

Nd.

91. Frumvarp

til laga um sveitargjöld.

Flutningsm.: Halldór Stefánsson.

1. gr.

Í lögum þessum tekur orðið sveitarsjóður jafnt til sveitarsjóða og bæjar-
sjóða og orðið sveitarfélag jafnt til sveitarfélaga og bæjarfélaga.

2. gr.

Í sveitarsjóð skulu greidd þessi gjöld:

1. Tekju- og eignarskattur, eftir sömu reglum og tekju- og eignarskattur til rikissjóðs, en tvöfalt hærri.

2. Fasteignaskattur, jafnhár og eftir sömu reglum og fasteignaskattur til rikissjóðs.
3. Vegagjald, 6 krónur hver verkfær karlmaður og 3 krónur hver verkfær kvenmaður, þeir sem engan mann hafa að framfæra.
4. Aukagjöld eftir því, sem til er tekið í 3. gr.

3. gr.

Aukagjöld þau, er greind eru í 4. tölulið 2. gr., geta verið þessi:

1. Vatnsskattur.
2. Sorp- og sóthreinsunargjald.
3. Brunavarnagjald.
4. Fjallskilagjald.
5. Refaveiðagjald.

Gjöld þessi greiðast því aðeins, að framkvæmdir og störf til nefndra hluta séu gerð á kostnað sveitarsjóðs. Heildarupphæð þeirra, hvers um sig, miðast við það, er lagt er fram til þeirra alls.

Vatnsskatturinn og hreinsunargjöldin og brunavarnagjaldið leggist á húseignir og byggingarlóðir að rétttri itölu við virðingarverð þeirra að fasteignamati.

Fjallskilagjaldið og refaveiðagjaldið leggst á fjártal eftir framtalskýrslum við fjárskoðun.

4. gr.

Skattanefndir skulu senda hreppsnefndum, bæjarstjórnnum eða niðurjöfnunarnefndum skrá yfir öll framtöl til tekju- og eignarskatts til rikissjóðs, eins og þau eru þegar skatturinn er ákveðinn. Skal skráin sýna allt, er til greina getur komið við ákvörðun sveitargjalda eftir 2. og 5. gr. laga þessara, og sömuleiðis skattinn sjálfan. Um þá gjaldendur, er ekki telja fram, skal skráin sýna áætlun skattanefndar.

Hreppstjóri, eða lögreglustjóri, skal senda hreppsnefndum, bæjarstjórnnum eða niðurjöfnunarnefndum skrá um fasteignamat og skrá um verkfæra menn.

5. gr.

Ef tekjur þær, er ákveðnar eru í 2. og 3. gr., hrökkva ekki fyrir útgjöldum, skal leggja á þessi gjöld til viðbótar:

- a. Tekjugjald, allt að 1% af brúttótekjum umfram 800 kr. fyrir hvern mann, er gjaldandi hefir að framfæra.
- b. Eignargjald, allt að 1% af nettóeignum umfram 800 kr. fyrir hvern mann, er gjaldandi hefir að framfæra.

Gjöldin eftir þessari gr. skulu byggjast á framtalskrám skattanefnda og leggjast hlutfallslega jafnhátt á þessa gjaldstofna.

Ef tekjur hrökkva ekki fyrir útgjöldum þegar þessir tekjustofnar hafa verið færðir upp í hámark, þá skal hækka þessa tekjustofna ásamt tekju- og eignarskatti eftir 1. tölul. 2. gr. um ákveðinn hundraðshluta, allt að 50%.

Hrökkvi tekjur þá enn ekki fyrir útgjöldum, skal jafna því, er á vantar, niður eftir eignum og ástæðum eftir 3. og 4. gr. útsvarslaganna.

6. gr.

Sýslumenn og bæjarfógetar heimta inn fasteignaskattinn og tekju- og eignarskattinn eftir 2. gr. jafnframt því sem þeir innheimta sömu gjöld til ríkissjóðs.

7. gr.

Jafnhliða því sem lög þessi ganga í gildi falla úr gildi þessi lög og lagaákvæði:

- Lög nr. 16, 27. júní 1921, um breyting á lögum 8. okt. 1883, um bæjarstjórn á Akureyri.
- — 22, 19. júní 1922, um skatt til sveitarsjóðs af lóðum og lendum í Húsvíkurhreppi.
- — 10, 20. júní 1923, um samþykktir um sýsluvegasjóði, svo og öll lög um breytingar á þeim lögum og lagafyrirmælum, sem þau snerta.
- — 36, 4. júní 1924, um bæjargjöld í Reykjavík, og breytingar á þeim, að því leyti sem þau eru ekki þegar úr gildi felld.
- — 23, 15. júní 1926, um bæjargjöld í Vestmannaeyjum.
- — 49, 31. maí 1927, um sorphreinsun og salernahreinsun á Akureyri.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Frumvarp þetta var afgreitt um miðjan jan. síðastl. til fjármálaráðherra sem tillögur minni hl. millipinganefndarinnar (HStef) í tolla- og skattamálum. Ráðherrann hefir tjáð mér, að ríkisstjórnin muni ekki flytja frumvarpið. Þess vegna leyfi ég mér að taka það til flutnings. Frumvarpinu fylgdi til ráðherra svohljóðandi greinargerð:

„Aðaltekjustofn eða skattstofn sveitarsjóða og bæjarsjóða er og hefir verið niðurrjöfnun eftir efnun og ástæðum. Tekjurnar af þessum stofni hafa hlotið nafnið aukaútsvar, eða aðeins útsvar.

Aukaútsvarið er hið fyrsta eða frumlega form á tekju- og eignarskatti hér á landi, áður en mönnum hugkvæmdist að setja fastar reglur til að ákveða eftir almennan tekju- og eignarskatt, er, eins og útsvarið, miðist við gjaldþolið.

Með lögunum um tekju- og eignarskatt frá 1921 var fyrst ákveðinn almennur tekju- og eignarskattur til ríkissjóðs. Voru settar ákveðnar reglur fyrir skattálagningunni, þannig að skatturinn var reiknaður út eftir gefnum heimildum. Reglur þær, er löggjöfin hefir sett fyrir ríkisskattinum, má skoða sem allsherjarmat löggjafarvaldsins á því, hvernig finna skal eða reikna út gjaldþolið. Skatturinn, er hann hefir verið ákveðinn eftir hinum settu reglum, getur því verið og er nokkurskonar mælikvarði á gjaldþolið og eining, sem hægt er að miða við, er gjaldþol einstakra gjaldenda eða einstakra gjaldhéraða (sveitarfélaga) er borið saman.

Hinn eiginlegi grundvöllur fyrir aukaútsvarinu og skattinum er þannig einn og hinn sami, þ. e. gjaldþol skattgreiðenda. Mismunurinn liggur aðeins í forminu eða álagningarmátanum. Í stað þess sem skattinum, eftir formi nútímans, er jafnað niður á gjaldþegnana eftir fastákveðnum reglum, er gilda

jafnt fyrir land allt, en upphæð eða þungi skattsins miðast við tekjuþörf ríkissjóðs hlutfallslega við aðra tekjustofna hans — eins og löggjöfin metur það á hverjum tíma —, þá er honum með hinu frumlega formi — aukaútsvarinu — jafnað niður eftir álíti eða mati kjörinna nefnda, og skattupphæðin eða skattþunginn miðast við tekjuþörf hinna einstöku bæjar- og sveitarfélaga. Skattgrundvöllurinn eða skattstofninn fyrir útsvarinu og tekju- og eignarskattinum er sem sagt einn og hinn sami. Skatturinn, þó hann sé látinn bera tvö nöfn og sé lagður á eftir mismunandi reglum, er því aðeins einn. Annar hlutinn fellur til sveitarþarfa, en hinn til ríkisþarfa.

Skatturinn til ríkissjóðs leggst hlutfallslega jafnþungt á landsmenn alla eftir gjaldþoli þeirra, eins og fyrr er greint. Öðru máli er að gegna um skattblutann til sveitar- og bæjarsjóða, útsvörin. Vegna þess hvað tekjuþörf sveitarsjóðanna er mjög misjafnlega mikil — af ástæðum, sem síðar verða greindar, — þá leggst útsvarið mjög svo misjafnlega þungt á gjaldþolið í hinum einstöku sveitarfélögum. Nemur það stórmiklu, sem sjá má af meðfylgjandi fskj.

Í upphafi, þegar ákveðinn var hinn frumlegi álagningarmáti á gjaldþolið, eingöngu eftir mati tilsettra nefnda, þá var útgjaldþörfin svo lítil, tiltölulega við það, sem nú er orðið, og auk þess eflaust tiltölulega jafnari eftir gjaldþolinu en nú, að afsakanlegt var að leggja skattinn á þannig. Munu sveitarfélögin og þá hafa haft fasta tekjustofna meiri en nú tiltölulega við útgjaldþörfina. Þá var m. a. í lögum tiund bæði af fasteignum og lausafé.

Síðan hafa ástæður breytt stórkostlega. Breytingarnar hafa farið í þá átt, að svipta sveitarfélögin hinum föstu tekjustofnum (tiundunum) jafnframt og lagðar hafa verið á þau skyldur til aukinna útgjalda (harnafræðslu, heilbrigðismála o. fl.).

Loks hefir ríkið rýrt þennan nær eina verulega tekjustofn sveitarfélaganna — efni og ástæður — með því að leggjast sjálft þyngra á hann með útfærslu tekju- og eignarskattsins til ríkissjóðs 1921, eins og fyrr var sagt.

Hlutföll heildarálagningarinnar á gjaldþolið nú er þannig, að nálægt $\frac{1}{4}$ af skattinum samlögðum, þ. e. skattblutinn til ríkissjóðs, er lagður á eftir föstum reglum, en hinir $\frac{3}{4}$ hlutarnir — útsvörin — eru lagðir á eftir ósamstæðu mati á þriðja hundrað nefnda, er segja má, að hljóti að vera og sé meira og minna handahófsmat.

Slikar ástæður mega teljast óviðunandi, því auk þess sem skatturinn leggst mjög misþungt á gjaldþolið, af ástæðum, sem fyrr er vikið að — sem eitt út af fyrir sig er lítt viðunandi —, þá skapar þetta fyrirkomulag bæði réttaróvissu gjaldþegna um réttláta skattálagningu hlutfallslega við aðra gjaldþegna, og einnig óvissu um það, hversu skatturinn leggst þungt á gjaldgetuna.

Með frv. er gerð tilraun til að bæta úr þessum síðartöldu ágöllum:

1. Með því að lögleiða hinar sömu reglur fyrir álagningu aukaútsvarsins eins og fyrir ríkisskattinum, svo langt sem það nær eftir tillögum frumvarpsins (sjá 2. gr. 1. tölul.).
2. Með því að lögleiða, að hinir einstöku útgjaldaliðir ýmsir skuli — ef svo mætti segja — bera sig sjálfir, þ. e. m. ö. o., skuli hornir upp af þeim, er útgjöldin eru stofnuð fyrir, frammar en verið hefir (sbr. 3. gr. 1.—5. tölul.).

3. Með því að ákveða sveitarsjóðunum, öllum jafnt, nokkra fasta tekjustofna, sem aðeins sumir þeirra hafa nú (sbr. 2. gr. 2. tölul. og að nokkru leyti 3. gr. 1.—5. tölul.). Jafnframt er ætlað til, að hin ósamstæðu ákvæði um fasteignaskatt til nokkurra sveitarsjóða og sýslusjóða, sem nú eru, verði felld úr lögum.

Vegagjaldið, sem lagt er til í 2. gr. 3. tölul., hefir að nokkru leyti verið í lögum áður. Ætlað er til, að það leggist aðeins á einhleyppt fólk á verkfærra manna aldri. Ætti einhleypingum að vera létt að inna það af hendi umfram þá, sem fatlaðir eru eða hafa fyrir öðrum að sjá.

Fasteignaskatturinn og vegagjaldið er hvorttveggja hugsað sem gjald, er fyrst og fremst mæti útgjaldaþörf til vegamála.

Þeir gjaldstofnar, sem nú hafa verið taldir, láta nærri með að hrökkva einstökum sveitarfélögum til útgjalda, sem hlutfallslega við gjaldþol bera léttastar útsvarsbyrðar (Akureyri, Reykjavík), með því að leggjast tvöfalt þungt á gjaldþolið til tekna fyrir sveitarsjóðinn sem til tekna fyrir rikissjóðinn.

Miklum meiri hluta sveitarsjóðanna hrekkur þetta ekki náðarnærri til tekna, og það svo langt frá, að í einstökum sýslum eru sveitarútsvörin að meðaltali allt að 14-falt þung, miðað við gjaldþolið, við það, þar sem þau eru léttust.

Þar sem nú rikissjóðurinn hefir tekið alla aðra venjulega og hugsanlega gjaldstofna sér til tekna, þá eru ekki önnur úrræði til að afla sveitarsjóðunum, sem þess þurfa, nægra tekna, en að leggjast enn — og að miklum mun — þyngra á þennan aðalgjaldstofn sveitarfélaganna, efni og ástæður. Hvernig það er hugsað í frv., sést af 5. gr. a. og b. Er þar stungið upp á sérstökum og nokkuð öðrum reglum en í tekju- og eignarskattslögum — einskonar grunnskatti, er hvíli á öllum tekjum, að frádregnum persónufrádrætti — og öllum nettóeignum, að frádreginni litilli upphæð fyrir hvern framfærling skattþegns.

Eftir reglum 5. gr. myndu útsvörin dreifast nokkuð meira en eftir almennu reglunni. Verður það að teljast frekar kostur en ókostur, fyrst svo mikilla tekna er þörf. En að mestu leyti verða þau sem beint álag á þann skattgrundvöll, sem almenna reglan ákveður.

Um eignargjaldið er ekkert sérstakt að segja annað en það, að það leggst beint ofan á eignarskattinn, sem verður eftir almennu reglunni. Er það að vísu hátt álag, ef það kemst upp í hámark, þar sem það eitt rýrir þá eignartekjurnar um nálega $\frac{1}{4}$ part. Gagnvart því er ekkert að setja fram nema blákalda tekjuþörfina.

Tekjugjaldið er hugsað bæði sem álag á tekjuskattinn og jafnframt sem einskonar veltugjald. Um réttmæti þess er tvennt að segja. Fyrst er — eins og um eignargjaldið — að telja tekjuþörfina. Í öðru lagi er gjaldið hugsað sem gjald í notum þeirra umbóta og þeirra aðstöðubóta, sem hið opinbera sífellt vinnur að — meira og minna — fyrir atvinnumöguleikana. Þó að þetta gjald samkv. frv. sé að forminu og reglum til nýtt, þá er það þó að því leyti til gamalt, að í reyndinni hefir stór hluti af útsvörum komið niður á sama hátt og það myndi koma niður eftir frv.

Erfitt er að gera áætlun, er verulega megi byggja á, um það, hversu miklar tekjur þessi gjöld myndu gefa, enda veltur það og á því, hversu hátt

hundraðsgjald þarf að leggja á þessa stofna í hverjum stað og í hvert sinn. Óhætt mun þó að segja, að þetta viðbótargjald myndi nægja allmörgum sveitar-
sjóðum, sumum þegar það væri fært upp í hámark, öðrum fyrr, og misjafnlega
hin einstöku ár, eftir misjafnri árlegri útgjaldaþörf og misjöfnum tekjum af
öðrum stofnum.

Gera mun mega ráð fyrir, að þessir stofnar nægi enn ekki til tekna öll-
um sveitarsjóðum. Er þá gert ráð fyrir að leggja jafnt hundraðsálag á stofna
5. gr. og tekju- og eignarskatt eftir 1. tölul. 1. gr., allt að 50%. Við það verður
hluti sveitarsjóðs af tekju- og eignarskatti, eftir reglunum um álagningar þeirra
til rikissjóðs, þrefalt hærri en hluti rikissjóðs — auk álagsins á þennan sama
stofn, sem felst í heimild 5. gr. — Gagnvart því er ekkert fram að færa nema
tekjuþörfina.

Engin vissa er fyrir því, að þessir umræddu stofnar hrökkvi til útgjalda
öllum sveitarfélögum, þó upp í hámark séu færðir eftir ytrustu heimildum. Þá
heimilar frv. að jafna niður því, er á vantar, eftir efnum og ástæðum eftir 3. og
4. gr. útsvarslaganna frá 1926. — Væri þar með hægt að koma við leiðréttingu,
ef þurfa þætti, á útsvarsálögurnar eins og þær verða eftir reglum frv., á milli
gjaldenda innbyrðis í hverju sveitarfélagi, að álitu eða mati niðurrjófnumarnefnd-
anna.

Af fylgiskjalinu er hægt að álita um það, hversu þungt útsvarið leggst á
gjaldþol hinna einstöku gjaldþegna bæjarfélaga og sveitarfélaganna að meðal-
tali innan hvers sýslufélags.

Af fylgiskjalinu er einnig hægt að álita um, hver er höfuðorsökin til
hins misjafna álögubunga innan sveitarfélaganna, og það er sýnilega fátækra-
framfærslan. Með því er svarað að nokkru leyti því rannsóknaratriðinu, sem
felst í staflíð e í þál. þeirri, er millipinganefndin var kosin eftir.

Það liggur fyrir utan verksvið nefndarinnar að gera heinar tillögur til
umbóta eða breytinga til meira jafnræðis í þessu efni. En skýrslan sýnir, að
ástandið í þessu efni er óviðunandi. Hefir og verið bent á þetta misrétti í álögu-
bunga á Alþingi fyrr. Fyllri og skýlaus vitneskja um þetta efni hlýtur að knýja
til breytinga og umbóta til meira jafnræðis í álögubunganum á þessum skatt-
stofni. Leiðin til þess er að jafna þau almennu útgjöld, sem með óréttu leggjast
svo mjög misþungt á sveitarfélögin, en það er fyrst og fremst fátækraframfærið.
Síðasta Alþingi mun m. a. hafa haft þetta fyrir augum með skipun millipinga-
nefndar um alþýðutryggingar. Má ætla, að út frá störfum og tillögum þeirrar
nefndar verði skipað svo til um fyrirkomulag opinberrar framfærslu, að hún
komi jafnar og réttlátlegar niður en nú.

Um einstakar greinar frumvarpsins þykir ekki þurfa að ræða sérstaklega
frekar en þegar hefir verið gert“.

Fylgiskjal.

YFIRLIT¹⁾

um gjaldstofn (skattskyldar tekjur og eignir) og gjaldþol (tekjuskatt og eignarskatt) kaupstaða og sýslna og samanburður á útsvörum þeirra og útgjöldum til fátækraframsælsu innbyrðis, miðað við gjaldþolið (tekjuskatt og eignarskatt).

Nöfn	Gjaldstofn. Skattskyldar		Gjaldþolið útreiknað af gjaldstofninum			Útsvar í 1000 kr.	Fátækraframsælsu í 1000 kr.	Hlutföll			
	Tekjur í 1000 kr.	Eignir í 1000 kr.	Tekjuskattur í 1000 kr.	Eignarskattur í 1000 kr.	Samtals í 1000 kr.			Útsvar : gjaldþoli (100)	Fátækraframsælsu : gjaldþoli (100)	Sveitarfél. innbyrðis. Lægsta hlutfallstala = 1	
										Fátækraframsælsu	Útsvör
1. Reykjavík	16773	35253	467	73	540	1239	492	230	91	1,8	1
2. Hafnarfjörður	1033	3239	16	11	27	170	70,5	630	261	5,2	2,7
3. Ísafjörður	818	1021	15	1	16	137	65,5	856	410	8,2	3,7
4. Siglufjörður	450	2056	7	5	12	89,5	20,5	745	171	3,4	3,2
5. Akureyri	1700	6302	42	18	61	144	30	236	50	1	1,0
6. Seyðisfjörður	464	907	7	1	8	43	16,5	538	206	4,1	2,3
7. Vestmannaeyjar	616	2942	8,5	5,2	14	220	23,5	1571	168	3,4	6,8
8. Gullbringusýsla	473	1760	6,5	1,4	8	111	85,5	1388	1069	21,4	6
9. Kjósarsýsla	454	1851	8,4	2,2	11	57,5	24	523	218	4,4	2,3
10. Borgarfjarðarsýsla	385	2353	3,8	2,1	6	67	30,5	1117	508	10,2	4,9
11. Mýrasýsla	248	1795	2,1	1,3	3,5	47,5	15	1357	429	8,6	5,9
12. Hnappadalssýsla	40	256	0,3	0,1	0,5	94	35	3133	1167	23,3	13,6
13. Snæfellsnessýsla	185	634	1,9	0,4	2,5	41	16	1640	640	12,8	7,1
14. Dalasýsla	173	1141	1,7	0,7	2,5	81	25	1800	555	11,1	7,8
15. Barðastrandarsýsla	274	1321	3,6	1	4,5	155	57,5	2067	797	15,3	9
16. Ísafjarðarsýsla	579	1708	6	1,3	7,5	30,5	18,5	1525	925	18,5	6,6
17. Strandasýsla	153	921	1,3	0,6	2	114,5	32	996	278	5,9	4,3
18. Húnavatnssýsla	678	4220	8,2	3,3	11,5	88	29,5	838	281	5,6	3,6
19. Skagafjarðarsýsla	644	3505	7,1	3,2	10,5	109,5	43,5	1153	458	9,2	5
20. Eyjafjarðarsýsla	577	4029	4,7	4,7	9,5	117	39	1377	459	9,2	6
21. Þingeyjarsýsla	664	3549	6,1	2,5	8,5	80	32,5	1454	591	10,8	6,3
22. Norðnr-Múlasýsla	458	2251	4,1	1,6	5,5	177	69,5	957	375	7,5	4,2
23. Suðnr-Múlasýsla	881	3927	11,4	7	18,5	14	3,5	1400	350	7	6,1
24. Austur-Skaftafellssýsla	77	305	0,9	0,2	1	39	11,5	1114	329	6,6	4,8
25. Vestur-Skaftafellssýsla	335	1407	2,1	1,2	3,5	69,5	28	1390	560	11,2	6
26. Rangárvallasýsla	495	2619	3,4	1,7	5	135	54	1588	635	12,3	6,9
27. Árnessýsla	726	3551	6,1	2,5	8,5						

1) Tekjuskatturinn og eignarskatturinn og útsvör og fátækraframsælsu kaupstaðanna er miðað við árið 1927, en útsvör og fátækraframsælsu sýslanna er miðað við árið 1928.