



KOMMUNAL- OG
DISTRIKTSDEPARTEMENTET
Postboks 8112 DEP

0032 OSLO

Vår referanse: 2022/142657-8
Saksbehandler: Øyvind Svanevik Vaage
Dato: 30. desember 2022
Deres ref.: 22/6260

Inntektssystemet for kommunene - Høringssvar fra Bergen kommune

Byrådet behandlet sak om Bergen kommunes høringsuttalelse 22. desember 2022, og innstiller bystyret til å vedta høringssvar som angitt under. Bystyret behandler saken i bystyremøte 25. januar 2023 og endelig vedtak vil ettersendes.

Høringssvar fra Bergen kommune:

Bergen kommune mener at inntektssystemutvalget har levert et godt faglig bidrag til revisjon av inntektssystemet, og slutter seg i all hovedsak til utvalgets vurderinger og anbefalinger. Kommunen ønsker likevel å kommentere enkelte av utvalgets forslag og vurderinger.

Generelt

Utvalget skriver at en viktig side ved inntektssystemet er å tilføre kommunene inntekter uten å legge føringer på hvordan inntektene skal brukes. Inntektssystemet skal sørge for at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, samtidig som hensynet til lokalt selvstyre og effektiv ressursbruk tilsier at systemet må innrettes slik at det er rom for kommunene til å velge ulike måter å løse sine oppgaver på. Innføringen av et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet (som ble gjort i forbindelse med Statsbudsjettet for 2022), der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen, er et godt eksempel på en slik begrensning. Bergen mener i likhet med utvalget man bør unngå at inntektssystemet legger føringer for politiske prioriteringer, og at midler i stedet fordeles etter ordinære kriterier, slik at kommunene selv kan prioritere bruken av disse midlene.

Kommunereformen førte til at en rekke kommuner slo seg sammen, men dette skjedde i liten eller ingen grad blant de minste kommunene i landet. Dette utfordrer generalistkommuneprinsippet, siden mange små kommuner ikke har tilstrekkelig egen kompetanse innenfor sentrale tjenesteområder. For å bøte på dette er det etablert en rekke interkommunale selskaper mellom kommuner, men med den konsekvens at de enkelte kommunestyrene får mindre nærhet til tjenester i egen kommune, og den demokratiske styringen forvitrer. Det kan vurderes om generalistkommunene i dagens form bare bør omfatte kommuner over en viss størrelse, og at en vurderer alternative organisering av tjenester for kommuner som er under kritisk størrelse for å sikre et faglig forsvarlig tjenestetilbud.

Skatteelementene i inntektssystemet

Det er viktig at inntektssystemet tar hensyn til det lokale selvstyret, herunder at det skal være en lokal forankring av kommunenes inntekter. Dette hensynet tilsier både at den enkelte kommune må få beholde en del av sine lokale skatteinntekter, og at det må være aksept for

noen inntektsforskjeller mellom kommunene. Bergen støtter at dagens hovedprinsipper for skatteandel og inntektsutjevning videreføres.

Bergen støtter utvalgets forslag om at de senere års økte begrensninger i eiendomsskatteloven reverseres, og at skattesats for bolig og fritidsbolig føres tilbake til samme nivå som i 2019, hvor satsene fulgte de generelle reglene i eiendomsskatteloven på mellom 2 og 7 promille, og uten en nasjonalt bestemt reduksjonsfaktor på eiendomsverdien. Eiendomsskatt er en viktig mulighet kommunen har til å påvirke egne inntekter, og Bergen mener at økt beskatningsfrihet innenfor eiendomsskatten derfor er nødvendig.

Bergen merker seg at utvalget foreslår å endre/utrede utbytteskatt og formuesskatt til kommunene. Det kan være interessant å se nærmere på styrings- og fordelingseffekter av disse skattene, men i utgangspunktet mener Bergen at også dette er skatter som har forankring lokalt, og derfor fortsatt bør være en del av kommunenes samlede skatter. Bergen vil samtidig understreke viktigheten av stabilitet i skatteinntektene. Ustabilitet og uforutsigbarhet i skatteinntektene gir betydelige styrings- og prioriteringsutfordringer, noe som man særlig så i 2021, hvor skatteinntektene mot slutten av året visste seg å bli betydelig høyere enn forutsatt.

Bergen støtter utvalgets anbefaling om at skattesatsene for skatt på inntekt og formue bør være faste satser, og at kommunene ikke bør ha mulighet til å endre disse. Dette for å unngå skattekonkurranse mellom kommuner.

Inntektssystemutvalget drøfter også selskapsskatt som kommunal skatt. Etter utvalgets vurdering oppveier ikke positive effekter som at kommunene får incentiver til bl.a. å stimulere av lokalt næringsliv ol. de etter utvalgets vurdering negative effekter av konkurranse mellom kommuner i samme region framfor samarbeid. Det kan også innvendes at dette er inntekter som svinger betydelig.

Bergen er likevel av den oppfatning av de positive effektene av selskapsskatt som kommunal skatt er større enn de negative, og vil særlig legge vekt på at dette også i utgangspunktet er en skatt med lokal forankring. Her må det imidlertid komme på plass en ordning for en rettferdig fordeling av selskapsskatt med utgangspunkt i lokale virksomheter, og ikke konsernfunksjoner. Bergen vil også vise til at i forslaget til nytt inntektssystem for kommuner som Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte på høring den 17. desember 2016 ble det foreslått en ordning der selskapsskatten fordeles etter vekst i lønnsmassen i privat sektor de senere år. Bergen kommune støttet også den gang innføring av andel kommunal selskapsskatt.

Utvalget mener at kommunenes inntekter fra konsesjonskraft, havbruksfondet og eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum også bør utjevnes mellom kommunene. All den tid enkelte kommuner har betydelige merinntekter som av sin kraftproduksjon, mener Bergen at manglende utjevning bryter med prinsippet om at alle kommuner skal kunne tilby gode og likeverdige tjenester til sine innbyggere. Bergen mener likevel at eventuelle endringer i utjevningsmodellen må sees i sammenheng med en eventuell innføring/økning av grunnrenteskatt på havbruk, vindkraft og vannkraft.

Tilskuddsordninger

Bergen har forståelse for at storbytilskuddet, som foreslås erstattet med landsdelssentertilskudd, får redusert verdi som følge av at rus/psykiatri-kriteriet tas i delkostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Bergen vil framheve utvalgets kommentar om at de største kommunene skiller seg noe fra de øvrige kommunene, og kan ha særskilte utfordringer. De største kommunene spiller en sentral rolle som motor og samfunnsutvikler i sin landsdel, og de tar på seg et utvidet ansvar som ikke fanges opp i dagens inntektssystem. Bergen har blant annet flere helsetilbud som benyttes av nabokommuner, som for eksempel legevakt, Ung Arena, Rask psykisk helsehjelp. Storbyene tar også et

ekstra ansvar for kulturtilbud for regionen. Bergen mener at storbyene er bedre ivarettatt i inntektssystemet etter endringene foreslått av utvalget.

Bergen støtter utvalgets forslag om at skjønnstilskuddet bør reduseres og at midlene heller bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Dette med bakgrunn i at dagens praksis der kommunene søker statsforvalteren om skjønnstilskudd skaper unødvendig mye byråkrati og kriteriene for tildelingene ikke er fullt ut tilgjengelige. Skjønnsmidlene bør i større grad fordeles til uforutsette hendelser, prosjektmidler eller annet som ikke går inn i kommunenes løpende drift.

Utgiftsutjevningen/kostnadsnøkkelen

Bergen slutter seg i all hovedsak til utvalgets forslag til endringer i kostnadsnøkkelen.

Det er positivt at utvalget nå foreslår å ta inn et kriterium for rus og psykiatri i sosialhjelpsnøkkelen. Dette har vært etterlyst lenge, ikke minst fra de store byene. I forbindelse med tidligere høringer har Bergen gjort rede for analyser som nettopp viste slike sammenhenger som inntektssystemutvalget nå beskriver (Hopning av levekårsproblemer blant individer og kommuner - effekt på Sosialhjelpsutgifter. Januar 2008. Fafo/Agenda).

Ved forrige større endring i inntektssystemet ble det innført et nytt strukturkriterium som differensierer for smådriftsulemper. Kriteriet ble innrettet slik at kommuner som ligger tett opp til hverandre har fått noe redusert kriterieverdi sammenliknet med tidligere, siden slike smådriftsulemper er å regne frivillige kostnadsulemper og ikke skal kompenseres. Bergen støtter at dette videreføres i det nye inntektssystemet, og at det fortsatt skal være økonomiske insentiver for å slå seg sammen med nabokommuner der dette er hensiktsmessig.

Toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende tjenester er et øremerket tilskudd, og er dermed ikke en del av inntektssystemet. Bergen støtter utvalgets vurdering om at innretningen på tilskuddsordningen bør vurderes endret, slik at den i mindre grad er individrettet, og større grad fanger opp kommunenes totale utgifter til personer som faller inn under ordningen. Bergen støtter forslaget om å redusere vekten av PU-kriteriet i kostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, med tilsvarende økning i tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen. Dette vil sørge for at mer av pengene går dit hvor behovene er størst.

Bergen merker seg at forklaringskraften til kriteriene i kostnadsnøkkelen for barnevern er lav og sier seg enig med utvalget i at kriteriesettet bør jobbes mer med.

Med vennlig hilsen
Økonomi konsern

Gunhild Gram Giskemo - leder
Øyvind Vaage - saksbehandler

Dokumentet er godkjent elektronisk.

Kopi til: Bystyrets kontor - Frank Wessels