



Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Att: Karen N. Byrhagen

Høring - Forslag til nytt inntektssystem for kommunene

Vi viser til deres brev av 17. desember 2015 med høringsnotat med forslag til nytt inntektssystem for kommunene.

Skattedirektoratet har følgende kommentarer til forslaget.

I høringsnotatets kapitler 3 til 6 diskuteres ulike sider ved tilskuddsordninger i inntektssystemet, og også ulike sider ved utgiftsutjevning mellom kommunene. Spesielt med utgangspunkt i kostnader knyttet til at kommunene er små. Notatet fokuserer blant annet på forskjellen mellom det som kalles frivillige og ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til kommunestørrelse. Departementet legger opp til i sterkere grad å skille på disse, slik at smådriftsulemper med utgangspunkt i *bare* liten kommunestørrelse, skal vektes noe mindre ved overføringer og/eller utjevning av utgifter i inntektssystemet. Mens såkalte ufrivillige smådriftsulemper, f.eks. spredt bebyggelse og eller lange avstander uavhengig av kommunestørrelse fremdeles skal kompenseres fullt ut som i dag.

Skattedirektoratet har ingen kommentarer til innretning av de enkelte elementene i tilskuddsordningen og utgiftsutjevningen mellom kommunene. Vurdering av utgiftssiden i inntektssystemet for kommunene antas å ligge utenfor skatteetatens primære virksomhetsområde. Generelt er direktoratet dog av den oppfatning at større, og derigjennom mer robuste kommuner er ønskelig også sett fra sitt ståsted. Stortinget bestemte sist høst at innkreving av skatt og avgift under fellesinnkrevingen fortsatt skal være en kommunal oppgave. Skatteetaten har det faglige styrings- og oppfølgingsansvaret for de kommunale skatteoppkreverne. Erfaringene tilsier at små enheter er uheldig, både når det gjelder faglig miljø og tyngde, og ikke minst når det sårbarhet mht for eksempel sykdom eller annen vakanse ved et skatteoppkreverkontor.

Til forrige avsnitt bør imidlertid bemerkes at kommunene selv til en viss grad har tatt grep for å møte disse utfordringene. Blant annet er det etablert flere større enheter som utfører arbeidsgiverkontroll for flere kommuner (flere helt opp på fylkesnivå). I tillegg er det per i dag omlag 170 kommuner som samarbeider om skatteinnkrevingen i såkalte samordnede skatteoppkreverkontor, dvs. at det er etablert et felles skatteoppkreverkontor for flere kommuner. Dette er ordninger som fungerer godt og skaper større, mere robuste og mindre sårbare enheter for skatteinnkreving.



Skattedirektoratet er allikevel av den oppfatning at større og færre kommuner er en stor fordel i forhold til skatteoppkreverfunksjonen.

I høringsnotatets kapittel 7 omtales skatteelementene i inntektssystemet for kommunene. Det er ikke lagt opp til endringer skatteelementene i inntektssystemet, bortsett fra en gjeninnføring av tilføring av inntekter fra selskapsskatten til kommunene fra 2017. Selskapsskatten har de senere årene vært en ren statsskatt. Se nærmere om denne nedenfor.

Selv om det ikke er foreslått endringer i måten kommunene tilføres skatteinntekter på, vil direktoratet likevel komme med noen bemerkninger til kapittelet. Andelen direkte skatt utgjør nå 40 pst. av kommunenes totale frie inntekter. Samtidig er skatteinntektene ulikt fordelt mellom kommunene, slik at det i inntektssystemet også foretas til dels omfattende omfordeling av skatteinntekter mellom kommunene, såkalt inntektsutjevning. For 2014 ble det omfordelt 7,6 milliarder kr gjennom denne inntektsutjevningen. Før utjevningen varierte kommunenes skatteinntekter pr innbygger mellom 53 og 281 pst av landsgjennomsnittet, men etter utjevning varierte skatteinntektene mellom 93 og 171 pst.

Innretning av skatteelementene i inntektssystemet er en vurdering av forholdet mellom lokal forankring av inntekter og hensynet til likeverdige tjenester i ulike kommuner. Hensynet til likeverdige tjenester tilsier en lavere skatteandel (i forhold til overføringer fra Staten) og/eller høyere utjevning av skatteinntektene. Mens hensynet til lokal forankring tilsier høyere skatteandel og/eller lavere utjevning.

Hensynet til likeverdige tjenester i kommunene kan som sagt over tilsi at skatteinntekter bør utgjøre en lav andel av kommunenes totale inntekter. Tilskudd har også den fordel at de beregnes og fastsettes før inntektsårets begynnelse, og således er lettere å forholde seg til ved budsjettering og budsjettoppfølging i den enkelte kommune.

Hensynet til likeverdige tjenester kan også sikres ved en høy grad av utjevning av skatteinntektene mellom skattesvake og skatterike kommuner. I dag blir kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet, målt pr innbygger kompensert for 60 pst. av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet, mens kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet blir trukket for 60 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg blir kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet pr innbygger ytterligere kompensert for 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet.

Lav skatteandel og/eller spesielt høy grad av inntektsutjevning kan etter direktoratets syn sies å være i motstrid til ønsket om lokal forankring av inntektene. Lokal forankring handler, etter skattedirektoratets syn, om at skatteinntektene skal bli værende i den kommune hvor de oppstår, dvs utlignes og innkreves. En høy grad av utjevning er ikke med på øke insitamentet for øke skattefundamentet i den enkelte kommune. Det er, i alle fall i teorien, risiko for at dagens system, for flertallet av norske kommuner, gir lite økonomisk insitament til å øke skattefundamentet i kommunen. Kommuner som ligger over landsgjennomsnittet i skatteinntekter vil for hver ekstra krone i kommunale skatteinntekter måtte gi fra seg 60 øre til inntektsutjevningen. Eller motsatt vil en kommune som ligger under landsgjennomsnittet miste tilskudd (60 pst eller opp mot 90 pst for



kommuner som ligger under 90 pst av landsgjennomsnittet) for hver ekstra krone som i skatteinntekter til kommunen. Om lag 285 av Norges 438 kommuner hadde for 2015 en skatteinntekt som var lavere en 90 pst. av landsgjennomsnittet pr innbygger. Sålenge vi har direkte kommune- og fylkesskatt og det er kommunene som har det administrative (og økonomiske) ansvaret for innkreving av skatter og avgifter under fellesinnkrevingen, kan dette virke noe uheldig. Det blir da et spørsmål om det er *lokal forankring av skattefundamentet og innkrevingens og innfordringens effektivitet* eller hensynet til mest mulig likt grunnlag for tjenesteyting i kommunene som skal veie tyngst.

I kapittel 7 i høringsnotatet omtales også kort at regjeringen vil innføre en ny modell for tilføring av selskapsskatt (dvs deler av skatten fra upersonlige skattytere) til kommunene fra 2017. Modellen er tidligere omtalt i kommuneproposisjonen for 2016, og regjeringen vil komme tilbake med en bredere omtale i kommuneproposisjonen for 2017, våren 2016. Modellen er i følge omtale basert på vekst i lokal verdiskapning og skal gi kommunene et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling.

Den nye modellen skal ifølge det direktoratet har forstått ta utgangspunkt i økning i lønnssum for virksomheter i privat sektor lokalisert i kommunen over en fireårsperiode. Etter det som er skissert skal en del av den skatten som *utlignes* på selskaper i privat sektor, omlag ett prosentpoeng av skattesatsen (27 pst for 2015), tilbakeføres til kommunesektoren. Fordelingen av denne tilbakeføringen mellom kommunene bestemmes av økning i lønnssum for private virksomheter lokalisert i kommunen. Det vil da være såkalt verdiskapning som premieres dvs den nevnte økning i samlet lønnssum fra virksomheter i privat sektor i den enkelte kommune. Modellen har etter direktoratets syn den svakhet at den ikke hensyntar *samlet* lønnssum fra arbeidsgivere i privat sektor i den enkelte kommune, dvs gir skatteinntekter til kommuner som *allerede har* lagt til rette for verdiskapning som følge av etablering av arbeidsplasser i privat sektor. Videre hensyntas ikke hvor mye av utliknet skatt på selskaper som faktisk innbetales, hverken samlet for landet eller i den enkelte kommune.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelser i saken.

Med hilsen

Steffen Waller
Seksjonssjef
Rettsavdelingen, innkreving
Skattedirektoratet

Torger Svanevik