

Nefndarálit

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

Frá 2. minni hluta félagsmálanefndar.

Óhætt er að segja að niðurstöður svonefndrar tekjustofnanefndar sem skilað var í októbermánuði sl. hafi valdið miklum vonbrigðum. Sveitarstjórnarmenn um allt land höfðu búið vonir við að nú yrði brotið í blað hvað varðar tekjuforsendur sveitarfélaganna og að þeim yrðu sköpuð skilyrði til að rækja skyldur sínar betur en þeim hefur verið kleift að undanfögnu og standa undir lögboðinni þjónustu af meiri myndugleik. Óumdeilt er, eins og reyndar skýrslan dregur ágætlega fram, að fjárhagur sveitarfélaganna hefur verið bágborinn og í raun óviðunandi allan þennan áratug. Sveitarfélögin hafa verið rekin með halla á hverju einasta ári frá og með árinu 1991. Af þessum sökum valda niðurstaða og tillögur tekjustofnanefndarinnar miklum vonbrigðum. Má fyrir því nefna þrjár meginástæður.

Í fyrsta lagi fela tillögurnar í sér alls ónógar aðgerðir til að rétta við afkomu sveitarfélaganna. Að mati margra þyrftu tekjur sveitarfélaganna að aukast um allt að tvöfalda þá fjárhæð sem ætlunin er að færa þeim með heimildum til hækunar á útsvari samkvæmt þessu frumvarpi og tillögum tekjustofnanefndar sem ganga aftur í frumvarpinu.

Í öðru lagi höfðu menn víða gert sér vonir um að í vændum væri mun víðtækari og róttækari uppstokkun á tekjulegum samskiptum ríkis og sveitarfélaga sem fælu þá m.a. í sér að tekjuforsendur eða tekjulegur grundvöllur sveitarfélaganna mundi breikka og styrkjast við að sveitarfélögin fengju hlutdeild í fleiri tekjustofnum. Á það hefur verið bent að nokkurs mismunar geti gætt á tímum hagsveiflna í tekjuforsendum ríkissjóðs annars vegar og sveitarfélaga hins vegar og sveitarfélögin nái seinna og í minna mæli til sín uppsveiflum ef t.d. tekjur aukast vegna aukinna umsvifa í þjóðfélaginu, aukins innflutnings o.s.frv. Vissulega má á móti segja að sveitarfélögin geti þá verið betur varin í niðursveiflum en eins og þetta hefur snúið að þeim að undanfögnu hafa þau fyrst og fremst galdið ástandsins.

Í þriðja lagi kórónar svo allt saman að tillögurnar fela fyrst og fremst í sér að sveitarfélögnum er bent á þann möguleika til að drýgja tekjur sínar með skattahækkunum, sbr. það að ríkissjóður ætlar ekki að draga úr álagningu tekjuskatts á móti útsvarshækkun nema sem nemur þriðjung. Óþarfi er að fara hér í löngu máli yfir þörfina á því að bæta tekjur sveitarfélaganna, óumdeilt er að til þeirra hafa færst útgjaldafræk verkefni og önnur ný komið til sögunnar á undanfögnu árum með gildistöku ýmiss konar reglugerða og tilskipana sem fela í sér kvaðir á sveitarfélögin án þess að tekjulegar forsendur þeirra hafi batnað. Þetta endurspeglast vel í jafnt og þétt versnandi afkomu þeirra allan þennan áratug og vísast í því sambandi til fylgigagna í skýrslu tekjustofnanefndar, sem og tölfræðigagna á vettvangi Sambands íslenskra sveitarfélaga sem m.a. voru kynnt á fjármálaráðstefnu þeirra á dögunum.

Óvönduð vinnubrögð.

Óhjákvæmilegt er að fara nokkrum orðum um þær aðstæður sem félagsmálanefnd voru skapaðar til að vinna að þessu máli en allt of skammtur tími gafst til að fara nægilega vand-

lega ofan í saumana á ýmsum álitamálum sem þessu frumvarpi tengjast. Óhóflegur dráttur varð á því að tekjustofnanefnd skilaði tillögum en nefndin hafði verið að störfum allt frá því að hún var skipuð 2. júní 1999 til þess að hún skilaði álitum með bréfi, dags. 1. nóv. sl. Nokkuð var liðið af nóvember þegar frumvarpið komst til umræðu í Alþingi og til félagsmálanefndar en allt kapp var lagt á að afgreiða málið fyrir mánaðamót og eru vissulega fyrir því ákveðin rök. Næg er óvissa sveitarfélaganna samt um fjárhagsmálefni sín á næsta ári og reyndar með öllu óþolandi að svo skammur tími sé skammtaður, hvort heldur er félagsmálanefnd til að fara ofan í saumana á efni málsins eða sveitarfélögunum til að gera fjárhagsáætlanir sínar eins og um hnútana hefur verið búið. Ef allt hefði verið með felldu hefði álit tekjustofnanefndar og drög að frumvarpi í samræmi við það þurft að liggja fyrir síðsumars eða snemma í haust þannig að aðilar hefðu getað tekið mið af því.

Ýmis álitamál.

Óhjákvæmilegt er að nefna ýmis álitamál sem í meðförum félagsmálanefndar hafa komið fram í dagsljósið. Í umsögnum sveitarfélaga hafa komið margar góðar ábendingar sem lúta bæði að efni frumvarpsins og einnig að ýmsum framkvæmdaratriðum sem getur skipt miklu fyrir sveitarfélögin hvernig leyst verða af hendi. Almennt má segja að í umsögnum sem nefndinni hafa borist gæti mikillar óánægju með niðurstöðuna sem stefnir í og nánast engir aðilar lýsi ánægju sinni með þetta sem varanlega og fullnægjandi úrlausn.

Sem dæmi um álitamál sem tengjast efni frumvarpsins sjálfs má nefna stöðu ýmissa aðila á landsbyggðinni sem nýta mannvirki sín til atvinnurekstrar lítinn hluta af árinu eða þá með mjög takmörkuðum og afmörkuðum hætti. Þannig barst nefndinni erindi frá samtökum í ferðaþjónustu og frá Ferðaþjónustu bænda sérstaklega þar sem farið var fram á að litið yrði til þeirrar sérstöku stöðu sem sá atvinnurekstur býr við, að nýting mannvirkja er nánast einskorðuð við sumarmánuðina. Óskað var eftir því að inn í löginn kæmi heimild til sveitarstjórna til að lækka eða fella niður fasteignagjöld af eignum í ferðaþjónustu þar sem svo háttar til. Ekki reyndist vilji til þess hjá meiri hlutanum að taka á þessu máli. Sömuleiðis komu forsvarmenn veiðifélaga á fund nefndarinnar og fóru eindregið fram á að veiðihús, sem eingöngu væru notuð sem slík og nýtt lítinn hluta ársins, væru í eigu bænda og nátengd nýtingu hlunninda á bújörðum, yrðu áfram í A-flokki álagningar fasteignagjalda, þ.e. lægri gjaldflokki, sbr. 3. gr. laganna. Ekki var heldur fallist á að taka á þessu erindi að svo stöddu.

Þá bárust nefndinni fjölmargar athugasemdir og ábendingar sem varða framkvæmd málsins og þá einkum og sér í lagi það með hvaða hætti reglur Jöfnunarsjóðs, sem taka eiga á því að bæta sveitarfélögunum tekjutap vegna lægri álagningarstofns við innheimtu fasteignagjalda, verði. Ljóst er að eigi að ná því markmiði að bæta sveitarfélögunum að fullu þær tekjur sem þær hefðu ella haft af álagningu fasteignagjalda verður að vanda mjög til viðmiðunarreglu í því sambandi. Ekki er einboðið að heppilegasta viðmiðunin sé álagðar tekjur síðasta árs sem innheimtan var á þeim grunni. Fleiri en ein sveitarstjórn hafa bent á að vegna snöggrar hækkunar fasteignaverðs á höfuðborgarsvæðinu hafi ýmsar sveitarstjórnir úti um land veigrað sér við að nýta álagningarheimildir að fullu í ljósi þess mikla ósamræmis sem var á álagningarstofninum annars vegar, sem tók mið af ört hækkandi fasteignaverði í Reykjavík, og raunveruleikanum á fasteignamarkaði í viðkomandi byggðarlagi hins vegar. Þetta viðhorf er skiljanlegt og hlýtur þá að þurfa að skoða með hvaða leiðum má reyna að leiðrétta fyrir slíkum frávikum, annaðhvort með því að leggja til grundvallar tekjurnar miðað við fulla álagningu eða horfa til lengri tíma: taka eitthvert árábil sem viðmiðun eða þar fram eftir götunum.

Þá má loks benda á að fram kom það sjónarmið að nauðsynlegt væri að tryggja að greiðslur á þessum grundvelli bærust frá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á fyrri hluta árs í takt við það sem fasteignagjöld hefðu innheimst ella samkvæmt fyrri fyrirkomulagi. Þessi álítamál og mörg fleiri hefði félagsmálanefnd þurft að hafa meiri tíma til að skoða. Ef vel ætti að vera hefðu þurft að fylgja frumvörpunum fullbúin drög að reglugerðum þannig að skoða hefði mátt sem eina heild ákvæði laga og væntanlega útfærslu og framkvæmd, ekki síst meðferð fjármuna úr Jöfnunarsjóði. Almennt má segja að þessi málsmeðferð ætti að kenna mönnum að fagnefndir Alþingis þyrftu að vera miklu betur með á nótunum og hafa annað tveggja, nema hvort tveggja væri, mun meiri tíma til að skoða málin sjálfstætt og á eigin forsendum eftir að þau eru komin til Alþingis eða hitt að þær ættu aðild að eða gætu fylgst með undirbúningsstarfi af því tagi sem unnið var í tekjustofnanefnd. Það er hvorki samboðið virðingu Alþingis og metnaði fyrir hönd löggjafarstarfsins né heldur er það vönduðum vinnubrögðum til framdráttar að fagnefndum þingsins sé skammtaður tími sem mælist frekar í sólarhringum en vikum til að ljúka umfjöllun um stór og vandasöm mál af þessu tagi.

Niðurstaða 2. minni hluta er sú að hér sé eingöngu um að ræða afar takmarkaða úrlausn hvað varðar tekjuforsendur sveitarfélaga. Því miður er ekki í þessum breytingum fólgið neitt sem teiknar til betri tíðar hvað varðar samskipti ríkisvalds og sveitarfélaga. Ekki er um að ræða þá heildarendurskoðun og uppstokkun á tekjulegum samskiptum þessara aðila sem menn bundu vonir við að væru í undirbúningi. Ekki er að finna í þessum tillögum eða niðurstöðum neinar nýjar leikreglur um þessi samskipti, svo sem um úrskurðarfarveg þegar deilumál rísa eða annað í þeim dúr. Aukinni tekjuþörf sveitarfélaga vegna verkefna og skyldna sem á þau hafa verið lögð á undanförunum árum er með þessu ekki mætt nema að hluta til. Utan við þessi mál og út af standa með öllu óútkljáð mál sem varða færslu grunnskólans yfir til sveitarfélaganna. Lögð er á það áhersla af hálfu talsmanna sveitarfélaganna að það mál sé enn til skoðunar og óuppgert þannig að hér er eingöngu verið að taka á uppsöfnuðum vanda sem stafar af öðrum verkefnum sveitarfélaga sem til þeirra hafa verið færð eða á herðar þeirra hafa verið lögð. Og að sjálfsögðu er ekki í þessu fólgin neinn undirbúningur fyrir framhaldið og mögulegan frekari verkefnatilflutning til sveitarfélaganna.

Í ljósi þess hvernig í pottinn er búið verður því að teljast eðlilegast að meiri hlutinn beri áfram ábyrgð á þessu máli og 2. minni hluti mun því ekki taka þátt í afgreiðslu málsins og sitja hjá. 2. minni hluti lýsir þeirri skoðun sinni að óhjákvæmilegt sé að vinna áfram að því að styrkja fjárhagsgrundvöll sveitarfélaganna og endurskoða fjármála- og samskiptagrundvöll ríkis og sveitarfélaga.

Alþingi, 28. nóv. 2000.

Steingrímur J. Sigfússon.