



Kommunal og moderniseringsdepartementet
postmottak@kmd.dep.no

Vår ref: 118417 – 1160

Oslo, 23. februar 2016

LVKS KOMMENTARER TIL HØRING OM NYTT INNTEKTSSYSTEM

1 INNLEDNING OG OPPSUMMERING

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar (LVK) viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) forslag til nytt inntektssystem for kommunene med høringsfrist 1. mars. 2016.

Inntektssystemet er avgjørende for kommunenes økonomi og berører samtlige av LVKs medlemskommuner. I det følgende redegjør LVK for organisasjonens synspunkter til høringsforslaget, som kan oppsummeres i følgende punkter:

1. Hensynet til det lokale selvstyret og lokal forankring av inntekter er et avgjørende og grunnleggende prinsipp for videre finansieringen av kommunesektoren. Inntektsordningene som tilgodeser LVKs medlemskommuner er i hovedsak begrunnet i at kommuner som avstår verdifulle naturressurser til storsamfunnet har et legitimt krav på en andel av den verdiskapingen som finner sted. Skatte- og avgiftsordninger som i dag holdes utenfor inntektsutjevningen, eksempelvis eiendomsskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonskraft, må også holdes utenfor i fremtiden (se punkt 2).
2. LVK støtter regjeringens ønske om å styrke den lokale beskatningsretten, men mener forslaget om ny modell for selskapsskatt bør utvides til også å omfatte økt virksomhet innenfor naturressursbaserte næringer (se punkt 3).
3. Utformingen av nytt inntektssystem må gjøres nøytralt uten direkte tilknytning til kommunereform og debatten om kommunesammenslåinger (se punkt 4).

2 HENSYNET TIL LOKAL FORANKRING AV INNTEKTER MÅ OPPRETHOLDES

I KMDs forslag til nytt inntektssystem gis en oppsummering av skatteelementene i inntektssystemet i kapittel 7. Det fremmes ikke konkrete forslag til endring i dagens modell, men gis kun en forklaring på hvordan skatteandelen og skatteutjevningen fungerer som virkemidler i omfordelingen mellom kommunene. Skatteandelen og graden av skatteutjevning fastsettes hvert år ved de årlige statsbudsjettene.

Ved KMDs omtale av kommunenes skatteinntekter blir hensynet til det lokale selvstyret fremhevet:¹

¹ KMDs høringsnotat 16. desember 2015 s. 73.

*«Et av prinsippene for finansieringen av kommunesektoren er **hensynet til det lokale selvstyre**. Dette innebærer at **kommunesektoren bør ha økonomisk selvstendighet og mulighet for å beholde en andel av inntekter og verdier som skapes i eget lokalsamfunn**. Dette tilsier at en andel av inntektene bør komme fra lokale skatter. Et annet prinsipp er at kommunene skal settes i stand til å gi likeverdige tjenester til sine innbyggere, noe som tilsier at det ikke bør være for store forskjeller i inntekter mellom kommunene. I skatteelementene i inntektssystemet tas det hensyn til begge prinsipper.» (uthevet her)*

Hensynet til *lokal forankring* av inntekter står spesielt sterkt for LVKs medlemskommuner. Kommunenes inntekter fra naturressursskatt kan her tjene som eksempel: I tillegg til å være kommunenes andel av lokal verdiskapning, er naturressursskatten ansett for å utgjøre kommunenes andel av *grunnrenten*. Beskatning av grunnrenten skal gjenspeile verdien av lokalsamfunnets naturressurser, og har således en særlig lokal forankring. I dag inngår naturressursskatten i skatteutjevningen mellom kommunene, slik at deler av kommunenes kompensasjon for kraftutbyggingene utjevnes mellom kommunene.

Helt fra de første kraftutbyggingene på begynnelsen av 1900-tallet har det vært bred politisk enighet om at de kommuner som avstår verdifulle naturressurser, skal beholde en andel av den verdiskapningen som finner sted i kommunen. Ingen annen næring har gjort tilsvarende inngrep i natur og miljø og fortrent andre aktiviteter enn vannkraftnæringen. Disse inngrepene er som regel evigvarende og irreversible, som neddemming av store arealer, tørrlegging av elver, tap av fiske og fauna, utrasing av elveleie osv. Dessuten representerer uberørt natur i seg selv en stadig stigende verdi. Det har vært et hevdvunnet prinsipp i mer enn 100 år at de lokalsamfunn som blir utsatt for slike naturinngrep, har krav på erstatning for de tap de blir påført.

De inntektsordningene som tilgodeser LVKs medlemskommuner er i hovedsak begrunnet i at kommuner som avstår verdifulle naturressurser til storsamfunnet, og som sitter igjen med evigvarende naturinngrep, har et legitimt krav på en andel av den verdiskapningen som finner sted. Dette er også årsaken til at ikke alle kraftinntekter, slik som konsesjonsavgift og konsesjonskraft, inngår som del av inntektsutjevningen. LVK mener det er helt avgjørende å holde fast ved denne utformingen av inntektsutjevningen.

Konsesjonsavgift, som er ment som en kompensasjon for skader og ulemper av allmenn karakter ved vannkraftutbygging, ville i dag ha blitt betegnet som en miljøavgift eller naturavgift. Det blir galt å utjevne denne inntekten på hele kommunesektoren, som i utgangspunktet er et utslag av prinsippet om at miljøpåvirker skal betale for sin bruk av naturmiljøet. Videre må konsesjonskraften ses som kommunenes andel av verdiskapningen ved bruk av naturressursene i distriktene. Begge er lokale ordninger som også i fremtiden må holdes utenfor inntektsutjevningen.

Dersom fordelingspolitikken går så langt at kommunen ikke har nettoinntekt igjen av kraftutbyggingen, er den lokale beskatningsretten gjort illusorisk. En slik utjevning vil frata kommunesektoren ethvert insentiv til å gå inn for videre vannkraftutbygging og dermed hemme ytterligere utbygging av fornybar energi i form av vannkraft. Det vil dessuten frata kommunene deres rettmessige kompensasjon for omfattende naturinngrep. Dersom slike inntekter utjevnes fullt ut, vil kraftkommunene kun sitte igjen med tap av sin naturkapital. Få, om noen, mener det er rimelig.

Tilsvarende gjelder for eiendomsskatten. Eiendomsskatten er en valgfri lokal skatteordning som er et direkte utslag av vårt skattesystem. Slike lokale skatteordninger er i tråd med Europarådskarakteret om lokalt selvstyre og er forankret i demokratihensyn. Lokal beskatningsrett vil alltid føre til inntektsforskjeller mellom kommunene. Dette er også fremhevet av Rødseth-utvalget:²

² NOU 1992: 34 s. 107

«Kommunal skatt på eigedom gir nødvendigvis ulike inntekter til kommunane. Når ein først har valt å ha desse skatteformene til kommunane, kan ein ikkje samstundes krevja av skattesystemet at det skal utjamna inntekter mellom kommunane.»

KMD påpeker i høringsnotatet at *«Det er frivillig om kommunene vil innføre eiendomsskatt, og denne blir ikke utjevnet mellom kommunene»*. Inntas eiendomsskatten i inntektsutjevningen, ligger det i skattens natur at kommunene neppe vil opprettholde en lokal skattebelastning hvis inntekter også går til kommuner som avstår fra å pålegge egne innbyggere denne skatten.

Vertskommuners inntekter fra vannkraftutbygging, samt eiendomsskatten, har med andre ord en helt spesiell lokal forankring. LVK mener på denne bakgrunn det er viktig å holde fast ved dagens utformingen av inntektsutjevningen mellom kommunene, hvor hensynet til lokal forankring tilsier at konsesjonsavgift, konsesjonskraft og eiendomsskatt også i fremtiden holdes utenfor fordelingspolitikken. Dette er for øvrig i overensstemmelse med Sundvolden-erklæringen om at *«Regjeringen vil la den enkelte kommune beholde mer av sine egne skatteinntekter»*.

3 NY MODELL FOR SELSKAPSSKATT MÅ OGSÅ OMFATTE NATURRESSURSBASERTE NÆRINGER

I KMDs forslag til nytt inntektssystem omtales i kapittel 7.5 at kommunene vil bli tilført inntekter *«via en ny modell for selskapsskatt»*. Forslaget er også tidligere omtalt i Kommuneproposisjonen 2016.³ Hensikten er å gi kommunene en større andel av lokal verdiskapning, slik at kommunene får *«et sterkere insentiv til å legge til rette for næringsutvikling»*. KMD har beskrevet ny modell for selskapsskatt slik:

«Kommuner med vekst i lønnssummen i private foretak over en periode på fire år vil motta en andel av den nye selskapsskatten. Den nye selskapsskatten skal inngå i skatteutjevningen.»

LVK slutter seg til regjeringens og departementets ønske om å styrke den lokale beskatningsretten, men mener forslaget bør utvides til også å omfatte økt virksomhet innenfor naturressursbaserte næringer. Den foreslåtte modellen tilgodeser kun kommuner med næringsvirksomhet som medfører sysselsetting, siden den er basert på vekst i lønnsgrunnlaget.

Utbygging av vannkraftanlegg medfører ikke nødvendigvis økt sysselsetting i vertskommunene. Tilsvarende gjelder for utbygging av øvrige naturressursbaserte næringer, slik som vindkraft. Disse kommunene får derfor liten eller ingen tilbakeført andel av lokal næringsvekst med den foreslåtte modellen.

LVK mener kommuner med naturressursbasert næring må tilgodeses gjennom naturressursskatten. Dagens naturressursskatteordning er en særskatt for kraftforetak som er hjemlet i skatteloven § 18-2. Vertskommunenes andel av naturressursskatten utgjør 1,1 øre/kWh, og beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av de siste syv års kraftproduksjon.

Satsen for naturressursskatten har stått fast på 1,1 øre/kWh siden 1997.⁴ Som en følge av at satsen har stått fast i snart 20 år, reduseres løpende realverdien av naturressursskatten i takt med inflasjonen.

LVK anmoder regjeringen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet om å vurdere behovet for verdisikring av naturressursskatten i tiden framover. Dette er i tråd med det skatterettslige syn Høyre

³ Prop. 121 S kap. 9.1

⁴ Økningen av satsen med 0,1 øre/kWh i 1998 var kun for å kompensere bortfallet av den kommunale andelen av selskapsskatten, jf. bl.a. Ot.prp. nr. 1 (1998-99), Skatteopplegget 1999, kap. 10.3.

tidligere har forfektet.⁵ Forslaget er dessuten i tråd med målsettingen for ny modell for selskapsskatt om at «*deler av verdiskapningen føres tilbake til lokalsamfunnet*», jf. høringsnotatet side 77, samt regjeringens politiske plattform om at «*[...] kommunene får beholde en større del av verdiskapningen der hvor verdiene skapes*», jf. Sundvolden-erklæringen side 7.

4 BEMERKNINGER TIL HØRINGSPROSESSEN


Regjeringens forslag om nytt inntektssystem innebærer fundamentale endringer ved dagens oppbygging av inntektssystemet. Høringsnotatet innledes med at et av hensynene bak endringsforslagene er at «*inntektssystemet [vil] bli mer nøytralt i forhold til kommunestruktur*» og at regionalpolitiske tilskudd skal gjøres «*mer nøytrale i forhold til kommunesammenslutninger*».⁶

LVK mener inntektssystemet bør være nøytralt og uten tilknytning til debatten om ønsket kommunestruktur og kommunesammenslåing. Dersom kommunestruktur bringes inn i debatten om utforming av inntektssystemet, vil kommuneøkonomien bli underordnet inntektssystemet. Dette er etter LVKs oppfatning prinsipielt uheldig, og vil dessuten i realiteten medføre at den frivillighetslinjen som de fleste politiske partier støtter, vil være forlatt.

LVK mener det er behov for at endringene i inntektssystemet gjøres gjennom en bredere og grundigere prosess, hvor KS og andre kommuneorganisasjoner involveres. LVK mener dessuten det er grunnlag for å kritisere den korte høringsfristen som er fastsatt.

Med vennlig hilsen

Landssamanslutninga av Vasskraftkommunar



Torfinn Opheim
Leder

⁵ Jf. daværende stortingsrepresentant Erna Solberg under forhandlingene om kraftskattereformen, se forhandlingene i Odelstinget nr. 32 (1995-1996) om at «*Høyre mener prinsipielt – og det har vi fremmet et Dokument nr. 8-forslag om [...] – at alle satser i skatteloven skal inflasjonsjusteres hvert eneste år.*»

⁶ KMDs høringsnotat 16. desember 2015 s. 6-7.