



## Indre Helgeland Regionråd HØRINGSSVAR – NOU 2022:10 INNTEKTSSYSTEMET FOR KOMMUNENE

### 1. INNLEDNING

Det vises til høringsbrev fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) 19. september 2022 med frist for høringsinnspill til NOU 2022:10 - Inntektssystemet for kommunene - til 22. desember 2022. Nedenfor følger høringsuttalelse fra Indre Helgeland Regionråd.

Indre Helgeland Regionråd (IHR) består av kommunen Rana, Hemnes, Hattfjelldal, Nesna og Lurøy og utgjør 35 532 innbyggere som er 46% av Helgelands innbyggere og utgjør 50% av Helgelands areal.

Inntektssystemutvalget (heretter utvalget) foreslår at vertskommunenes naturressursinntekter skal inngå i inntektsutjevningen: Inntekter fra konsesjonskraft, eiendomsskatt på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnett og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum, samt havbruksfondet foreslås omfattet av inntektsutjevningen.

Det foreslås ikke noen tilsvarende utjevning av eierkommunenes inntekter fra de samme energianleggene.

**Indre Helgeland Regionråd er sterkt kritiske til utvalgets forslag. Kritikken kan oppsummeres i 11 punkter:**

#### 2.1 Utvalgets forslag innebærer en overføring fra distriktskommunene til de mest og nest mest sentrale kommunene

Utvalget omtaler de samlede virkninger av sine forslag på s. 53: «Hvis vi ser på kommunene gruppert etter sentralitet kommer de mest og nest mest sentrale kommunene positivt ut med utvalgets forslag, mens de minst sentrale kommunene i sum kommer negativt ut.»

**Utvalgets anbefaling innebærer en omfordeling av inntekter fra distrikts- og naturressurskommuner til sentrale strøk og byer. Dette medfører en sentralisering av inntektene som er i direkte strid med regjeringens mål om at kommunene og fylkene skal få en mer sentral rolle i næringsutviklingen, for å kunne legge til rette for levende lokalsamfunn og arbeidsplasser i hele landet.**

Inntektsutvalgets forslag vil redusere IHR kommunenes inntekter med neste 30 millioner kroner årlig\*, og gi kommunen i Nordland samlet over 100 millioner kroner mindre. Samtidig som Oslo ville fått nesten 500 millioner kroner mere.

*Sum endring pr. kommune basert på kolonne 9\*:*

*\*Kolonne 9 viser et anslag på førsteårsvirkningen av utvalgets forslag, inkludert inntektsgarantiordningen.*

<b>Rana</b> kr. -16.014.962,-	<b>Hemnes</b> kr. -7.018.380,-	<b>Lurøy</b> kr. -3.873.940,-
<b>Hattfjelldal</b> kr. - 2.136.162,-	<b>Nesna</b> kr. + 350.406,-	
<b>SUM IHR kommunen</b> <b>kr. -28.694.038,-</b>		

En av vår tids store samfunnsendringer er den historisk høye sentraliseringen, med stadig større del av befolkningen i sentrale strøk. Folk flytter fra de minste og minst sentrale kommunene og til de mest sentrale kommunene - byene.

Det er bred politisk enighet om å motvirke denne sentraliseringen med ulike politiske virkemidler. Utvalgets forslag flytter verdier fra distriktskommuner til sentrale strøk.

Utvalgets forslag svekker også kommuneøkonomien i de kommuner som trenger hver kommunal krone for å motvirke fraflytting.

Indre Hegleand Regionråd finner det svært urimelig at distriktskommuner, som har avstått verdifulle naturressurser til storsamfunnet må avgi en andel av sine inntekter til kommuner i de mest og nest mest sentrale kommunene. I en tid der sentralisering innebærer at distriktene opplever en stadig tiltakende fraflytting, bidrar utvalgets forslag ytterligere fraflytting.

## **2.2 Utvalgets forslag truer det grønne skifte og påskynder sentraliseringen**

Norge står foran store samfunnsendringer. En av disse er sentralisering, den andre er *det grønne skiftet*, hvor omlegging til utslippsfri energiproduksjon og- bruk er sentralt. Det innebærer *mer fornybar energi* i form av vannkraft og vindkraft, som vil kreve ytterligere naturinngrep i hovedsak i de minst sentrale kommunene.

En avgjørende forutsetning for mer fornybarutbygging er at de berørte kommunene gir sin tilslutning til nødvendige naturinngrep.

Utvalgets forslag til endringer i inntektsutjevningen *svekker* kommuneøkonomien i de kommunene som vil bli bedt om å avstå ytterligere naturverdier til den grønne omstillingen. Endringsforslagene svekker videre lovbestemte ordninger som i generasjoner nettopp har hatt som formål å sikre berørte kommuners tilslutning, til tross for tap av egne naturverdier.

## **2.3 Utvalgets forslag innebærer mer statlig styring og mindre lokaldemokrati**

Utvalget foreslår endringer i inntektsutjevningen mellom kommunene, som utfordrer grunnleggende elementer i det økonomiske forholdet mellom stat og kommune.

*For det første* vil endringsforslagene gripe direkte inn avgjørende forutsetninger for noen av vår tids viktigste politiske utfordringer, som det grønne skiftet og sentraliseringsbølgen.

*For det annet* foreslår utvalget i inntektsutjevningen å likestille vannkraftkommuners vederlag for å avstå sine naturressurser til storsamfunnet med kommunenes personskatteinntekter. Det er et brudd på en mer enn hundreårig samfunnskontrakt mellom staten, vannkraftkonsesjonærer og de berørte kommuner.

*For det tredje* griper utvalget inn i den kommunale beskatningsretten og beskatningsfriheten ved å utjevne mellom alle kommuner noen, men ikke alle kommuners eiendomsskatteinntekter. Forslaget undergraver den kommunale beskatningsretten, det er i strid med prinsippet om samsvar mellom de som mottar kommunale tjenester og de som finansierer dem (residensprinsippet), og forslaget er urimelig ved at noen kommuners eiendomsskatteinntekter skal tilflytte kommuner som ikke en gang har innført eiendomsskatt.

*For det fjerde* er utvalgets forslag i strid med KS Landstings enstemmige uttale i 2020 under temaet «Berekraftig utvikling krev lokal handlekraft»:

*«Å utnytte vasskrafta har i meir enn 100 år gitt lokalsamfunn direkte inntekter gjennom lovfesta ordningar. Landstinget ventar at vertskommunane for vasskraft får ført vidare dei noverande*

*ordningane som sikrar ein del av verdiskapinga, og at andre naturressurskommunar framover også vert sikra ein varig del av verdiskapinga basert på å gi frå seg naturressursar.»*

Det er nærmere 40 år siden inntektssystemet ble etablert, og systemet er jevnlig evaluert av regjerings-oppnevnte utvalg. Det er første gang det nå foreslås en «statliggjøring» av kommunenes eiendoms-skatteinntekter, og det er første gang konsesjonskraftinntekter foreslås tilført hele kommunesektoren.

#### **2.4 Kommunenes konsesjonskraft er en kompensasjon - ytelse mot ytelse - for naturressurs-avståelse, ikke en skatteinntekt**

Kommunene med store naturressurser har i generasjoner gitt grunnlag for naturressursbasert næringsliv i Norge. Vannkraftkommuner har gitt fra seg verdifulle naturressurser og tålt store irreversible naturinngrep i uberørt natur.

Naturressurskommuner har på denne måten tilført storsamfunnet store verdier blant annet i form av sikker og tilstrekkelig kraftforsyning.

Som en *motytelse* har vertskommuner mottatt inntekter som konsesjonskraft, konsesjonsavgifter mv, og er som andre kommuner gitt muligheten til å skrive ut eiendomsskatt på sine skatteobjekter.

IHR mener utvalget kommer skjevt ut fra hoppet når konsesjonskraftinntekter uten noen drøfting defineres som og likestilles med skatteinntekter.

Mens skatter har et såkalt fiskalt formål, dvs. inndragning av verdier til offentlige formål, er inntekter fra konsesjonskraft et *vederlag* til kommuner som har avstått sine naturverdier til storsamfunnet.

Det er tale om en *ytelse mot ytelse*. Når utvalget foreslår at kommunene skal dele sine vederlag med en samlet kommunesektor, *forrykkes* balansen mellom de to ytelsene. Det er *uriktig og urimelig*.

Lovverket rundt konsesjonsordningene bygger på et mer enn hundre års vannkraftregime og en samfunnskontrakt mellom storsamfunnet og vertskommunene. Kommuner sa ja til evigvarende og irreversible naturinngrep mot lovbestemte vederlag, blant annet rett til konsesjonskraft. –

Inntektssystemutvalgets forslag *bryter denne samfunnskontrakten* ved å gripe inn i vertskommunenes lovbestemte vederlag.

#### **2.5 Utvalget forskjellsbehandler vertskommuneinntekter og eierkommuneinntekter fra samme kraftanlegg**

Utvalgets anbefaling om å utjevne vertskommunenes inntekter fra konsesjonskraft må holdes opp mot utvalgets forslag om ikke å utjevne eierkommunenes inntekter fra kraft fra de samme kraftanleggene. Vertskommunenes konsesjonskraftrettigheter utgjør i størrelsesordenen 4-6 pst av kraftproduksjonen. Det resterende går til kraftselskapene og deres eiere.

Som kjent er det de store bykommunene som sitter på de største eierpostene i de kommunalt eide kraftselskapene.

Utvalget begrunner hvorfor eierinntekter ikke skal utjevnes blant annet med at disse inntektene beror på eiernes valg og disposisjoner og at inntektene varierer fra år til år. De samme hensyn gjør seg i like stor grad gjeldende for vertskommunenes fra konsesjonskraft. Det er følgelig ingen god begrunnelse for å forskjellsbehandle eierkommuner og vertskommunenes inntekter.

Utvalget overser videre med sitt forslag om kun å utjevne vertskommunenes inntekter fra konsesjonskraft at norske vannkraftanlegg før 1990 er bygd ut med utgangspunkt i en politikk hvor det tillå konsesjonsmyndighetene å bestemme hvem som fikk anledning til å bygge og eie vannkraftanlegg som ligger i distriktene. Utbyggingene var dessuten basert på et selvkostprinsipp og følgelig for en stor del finansiert av forbrukerne, ikke av eierkommunene.

IHR finner det svært urimelig at utvalget foreslår at vertskommuneinntekter skal utjevnes, mens de store eierkommunenes inntekter helt skal holdes utenfor inntektsutjevningen. IHR mener begge typer inntekter må holdes utenfor inntektsutjevningen.

## **2.6 Utvalget punkterer et viktig prinsipp og skaper usikkerhet, uforutsigbarhet og motstand mot nye, grønne utbygginger**

Utvalget påpeker at forslaget om inndragning av kraftinntekter i inntektsutjevningen innebærer en «*moderat utjevning.*» IHR ser det *ikke* slik: utvalget *tilsidesetter* viktige prinsipper om lokale kraftinntekter og frivillig eiendomsskatt, som har vært respektert som egne kommunale inntekter i de nesten 40 år inntektssystemet har virket. Når prinsippet først er punktert, vil det ved neste korsvei bero på generelle konjunkturer, nasjonaløkonomien mv om det er 10, 20 eller 50 prosent av slike naturressursinntekter som skal inndras.

For de kommuner forslaget angår, er det skapt en *usikkerhet* rundt disse naturressursinntekter og eiendomsskatt som er skadelig også for kommuners tilslutning til nye tiltak som vil kreve ytterligere arealbeslag og naturinngrep. Kommunene kan ikke lenger regne med at disse inntektene vil vare som vederlag for evigvarende naturtap.

## **2.7 Utvalget viser til utredninger som ikke vil bli fulgt opp, og overser samtidig**

### **Distriktsnæringsutvalgets og Demografiutvalgets anbefalinger**

Inntektssystemutvalget henviser til Sanderudutvalgets innstilling NOU 2019:16, som ingen partier mener bør følges opp. Samtidig overser Inntektssystemutvalget at forslagene utvalget fremmer er på kollisjonskurs med andre nylig avgitte utredninger fra regjeringsoppnevnte utvalg, jf. bl.a. Distriktsnæringsutvalget, NOU 2020:12 (Brandtzæg-utvalget) og Demografiutvalget, NOU 2020:15 (Norman-utvalget).

Distriktsnæringsutvalget slår fast at

*«Inntektssystemet må gi distriktskommunene tilstrekkelige insentiver for å legge til rette for verdiskaping*

*(...) Naturressursinntekter bør likevel frikobles helt eller delvis fra utjevningsmekanismene i inntektssystemet. For å sikre aksept for og oppslutning om næringsvirksomhet som innebærer store inngrep i naturen og påfører lokalsamfunnene kostnader, bør det gjennom lovfestede ordninger legges til grunn et ytelse- mot- ytelse-prinsipp der vertskommunen får noe igjen for å stille naturen til disposisjon for storsamfunnet.(..)Lokal beskatningsrett ved utnyttelse av lokale naturressurser, er et målrettet tiltak som kan bidra til å realisere nasjonale klimamål gjennom bedre utnyttelse av fornybare energikilder.»*

Demografiutvalget påpeker at distriktskommuner har størst driftsutgifter per innbygger og at «(...) utgiftsutjevningen og utgiftskorrigeringen dekker ikke alle oppgavene kommunene har.» Det vises til at «(...) områder som kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold ikke er omfattet», og at bygging av infrastruktur, som for eksempel bredbånd ikke er hensyntatt.

## **2.8 Utvalget undergraver viktige prinsipper nedfelt i Hurdalsplattformen**

Utvalget har verken vurdert eller hensyntatt utredningene fra Distriktsnæringsutvalget og Demografiutvalget. Det er kritikkverdig, særlig fordi regjeringen i Hurdalsplattformen under kapitlet «En bedre distriktspolitikk» slår fast: «*Regjeringen vil legge frem en melding for Stortinget om distriktspolitikk, der anbefalinger gitt av Norman- og Brandtzæg-utvalgene vil bli fulgt opp.*» Utvalgets forslag strider også mot regjeringens erklæring i Hurdalsplattformen om at:

«Regjeringen vil sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får **mer igjen for det** og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»

## **2.9 Utjevning av eiendomsskatteinntekter for noen skatteobjekt og ikke alle, og til kommuner som ikke engang har innført eiendomsskatt er sterkt urimelig**

Inntektssystemutvalget har foreslått at eiendomsskatteinntekter fra objekter som inngår i eiendomsskatteloven § 3 c, dvs kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum skal tas inn i inntektsutjevningen. IHR er sterkt uenig i det.

*For det første* er eiendomsskatten en frivillig skatt og det viktigste uttrykket for den lokale beskatningsretten. Den lokale beskatningsretten er ikke bare en del av norsk lov, men også nedfelt i Europaråd charteret om lokalt selvstyre fra 1985. Inntektssystemutvalgets forslag er en form for statliggjøring av eiendomsskatten ved at deler av den inntas i det statlige overføringssystemet for kommunesektoren.

*For det andre* foretar utvalget en sontring av eiendomsskatte-inntektene på ulike nærings-eiendommer, hvor bare eiendomsskatt på «energianleggene» dvs kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum skal omfattes av inntekts-utjevningen. Det innebærer i hovedsak de viktigste eiendomsskatter for distriktskommunene. Samtidig foreslår utvalget at eiendomsskatt på andre nærings-eiendommer samt for boliger, – som utgjør en betydelig inntekt for tett befolkede kommuner i holdes utenfor. – Det er en sontring det er vanskelig å forstå begrunnelsen for, og innebærer en urimelig forskjellsbehandling.

*For det tredje* er det ikke alle kommuner som har innført eiendomsskatt. Om lag 35 kommuner har valgt ikke å innføre eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv. Det er i hovedsak kommuner i sentrale strøk, som ligger nær større byer. Utvalgets forslag vil innebære at kommuner med eiendomsskatt på energianlegg skal dele sine eiendomsskatteinntekter med kommuner som har skjermet sitt næringsliv fra den belastningen eiendomsskatt er. – Det er urimelig og urettferdig overfor de kommuner som har tatt belastningen med eiendomsskatt på sine innbyggere og sitt næringsliv.

*For det fjerde* har naturressurskommuners eiendomsskatteinntekter regelmessig vært uttrykte betingelser for kommunenes tilslutning til inngrep i deres natur i form av større energianlegg. I konsesjonssøknader oppgis rutinemessig beregninger av antatte eiendomsskatteinntekter i konsesjonsperioden til vertskommunen dersom det blir gitt konsesjon. Slike opplysninger har for mange kommuner vært avgjørende for å samtykke til nye naturinngrep, og konsesjonsmyndighetene har vist til disse inntektene i sine interesseavveininger. - Det vil bli ansett som *løftebrudd* dersom slike eiendomsskatteinntekter skal omfordes til gunst for kommuner uten inngrep i sine naturverdier

## **2.10 Norske kommuner har allerede liten grad av lokal beskatningsfrihet**

Utvalget sammenligner i vedlegg 3 i utredningen gjeldende inntektssystem i de nordiske landene, som har sterke fellestrekk. Sammenligningen viser at Norge har *mindre grad av lokal beskatningsfrihet* og at det legges *større vekt på hensynet til egne skatteinntekter i andre nordiske land*. Utvalgets forslag vil ytterligere svekke vår grad av lokal beskatningsfrihet sammenlignet med andre nordiske land.

## 2.11 Utvalgets forslag truer ønsket vekst innafør havbrukssektoren. (nytt forslag)

Utvalgets anbefalinger truer også regjeringens ambisjoner for havbrukssektoren, som vil legge til rette for videre vekst for å skape flere arbeidsplasser, mer bearbeiding, større verdiskaping og økte eksportinntekter. For å sikre en helhetlig politikk med fokus på bærekraft og distriktsutvikling er regjeringen nødt til å bygge opp under fortrinnet som ligger i oppdrett av fisk i kystnære strøk og fjorder, som også inkluderer et fokus på innovasjon, ny teknologi og nye produksjonsformer.

IHR mener utvalgets forslag vil redusere havbrukskommunenes rolle i næringsutviklingen og gjøre det vanskeligere for kommunene å legge til rette for levende lokalsamfunn. Forslaget er en uthuling av prinsippet om at kommunene skal få noe igjen for å legge til rette for havbruksvirksomhet, og det strider med prinsippene i Hurdalsplattformen. Konsekvensene av å røre Havbruksfondet vil i verste fall føre til at kommunene ikke legger arealer til rette for næringsvirksomhet, noe som vil gi mindre produksjon og eksport og færre arbeidsplasser langs kysten.. Dersom regjeringen tar utvalgets anbefalinger til følge, vil de sette en av få vekstnæringer i distriktene i en svært uforutsigbar situasjon.

Utvalgets anbefaling innebærer en omfordeling av inntekter fra distrikts- og naturressurskommuner til sentrale strøk og byer. Dette medfører en sentralisering av inntektene som er i direkte strid med regjeringens mål om at kommunene og fylkene skal få en mer sentral rolle i næringsutviklingen, for å kunne legge til rette for levende lokalsamfunn og arbeidsplasser i hele landet.

**Indre Helgeland Regionråd ser det slik at allerede disse tungtveiende innvendinger må føre til at utvalgets forslag til inntektsutjevning av kommunale kraftinntekter forkastes.**

Sum endring pr. kommune basert på kolonne 9\*:

\*Kolonne 9 viser et anslag på førsteårsvirkningen av utvalgets forslag, inkludert inntektsgarantiordningen.

<b>Rana</b> kr. -16.014.962,-	<b>Hemnes</b> kr. -7.018.380,-	<b>Lurøy</b> kr. -3.873.940,-
<b>Hattfjelldal</b> kr. - 2.136.162,-	<b>Nesna</b> kr. + 350.406,-	
<b>SUM IHR kommunen</b> <b>kr. -28.694.038,-</b>		

Tabell 1.1 Anslag på fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet. Tall i kroner per innbygger.

	Innbyggere per 1.1.21	Frie inntekter inkl. eiend. skatt, kons. kraftinnt. og havbr. fond.	Sum ford. virkn. endr. skatt	Sum ford. virkn. endr. reg.pol. tilsk.	Avvikl. tilsk. per grunnskole	Ford. virkn. forslag til ny kostnadsnøkkel	Sum ford. virkn. utvalgets forslag	INGAR år 1, inkl. fin. av ordn. (isolert effekt)	Anslag ford. virkn. år 1, inkl. INGAR
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8	Kol. 9
1824 Vefsn	13 268	67 999	-38	188	41	-1 428	-1 237	697	-540
1825 Grane	1 453	90 016	-179	-500	-115	1 458	663	-142	521
1826 Hattfjelldal	1 267	95 324	-190	-601	-954	73	-1 672	-14	-1 686
1827 Dønna	1 371	97 840	-208	-541	-498	-1 990	-3 238	1 989	-1 249
1828 Nesna	1 701	83 599	111	-400	-65	702	348	-142	206
1832 Hemnes	4 428	85 613	-706	188	-336	-820	-1 675	90	-1 585
1833 Rana	26 083	65 526	-111	188	39	-600	-484	-131	-614
1834 Lurøy	1 876	118 892	-753	188	-1 369	12	-1 922	-142	-2 065
1835 Træna	442	118 252	25	13 840	-896	6 592	19 560	-142	19 417
1836 Rødøy	1 206	120 707	-1 704	-641	-2 262	1 126	-3 481	-142	-3 624