

Sp.

82. Tillaga til þingsályktunar

[75. mál]

um skipun nefndar til að undirbúa löggjöf um nýja skipan skattkerfis og skattheimtu.

Flm.: Gils Guðmundsson, Bergur Sigurbjörnsson.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa eftir tilnefningu þingflokka fimm manna nefnd til að gera tillögur um einfaldara skattkerfi og ódýrari skattheimtu en nú tíðkast og undirbúa löggjöf um það efni. Skal nefndin athuga gaumgæfilega, hvort ekki mundi kleift og æskilegt að færa skattkerfið í það horf, að aðeins verði lagður á einn skattur og innheimta gerð sameiginleg fyrir ríkið og sveitarfélögin.

Greinargerð.

Sú hefur orðið þróun mála í flestum löndum, enda bein afleiðing aukinnar félagshyggju, að opinberir aðilar, ríki, bæjar- og sveitarfélög, hafa látið æ fleiri sameiginleg hagsmunamál borgaranna til sín taka. Kröfur hafa smám saman vaxið um aukna þjónustu félagsheildarinnar í þágu almennings, auk þess sem sú skoðun hefur rutt sér til rúms, að beita beri almannavaldinu til að jafna tekjuskiptinguna í þjóðfélaginu. Þá hefur og aukizt mjög skilningur manna á því, að tryggja beri þeim þjóðfélagsborgurum, sem verst eru settir sakir sjúkdóma, elli og annarra orsaka, viðhlítandi lífsskilyrði, þótt víða skorti enn allmjög á, að það sé gert sem skyldi. Þróun þessi í félagsmálum hefur að sjálfsögðu haft það í för með sér, að aukizt hefur stórlega í öllum löndum skattheimta til sameiginlegra þarfa. Eru skattar krafðir af þegnunum með ýmsu móti, oft með ærinni fyrirhöfn og miklum kostnaði. Hafa þær raddir orðið æ fleiri víða um lönd hin síðari ár, sem telja skattheimtufyrirkomulag í nútímapjóðfélagi orðið allt of flókið og viðamikilið, þjóðarheildinni til kostnaðarauka og borgurunum til óþæginda. Beinist nú viðleitni margra þjóða í þá átt að færa það í einfaldara og hentugra horf, þótt fastheldni við gamlar venjur reynist að visu ærinn þrándur í götu á þessu sviði, eigi síður en mörgum öðrum.

Þótt við Íslendingar séum fámennir og þjóðlífið fábreytilegra en í flestum öðrum löndum, höfum við sízt verið eftirbátar annarra þjóða um upptöku flókinna aðferða við skattheimtu. Er nú svo komið, að hver þjóðfélagsþegn, sem nokkrar tekjur hefur, verður að greiða fjölmarga skatta til almannaþarfa, en ríki, sveitarfélög og opinberar stofnanir kosta ár hvert tugum milljóna króna til hinnar margföldu skattheimtu. Það er því sízt að ófyrirsynju, þótt fram komi tillaga þess efnis, að kannað verði til nokkurrar hlítar, hvort ekki muni kleift að gerbreyta allri löggjöf um opinbera skattheimtu og færa hana í einfaldara og hagkvæmara horf en nú tíðkast. Þingsályktunartillaga sú, sem hér er flutt, miðar að því, að þetta verði kannað.

Komið hefur fram sú skoðun, studd veigamiklum rökum, að eigi muni aðeins auðvelt að fækka mjög beinum sköttum frá því, sem nú er, heldur megi færa skattkerfið í það horf, að aðeins verði lagður á einn skattur og innheimta hans gerð sameiginleg fyrir ríki og sveitarfélög. Fer ekki á milli mála, að svo framarlega sem þetta reynist kleift, muni það spara stórfé við innheimtu, draga mjög úr skriffinnsku og verða skattþegnunum til mikilla þæginda. Ingimar Jónasson viðskiptafræðingur, starfsmaður Hagstofu Íslands, sem manna mest hefur kannað þetta mál, birti nýlega um það mjög fróðlega ritgerð. Þar eð hún bregður skýru ljósi á mörg atriði málsins, fer hér á eftir nokkur hluti hennar.

„Skattar eru lagðir á einstaklingana með þrennu móti:

1. Í hlutfalli við neyzlu: tollar, veltuskattar, skemmtanaskattar o. s. frv.
2. Í hlutfalli við efnahag: tekjuskattar, útsvör, kirkjugarðsgjöld o. s. frv.
3. Sem nefskattar: almannatryggingargjald, kirkjugjald o. s. frv.

Tollar og þess háttar opinber gjöld verða ekki gerð að umtalsefni að þessu sinni, en hins vegar athugaðir hinir flokkarnir tveir og þá fyrst og fremst hinir mikilvægustu einstöku skattar innan þeirra.

Helztu nefskattar hér á landi eru: Iðgjöld til almannatrygginga, sjúkrasamlagsiðgjöld, kirkjugjald (þeir, sem eru í frikkirkjusöfnuðum, kaþólskir eða eru í sértrúarsöfnuðum, eru þó undanþegnir kirkjugjaldi), námsbókagjald (lagt á þá, sem börn eiga á skólaskyldualdri) og afnotagjald af útvarpi (má einnig telja hér með, þar sem útvarpið nær nú orðið til allra landsmanna).

Það, sem einkennir skatta þessa er:

1. Þeir eru lagðir á sem sama fjárhæð á alla, sem fullnægja einhverjum ákveðnum skilyrðum, sem þó eru ekki beint í sambandi við efnahag, t. d. aldurskilyrðum, búsetuskilyrðum o. s. frv.

2. Þeim er öllum ætlað að standa straum af ákveðnum kostnaði í ríkisbúskapnum, t. d. sjúkrasamlagsgjald til kostnaðar við sjúkrahjálp, námsbókagjald til útgáfu námsbóka, kirkjugjald til viðhalds og útgjalda kirkna o. s. frv.

3. Þeim er ætlað að standa straum af kostnaði við rekstur, sem út frá hinum gömlu „líberölu“ sjónarmiðum er ekki í verkahring ríkisvaldsins, en álitíð er hins vegar, út frá hinum „sósíölu“ sjónarmiðum nútímans, að ríkisvaldið eigi að annast.

4. Þeim er flestum ætlað að standa straum af útgjöldum, sem eru hinum efnaminni til stuðnings fyrst og fremst.

Rétt er nú að athuga hvert þessara einkenna út af fyrir sig og komast að raun um, hvort nokkurt framantalinna einkenna nefskattanna réttlæti þá ókosti og þann kostnaðarauka, sem það hefur í för með sér að leggja skatta þessa á sem sérstaka nefskatta. . . .

Þegar tillögur hafa verið bornar fram um nýmæli og framkvæmdir, hefur þeim venjulega verið svarað með spurningunni: Hvar á að fá féð? Vegna þessa hefur oft verið leitast við að benda á sérstakar fjáröflunarleiðir til ákveðinna framkvæmda, tryggingargjöld til trygginga, námsbókaskatt til útgáfu námsbóka o. s. frv. Af nútímasjónarmiðum leiðir, að spurningin um, hvar eigi að fá peninga, er spurning um, hvort tækt sé að jafna tekjuskjortinguna eða þvinga fram nægilegan sparnað, án þess að raunverulegar þjóðartekjur minnki við það. Nöfn skattanna skipta ekki máli í þessu sambandi og skattálagningaraðferðin þarf ekki að hafa í för með sér, að sköttum þessum sé haldið aðskildum frá hinum venjulega tekjuskatti, þar sem á hann má ætíð bæta fastákveðinni upphæð, ef menn endilega vilja hafa þessa skatta nefskatta. — Við þetta bætist svo, að talsverður ljómi fer af sérsköttunarleiðinni þegar þess er gætt, að oftast nægir hinn fastákveðni skattur ekki til framkvæmdanna, tryggingariðgjöld einstaklinga standa aðeins undir litlum hluta tryggingarútgjalda, útvarpsafnotagjald undir mjög litlum hluta af rekstri útvarps o. s. frv.

Nú býst ég við, að margir muni fallast á þessi sjónarmið út af fyrir sig, en koma hins vegar með mótbárur annars eðlis. Sumir mundu segja: „Kostir þess að binda vissa skatta vissum opinberum útgjöldum eru þeir, að með því gerir fólk sér betri

grein fyrir, að hlunnindi þau, sem hið opinbera veitir því, kosti fórnir.“ Röksemd þessi kann að hafa nokkuð til síns máls. Hækkun ákveðins skatts skilur og finnur almenningur betur en hækkun einhvers ákveðins liðs í fjárlögum. En spyrja má sem svo, hvar á að setja mörkin? Hvað er að segja um fræðslumál og vegamál, svo að dæmi séu nefnd? Hví þá ekki að leggja sérskatt á til þeirra mála? Röksemd þessi hefur einnig harla lítið gildi gagnvart mörgum sérsköttunum. Kirkjugjald og námsbókagjald eru það lágar upphæðir, að röksemd þessi getur engan veginn réttlætt sérskatt til þeirra. Röksemd þessi getur heldur ekki réttlætt útvarpsafnotagjaldið sem sérskatt. Afnotagjaldið er tiltölulega lítill liður í heildarkostnaði útvarpsins, og hagsmunalegar eða pólitískar kröfur eru ekki gerðar til þess. Sjúkrasamlagsgjöldin og tryggingargjöldin eru þá ein eftir, og samkvæmt almannatryggingalögunum á að afnema sjúkrasamlögin, þó að framkvæmd þess hafi dregið. Það má telja hægna kenningu að halda því fram, að röksemd þessi sé nægileg til að réttlæta þann mikla kostnað, sem sérsköttunarkerfið hefur í för með sér, enda er þessi kenning frekar fræðileg en hún styðjist við beina reynslu, enda ganga menn þess ekki duldur, að sníða verður stakk eftir vexti hvað útgjöld trygginganna snertir, þó að pólitískur ágreiningur geti orðið nokkur um, hversu þröngur stakkurinn eigi að vera. . . .

Ég hef nú rætt hin ýmsu almennu atriði, er nefskattana varða, og þau höfuðeinkenni, sem sköttum þessum eru sameiginleg, og mun ég nú lítilllega ræða atriði, er varða hvern nefskatt fyrir sig.

Kirkjugjaldið er elzt þeirra nefskatta, sem nú eru á lagðir. Er það mjög lágt og tiltölulega dýrast að hafa það sérstakan skatt, bæði vegna þess, hve lágt það er, og vegna umsvifamikillar aðferðar við að skipta heildarsummu þess niður á söfnuði, en það verður ekki nánar gert að umtalsefni hér. Hið helzta, sem færa mætti fram gegn því, að greitt væri úr ríkissjóði til kirkna, t. d. í hlutfalli við stærð safnaða, er það, að með því væri utanþjóðkirkjumönnum gert rangt til. Þar til er því að svara, að úr því að um ríkiskirkju er að ræða, skiptir það ríkisvaldið og þjóðina í heild máli, að kirkjum sé sómasamlega við haldið. Það er ekki síður menningarlegt atriði en trúaratriði. Ríkið greiðir laun presta þjóðkirkjunnar, enda eru þeir embættismenn ríkisins, jafnframt því að vera þjónustumenn safnaða sinna. Er nokkur ástæða til, að rekstrarkostnaður kirkna sé frekar sérmál meðlima þjóðkirkjunnar en laun prestanna? Þar sem um ríkiskirkju er að ræða, hlýtur ríkið að vera skuldbundið til að halda henni uppi. Skilnaður ríkis og kirkju er svo mál, sem fellur út fyrir ramma þessa efnis.

Námsbókagjald er aðeins nokkrar krónur, sem lagðar eru á hvern þann, er barn á á skólaskyldualdri. Það er því tiltölulega mjög kostnaðarsamt að viðhalda því sem sérstökum nefskatti, og sé ég ekki neitt, sem mæli með því og ekki hefur verið rætt um í sambandi við nefskattana almennt.

Afnotagjald af útvarpi er greitt af hverju heimili, sem útvarp hefur, og þar sem segja má, að hvert heimili á landinu hafi útvarp, þá er hér orðið um fastan nefskatt til ríkisins að ræða. Útvarpið er rekið af ríkinu, og aðaltekjuöflun þess er gjald fyrir auglýsingar, sem það tekur til flutnings. Auk þess er heimtað afnotagjald af útvarpsnotendum, sem þó er ekki innheimt ásamt þinggjöldunum, sem þó hefði verulegan sparnað í för með sér að gera, heldur annast sérstök innheimtuskrifstofa útvarpsins innheimtu afnotagjaldanna og hefur svo innheimtumenn á fleygiferð um allar trissur til að leita menn uppi og innheimta afnotagjöldin. Sjá allir, hversu kostnaðarsöm og óheppileg þessi innheimtuaðferð er. Auglýsingatekjur útvarpsins hafa vaxið mikið á undanförunum árum og munu sjálfsagt enn vaxa gífurlega á næstu árum. Í sambandi við það koma upp ný viðhorf, t. d. gæti komið til greina að láta auglýsingarnar bera uppi allan útvarpskostnaðinn. Sumir munu þó telja útvarpsauglýsingarnar það hvítleiðar, að frekar bæri að skera þær niður. Þessi vandamál verða þó ekki rædd hér, heldur þótti aðeins rétt að drepa á þennan möguleika. Sé gert ráð fyrir, að útvarpið þurfi á fé að halda frá almenningsi, þá er það augljóst, að kostnaðarminnst væri, að í fjárlögum væri gert ráð fyrir ákveðinni fjárhæð til útvarpsins.

Almenn tryggingargjöld (þar með talin sjúkrasamlagsgjöld) eru hæstu nefskattarnir hér á landi, og væri það nokkur kjarabót fyrir hina efnaminni, ef þeir væru afnumdir. Það, ásamt þeim kostnaði, sem álagning þeirra og innheimta hefur í för með sér, ætti vissulega að vera nægileg ástæða til, að möguleikar á að afnema þá væru athugaðir. Um ýmislegt, sem gjöld þessi snertir, hefur þegar verið rætt í sambandi við nefskattana almennt, en mörg atriði koma hér til greina, sem snerta tryggingargjöldin sérstaklega.

Almennar skyldutryggingar eru að miklu leyti arftakar tveggja ólíkra framfærsluaðferða, frjálsra trygginga hjá tryggingarfélagum og þurfamannaframfæris hins opinbera. Óhjákvæmilega setur þetta svip sinn á almennu skyldutryggingarnar. Þær eru tryggingar í þeim skilningi, að greiðslur til hinna tryggðu eru skoðaðar sem bætur og réttur, sem menn öðlast, ef tiltekin tilvik ber að höndum, en þær hafa hins vegar þau einkenni hinnar opinberu framfærslu, að þátttaka í þeim er þvinguð og ekki þarf að vera jafnvægi milli iðgjalda og bóta. Fjár er aflað til hinna frjálsu trygginga með iðgjöldum, en til þurfamannaframfæris með sköttum. Til almennra skyldutrygginga er venjulega aflað fjár eftir þessum leiðum báðum, þótt þessu sé misjafnlega farið í hinum ýmsu löndum. Það hafa þó víða komið tillögur fram um iðgjaldalausar tryggingar, svo sem í Þýskalandi, sem langa reynslu hefur í þessum málum. Í tillögum Fabian Society í Englandi, sem komu fram um svipað leyti og tillögur Beveridge, var gert ráð fyrir iðgjaldalausum tryggingum. Og í Nýja-Sjálandi og Sovétríkjunum, en bæði þessi ríki hafa mjög fullkomna tryggingalöggjöf, eru iðgjöld ekki nefskattur, heldur er ákveðinni prósenttölu haldið eftir af launum eða þau eru greidd af öðrum tekjum, svo að raunverulega er þar um hlutfallslegan tekjuskatt að ræða.

Margir kunna að álíta, að iðgjaldalaust tryggingakerfi sé um of með blá opinberrar framfærslu. Ég tel þó, að mest sé um vert, að sá réttur, sem tryggingarnar veita, hafi til að bera öll einkenni hinna frjálsu trygginga, fjáröflunarleiðina beri hins vegar að velja með það fyrst og fremst fyrir augum, að hún sé sem hagkvæmst og ódýrust í framkvæmd og hinum efnaminni í þjóðfélaginu sé ekki íþyngt um of. Þetta skilyrði uppfyllir hið sérstaka nefskattsform ekki. Það að leggja ákveðna krónuupphæð eða prósentuupphæð á tekjuskattinn kæmi mjög til greina, ef menn sætta sig ekki við það fyrirkomulag, að hið opinbera ætli nægilegt fé til trygginganna í fjárlögum, eins og til ýmissa annarra mála, svo sem verðniðurgreiðslna, menntamála, heilsugæzlu, vegagerðar o. s. frv.

Ég hef nú rætt nokkur almenn og sérstök sjónarmið, sem nefskattana varða. Krafa um, að aðeins verði lagður á einn skattur og innheimta verði sameiginleg fyrir ríki og sveitarfélög, verður stöðugt háværari. Eigi það að komast í framkvæmd, verður að afnema alla nefskattana. Ég tel mig hafa sýnt fram á, að slíkt er engin neyð, heldur frá flestum sjónarmiðum æskilegt og í fullu samræmi við ríkjandi skoðanir á því, hvernig rétt sé að skipta skattbyrðinni niður á þjóðfélagsborgarana.

Hér verður nú fjallað um þá skatta, sem lagðir eru á einstaklinga í hlutfalli við efnahag. Sérstaklega skal bent á, að hér eru ekki gerðir að umtalsefni skattar félaga.

Skattar þessir eru ýmist tekjulindir ríkisins: tekjuskattur og eignarskattur, til skamms tíma einnig tekjuskattsviðauki og stríðsgróðaskattur, tekjulindir sveitarfélaga: útsvar, eða tekjulindir kirkjugarða: kirkjugarðsgjald.

Við álagningu ríkisskattanna starfa á þriðja hundrað skattanefndir, skattstjórar og yfirskattanefndir, auk ríkisskattanefndar. Við álagningu útsvara bætast svo við rúnlega 200 hreppsnefndir og niðurjöfnunarnefndir. Til skamms tíma hefur skattálagningin verið unnin með gamaldags skrifstofuaðferðum án allrar tækni, en nú er þetta að breytast nokkuð til batnaðar, hvað varðar Reykjavík og nágrenni, þar sem þar hefur nútímavéltækni verið tekin upp. Útsvör eru lögð á af hreppsnefndum eða niðurjöfnunarnefndum fyrir hvert sveitarfélag um sig, og oft er lagt á

sama manninn fullt útsvar í fleiri en einu sveitarfélagi, og verður hann oft að eiga í dýrum málaferlum, til þess að annað sveitarfélagið felli útsvarið niður, og hafi hann greitt útsvar í einu sveitarfélagi af frjálsum vilja og í góðri trú, að hann væri þar útsvarsskyldur, en dómur fellur svo á þá leið, að hann sé útsvarsskyldur annars staðar, endurgreiðir sveitarfélagið honum ekki útsvarið, og styðst það við hæstaréttardóma. Iðulega verða sveitarfélög að standa í málaferlum hvert við annað vegna útsvarsskiptingar. Innheimta sveitarfélagsgjaldanna og ríkisgjaldanna er framkvæmd sín af hvorum aðila. Á báðum innheimtustöðunum þarf því fullkomna spjaldskrá yfir skattgreiðendurnar og fólk til að viðhalda henni, bókhald og innheimta verður að mestu leyti tvíverknaður, og kostir stórrekstrar og nútímatækni koma ekki að notum.

Þegar rætt er um endurbætur í skattamálum, kemur fleira til greina en það að fækka sköttunum, það kemur ekki síður til greina að fækka þeim aðilum, sem um þessi mál fjalla og að þeim vinna, leggja skattana á fyrir landið allt á einum stað. Þar með væri hægt að framkvæma skattálagninguna í stórum stíl með hinni fullkomnustu skrifstofuvélatækni og þjálfuðu og séræfðu vinnuafli.

Með því væri einnig tryggt, að menn slyppu ekki undan skatti, og eftirlit með skattframtölum auðveldara, þar sem launamiðar og annað væri þá samankomið á einn stað.

Krafan um að leggja á aðeins einn skatt mun, hvað snertir þá skatta, sem hér um ræðir, fá fleiri andstæðinga en krafan um afnám nefskattanna. Sérstaklega á þetta þó við um, ef sameina ætti í einn skatt ríkisskatta og sveitarfélagsskattana. Hér mun nú verða rætt um hvern skatt um sig með tilliti til kröfunnar um, að aðeins einn skattur skuli á lagður.

Tekjuskattur er sá skattur, sem allir, er á annað borð vilja ekki afnema alla beina skatta til ríkisins, vilja halda í. Þeir, sem aðeins vilja hafa einn skatt, eiga annaðhvort við, að þeir vilja hafa tekjuskattinn eða útsvarið. Hér er gert ráð fyrir, að tekjuskattinum sé viðhaldið, allir aðrir skattar ýmist falli niður eða sameinist tekjuskattinum. Um tekjuskattinn er því rætt í sambandi við hvern hinna skattanna um sig, en hér skal bent á, að ýmislegt, sem menn greinir nú á um í sambandi við tekjuskattinn, svo sem hvað skuli teljast skattskyldar tekjur, fær aukna þýðingu, eftir að tekjuskatturinn væri orðinn eini skatturinn, og mundi það gera nauðsynlegar margs konar breytingar á honum.

Um eignarskatta hafa ávallt verið skiptar skoðanir. Andstæðingar þeirra vilja halda því fram:

1. Að greiðslugeta manna miðist ekki við það að eiga eignir, heldur við það, hve arðbærar þær eru. Eignarskatturinn sé því raunverulegt eignarnám.

2. Skuldlaus eign sýni ekki það, sem almennt er kallað fátækt eða ríkidæmi, heldur séu það oft þeir, sem skuldugastir eru, er óhófsömustu lífi lífa og skortir ekkert til neins.

3. Eignarskattur sé refsing fyrir sparnað og hófsemi, en verðlauni eyðslu og óhóf.

4. Form eigna sé mismunandi og matsverð eigna mjög umdeilanlegt. Eignarskatturinn komi því mjög misjafnlega niður eftir því, hvert form eignanna sé. Einnig séu umdeilanlegar reglur um, hvaða eignir skuli teljast skattskyldar.

Fylgjendur eignarskattsins halda því hins vegar fram:

1. Að maður, sem miklar eignir á, sé færari um að leggja meira af mörkum til þjóðfélagsins, eignarskatturinn sé ekki eignarnám, heldur nokkurs konar íþynging á tekjuskattinum.

2. Eignarskatturinn nái til að skattleggja „tekjur“, sem tekjuskatturinn nái ekki til og oftast séu til komnar án tilverknaðar viðkomandi, svo sem arfs, aukins verðmætis eigna vegna almennrar verðhækkunar, eigna fenginna í tekjuskattfrjálsu happdrætti o. s. frv.

3. Sparnaðarmennirnir greiði með eignarskattinum hluta til hins opinbera, í stað þess að þeir losna við mikla óbeina skatta, sem þeir yrðu að greiða, verðu þeir peningum sínum til neyzlu.

4. Auðveldara sé að koma undan skatti tekjum af eignum en launatekjum, og jafni því eignarskatturinn metin að nokkru.

Ef meta á röksemdirnar með og móti eignarskattinum, þá held ég, að varla verði hjá því komizt að viðurkenna, að andstæðingar eignarskattsins hafi almennt séð í öllum atriðum mikið til síns máls. Fylgjendur eignarskattsins benda hins vegar einnig á mikilvægar staðreyndir, en þær eru yfirleitt bundnar við núverandi skipan skattkerfisins, og til þeirra mætti og yrði að taka tillit í tekjuskattinum, ef eignarskatturinn yrði lagður niður. Vilji menn hins vegar byggja í aðalatriðum á skoðunum fylgjenda eignarskattsins, þá þarf það engan veginn að vera ósamrýmanlegt hugmyndinni um aðeins einn skatt, því að eign er í rauninni „kapítalíseraðar“ tekjur, þ. e. a. s. tekjurnar margfaldaðar með 100 og deilt með vaxtaprósentu, sem samsvarar raunverulegum arði þeirra.

Það mætti því bæta áætluðu skatttekjuvirði eigna við skattskyldar tekjur eftir ákveðnum reglum og ákvarða þar með tekjuskattinn með tilliti til eigna. Þetta áætlaða skatttekjuvirði þarf í sjálfu sér ekki að svara til raunverulegs tekjuvirðis, frekar en mat eigna til skatts nú svarar til raunverulegs virðis þeirra.

Kirkjugarðsgjald. Um skatt þennan gildir eftirfarandi lagaákvæði: „Nú hrökkva ekki tekjur kirkjugarðsins fyrir útgjöldum, og skal sóknarnefnd þá jafna því, sem á vantar, niður á útsvarsgreiðendur í sókninni sem hundraðsgjaldi af útsvörum þeirra. Þó má hundraðsgjald þetta ekkert ár fara fram yfir 2%, nema safnaðarfundur leyfi. — Nú eru í sókn meira en eitt sveitar- eða bæjarfélag, og skal þá fyrst skipta gjaldinu niður eftir íbúatölu hvers þeirra innan sóknarinnar. Eindagi hundraðsgjaldsins er sá sami og á útsvörum. Innheimtumönnum ríkissjóðs í kaupstöðum og oddvitum eða innheimtumönnum sveitarsjóðs er skylt að innheimta hundraðsgjaldið gegn 6% innheimtulaunum, ef sóknarnefnd óskar. Ella innheimtir sóknarnefnd gjaldið gegn sömu þóknun.“

Að baki fyrirkomulagi þessu um kirkjugarðsgjaldið býr sú hugsun, að kirkjugarðarnir eigi að vera fjárhagslega sjálfstæðir og stjórn þeirra þurfi ekki að leita til sveitarfélaga eða ríkisins um fjárveitingu. Í raun og veru verður þó varla sagt, að veigamikil rök hnígi til þessa fjárhagslega sjálfstæðis kirkjugarðanna. Sökum gamallar venju hafa kirkjugarðarnir verið álitnir málefni kirkjunnar, þó að lögum samkvæmt eigi nú hver maður rétt til legstaðar í kirkjugörðum þjóðkirkjunnar. Kirkjan skiptist í sóknir, og sú skipting fer ekki saman við skiptingu landsins frá sjónarmiði hins veraldlega valds í sveitarfélög og lögsagnarumdæmi, og gert er ráð fyrir, að hver sókn hafi að jafnaði sinn kirkjugarð. Í lögum um kirkjugarða er þó gert ráð fyrir, að þessi skipan mála kunní að þykja óheppileg, því að þar segir:

„Nú óskar bæjarstjórn eða hreppsnefnd að taka að sér umsjón kirkjugarðs og fjárhald, og getur ráðherra þá heimilað það, að fengnum tillögum biskups og sóknarnefndar, enda hvíla þá á bæjarstjórn eða hreppsnefnd hinar sömu skyldur sem á sóknarnefnd eftir lögum þessum.“

Það er því möguleiki á að breyta svo skipan þessara mála án beinna laga-breytinga, að kirkjugarðsgjaldið verði í reynd aðeins hluti af útsvari, og þá verður að sjálfsgöðu að teljast ástæðulaust að viðhalda því sem sérstökum skatti.

Vilji menn nú samt sem áður viðhalda fjárhagslegu sjálfstæði kirkjugarðanna, þá sé ég þrátt fyrir það enga nauðsyn að viðhalda hinu sérstaka kirkjugarðsgjaldi. Það mætti alveg eins gefa sóknarnefndum eða stjórn kirkjugarða rétt til fjárstyrks úr ríkissjóði eftir nánari reglum með tilliti til fjölmennis sóknar og annars, sem máli skipti, og þyrftu þær reglur engan veginn að vera handahófslegri en núverandi reglur.

Útsvör. Samkvæmt útsvarslögum skal útsvar á lagt eftir efnunum og ástæðum. Í reynd er útsvar lagt eftir fyrir fram ákveðnum sliga á tekjur og eignir, svo og veltu hjá þeim, er sjálfstæðan atvinnurekstur stunda.

Í samræmi við það, sem sagt hefur verið um eignarskattinn hér að framan, verður hér talið, að eignarútsvar beri að leggja niður, eða ef menn ekki vilja það, þá að sameina það tekjuútsvarinu með því að umreikna eignirnar í tekjur.

Hvað snertir veltuútsvarið, þá verður engan veginn komið auga á, að stærð veltu út af fyrir sig segi nokkuð til um efnahag skattgreiðenda. Veltuútsvarið hefur sennilega verið upp tekið vegna skattsvika og þá verið ályktað sem svo, að skattsvik atvinnurekenda væru í réttu hlutfalli við stærð veltu. Með þessu hefur ríkisvaldið viðurkennt skattsvikin og refsað þeim, sem ekki hafa fylgt með í því kapphlaupi.

Afleiðingar þessarar stefnu eru margs konar, bæði hagrænar og siðferðilegar. Svo óbilgjörn hefur þessi skattálagning verið, að skattar og útsvar hafa numið meira en nettótekjum atvinnurekandans, jafnvel taprekstur hefur verið skattlagður. Hér er eins og kostað hafi verið kapps um að reka menn út á skattsvikaleið í sjálfsvörn. Afkastamikill atvinnureksur með lítinn ágóða á framleiðslueiningu verður hér harðast úti, fyrirtæki með litla veltu og mikinn ágóða á framleiðslueiningu sætir betri kjörum. Ætli þetta sé nú það, sem þjóðfélagslega séð er æskilegast? Það er fáránlegt að ætla sér að mæta skattsvikum á þann hátt að koma öllum til að svíkja hlutfallslega jafnt, og það er ábyrgðarhluti að gefa þjóðinni slíka forskrift í siðferðilegum efnunum. Veltuútsvarið er óréttlátt, og það á því að afnema það, skattsvik ber að taka öðrum og harðari tókum, og til róttækra ráðstafana verður að grípa til að leiða þau í ljós.

Við erum nú komnir að þeirri niðurstöðu, að útsvar verði lagt á tekjur, eins og tekjuskatturinn, og þá liggur næst fyrir að athuga, hvort hægt verði að gera útsvörin og tekjuskattinn að sama skatti og þar með komast að því marki, að aðeins skuli lagður á einn almennur skattur.

Aðalannmarkarnir á því að leggja á einn skatt, lagðan á af einum og sama aðila og innheimtan af einni og sömu stofnun og skipta síðan skatttekjunum milli ríkisins og sveitarfélaganna, eru þeir, að tekjuþörf hinna ýmsu byggðarlaga er misjöfn, sem aftur stafar af ýmsum aðstæðum og orsökum. Það er þó engan veginn svo, að ekki megi finna leiðir úr þessum vanda, og skal nú hér sem dæmi drepjið á eina, en fleiri leiðir koma þó mjög til greina. Til dæmis væri hægt að endurskoða algerlega verkaskiptinguna milli ríkisins og sveitarfélaganna og haga henni til samræmis við hina nýju sköttunaraðferð. En hætt er við, að erfitt væri að fá samþykka svo róttæka leið.

Sú leið, sem ég ætla hér að gera að umtalsefni, er í stuttu máli á þessa leið:

Lagður sé á einn skattur til ríkisins eftir lögákveðnum, stighækkandi „skala“. Hvert sveitarfélag getur svo í samræmi við sína fjárhagsþörf ákveðið tölu, sem margfalda eigi ríkisskattinn með til að fá sveitarfélagsskattinn.

Sveitarfélagsskatturinn að viðbættum ríkisskattinum er þá heildarskatturinn. Heildarskatturinn er einnig jafn ríkisskattinum margfölduðum með tölu, sem er einum heilum hærri en sú tala, sem sveitarfélagið ákveður, að margfalda eigi með, og gildir þetta jafnt, hvort sem um er að ræða skatt hvers einstaklings eða summu skattanna á alla íbúa sveitarfélagsins, og er því auðvelt að reikna út þann hluta, er sveitarfélagið á að fá greiddan.

Kostir þessarar leiðar eru þeir, að hún er einföld í framkvæmd og samrýmist greiðlega vélavinnu við skattálagningu og sparar mikið í bókhalds- og innheimtuvinnu. Ókosti munu menn sjálfsgætt geta fundið á henni og þá margvíslega, en á mismunandi rökum reista.

Hér er t. d. gert ráð fyrir, að menn séu skatt- og útsvarsskyldir á einum og sama stað. Fyrir einstaklingana er þetta kostur, en frá sjónarmiði margra sveitarfélaga mundi þetta vera talinn ókostur. Ég tel þó, að hiklaust eigi að fara þessa

leið, en hins vegar þyrfti þá jafnframt að endurskoða löginn um heimilisfesti, enda er það fyrir löngu og af mörgum ástæðum orðið meir en tímabært.

Kostir þess, að menn séu skattskyldir á einum og sama stað, bæði til ríkis og sveitar eða bæjar, eru, að með því fæst aukið öryggi fyrir einstaklingana, það kemur í veg fyrir mikinn kostnað, erfiðleika og málaferli, auk þess sem það er hagkvæmast og ódýrast í framkvæmd.

Tap það, er einstök sveitarfélög kunna af þessu að hafa, er vandamál, sem hægt ætti að vera að leysa, en á þessu máli eru og verða ávallt margar hliðar, og verða þær ekki ræddar hér, þar sem deilan um, hvar réttmætt sé, að einstaklingur eigi að greiða sitt útsvar, verður ekki tekin til meðferðar hér.

Erfiðleikum mun valda í sambandi við þessa sköttunar- og innheimtuleið hinn mikli fjöldi smárra sveitarfélaga, sem gerir þá aðila of marga og afkastalítla, sem saman þarf við að selda. Þessi fjöldi og smæð sveitarfélaga er raunar á ótalmörgum fleiri sviðum þrándur í götu. Stækkun sveitarfélaganna hefur á undanfórnum árum nokkuð verið á dagskrá, og var á fulltrúaráðsfundi Sambands íslenskra sveitarfélaga 1951 samþykkt tillaga til ríkisstjórnarinnar um að kjósa nefnd til að framkvæma nákvæma athugun á, hvort tímabært sé að stækka sveitarfélög landsins með því að sameina þau þannig, að ekki séu undir 500 íbúum í neinu sveitarfélagi, nema sérstakar landfræðilegar ástæður liggi til.“