



Innst. S. nr. 83

(2004-2005)

Innstilling til Stortinget frå kommunalkomiteen

St.meld. nr. 5 (2004-2005)

Innstilling frå kommunalkomiteen om tilbakeføring av selskapsskatt til kommunane og omlegging av inntektsutjamninga

Til Stortinget

1. SAMANDRAG

1.1 Bakgrunn for meldingen

I stortingsmeldingen vises det til at Regjeringen ønsker å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene for å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed å sikre næringsetablering.

I kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)) ble det varslet at Kommunal- og regionaldepartementet og Finansdepartementet i et eget høringsnotat ville legge fram forslag til modeller for å tilføre kommunene en andel av selskapsskatten, og forslag til omlegging av ordningen med inntektsutjevning. Notatet ble sendt på høring med frist 1. februar 2004. Resultatet av høringsprosessen ble presentert i kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003-2004)) hvor Regjeringen foreslo å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Stortingsflertallet sluttet seg i hovedsak til Regjeringens forslag, men ønsket samtidig en utredning av flere alternativer for tilbakeføring av selskapsskatten.

For å følge opp Stortingets merknad legges det i meldingen fram tre alternative utforminger av en tilbakeføring av selskapsskatten i tillegg til Regjeringens forslag i kommuneproposisjonen for 2005.

1.2 Alternative modeller for tilbakeføring av selskapsskatt

Fire modeller blir drøftet:

Modell 1: Regjeringens forslag

- Symmetrisk inntektsutjevning med trekk/kompensasjon på 55 pst. og en tilleggskompensasjon på 35 pst.
- Tilbakeført selskapsskatt på 5,5 mrd. kroner.

Modell 2:

- Symmetrisk inntektsutjevning med trekk/kompensasjon på 60 pst. og en tilleggskompensasjon på 30 pst.
- Tilbakeført selskapsskatt på 5,5 mrd. kroner.

Modell 3:

- Symmetrisk inntektsutjevning med trekk/kompensasjon på 55 pst. og en tilleggskompensasjon på 35 pst.
- Tilbakeført selskapsskatt på 3 mrd. kroner.

Modell 4:

- Symmetrisk inntektsutjevning med trekk/kompensasjon på 55 pst. og en tilleggskompensasjon på 35 pst.
- Kommunenes inntekter fra selskapsskatten utjevnes ikke.
- Tilbakeført selskapsskatt på 5,5 mrd. kroner.

I meldingen er modellene vurdert på bakgrunn av både incentiveeffektene og omfordelingsvirkningene. Med incentiveeffektene menes hvor stor andel av en eventuell merskattevekst knyttet til selskapsskatten som kommunene vil få beholde etter inntektsutjevning, og hvor stor andel av den totale selskapsskatten som kommunene får tilbakeført.

1.3 Innfasing av selskapsskatten

En overgangsordning gir kommuner med en inntektsnedgang, som følge av endringer i inntektsystemet, en viss tid til å tilpasse utgiftsnivået til det nye inntektsnivået.

En overgangsordning for selskapsskatten i inntektsystemet kan gi utilsiktede omfordelingsvirkninger. Noen kommuner som tjener på reformen på lang sikt kan også tjene på overgangsordningen, og omvendt.

Et alternativ til en tradisjonell overgangsordning kan være å tilbakeføre en mindre andel av selskapsskatten i 2005 (jf. modell 3) og å oppnå full effekt i 2006. Med en midlertidig innføring av modell 3 i 2005 vil tapet for

de minste kommunene bli mindre enn med Regjeringens modell. Imidlertid vil tapet for Oslo kommune og kraftkommunene bli betydelig større. Storbyene får en noe lavere gevinst.

Ved statliggjøring av selskapsskatten i 1999 ble det ikke etablert en overgangsordning.

1.4 Departementets tilråding

Departementet tilrår å tilbakeføre 5,5 mrd. kroner i selskapsskatt til kommunene og samtidig la kommunenes inntekter fra selskapsskatten inngå i et system for skatteutjevning. Videre tilrår departementet å legge om inntektsutjevningen til et symmetrisk system, der kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får trukket 55 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet, mens kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekter under 90 pst. av landsgjennomsnittet får i tillegg kompensert 35 pst. av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 pst. av landsgjennomsnittet. Dette tilsvarer modellen for tilbakeføring som departementet presenterte i kommuneproposisjonen for 2005.

Etter departementets vurdering ivaretar denne modellen samlet best hensynet til både omfordelingsvirkninger og til incentivvirkninger. Modellen styrker incentivvirkningene til lokal næringsutvikling vesentlig, uten at inntektsforskjellene mellom kommunene påvirkes i større grad enn at kommunene kan håndtere disse endringene fra ett år til neste. Modell 2 og 3 omfordeler sterkere, men dette går på bekostning av kommunenes incentiver til næringsutvikling.

Oslo kommune har forholdsvis høye inntekter fra person- og selskapsskatt og taper derfor når dagens modell legges om til modell 1, 2 eller 3. Fordi Oslo kommune allerede har høye skatteinntekter kan imidlertid kommunen bedre håndtere en inntektsnedgang enn kommuner med et lavere inntektsnivå.

Etter en samlet vurdering har departementet lagt til grunn modell 1 for utarbeiding av statsbudsjettet for 2005. Departementet er åpen for en videre drøfting av innfasing og innretning av forslaget.

Departementet tilrår at tilbakeføringen av selskapsskatten og omleggingen av inntektsutjevningen gjennomføres fra og med 2005 uten overgangsordning. Kommuner med store tap kan vurderes ved skjønnsstillingen.

2. MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Høgre, Peter Skovholt Gitmark, Hans Kristian Hogsnes og Kari Lise Holmberg, frå Framstegspartiet, Torbjørn Andersen og Per Sandberg, frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, frå Kristeleg

Folkeparti, Anita Apelthun Sæle og Ivar Østberg, og frå Senterpartiet, leiaren Magnhild Meltveit Kleppa, viser til at saka om tilbakeføring av ein del av selskapsskatten til kommunane blei omtalt i St.prp. nr. 64 (2003-2004) om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen). Under behandlinga av Innst. S. nr. 255 (2003-2004) slutta eit fleirtal i Stortinget seg i hovudsak til forslaget frå Regjeringa. Fleirtalet i Stortinget bad om at Regjeringa kom tilbake til Stortinget med ei eiga sak om selskapsskatten i oktober 2005. Det blei bede om at ulike modellar for tilbakeføringa blei utgreidde.

Komiteen viser vidare til at mindretallet i Stortinget, Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, avviste forslaget frå Regjeringa og bad om at saka blei vurdert av Inntektssystemutvalet.

Komiteen konstaterer at Regjeringa i St.meld. nr. 5 (2004-2005) har utgreidd ulike modellar om tilbakeføring av selskapsskatt slik fleirtalet i Stortinget bad om. Fire ulike modellar er vurderte. Komiteen har merka seg at Regjeringa kjem til den same konklusjonen som i St.prp. nr. 64 (2003-2004) og legg fram den same tilrådinga til Stortinget som i den sistnemnde proposisjonen.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene frå Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, er svært opptekne av at kommunane skal sikrast stabile økonomiske rammer. Fleirtalet meiner at dette må vere eit berande prinsipp for endringar i inntektssystemet.

Fleirtalet legg vekt på at størstedelen av kommunane har avvist Regjeringa sitt forslag om tilbakeføring av ein del av selskapsskatten. Under høyringsrunden gjekk 75 pst. av kommunane imot forslaget frå Regjeringa, og hovudargumentet var at tilbakeføringa vil gi ustabile inntekter for kommunane. Fleirtalet meiner dette er eit viktig argument mot forslaget om tilbakeføring av ein del av selskapsskatten til kommunane.

Fleirtalet vil peike på at inntektene frå selskapsskatten kan variere mykje frå år til år. Dersom ein går over til ei ordning som fører ein del av selskapsskatten tilbake til kommunane, vil det resultere i at inntektene til kommunane blir mindre stabile enn etter gjeldande system. Fleirtalet meiner ei slik endring er klart uheldig. Mens rammeoverføringa er oversiktleg og enkel å handtere for kommunane, vil ordninga som Regjeringa foreslår, skape ustabile forhold og verke kompliserande for den økonomiske styringa.

For kommunane er skatt frå bedrifter klart meir ujamnt fordelt enn skatt frå personlege skattyttarar. Fleirtalet vil peike på at inntektsutjamninga er sjølvfinansierende og summerer seg til null på landsbasis ved at kommunane finansierer denne. Fleirtalet meiner at forslaget frå Regjeringa om tilbakeføring av ein del av selskapsskatten vil auke forskjellane mellom kommunane. I sin tur vil det føre til at forskjellen i tenestnivået kommunane imellom vil bli større. Det er ei utvikling som fleirtalet ikkje kan stille seg bak.

I meldinga blir det hevda at forslaget frå Regjeringa styrkjer incentiva til lokal næringsutvikling utan at inntektsforskjellane mellom kommunane blir påverka i større grad enn at kommunane kan handtere desse endringane frå år til år. Fleirtalet er ueinig i denne vurderinga.

I St.prp. nr. 64 (2003-2004) blir det hevda at det stort sett er kommunar med inntekter under gjennomsnittet som tener på omlegginga som blir foreslått. Fleirtalet konstaterer at ei rekkje kommunar som har låge skatteinntekter, vil få store tap på grunn av forslaget frå Regjeringa. Skien kommune, for eksempel, har ei skatteinntekt på 91,8 pst. av landsgjennomsnittet. Kommunen vil tape 10,3 mill. kroner neste år dersom forslaget frå Regjeringa blir vedteke. Fredrikstad kommune er i same situasjon. Kommunen har ei skatteinntekt på 88,7 pst. av landsgjennomsnittet. Det økonomiske tapet neste år blir 12,2 mill. kroner dersom Regjeringa får gjennomslag for sitt forslag til tilbakeføring av selskapsskatten. Fleirtalet meiner at desse eksempla viser urimelege utslag ved modellen som blir foreslått. Fleirtalet konstaterer at omfordelingsverknader er vesentlege og uakseptable.

I argumentasjonen for tilbakeføring av selskapsskatten blir det lagt til grunn at den foreslåtte ordninga uvilkarleg vil motivere kommunane til næringsutvikling. Fleirtalet meiner at det ikkje er påvist at forslaget frå Regjeringa vil føre til auka næringsutvikling. Fleirtalet vil peike på at det ikkje er sannsynleg at kommunar som misser ei inntekt på grunn av forslaget frå Regjeringa, vil greie å drive ein meir aktiv næringspolitikk med endå knappare økonomiske rammer enn dei no har.

Fleirtalet viser til at det gjeldande inntektssystemet for kommunesektoren inneheld ein type inntektsutjamning. Fleirtalet konstaterer at forslaget frå Regjeringa vil gi ein ny type inntektsutjamning for kommunane. Etter fleirtalet sitt syn vil dette komplisere inntektssystemet i vesentleg grad.

Regjeringa foreslår at nyordninga skal setjast i verk frå 2005, og det skal skje utan at det blir brukt overgangsordning. Fleirtalet viser til at det blir lagt til grunn at det kan ytast skjønnsmidlar til kommunar som lir store tap ved tilbakeføringa av selskapsskatten. Fleirtalet er klart kritisk til at det blir innført eit nytt element i inntektssystemet for kommunane som er så lite treffsikkert at det frå første stund må etablerast eit system som skal kompensere for dei mest urimelege verknadene. Etter fleirtalet sitt syn illustrerer dette at forslaget frå Regjeringa ikkje er tilfredsstillande når det gjeld fordelinga.

På dette grunnlaget avviser fleirtalet forslaget frå Regjeringa om å føre ein del av selskapsskatten tilbake til kommunane.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti mener det er behov for en sterkere inntektsutjamning og at symmetrisk inntektsutjamning isolert sett gir en slik virkning. Imidlertid er den utredede modellen ikke en symmetrisk modell, men en tilpasset modell av dagens ordning som er laget for å opp-

veie de mest uønskede virkningene av forslaget til endringer i selskapsskatten. Disse medlemmer vil derfor gå imot ut fra en helhetsvurdering.

Mer symmetrisk inntektsutjamning vil kunne gi store utslag for enkeltkommuner ut fra hvor sterk omfordeling som legges inn og kan vanskelig gjennomføres uten at ubalansen i kommuneøkonomien først rettes opp og totalramma økes, slik at det blir mulig for kommuner som må bidra med mer av sine høye inntekter til å akseptere rettferdige endringer. Disse medlemmer vil særlig påpeke Oslos situasjon og at Oslos situasjon må ivaretas gjennom tilpassede tilskudd, eksempelvis et hovedstadstilskudd.

Fleirtalet i komiteen, medlemmene fra Arbeidarpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, meiner at spørsmålet om tilbakeføring av selskapsskatten til kommunane må sjåast i samanheng med heile finansieringssystemet for kommunesektoren. Dette er for tida mogleg å få til ved å gi det som oppdrag til Inntektssystemutvalet som er i arbeid. Gjennom ei slik handtering av saka vil ein leggje til rette for ei total vurdering av inntektssystemet. Fleirtalet vil peike på at ei slik behandling av saka vil gi ein reell sjanse til å sjå samhengane i fordelinga av midlar til kommunane og bruke ulike verkemiddel for å til ei overføring som er rettferdig. Fleirtalet meiner at ei slik brei vurdering av saka også gjer det mogleg å vurdere bruk av andre verkemiddel som i større grad enn skatt kan motivere til samarbeid mellom kommunar om næringspolitikk.

Fleirtalet fremmar på dette grunnlaget følgjande forslag:

"Stortinget avviser forslaget frå Regjeringa om tilbakeføring av selskapsskatten og omlegging av inntektsutjamninga."

"Stortinget ber Regjeringa syte for at Inntektssystemutvalet gjer ei vurdering av om ein del av selskapsskatten bør førast tilbake til kommunane, vurdere inntektsutjamninga i forhold til verknadene av selskapsskatten og bruk av verkemiddel som i større grad enn skatt kan motivere til samarbeid mellom kommunar om næringspolitikk."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti slutter seg til Regjeringens forslag om tilbakeføring av deler av selskapsskatten til kommunene fra budsjettåret 2005. Siktemålet med omleggingen er å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering lokalt.

Disse medlemmer viser til at departementet har hatt forslaget om tilbakeføring av selskapsskatten på høring. I høringsnotatet ble det skissert to alternative modeller for den tekniske tilbakeføringen. De skisserte modellene, skattesimuleringsmodellen og skattefondsmodellen, gir lik fordeling mellom kommunene, men skiller seg fra hverandre med hensyn til hvordan skatten tilbakeføres, og med

hvilken tidsforsinkelse. Disse medlemmer har merket seg at det etter departementets tolkning er stor grad av sammenfall mellom konsekvensene av forslaget for den enkelte kommune og kommunenes høringsuttalelser. De minste kommunene har fortrinnsvis vært mot reformforslaget der hovedbegrunnelsen har vært at inntektsgrunnlaget blir mindre forutsigbart. Folkerike kommuner er stort sett for at en andel av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene og at skattefondsmodellen legges til grunn som modell for tilbakeføring.

Disse medlemmer legger også vekt på at Kommunenes Sentralforbund under høringen i komiteen om kommuneproposisjonen ga uttrykk for at de var prinsipielt for en tilbakeføring av selskapsskatten gjennom skattefondsmodellen for å skape incentiver for næringsutvikling.

Disse medlemmer konstaterer at Regjeringen, etter anmodning fra Stortinget, har presentert tre alternative modeller for en tilbakeføring av selskapsskatten fra og med 2005, i tillegg til den modellen som ble presentert i kommuneproposisjonen for 2005.

Disse medlemmer er enige i Regjeringens vurdering av at det er modell 1 som samlet sett best ivaretar både incentivvirkningene og omfordelingsvirkningene. Modellen styrker incentivvirkningene til lokal næringsutvikling vesentlig, uten at inntektsforskjellene mellom kommunene påvirkes i større grad enn at kommunene kan håndtere disse endringene fra ett år til neste. De øvrige modeller vil enten svekke incentivvirkningene eller øke inntektsomfordelingen i forhold til Regjeringens forslag.

Disse medlemmer støtter forslaget om at tilbakeføringen av selskapsskatten og omleggingen av inntektsutjevningen gjennomføres fra og med 2005 uten

overgangsordning. Disse medlemmer viser til at ved statliggjøring av selskapsskatten i 1999 ble det ikke etablert en overgangsordning. Kommuner med store tap vil derfor kunne vurderes ved skjønstilldelingen.

Disse medlemmer viser for øvrig til avtalen som er inngått mellom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet om budsjettet for 2005.

Disse medlemmer vil på dette grunnlag stemme imot flertallets forslag til vedtak I og II.

3. TILRÅDING FRÅ KOMITEEN

Komiteen har elles ingen merknader, viser til meldinga og rår Stortinget til å gjere slikt

vedtak:

I

Stortinget avviser forslaget frå Regjeringa om tilbakeføring av selskapsskatten og omlegging av inntektsutjamninga.

II

Stortinget ber Regjeringa syte for at Inntektssystemutvalet gjer ei vurdering av om ein del av selskapsskatten bør førast tilbake til kommunane, vurdere inntektsutjamninga i forhold til verknadene av selskapsskatten og bruk av verkemiddel som i større grad enn skatt kan motivere til samarbeid mellom kommunar om næringspolitikk.

III

St.meld. nr. 5 (2004-2005) - om tilbakeføring av selskapsskatt til kommunane og omlegging av inntektsutjamninga - blir å leggje ved protokollen.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 7. desember 2004

Magnhild Meltveit Kleppa
leiar

Reidar Sandal
ordførar