

Skýrsla

nefndar um undanþágur frá fasteignaskatti

Félagsmálaráðuneytið, desember 2001

Efnisyfirlit

<i>I. Inngangur</i>	3
A. Skipun og verkefni nefndarinnar	3
B. Störf nefndarinnar	3
C. Helstu niðurstöður og tillögur	4
<i>II. Lögfræðileg álitamál tengd fasteignaskatti</i>	5
A. Almenn	5
C. Einkaframkvæmd	6
D. Fjölbætt starfsemi fer fram í undanþeginni byggingu	6
E. Um heimildir sveitarfélaga til að fella niður fasteignaskatt af einstökum eignum	7
<i>III. Sögulegt yfirlit um fasteignaskatt og undanþágur frá honum</i>	9
A. Lög nr. 66/1921	9
B. Lög nr. 69/1937	9
C. Lög nr. 69/1962	10
D. Lög nr. 8/1972	10
E. Lög nr. 73/1980 (með síðari breytingum)	11
F. Lög nr. 91/1989	11
G. Niðurstöður	12
<i>IV. kafli – Tölulegar upplýsingar</i>	14
A. Umfang undanþága frá fasteignaskatti	14
B. Tekjutap sveitarfélaga vegna undanþága	15
C. Niðurfellingar, lækkanir og styrkveitingar vegna fasteignaskatts	15
<i>V. Tillaga nefndarinnar um breytingar á 5. gr. tekjustofnalaga</i>	19
A. Almenn	19
B. Tillaga að breytingu á 5. gr.	19
C. Rökstuðningur fyrir tillögu nefndarinnar	20
<i>VI. Ákvæði í sérlögum um undanþágur frá fasteignaskatti</i>	24
A. Almenn	24
B. Ákvæði laga um raforkumál	24
C. Ákvæði laga um opinberar stofnanir eða sjóði	25
D. Ákvæði laga um norrænar stofnanir og sjóði	25
E. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar um breytingar á sérlögum	25
<i>VII. Samantekt um tillögur nefndarinnar</i>	27
A. Samantekt	27
B. Tillögur að lagabreytingum	27

I. Inngangur

A. Skipun og verkefni nefndarinnar

Hinn 2. janúar 2001 skipaði félagsmálaráðherra nefnd til að yfirfara undanþágur frá fasteignaskatti. Nefndina skipuðu Gísli Gíslason bæjarstjóri, Hjörleifur Kvaran borgarlögmaður, Ólafur Páll Gunnarsson lögfræðingur, og Guðjón Bragason lögfræðingur, sem var skipaður formaður nefndarinnar. Markmið nefndarinnar er samkvæmt skipunarbréfi að taka saman yfirlit yfir umfang undanþága frá fasteignaskatti og koma með tillögur sem gætu orðið til þess að fækka undanþágum og einfalda þannig álagningu skattsins.

Með bréfi dags. 17. janúar sl. óskaði Samband íslenskra sveitarfélaga eftir því að umboð nefndarinnar yrði rýmkað með formlegum hætti og henni yrði falið að kanna allar undanþágur á greiðslu annarra gjalda til sveitarfélaga, svo og skyldum þeirra til að láta af hendi lóðir, lönd o.fl. án endurgjalds. Beiðninni var sýnjað með bréfi ráðuneytisins dags. 30. mars sl. Kom þar fram eftirfarandi túlkun á umboði nefndarinnar:

„Í skipunarbréfi nefndarinnar kemur fram að markmið hennar er að taka saman yfirlit yfir umfang undanþága frá fasteignaskatti og koma með tillögur sem gætu orðið til þess að fækka undanþágum og einfalda þannig álagningu skattsins. Er henni því einungis ætlað að fjalla um undanþáguákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum, svo og undanþágur frá fasteignaskatti sem fram koma í öðrum lögum.“

Taldi ráðuneytið ekki unnt að fallast á erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga, þar sem með því yrði vikið umtalsvert frá markmiði nefndarinnar. Benti ráðuneytið á að vinna nefndarinnar væri þáttur í að framfylgja tillögum tekjustofnanefndar og lagði ráðuneytið áherslu á að þeirri vinnu yrði lokið svo fljótt sem unnt væri. Ráðuneytið taldi engu að síður að margt mæli með því að skoða heildstætt þau atriði sem fram koma í erindi Sambands íslenskra sveitarfélaga. Kunni því að vera þörf á að skipa aðra nefnd til að fjalla ítarlegar um þessi mál þegar sú nefnd sem nú er að störfum hefur skilað niðurstöðum sínum. Ráðuneytið taldi hins vegar mikilvægt að nefndin einbeitti sér að því verkefni sem henni var falið samkvæmt skipunarbréfi og að frekari verkefni yrðu að bíða frekari ákvörðunar ráðuneytisins, sem mun skoða málið í ljósi væntanlegrar skýrslu nefndarinnar.

B. Störf nefndarinnar

Nefndin hélt alls ellefu fundi og fjallaði hún í starfi sínu um ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, og ákvæði sérlaga er varða undanþágur frá fasteignaskatti. Nefndin leitaði umsagnar utanríkisráðuneytisins um túlkun Vínarsamningsins um stjórnmalasamband og Viðlagatryggingar Íslands um eðli og umfang mannvirkja sem undanþegin eru fasteignamati. Einnig var haldinn fundur með fulltrúum Fasteignamats ríkisins þar sem m.a. var rætt um tengsl fyrrgreindra laga við ákvæði laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

NEFND UM UNANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

Nefndin kallaði eftir tölulegum upplýsingum frá öllum sveitarfélögum um fjölda fasteigna sem undanþegnar eru fasteignaskatti beitingu ívilnana vegna fasteignaskatts og voru þau beðin að senda nefndinni yfirlit um þessi atriði. Svör bárust frá 94 sveitarfélögum af 122.

Þar sem nefndinni var ekki falið að fjalla um fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga hefur nefndin einbeitt sér að því að fjalla um gildandi undanþáguákvæði út frá lagalegum sjónarmiðum. Miða tillögur nefndarinnar að því að fækka undanþágum verulega og einfalda álagningu, sem er í samræmi við skipunarbréf nefndarinnar. Nefndin vekur engu að síður athygli á því að verði tillögum hruðið í framkvæmd munu umtalsverðir fjármunir færast frá ríki til sveitarfélaga. Af því tilefni skal minnt á að samkvæmt 101. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 45/1998, skulu tillögur um meiri háttar breytingar á verkaskiptingu eða fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga og tekjustofnum sveitarfélaga, sem kveðið er á um í lögum eða gert hefur verið sérstakt samkomulag um, teknar til umfjöllunar í sérstakri samráðsnefnd skipaðri fulltrúum ríkisstjórnarinnar og Sambands íslenskra sveitarfélaga áður en þær eru formlega afgreiddar. Samþykkt þeirra tillagna er nefndin leggur fram byggist á því að fjármálaleg samskipti ríkis og sveitarfélaga verði tekin til endurskoðunar áður en þeim verður hrint í framkvæmd.

Skýrslan er þannig upp byggð að fyrst er í stuttu máli gerð grein fyrir starfi nefndarinnar og helstu niðurstöðum og tillögum hennar. Þá er lýst helstu lögfræðilegu vandamálum sem tengjast undanþágum frá fasteignaskatti og fjallað um sögulega þróun löggjafar um fasteignaskatt. Því næst eru raktar helstu tölulegar upplýsingar um umfang undanþága og annarra ívilnana frá fasteignaskatti. Í framhaldi af því er gerð tillaga um breytt ákvæði 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Að því loknu er fjallað um gildandi undanþáguákvæði í sérlögum og gerðar tillögur um fækkun þeirra. Loks er samantekt um helstu niðurstöður og tillögur nefndarinnar. Með skýrslunni eru viðaukar með tölulegum upplýsingum.

C. Helstu niðurstöður og tillögur

Nefndin leggur til að felldar verði brott úr lögum allar undanþágur frá fasteignaskatti í sérlögum, að undanskildum ákvæðum er varða norrænar stofnanir og sjóði. Jafnframt leggur nefndin til að felldar verði brott allar undanþágur í lögum um tekjustofna sveitarfélaga, að frátöldum undanþágum vegna kirkna, safna og húsa erlendra ríkja að því leyti sem þau eru nýtt af sendimönnum í milliríkjaerindum. Vegna stjórnarskrárákvæða um trúfrelsi og jafnræði er lagt til að undanþága vegna kirkna nái framvegis einnig til bænahúsa trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins.

Nefndin leggur til að í stað heimildar í tekjustofnalögum til að lækka eða fella niður fasteignaskatt vegna heilsuhæla, endurhæfingarstöðva og húsa sem notuð eru til tómsundaiðju, verði sett nýtt ákvæði sem skyldar sveitarfélög til að setja reglur um styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts af eignum sem ekki eru nýttar í ágóðaskyni, svo sem til menningar-, æskulýðs- og tómsundastarfsemi, mannúðarmála eða sambærilegrar starfsemi.

II. Lögfræðileg álitamál tengd fasteignaskatti

A. Almennt

Í þessum kafla verður fjallað um helstu lögfræðileg vandamál sem nefndin hefur tekið tillit til við umfjöllun um undanþágur frá fasteignaskatti. Í fyrsta lagi telur nefndin að löggjafinn hafi ekki séð fyrir við setningu núgildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 ýmsar breytingar sem orðið hafa í íslensku viðskiptalífi á síðustu árum. Dæmi um þetta er aukin áhersla á jafnræði í samkeppni og takmarkanir sem starfsemi hins opinbera hefur orðið að sæta af þeim sökum. Í öðru lagi má nefna þá nýbreytni að opinberir aðilar eru nú í auknum mæli farnir að kaupa þjónustu á grundvelli samninga um einkaframkvæmd. Í þriðja lagi verða rædd helstu vandamál sem tengjast túlkun ákvæða núgildandi laga um fasteignaskatt. Loks verða rædd vandamál varðandi aðferðir til að létta álögum af einstökum greiðendum vegna fasteignaskatts, en ljóst er að sveitarfélögum er mjög þröngt skorinn stakkur hvað það varðar vegna sjónarmiða um jafnræði.

B. Samkeppnissjónarmið

Allar ívilnanir sem hið opinbera veitir einstaklingum og lögaðilum sem starfa á samkeppnismarkaði geta leitt til þess að bæta samkeppnisstöðu þessara aðila gagnvart keppinautum sem ekki njóta sömu ívilnana. Á þessu hefur meðal annars verið tekið með reglugerð um fasteignaskatt nr. 945/2000, sbr. einnig eldri reglugerð um fasteignaskatt nr. 320/1972, þar sem einkum hefur verið leitast við að tryggja jafna samkeppnisstöðu aðila í ferðaþjónustu.

Vegna fasteigna sem undanþegnar eru fasteignaskatti skv. 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga reynir helst á samkeppnissjónarmið að því er varðar starfsemi íþróttahúsa og sjúkrastofnana. Þess eru hins vegar einnig dæmi að starfsemi sem heimilt er að ívilna á grundvelli 2. mgr. 5. gr. séu í samkeppnisrekstri. Dæmi um það eru heilsuhæli og félagsheimili sem leigð eru út til skemmtana- eða veisluhalds. Hefur reynt nokkuð á það í dómaframkvæmd hvort undanþiggja beri slíka starfsemi fasteignaskatti og hafa dómstólar ávallt viljað túlka undanþáguákvæði tekjustofnalaga þröngt. Engu að síður telur nefndin nauðsynlegt að orða undanþáguákvæði laga með skýrari hætti til að taka af öll tvímæli um skyldu sveitarstjórna til að leggja fasteignaskatt á alla starfsemi sem er í samkeppnisrekstri.

Undanþáguákvæði sérlaga, einkum að því er varðar raforkumál, hafa heldur ekki verið sniðin að ákvæðum reglna samkeppnisréttarins. Verði frumvarp iðnaðarráðherra til nýrra laga um raforkumál samþykkt á næsta löggjafarþingi verður raforkumarkaður opnaður að því er varðar framleiðslu og sölu raforku. Telur nefndin því brýna þörf á að þau ákvæði sérlaga um raforkumál sem talin eru upp í VI. kafla skýrslunnar verði nú þegar tekin til endurskoðunar. Einnig telur nefndin rétt að benda á að í 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 eru taldar upp fasteignir sem undanþegnar eru fasteignamati og eru um leið undanþegnar fasteignaskatti, þar sem enginn skattstofn er fyrir hendi. Verður að telja að breyttar þjóðfélagsaðstæður, t.d. á sviði fjarskipta og samgöngumála, kalli á endurskoðun á umræddu ákvæði. Þar sem þetta viðfangsefni fellur utan umboðs nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi hennar verða ekki gerðar tillögur hér um hvernig staðið skuli að þeirri endurskoðun. Ekki liggja fyrir nákvæmar upplýsingar um hve miklum tekjum sveitarfélög verða af vegna

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

fasteigna lögaðila í samkeppnisrekstri sem undanþegnar eru fasteignamati. Þó má nefna að samkvæmt tölum sem Viðlagatrygging Íslands tók saman að beiðni nefndarinnar er heildarbrunabótamat eigna sem tryggðar eru hjá stofnuninni samtals 303.512.940 kr. Þar af er brunabótamat háspennulína, hitaveitna, rafveitna og spennistöðva samtals 198.314.900 kr. Til samanburðar má geta þess að könnun nefndarinnar hefur leitt í ljós að heildarfasteignamat undanþeginna fasteigna raforkufyrirtækja, sem metnar eru til fasteignamats í þeim 94 sveitarfélögum sem sendu inn svör, nemur tæpum fimm milljörðum króna. Er því ljóst að undanþágur frá fasteignamati, ekki síður en undanþágur frá fasteignaskatti geta hæglega skekkt samkeppnisstöðu einstakra fyrirtækja á raforkumarkaði.

C. Einkaframkvæmd

Um árábil hefur stofnkostnaður þeirra opinberu mannvirkja sem undanþegin eru fasteignaskatti skv. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga verið greiddur af ríki og/eða sveitarfélögum. Má þar sem dæmi nefna heilbrigðisstofnanir, svo sem sjúkrahús, heilsugæslustöðvar, hjúkrunarheimili o.fl., en einnig skólahúsnæði, jafnt leikskóla, grunnskóla og framhaldsskóla.

Á síðustu árum hafa nokkrar breytingar orðið á fjármögnun opinberra mannvirkja og hafa opinberir aðilar í auknum mæli kosið að leigja húsnæði undir starfsemi sína í stað þess að eiga það. Einkaaðilar hafa í þessum tilvikum byggt húsnæði fyrir viðkomandi stofnun sem leigt hefur það til langs tíma. Húseigandinn annast á leigutímanum allan rekstur eignarinnar en hið opinbera annast í flestum tilvikum sjálft þá starfsemi sem þar fer fram. Dæmi um þetta eru Heilsugæslustöðin í Grafarvogi og Iðnskólinn í Hafnarfirði. Einnig finnast þess dæmi að einkaaðilinn annast bæði byggingu og rekstur stofnunar. Dæmi um þetta er Hjúkrunarheimili við Sóltún. Í þessum tilvikum einkaframkvæmdarinnar hafa risið álitamál um hvort viðkomandi fasteign falli undir undanþáguákvæði tekjustofnalaganna. Af hálfu sveitarfélaga hefur því verið haldið fram að greiða beri fasteignaskatt af viðkomandi eign sem þá er í eigu einstaklings eða félags og rekstur þess er í ágóðaskyni, öndvert við það sem væri ef um opinberan rekstur væri að ræða. Hafa sveitarfélög m.a. vísað til þess að eigandi eignarinnar væri eignaskattsskyldur skv. lögum um tekju- og eignarskatt en opinberir aðilar ekki. Þá beri að skýra undanþáguákvæði tekjustofnalaganna þröngt og hafa sveitarfélögin vísað til dómaframkvæmdar því til stuðnings.

Mismunandi reglur um undanþágur frá greiðslu fasteignaskatts skekkja samkeppnisstöðu einkaaðila gagnvart opinberum aðilum og kunna að hafa áhrif á hvaða rekstrarfyrirkomulag verður valið. Þá hefur því verið haldið fram að ekki komi fram allur rekstrarkostnaður opinberrar eignar ef hún er undanþegin gjöldum sem öðrum er gert að greiða. Það samrýmist ekki nútímaviðhorfum að mismunandi reglur gildi um sambærilegan rekstur einkaaðila og opinberra aðila. Leiða má líkur að því að gildandi reglur stangist á við samkeppnislög og jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga. Það er því almenn skoðun nefndarmanna að jafna beri stöðu einkaaðila gagnvart hinum opinberu og verði það best gert með því að fella úr gildi þær undanþágur frá fasteignaskatti sem gilda um opinberar eignir sem eru eða kunna að verða í samkeppnisrekstri.

D. Fjölþætt starfsemi fer fram í undanþeginni byggingu

Nokkuð er jafnan um að í einni og sömu byggingunni sé starfsemi sem einungis er að hluta undanþegin fasteignaskatti. Dæmi um þetta er að í húsi sem nýtt er undir safn sé einnig starfrækt verslun. Þetta veldur að sjálfsögðu engum vandkvæðum í framkvæmd ef um er að

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

ræða sjálfstæða matshluta samkvæmt fasteignamati. Í reglugerð um fasteignaskatt nr. 945/2000 er einnig tekið á þessu vandamáli með almennum hætti, sem ekki er ástæða til að fjölyrða um hér. Nefndin telur engu að síður að í einstaka tilvikum sé ástæða til að árétta við sveitarstjórnir að rétt er að leggja fasteignaskatt á þá hluta undanþeginna fasteigna sem nýttir eru til annarra nota en undanþágan nær til. Sem dæmi má nefna að nefndin telur nokkuð vera um að ekki sé lagður fasteignaskattur á safnaðarheimili ef þau eru sambyggð kirkju viðkomandi safnaðar. Eins og rakið verður í III. kafla skýrslunnar voru félagsheimili almennt undanþegin fasteignaskatti þar til lög nr. 91/1989 voru sett og féllu safnaðarheimili í þann flokk. Samkvæmt núgildandi löggjöf eru hvorki félagsheimili né safnaðarheimili undanþegin skattinum og telur nefndin hugsanlegt að forsvarsmönnum sveitarfélaga sé í einhverjum tilvikum ekki kunnugt um að svo sé. Sama máli kann að gegna um fleiri fasteignir í eigu einkaaðila jafnt sem opinberra aðila.

Er rétt að ítreka það sjónarmið, sem m.a. kemur fram í greinargerð með frumvarpi til laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 69/1962, að fasteignir eru því aðeins undanþegnar fasteignaskatti að þær falli fortakslaust undir undanþáguákvæði laga. Þetta sjónarmið kemur einnig skýrt fram í þeim hæstaréttardómum sem nefndin hefur skoðað og varða túlkun lagaákvæða um undanþágur frá fasteignaskatti. Telur nefndin mikilvægt, til að tryggja fullt jafnræði, að sveitarstjórnir fari í hvívetna að ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 og reglugerðar nr. 945/2000, við ákvarðanir um álagningu fasteignaskatts.

E. Um heimildir sveitarfélaga til að fella niður fasteignaskatt af einstökum eignum

Á fundum nefndarinnar hefur komið fram sú eindregna afstaða af hálfu fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga að ákvörðunarvald um niðurfellingu, afslætti og styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts sé best komið á hendi sveitarfélaganna sjálfra. Þeir hafa jafnframt lýst þeirri skoðun sinni að hentugast sé að slíkar ívilnanir verði í framtíðinni í formi beinna styrkveitinga, enda er ljóst að sú leið gerir sveitarfélögum kleift að leiða fram í bókhaldi raunverulegan kostnað og tekjur. Jafnframt verða allar ívilnanir gagnvart gjaldendum sýnilegri og með því á betur að vera tryggt að fyllsta jafnræðis sé gætt við álagningu skattsins. Þótt nefndarmenn greini raunar að einhverju leyti á um hvort eða með hvaða hætti löggjafinn skuli koma að því að ákveða undanþágur eru þeir sammála um framangreint atriði, svo og um nauðsyn þess að sveitarfélögin setji sér ákveðnar reglur um styrkveitingar og aðrar ívilnanir. Telur nefndin því rétt að bætt verði í lög um tekjustofna sveitarfélaga ákvæði sem kveði skýrt á um skyldu sveitarfélaga til að setja reglur um þetta atriði.

Þá telur nefndin nauðsynlegt að tekið verði fram í lögum að sveitarfélögum sé ávallt skylt að leggja fasteignaskatt á fasteignir sem nýttar eru í samkeppnisrekstri. Á því atriði er raunar að hluta til tekið í reglugerð um fasteignaskatt, að því er varðar aðila í ferðaþjónustu, en nefndin telur rétt að tekin verði af öll tvímæli um þetta atriði í lögum. Nokkuð hefur verið um kærsmål til yfirfasteignamatnefndar og Samkeppnisstofnunar vegna túlkunar einstakra sveitarstjórna á ákvæðum tekjustofnalaga. Hefur þetta einkum átt við um aðila í ferðaþjónustu þar sem starfsemi fer einungis fram hluta úr ári. Hafa m.a. ferðaþjónustubændur bent á að í því felist ekki mikil sanngirni að húsnæði þeirra sé skattlagt sem atvinnuhúsnæði 12 mánuði á ári þótt starfsemi fari þar einungis fram yfir hásumarið. Eins og framkvæmd laganna er nú háttáð er ljóst að ef húsnæði er ekki nýtt til annarra þarfa yfir veturinn, en stendur þess í stað autt, er sveitarfélögum óheimilt að lækka eða fella niður skattinn þann hluta ársins sem engin starfsemi fer þar fram. Tvímælalaust leiðir þessi niðurstaða til einföldunar við álagningu en jafnframt liggur fyrir að þetta fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt af gjaldendum.

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

Nefndinni hefur verið falið það verkefni að gera tillögur um fækkun undanþága frá fasteignaskatti og einfalda þannig álagningu skattsins. Með hliðsjón af því markmiði treystir nefndin sér ekki til að taka undir ofangreind sjónarmið ferðaþjónustubænda. Virðist raunar ljóst að erfitt er að setja lagaákvæði sem heimilar að undanþiggja húsnæði í ferðaþjónustu hluta úr ári meðan það stendur autt. Vætanlega myndi það leiða til þess að eigendur almenns íbúðar- og atvinnuhúsnæði myndu setja fram sambærilegar kröfur á grundvelli sjónarmiða um jafnræði. Einnig er vandséð hvernig færa á sönnur á að húsnæði standi með öllu ónotað hluta úr ári, nema það sé tekið undir annan rekstur, t.d. skólalald. Virðist því varhugavert að taka upp sérstaka undanþágu til að koma til móts við framangreindar óskir.

III. Sögulegt yfirlit um fasteignaskatt og undanþágur frá honum

A. Lög nr. 66/1921

Fyrstu lög um fasteignaskatt eru nr. 66 frá 1921. Áður voru þó í gildi lög frá 1877 um skatt á ábúð og afnotum jarða og lausafje, og lög frá sama ári um húsaskatt. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 66/1921 rann skatturinn í ríkissjóð. Álagningarhlutfall var lágt, einungis 0,15% af fasteignamati húsa en 0,3% af öðrum fasteignum.

Í 3. gr. laganna var að finna ákvæði sem undanþáði fasteignir ríkissjóðs, aðrar en jarðir í leiguábúð og leigulóðir. Einnig voru undanþegar kirkjur, skólahús, sjúkrahús, þinghús og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Undanþágan náði einnig til lóða fyrrgreindra húsa. Að auki voru undanþegin samkvæmt 2. mgr. 1. gr. hús sem ekki voru orðin 10 ára gömul.

Í greinargerð með 3. gr. frumvarpi til laganna er fremur fábreyttar skýringar að finna: „Allar fasteignir ríkissjóðs verður að undanþiggja þessum skatti, því að það væri tilgangslaust, að ríkið heimtaði skattinn af sjálfu sjer. Ýmsar fleiri eignir þykir og rjett að undanskilja og eru þær nefndar í gr. ...“

B. Lög nr. 69/1937

Með lögum um tekjur bæjar- og sveitarfélaga og eftirlit með fjárstjórn bæjar- og sveitarstjórna (síðar lög um fasteignaskatt til bæjar- og hreppsfélaga og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga nr. 67/1945, sbr. lög nr. 53/1945) varð fasteignaskattur tekjustofn sveitarfélaga. Áður var raunar nokkrum bæjarfélögum heimilt samkvæmt sérlögum að leggja á slíkan skatt, samanber m.a. lög um bæjargjöld í Reykjavík nr. 36/1924. Einungis var um að ræða heimild til álagningar en sveitarfélög voru ekki skyldug til að nýta sér tekjustofninn. Hámark álagningarhlutfalls var nú mun hærra en samkvæmt lögum nr. 66/1921, eða frá 0,5-2% af fasteignamati, eftir tegund fasteignar.

Í 7. gr. laganna var að finna ákvæði sem áskildi íbúum þjónustu á móti skattheimtunni, því þar sagði eftirfarandi:

„Ef bæjarstjórn í kaupstað eða hreppsnefnd í kaupþúni leggur á húseignir skatt, sem er helmingur eða meira þess hámarks, sem heimilað er í 1. gr., skal bæjarsjóður á sinn kostnað annast í kaupstaðnum sóthreinsun, sorphreinsun, salernahreinsun, en um vatnsskatt, gjald til holræsa, gangstétta, og brunatrygginga, fer eftir ákvæðum þeim, sem nú gilda eða síðar verða sett.“

Enn fremur var að finna takmörkun í 9. gr. laganna á hámarki skattsins, því ef í hreppi var innheimt sýsluvegasjóðsgjald, mátti samanlögð gjaldtaka af fasteignaskatti og sýsluvegasjóðsgjaldi ekki fara umfram hámark það sem tilgreint var í 1. gr. laganna.

Í 4. gr. laganna var að finna ákvæði sem undanþáði allar fasteignir bæjar- og sveitarsjóða fasteignaskatti. Enn fremur voru undanþegar kirkjur, samkomuhús og íþróttahús, sem ekki voru leigð út til skemmtana, skólahús, barnahæli, sjúkrahús, elliheimili, þinghús og hús

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Hið sama gildi um lóðir, sem fylgdu slíkum húsum, og lóðir, sem voru til opinberra þarfa. Þá voru undanþegnar jarðræktartilraunastöðvar þær, sem reknar voru með opinberum styrk og undir opinberu eftirliti.

C. Lög nr. 69/1962

Lögum nr. 67/1945 um fasteignaskatt til bæjar- og hreppsfélaga og Jöfnunarsjóð sveitarfélaga svipar að uppbyggingu mjög til núverandi laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Fyrstu eiginlegu tekjustofnalögin er hins vegar nr. 69/1962. Nú var tekið upp það fyrirkomulag sem síðan hefur verið í gildi, að öllum sveitarfélögum var gert skylt að leggja á fasteignaskatt, án þess þó að sú breyting væri sérstaklega rökstudd í greinargerð. Skyldi skatturinn miðast við hámark það sem sett var í lögum nr. 67/1945, þ.e. 0,5-2%. Sveitarfélögum var þó ekki gefið ákvörðunarvald um álagningarhlutfall innan þess ramma, sbr. 3. gr. laganna, heldur var skatthlutfallið fyrir hvern gjaldflokk fastákveðið í lögnum. Samkvæmt 4. gr. laganna var sveitarstjórn hins vegar heimilt að ákveða að innheimta skattinn með allt að 200% álagi, með reglugerð sem þurfti staðfestingu ráðherra.

Undanþáguákvæði vegna fasteignaskattsins var að finna í 6. gr. laganna. Undanþegnar voru kirkjur, samkomuhús og íþróttahús, sem ekki voru leigð út til skemmtana né rekin í ágóðaskyni, skólahús, barnahæli, sjúkrahús, elliheimili, þinghús og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Hið sama gildi um lóðir, sem fylgdu slíkum húsum. Þá var tekið fram í ákvæðinu að ef hús væru sumpart notuð til annarra þarfa, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, skyldi skatturinn greiddast hlutfallslega miðað við slík afnot.

D. Lög nr. 8/1972

Næsta breyting á fasteignaskattinum var gerð með lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 8/1972. Nú var tekið upp það fyrirkomulag sem enn er í gildi, þ.e. að í a-flokk röðuðust fasteignir sem báru 0,5% álagningarhlutfall en í b-flokki voru allar aðrar fasteignir og báru þær 1% álagningarhlutfall af fasteignamati. Þá var sveitarstjórnnum heimilað að innheimta allt að 50% álag á skattinn samkvæmt öðrum eða báðum stafliðum 2. mgr. 3. gr. laganna. Einnig var heimilað að leggja 4% skatt á hlunnindi í eigu utansveitarmanna.

Í 1. mgr. 5. gr. voru taldar upp eignir sem undanþegnar voru skattinum og hafði undanþágum fjölgað verulega frá lögum 69/1962. Í þann flokk féllu nú sjúkrahús, kirkjur, skólar, íþróttahús, endurhæfingarstöðvar, barnaheimili, orlofsheimili launþegasamtaka, félagsheimili og samkomuhús, sem ekki voru rekin í ágóðaskyni, öryrkja- og elliheimili og heilsuhæli, þó ekki húsnæði slíkra stofnana, sem notað var til atvinnurekstrar, bókasöfn og önnur safnhús, svo og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gildi um lóðir slíkra húsa. Athyglivert er að í greinargerð með frumvarpinu er svohljóðandi rökstuðning að finna:

„Sumir eru þeirrar skoðunar, að undanþágur eigi engar að vera nema vegna erlendra sendiráða. Vissulega væri það til bóta, ef unnt væri að komast hjá þessum undanþágum. Á það ber hins vegar að líta, að þær stofnanir, sem lagt er til, að undanþegnar verði fasteignaskatti, eru í eðli sínu ekki vænlegir skattgreiðendur. Það er því lagt til, að gildandi ákvæði verði látin standa, og bætt við nokkrum hliðstæðum stofnunum, svo sem

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

endurhæfingarstöðvum, barnaheimilum, bókasöfnum og öðrum safnhúsum. Með öryrkjaheimilum er átt við leiguíbúðabyggingar Öryrkjabandalags Íslands.“

Í 2. mgr. 5. gr. var að finna nýjung sem fól í sér heimild fyrir sveitarstjórn til að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem efnalítlum elli- og örorkulífeyrisþegum var gert að greiða. Sama gilti um slíka lífeyrisþega sem ekki höfðu verulegar tekjur umfram elli- og örorkulífeyri. Loks var sveitarstjórn heimilt að undanþiggja nýjar íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum fasteignaskatti í allt að tvö ár, eftir að afnot hæfust.

E. Lög nr. 73/1980 (með síðari breytingum)

Í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 73/1980 hélst álagningarhlutfall óbreytt, að því undanskildu að nú var sveitarstjórn heimilað í 3. mgr. 3. gr. laganna, að lækka eða hækka um allt að 25% álagningarhlutfall það sem ákveðið var í 2. mgr. 3. gr. Þá var heimilt að undanþiggja fasteignir í dreifbýli álagi á fasteignaskatt.

Í 1. mgr. 5. gr. voru undanþegin fasteignaskatti sjúkrahús, kirkjur, skólar, íþróttahús, endurhæfingarstöðvar, barnaheimili, orlofsheimili launþegasamtaka, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, félagsheimili og samkomuhús sem ekki voru rekin í ágóðaskyni, öryrkja- og elliheimili og heilsuhæli, þó ekki húsnæði slíkra stofnana sem notað var til atvinnurekstrar, bókasöfn og önnur safnhús, svo og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gilti um lóðir slíkra húsa.

Við undanþágur samkvæmt 1. mgr. 5. gr. laganna bættust nú sæluhús og skipbrotsmannaskýli. Þá bættist við niðurfellingarheimild í 5. mgr. 5. gr., þar sem sveitarstjórn var heimilað að lækka eða fella niður fasteignaskatt af fasteignum, sem einvörðungu eru notaðar til tómstundaiðju, sem viðurkennd er að viðkomandi sveitarstjórn. Áfram var sveitarstjórn heimilt að undanþiggja nýjar íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum fasteignaskatti í allt að tvö ár, eftir að afnot hæfust.

Með tvennum breytingarlögum við lög nr. 73/1980 voru gerðar markverðar breytingar á undanþágu- og niðurfellingarákvæðum laganna. Með 2. gr. laga nr. 95/1982 var bætt inn undanþágu varðandi heimavistir, þar með talda stúdentagarða og hjónagarða. Með 1. gr. laga nr. 47/1982 var sveitarstjórnnum gert skylt - en var áður heimilt - að lækka eða fella niður fasteignaskatt, sem efnalítlum elli- og örorkulífeyrisþegum var gert að greiða.

F. Lög nr. 91/1989

Undanþágu- og niðurfellingarheimildir hafa að mestu haldist óbreyttar frá setningu laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 91/1989. Í frumvarpi að þeim lögum var gerð tilraun til að fækka nokkuð undanþágum en segja má að hún hafi ekki skilað miklum árangri. Þó voru felldar út undanþágur vegna stúdentagarða og hjónagarða, samkomuhús og félagsheimili, svo og orlofsheimili launþegasamtaka. Kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að eðlilegra sé að styrkur sveitarfélaga sé í formi beinna framlaga fremur en eftirgjöf á sköttum. Undanþegar fasteignaskatti samkvæmt 1. mgr. 5. gr. voru því sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, kirkjur, skólar, heimavistir, barnaheimili, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, bókasöfn og önnur safnahús og hús annarra ríkja, að svo miklu leyti sem þau voru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gilti um lóðir slíkra húsa.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

Þá var sveitarstjórnnum heimilt, skv. 2. mgr. 5. gr., að lækka eða fella niður fasteignaskatt af heilsuhælum, endurhæfingarstöðvum og húsum sem einvörðungu voru notuð til tómstundaiðju sem viðurkennd var af hlutaðeigandi sveitarstjórn, svo og lóðum þessara húsa. Jafnframt heimilaði 4. mgr. 5. gr. að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum var gert að greiða. Með þessu var horfið frá því að skylda sveitarstjórnir í þessum efnum, auk þess sem nú var miðað við tekjur en ekki efnahag lífeyrisþega. Með lögnum var felld brott heimild til sveitarstjórna til að undanþiggja nýjar íbúðir fasteignaskatti í allt að tvö ár.

Með 6. gr. laga nr. 7/1990 var bætt inn nýrri niðurfellingar- og lækkunarheimild í 5. mgr. 5. gr. laganna vegna útihúsa í sveitum sem eru einungis nýtt að hluta eða standa ónotuð.

G. Niðurstöður

Núgildandi lög um tekjustofna sveitarfélaga eru nr. 4/1995. Er 5. gr. laganna samhljóða 5. gr. laga nr. 91/1989, eins og henni var breytt með lögum nr. 7/1990. Eru því liðin 11 ár frá því síðasta breyting var gerð á undanþágu- og niðurfellingarákvæðum laganna, en tekið skal fram að öðrum ákvæðum laganna hefur margsinnis verið breytt á þeim tíma. Á þessu tímabili hafa þó bæst inn með sérlögum nýjar undanþágur frá fasteignaskatti. Þau ákvæði verða rakin nánar í næsta kafla skýrslunnar. Í töflu 1 á næstu síðu er rakin þróun undanþága samkvæmt tekjustofnalögum frá árinu 1921.

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

IV. kafli – Tölulegar upplýsingar

A. Umfang undanþága frá fasteignaskatti

Nefndin lét framkvæma könnun á umfangi undanþága frá fasteignaskatti. Könnunin miðaði einnig að því að afla upplýsinga um hvaða aðferðum sveitarfélög beita við að ívilna gjaldendum. Svör bárust frá 94 sveitarfélögum, sem er u.þ.b. 77% allra sveitarfélaga. Þar sem öll stærstu sveitarfélögin sendu inn upplýsingar verða niðurstöður könnunarinnar að teljast vel marktækar en tekið skal fram að nokkuð er misjafnt hve ítarleg svörin voru, svo og hve miklar skýringar voru gefnar við einstök atriði. Nefndin telur því nauðsynlegt að gera fyrirvara við þær tölulegu upplýsingar sem fram koma í skýrslunni, einkum varðandi tekjutap einstakra sveitarfélaga, en telur engu að síður að þær gefi góðar vísendingar um heildarumfang undanþága frá fasteignaskatti.

Yfirlit um áætluð fjárhagsleg áhrif tillagna nefndarinnar fyrir einstök sveitarfélög er að finna í fylgiskjali I. Í meðfylgjandi töflu er hins vegar að finna samantekt um heildar fasteignamat undanþeginna eigna. Þar kemur fram að fasteignamat allra undanþeginna fasteigna í þeim 94 sveitarfélögum sem sendu inn svör er um 99 milljarðar króna. Nefndin telur rétt að gera fyrirvara varðandi fjölda matshluta, þar sem ekki bárust fullnægjandi upplýsingar frá öllum sveitarfélögum hvað það varðar:

Tafla 2 - Umfang undanþága samkvæmt könnun nefndarinnar

	Fjöldi matshluta	Fasteignamat í þús. kr.
Sjúkrastofnanir skv. heilbrigðislögum	247	18.788.060
Kirkjur	336	4.890.680
Grunnskólar	311	24.148.056
Heimavistir, framhaldsskólar og háskólar	238	16.739.439
Barnaheimili	266	6.972.719
Íþróttahús	182	13.460.328
Skipbrotsmannaskýli og sæluhús	46	410.606
Bókasöfn	34	2.621.979
Önnur söfn	82	2.153.774
Sendiráð o.fl.	74	869.348
Eignir Rarik/orkufyrirtækja	347	4.837.871
Aðrar undanþágur skv. sérlögum	159	3.600.381
Samtals undanþágur	2.366	99.091.677

Þyngst vega undanþágur vegna grunnskóla, sjúkrastofnana, og framhaldsskóla/háskóla. Þar sem grunnskólar eru almennt í eigu og umsjá sveitarfélaga er ljóst að sú undanþága hefur lítil áhrif á fjárhag sveitarfélaga. Hið sama má raunar segja um undanþágur vegna íþróttahúsa og leikskóla. Sjúkrastofnanir, framhaldsskólar og háskólar eru hins vegar almennt í eigu og umsjá ríkissjóðs, þótt þess sé nú farið að gæta í auknum mæli að einkaaðilar eða sjálfseignarstofnanir annist slíkan rekstur. Ekki er algengt að einkaaðilar njóti góðs af undanþáguákvæðum laga, en þess eru þó mörg dæmi að félagasamtök eða sjálfseignarstofnanir eigi og reki söfn, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli o.fl.

B. Tekjutap sveitarfélaga vegna undanþága

Tafla 3 sýnir þau 20 sveitarfélög sem verða fyrir mestu tekjutapi vegna undanþága frá fasteignaskatti, samkvæmt könnun nefndarinnar. Rétt er að taka fram að niðurstöður um áætlað heildar tekjutap vegna undanþága í lögum byggja einvörðungu á mati sveitarfélaganna sjálfra. Í þeim tölum hefur ekki verið tekið tillit til eignarhlutdeildar sveitarfélaganna í undanþegnum eignum, sem má áætla að sé almennt á bilinu 40-60% af þeim mannvirkjum sem um er að ræða, sbr. fylgiskjal 1. Þetta hlutfall er þó mun lægra í tveimur sveitarfélögum, þ.e. Sveinsstaðahreppi og Grímsnes- og Grafningshreppi, þar sem undanþegar fasteignir í þeim sveitarfélögum eru að langstærstum hluta eign raforkufyrirtækja.

Nefndin reiknaði sérstaklega tekjutap vegna orkufyrirtækja og sjúkrastofnana, en taflan sýnir einnig fasteignamat undanþeginna framhaldsskóla og háskóla, skipbrotsmannaskýla og sæluhúsa og safna, annarra en bókasafna, þ.e. eigna sem almennt eru ekki í eigu sveitarfélaga nema að litlum hluta. Telur nefndin að taflan gefi góða vísbendingu um þær breytingar sem kunna að verða á tekjustofnum sveitarfélaga ef tillögur nefndarinnar ná fram að ganga.

C. Niðurfellingar, lækkanir og styrkveitingar vegna fasteignaskatts

Nefndin kannaði einnig með hvaða hætti sveitarfélög ívilna einstökum gjaldendum eða hópum gjaldenda fasteignaskatts. Leiddi könnunin í ljós að afar misjafnt er hvort sveitarfélög kjósa fremur beinar styrkveitingar eða að lækka eða fella niður skattinn hjá einstökum gjaldendum. Eins og áður er getið leggur nefndin til að beinar styrkveitingar sveitarfélaga verði meginreglan í framtíðinni, enda er ljóst að sú leið gerir sveitarfélögum kleift að leiða fram í bókhaldi raunverulegan kostnað og tekjur. Jafnframt verða allar ívilnanir gagnvart gjaldendum sýnilegri og með því á betur að vera tryggt að fyllsta jafnræðis sé gætt við álagningu skattsins. Nefndin telur þó óhjákvæmilegt að leyfa undantekningu frá þessari meginreglu varðandi elli- og örorkulífeyrisþega, þar sem skylt er að gefa upp til tekjuskatts beinar styrkveitingar til þess hóps. Kynni það fyrirkomulag einnig að hafa áhrif á rétt einstaklinga til tekjutryggingar o.fl. Er því ekki lögð til breyting á núverandi 4. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, varðandi þennan hóp gjaldenda fasteignaskatts. Sama máli gegnir um undanþágu vegna útihúsa í sveitum, sbr. 5. mgr. 5. gr. tekjustofnalaga.

Í töflu 4 er að finna upplýsingar um fjölda niðurfellinga, lækkana og styrkveitinga vegna fasteignaskatts í 13 fjölmennum sveitarfélögum. Tekið skal fram að ívilnanir vegna stóriðjusamninga eru ekki í þeim tölum sem þar eru skráðar. Er ljóst að verulegur munur er á sveitarfélögum hvað varðar fjölda þeirra sem ívilnanir hljóta í öllum þeim flokkum sem tilgreindir eru í töflunni. Mismunandi fjöldi elli- og örorkulífeyrisþega kann að skýrast bæði af aldurssamsetningu íbúa í sveitarfélagi og því hvaða skilyrði eru sett um tekjumörk. Einnig er misjafnt hvort fasteignaskattur þeirra einstaklinga er felldur niður að hluta eða öllu leyti. Rétt er að taka fram að Seltjarnarneskaupstaður, Hafnarfjarðarkaupstaður og Akureyrarkaupstaður gáfu ekki upp fjölda þeirra sem ívilnunarinnar njóta.

Varðandi aðrar ívilnanir skera Reykjavíkurborg og Reykjanesbær sig úr að því er varðar hlutfallslegan fjölda styrkþega, en hugsanlegt er að önnur sveitarfélög skrái styrkveitingar undir liðinn „aðrar niðurfellingar- eða lækkunarástæður“, eða sérgreini alls ekki beinar styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts. Er í því sambandi sérstaklega bent á að Hafnarfjarðarkaupstaður og Sveitarfélagið Skagafjörður gefa ekki upp neinar styrkveitingar.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI

Tafla 3 - Tekjutap 20 sveitarfélaga vegna undanþága frá fasteignaskatti

Heiti sveitarfélags	Samtals mat undanþeginna fasteigna þús.kr.	Áætlað heildar tekjutap vegna undanþága í lögum	Sjúkrastofnanir fasteignamat þús.kr.	Framhaldsskólar o.fl. fasteignamat þús.kr.	Skipbrotsm.skýli fasteignamat þús.kr.	Önnur söfn fasteignamat þús.kr.	Raforkufyrirtæki fasteignamat þús.kr.	Áætlað tekjutap vegna orkufyrirtækja m/v 1,32% álagningu	Áætlað tekjutap vegna sjúkrastofnana m/v 1,32% álagningu
Reykjavíkurborg	49.989.763	824.831.000	10.212.154	9.248.075		1.321.808	945	12.474	134.800.433
Kópavogsbær	6.461.840	105.198.755	841.743	1.018.138	51.225	186.835		-	11.111.008
Akureyrarkaupstaður	5.824.778	96.109.000	1.513.079	1.497.246	172.103	27.921	78.488	1.036.042	19.972.643
Hafnarfjarðarkaupstaður	5.077.583	30.628.000	1.078.816	1.005.284		157.782		-	14.240.371
Garðabær	3.290.433	27.146.000	335.349	458.664				-	4.426.607
Svínavatnshreppur	2.234.096	29.449.670			190		2.231.035	29.449.662	-
Ísafjarðarbær	1.937.179	30.994.000	534.003	254.311	300	25.934	311.184	4.107.629	7.048.840
Sveitarfélagið Árborg	1.731.494	25.106.664	356.954	548.284		33.070	21.643	285.688	4.711.793
Akraneskaupstaður	1.520.505	22.047.326	484.863	255.837		56.753	10.365	136.818	6.400.192
Reykjanesbær	1.501.947	24.782.124	272.840	174.743		39.047		-	3.601.488
Mosfellsbær	1.221.770	12.211.416	246.265					-	3.250.698
Vestmannaeyjabær	1.215.825	16.413.637	306.162	130.528	421	17.570		-	4.041.338
Sveitarfélagið Skagafjörður	1.214.243	18.757.452	263.581	334.333		17.761	82.609	1.090.439	3.479.269
Grímsnes- og Grafningsshr.	1.052.086	14.203.161					914.383	12.069.856	-
Seltjarnarneskaupstaður	1.040.682	11.654.000	101.171			36.545		-	1.335.457
Austur-Hérað	964.007	15.906.116	84.826	288.559	260	41.032	205.057	2.706.752	1.119.703
Fjarðabyggð	790.522	13.044.000	222.366	149.347	456	9.141	60.953	804.580	2.935.231
Dalvíkurbyggð	710.527	11.723.696	177.332	45.096		7.000	23.679	312.563	2.340.782
Húsavíkurkaupstaður	641.332	10.234.232	97.465	86.964		70.158		-	1.286.538
Stykkishólmsbær	626.747	10.341.326	213.093				40.682	537.002	2.812.828
Samtals	89.047.359	1.350.781.575	17.342.062	15.495.409	224.955	2.048.357	3.981.023	52.549.504	228.915.218

NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI

Tafla 4

Fjöldi niðurfellinga, lækkana og styrkveitinga vegna fasteignaskatts í 13 sveitarfélögum

Nr. Sv.	Sveitarfélag	Elli- og örorkulífeyrisþegar		Hús sem notuð eru til tómsundaiðu		Aðrar lækkunar- eða niðurfellingarástæður		Styrkveitingar til greiðslu fasteignaskatts		Samtals niðurfellingar, lækkunir og styrkir	
		Fjöldi matshluta	Afsláttur krónur	Fjöldi matshluta	Afsláttur krónur	Fjöldi matshluta	Afsláttur krónur	Fjöldi matshluta	Afsláttur krónur	Fjöldi matshluta	Afsláttur krónur
0	Reykjavíkurborg	2.172	68.431.000	46	59.938.000	13	618.000	622	42.183.000	2.853	171.170.000
1000	Kópavogsbær	1.528	43.226.141					17	4.764.000	1.545	47.990.141
1100	Seltjarnarneskaupstaður		2.128.000					4	1.498.770	4	3.626.770
1300	Garðabær	90	3.116.000					1	608.000	91	3.724.000
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður		15.200.000	19	5.314.000	1	1.296.000			20	21.810.000
1604	Mosfellsbær	48	924.749	3	553.450	3	3.108.970	115	460.912	169	5.048.081
2000	Reykjanesbær	1.067	14.624.628	2	779.196	5	1.930.781	25	3.865.278	1.099	21.199.883
3000	Akraneskaupstaður	363	9.854.221			2	629.416	5	203.302	370	10.686.939
4000	Ísafjarðarkaupstaður	253	3.174.000					24	1.379.000	277	4.553.000
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	152	2.675.054							152	2.675.054
6000	Akureyrarkaupstaður		16.411.000			11	874.000			11	17.285.000
7300	Fjarðabyggð	130	2.116.360					6	1.117.000	136	3.233.360
8000	Vestmannaeyjakaupstaður	167	3.895.726	1	399.073	1	233.037	12	1.133.247	181	5.661.083
	Samtals	5.970	185.776.879	71	66.983.719	36	8.690.204	831	57.212.509	6.908	318.663.311

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

V. Tillaga nefndarinnar um breytingar á 5. gr. tekjustofnalaga

A. Almennt

Mikilvægasta undanþáguákvæði frá fasteignaskatti er nú að finna í 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Ákvæðið hljóðar svo:

„Undanþegin fasteignaskatti eru sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, kirkjur, skólar, heimavistir, barnaheimili, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, bókasöfn og önnur safnahús og hús annarra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gildir um lóðir slíkra húsa.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt af heilsuhælum, endurhæfingarstöðvum og húsum sem einvörðungu eru notuð til tómsundaiðju sem viðurkennd eru af hlutaðeigandi sveitarstjórn. Sama gildir um lóðir þessara húsa.

Nú eru hús þau, sem um ræðir í 1. og 2. mgr. þessarar greinar, jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og greiðist skatturinn þá hlutfallslega miðað við slík afnot.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt af útihúsum í sveitum ef þau eru einungis nýtt að hluta eða standa ónotuð.“

Ljóst er af umfjöllun í II. kafla að þörf er á að endurskoða ákvæðið verulega, með tilliti til þeirra sjónarmiða sem þar eru rakin. Verður hér á eftir gerð grein fyrir tillögu nefndarinnar um nýtt ákvæði er komi í stað núverandi 1.-3. mgr. 5. gr. og færð rök fyrir tillögunni.

B. Tillaga að breytingu á 5. gr.

Nefndin leggur til að ákvæðum 1.-3. mgr. 5. gr. laga nr. 4/1995 verði breytt með svofelldum hætti:

„Eftirtaldar fasteignir ásamt lóðum eru undanþegnar fasteignaskatti:

- a) kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytis;*
- b) safnahús, að því leyti sem rekstur þeirra er ekki í ágóðaskyni;*
- c) hús erlendra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum.*

Heimilt er sveitarstjórnnum að veita styrki til greiðslu fasteignaskatts vegna starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómsundastarfsemi og mannúðarmála. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis.

Nú eru hús þau sem um ræðir í 1. og 2. mgr. jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til veitinga- eða verslunarreksturs eða til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og ber sveitarstjórn þá að leggja á fasteignaskatt í réttu hlutfalli við slík afnot.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

Tillagan felur í sér að felldar eru brott allar undanþágur núverandi 5. gr., að undanskildum undanþágum vegna kirkna, safnahúsa og húsa í eigu erlendra ríkja. Einnig gerir tillagan ráð fyrir að felldar verði brott heimildir sveitarstjórna til að lækka eða fella niður fasteignaskatt vegna heilsuhæla, endurhæfingarstöðva og húsa sem notuð eru til tómstundaiðju. Þess í stað er lagt til í 2. mgr. ákvæðisins að sveitarstjórnnum verði gert skylt að setja reglur um veitingu styrkja til greiðslu fasteignaskatts. Slíkar styrkveitingar munu væntanlega meðal annars renna til félagasamtaka og sjálfseignarstofnana, en skilyrði er að ekki sé um að ræða starfsemi sem rekin er í ágóðaskyni. Dæmi um starfsemi félagasamtaka sem átt getur undir ákvæðið eru t.d. íþróttahús, skipbrotsmannaskýli og félagsheimili sem ekki eru leigð í ágóðaskyni.

Verði tillögum nefndarinnar um fækkun undanþága hrint í framkvæmd mun það að óbreyttu hafa í för með sér aukinn kostnað fyrir ríkissjóð, m.a. varðandi framhaldsskóla og sjúkrastofnanir. Tekjur sveitarfélaga myndu einnig aukast að sama skapi. Því kann að reynast þörf á að endurskoða tekju- og kostnaðarskiptingu ríkis og sveitarfélaga með tilliti til slíkra breytinga, sbr. 101. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998. Samkvæmt skipunarbréfi hefur nefndinni ekki verið falið að fjalla um fyrrgreint úrlausnarefni en bent skal á að starfandi er nefnd sem hefur það hlutverk að endurskoða verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga.

Hér á eftir verða færð nánari rök fyrir tillögunni.

C. Rökstuðningur fyrir tillögu nefndarinnar

1. Sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum

Allt frá setningu fyrstu laga um fasteignaskatt hefur verið í lögum undanþága vegna sjúkrahúsa eða sjúkrastofnana sem starfa samkvæmt heilbrigðislögum. Sú undanþága byggðist í upphafi annars vegar á samfélagslegum sjónarmiðum og hins vegar því að ríki og sveitarfélög stóðu saman að rekstri heilbrigðisstofnana. Með færslu verkefna milli ríkis og sveitarfélaga annast ríkið nú alla heilbrigðisþjónustu. Sveitarfélögin taka þó enn þátt í þessum rekstri með því að sjúkrastofnanir ríkisins samkvæmt heilbrigðislögum eru undanþegar fasteignaskatti.

Mikil breyting hefur orðið á rekstri heilbrigðisþjónustunnar á síðustu árum og má vænta þess að framhald verði þar á. Fjölmargir aðilar reka nú heilbrigðisþjónustu utan heilbrigðisstofnana og greiða fasteignaskatt af eignum sínum, eigi þeir þær sjálfir, en ella greiðir leigusali skattinn. Þessi heilbrigðisþjónusta er í flestum tilvikum kostuð af ríkissjóði með samningum við Tryggingastofnun ríkisins, en er engu að síður oft í samkeppni við opinberar heilbrigðisstofnanir. Ljóst er að allur rekstrarkostnaður opinberrar heilbrigðisþjónustu kemur ekki fram ef þjónustan er undanþegin gjöldum sem samkeppnisaðilum er gert að greiða. Er af þessum ástæðum ekki hægt að réttlæta þann greinarmun sem gerður er í 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 á sjúkrastofnunum eftir eignarhaldi þeirra.

Nefndin telur að sú þróun sem að framan er lýst muni fyrr en síðar kalla á endurskoðun á starfsumhverfi heilbrigðisstofnana, hverju nafni sem þær nefnast, meðal annars á grundvelli samkeppnissjónarmiða. Eru nefndarmenn því sammála um að leggja til að felld verði úr lögum undanþága fyrir sjúkrastofnanir frá greiðslu fasteignaskatts.

2. Kirkjur og bænahús

Nefndarmenn telja að könnun sem nefndin gerði um umfang undanþága í einstökum sveitarfélögum bendi til þess að framkvæmd sé nokkuð misjöfn hjá sveitarfélögum um hvernig staðið er að álagningu og innheimtu fasteignaskatts hjá trúfélögum öðrum en þjóðkirkjunni. Bænahús eða samkomustaðir slíkra safnaða falla í mörgum tilvikum ekki berum orðum undir undanþáguákvæði 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, enda ekki um eiginlegar kirkjur að ræða í skilningi ákvæðisins. Í Reykjavík hefur sá háttur verið hafður á að trúfélögum sem viðurkennd eru af dóms- og kirkjumálaráðuneytinu er veittur styrkur til greiðslu fasteignaskatts. Er þessum aðilum þannig tryggt fullt jafnræði á við þjóðkirkjuna líkt og nefndin telur skylt samkvæmt 63. og 65. gr. stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála sem íslenska ríkið er skuldbundið af.

Nefndin telur að umrædd undanþága byggji á ríkri hefð og er því ekki lagt til að hún verði afnumin. Þess í stað er lagt til að orðalagi 1. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga verði breytt, þannig að það taki einnig til bænahúsa trúfélaga sem hafa hlotið viðurkenningu dóms- og kirkjumálaráðuneytisins, sbr. lög um skráð trúfélög, nr. 108/1999. Rétt er að taka fram, með vísan til umfjöllunar í II. kafla, að safnaðarheimili eru ekki undanþegin fasteignaskatti.

Nefndin telur rétt að benda á, þrátt fyrir framangreinda niðurstöðu, að brottfall undanþágunnar myndi horfa mjög til einföldunar við álagningu fasteignaskattsins. Yrði þar með komist hjá flóknum vandamálum varðandi trúfélög sem til dæmis iðka bænahald eða safnaðarstarf með óhefðbundnum hætti þannig að ekki sé unnt að benda á ákveðna húseign sem miðpunkt safnaðarstarfs líkt og raunin er almennt um kirkjubyggingar. Slík vandamál verða þó væntanlega fátíð, enda takmarkast undanþágan almennt við eina kirkju eða bænahús safnaðar í hverri sókn. Sá skilningur útilokar að sjálfsögðu engan veginn að fleiri en ein fasteign kunni að vera undanþegin í sveitarfélagi þar sem eru margar sóknir eða trúfélög.

3. Skólar, heimavistir og bamaheimili

Mikil umræða fór fram innan nefndarinnar um rök með og á móti því að undanþiggja skólabyggingar fasteignaskatti. Hafa fulltrúar Sambands íslenskra sveitarfélaga bent á að grunnskólar og leikskólar eru að stærstum hluta reknir af sveitarfélögum og sé því óþarft að undanþiggja þær byggingar fasteignaskatti. Á móti vegur að nokkuð er um að sveitarfélög eigi og starfræki skóla í formi byggðasamlags en nefndin telur að leysa megi vandamál varðandi kostnaðarhlutdeild með samningum milli hlutaðeigandi sveitarfélaga. Þetta vandamál er almennt ekki til staðar að því er varðar leikskóla en örfáir leikskólar eru hins vegar í eigu einkaaðila.

Sömu sjónarmið og rakin eru hér að framan varðandi sjúkrastofnanir eiga um margt við framhaldsskóla. Með breyttri verkaskiptingu ríkis og sveitarfélaga eru framhaldsskólar alfarið verkefni ríkisins. Hafa fulltrúar Sambands sveitarfélaga í nefndinni lýst þeirri skoðun sinni að óviðunandi sé að sveitarfélögin séu með óbeinum hætti að taka þátt í kostnaði við rekstur framhaldsskólanna, auk þess sem þeir benda á þá meginreglu að allur rekstrarkostnaður eigi að vera sýnilegur. Nefndin hefur orðið sammála um að fallast á þessi sjónarmið.

Sveitarfélög hafa aldrei komið með beinum hætti að rekstri skóla á háskólastigi. Er rekstur þeirra almennt á hendi ríkisvaldsins en að undanfögnu hefur þó fjölgað skólum sem reknir eru af einkaaðilum eða sjálfseignarstofnunum. Verði þessir aðilar skyldaðir til greiðslu fasteignaskatts kann það að hafa nokkur áhrif á rekstargrundvöll þeirra. Á hitt skal bent að

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

viðkomandi sveitarfélögum er frjálst að veita háskólum styrki til greiðslu fasteignaskatts, enda séu þeir ekki reknir í ágóðaskyni. Telur nefndin því ekki sérstök rök til að undanskilja þessa aðila greiðslu fasteignaskatts.

Samkvæmt framansögðu hefur náðst um það samstaða í nefndinni að leggja til að undanþágur vegna allra skóla og barnaheimila verði felldar brott úr lögum. Til frekari stuðnings tillögunni hefur verið bent á að einkaframkvæmd er nokkuð farin að ryðja sér til rúms vegna framkvæmda á flestum skólastigum. Leiðir sú þróun til þess að þörf er á að einfalda reglur um álagningu fasteignaskatts á skólabyggingar.

4. Íþróttahús

Algengast er að íþróttahús séu í eigu sveitarfélaganna sjálfra. Nokkuð er þó um að íþróttafélög eigi og reki slík hús, auk þess sem einkaframkvæmd er orðin vel þekkt aðferð til uppbyggingar á þessu sviði. Einnig er þekkt að einkaaðilar standi að rekstri íþróttahúsa og líkamsræktarstöðva með fjárhagslegan ávinning að markmiði. Þegar sveitarfélög og félagasamtök leigja út íþróttasali eða koma fyrir líkamsræktartækjum í húsnæði sínu til afnota fyrir almenning eru þessir aðilar í mörgum tilvikum komnir í beina samkeppni við einkaaðila. Standa hinir síðarnefndu oft höllum fæti við þær aðstæður, enda er aðgangseyrir að íþróttamannvirkjum sveitarfélaga almennt niðurgreiddur og þess ekki ávallt gætt að sá rekstur sem er á samkeppnismarkaði sé nægilega aðgreindur frá annarri þjónustu sem þar er veitt. Telur nefndin að afnám undanþágu vegna íþróttahúsa muni í framtíðinni stuðla að því að gefa rétta mynd af raunverulegum rekstrarkostnaði þessara mannvirkja.

Nefndin leggur því til að undanþága vegna íþróttamannvirkja verði afnumin, m.a. með það fyrir augum að jafna samkeppnisstöðu. Verður að telja líklegt að sveitarfélög muni almennt nýta sér heimild til að veita íþróttafélögum styrki til greiðslu fasteignagjalda, í þeim tilvikum sem rekstur íþróttamannvirkja er í þeirra höndum. Telur nefndin því ástæðulaust að óttast að þessi breyting muni hafa veruleg áhrif á afkomu íþróttafélaga.

5. Sæluhús og skipbrotsmannaskýli

Fasteignamat sæluhúsa og skipbrotsmannaskýla er almennt afar lágt og hefur afnám undanþága vegna þeirra því lítil áhrif á afkomu einstakra sveitarfélaga. Þá má telja afar líklegt að sveitarfélög muni veita styrki til þeirra félagasamtaka sem eiga slík hús, til að standa straum af skattinum, svo fremi sem húsin eru ekki leigð til ferðaþjónustu eins og nú er nokkuð farið að tíðkast varðandi sæluhús. Telur nefndin því að afnám undanþágunnar verði fyrst og fremst til þess að einfalda álagningu fasteignaskatts, sem er eitt af yfirlýstum markmiðum nefndarinnar, og stuðla að því að gera tekjur og útgjöld sveitarfélaga sýnilegri en nú er. Að öðru leyti mun breytingin ekki hafa veruleg áhrif.

6. Bókasöfn og önnur safnahús

Almenningsbókasöfn eru að stærstum hluta í eigu sveitarfélaga þótt enn sé nokkuð um að lestrarfélög eða aðrir aðilar starfræki smærri söfn. Tekjur sveitarfélaga munu því ekki aukast að ráði þótt undanþága vegna bókasafna falli brott, ef frá eru taldar tekjur sem Reykjavíkurborg myndi hlotnast vegna Þjóðarbókhöðunnar háskólabókasafns. Leggur nefndin því til að undanþága vegna bókasafna falli brott.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

Að því er varðar önnur söfn gerir nefndin ráð fyrir að sveitarfélög myndu í mörgum tilvikum veita rekstaraðilum styrki til að standa undir greiðslu fasteignaskatts. Þetta yrði þó væntanlega ekki algilt, t.d. er hugsanlegt að ríkissjóður yrði fyrir fjárútlátum vegna safna sem eru í opinberri eigu ef undanþágan félli brott. Skiptar skoðanir urðu um það í nefndinni hvort rétt væri að fella undanþáguna brott en samstaða náðist um að leggja til að undanþágan verði áfram í lögum. Byggist sú afstaða nefndarinnar fyrst og fremst á því að um er að ræða þýðingarmikla menningar- og fræðslustarfsemi sem almennt er ekki í samkeppnisrekstri. Um skilgreiningu á hvaða fasteignir geta fallið undir undanþáguna vísast til 4. gr. safnalaga, nr. 106/2001.

7. Hús erlendra ríkja

Undanþága vegna húsa erlendra ríkja hefur verið óbreytt í lögum frá árinu 1921. Nefndin taldi rétt að leita álits utanríkisráðuneytisins á því að hve miklu leyti ákvæðið væri í samræmi við ákvæði Vínarsamningsins um stjórn málasamband frá 1961. Ísland gerðist aðili að þeim samningi árið 1971. Einnig óskaði nefndin álits utanríkisráðuneytisins um hvort því væri kunnugt um hvaða aðili bæri kostnað af undanþágum vegna fasteignaskatta í þeim löndum þar sem Ísland hefur sendiráð. Vísaði nefndin til þess að henni væri kunnugt að í Kanada væri það ríkið sem greiddi fasteignaskattinn fyrir sendiríkið og bæri hlutaðeigandi sveitarfélag því ekki tekjutap vegna þessara mannvirkja.

Í svari utanríkisráðuneytisins kemur fram að ráðuneytið telur undanþáguákvæði 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, ekki ganga lengra í því að undanskilja fasteignir í eigu eða umsjá sendiráða erlendra ríkja en þörf er á samkvæmt Vínarsamningnum. Jafnframt telur ráðuneytið skýrt, skv. 1. mgr. 34. gr. samningsins, að sendierindreki skuli vera undanþeginn öllum gjöldum og sköttum á einstaklinga og fasteignir, hvort sem um er að ræða álögur til ríkis, sveitarfélaga eða annarra umdæma. Er það mat ráðuneytisins að ekki skipti máli hvort fasteign er eign sendiríkis eða leiguhúsnaði. Ef fasteign er í einkaeigu þurfa þó skilyrði b-liðar 34. gr. Vínarsamningsins að vera uppfyllt, þ.e. að sendierindreki hafi vörslur fasteignanna á vegum sendiríkisins til nota fyrir sendiráðið.

Hvað síðustu spurningu nefndarinnar varðar telur utanríkisráðuneytið að fyrirkomulag sé með ýmsum hætti í öðrum ríkjum og engin algild regla í þeim efnum. Hafi fyrirkomulag í Kanada því ekki fordæmisgildi. Tekið er fram í bréfinu að ráðuneytið hefur falið sendiráðum Íslands að afla upplýsinga um fyrirkomulag þessara mála erlendis.

Í ljósi þessa svars utanríkisráðuneytisins telur nefndin ljóst að ekki er unnt að afnema né skerða undanþáguákvæði varðandi hús erlendra ríkja sem notuð eru af sendimönnum í milliríkjaerindum. Er lagt til að orðalag ákvæðisins verði óbreytt hvað þessar fasteignir varðar.

VI. Ákvæði í sérlögum um undanþágur frá fasteignaskatti

A. Almenn

Ákvæði er að finna í allnokkrum sérlögum um undanþágur frá fasteignaskatti. Má skipta þeim ákvæðum í þrjá flokka:

- *Undanþágur í ýmsum lögum um raforkumál*
- *Undanþágur vegna opinberra stofnana og sjóða*
- *Undanþágur vegna norrænna stofnana og sjóða*

Á undanförunum árum hefur nokkuð áunnist við að fækka undanþáguákvæðum, einkum að því er varðar opinberar stofnanir og sjóði. Þannig er í núgildandi lögum um Byggðastofnun, nr. 106/1999, einungis að finna ákvæði um undanþágu frá öllum opinberum gjöldum og sköttum til ríkissjóðs. Í 21. gr. eldri laga um Byggðastofnun, nr. 64/1985, náði undanþága þessi einnig til gjalda og skatta til sveitarsjóðs og annarra stofnana. Í greinargerð með 16. gr. frumvarps til laga nr. 106/1999 er sú ástæða tilgreind fyrir breytingunni að „Ekki þykir eðlilegt að undanþiggja Byggðastofnun sérstaklega frá gjöldum sveitarfélaga og annarra aðila.“

Einnig er vert að nefna að með lögum nr. 92/2000 um breytingu á lögum 92/1994, um Þróunarsjóð sjávarútvegsins, var felldur brott fyrri málsliður 16. gr. laganna sem undanþáði sjóðinn frá greiðslu fasteignagjalda. Töldu flutningsmenn frumvarps þess sem varð að lögum nr. 92/2000 að ákvæðið virkaði andstætt tilgangi sínum, þar sem þess væru dæmi að sjóðurinn ætti fiskverkunarhús árum saman án þess að greiða af þeim fasteignaskatt. Samkvæmt greinargerð með lögum nr. 92/1994 var hins vegar einungis gert ráð fyrir að á undanþáguna reyndi tímabundið vegna fasteigna sem sjóðurinn eignaðist við nauðungarsölu.

B. Ákvæði laga um raforkumál

Orkulög nr. 58/ 1967

80. gr. „Orkustofnun, Rafmagnsveitur ríkisins, Rafmagnseftirlit ríkisins (...) og Jarðboranir ríkisins eru undanþegin tekjuskatti, útsvari, aðstöðugjaldi, stimpilgjaldi og öðrum sköttum til ríkis, sveitar- og bæjarfélaga.“

Lög um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða, nr. 40/ 2001

12. gr. „Orkubú Vestfjarða hf. er undanþegið tekjuskatti, útsvari, stimpilgjaldi og öðrum sköttum til ríkis og sveitarfélaga.“

Lög um Landsvirkjun nr. 42/ 1983

16. gr. „Landsvirkjun er undanþegin tekjuskatti, eignarskatti, stimpilgjöldum vegna lána sem fyrirtækið tekur eða vegna eignaafsala til fyrirtækisins, útsvari, aðstöðugjaldi svo og öðrum gjöldum til sveitarfélaga. Þó skal Landsvirkjun greiða til sveitarfélaga þau opinber gjöld sem gert er að greiða af húseignum Landsvirkjunar samkvæmt öðrum lagafyrirmælum.“

Lög um Hitaveitu Suðurnesja nr. 10/ 2001

14. gr. „Um skyldu Hitaveitu Suðurnesja til greiðslu opinberra gjalda til ríkis og sveitarsjóða fer á sama hátt sem um skyldu sveitarfélaga er slíkan rekstur hafa með höndum. Hitaveita Suðurnesja skal undanþegin stimpilgjöldum.“

Lög um raforkuver nr. 60/ 1981

5. gr. „Virðjunar- og rekstraraðili skv. 1. og 2. gr. er undanþeginn tekjuskatti, stimpilgjöldum, útsvari, aðstöðugjaldi og öðrum gjöldum til ríkis og sveitarfélaga að því er varðar framkvæmdir skv. 1. og 2. gr. Þó skal greiða sveitarfélögum þau gjöld sem rekstraraðila er gert að greiða vegna húseigna samkvæmt öðrum lagafyrirmælum.“

C. Ákvæði laga um opinberar stofnanir eða sjóði

Lög um Verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins nr. 39/ 1990

13. gr. „Verðjöfnunarsjóður sjávarútvegsins er undanþeginn opinberum gjöldum og sköttum hverju nafni sem nefnast.“

Lög um Útflutningsráð Íslands nr. 114/ 1990

7. gr. „Útflutningsráð skal starfrækja skrifstofu sem annast öll dagleg störf og þau verkefni er stjórnin tekur ákvörðun um. Skrifstofan skal hafa sjálfstæðan fjárhag og reikningshald. Hún skal undanþeginn opinberum gjöldum og sköttum til ríkissjóðs og sveitarfélaga. ...“

Lög um Lýðveldissjóð nr. 125/ 1994

5. gr. „Lýðveldissjóður er undanþeginn öllum opinberum gjöldum og sköttum til ríkissjóðs eða sveitarsjóðs eða annarra stofnana.“¹

D. Ákvæði laga um norrænar stofnanir og sjóði:

Lög um norrænan tækni- og iðnþróunarsjóð, nr. 54/ 1973

2. gr. „Sjóðurinn er undanþeginn opinberum gjöldum og sköttum hér á landi. Sjóðurinn er undanþeginn stimpilgjöldum af lánum og öðrum fjárskuldbindingum, er hann kann að taka á sig hér á landi.“

Lög um Þróunarsjóð fyrir Færeyjar, Grænland og Ísland nr. 4/ 1987

3. gr. „Sjóðurinn skal vera undanþeginn aðstöðugjaldi, landsútsvari, tekju- og eignarskatti, svo og öðrum gjöldum sem lögð kunna að vera á tekjur, eignir eða veltu til ríkis eða sveitarfélaga.“

Lög um norrænan þróunarsjóð nr. 14/ 1989

3. gr. „Sjóðurinn skal vera undanþeginn aðstöðugjaldi, landsútsvari, tekjuskatti og eignarskatti, svo og öðrum gjöldum sem lögð kunna að vera á tekjur, eignir eða veltu til ríkis eða sveitarfélaga.“

Lög um norrænt fjármögnunarfélag á sviði umhverfisvæmdar nr. 102/ 1990

3. gr. „Félagið skal undanþegið aðstöðugjaldi, landsútsvari, tekjuskatti og eignarskatti, svo og öðrum gjöldum sem lögð kunna að vera á tekjur, eignir eða veltu til ríkis eða sveitarfélaga.“

E. Niðurstöður og tillögur nefndarinnar um breytingar á sérlögum

Ljóst er af framangreindri upptalningu að þýðingarmestu undanþáguákvæði samkvæmt sérlögum er að finna í ýmsum lögum um raforkumál. Önnur ákvæði sérlaga sem talin eru upp hér að framan geta ekki talist hafa mikil áhrif á tekjustofna sveitarfélaga. Nefndin telur hins vegar mikilvægt að hafa í huga að til að ná því markmiði að samræma og einfalda skattlagningu af fasteignum er nauðsynlegt að hafa undanþágur eins fáar og frekast er kostur.

Með vísan til hlutverks nefndarinnar samkvæmt skipunarbréfi og þeirrar þróunar sem rakin er í inngangi þessa kafla um fækkun undanþága, telur nefndin að ekki sé unnt að réttlæta að

¹ Samkvæmt 1. gr. laganna var Lýðveldissjóði ætlað að starfa frá ársbyrjun 1995 til ársloka 1999. Lögin eru engu að síður enn í gildi og þykir rétt að geta þeirra í umfjöllun nefndarinnar.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

undanþiggja Verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins, Útflutningsráð og Lýðveldissjóð frá greiðslu fasteignaskatts. Telur nefndin að rekstur þessara aðila muni ekki skaðast af því þótt þeim verði gert að greiða fasteignaskatt af eignum sínum líkt og aðrir opinberir sjóðir og stofnanir verða að gera.

Að því er varðar ákvæði laga um hina ýmsu norrænu sjóði og stofnanir er vert að hafa í huga að umrædd löggjöf er til staðfestingar milliríkjasamningum sem íslenska ríkið er skuldbundið af að þjóðarétti. Kann því að vera erfiðleikum háð að fella undanþáguákvæðin úr gildi. Hins vegar telur nefndin rétt að benda á að erfitt er að finna haldbær rök til þess að undanskilja umrædda aðila greiðslu fasteignaskatts.

Um vandamál tengd orkufyrirtækjum hefur áður verið rætt í II. kafla skýrslunnar. Varðandi þau ákvæði laga um raforkuframléiðslu sem rakin eru hér að framan ber einkum að hafa þrennt í huga. Í fyrsta lagi hafa mörg sveitarfélög af því mikla hagsmuni að raforkufyrirtæki greiði fasteignaskatt af öllum fasteignum. Í öðru lagi skortir mjög á að orðalag undanþáguákvæða sé samræmt og hafa sveitarfélög til dæmis talið sér heimilt að innheimta fasteignaskatt af eignum Hitaveitu Suðurnesja, á meðan önnur orkufyrirtæki hafa verið undanþegin fasteignaskatti. Í þriðja lagi verður að líta til þess að aðstæður á raforkumarkaði eru í þann veginn að taka miklum breytingum. Nú stendur fyrir dyrum að samkeppni í raforkuframléiðslu og raforkusölu verði gefin frjáls. Þar með kunna nýir aðilar, innlendir jafnt sem erlendir, að bætast í hóp þeirra opinberu fyrirtækja sem nú starfa á raforkumarkaði. Er ljóst að undanþágur frá greiðslu opinberra gjalda, hverju nafni sem þau nefnast, fela að jafnaði í sér ríkisstyrki sem tæplega samræmast samkeppnislögum né samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

Telur nefndin því óhjákvæmilegt að nú þegar verði hafinn undirbúningur að því að fella úr lögum eða endurskoða undanþágur frá fasteignaskatti vegna fyrirtækja í orkugeiranum. Jafnframt ítrekar nefndin þau sjónarmið sem rakin eru í II. kafla skýrslunnar, um nauðsyn þess að endurskoða ákvæði 26. gr. laga um skráningu og mat fasteigna, nr. 6/2001.

VII. Samantekt um tillögur nefndarinnar

A. Samantekt

Eins og áður er komið fram hefur nefndin yfirfarið öll ákvæði í lögum er kveða á um undanþágur frá greiðslu fasteignaskatts. Einnig hefur nefndin kannað umfang undanþága og framkvæmd annarra ívilnana vegna fasteignaskatts. Niðurstaða þeirrar vinnu er sú að þörf sé verulegrar einföldunar við álagningu fasteignaskatts og telur nefndin að þeirri einföldun verði best náð með því aðfækka þeim undanþágum sem nú er að finna í lögum.

Nefndin gerir tillögu um nýja 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995. Miðar tillagan að því að fella brott undanþágur vegna sjúkrastofnana samkvæmt heilbrigðislögum, skóla, heimavista, barnaheimila, íþróttahúsa, skipbrotsmannaskýla, sæluhúsa og bókasafna. Eftir munu því einungis standa undanþágur vegna kirkna, safnahúsa og húsa annarra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum.

Þá leggur nefndin til að í stað heimilda til niðurfellingar eða lækkunar fasteignaskatts skv. 2. og 5. mgr. 5. gr. tekjustofnalaga verði kveðið skýrt á um heimildir sveitarstjórna til styrkveitinga til greiðslu fasteignaskatts vegna starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi og mannúðarmála. Þá er lagt til að sveitarstjórnnum verði gert skylt að setja reglur um beitingu þessarar heimildar. Áfram er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir geti lækkað eða felld niður fasteignaskatt sem elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.

Undanþáguákvæði er ekki einvörðungu að finna í lögum um tekjustofna sveitarfélaga. Í sérlögum er t.d. kveðið á um undanþágur vegna raforkufyrirtækja og opinberra stofnana eða sjóða. Nefndin leggur til að þessi ákvæði verði felld brott úr lögum, að undanskildum undanþágum vegna norrænna stofnana og sjóða, sem byggjast á þjóðréttarlegum skuldbindingum íslenska ríkisins.

Nefndin vill að lokum ítreka að það samkomulag sem náðst hefur um tillögur nefndarinnar byggist á því að fram fari endurskoðun á fjármálalegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga, sbr. 101. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 45/1998.

B. Tillögur að lagabreytingum

Í stað núgildandi 1-3. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, komi svohljóðandi ákvæði:

- „Eftirtaldar fasteignir ásamt lóðum eru undanþegnar fasteignaskatti:
- c) kirkjur og bænahús íslensku þjóðkirkjunnar og annarra trúfélaga sem hlotið hafa skráningu dóms- og kirkjumálaráðuneytis;
 - d) safnahús, að því leyti sem rekstur þeirra er ekki rekinn í ágóðaskyni;
 - c) hús erlendra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum.

NEFND UM UNÐANÞÁGUR FRÁ FASTEIGNASKATTI

Heimilt er sveitarstjórnnum að veita styrki til greiðslu fasteignaskatts vegna starfsemi sem ekki er rekin í ágóðaskyni, svo sem vegna menningar-, æskulýðs- og tómstundastarfsemi og mannúðarmála. Skylt er sveitarstjórn að setja reglur um beitingu þessa ákvæðis.

Nú eru hús þau sem um ræðir í 1. og 2. mgr. jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til veitinga- eða verslunarreksturs eða til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og ber sveitarstjórn þá að leggja á fasteignaskatt í réttu hlutfalli við slík afnot.“

Þá er lagt til að felldar verði brott undanþágur frá fasteignaskatti í eftirtöldum lögum, en ekki er gerð ákveðin tillaga að nýju orðalagi umræddra ákvæða:

- *Orkulögum, nr. 58/1967 – 80. gr.*
- *Lögum um stofnun hlutafélags um Orkubú Vestfjarða, nr. 40/2001 – 12. gr.*
- *Lögum um Landsvirkjun, nr. 42/1983 – 16. gr.*
- *Lögum um Hitaveitu Suðurnesja, nr. 10/2001 – 14. gr.*
- *Lögum um raforkuver, nr. 60/1981 – 5. gr.*
- *Lögum um Verðjöfnunarsjóð sjávarútvegsins, nr. 39/1990 – 13. gr.*
- *Lögum um Útflutningsráð Íslands, nr. 114/1990 – 7. gr.*
- *Lögum um Lýðveldissjóð, nr. 125/1994 – 5. gr.*

NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI

**Fylgiskjal - Áætluð fjárhagsleg áhrif
tillagna nefndarinnar**

* Um er að ræða áætlað hlutfall sem reiknast af öllum fasteignum sem falla undir undanþáguákvæði laga, að frátöldum kirkjum og sendiráðum.

**Miðað er við álagningarhlutfall fasteignaskatts í b-flokki í viðkomandi sveitarfélagi á árinu 2001. Tekjuauki er vegna fasteigna sem eru ekki í eigu sveitarfélags og verða ekki lengur undanþegnar fasteignaskatti.

Svf.nr	nafn sveitarfélags	Áætlaður eignarhluti sveitarfél. í undanþ.eignum*	Áætlað hlutfall kirkna og sendir. af heildar-undanþ.eignum	Áætlaður tekjuauki sveitarfélags v/fækkaðra undanþága**	Hlutf.leg skipting tekna
0	Reykjavíkurborg	52,0%	6,0%	395.989	51,1%
1000	Kópavogsbær	66,1%	8,6%	35.693	4,6%
1100	Seltjarnarneskaupstaður	87,9%	4,8%	1.405	0,2%
1300	Garðabær	74,1%	6,8%	7.032	0,9%
1400	Hafnarfjarðarkaupstaður	55,4%	4,4%	32.803	4,2%
1603	Bessastaðahreppur	100,0%	17,9%	0	0,0%
1604	Mosfellsbær	79,5%	1,4%	2.504	0,3%
1606	Kjósarhreppur	97,5%	12,3%	12	0,0%
2000	Reykjanesbær	61,4%	6,1%	9.555	1,2%
2300	Grindavíkkaupstaður	77,3%	10,3%	945	0,1%
2503	Sandgerðisbær	100,0%	4,4%	0	0,0%
2504	Gerðahreppur	0,6%	63,0%	1.542	0,2%
2506	Vatnsleysustrandarhreppur	97,0%	1,9%	63	0,0%
3000	Akraneskaupstaður	44,3%	1,6%	12.407	1,6%
3501	Hvalfjarðarstrandahreppur	23,4%	25,4%	480	0,1%
3502	Skilmannahreppur	95,3%	0,0%	2	0,0%
3503	Innri-Akraneshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
3504	Leirár- og Melahreppur	10,0%	90,0%	686	0,1%
3506	Skorradalshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
3510	Borgarfjarðarsveit	61,8%	12,5%	1.388	0,2%
3601	Hvítársíðahreppur	0,0%	38,4%	20	0,0%
3609	Borgarbyggð	67,4%	6,3%	2.546	0,3%
3701	Kolbeinsstaðahreppur	10,0%	90,0%	0	0,0%
3709	Eyrarsveit	66,6%	5,9%	1.038	0,1%
3710	Helgafellssveit	0,0%	47,4%	32	0,0%
3711	Stykkishólmsbær	53,0%	13,8%	4.880	0,6%
3713	Eyja- og Miklaholtshreppur	98,6%	4,6%	7	0,0%
3714	Snæfellsbær	75,3%	9,9%	1.031	0,1%
3809	Saurbæjarhreppur	50,0%	50,0%	207	0,0%
3811	Dalabyggð	87,6%	9,6%	253	0,0%
4100	Bolungarvíkurkaupstaður	34,0%	5,3%	2.175	0,3%
4200	Ísafjarðarbær	39,1%	5,7%	19.080	2,5%
4502	Reykhólahreppur	51,5%	10,4%	975	0,1%
4604	Tálknafjarðarhreppur	94,2%	2,3%	62	0,0%
4607	Vesturbyggð	64,8%	7,9%	1.375	0,2%
4803	Súðavíkurhreppur	71,8%	8,6%	332	0,0%
4901	Árneshreppur	100,0%	51,7%	0	0,0%
4902	Kaldrananeshreppur	84,9%	3,9%	22	0,0%
4904	Hól mavíkurhreppur	27,2%	11,2%	1.173	0,2%
4905	Kirkjubólshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
4908	Bæjarhreppur, Strand.	94,8%	13,1%	6	0,0%
4909	Broddaneshreppur	79,4%	20,6%	21	0,0%

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

5000	Siglufjarðarkaupstaður	3,7%	8,7%	6.453	0,8%
5200	Sveitarfélagið Skagafjörður	40,6%	4,4%	10.910	1,4%
5508	Húnaþing vestra	57,8%	7,0%	2.490	0,3%
5601	Áshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
5602	Sveinsstaðahreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
5603	Torfalækjarhreppur	62,7%	0,0%	378	0,0%
5604	Blönduósbær	58,9%	3,9%	1.758	0,2%
5605	Svínavatnshreppur	0,0%	0,1%	29.490	3,8%
5606	Bólstaðarhlíðahreppur	0,0%	89,8%	79	0,0%
5607	Engihlíðahreppur	15,1%	84,9%	2	0,0%
5608	Vindhælishreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
5609	Höfðahreppur	75,7%	11,2%	423	0,1%
5610	Skagahreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
5706	Akrahreppur	49,7%	26,4%	0	0,0%
6000	Akureyrarkaupstaður	40,2%	6,0%	57.474	7,4%
6100	Húsavíkurkaupstaður	60,9%	1,4%	4.141	0,5%
6200	Ólafsfjarðarkaupstaður	61,3%	7,8%	2.060	0,3%
6400	Dalvíkurbyggð	63,2%	4,5%	4.315	0,6%
6501	Grímseyjarhreppur	50,0%	50,0%	127	0,0%
6504	Hríseyjarhreppur	84,8%	8,7%	87	0,0%
6506	Arnarneshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
6513	Eyjafjarðarsveit	44,7%	3,8%	694	0,1%
6514	Hörgárbyggð	99,5%	1,1%	10	0,0%
6601	Svalbarðsstrandarhr.	99,6%	4,3%	3	0,0%
6602	Grytubakkahreppur	95,3%	3,4%	48	0,0%
6604	Hálshreppur	1,3%	69,1%	20	0,0%
6605	Ljósavatnshreppur	2,7%	13,5%	1.229	0,2%
6606	Bárðdælahreppur	0,0%	4,7%	0	0,0%
6607	Skútustaðahreppur	44,2%	0,0%	2.030	0,3%
6608	Reykðælahreppur	46,8%	2,4%	587	0,1%
6609	Aðaldælahreppur	20,9%	0,8%	5.463	0,7%
6610	Reykjahreppur	0,0%	26,4%	0	0,0%
6611	Tjörneshreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
6701	Kelduneshreppur	26,5%	5,4%	51	0,0%
6702	Öxarfjarðahreppur	71,1%	2,6%	428	0,1%
6705	Raufarhafnarhreppur	90,0%	2,6%	165	0,0%
6706	Svalbarðshreppur	68,3%	0,0%	30	0,0%
6707	Þórshafnarhreppur	64,8%	13,3%	1.297	0,2%
7000	Seyðisfjarðarkaupstaður	1,8%	11,7%	3.373	0,4%
7300	Fjarðabyggð	41,8%	4,9%	7.736	1,0%
7501	Skeggjastaðahreppur	94,3%	3,9%	8	0,0%
7502	Vopnafjarðahreppur	60,8%	5,6%	1.313	0,2%
7505	Fljótsdalshreppur	0,0%	68,2%	57	0,0%
7506	Fellahreppur	100,0%	2,0%	0	0,0%
7509	Borgarfjarðahreppur	45,7%	5,3%	106	0,0%
7512	Norður-Hérað	99,1%	8,9%	4	0,0%
7605	Mjóafjarðahreppur	82,4%	14,4%	0	0,0%
7610	Fáskrúðsfjarðahreppur	0,0%	98,7%	3	0,0%
7611	Búðahreppur	47,4%	4,1%	1.881	0,2%
7612	Stöðvarhreppur	73,2%	0,0%	374	0,0%
7613	Breiðdalshreppur	49,4%	30,0%	79	0,0%
7617	Djúpavogshreppur	76,2%	13,9%	379	0,0%
7618	Austur-Hérað	36,5%	2,1%	10.462	1,4%
7708	Sveitarfélagið Hornafjörður	50,5%	5,6%	3.205	0,4%
8000	Vestmannaeyjabær	57,5%	8,9%	6.981	0,9%
8200	Sveitarfélagið Árborg	43,2%	4,1%	14.266	1,8%
8508	Mýrdalshreppur	55,2%	6,6%	826	0,1%
8509	Skaftárhreppur	60,7%	14,2%	584	0,1%

**NEFND UM UNÐANÞÁGUR
FRÁ FASTEIGNASKATTI**

8601	A.-Eyjafjallahreppur	20,9%	4,4%	401	0,1%
8602	V.-Eyjafjallahreppur	85,3%	66,4%	20	0,0%
8603	A.-Landeyjahreppur	60,9%	36,5%	110	0,0%
8604	V.-Landeyjahreppur	0,0%	100,0%	0	0,0%
8605	Fljótshlíðahreppur	41,1%	50,7%	238	0,0%
8606	Hvolhreppur	54,8%	0,5%	2.177	0,3%
8607	Rangárvallahreppur	67,2%	1,5%	1.211	0,2%
8610	Ásahreppur	0,0%		10.506	1,4%
8611	Djúpárhreppur	5,6%	1,4%	7.642	1,0%
8612	Holta- og Landsveit	100,0%	24,9%	0	0,0%
8701	Gaulverjabæjarhreppur	100,0%	8,0%	0	0,0%
8706	Hraungerðishreppur	100,0%	13,1%	0	0,0%
8707	Villingaholtshreppur	77,7%	22,3%	0	0,0%
8708	Skeiðahreppur	80,8%	2,8%	233	0,0%
8709	Gnúpverjahreppur	15,7%	0,9%	5.401	0,7%
8710	Hrunamannahreppur	92,0%	15,0%	147	0,0%
8711	Biskupstungnahreppur	77,7%	20,3%	433	0,1%
8712	Laugardalshreppur	25,4%	0,2%	3.917	0,5%
8714	Pingvallahreppur	0,0%	72,0%	45	0,0%
8716	Hveragerðisbær	10,9%	6,7%	7.044	0,9%
8717	Sveitarfélagið Ölfus	78,9%	14,8%	628	0,1%
8719	Grímsnes- og Grafningshreppur	12,1%	1,1%	12.538	1,6%
	Samtals þús. kr.			774.310	