

Frumvarp til laga

um brottfall laga um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987.

Frá forsætisráðherra.

1. gr.

Lög um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987, falla úr gildi 1. janúar 2022.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

3. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á 4. gr. laga um gatnagerðargjald, nr. 153/2006:

a. 1. mgr. orðast svo:

Gatnagerðargjald er 15% af verðgrunni skv. 3. mgr. sem Hagstofa Íslands uppfærir með mældri breytingu vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði, nema sveitarstjórn hafi mælt fyrir um lægra gjald í samþykkt sinni.

b. Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Verðgrunnur fyrir gatnagerðargjald er verð fyrir fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis samkvæmt mælingu Hagstofu Íslands frá 20. desember 2021.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í forsætisráðuneyti í samvinnu við Hagstofu Íslands. Í því felst að sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987, eru felld úr gildi enda eru lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, talin nægjanleg. Jafnframt eru lagðar til breytingar á lögum um gatnagerðargjald, nr. 153/2006, sem vísa í þau lög sem lagt er til að felld verði úr gildi, og gjaldstofn gatnagerðargjalds gerður skýrari og formfastari en nú er.

Forsaga málsins er sú að Samtök iðnaðarins sendu erindi til forsætisráðuneytisins og óskuðu eftir að vísitala byggingarkostnaðar, sbr. lög nr. 42/1987, yrði tekin til endurskoðunar og nánar tiltekið miðuð við byggingarkostnað án virðisaukaskatts. Í erindinu segir að breytingar á endurgreiðsluhlutfalli vegna átaksins *Allir vinna* valdi sveiflum á vísitölunni sem endurspeglir ekki raunkostnað verksala og hafi þar af leiðandi óeðlileg áhrif á samninga sem eru tengdir við vísitöluna. Lagt var til að virðisaukaskattur yrði tekinn út úr vísitölunni.

Af hálfu Hagstofu Íslands hefur verið tekið undir þau sjónarmið að betur færi á því að vísitala byggingarkostnaðar mældi ekki verð með virðisaukaskatti þar sem fyrirkomulag við

húsbyggingar hefur að mestu leyti færst frá einstaklingsframtaki til byggingarfyrirtækja. Fyrirtækin búa við fyrirkomulag inn- og útsköttunar og hafa ekki tilkall til endurgreiðslna á virðisaukaskatti.

Þá telur Hagstofa Íslands jafnframt að vegna tilkomu laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, þurfi ekki lengur sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar auk þess sem forsendur þeirra séu ekki lengur fyrir hendi.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar voru sett 1987 en mikilvægt þótti að efla lagalegan ramma vísitölnnar vegna notkunar hennar í mati lánskjaravísitölu sem gefin var út á árunum 1979–1995. Lögin höfðu mikilvægt gildi fyrir Hagstofu Ísland þegar þau voru sett og tryggðu stofnuninni meðal annars aðgengi að sérþekkingu, þar á meðal úr byggingariðnaði, sem var nauðsynleg til að tryggja gæði og trúverðugleika byggingarvísitölu, auk þess að skera úr um meðhöndlun söluskatts og síðar virðisaukaskatts í samræmi við það skattumhverfi sem þá var fyrir hendi.

Þegar lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð tóku gildi árið 2007 var settur rammi fyrir starfsemi stofnunarinnar sem getur leyst af hólmi þann hluta sérlaganna sem tryggir Hagstofu Íslands aðgengi að upplýsingum og sérþekkingu, sbr. II. kafla laganna um söfnun upplýsinga. Enn fremur má líta til þess að hlutverki vísitölu byggingarkostnaðar sem hluta af mati lánskjaravísitölu lauk eftir 1995 þegar lánskjaravísitalan var lögð niður. Því eru skýr rök fyrir því að lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð séu eftirleidis fullnægjandi rammi fyrir útreikning vísitölu byggingarkostnaðar. Jafnframt má nefna að byggingarvísitölur annars staðar á Norðurlöndum eru mældar og gefnar út í samræmi við þarlend hagstofulög.

Fyrir liggur að launataxtar kjarasamninga og breytingar á virðisaukaskatti orsaka tilfærslur í mælingum vísitölnnar sem valdið hafa notendum vanda. Kallað hefur verið eftir stöðugri mælikvarða sem hreyfist með verðbreytingum á byggingamarkaði af meiri næmni. Gildandi reglur hafa haft í för með sér eftirfarandi vandkvæði:

1. Vísitalan bregst við (óreglulegum) breytingum á virðisaukaskatti og endurgreiðsluhlutfalli virðisaukaskatts til einkaaðila sem byggja sjálfir. Betur færi á því að vísitala byggingarkostnaðar mældi ekki verð með virðisaukaskatti vegna þess að fyrirkomulag við húsbyggingar hefur að mestu leyti færst frá einstaklingsframtaki til byggingarfyrirtækja. Fyrirtækin búa við fyrirkomulag inn- og útsköttunar og eiga því ekki tilkall til endurgreiðslu á virðisaukaskatti.
2. Tenging byggingarvísitölu við laun í byggingariðnaði kemur fram í skörpum breytingum jafnhliða áföngum í kjarasamningum. Helstu áfangar kjarasamninga koma fram við undirritun samninga og við árlegar hlutfallshækkningar sem tilgreindar eru í samningum. Þessi framkvæmd nemur ekki launaþróun sem verður á öðrum tímabilum.

Hagstofa Íslands hefur ekki getað gert umbætur á mæliaðferð vísitölnnar til að bregðast við framangreindu eða til samræmis við áframhaldandi framþróun í aðferðum og gögnum vegna umræddra sérlaga um byggingarvísitölu.

Meginmarkmið með brottfalli laganna er að Hagstofu Íslands verði gert kleift að uppfæra aðferðir við mælingu og útreikning vísitölnnar í samræmi við alþjóðlega þróun aðferðafræðinnar. Hagstofa Íslands getur þá meðal annars breytt aðferð hvað varðar virðisaukaskatt við mælingu vísitölnnar svo að hún verði í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum en þar er grundvöllur fyrir verðlagi byggingarkostnaðar mældur án virðisaukaskatts.

Brottfall laga nr. 42/1987 er óhjákvæmilegt þar sem þau gera Hagstofu Íslands ókleift að gera nauðsynlegar umbætur á mælingu vísitölu byggingarkostnaðar. Annaðhvort hefði þurft að uppfæra texta laganna eða fella lögin úr gildi og styðjast við ákvæði laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð. Samráð í aðdraganda áforma um lagasetningu benti til þess að síðari leiðin væri vel fær en hún gefur færi á að aðferðafræði vísitölu byggingarkostnaðar verði samræmd því sem tíðkast annars staðar í Evrópu auk þess að samræma lagasetningu hér á landi við evrópska framkvæmd þar sem hagskýrslugerð fellur undir almenn hagstofulög í stað sérлага um hverja hagskýrslu.

3. Meginefni frumvarpsins.

Frumvarpið felur í sér að við mælingu á vísitölu byggingarkostnaðar verði stuðst við ákvæði laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, í stað þess að sérlög gildi um það efni. Gildistaka er áformuð 1. janúar 2022 sem gefur Hagstofu Íslands tíma til að uppfæra aðferðafræði við útreikning vísitölunnar.

Aðferðafræði vísitölu byggingarkostnaðar verður með þessu móti samræmd því sem gerist annars staðar í Evrópu þar sem hagskýrslugerð fellur undir almenn hagstofulög í stað sérлага um hverja hagskýrslu.

Í frumvarpinu eru einnig lagðar til breytingar á lögum um gatnagerðargjald, nr. 153/2006. Skv. 4. gr. laganna skal gatnagerðargjald, sem sveitarfélög leggja á fasteignir innan sinna umdæmismarkna, að hámarki nema 15% af byggingarkostnaði fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis eins og hann er hverju sinni samkvæmt útreikningum Hagstofu Íslands á grundvelli laga um vísitölu byggingarkostnaðar, nr. 42/1987, sem nú er lagt til að verði felld brott. Gatnagerðargjaldið hefur frá árinu 2006 miðast við kostnaðarverð á fermetra í tiltekinni gerð húsnæðis sem Hagstofan notaði sem grunn fyrir vísitölu byggingarkostnaðar á árunum 1987–2010. Frá grunnskiptum í janúar 2010 hefur verð fermetra verið uppfært með breytingum á vísitölu byggingarkostnaðar á nýjum grunni. Vísitala byggingarkostnaðar verður áfram mæld og birt af Hagstofu Íslands þrátt fyrir að sérstök lög um vísitöluna falli úr gildi en mælingin mun styðjast við ákvæði laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð frá og með 1. janúar 2022. Því er nauðsynlegt að breyta umræddu ákvæði laga um gatnagerðargjald og ákvarða hvaða viðmiðs sveitarfélög þurfa að líta til við ákvörðun á gatnagerðargjaldi.

Í frumvarpinu er lagt til að farin verði sú leið að fastsetja viðmið gatnagerðargjalds við byggingarkostnað á fermetra í vísitöluhúsi fjölbýlis eins og hann verður í síðasta útreikningi Hagstofu Íslands fyrir gildistöku laganna, sem verður í desember 2021 verði frumvarpið óbreytt að lögum. Þá er lagt til að umræddur útreikningur verði kallaður „verðgrunnur fyrir gatnagerðargjald“. Verðgrunnurinn mun síðan verða uppfærður í samræmi við mælda breytingu á vísitölu byggingarkostnaðar í næstliðnum mánuði.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Meginefni frumvarpsins, þ.e. niðurfelling laga um vísitölu byggingarkostnaðar, gaf ekki tilefni til að meta samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar. Til skoðunar kom að vísu hvort breytingar á ákvæðum laga um gatnagerðargjöld samræmdust 40. gr., 77. gr. og 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Fyrir liggur að tilgangur frumvarps um gatnagerðargjöld, sem varð að lögum nr. 153/2006, var annars vegar að eyða óvissu um hvort gatnagerðargjöld teldust skattur eða þjónustugjald og hins vegar að skjóta styrkari stöðum undir innheimtu gjaldsins. Lagt var upp með að gatnagerðargjald væri skattur í skilningi stjórnskipunarréttar en ekki þjónustugjald og þarf gjaldið því almennt að uppfylla öll skilyrði framangreindra stjórnarskrárákvæða til að teljast vera gild skattlagningarheimild. Gæta þarf þess sérstaklega

við breytingar á forsendum gjaldsins að áfram verði mælt fyrir um helstu grunnþætti gjaldsins í lögum, svo sem skattskyldu, skattstofn, reglur um ákvörðun umrædds skatts og gjalddaga. Með þeirri breytingu sem lögð er til í frumvarpi þessu er gjaldstofn gatnagerðargjaldsins gerður enn skýrari og formfastari en í gildandi lögum þar sem grunnur fyrir hámarki gjaldsins verður ákveðinn og föst upphæð sem tekur eingöngu breytingum vegna mánaðarlegrar uppfærslu byggingarvísitölu. Verður því ekki annað séð en að ákvæði frumvarpsins séu í fullu samræmi við þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem hér hefur verið getið.

5. Samráð.

Frumvarpið snertir fyrst og fremst Hagstofu Íslands og notendur vísitölu byggingarkostnaðar, svo sem verksala og verkkaupa sem hafa tengt samninga sína við vísitöluna. Við undirbúning málsins var haft samráð við helstu hagsmunaaðila og óskað eftir áliti þeirra á því hvort eitthvað gæti staðið í vegi fyrir því að fella niður sérlög um vísitölu byggingarkostnaðar og hvaða sjónarmið væru uppi varðandi meðhöndlun virðisaukaskatts við mælingu vísitölnunnar. Áform um lagasetningu og drög að lagafrumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is í janúar og febrúar 2021 (mál nr. S-17/2021 og nr. S-46/2021). Haft var samband við eftirfarandi aðila og þeim boðið að skila inn umsögn: Framkvæmdasýslu ríkisins, Hagstofu Íslands, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun, Samband íslenskra sveitarfélaga, Samtök iðnaðarins, Seðlabanka Íslands og Vegagerðina. Auk þess voru áformin send til allra ráðuneyta áður en þau voru birt í samráðsgáttinni. Þrjár umsagnir bárust um áformin og ein um frumvarpsdrögin. Niðurstaða samráðs varð sú að ekkert væri því til fyrirstöðu að fella niður sérlögin enda mundi Hagstofan áfram reikna og birta vísitölu byggingarkostnaðar.

Sérstakt samráð var haft við samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga um orðalag breytinga á 4. gr. laga um gatnagerðargjald, nr. 50/1996.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið felur í sér að mælingar á vísitölu byggingarkostnaðar falli undir lög um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð, nr. 163/2007, í stað þess að sérlög gildi um það efni. Með því móti er Hagstofu Íslands gert kleift að nýta nýrri gagnalindir til mælinga og taka tillit til eðlisbreytinga í byggingariðnaði, svo sem vegna aðkomu byggingarfyrirtækja sem hafa tekið við því sem áður voru oft einstaklingsframkvæmdir. Hagstofa Íslands getur þá breytt aðferð hvað varðar virðisaukaskatt við mælingu vísitölnunnar svo að hún verði í samræmi við framkvæmd annars staðar á Norðurlöndum en þar er grundvöllur fyrir verðlagi byggingarkostnaðar mældur án virðisaukaskatts. Jafnframt verður hægt að gera endurbætur á mælingu launaliðar, með nýrri gagnalind, í byggingarvísitölu og þannig auka tengingu mælingarinnar við launaþróun í byggingariðnaði. Með því yrði komið til móts við notendur vísitölnunnar sem kalla eftir meiri næmni við verðmælingu aðfanga í stað þess að vísitalan bregðist óreglulega við kjarasamningsbreytingum eða breytingum á virðisaukaskatti.

Ekki er gert ráð fyrir neinum fjárhagsáhrifum á ríkissjóð. Ekki er gert ráð fyrir skaðlegum áhrifum á helstu hagsmunaaðila þar sem Hagstofa Íslands mun áfram reikna og birta vísitölu byggingarkostnaðar þó svo að sérlög um hana falli niður. Þá er ekki gert ráð fyrir fjárhagsáhrifum á sveitarfélög eða gjaldendur gatnagerðargjalds.