

Ed.

399. Nefndarálit

[133. mál]

um frv. til laga um tekjustofna sveitarfélaga.

Frá 1. minni hl. heilbrigðis- og félagsmálanefndar.

1.

Undirritaðir nefndarmenn telja, að svo veigamiklar breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga sem boðaðar eru með frv. þessu hefðu þurft að koma miklu fyrr fram og eiga sér lengri aðdraganda. Það er að vísu ekki nýtt, að tekjustofnalögum hafi verið breytt á þessum árstíma og þeim ætlað að gilda við álagningu á gjaldstofna, sem mynduðust árið áður, en það er mjög óæskilegt. Hins vegar munu þess var finnast dæmi, að gerðar hafi verið jafnmiklar breytingar á ýmsum ákvæðum tekjustofnalaga og nú eru boðaðar og þeim ætlað að vera afturverkandi, jafnframt því að vera íþyngjandi fyrir gjaldendur. Sérhver borgari á að

hafa rétt til að taka sínar ákvarðanir og gera sínar ráðstafanir með hliðsjón af þeim lögum, sem í gildi eru á hverjum tíma, og án þess að eiga það yfir höfði sér, að lögnum sé breytt, þannig að ákvarðanir hans hefðu orðið aðrar, ef honum hefðu verið kunnar fyrirhugaðar breytingar. Mjög verður að telja vafasamt, að slíkar lagabreytingar standist, og má benda á nokkra dóma Hæstaréttar, er renna stóðum undir þá skoðun. Þetta frv., ef að lögum verður, gæti boðið upp á málaferli, og úrslit slíkra málaferla geta leitt til þess, að tekjumissir sveitarfélaganna verði enn meiri en frv. sjálft gerir ráð fyrir.

Ljóst er, að undirbúningur frumvarpsins er ónógur og ekki hafa farið fram nægar athuganir á þeim afleiðingum, sem lögfesting þess hefur í för með sér. Á það jafnt við, að því er varðar álagningu á hina einstöku gjaldendur og að því er varðar hag sveitarfélaganna í landinu.

Lítið sem ekkert samráð hefur verið haft við sveitarstjórnasamtökin og þeim enginn kostur gefinn á að eiga aðild að samningu frv. Samning þess og vinnubrögð öll eru með þeim hætti, að til undantekningar verður að telja.

Sjálfstæðismenn hafa sýnt fram á, hve mikil tekjuskerðing sumra sveitarfélaga verður. Má þar sérstaklega benda á ýmsa útgerðarstaði, þar sem mikil og fjárfrek verkefni bíða úrlausnar, svo sem hafnargerðir, gatna- og frárennslisframkvæmdir og úrbætur umhverfis fiskvinnslustöðvar. Verður ekki annað séð en slíkar nauðsynlegar framkvæmdir stöðvist. Hins vegar verður veruleg aukning tekjuútsvara í mörgum sveitarfélögum, þ. e. í flestum sveitahreppanna og víðast þar sem meðaltekjur eru lágar. Hér er þá um óraunhæfar tekjur að ræða, enda mun það koma á daginn, að verulegur hluti þeirra verður óinnheimtanlegur.

Þótt ýmsum sveitarfélögum sé fjár vant, þá mun engin sveitarstjórn kalla yfir sig þau vandamál, sem hljóttast af því að innheimta útsvör af þeim, sem hafa svo lágar tekjur, að af þeim verður vart lifað.

2.

Fulltrúaráð Sambands íslenskra sveitarfélaga ályktaði á fundi sínum 18.—20. janúar s. l., „að tekjustofnakerfi það, sem í frv. felst, gefi alls ekki nægilegt svigrúm til tekjuöflunar. Miðað við svipaða nýtingu tekjustofna sveitarfélaga og á síðasta ári virðist — samkvæmt upplýsingum Efnahagsstofnunarinnar og fleiri aðila — vanta talsvert til, að heildartekjur sveitarfélaga verði þær sömu samkvæmt frv. á þessu ári og þær hefðu orðið samkvæmt gildandi lögum og álagningarreglum sveitarfélaga á síðasta ári, og er þó fullt tillit tekið til lækkunar útgjalda sveitarfélaga“.

Þá bendir fulltrúaráðið á, „að hinir ýmsu tekjustofnar hafi misjafna þýðingu í hinum ýmsu sveitarfélögum, og að einnig þess vegna er meiri sveigjanleiki í notkun tekjustofnanna nauðsynlegur en gert er ráð fyrir í frv.“ til að vegið verði á móti mismunandi afrakstri hinna ýmsu tekjustofna í sveitarfélögunum.

„Eigi sveitarfélögin að geta haldið þeim framkvæmdahraða, sem þau hafa haft að undanfögnu, hvað þá aukið hann, sem víðast hvar virðist nauðsynlegt, er fullljóst, að ákvæði frv. gefa alls ekki nægilega möguleika til tekjuöflunar.“ Auknar framkvæmdir á vegum sveitarfélaga hafa almennt mun meiri áhrif til aukinnar velferðar stærsta hluta þjóðarinnar heldur en framkvæmdir ríkisins, þar sem sveitarfélagið skapar einstaklingnum hið nánasta umhverfi, sem hann lifir og hrærist í. Aukning framkvæmda sveitarfélaga hefur því mikil velferðaráhrif og getur meira en flest annað stuðlað að betra lífi almennings. Þetta eru röksemdir fyrir aukinni heimild sveitarfélaganna í ráðstöfun þjóðartekna og þar með auknu ráðstöfunarfé þeirra.“

3.

Um leið og stórfelld breyting er boðuð á tekjuöflun ríkisins og sveitarfélaga, er nauðsynlegt að endurskoða frá grunni skiptingu verkefna milli þessara aðila.

Þetta hefur ekki verið gert, þrátt fyrir itrekaðar óskir sveitarfélaganna þar að lútandi. Slík endurskoðun á að leiða til hreinni skipta milli ríkis og sveitarfélaga, aukins sjálfstæðis sveitarfélaganna og tekjustofna í samræmi við aukin verkefni, sem þeim verði falin.

Í málefnasamningi núverandi stjórnarflokka segir: „Endurskoða ber skiptingu verkefna og valds á milli ríkis og sveitarfélaga í því skyni að auka sjálf-sforræði byggðarlaga. Haft verði samráð við Samband íslenskra sveitarfélaga og samtök sveitarfélaga í einstökum landshlutum um þessa endurskoðun.“

Hvorugt hefur verið gert. Miklu fremur má segja, að hér hafi verið stefnt í öfuga átt og stjórnarflokkarnir ekki staðið við þetta fyrirheit sitt fremur en ýmis önnur.

4.

Ljóst er af framansögðu, að frv. þetta mun hafa í för með sér alvarlegar afleiðingar fyrir fjölda sveitarfélaga. Skattbyrði mun þyngjast á þeim, sem sízt skyldi, þegar litið er sameiginlega á þetta frv. og frv. til l. um breyt. á l. um tekjuskatt og eignarskatt. Endurskoðun verkefnaskiptingar hefur engin verið gerð og undirbúningur frv. er í alla staði ófullnægjandi. Því leggjum við fulltrúar Sjálf-sæðisflokksins í heilbrigðis- og félagsmálanefnd Ed. til, að frv. verði vísað frá.

Skipuð verði nefnd, sem í eigi sæti fulltrúar frá Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Þingnefndum verði gefinn kostur á að fylgjast með endurskoðuninni. Endurskoðun tekjustofnalaga fari fram samtímis endurskoðun laga um tekjuskatt og eignarskatt og störf þeirra nefnda, sem að endurskoðun vinna, verði samræmd.

Við endurskoðunina verði þessi meginatriði höfð í huga:

- a. Skattlagningu verði þannig hagað, að hún örvi einstaklinginn til framtaks og sparnaðar og auki áhuga hans á þátttöku í atvinnurekstrinum. Þetta mark næst bezt með því að skattleggja fremur eyðslu en sparnað.
- b. Dregið verði úr beinum tekjusköttum og lög um söluskatt verði tekin til heildarendurskoðunar og kannað um leið, hvort virðisaukaskattkerfi henti íslenskum aðstæðum betur en núverandi söluskattkerfi.
- c. Í samræmi við það, að dregið verði úr beinum tekjusköttum, verði að því stefnt, að sveitarfélögin ein fái umráð þeirra, en ríkissjóður byggi í framtíðinni tekjuöflun sína eingöngu á óbeinni skattlagningu.
- d. Á tekjur einstaklinga og félaga verði lagt tekjuútsvar á grundvelli nettótekna.
- e. Verkefnaskipting milli ríkis og sveitarfélaga verði endurskoðuð frá grunni og heimild sveitarfélaga til álagningar útsvara verði miðuð við fjárför þeirra vegna aukinna verkefna, sem þeim verði falið að leysa.
- f. Stefnt verði að frekari lækkun aðstöðugjalda. Samfara því verði sveitarfélögum séð fyrir réttlátari tekjustofni vegna þjónustu þeirra við atvinnufyrirtæki.
- g. Fasteignaskatti verði í hóf stillt og litið á hann sem þjónustuskatt til sveitarfélaga og hámark hans ákveðið í samræmi við það. Sveitarfélögunum verði ekki gert að skyldu að leggja á fasteignaskatt, heldur verði hér um að ræða heimildar-ákvæði.
- h. Tekjum hjóna verði skipt til helminga og útsvar reiknað af hvorum helmingi um sig.

Að öðru leyti vísum við til álits l. minni hl. fjárhagsnefndar Nd. um þau atriði önnur, sem hafa ber í huga við heildarendurskoðun tekjustofna- og skattalaga.

5.

Verði frávisunartillaga okkar samþykkt, munum við leggja fram nauðsynlegar breytingartillögur við gildandi tekjustofnalög.

Þær munu varða álagningu fasteignaskatta vegna hins nýja fasteignamats, breytingu útsvarsstiga vegna þeirra gjalda, sem ríkissjóður yfirtekur nú frá sveitar-

félögunum, og skattvísitölu, sem ákveðin verði 121.5 stig með hliðsjón af hækkun almennra launatekna 1971 og þeirri stefnu, sem mörkuð var á s. l. ári, að vinna upp á þessu ári og því næsta, að skattvísitalan fylgi hækkun almennra launatekna hverju sinni.

Á það er lögð áhersla, að skattbyrði einstakra gjaldenda aukist ekki frá því, sem er.

Undirritaðir nefndarmenn leggja því til, að frumvarpinu verði vísað frá með svo hljóðandi

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Þar sem allur undirbúningur þessa frumvarps er ónógur og lögfesting þess hefði hinar alvarlegustu afleiðingar fyrir einstök sveitarfélög og vissa hópa gjaldenda, telur deildin nauðsynlegt, að ætlaður verði meiri tími til endurskoðunar laga um tekjustofna sveitarfélaga, og tekur fyrir næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 2. marz 1972.

Auður Auðuns, Oddur Ólafsson.
frsm.