

Sp. 127. Tillaga til þingsályktunar [124. mál]

um aukið sjálfsforræði sveitarfélaga.

Flm.: Magnús H. Magnússon, Árni Gunnarsson, Benedikt Gröndal,
Eiður Guðnason, Finnur Torfi Stefánsson, Jóhanna Sigurðardóttir,
Karvel Pálmason, Kjartan Jóhannsson, Sighvatur Björgvinsson,
Vilmundur Gylfason.

Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að undirbúa frumvörp til laga um breyting á lögum nr. 73/1981, um tekjustofna sveitarfélaga, lögum nr. 75/1981, um tekju- og eignar-skatt, og þeim lögum, sem ákveða afskipti ríkisvaldsins af gjaldskrár sveitarfélaga fyrir veitta þjónustu.

Markmið breytinganna verði:

- a) Að skattlagning tekna einstaklinga verði einvörðungu á vegum sveitarfélaga, en tekju-skattur einstaklinga til ríkissjóðs falli niður.

Innan rúmra marka, sem m. a. tryggi tekjujöfnunarhlutverk skattsins, ákveði sveitarstjórnir álagningarhlutföllin án afskipta ríkisvaldsins.

- b) Að skattar af eignum og veltu verði alfarið á vegum ríkissjóðs, en aðstöðugjald til sveitarfélaga falli niður.
- c) Að því leyti sem jöfnuði þarf að ná í skiptum skatttekna milli ríkis og sveitarfélaga eftir þessa breytingu, verði það einkum gert með því að draga úr sérgreindum tilfærslum frá ríki til sveitarfélaga og með því að sveitarfélögin yfirtaki verkefni frá ríkinu.
- d) Að Jöfnunarsjóður sveitarfélaga þjóni fyrst og fremst því hlutverki að jafna þann aðstöðumun sveitarfélaga, sem stafar af mismunandi tekjuöflunarmöguleikum þeirra vegna ólíkra atvinnuhátta, aldursskiptingar o. þ. h., og að jafna kostnað milli landshluta, en fellt verði niður eða dregið verulega úr því hlutverki hans að vera viðbót við fasta tekjustofna sveitarfélaga.
- e) Að sveitarfélögin fái óskorað vald til að ákveða gjaldskrár fyrir veitta þjónustu, án afskipta ríkisvaldsins.

Greinargerð.

Þessi þingsályktunartillaga er þáttur í viðtækri stefnumótun Alþýðuflokksins, sem leiða á til stóraukins sjálfsforræðis sveitarfélaga og aukinnar valddreifingar í þjóðfélaginu.

Tillögunni er einnig ætlað að jafna aðstöðumun sveitarfélaga viðs vegar um landið, og þar með íbúa þeirra, og tengist þannig frumvarpi til laga um byggðastefnu, sem Alþýðuflokkurinn hefur nýlega lagt fyrir Alþingi og stefnir að nýrri og öflugri sókn í byggðamálum.

Í meginatriðum gildir sú tilhögun í dag, að ríki og sveitarfélög nýta sömu skattstofna, eignir, tekjur og veltu, en hvort með sínu móti. Þetta er ein höfuðorsök þess, að skattkerfið er bæði flókið og ómarkvisst og að ýmsu leyti óréttlátt.

Til þessarar samnýtingar skattstofna má einnig að nokkru rekja skert fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaganna.

Gjaldþoli hinna sameiginleгу skattstofna eru takmörk sett. Ýmsar breytingar á gjaldtöku ríkisvaldsins hafa því raskað hlutfalli tekna af þeim, yfirleitt sveitarfélögum í óhag.

Nauðsynlegt er að falla frá þessari tvínýtingu sömu skattstofna, en fá sveitarfélögunum þess í stað einn þeirra til frjálsrar ráðstöfunar. Er nærtækast að það verði tekjur einstaklinga.

Skattheimta ríkisins mundi þá einskorðast við eignar- og veltuskatta, enda er skattheimta af veltu (söluskattur, aðflutningsgjöld, vörugjald o. þ. h.) þegar orðin aðaluppistaðan í skattheimtu ríkisins, og tekjur félaga.

Frá þessu verður þó að gera þá undantekningu, að meiri hluti tekna Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga verði áfram hlutdeild í skattstofnum ríkissjóðs og sjóðurinn þannig notaður sem farvegur tilfærslna á verkefnum frá ríki til sveitarfélaga. Þess verður að gæta, að sú hlutdeild verði ekki um of háð sveiflum í ríkisfjármálum eða fjármálastefnu ríkisvaldsins á hverjum tíma.

Engu þýðingarminna er að Jöfnunarsjóður þjóni fyrst og fremst því hlutverki að **jafna aðstöðumun sveitarfélaga** að því er varðar tekjuöflunarmöguleika og kostnað, en komi ekki í staðinn fyrir eða sem viðbót við fasta tekjustofna þeirra.

Meðal þess, sem Jöfnunarsjóður þarf að taka tillit til og jafna sem mest út, er:

- a) Mismunandi tekjuöflunarmöguleikar sveitarfélaga, m. a. vegna ólíkra atvinnuhátta.
- b) Mismunandi tekjuöflunarmöguleikar og mismunandi kostnaðarþættir vegna ólíkrar aldursskiptingar íbúanna.
- c) Ef mismunandi persónufrádráttur til skatts verður tekinn upp eða útborganlegur neikvæður tekjuskattur (útsvar) er sjálfsagt að Jöfnunarsjóður komi inn í þá mynd, vegna þess að slíkir liðir kæmu mjög mismunandi niður á hin ýmsu sveitarfélög.
- d) Mismunandi tilkostnaður sveitarfélaga á ýmsum öðrum sviðum.

Vel má hugsa sér að skipta sveitarfélögum í flokka eftir mismunandi tekjuöflunarmöguleikum og rekstrarkostnaði og byggja á þeirri flokkun við jöfnun á milli þeirra.

Það verður að vera hornsteinn hins nýja kerfis, að sveitarfélögin hafi sjálfðæmi um álagningarhlutfallið. Sé einhvers konar samræming æskileg eða nauðsynleg á ákveðnum tímum við stefnu ríkisvaldsins í efnahags- eða fjármálum yrði ríkisvaldið að leita samninga við sveitarfélögin um þau atriði.

Á það er einnig að líta, að á næstunni verður hvort eð er nauðsynlegt að gera verulegar breytingar á tekjustofnakerfi sveitarfélaganna. Því veldur staðgreiðsla skatta, sem ætlunin er að taki gildi frá og með árinu 1983, og það, að virðisaukaskattur kemur næsta örugglega til með að leysa söluskattinn af hólmi, og nauðsynlegt er að koma á auknum jöfnuði í skattheimtu milli atvinnuveganna og fyrirtækja og kemur aðstöðugjaldið sterkt inn í þá mynd.

Önnur höfuðástæða þess, hve fjárhagslegt forræði sveitarfélaganna er nú skert, eru afskipti ríkisvaldsins af þeim gjaldskrá, sem sveitarfélög setja fyrir þjónustu sína.

Sveitarstjórnir hafa að jafnaði betri þekkingu en ríkisvaldið á aðstæðum og viðhorfum íbúa sveitarfélagsins og þær þekka betur framkvæmdaþörfina. Það er fullkomlega rökrétt og ætti að vera einn af hyrningarsteinum sjálfstæðis sveitarfélaga, **að sveitarstjórnir fái fullt og óskorað vald til að móta eigin stefnu í framkvæmda- og fjármálum sínum og framfylgja þeirri stefnu án afskipta ríkisvaldsins.**

Sveitarstjórnarmenn bera að lögum og samkvæmt lýðræðisskipan fulla stjórnarfarslega ábyrgð á ákvörðunum sínum til jafns við þjóðkjörna fulltrúa á þingi og í ríkisstjórn.

Umråd þeirra yfir eigin gjaldskrá eru því auk annars í samræmi við lýðræðislegar leikreglur.

Efni þessarar þingsályktunartillögu miðar að eflingu sjálfstæðis sveitarfélaga og þar með valddreifingu í þjóðfélaginu.

Nauðsynlegt er að hafa það í huga, að tillagan er aðeins einn liður í mun víðtækari stefnumörkun Alþýðuflokksins í málefnum sveitarfélaga. Hún tengist ýmsum öðrum þáttum þessarar stefnu og er því nauðsynlegt að drepa á fleiri liði hennar til að fá heildarmynd af stefnu Alþýðuflokksins í þessum málaflokki.

Meðal þess, sem nú stendur í vegi fyrir auknu sjálfstæði sveitarfélaga og frekari dreifingu valds frá ríki til þeirra, er sú staðreynd, að fæst þeirra eru nægilega öflug og nægilega stór.

Fjölmörg sveitarfélög valda ekki, án aðildar og íhlutunar ríkisvaldsins, þeim verkefnum sem þau hafa þegar með höndum. Þau eiga þess engan kost að taka við auknum eða nýjum verkefnum.

Annað atriði, sem gaumgæfa þarf, eru mörk sveitarfélaga. Í mörgum tilvikum ráðast þau enn af aðstæðum, sem áður hlutu að ráða úrslitum, svo sem ýmsum náttúrulegum hindrunum sem heftu samgang og samskipti fólks, en hefur nú verið rutt úr vegi.

Mörk sveitarfélaga þurfa að ráðast af því fyrst og fremst, hvort með íbúum tiltekinna landssvæða séu raunveruleg tengsl í félagslegum og hagsmunalegum efnum.

Það er skoðun Alþýðuflokksins, að nauðsynlegt sé að efla sjálfsforræði sveitarfélaganna í landinu og fela þeim í auknum mæli ákvörðunar- og framkvæmdavald í ýmsum staðbundnum málefnum. Til þess að svo megi verða er óhjákvæmilegt að endurskoða stærð þeirra og landfræðileg mörk.

Stjórnunarlegri uppbyggingu þeirra og faglegru og fjárhagslegri getu verður að breyta svo þau geti tekið við og valdið auknum verkefnum og aukinni ábyrgð.

Um það verður ekki deilt, að sameining sveitarfélaga er viðkvæmt og vandasamt úrlausnarefni. Þessu valda m. a. mismunandi efnahagsástæður þeirra, ólík stjórnmalaviðhorf, breytilegt þjónustustig, misjöfn skattheimta og jafnvel sjónarmið tilfinningalegs eðlis. Á nokkrum stöðum torveldu landfræðilegir staðhættir enn þá sameiningu.

Í ljósi þessa er æskilegt, að sameining og efling sveitarfélaganna verði sem allra víðast með frjálsum samkomulagi sveitarfélaganna sjálfra. Á hinn bóginn hefur reynslan sýnt að þrátt fyrir miklar umræður um sameiningarmálin á liðnum árum og áratugum, nefndarstörf, hvatn-

ingu og fræðslu, hefur árangurinn orðið allt of lítill, þótt sums staðar þokist í rétta átt, svo sem með aukinni samvinnu sveitarfélaganna á ýmsum sviðum. Og ein velheppnuð sameining sveitarfélaga átti sér stað fyrir 10 árum, þ. e. sameining Ísafjarðarkaupstaðar og Eyrarhrepps.

Sveitarfélögunum hefur fjölgað fremur en hitt. Árið 1978 voru þau 224 talsins og hafði þá fjölgað um 11 síðustu 50 árin. 175 þeirra höfðu 500 íbúa eða færri.

Reynsla ýmissa nálægra þjóða hefur orðið hin sama. Marktækir áfangar hafa þar ekki náðst í sameiningarmálum fyrr en gripið hefur verið til þess að lögbjóða sameininguna.

Í tengslum við endurskoðun umdæma og marka sveitarfélaga liggur beint við að endurskoða mörk og hlutverk sýslanna.

Stefna ætti að myndun öflugra stjórnsýslumiðstöðva, einnar eða eftir atvikum fleiri í hverri sýslu, þar sem aðgangur er að allri þeirri þjónustu, sem veitt er á vegum ríkisins.

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að samræma umdæmi allra þeirra fjölmörgu stjórnsýslukerfa, sem nú eru hvert með sínu móti. (Dómsmál, löggæsla, almannatryggingar, skattumdæmi, póstur og sími, rafveitur, vegamál o. s. frv.)

Samræming hinna ólíku stjórnsýsluumdæma og uppbygging öflugra þjónustukjarna mun leiða til betri þjónustu við landsmenn og veitir ýmis tækifæri til sparnaðar í ríkisrekstrinum. Enn fremur skapar slík samræming mikilvægt tækifæri til að **dreifa verkefnum og valdi innan sjálfs ríkiskerfisins**, svo sem með tilfærslu verkefna og ákvarðanatöku frá miðstjórn til slíkra miðstöðva stjórnsýslu í sýslum landsins.

Auk þeirra tækifæra, sem þessi skipan veitir til hagræðingar, mundi hún létta af ráðuneytum ýmsu daglegu og í mörgum tilvikum staðbundnu amstri, sem aftur veitir þeim rýmri tíma til stefnumótunar í málum sem varða þjóðarheild.

Þátttaka og áhugi einstaklinganna á málefnum ríkisins mundi aukast og betri nýting staðarþekkingar getur haft ótvírætt gildi við meðferð og úrlausn ýmissa mála.

Í ljósi þessara staðreynda leggur Alþýðurflokkurinn til:

1. Það markmið verði sett, að íbúatala hvers sjálfstæðs sveitarfélags verði að jafnaði ekki lægri en 500, nema staðhættir eða aðrar brýnar ástæður mæli gegn því.
2. Sveitarstjórnnum verði veittur 5 ára frestur til að komast á sameiningu með frjálsum hætti í samræmi við markmið um lágmark íbúafjölda. Frumtillogur verði unnar af Sambandi ísl. sveitarfélaga og félagsmálaráðuneyti, sem leggi til sérfræðiaðstoð og stuðli að framgangi málsins eftir þörfum, svo sem með kynningarstarfi og fjárhagsstuðningi.
3. Að 5 árum liðnum verði sett löggjöf um sameiningu sveitarfélaga þar sem hún hefur þá enn ekki komist í framkvæmd. Löggjöfin verði undirbúin í nánu samráði við samtök sveitarfélaga og tillagna þeirra og óska gætt svo sem frekast er kostur.
4. Jafnhliða sameiningu sveitarfélaga verði tryggt með löggjöf, að réttarstaða þeirra allra verði hin sama. Gerð verði hrein skil milli verkefna ríkis og sveitarfélaga og þeim fenginn sjálfstæður og fastur tekjustofn, sem þau ráði án afskipta eða íhlutunar ríkisvaldsins.
5. Sveitarfélögunum verði fengið fullt og endanlegt vald til að ráða öllum gjaldskrár fyrir þá þjónustu, sem þau veita.
6. Ákveðið verði að formleg stjórnsýslustig verði aðeins tvö í landinu, ríki og sveitarfélög. Sýslunefndir verði þannig lagðar niður í núverandi mynd sem eftirlits- og stjórnunaraðili í málefnum sveitarfélaga. Hins vegar verði sýslunefndir til áfram sem frjáls samstarfsvettvangur sveitarfélaga. Í þeim eigi sæti fulltrúar allra sveitarstjórna innan sýslunnar.
7. Samhliða breytingum á stærð og mörkum sveitarfélaga verði núgildandi sýsluskipan endurskoðuð. Mörk sýslna verði lögákveðin og samræmd mörkum sveitarfélaga. Að því skal stefnt, að framboð og gæði þeirrar þjónustu, sem ríkið veitir, verði samræmd innan hvernar sýslu og komið fyrir á sem hagfelldastan hátt.

8. Tilveru og verkefni landshlutasamtaka skal ekki lögbinda. Hins vegar verði þeim frjálst að starfa áfram með svipuðum hætti og hingað til sem frjáls samvinnuvettvangur sveitarfélaga og sýslunefnda.

Þær upphæðir, sem þingsályktunartillagan fjallar um, eru þessar, miðað við árið 1980 — í gömlum krónum:

Tekjuskattur einstaklinga	39.0 milljarðar
Útsvar	54.1 milljarðar
Aðstöðugjald	12.3 milljarðar
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	14.1 milljarðar

Í þingsályktunartillögunni er gert ráð fyrir því, miðað við óbreytta heildarskattlagningu, að flytja um 27 milljörðum gkr. meira frá ríki til sveitarfélaga en öfugt.

Vel má hugsa sér að flytja verkefni frá ríki til sveitarfélaga sem næmi 2/3 þessarar upphæðar, en að 1/3, 9 milljarðar gkr., verði notaður til lækkunar skatta á lágtekjufólki og til útborgunar neikvæðs tekjuskatts (útsvars) til þeirra allra verst settu, og vísast til fyrri tillagna Alþýðuflokksins þar um.

Allar götur frá 1960, þegar unnið var að undirbúningi nágildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 58/1961, hafa ýmsar nefndir unnið að því að endurskoða skiptingu landsins í sveitarfélög með það að markmiði að fækka þeim og efla þau.

Enn fremur hafa nefndir unnið að endurskoðun á verkefnaskiptingu milli ríkis og sveitarfélaga frá því í ársbyrjun 1968.

Ýmsar álitserðir og tillögur hafa verið lagðar fram í þessum málaflokkum.

Nú er enn ein nefndin nýttekin til starfa, sem hefur það hlutverk að endurskoða nágildandi sveitarstjórnarlög, lög um sameiningu sveitarfélaga og lög um sveitarstjórnarkosningar.

Segja má, að þar með séu þessi störf loks komin af athugunar- og undirbúningsstigi á framkvæmdastig.

Á það ber að líta, að fyrirliggjandi skýrslur og álitserðir fela ekki í sér endanlega og samræmda stefnumótun, sem fulltrúar ríkis og sveitarfélaga hafa sameinast um. Þvert á móti eru alloft settar fram almennar athugasemdir og ábendingar frekar en beinar tillögur, valkostir kynntir og málefnið skoðuð af ýmsum sjónarhólum. Um ýmislegt er ágreiningur innan nefndanna og í vissum tilvikum stangast tillögur þeirra og niðurstöður á.

Slíkt er skiljanlegt, því þessi vinna hefur tekið yfir langan tíma, tíma örra þjóðfélagsbreytinga. Um ýmsa þætti hefur lítið eða ekki verið fjallað, og á það að hluta til við um efni þessarar þingsályktunartillögu.

Ekki er vitað til, að stjórnarmálaflokkarnir hafi samræmt og kynnt afstöðu sína til hinna fjölmörgu þátta þessa mikilvæga málaflokks.

Í þessari greinargerð er lýst skoðunum Alþýðuflokksins á ýmsum þáttum, sem nefndin hlýtur að taka fyrir. Sumir munu e. t. v. segja, að rétt væri að bíða álits nefndarinnar áður en slík sjónarmið eru sett fram.

Því er til að svara, að það auðveldar mjög störf nefndarinnar, ef stjórnarmálaflokkarnir hafa áður mótað og kynnt afstöðu sína hér á Alþingi. Án þess er starf nefndarinnar torvelt og ósýnt um árangur. Það væri soun á fjármunum og tíma, ef nefndin vinnur mikið starf að frumvarpsdrögum, sem svo sýnir sig að hafi ófullnægjandi stuðning Alþingis.

Það væru hins vegar skynsamleg vinnubrögð, ef nefndir, sem vinna að gerð eða endurskoðun mikilvægra lagabálka, sem falla utan svonefndra dægurmála, vissu fyrir fram í meginatriðum, að hverju Alþingi vildi stefna í næstu framtíð og til lengri tíma lítið.