

## **Frumvarp um Þjóðskrá, 339. mál**

Frjáls endurnot opinberra upplýsinga eru mikið hagsmunamál alls almennings enda eru þess ótal dæmi erlendis að þau hafi stuðlað að miklum efnahagslegum framförum. Í tilskipuninni sem endurnotafrumvarpinu er ætlað að innleiða (2013/37/EU), er kveðið á um það að feli gjaldskrárfjármögnun ríkisstofnana í sér gjaldtöku umfram það sem samrýmist frjálsum endurnotum, beri stjórnvöldum að endurskoða það fyrirkomulag reglulega (22. gr.). Endurskoðun á gjaldtöku hefur aftur á móti ekki farið fram í tengslum við framlagningu þess frumvarps sem hér liggur fyrir.

Í 5. gr. frumvarpsins til nýrra laga um Þjóðskrá kveðið á um gjaldtökuheimildir stofnunarinnar og kemur þar þvert á móti skýrt fram að um er að ræða undantekningu frá umræddum lögum um frjáls endurnot. Í greininni felst að gjaldi fyrir upplýsingar Þjóðskrár er ætlað að standa ekki aðeins undir beinum kostnaði við afhendingu upplýsinganna til notandans eins og þegar um frjáls endurnot er að ræða, heldur einnig undir beinum og óbeinum kostnaði við söfnun og umsýslu þeirra til upphaflegra nota. Í 3. kafla greinargerðar með frumvarpinu eru síðan tekin af öll tvímæli um að gjaldheimtunni er ætlað að standa undir öllum rekstrarkostnaði stofnunarinnar, en ekki aðeins stórum hluta hans eins og verið hefur. Er í greinargerðinni vikið að frjálsum endurnotum upplýsinga, en aðeins getið undantekningarinnar sem 10. gr. endurnotafrumvarpsins heimilar og látið undir hjá líða að nefna þá skyldu stjórnvalda til að endurskoða þetta rekstrarform m.t.t. frjálsra endurnota, sem felst í 22. gr. tilskipunarinnar.

Gjaldskrárfjármögnun Þjóðskrár felur í sér þá hagsmunaárekstra að samhliða því að þjónusta almennung þarf stofnunin sífellt að reka fjárhagslega hagsmuni sína gagnvart þessum aðilum. Er óviðunandi að stofnun sem hefur með höndum umsýslu upplýsinga um þegnana sé ekki sjálfstæð, heldur sé gert að selja þessar upplýsingar til að fjármagna rekstur sinn. Í 5. gr. frumvarpsins um Þjóðskrá er gefið til kynna að gjaldskrá stofnunarinnar byggji á hlutlægum grunni þar sem utanaðkomandi ráðgjafi sé fenginn til að deila kostnaði niður á söluvörur og ákvarða verð þeirra. Í reynd er þó um heimild til sjálfstöku að ræða sökum þess að verðákvörðunin gengur að áætluðu solumagni og heildarkostnaði Þjóðskrár sem gefnum, en um þetta tvennt er enginn til frásagnar nema stofnunin sjálf.

Hér verður aðeins vikið að hluta starfsemi Þjóðskrár, þ.e. Fasteignaskrá og Kaupskrá fasteigna og tilgreindar nokkrar óheppilegar afleiðingar gjaldskrárfjármögnunar á þá starfsemi. Fasteignamarkaðurinn á meðal þeirra sviða efnahagslífsins sem fela í sér stærstu tækifærin til nýsköpunar í hverju landi og byggjast þau tækifæri alfarið á frjálsum endurnotum opinberra upplýsinga. Mörg dæmi eru um blómleg nýsköpunarfyrirtæki erlendis sem aldrei hefðu orðið til, hefðu endurnot ekki verið frjáls, svo sem Zillow í Bandaríkjunum ([www.zillow.com](http://www.zillow.com)), Booli í Svíþjóð ([www.booli.se](http://www.booli.se)) og Boliga í Danmörku ([www.boliga.dk](http://www.boliga.dk)). Leyfa Norðurlöndin frjálsan aðgang að fasteignaupplýsingum án gjaldtöku og hafa lengi gert. Í þessu felast ekki aðeins hagsmunir fárra frumkvöðla, heldur á allur almennungur mikið undir því að greining fasteignamarkaðar sé réttvísandi og þjónusta öll eins og best verður á kosið. Stöndum við Norðurlöndunum langt að baki á þessu sviði. Kom í ljós eftir bankahrunið að fasteignalánaákvæðanir höfðu byggst á ófullkomnum upplýsingum og varð tjónið m.a. af þeim sökum meira hér en á hinum Norðurlöndunum.

Fasteignamatið þjónar í orði kveðnu fyrst og fremst hlutverki mælikvarða á skattstofn. Þrátt fyrir það er þess krafist í lögum um skráningu og mat fasteigna, að matið endurspegli "gangverð". Þetta hefur í för með sér að Fasteignamatið er einnig notað sem viðmið í viðskiptum með fasteignir og við fjármögnun þeirra, en það er óheppilegt vegna þess að mat á skattstofni og markaðsverði gerir ólíkar kröfur. Í fyrra tilvikinu er mikilvægt að matið sé sé varfærið og allur vafi sé skattgreiðandanum í vil. Hepplegt er að skattmat taki sem minnstum breytingum og að það sé gagnsætt, svo ekki krefjist sérþekkingar að skilja það. Í síðara tilvikinu er mikilvægt að verðmatið fylgi markaðnum vel og gefi raunsanna mynd af verðsveiflum hans yfir tíma. Minna máli skiptir þó matið sé síbreytilegt og tæknilega flókið, ef fullkomnustu aðferðum er sannanlega beitt. Óvissa má einnig vera nokkur, sé hún þekkt. Þegar leitast er við að ná báðum markmiðunum samtímis verður afurðin hvorki fugl né fiskur. Í Svíþjóð fer skattmat aðeins fram á þriggja ára fresti og dettur engum í hug að miða við það í

markaðsviðskiptum, á meðan fjölmargir einkaaðilar keppast um að bjóða sem nákvæmast og traustast markaðsverðmat. Á svipað við í Bandaríkjunum, enda frjáls endurnot fasteignaupplýsinga heimil í báðum löndunum. Meðan stofnunin er fjármögnuð með gjaldskrá hafa stjórnendur Þjóðskrár því miður hagsmuni af því að viðhalda þeim misskilningi að skattmat stofnunarinnar sé góður mælikvarði á markaðsverð. Auðvelt er að sýna fram á hið gagnstæða. Fasteignamatið er tregbreytilegt, enda notaðar söluupplýsingar mörg ár aftur í tímann. Verðaðgreining er slök á báða bóga, en þar sem söluhæstu og dýrustu svæðin eru ráðandi í matinu eru áhrif ofmats ódýrari eigna ríkari en vanmat á dýrum eignum. Þjóðskrá varar hvorki við notkun Fasteignamatsins í viðskiptum, né gefur upp neina óvissumælikvarða sem gætu leitt í ljós vankanta matsins og gert markaðsaðilum auðveldara fyrir að vara sig á því í einstökum tilvikum.

Tölfræðilíkan Þjóðskrár hefur verið í aðalatriðum óbreytt í nær tvo áratugi. Notkun Fasteignamatsins sem mælikvarða á markaðsverð stuðlar að ábyrgðarleysi og ógagnsæi á íslenskum fasteignamarkaði og hvetur til verðþenslu og óstöðugleika. Á þetta ekki síst við vegna þess að stofnunin hefur í reynd einokun á sölu fasteignatengdra upplýsinga og eru þau viðskipti ein helsta tekjulind hennar.

Þeir ágallar gjaldskrárfjármögnunar Þjóðskrár sem hér eru upp taldir varða hagsmuni frumkvöðla, en einnig fasteignamarkaðarins sem slíks og þar með alls almennings. En þetta er einnig gallað fyrirkomulag frá sjónarhóli almennrar hagsýni, allra viðskiptamanna Þjóðskrár og jafnvel starfsmanna hennar. Í skýrslu Ríkisendurskoðunar um stofnunina árið 2013 er kostnaðaraðhald í rekstri talið lakara en við á um sambærilegar stofnanir sem eru á fjárlögum. Kemur Þjóðskrá einnig illa út úr slíkum samanburði þegar kemur að starfsánægju og starfsmannaveltu. Það er eðlilegt að kostnaðaraðhald skorti þegar stofnun getur sjálf ákveðið tekjur sínar og eins ekki að vænta mikillar og viðvarandi starfsánægju við að dreifa lakri vöru á hæpnum forsendum í skjóli einokunar.

Þjóðskrá brást við með því að leggja til hreina gjaldskrárfjármögnun þegar Ríkisendurskoðun gagnrýndi blöndu gjaldskrár- og fjárlagafjármögnunar hjá stofnuninni. Er það látið eftir stjórnendum stofnunarinnar í nýja frumvarpinu og hefur Þjóðskrá barist með kjafti og klóm gegn frjálsum endurnotum fasteignaupplýsinga.

Með hreinni gjaldskrárfjármögnun hverfur kostnaðurinn af Þjóðskrá endanlega út úr fjárlögum og kann það við fyrstu sýn að virðast fela í sér sparnað. Þessu er þó í reynd þveröfugt farið. Viðleitni Þjóðskrár til að verja tekjustofna sína felur í sér mikið tap vegna síðri þjónustu við fasteignamarkaðinn og almenningur verður af þeim nýsköpunarábata sem felst í frjálsum endurnotum á þessum mikilvæga markaði. Litlu sem engu kostnaðaraðhaldi verður við komið gagnvart Þjóðskrá og á endanum borgar almenningur brúsann í gegnum sveitarfélög og fjármálastofnanir.

Því ákvæði tilskipunar ESB sem leyfir umrædda undanþágu (22. gr. 2013/37/EU) er aðeins ætlað að veita svigrúm til aðlögunar. Þetta sést á því að í lokaorðum 22. gr. er lögð sú skylda á stjórnvöld í þeim löndum þar sem slíkt fyrirkomulag er við lýði, að endurskoða það reglulega. Enginn veit hvaðan næsta GPS-bylting mun koma. Nú þegar samtímis eru á borði Alþingis ný frumvörp um frjáls endurnot og Þjóðskrá er kjörið tækifæri til þess að huga að þessum vanda og fara í brýna endurskoðun á hlutverki og fjármögnun Þjóðskrár.

*Sigurður Ingólfsson er hagfræðingur og framkvæmdastjóri nýsköpunarfyrirtækisins Gangverðs. Hann hefur starfað við tölfræðilega greiningu eignaverðs og háskólakennslu á því sviði í tvo áratugi hér heima og erlendis.*