

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, með síðari breytingum.

Frá 1. minni hluta félagsmálanefndar.

Stórfelld skuldasöfnun sveitarfélaganna hin síðari ár er staðreynd og langvarandi hallarekstur þeirra stafar einfaldlega af því að tekjur sveitarfélaga duga ekki til að standa undir kostnaði við lögbundin og eðlileg verkefni þeirra.

Í skýrslu tekjustofnanefndar sem félagsmálaráðherra skipaði 2. júní 1999 til að endurskoða ákvæði laga um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, segir m.a.: „Bókfærðar tekjur sveitarsjóðanna hafa aukist um 69% að raungildi frá árinu 1990. Á sama tíma hafa rekstrar-gjöld I (rekstur málaflokka ásamt gjaldfærðri fjárfestingu) aukist um 97%. Rekstrargjöld II (rekstrargjöld I að meðtöldum fjármagnsgjöldum) hafa á hinn bóginn aukist ívið meira eða um 97,4% að raungildi á tímabilinu.“

Þessi viðvarandi hallarekstur hefur leitt til stórauðinnar skuldasöfnunar, enda ljóst að framkvæmdir hafa að stærstum hluta verið fjármagnaðar með lánsfé. Þá hafa skattalagabreytingar síðustu ára vegið þungt í afkomu sveitarfélaganna og leitt til tekjurýrnunar sem nemur milljörðum króna á ári hverju. Fleira má nefna til sögunnar, svo sem nýleg lög og nýjar reglugerðir ríkisvaldsins sem hafa leitt til verulegrar útgjaldaaukningar sveitarfélaga án þess að tekjur hafi komið á móti. Má þar nefna aukin framlög í Atvinnuleysistryggingasjóð og til Innheimtustofnunar sveitarfélaga, framlög til húsnæðismála og húsaleigubótakerfis. Einnig hafa búferlaflutningar haft íþyngjandi áhrif, bæði hjá þeim sveitarfélögum þar sem fólksfækkun hefur orðið og eðlilega leitt til tekjulækkunar og þeim sveitarfélögum þar sem fólksfjölgun hefur átt sér stað en þar hefur orðið umtalsverð útgjaldaaukning án þess að nægar tekjur hafi komið á móti.

Þær tillögur sem nú liggja fyrir svara ekki núverandi fjármagnspörf sveitarfélaganna. Í þeim er gert ráð fyrir heimild sveitarfélaga til hækkunar útsvars um 0,99% á næstu tveimur árum sem gæti aukið tekjur þeirra um 3.750 millj. kr. ef sú heimild yrði nýtt til fullnustu. Ríkissjóður mun að sama skapi aðeins lækka tekjuskatt um næstu áramót um 1.250 millj. kr. Við umræður í nefndinni kom í ljós að mörg sveitarfélög, meðal annars öll sveitarfélögin á höfuðborgarsvæðinu, hyggjast nýta sér þessa hækkun og hefur Samband íslenskra sveitarfélaga lýst því yfir við nefndina að það hvetji sveitarfélögin til þess. Augljóst er því að breytingarnar munu fyrst og fremst hafa í för með sér skattahækkun á suðvesturhorni landsins þar sem gera má ráð fyrir að lækkun fasteignaskatts á landsbyggðinni jafnist út á móti útsvarshækkun þar, nema hjá þeim sem eiga engar fasteignir, þannig að þar verður um beina skattahækkun að ræða.

Ef heimildir eru nýttar hjá sveitarfélögum á suðvesturhorni landsins, sem sum hafa safnað miklum skuldum, gæti það þýtt skattahækkunir í kringum 1,6 milljarða kr. á þessu 160.000 íbúa svæði. Það jafngildir nærri 10 þús. kr. hækkun á hvern íbúa að meðaltali á höfuðborgarsvæðinu.

Ljóst er að breytingin mun auka skattbyrði lágtekjufólks til muna, svo sem aldraðra og öryrkja, en í umsögn frá ÖBÍ segir: „Þróun skattleysismarka hefur verið á þann veg síðasta áratug að jafnvel þeir öryrkjar sem ekkert hafa nema bætur almannatrygginga eru farnir að greiða af þeim beinan skatt svo nemur tugum þúsunda á ári hverju.“ Einnig benda þeir á ýmsa frekari kjaraskerðingu hjá öryrkjum og segja: „Af þessum sökum er brýnna en nokkru sinni fyrr að létta skattbyrði af öryrkjum, hvort heldur það verður gert með því að hækka skattleysismörk verulega eða viðurkenna sérstöðu öryrkja með því að undanþiggja örorkulífeyri beinni skatttöku.“

Fyrsti minni hluti lýsir því allri ábyrgð á ríkisvaldið verði sveitarfélögin knúin til skattahækkana án þess að samsvarandi lækkun tekjuskatts komi á móti. Því tekur 1. minni hluti undir þá skoðun sveitarfélaganna að ríkið lækki tekjuskatt á móti til þess að ekki þurfi að koma til skattahækkana þar sem hér er um að ræða uppgjör milli ríkis og sveitarfélaga og ekki þýði að afhenda tékka sem enginn þori að innleysa.

Umsagnir flestra sveitarfélaga eru samhljóða þeim sjónarmiðum sem fram koma í breytingartillögu Samfylkingarinnar um að ríkið lækki tekjuskatt á móti útsvarshækkun, enda ríkissjóður vel aflögufær.

Í ályktun borgarstjórnar Reykjavíkur frá 16. nóvember sl. er samhljóða samþykkt: „Borgarráð skorar því á Alþingi að lækka tekjuskatt ríkisins á næstu tveimur árum til jafns við auknar heimildir sveitarfélaga til hækkunar útsvars, eða um 0,99%.“ Jafnframt kemur fram í ályktun bæjarstjórnar Kópavogs sem undirrituð er af öllum bæjarfulltrúum: „Bæjarstjórn Kópavogs skorar á Alþingi að afgreiða breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nú á haustþingi án þess að það hafi í för með sér almennar skattahækkanir á íbúa höfuðborgarsvæðisins. Það verður best gert með því að lækka tekjuskattsprósenta jafnt og nemur hækkun á útsvarsprósentunni.“ Jafnframt er bent á brýna nauðsyn þess að framvegis hafi ríki og sveitarfélög stöðugt samráð sín á milli um fjármálaleg samskipti og lagafrumvörp og stjórnvaldsaðgerðir verði kostnaðarmetnar gagnvart sveitarfélögum áður en þau koma til framkvæmda.

Örar breytingar krefjast þess að tekjustofnar sveitarfélaga séu teknir reglulega til endurskoðunar og leggur 1. minni hluti því áherslu á að framhald verði á umræðu og vinnu við endurmat á tekjustofnum sveitarfélaga. Í ábendingum fjölmargra sveitarfélaga er bent á mikilvægi þess að breikka tekjustofna sveitarfélaga þannig að sveitarsjóðirnir hafi einnig tekjur af óbeinum sköttum og sköttum af umferð og að komið verði á frekari skattalegri tengingu á milli sveitarfélaga og afkomu atvinnufyrirtækja. Þessar ábendingar og fleiri af sama toga eru fyllilega þess virði að þær verði skoðaðar nánar í næstu framtíð.

Vegna stóraukinna umsvifa Jöfnunarsjóðs er nauðsynlegt að taka upp og endurskoða hlutverk og stefnu sjóðsins, en mörg sveitarfélög bentu á slíkt í umræðum um málið. Munu þingmenn Samfylkingarinnar hafa frumkvæði að tillögugerð í þá veru.

Hvað varðar breytingartillögu meiri hluta nefndarinnar að frumkvæði félagsmálaráðherra, um styrk úr Jöfnunarsjóði til vatnsveitu lögbýla, telur 1. minni hluti það mikilvægt að bændur eigi kost á hreinu og góðu vatni. Hins vegar var þetta verkefni landbúnaðarráðuneytisins og telur 1. minni hluti að svo eigi að vera áfram. Þá orkar einnig tvímælis að Bændasamtökin séu orðin ígildi sveitarfélags með sérstakri aðkomu að Jöfnunarsjóðnum. 1. minni hluti tekur undir álit Sambands íslenskra sveitarfélaga þess efnis að þetta verði ekki samþykkt þar sem verið sé að skapa varhugavert fordæmi hvað varðar ýmsar aðrar framkvæmdir einstaklinga sem sveitarfélög sinna ekki með beinum hætti.

Fyrsti minni hluti styður hins vegar þá breytingu að álagningarstofn fasteignaskatts verði

fasteignamat. Það þýðir lækkaðar álögur fasteignaskatts nema á suðvesturhorni landsins en hefur engin áhrif á heildarafkomu sveitarfélaga í ljósi þess að ríkissjóður mun greiða þeim sveitarfélögum sem verða fyrir tekjulækkun það sem á vantar, 1,1 milljarð kr., í gegnum Jöfnunarsjóð.

Að samanlögðu er því málið vanreifað eins og það liggur fyrir. Meðan ekki liggur fyrir að breytingartillaga Samfylkingarinnar verði samþykkt, sem felur í sér að tekjuskattur lækki til jafns við auknar heimildir í útsvari, getur 1. minni hluti ekki staðið að samþykkt þessara auknu heimilda í útsvari. Að óbreyttu mun hún leiða til almennra skattahækkana á launafólk í landinu. Þá pólitísku ábyrgð verða ríkisstjórnin og stjórnarliðar að bera.

Fyrsti minni hluti er efnislega sammála auknu fjárhagslegu svigrúmi til handa sveitarsjóðum en telur óhjákvæmilegt annað en tekjuskattur ríkissjóðs lækki jafnmikið á móti. Þess vegna mun 1. minni hluti ekki greiða atkvæði um meginatriði frumvarpsins eins og það liggur fyrir.

Alþingi, 28. nóv. 2000.

Guðrún Ögmundsdóttir,  
frsm.

Ásta R. Jóhannesdóttir.