

Nd.

39. Frumvarp til laga

[39. mál]

um breyting á lögum um tekjuskatt og eignarskatt, nr. 75/1981.

Flm.: Jóhanna Sigurðardóttir, Karvel Pálmason, Magnús H. Magnússon,
Árni Gunnarsson.

1. gr.

1. málslíður 1. mgr. 92. gr. laganna hljóði svo:

Allir, sem hafa menn í þjónustu sinni og greiða þeim endurgjald fyrir starfa, þar með talin ágóðapóknun, ökutækjastyrkur, húsaleigustyrkur og hvers konar önnur fríðindi og hlunnindi, eftirlaun, biðlaun og lífeyrir, skulu ótilkvaddir afhenda skattstjóra eða umboðsmanni hans skýrslu um greiðslur þessar ókeypis og í því formi sem ríkisskattstjóri ákveður í samráði við Kjararannsóknarnefnd.

2. gr.

1. málslíður 2. mgr. 115. gr. laganna hljóði svo:

Prátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu skattyfirvöld gefa Hagstofu Íslands, Þjóðhagsstofnun og Kjararannsóknarnefnd skýrslur í því formi, er þeir aðilar ákveða, um framtaldar tekjur og eignir, álagða skatta og önnur atriði er varða skýrslugerð þeirra.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var flutt á síðasta löggjafarþingi en varð eigi útrætt.

Megintilgangur þessa frumvarps er að hagkvæm og fljótverk leið verði valin til að fá fram úttekt á raunverulegri tekjuskiptingu í þjóðfélaginu.

Vorið 1980 samþykkti Alþingi þingsályktun um kannanir á tekjuskiptingu og launakjörum. Tillaga þessi var margþætt og yfirgripsmikil og laut að upplýsingaöflun og úrvinnslu fjölmargra þátta er snerta kaup og kjör í landinu. Ljóst var að upplýsingaöflun sumra þeirra þátta gæti tekið langan tíma, en annað var hægt að vinna á skömmum tíma án mikils tilkostnaðar. Í greinargerð með þeirri tillögu sagði m. a.:

„Mikill meiri hluti efnahagslegra ákvarðana, sem teknar eru á Alþingi og í ríkisstjórn, miðar að því að bæta kjör þeirra sem verst eru settir í þjóðfélaginu.

Slík vinnubrögð eru og í fullu samræmi við álit stórs hluta þjóðarinnar um framkvæmd á grundvallarhugmyndum um þjóðfélagslegt réttlæti. — Þó hér virðist við fyrstu sýn um ærið yfirgripsmikil, torleyst og umdeilanleg atriði að ræða, þá er þekking á þeim alger forsenda fyrir því, að efnahags- og kjaramálum verði stjórnað af einhverri skynsemi og sanngirni með einhverjum árangri og án alvarlegra árekstra. — Það er engum blöðum um það að fletta, að

kaup og kjör eru höfuðdeilmál sérhvers iðnvædds samfélags og sanngjörn uppbygging og þróun kjaramála forsenda réttmætrar skiptingar og hlutdeildar þjóðfélagsþegnanna í bættum þjóðarhag, auk þess sem slíkt tryggir vinnufrið, vaxandi atvinnuuppbyggingu í þjóðfélaginu og heilbriggt efnahagslíf.“

Það er ljóst að með samþykkt þeirra lagabreytinga, sem hér um ræðir, væri löggjafarvaldið fyrst og fremst að auðvelda framkvæmdavaldinu að fara að vilja Alþingis sem fram kemur í ýmsum greinum þessarar þingsályktunartillögu. Jafnframt tryggir það fyrirkomulag á úrvinnslu, sem hér er lagt til, að þeir hagsmunir, sem helstu samtök atvinnurekenda og launþega eiga að gæta í þessum efnum, verði að fullu tryggðir.

Í frumvarpinu er lagt til að Kjararannsóknarnefnd fái aðgang að upplýsingum um kjaramál úr skattframtölum, auk þess sem Kjararannsóknarnefnd hefði áhrif á hvort og þá með hvaða hætti óskað væri ýtarlegri upplýsinga um launagreiðslur og vinnutíma á launaseðlum en nú er gert. Í lögum um tekjuskatt og eignarskatt er skattayfirvöldum gert skylt að veita Hagstofu Íslands og Þjóðhagsstofnun skýrslur í því formi er þessir aðilar ákveða um framtaldar tekjur og eignir. Kjararannsóknarnefnd gegnir ekki síður en þessir aðilar mikilvægu hlutverki á sviði kjararannsókna hérlendis og ber því nauðsyn til að veita Kjararannsóknarnefnd einnig aðgang að upplýsingaöflun úr skattframtölum.

Jafnréttisráð verður einnig að telja til sögunnar í sambandi við kjararannsóknir, enda er ráðið sá aðili sem lögum samkvæmt á að fylgjast með að konum og körlum séu greidd jöfn laun fyrir jafnverðmæt og sambærileg störf. Eðlilegt og réttmætt verður því að telja að Jafnréttisráð hafi aðgang að sem gleggstum upplýsingum um kjaramál til að auðvelda ráðinu að sinna hlutverki sínu og að samvinna verði milli þessara aðila um kjararannsóknir, þó ekki sé um beinan aðgang ráðsins að skýrslum skattyfirvalda að ræða.

Uppbygging Kjararannsóknarnefndar.

Núverandi skipan nefndarinnar á að tryggja að lykilaðilar vinnumarkaðarins hafi óskorað traust á starfseminni, þar sem þeir hafa ákvörðunarvald bæði hvað varðar verkefnaval og úrvinnslu. Aðilar að Kjararannsóknarnefnd eru Alþýðusamband Íslands, Vinnuveitendasamband Íslands og Vinnumálasamband samvinnufélaganna. ASÍ skipar þrjá nefndarmanna, VSÍ tvo og VMS einn.

Lögum samkvæmt greiðir Atvinnuleysistryggingasjóður kostnað af starfsemi nefndarinnar og hefur svo verið frá upphafi. Ekki verður séð að þung efnisleg rök mæli með því, að þessi sjóður standi straum af starfsemi af þessu tagi. — Hins vegar fylgir núverandi fyrirkomulagi sá kostur, að starfsemin er ekki með beinum hætti háð fjárveitingarvaldi á hverjum tíma, og þetta fyrirkomulag undirstrikar því sjálfstæði stofnunarinnar sem hlýtur að teljast fremur af hinu góða.

Nefndin er frjálssamstarfsvettvangur þeirra samtaka sem að henni standa. Nefndin byggir upplýsingaöflun sína ekki á lagalegri eða félagslegri skyldu upplýsingagjafa. Í þessu kann að felast nokkur styrkur, en jafnframt verður það að teljast verulegur veikleiki fyrir nefndina að hafa ekki í lögum stoð fyrir upplýsingaöflun sinni meðal atvinnurekenda.

Úrtaksupplýsingar nefndarinnar.

Með tilkomu nýs úrvinnslukerfis fyrir rúmu ári opnuðust Kjararannsóknarnefnd möguleikar sem áður voru ekki fyrir hendi. Þetta nýja kerfi gerir nefndinni kleift að færa mjög út kvíarnar í upplýsingaöflun. Úrtak nefndarinnar náði fyrr einungis til höfuðborgarsvæðisins og réðu þar fyrst og fremst tæknilegir örðugleikar á úrvinnslu. Þessari hindrun hefur nú verið rutt úr vegi og úrtakið tekur nú til allra landshluta. Nefndin framkvæmir úrtakskannanir sínar ársfjórðungslega. Aflað er einstaklingsbundinna upplýsinga um aldur, kyn, stéttarfélag, starf, atvinnugrein, laun fyrir dagvinnu og yfirvinnu, bónus, greiðslur fyrir

vaktavinnu, greiðslur fyrir ákvæðisvinnu, greiðslur í veikinda- og slysatilvikum og sérstakar greiðslur sem ekki falla undir neitt af framantöldu. Þá er vinnutími eða öllu heldur greiddur tími sundurliðaður í dag-, eftir- og næturvinnu, svo og í vaktavinnu, ákvæðisvinnu og veikindi.

Úrtaksupplýsingar eru reglulega flokkaðar með margvíslegum hætti, eftir kynjum, grófri aldursskiptingu, eftir landshlutum, atvinnugreinum, stéttarfélögum og störfum. Megininntak úrvinnslunnar er að upplýsa meðaltímakaup og einstaka þætti þess. Upplýsingarnar taka ekki til mánaðar- eða árslauna, og í þessu felst grundvallarmunur á þeim upplýsingum, sem Kjararannsóknarnefnd vinnur, og á upplýsingum úr skattframtölum sem Þjóðhagsstofnun og Hagstofa vinna nú. Úrtaksupplýsingar nefndarinnar taka nú einungis til landverkafólks á samningssviði ASÍ, VSÍ og VMS, en ekkert á að vera því til fyrirstöðu, að fleiri gearar atvinnulífsins verði teknir fyrir, en eðlilega hefur megináhersla verið lögð á þetta svið.

Kjararannsóknarnefnd hefur nýlega tekið upp samstarf við samtök sjómanna og útvegsmanna í því skyni að afla reglubundið upplýsinga um launakjör far- og fiskimanna, en undirbúningur þessa er enn á frumstigi.

Upplýsingar úr skattframtölum.

Úrvinnsla launaupplýsinga úr skattframtölum hefur einkum verið tvíþætt. Annars vegar hefur Hagstofan, síðar í samstarfi við Þjóðhagsstofnun, aflað úrtaksupplýsinga úr framtölum launþega um atvinnutekjur kvæntra verka-, sjó- og iðnaðarmanna. Hins vegar hefur Hagstofan unnið altækar upplýsingar um tekjur kvæntra karla sem fela nánar til tekið í sér upplýsingar um meðaltekjur heimila kvæntra karla, flokkaðar eftir starfsstétt heimilisföður, — og eru þá meðtaldar tekjur eiginkonu og barna svo og aðrar tekjur en launatekjur, en þessar tekjur eru allar undanskildar í úrtakskönnun Þjóðhagsstofnunar um atvinnutekjur verka-, sjó- og iðnaðarmanna.

Með þeim stórtæku breytingum, sem gerðar voru á skattalögum og framtölum og til framkvæmda komu á s. l. ári, var a. m. k. um stundarsakir kippt stöðum undan úrvinnslu Hagstofu um heimilistekjur. Í tvö ár hefur því verið á döfinni endurskipulagning á úrvinnslu upplýsinga úr skattframtölum einstaklinga, en undirbúningur þessa er að því er virðist skammt á veg kominn. En Kjararannsóknarnefnd hefur leitað eftir því að fá að hafa hönd í bagga með því, hvernig þessari úrvinnslu verður háttáð.

Með endurskipulagningu á úrvinnslu skattframtala verður væntanlega unnt að fá mun ýtarlegri upplýsingar en áður um laun og aðrar tekjur. Möguleikar eiga t. d. að vera á því að fá upplýsingar um launatekjur fólks sundurliðaðar eftir stéttarfélagsaðild, aldri og hjúskaparstétt, búsetu o. fl. Þá ættu einnig þegar að vera tæknilegar forsendur fyrir því að fá upplýsingar um meðalvikukaup sundurgreindar með sama hætti.

Verkaskipting stofnana.

Þær þrjár stofnanir, sem hér hafa verið nefndar, Kjararannsóknarnefnd, Þjóðhagsstofnun og Hagstofan, hafa allar haslað sér nokkurn völl á sviði kjararannsóknna hérlendis. Þessar stofnanir hafa bærillega yfirsýn um hvað hinar aðhafast í þessum efnum, og verkaskiptingin er skýr, þó upplýsingastreymi þeirra á milli mætti vafalaust bæta.

Þjóðhagsstofnun hefur því meginhlutverki að gegna á sviði kjararannsóknna að gera grein fyrir heildarstærðum tekna, verðlags, skatta o. fl. Þetta verkefni fellur augljóslega í hennar hlut sem ráðgefandi stofnunar á sviði efnahagsmála. Stofnunin hefur eins og hinar tvær margvíslegum skyldum að gegna á sviði upplýsingamiðlunar, jafnt um þau mál, er snerta kjararannsóknir, sem önnur mál.

Hagstofa Íslands hefur augljóslega miklu hlutverki að gegna á sviði kjararannsóknna með því að stofnunin hefur á hendi framkvæmd á útreikningi verðvísitölu. Hlutverk hennar

við úrvinnslu skattframtala einstaklinga er fullkomlega eðlilegt, enda þótt gagnrýna megi að ekki hafi verið nóg að gert á þessu sviði af hálfu Hagstofunnar.

Starfsemi Kjararannsóknarnefndar hefur mjög verið í mótun á síðustu árum og hefur tekið verulegum breytingum frá fyrstu starfsárunum. Þetta er ofureðlilegt þegar haft er í huga að hagrannsóknir voru ákaflega skammt á veg komnar hér á landi við stofnun nefndarinnar. Meginverkefni nefndarinnar er í dag að afla sem víðtækasta upplýsinga um raunveruleg launakjör og vinnutíma verkafólks. Upplýsingar af þessu tagi og greining þeirra eru augljóslega helsta forsenda þess, að samningsaðilar viti a. m. k. stundum með nokkurri vissu hvaða áhrif einstök samningsákvæði eða breytingar á þeim hafa á hag umbjóðendanna. Starfsmenn nefndarinnar eru í nánu sambandi við hageildir heildarsamtakanna, og starfsemi þessi er að því leyti sérstæð, að héraendis hafa bæði samtök launþega og vinnuveitenda hönd í bagga með henni, en víða erlendis, t. a. m. á hinum Norðurlöndunum, fer þessi starfsemi einhliða fram á vegum samtaka vinnuveitenda.

Ný úrvinnsla skattframtala.

Svo sem áður var vikið að stendur fyrir dyrum endurskipulagning á úrvinnslu skattframtala einstaklinga. Rammi þessarar úrvinnslu verða þær upplýsingar sem nú koma fram á launaseðlum og skattframtölum, en þessar upplýsingar hafa nær einvörðungu mótast af þörf hins opinbera til þess að hafa skýrt skilgreinda skattstofna. Ljóst er að úr skattframtölum væri unnt að afla mun ýtarlegri upplýsinga um tekjur einstaklinga og uppruna þeirra en nú er gert.

Þessar upplýsingar gætu orðið mjög þýðingarmiklar fyrir hið opinbera og gæfu, ef því væri að skipta, möguleika á auknum sveigjanleika í álagningu opinberra gjalda. Jafnframt er ljóst að upplýsingar þær, sem hér um ræðir, yrðu mjög mikils virði fyrir aðila vinnumarkaðarins að því leyti sem þær upplýstu samsetningu launatekna og vinnumagn í einstökum greinum atvinnulífsins.

Athugasendir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Breytingin gerir ráð fyrir að ríkisskattstjóri ákveði í **samráði við Kjararannsóknarnefnd** hvernig skýrslur atvinnurekenda um launagreiðslur til starfsmanna skuli úr garði gerðar. Með þessari breytingu væri opnaður möguleiki á að Kjararannsóknarnefnd hefði áhrif á hvort og þá með hvaða hætti óskað væri ýtarlegri upplýsinga en nú er gert um launagreiðslur og vinnutíma á launaseðlum. Með þessu fyrirkomulagi eru hagsmunir hins opinbera í þessu efni engu lakar tryggðir en nú gerist, en Kjararannsóknarnefnd og þar með hlutaðeigandi aðilum vinnumarkaðarins gefið tækifæri til þess að móta upplýsingaöflun. Við alla kjarasamningagerð er notagildi þeirra upplýsinga, sem þar fengjust, mjög þýðingarmikið.

Um 2. gr.

Með þessari breytingu væri Kjararannsóknarnefnd tryggður aðgangur að fyllstu upplýsingum úr skattframtölum. Ljóst virðist að þessir aðilar hefðu á liðnum árum haft af því verulegt gagn að hafa fullan og óskoraðan aðgang að þessum upplýsingum til jafns við Þjóðhagsstofnun og Hagstofu. Með ýtarlegri upplýsingum og úrvinnslu framtala verður þörfin í þessu efni að nauðsyn. Í þessu sambandi skal á það bent, að í þeirri grein laganna, sem hér um ræðir, er þegar til staðar ákvæði um þagnarskyldu þeirra sem fjalla um skattframtöl, og tæki þetta ákvæði að sjálfsögðu til Kjararannsóknarnefndar.