

Kommunal og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

KOMM. OG REG. DEP	
- 3 FEB 2006	
05/3280-187	
NRK	661-0
AVD.	KO / KØ / HER



Deres ref:

Vår ref: 118417-011

Oslo, 1. februar 2006

NOU 2005:18 INNTEKTSSYSTEMUTVALGET - HØRINGSUTTALELSE

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar – LVK- består av 156 kommuner med kraftanlegg innenfor sine grenser. Hovedtyngden av norsk vannkraftproduksjon skjer i disse kommunene ved bruk av verdifulle lokale naturressurser. Som gjenytelse for å stille disse naturressursene til disposisjon med vesentlige naturinngrep til følge, mottar kommunene kraftinntekter av ulik karakter. På denne bakgrunn har LVK sterke interesser i hvorledes disse inntektene håndteres i det statlige inntektssystemet for kommunene.

LVK vil bemerke følgende til Borge-utvalgets utredning, inntatt i NOU 2005:18:

I Prinsipielt:

Lokalt folkestyre:

Kommunene er bærebjelkene i det norske folkestyret. De er arenaer for demokratisk styring med nærings- og stedsutvikling og offentlig myndighetsutøvelse i lokalsamfunnene. I tillegg er kommunene ansvarlige for produksjon av et bredt spekter av velferdstjenester til befolkningen innenfor skole, barnehage, helse og sosialtjenester, kommunaltekniske tjenester m.m.

LVK ønsker et aktivt lokalt folkestyre og størst mulig lokal handlingsfrihet i utvikling av lokalsamfunnene. Dette kan skje samtidig som vi ivaretar standarder for velferdstjenestene som innbyggerne kan påregne uavhengig av bosted.

Kommunenes egne inntekter:

LVK mener at skatt og andre egeninntekter skal være kommunenes viktigste inntektskilder. Kommunene må i sin økonomistyring selv ta ansvaret for å håndtere de svingninger i inntekter dette medfører. Det vil være mulig dersom inntektsgrunnlaget er tilstrekkelig bredt fundert.

Det må åpnes for at kommune i større grad kan skaffe egne inntekter som alternativ til kostnadskutt. Kommunene bør i større grad få utnytte egne næringsgrunnlag til egne inntekter. En slik mulighet vil gjøre lokaldemokratiet mer reelt og redusere lokalpolitikernes behov for å peke på regjering og Storting når økonomien blir vanskelig.

I denne sammenheng må det utredes større lokal frihet til å fastsette skattøre. Videre må eiendomsskatt utvikles videre som en frivillig kommunal skatt uten å bli en del av inntektssystemet. Regelverket for eiendomsskatt må endres slik at den kan skrives ut på all eiendom i alle kommuner. Det må gis større lokal frihet til å fastsette satser.

Naturressursskatten må utvides til å omfatte industriell bruk av andre naturressurser utenfor primærnæringer, som for eksempel vindkraft og oppdrettsanlegg.

Det bør også åpnes for at kommunene kan skrive ut lokale midlertidige skatter/avgifter for å kunne finansiere bestemte prosjekter. Det vil kunne vitalisere lokaldemokratiet og få fram de ideologiske forskjellene i lokalpolitikken bedre.

Ordningen med en kommunal andel av selskapsskatten må videreføres. Det er imidlertid et problem at den etablerte fordelingsordningen favoriserer kommuner med arbeidskraft-intensiv næring, framfor kommuner med kapitalintensiv eller naturintensiv næring. Det må derfor utredes et bredere fordelingsgrunnlag for selskapsskatten, slik at verdiskapning også basert på andre produksjonsfaktorer enn arbeid – som kapital og natur - kommer inn som et kriterium.

Inntektssystemet:

Grunnsteinen i rammetilskuddet er et fast beløp pr. innbygger i hver kommune. Det er fortsatt behov for at innbyggertilskuddet justeres i forhold til demografiske og geografiske forskjeller mellom kommunene.

Basistilskuddet og regionaltilskuddet er helt nødvendige elementer i inntektssystemet for å kunne opprettholde lokaldemokrati og likeverdig tilbud til innbyggerne innenfor dagens kommunestruktur. Et eventuelt ønske om å endre kommunestrukturen må ikke forsøkes gjennomført bakvegen igjennom endringer i inntektssystemet.

Det er et grunnleggende problem at dagens inntektssystem i stor grad gjør kommunene til "statens klienter". Kommunen er i liten grad ansvarlig for å skaffe sine egne inntekter. Det gir intensiver til å prioritere arbeid med statlige støtteordninger fremfor arbeid med utnyttelse av egne næringsgrunnlag..

Inntektene til kraftkommunene gir gjennom inntektsutjevningen store inntekter til resten av kommunene. LVK aksepterer en relativt høy grad av inntektsutjevning. Denne bør likevel reduseres i forhold til dagens nivå for å nå ovenstående mål om lokaldemokrati og lokal utvikling.

Kommuneøkonomi:

Selv med økte rammer til kommunesektoren, sliter mange kommuner med en vanskelig økonomi. I en slik situasjon vil det kunne bli ytterst vanskelig for slike kommuner å få redusert overføringene gjennom endringer i inntektssystemet. Det bør derfor ligge som en grunnleggende premiss for å foreta omfordelinger at de samlede overføringer til kommunesektoren øker.

Oppsummering av hovedpunkter:

- Kommunene må i sin økonomistyring selv ta ansvaret for å håndtere de svingninger i inntekter et lokalt inntektsgrunnlag medfører.
- Eiendomsskatt utvikles videre som en frivillig kommunal skatt utenfor inntektssystemet.
- Regelverket for eiendomsskatt må endres slik at kommunene gis større lokal frihet til å fastsette omfang og satser på eiendomsskatt.
- Naturressursskatten må utvides til å omfatte industriell bruk av andre naturressurser, som for eksempel vindkraft og oppdrettsanlegg
- Det bør åpnes for at kommunene kan skrive ut lokale midlertidige skatter/avgifter for å kunne finansiere bestemte prosjekter.
- Større lokal frihet til å fastsette skattøre utredes.
- Ordningen med en kommunal andel av selskapsskatten må videreføres. Det må utredes et bredere fordelingsgrunnlag for selskapsskatten slik at verdiskapning fra kapital og natur kommer inn som et kriterium.
- Inntektsutjevningen bør reduseres noe i forhold til dagen nivå.
- De samlede overføringer til kommunesektoren bør økes.

II Kommentarer til konkrete forslag fra Borge-utvalget:

I sammendraget på s.48 og i kap 13- s.321 flg – drøfter utvalget hvilke inntekter som bør tas med som grunnlag for inntektsutjevningen mellom kommunene. Det heter på s. 325 under kap 13.3:

"Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. De viktigste og mest skjevfordelte inntektene som er holdt utenfor er eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter. Hvorvidt disse inntektsartene også bør omfattes av inntektsutjevningen har vært vurdert flere ganger etter innføringen av inntektssystemet i 1986, seneste av Rattsø-utvalget i NOU 1997:8. Utvalget har likevel valgt å gjøre en ny vurdering av problemstillingen.

Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Det sentrale argumentet for å inkludere disse inntektene i inntektsutjevningen er at det vil bidra til en jevnere inntektsfordeling og et mer likeverdig tjenestetilbud. Utvalget vil i tillegg påpeke at det høye inntektsnivået i enkelte kraftkommuner kan sette rammefinansieringssystemet under press dersom det ikke er politisk aksept for de forskjeller i tjenestetilbud dette vil lede til. Med dette menes at forskjellene i tjenestetilbud kan gi grunnlag for sterkere statlig styring gjennom handlingsplaner, øremerkede tilskudd, minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og –avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er et spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Dersom hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene skulle innlemmes i inntektsutjevningen, ville det også være naturlig å vurdere om ikke det samme burde være tilfelle for inntektene som tilfaller nåværende og tidligere eierkommuner i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet. Når det gjelder eiendomsskatten, er det utvalgets vurdering at data for forskjeller i skattegrunnlaget per i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen."

LVK slutter seg fullt ut til den konklusjonen utvalget har trukket. Det er imidlertid grunn til å understreke den sammenstillingen utvalget gjør av *samtlig kommunale kraftinntekter*:

Det er ingen grunn til å forskjellsbehandle de inntekter *vertskommunene* mottar fra kraftproduksjonen med de inntekter *eierkommunene* mottar. Ved sine eierskap til vannkraftanlegg har eksempelvis de store bykommunene gjennom en årrekke mottatt vesentlig høyere inntekter fra kraftverksvirksomheten enn vertskommunene samlet.

Utvalget påpeker videre med rette at inntektsutjevningen også er et spørsmål "om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger." Når det eksempelvis gjelder konsesjonsavgifter – som utvalget betegner som "en produksjonsskatt", må det understrekes at konsesjonsavgiftene først og fremst er ment som en erstatning for generelle skader og ulemper, jf Ot. prp. nr 1 (1981-82). Konsesjonsavgiftene er følgelig *ikke* en nettoinntekt, men ment å tilføre kommunen omtrent det kommunen taper ved de naturinngrep som er foretatt. Det blir da forkjøert å betegne den som en skatt.

Utvalget har i utredningen trukket sammenligninger med inntektssystemene i våre nordiske naboland. LVK har blant annet merket seg utvalgets uttalelse på s. 29 om at "Når det gjelder forholdet mellom skatt og rammetilskudd, skiller Norge seg ut ved å ha noe mindre skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsrett enn de øvrige nordiske land."

I avbalanseringen mellom hensynet til det lokale selvstyret og den kommunale beskatningsretten på den ene siden og hensynet til et likeverdig tjenestetilbud på den andre siden er det LVKs syn at inntektsutjevningen allerede har gått for langt. Som nevnt under den prinsipielle gjennomgangen under pkt I, tilsier sterke hensyn en større grad av egenfinansiering og at kommunene i større grad settes i stand til å utnytte økonomisk sine egne inntektsgrunnlag, enten disse består av arbeid, økonomisk kapital eller naturkapital.

Borge-utvalget foreslår å erstatte dagens regionaltilskudd og Nord-Norge tilskuddet med et nytt distriktspolitisk tilskudd. LVK kan ikke slutte seg til innretningen på det foreslåtte distriktstilskuddet. LVK er bl.a. uenig i det foreslåtte fordelingsgrunnlaget med 15 % på kommune og 85 % på folketall, fordi det vil gi en sterk skjevfordeling i disfavør av de minste kommunene.

Utvalget foreslår videre at kommuner med skatteinntekter over 120 % ikke skal kvalifisere til distriktstilskudd.- LVK har både prinsipielle og praktiske innvendinger mot dette forslaget: Begrunnelsen for det distriktspolitiske tilskuddet er knyttet til utfordringer med sysselsetting og befolkningsutvikling i distriktene, sagt med andre ord: det foreligger særlige utgiftsbehov i disse kommunene som distriktstilskuddet skal bøte på. Det blir da prinsipielt uriktig å blande sammen denne *utgiftsutjevningen* med et forslag om *inntektsutjevning* for en bestemt kommunegruppe. Forslaget kommer videre samtidig med ønsket om å opprettholde symmetrisk inntektsutjevning på 55 %, noe som ytterligere vil ramme kommuner i den

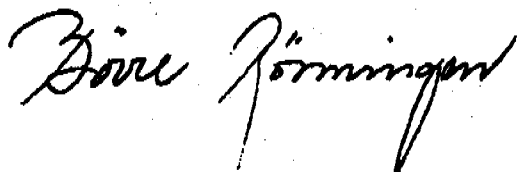
inntektsgruppe som er nevnt her. Og når det er den symmetriske inntektsutjevningen som skal ivareta utjevningen av lokale skatteinntekter, bør man ikke en gang til foreta en inntektsutjevning av samme utjevningsgrunnlag.

Det er LVKs syn at utvalget her går lenger i inntektsutjevningen overfor små kommuner enn den riktige avbalanseringen mellom å gi insentiver til å bruke egne inntektsgrunnlag og hensynet til likhet, tilsier.

LVK mener på denne bakgrunn at det er behov for grundigere utredninger av reglene for det distriktpolitiske tilskuddet. Bl.a. bør det i tillegg til det som er nevnt foran tas mer hensyn til intensjonene bak Nord-Norge-tilskuddet.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Børre Rønningen
Leder