

KOU 2005:1

Egne inntekter for kommunene

- lokaldemokrati og effektiv bruk av midler forutsetter større kommunalt ansvar for finansieringen

Kommuneforlaget

© 2005 Kommuneforlaget AS, Oslo

Omslag: Renomme Reklamebyrå, Oslo

Sats trykk og innbinding: AIT Otta AS, 2005

ISBN 82-446-1229-0

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Kommuneforlaget AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Kommuneforlaget AS

Postboks 1263 Vika

0111 OSLO

Telefon: 24 13 26 00 Telefaks: 22 83 62 22

Ordretelefon: 24 13 28 50 Ordrefaks: 22 83 14 16

E-post: bestilling@kommuneforlaget.no

Internett: www.kommuneforlaget.no

Forord

Sentralstyret i KS nedsatte 2. mars 2005 et KOU-utvalg som fikk i oppdrag å lage en utredning om friere lokal inntektsdannelse. Utvalget legger med dette frem sin utredning.

Oslo 17. oktober 2005

Nils Fr. Wisløff
Leder

Vibeke Limi (FrP)

Marianne Ornæs (Sp)

André Støylen (H)

Pia Svendsgaard (SV)

Øyvind Tveit (KrF)

Trond Tystad (Ap)

Berit Woie Berg (V)

Per Schanche
Rune Bye

Innhold

1	Mandat og sammensetning	6
2	Sammendrag og anbefalinger	8
3	Friere finansiering og kommunalt folkestyre.....	15
3.1	<i>Det finansielle ansvarsprinsipp.....</i>	15
3.2	<i>Balanse mellom oppgaver og ressurser</i>	16
3.3	<i>Hvorfor større kommunalt ansvar for finansieringen?</i>	16
3.4	<i>Kommunen som en del av nasjonen</i>	20
4	Hvordan sikre større lokal finansiell frihet?	22
4.1	<i>Innledning</i>	22
4.2	<i>Mulige endringer som sikrer større lokal finansiell frihet</i>	23
4.3	<i>Inntektsskatten: Skattøre med ulik grad av begrensninger</i>	24
4.4	<i>Større frihet for lokale avgifter</i>	27
4.5	<i>Brukerbetaling – grader av frihet innen rammen av selvkost.....</i>	27
4.6	<i>Eiendomsskatten: En modell med økt takstgrunnlag og en med geografisk utvidelse</i>	29
4.7	<i>Naturressursskatten</i>	31
4.8	<i>De fleste andre skattebaser er uegnet</i>	31
4.9	<i>Inntektsutjevning i Danmark og Sverige</i>	35
5	Motforestillinger finnes – men holder de?.....	37
5.1	<i>Innledning</i>	37
5.2	<i>Hvordan ivareta utjevning?</i>	37
5.3	<i>Hvordan unngå at kommunene blir ”melkeku” eller øksekomité”?</i>	40
5.4	<i>Hvordan sikre tilstrekkelig velgerkontroll?</i>	42
5.5	<i>Hvordan sikre tilstrekkelig oppgavefrihet?.....</i>	44
5.6	<i>Hvordan sikre tilstrekkelig effektivitet?</i>	45
5.7	<i>Hvordan sikre riktig størrelse på kommunal sektor?</i>	46
5.8	<i>Hvordan sikre makroøkonomisk stabilisering?.....</i>	50
	Referanser.....	58
	Vedlegg 1: Finansiering av kommunene og statlig styring	60
	Vedlegg 2: Skattefinansiering og inntektsutjevning i de nordiske landene.....	68

1 Mandat og sammensetning

Bakgrunn og oppnevning

Utvalgets arbeid er forankret i KS' strategidokument for perioden 2004 til 2008. Her heter det at "lokalt handlingsrom forutsetter større kontroll over egne inntektsmuligheter enn kommunesektoren har i dag".

Sentralstyret ba 2. mars 2005 om at det utarbeides en Kommunal Offentlig Utredning (KOU) om friere lokal inntektsdannelse for kommunesektoren. Til grunn lå et diskusjonsnotat fra en mindre "tenkegruppe", og Sentralstyret ga utvalget et mandat i tråd med dette. Mandatet var:

- a. En konkretisering av ulike alternativer for finansiering av kommunesektoren som sikrer en større grad av lokal frihet
- b. En analyse av hvilken grad alternativene bidrar til å nå aktuelle, overordnede mål og i hvilken grad sentrale mål står i motsetning til hverandre
- c. En konkretisering av hvilke konsekvenser økt frihet bør få i forhold til kommunenes dialog med innbyggerne og med staten
- d. Forslag til tiltak som kan sikre en vellykket gjennomføring av endringene
- e. Utredningen bør også redegjøre for ordningene i andre nordiske land

Utvalget har vært bredt sammensatt med deltakelse av alle de 7 partiene som er representert i KS og på Stortinget. Leder av utvalget har vært rådmann i Drammen Nils Fredrik Wisløff.

Utvalgets sammensetning har vært:

- Rådmann i Drammen Nils Fr. Wisløff, Asker (leder)
- Fylkesutvalgsmedlem Vibeke Limi, Bærum (Fremskrittspartiet)
- Ordfører Marianne Ornæs, Røyrvik (Senterpartiet)
- Finansbyråd André Støylen, Oslo (Høyre)
- Varaordfører Pia Svendsgaard, Tromsø (Sosialistisk Venstreparti)
- Ordfører Øyvind Tveit, Nissedal (Kristelig Folkeparti)
- Bystyremedlem Trond Tystad, Bergen (Arbeiderpartiet)
- Ordfører Berit Woie Berg, Steigen (Venstre)

Utvalgets arbeid

Utvalget har hatt fem møter hvorav ett har vart i to dager.

Administrasjonen i KS har stått for arbeidet i sekretariatet. Sekretariatet har vært knyttet til utredningskontoret med Kjell-Torgeir Skjetne som ansvarlig. Per Schanche (innleid fra Bærum kommune og den siste tiden fra AGENDA utredning og utvikling) og Rune Bye har vært sekretærer med førstnevnte som hovedsekretær. Per Richard Johansen og Per Stava har også bidratt. I tillegg har andre fra administrasjonen bistått i arbeidet.

I tillegg har det vært satt ut utredningsoppdrag til eksterne kompetansemiljøer. Disse oppdragene er dokumentert gjennom følgende utredninger:

- ECON (2005): *Boligmasse i fylker og kommuner*. Notat 2005-006.

- Hagen, Kåre (2005): *Politikkens juridifisering og lokaldemokratiets vitalitet*. Hagen er professor ved Handelshøyskolen BI.
- Håkonsen, Lars (2005): *Vurdering av alternative skattegrunnlag for friere lokal beskatningsrett*, TF-Notat nr. 16/2005, Telemarksforskning-Bø. Håkonsen er førsteamanuensis ved Høgskolen i Telemark.
- Sørensen, Rune (2005): *Kommunenes frihet til å kreve skatt. Velgernes kontroll med skattenivået i Norge*. En bearbeidet versjon av notatet vil bli publisert i *Tidsskrift for velferdsforskning*. Sørensen er professor ved Handelshøyskolen BI.

Gruppen leverer med dette sin utredning. Målet er at utredningen skal danne grunnlaget for en bred debatt som skal munne ut i konkrete forslag og vedtak for utvikling i kommunesektoren.

Utredningen og de eksterne bidragene er lagt ut på hjemmesiden til KS: <http://www.ks.no>

2 Sammendrag og anbefalinger

Innledning

Sentralstyret i KS nedsatte 2. mars 2005 et KOU-utvalg som fikk i oppdrag å lage en utredning om friere lokal inntektsdannelse. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Utredningen skal konkretisere ulike alternativer for finansiering av kommunesektoren som sikrer en større grad av lokal frihet. Det skal også foretas en analyse av i hvilken grad alternativene bidrar til å nå aktuelle overordnede mål og i hvilken grad sentrale mål står i motsetning til hverandre. Utvalgets mandat og sammensetning er gjengitt først i utredningen.

Utredningen blir lagt frem omtrent samtidig med utredningen til inntektssystemutvalget, som tar for seg fordelingsmekanismene i finansieringssystemet. Sammen gir de to utredningene en gjennomgang av forhold som er viktige for finansieringen av kommunesektoren.

Hvorfor større kommunalt ansvar for finansieringen?

Kommunene må få større ansvar når det gjelder disponeringen av inntekter som er generert i lokalsamfunnet. Utviklingen i dag går i gal retning. Kommunene blir i økende grad rene iverksettere av statlig politikk. Økt lokalt ansvar for finansieringen vil gi følgende gevinster:

A. Samlet ansvar for inntekter og utgifter gir riktigere prioriteringer

- Når kommunene har ansvar for iverksettingen av en oppgave, bør de også ha det finansielle ansvaret. Beslutningene kan dermed fattes i forhold til hva det faktisk koster å produsere de ulike tjenestene og man kan foreta riktigere prioriteringer gjennom å avveie nytte og kostnad for den enkelte tjeneste. Delt ansvar for finansieringen mellom staten og kommunene vanskeliggjør en slik samlet avveining.

B. Bedre tilpassede tjenester

- Friere inntekter innebærer at velgerne i lokale valg kan ta stilling til det samlede tilbudets omfang og kvalitet.
- Styrken i det lokale nivået, som særlig ligger i den direkte kontakten mellom brukere og tilbydere av kommunale tjenester, vil i større grad komme til sin rett. Det vil kunne bli bedre tilpassede tjenester.
- Nærhet vil dermed bidra til større treffsikkerhet i forhold til befolkningens samlede ønsker. Dette fører til gode prioriteringer mellom ulike oppgaver og at det helhetlige behovet til den enkelte bruker kan bli ivaretatt.

C. Større økonomisk effektivitet

- Ansvar for egne inntekter vil kunne fremme økonomisk kontroll i kommunene, noe som er helt nødvendig blant annet som følge av at antall pleietrengende eldre vil øke dramatisk i årene som kommer.
- Nærhet – også i forhold til bruken av økonomiske midler – fremmer effektivitet og riktige prioriteringer.

- De siste årene har kommunene vist stor evne til å effektivisere og prioritere. Det ligger derfor godt til rette for å gi kommunene et større ansvar også for økte inntekter.

D. Mer aktivt lokaldemokrati

- Friere inntekter gjør innbyggerne mer delaktige i å skape den ønskede balansen mellom inntekter og oppgaver. Dagens handlingsrom stimulerer i liten grad til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken. Begrensningene svekker den lokale handlefriheten og stimulerer i liten grad til deltakelse og aktivitet i lokalpolitikken.
- En tydeligere ansvarsfordeling mellom stat og kommune, med et friere kommunalt ansvar for finansieringen, vil kunne sikre at det fattes beslutninger i samsvar med velgernes ønsker. Velgernes mulighet for kontroll og påvirkningskraft vil kunne øke.
- Med egne inntekter blir lokalpolitikken og politikerrollen viktigere. Rollen for lokal politikere blir svært snever hvis de kun skal sette statlige vedtak ut i livet, særlig når de samtidig må tette gapet mellom inntekter og utgifter, og møte befolkningens økende forventninger.

E. Mindre spill mellom nivåene

- Siden det er et delt ansvar for finansieringen av mange av velferdssatsingene, forsøker kommunene å gi staten ansvaret for mangler i tjenestetilbudet, og motsatt. Ved at staten og kommunene i større grad blir enige om kostnadene ved ulike statlige initiativ, vil graden av spill mellom nivåene kunne reduseres.
- Friere skattøre vil i seg selv ikke garantere mindre grad av spill. Dette krever en felles forståelse mellom stat og kommune når det gjelder kostnader. Noe som vil kunne oppnås ved at staten opptrer forutsigbart og uavhengig av om kommunene benytter sine beskatningsmuligheter.

Motforestillinger finnes – men holder de?

Egne inntekter og friere lokal beskatning kan møtes av fire sentrale motforestillinger eller spørsmål. De fire spørsmålene og svarene på dem er i komprimert form:

Motforestilling A: Kan friere lokal beskatning skape ulikheter som verken er ønsket eller mulig å håndtere?

- Dagens situasjon med høy skattefinansiering forutsetter et godt system for utjevning av inntektsforskjeller hvor hensynet til lokal forankring veies opp mot hensynet til likhet. Dette systemet må selvsagt videreføres.
- En gitt økning i skattesatsen vil ha ulik effekt for tjenestetilbudet avhengig av inntektsgrunnlaget i den enkelte kommune. Men disse forskjellene kommer på toppen av skatteinntekter som blir gjenstand for utjevning. Dessuten kan de begrenses ved å sette en grense for hvor mye skattøren kan endres.
- Ulikhet som følge av forskjeller i lokale prioriteringer er en ønsket ulikhet, og skal derfor ikke utjevnes.
- Dersom man ønsker å forsterke utjevningen som følge av effektene av friere beskatning, har man et redskap gjennom systemet for inntektsutjevning. Erfaringene fra Danmark og

Sverige viser at det er mulig å kombinere utjevning med lokal frihet til å bestemme skattøren for inntektsskatten.

- Friere lokal beskatning vil ikke i seg selv skape ulikheter som krever en særskilt håndtering. Det hele er avhengig av hvordan kommunene tar et slikt system i bruk.

Motforestilling B: Kan friere lokal beskatningsrett øke farene for at kommunene opplever seg som en "melkeku," hvor beskatningsfriheten blir brukt til å betale for statlige satsinger uten anvist inndekning?

- Det er nødvendig at staten og kommunene i større grad blir enige om kostnadene ved ulike statlige initiativ. Som følge av underfinansiering opplever mange kommuner allerede i dag at de blir en "øksekomité", hvor de må kutte i tilbud som allerede eksisterer.
- I Danmark blir kommunene kompensert for statlige initiativ som virker utgiftsdrivende. Beregningene av kostnadene blir foretatt gjennom dialog mellom de kommunale parter og representanter fra sektordepartementene. En tilsvarende ordning i Norge vil kunne bidra til å hindre det uheldige spillet mellom stat og kommune, som ofte bringer politikken i miskreditt.

Motforestilling C: Kan friere lokal beskatning gi en skattevekst som velgerne ikke ønsker?

- Noen hevder at friere lokal beskatningsrett kan føre til ytterligere uklare ansvarsforhold, at omfanget av spill øker og at det kan bli fattet beslutninger om skatteøkninger som ikke er i samsvar med velgernes ønsker. I kommunene er det imidlertid kortere avstand mellom partiene og velgerne. Velgerne har dermed gode muligheter for å korrigere eventuelle beslutninger om for sterk skattevekst. Dessuten vil lokal beskatningsrett åpne for beslutninger som tar hensyn til forskjeller i velgernes prioriteringer.
- En større avklaring av ansvaret mellom nivåene er uansett påkrevd. Typiske eksempler er eldreomsorg og barnehager hvor velgerne ofte får en følelse av at staten og kommunene skylder på hverandre.

Motforestilling D: Kan friere lokal beskatningsrett redusere statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring ved hjelp av finanspolitikken?

- Enkelte frykter at en friere kommuneøkonomi vil være et destabiliserende element i økonomien. Kommunene kan – på linje med husholdninger og andre aktører – bidra til å forsterke konjunkturutslag fordi inntektene – og dermed utgiftene – vil tendere til å svinge i takt med konjunktorene.
- Kommunesektorens betydning for konjunktursvingningene i norsk økonomi er imidlertid overdrevet. Sektoren har bare gitt marginale konjunkturbidrag, trass i at kommunene står fritt til å låne til investeringsformål – den etterspørselskomponenten som normalt svinger mest over konjunkturforløpet. Det virker ikke rimelig at nettopp den delen av kommunenes økonomi som bygger på skatt fra innbyggerne skal utsettes for en langt mer nitid kontroll.
- Innføringen av inflasjonsmål for pengepolitikken innebærer at finanspolitikken ikke i samme grad som før kan eller bør nyttes i stabiliseringspolitikken.
- De store konjunkturutslagene i norsk økonomi de siste 30 årene skyldes dereguleringen av bolig- og kapitalmarkedet på 1980-tallet og svingninger i oljeinvesteringene, og virkningene av dette på boliginvesteringer og næringslivets investeringer. Det er likevel ingen statlig ambisjon å kontrollere andre sider av økonomien på samme måte som man kontrollerer kommunene.

- Staten vil fortsatt kunne påvirke kommunesektorens inntekter gjennom å justere størrelsen på de statlige overføringene. Staten vil også kunne innføre skattestopp, slik den har mulighet til i Sverige og Danmark.

Modeller for friere inntekter for kommunene

Hva kan friere finansiering bety i den enkelte kommune?

Økte midler til kommunen vil kunne brukes til å finansiere for eksempel en svømmehall, bedre vei- og/eller parkeringsforhold, eller til mer driftsmessige tiltak som styrking av skoletilbudet, eldreomsorgen, eller kommunens kulturtilbud til innbyggerne. Motsatt kan man også tenke seg at kommunen reduserer tilbudet til hovedsakelig å dekke innbyggernes mer grunnleggende behov, samtidig som man har lav beskatning. Når diskusjonen om finansiering av tjenestene utspiller seg lokalt – uten staten som overdommer – er det velgerne som vil stå for korrigeringene av eventuelle ukloke beslutninger og ikke staten gjennom lover og forskrifter. Eller som det heter i lokaldemokratikommisjonens¹ innstilling: ”Innbyggerne kan reagere på offentlige beslutninger overfor valgte representanter lokalt.”

Fire hovedmodeller – med varianter

Det er fire hovedmodeller – knyttet til ulike finansieringskilder – og alle er frivillige:

1. Inntektsskatten – med ulik grad av begrensninger
2. Lokale avgifter – med større lokal frihet
3. Brukerbetaling – med grader av frihet innen rammen av selvkost eller en fastlagt norm
4. Eiendomsskatt – med for eksempel geografisk utvidelse

I det følgende utdypes modellene med flere ulike varianter med ulike fordeler og ulemper. En bredere redegjørelse er gitt i kapittel fire.

1a. Inntektsskatt – mulighet for lokale variasjoner innenfor en gitt grense

Kommunene bør få en begrenset, reell frihet til å øke eller redusere skattøren med inntil to øre i hver retning. Det innføres en normsats for inntektsskatten som settes lik dagens maksimumsnivå. Det foretas utjevning på skatteinntekter som tilsvarer det normerte nivået, men ingen utjevning i forhold til kommunale beslutninger om avvik fra dette nivået. Dette er en tilsvarende ordning som de andre nordiske landene praktiserer.

En kommune med skatteinntekter som landsgjennomsnittet vil ved en endring på en ½ øre få en gjennomsnittlig sum per innbygger på +/- 565 kroner per innbygger. Dette betyr ca. +/- 8,5 millioner kroner for en kommune med 15 000 innbyggere.

Kommunene bør kunne foreta endringer ned til en tidels nivå.

Når skattøren ligger over eller under det normerte nivået må det være en betingelse at dette ikke skal ha betydning for blant annet tildeling av skjønnskuddet, prosjektmidler etc. Det

¹ NOU 2005:6: *Samspill og tillit*.

må også unngås at den nye friheten benyttes til å dekke inn statlige handlingsplaner som ikke er fullfinansiert.

Når kommunenes økonomiske situasjon er i balanse vil denne økte friheten antagelig også være tilnærmet provenynøytral. Dette avhenger imidlertid også av innbyggernes ønsker om å endre tjenestetilbudet på bekostning av skattetrykket.

Utvalgets flertall mener denne modellen innebærer en god balansering av ulike hensyn og anbefaler at den gjennomføres. En særmerknad fra Vibeke Limi er gjengitt under utvalgets anbefalinger.

1b. Inntektsskatt – fritt skattøre uten begrensninger

En mer radikal modell er at det ikke legges inn noen begrensninger på endring i skattøren. Denne friheten har kommunene i Sverige og Danmark. Fordelen med denne modellen er at lokalbefolkningen vil få større muligheter til å foreta en avveining mellom nytten av et utvidet kommunalt tjenestetilbud og det de må betale over skatteseddelen. En mulig uheldig konsekvens er at det kommunale tjenestetilbudet vil variere mer mellom kommunene.

1c. Inntektsskatten utvikles mot en eksklusiv kommunal skatt

Skatten utgjør i dag omtrent 50 prosent av kommunenes inntekter. Denne andelen kan øke slik at rammetilskuddet utgjør en mindre andel av kommunenes inntekter. Forslaget vil bidra til en generell styrking av den lokale forankringen i alle kommuner. Den økte skatteandelen vil føre til større inntektsforskjeller mellom kommunen, noe som kan nøytraliseres gjennom økt inntektsutjevning.

En økende skatteandel medfører også en større grad av usikkerhet, fordi kommunenes inntekter vil bli mer følsomme for endringer i konjunkturer.

Forslagene 1a–c gjelder kun inntektsskatten. Kommunene får også en andel av inntektene gjennom formuesskatt, men det er større forskjeller mellom kommunene i grunnlaget for denne skatten. Derfor foreslås det ingen lokal frihet for formuesskatten.

2. Lokale avgifter – med større lokal frihet

I dag må kommunene søke Stortinget om retten til blant annet å innføre bompenger ved lokale prosjekter. Det er ikke anledning til å ta avgifter ved vedlikehold og brøyting av lokale veier. Større frihet kan oppnås ved at man åpner for at bensinavgift, bompenger og andre endringer kan innføres uten godkjenning fra Stortinget.

3. Brukerbetaling – med grader av frihet innen rammen av selvkost og lokalt tilpassede normer (VAR)

I dag er det sterkest begrensninger innenfor pleie og omsorg. Det er mulig med både forsiktede og mer radikale utvidelser av kommunenes muligheter til å fastsette nivået på brukerbetalningene. Det er imidlertid en forutsetning at brukerne ikke skal betale mer enn kostnadene ved å produsere tjenesten (selvkostprinsippet).

I dag gjelder selvkostprinsippet for VAR-tjenestene. Utvalgets flertall går inn for at det for VAR-tjenester bør utredes nærmere om selvkostprinsippet kan erstattes av lokalt tilpassede normer. En særmerknad fra Vibeke Limi er gjengitt under utvalgets anbefalinger.

4a. Eiendomsskatten – utvidelse slik at den ikke lengre avgrenses til bymessige strøk

Eiendomsskatten oppfyller flere kriterier som kan stilles for gode lokale skatter. Den har et lite mobilt skattegrunnlag og skatten gir kommunene forutsigbare og stabile inntekter. Eiendomsskatten er i tillegg en skatt som er frivillig og som kommunene har eksklusivt – uten å måtte dele den med staten.

Utvalgets flertall mener at eiendomsskatt fortsatt bør være en frivillig og eksklusiv kommunal skatt, men at den ikke bør avgrenses til bymessige strøk. En særmerknad fra Vibeke Limi er gjengitt under utvalgets anbefalinger.

4b. Eiendomsskatten – frivillig eiendomsskatt med mulighet til å endre takstgrunnlag og satser

Det gis større lokal frihet til å øke grunnlaget for eiendomsbeskatningen mer i retning markedstakst og til å øke satsene. Gjennom en slik økning vil nivået nærme seg Finland, Danmark og eventuelt nivået i Storbritannia. Det kan også utarbeides et felles takstgrunnlag for norske kommuner.

Andre skattebaser

Det er også foretatt en gjennomgang av andre mulige skattebaser. Med et unntak er disse funnet uegnet. Unntaket er naturressursskatten som kan utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett.

Utvalgets anbefalinger

Et enstemmig utvalg går inn for følgende hovedforslag:

- Kommunene får frihet til å øke eller redusere skattøren for inntektsskatten med inntil to øre i hver retning. Endringer i skattøren kan gjøres ned til en tidels nivå.

Et flertall i utvalget (syv av åtte medlemmer) går inn for at:

- skatteutjevningen mellom kommuner foretas i forhold til en normsats basert på dagens skattesats i kommunene.

Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: Effekten av en lokal fastsatt differens fra det fastsatte normnivå skal som hovedregel i sin helhet tilfalle gjeldende kommune.

Dessuten går utvalget inn for at:

- Eiendomsskatten beholdes som en frivillig skatt som ikke lenger avgrenses til bymessige strøk. Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: Eiendomsskatten avvikles i sin helhet.
- Naturressursskatt kan utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett.
- For VAR-tjenester bør det utredes nærmere om selvkostprinsippet kan erstattes av lokalt tilpassede normer. Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: VAR-tjenester baseres på et fortsatt selvkostprinsipp.
- Det bør åpnes for forsøk med større frihet. Dette stiller krav til endring av forsøksloven.

De andre modellene som er lagt frem viser hvordan kommunene kan få et utvidet ansvar for finansieringen i forhold til anbefalingene over.

3 Friere finansiering og kommunalt folkestyre

3.1 Det finansielle ansvarsprinsipp

Det er grunn til å anta at en styrket kommunesektor vil kunne innebære gevinster, så vel i forhold til demokratisk legitimitet som i forhold til økonomisk effektivitet. Større vekt på lokale inntekter vil kunne gi større kommunal ansvarlighet. For innbyggerne vil det tydeliggjøre det faktum at det er de, og ikke staten, som faktisk finansierer kommunene.

Det såkalte finansielle ansvarsprinsipp innebærer at den som har ansvar for iverksettingen av en oppgave, også gis det økonomiske ansvaret. Innen kommunesektoren betyr dette at det lokale nivået kan avveie nytte og kostnad for den enkelte tjeneste, og på den måten komme fram til de riktige prioriteringene.

Dersom kommunene får større reell kontroll over egne inntekter og utgifter, får velgerne bedre anledning til å påvirke de kommunale tilbudenes omfang og kvalitet. Dette vil vitalisere lokaldemokratiet, og dessuten åpne for variasjoner i samsvar med ulike lokale behov.

Situasjonen slik den er nå, der alle kommuner har en felles skattøre som i realiteten er fastsatt av staten, representerer en konsentrasjon av makt på et område som er viktig for det lokale folkestyret. Rett nok har kommunene *i prinsippet* frihet til å senke satsene, men siden 1979 har ingen benyttet seg av denne retten. Kommunene frykter reduserte overføringer fra staten dersom skattesatsen blir satt ned. Dette gjelder særlig skjønnsmidlene fra fylkesmannen, siden disse ikke er fastlagt etter objektive kriterier. Velgere har ulike ønsker om skattetrykk. Likevel bruker alle kommuner en felles sats. Inntektsskatten fungerer med andre ord ikke etter intensjonene om en lokal skatt, slik for eksempel eiendomsskatten gjør.

Utviklingen har gått i gal retning, når det gjelder kommunens mulighet til å bestemme over egne midler. Samtidig som den politiske organiseringen i kommunene har blitt mindre sektororganisert, har staten blitt mer sektorisert, og innført nye former for styring. Dette for å sikre at kommunene prioriterer bestemte oppgaver som staten vil ha løst. På tross av at det statlige inntektssystemet ble innført i 1986, og øremerkede tilskudd ble erstattet med rammetilskudd, er det fortsatt sterk statlig detaljstyring. Samtidig har kommunene, gjennom økt rettighetsfesting, lover og forskrifter, i økende grad blitt iverksettere av statlig politikk, som en type statlige velferdskontorer. Dette er et resultat av en rekke beslutninger på enkeltområder, og bunner ikke nødvendigvis i en bevisst villet politikk. Hver for seg kan beslutningene sågar ha virket fornuftige, men samlet innebærer de en svekkelse av det lokale folkestyret. Dette har uheldige konsekvenser, fordi det bidrar til å utarme lokaldemokratiet, i stedet for å styrke det. Det blir en for snever rolle til lokalpolitikere hvis de kun skal sette statlige vedtak ut i livet. Særlig hvis de samtidig må tette gapet mellom inntekter og utgifter, og møte befolkningens skuffede forventninger. Det fører til at kommunene ofte prøver å gi staten ansvaret for mangler i tjenestetilbudet, og vise versa. Resultatet blir uklare ansvarsforhold, og – som sagt – et uheldig spill mellom stat og kommune om overføringer.

3.2 Balanse mellom oppgaver og ressurser

Synliggjøring av sammenheng

Friere inntekter vil kunne tydeliggjøre forbindelsen mellom oppgaver og ressurser, slik et godt folkestyre fordrer. Det vil trekke innbyggerne inn i oppgaven med å skape den ønskede balansen mellom det som skal gjøres og de midler man har til rådighet. I dag krever for eksempel mange innbyggerne både lavere skatt og mer omfattende tjenester. Skal det problematiske ved dette klargjøres, og skal sammenhengene mellom oppgaver og behovet for bidrag fra skattebetalerne til finansieringen bli tydeligere, må kommunene få mer direkte innflytelse på så vel lokal skattlegging som disponering av midler.

Innen et slikt system må imidlertid lokalpolitikere bli flinkere til å sette grenser og skape balanse i sitt samspill med innbyggerne.

Omfanget av spill må reduseres

Alle demokratiske samfunn av noe størrelse krever flere folkevalgte nivåer, noe som naturligvis legger til rette for spill mellom nivåene. Hvert nivå vil gjerne ha æren for det positive, og plassere ansvaret for det negative andre steder. Dette åpner, i norsk sammenheng, for en stor grad av spill mellom stat og kommune, og dette svarteperspillet bidrar ofte til å bryte ned befolkningens respekt for politikk og politikere.

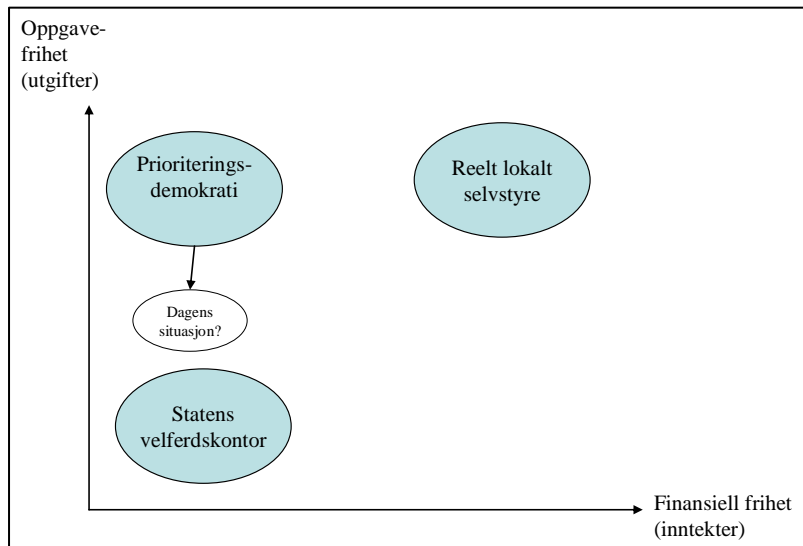
Skal omfanget av spill reduseres, kreves det at staten og kommunene i større grad blir enige om kostnadene ved ulike statlige initiativ. Mange kommuner opplever allerede i dag at underfinansiering fører til at de blir en "øksekomité" hvor oppgaven består i å kutte i tilbud som allerede eksisterer. Ved friere finansiering og fortsatt underfinansiering kan kommunene få en ny uheldig rolle som en "melkeku," hvor den finansielle friheten blir brukt til å betale for statlige satsinger, uten å skape økt kommunalt handlingsrom.

Mye av dagens statlige styring skjer gjennom satsinger på en sektor eller en delsektor om gangen. De kommunene som har svakest utgangspunkt, får mest av satsingsmidlene. Det mest ukloke en kommune kan gjøre dersom den vil maksimere statlige overføringer, er derfor å være i forkant av en statlig satsing.² Velger man en ordning der lokal finansiering knyttes opp mot konkrete prosjekter, vil disse kunne holdes utenfor statlige overføringsvurderinger. Spillet om satsingsmidler vil da kunne reduseres.

Det er imidlertid ingen *garanti* for at spillet mellom nivåene forsvinner dersom man får en friere skattøre. Staten kan fortsatt pålegge kommunene nye oppgaver med beskjed om at de økte kostnadene kan finansieres lokalt. Kommunene opplever jo også i dag at staten pålegger dem nye oppgaver uten noen entydig finansieringsbeskjed. Kommunene får høre at det er penger til oppgavene, eller at det i det minste vil bli det, hvis kommunene effektiviserer.

3.3 Hvorfor større kommunalt ansvar for finansieringen?

² Håkonsen, Lars, Løyland, Knut og Kjetil Lie (2000): *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninge*. Telemarksforskning – Bø, TF-rapport nr. 180



Figur 3.1: Sammenhengen mellom kommunens inntektsfrihet og oppgavefriheten

Figuren beskriver sammenhengen mellom kommunens inntektsfrihet og oppgavefriheten. Den statlige finansieringen bygger på prinsippet om rammefinansiering hvor kommunene kan prioritere innen en gitt ramme (prioriteringsdemokrati). Blir disse to formene for frihet for liten, blir kommunene et slags "statens velferdskontor". Utviklingen går i en retning hvor kommunenes rolle blir å stå for organisering av driften av tjenester som er tildelt av staten. Dette er en for snever rolle for et reelt lokalt folkestyre.

For folkestyret fordrer at lokalpolitikere kan ta stilling til følgende fire spørsmål:

- Hvilke oppgaver skal vi løse?
- Hvordan skal vi løse dem?
- Hvilke ressurser trengs for å løse oppgavene?
- Hvordan skal vi skaffe ressursene?

Dagens norske lokaldemokrati er i stor grad konsentrert rundt problemstillingen *hvordan*: Man er opptatt av hvordan oppgavene skal løses, men ikke hvilke. Det avgjøres nemlig av staten. Samtidig er stat og kommune uenige om de ressurser som må til for å løse de oppgavene staten vil ha løst.

Får det lokale nivået frihet til å foreta egne prioriteringer, vil det kunne gi følgende positive effekter:

- Samlet ansvar for inntekter og utgifter gir riktigere prioriteringer
- Bedre tilpassede tjenester
- Skolering i demokrati, selvbestemmelse og medvirkning
- Lokale eksperimenter og økt demokratisk kontroll
- Større økonomisk effektivitet

La oss nå gå nærmere inn på de positive effektene:

Samlet ansvar for inntekter og utgifter gir riktigere prioriteringer

Siktemålet er at velgerne i lokale valg skal kunne ta stilling til tilbudets samlede omfang og kvalitet. Det innebærer at tilbudet i en kommune skal avspeile innbyggernes ønsker og prioriteringer. I tillegg skal velgerne ta stilling til forholdet mellom privat konsum og offentlig tjenesteyting.

Det lokale nivået kan gjennom å avveie nytte og kostnad for den enkelte tjeneste komme fram til de riktige prioriteringene. Delt ansvar for finansieringen mellom staten og kommunene vanskeliggjør en slik samlet avveining.

Bedre tilpassede tjenester

Kommunene bør ha – og har – en tett relasjon med innbyggerne både i deres egenskap av borgere og brukere. Det er på et lokalt nivå at tjenestene best kan tilpasses innbyggernes behov og forventninger, ikke minst i forhold til dem som trenger et helhetlig og samordnet tilbud. Det lokale nivået har sin styrke i den direkte kontakten mellom brukere og tilbydere av kommunale tjenester.

Demokrati, selvbestemmelse og medvirkning

Folkestyret forutsetter at innbyggerne kan påvirke politikken – og at de selv vet om sin påvirkningskraft. Bevissthet om dette gir også velgerne tro på at de kan påvirke nasjonalt³. Lokalt politisk handlingsrom blir dermed en hjørnestein i det norske demokratiske byggverk.

Rekrutteringsproblemer⁴ i lokalpolitikken kan være et uttrykk for at lite handlingsrom gjør at den oppleves som lite interessant. Norske lokalpolitikere skiftes ut i et høyere tempo enn i andre nordiske land – 50 til 60 prosent ved hvert valg. Den statlige detaljstyringen er en av årsakene til dette⁵. Ved friere inntektsfastsettelse kan lokalpolitikken og rollen som lokalpolitikere bli mer interessant, og rekrutteringen kan bli styrket.

Opinion gjennomførte en undersøkelse for KS i juni 2005. I denne undersøkelsen kom det fram at et flertall av befolkningen mener at lokalpolitikken ville bli mer interessant dersom man gjennom lokale og folkeavstemninger kunne påvirke det lokale skattenivået og de velferdsordningene de skulle finansiere. Det er også en høy andel som er positive til at det kan skrives ut høyere lokal skatt i en periode for å finansiere lokale velferdsoppgaver.

Lokale nyvinninger og økt demokratisk kontroll

Mange av de etablerte velferdsordningene i Norge er først utviklet og utprøvd i kommuner. En slik testing i liten skala før nasjonale ordninger blir innført er selvsagt svært nyttig, men forutsetter at kommunene har skaffet seg et økonomisk handlingsrom. Ved større kommunal frihet på dette område vil man – kanskje – finne løsninger som er bedre enn dagens.

En tydeligere ansvarsfordeling mellom stat og kommune, med en friere lokal fastsetting av skattøren, vil kunne sikre økt velgerkontroll. Dersom politiske ansvarsforhold er klare, får velgerne et godt grunnlag til å stemme ved neste valg. Er ansvarsforholdet utydelig, blir det

³ Vetter, Angelika (2002): *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?* Opladen: Leske + Budrich

⁴ Larsen, Helge O. og Audun Offerdal (1992): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i lokalpolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget

⁵ Se for eksempel Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005): *Unge folkevalgte*. Oslo: NIBR-rapport 2005:9

vanskeligere å kreve partier eller representanter til ansvar. Resultatet kan bli en økende avstand mellom den politikken innbyggerne ønsker, og den politikken som faktisk blir ført.

Det er mulig å se fallende valgdeltakelse i sammenheng med dette. I Norge har valgdeltakelsen ved kommunevalg falt fra 76,3 prosent i 1967 til 59,0 prosent i 2003. Ved fylkestingsvalgene har valgdeltakelsen falt fra 70,3 prosent i 1975 til 55,6 prosent i 2003.

Valgdeltakelsen i Norge og Danmark var omtrent lik på 70-tallet. I Danmark har den holdt seg. Årsakene er nok mange, men det kan være grunn til å tro at en friere finansiering og klarere ansvarsforhold, slik situasjonen er i Danmark, har bidratt til å opprettholde den lokalpolitiske interessen.

Det må tilføyes: Velgerkontroll er ikke det eneste kriterium på et godt demokrati. Enda viktigere er styringssystemets legitimitet, og befolkningens allmenne tillit. Et eksempel understreker dette: Legges hovedvekt på velgerkontroll, blir konsekvensen et klart skille mellom posisjon og opposisjon – kommuneparlamentarisme skulle med andre ord være å foretrekke framfor en formannskapsmodell. Forskning viser imidlertid at tilliten til kommunestyret er større i formannskapsystemer enn i systemer som legger vekt på klar ansvars plassering⁶. Ønsket om velgerkontroll bør derfor ikke være enerådende som kriterium for kvaliteten på demokratiet, og heller ikke for vurderingen av friere skattøre. Det *kan* også være fare for at en friere skattøre kan medføre et uheldig spill mellom forvaltningsnivåene, der staten pålegger kommunene nye oppgaver med beskjed om at de økte kostnadene kan finansieres lokalt. Skulle dette bli tilfelle, vil ansvarsforholdene fortsatt være uklare, og målet om økt velgerkontroll vil være like fjernt.

Flere undersøkelser viser at innbyggerne har større tillit til kommunestyret enn til Stortinget, og større tillit til lokalpolitikere enn til rikspolitikere.⁷ I lokalvalgundersøkelsen som ble gjennomført ved valget i 2003, den gjennomsnittlige tilliten til kommunestyret 5,5 på en skala fra 0 til 10, der 0 betyr ingen tillit. For Stortinget er den 5,1. Forskjellen er enda større mellom lokalpolitikere (5,2) og rikspolitikere (4,3).

Selv om verken rikspolitikere eller lokalpolitikere nyter stor tillit når det gjelder husholdning av offentlige midler, kommer lokalpolitikere best ut – eller snarere minst dårlig ut – også her. I 1996 var det 88 prosent som mente Stortinget sløste en stor del eller noe. Tilsvarende for kommunestyret var 72 prosent.⁸

Lokalvalgsundersøkelsen 2003 viste da også at et flertall av befolkningen ønsker større innflytelse for egen kommune på sentrale områder som barnehage, grunnskole, eldreomsorg, arealutnyttelse og lokal skattlegging.

Større økonomisk effektivitet

Den statlige styringen, med stadig nye oppgaver som pålegges kommunene, fører til at kommunene enten må foreta effektivisering eller må redusere innsatsen på etablerte områder. Mange kommunestyrer har de siste årene måttet finne fram til en minst mulig smertefull

⁶ Vetter, Angelika (2002): *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?* Opladen: Leske + Budrich

⁷ Se for eksempel bruker-, betaler-, borgerprosjektene ledet av Rose, Lawrence E. Universitetet i Oslo og Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red.) (2005): *Lokalvalg og lokalt selvstyre*. Gyldendal Akademisk

⁸ Tall fra Rose, Lawrence E.

kombinasjon av disse virkemidlene. Dette har kommunene klart, takket være god innsikt i lokale behov og forhold, samtidig som nye redskaper (KOSTRA) har gitt et grunnlag for sammenlikning med andre kommuner.

Det er tidligere påpekt at ansvar for egne inntekter vil kunne fremme økonomisk disiplin i kommune. Aldringen i befolkningen tilsier at en økende andel av samfunnets ressurser vil måtte gå til helse- og omsorgstjenester og pensjoner. I denne sammenheng vil man ikke komme utenom økt kommunalt ansvar, fordi kommunene kan finne mer effektive lokale løsninger. En løsning som innebærer at alle kommuner behandles likt er uheldig fordi variasjonene er store mellom kommunene. Staten har imidlertid også en rolle å spille når det gjelder å finne kostnadseffektive løsninger, ikke minst ved å utnytte stordriftsfordeler, slik at samme type tjenester tilbys flere kommuner. Kommune kan også organisere slike løsninger, og gjør det allerede. Dette er likevel mer krevende for kommunene enn for staten.

3.4 Kommunen som en del av nasjonen

Den absolutte lokale frihet eksisterer selvsagt ikke. Kommunene er en del av en nasjon, og må, på sentrale områder, underordnes nasjonale prioriteringer.

For også statlig styring representerer sentrale demokratiske verdier. Mange vil mene at verdier som *likhet* og *rettssikkerhet* best ivaretas nettopp gjennom sterk statlig styring.

Likhet

Ønsket om likhet og like tjenester landet over brukes ofte som argument mot det lokale folkestyret. Gjennom utjevning og omfordeling av kommunenes inntekter er målet et mer likeverdig tjenestetilbud. Skattefinansiering av kommunene forutsetter et godt system for utjevning. Spørsmålet er hvor langt utjevningen skal gå. Stor grad av utjevning medfører svakere kobling til lokalt skattegrunnlag.

Det er heller ingen entydig sammenheng mellom statlig ansvar eller styring og likhet.⁹ I realiteten er det store forskjeller på kommunenes inntekter, og også store ulikheter i tjenestetilbudet på sentrale områder. Hvorfor skal da nettopp skattøren styres av staten?

Det er mulig å kombinere større lokal frihet innen en nordisk velferdsmodell. Norske kommuner har nemlig mindre frihet til å rå over egne ressurser enn kommunene i andre nordiske land. Sverige kan tjene som eksempel: Kommuner i Sverige har en fri skattøre, men likevel sterkere utjevning enn i Norge. Det kan likevel ikke benektes at prinsippet om likhet på den ene siden, og prinsippet om lokal forankring på den annen, kan trekke i hver sin retning. Når staten skal lage et system for utjevning, må dette behovet balanseres i forhold til behovet for lokal forankring. Balansegangen er ikke uten videre enkel, og det er derfor alle de nordiske landene endrer sine systemer for utjevning med jevne mellomrom (nærmere omtale i avsnitt 4.9 og vedlegg 2).

⁹ Håkonsen, Lars, Løyland, Knut og Kjetil Lie (2000): *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Telemarksforskning – Bø, TF-rapport nr. 180. Vabo, Signy Irene (1994): *Statlig styring av kommunesektoren*. Oslo: NIBR-rapport 1994:20

Rettsikkerhet

En sterk sentralmakt blir sett på som en forutsetning for å ivareta enkeltindividers rettsikkerhet. Denne formen for sikkerhet har blitt styrket ved at Stortinget har foretatt en rettighetsfesting av tilgangen til ulike tjenester. Det er imidlertid ikke gitt at det er staten som i alle tilfelle er best skikket til å sikre innbyggerne de rettighetsfestede tjenestene.¹⁰

”Lokale” og ”statlige” verdier

”Lokale” og ”statlige” verdier står ikke nødvendigvis i motsetning til hverandre. ”Statlige verdier,” som for eksempel likhet, er blitt tillagt stor vekt de senere år, mens ”lokale verdier,” som folkestyre og nærhet har blitt nedprioritert. I Kommuneloven finner vi ingen slik favorisering. I paragraf 1 sidestilles behovet for et funksjonsdyktig kommunalt folkestyre og en effektiv lokal forvaltning med et nasjonalt fellesskap og en bærekraftig utvikling. Statlige behov, hensyn og verdier overordnes ikke de lokale.

¹⁰ Hagen, Kåre (2005): *Politikkens juridifisering og lokaldemokratiets vitalitet*. Utredning på oppdrag for KS . Se internettsidene til KS.

4 Hvordan sikre større lokal finansiell frihet?

4.1 Innledning

I dette kapitlet blir det presentert ulike modeller for større lokal finansiering. I dag er den lokale friheten begrenset gjennom lover og regler fastsatt av statlige myndigheter. Dette gjelder i forhold til hva man vil beskatte, hvilken skattesats man vil bruke og om man eventuelt vil endre omfanget av brukerbetalingene (se boks 4.1).

I større grad enn i dag bør diskusjonen om finansieringen av tjenestene skje i det enkelte kommunestyret, uten staten som overdommer. Blir det fattet ukloke beslutninger lokalt, er det velgerne som bør stå for korrigeringer og ikke gjennom lover og forskrifter. Eller, som det heter i lokaldemokratikommisjonens innstilling: ”Innbyggerne kan reagere på offentlige beslutninger overfor valgte representanter lokalt.”

Poenget er at det samlede skatte- og avgiftstrykk må utformes i en dialog mellom kommunens styrende organer og dens innbyggere. Spørsmålet er *ikke* om man er for eller imot modellene som legges frem, men om man skal øke handlingsrommet for hva kommunestyrene kan gjøre. Det er med andre ord forskjell mellom det å ha frihet og om man vil bruke den.

Det er en generell utfordring at friheten er for liten. I de neste avsnittene er det en gjennomgang av hvordan den lokale friheten kan økes for ulike finansieringsformer og dets forskjellige styrker og svakheter. Det er også en gjennomgang av om det finnes gode finansieringskilder ut over dem som blir brukt i dag. Håndteringen av gjennomgående motforestillinger behandles i dette kapitlet.

Boks 4.1: Hva kan friere finansiering bety i den enkelte kommune?

Større lokalt ansvar for finansieringer vil sikre beslutninger i samsvar med befolkningens ønsker om forholdet mellom skattetrykk og tjenestetilbud.

Kommunene vil kunne bruke økt frihet på inntektssiden til å finansiere for eksempel svømmehall, bedre vei- og/eller parkeringsforhold, eller mer driftsmessige tiltak som å styrke skoletilbudet eller eldreomsorgen, eller forbedre kommunens kulturelle tilbud til innbyggerne. Motsatt kan man også tenke seg at kommuner reduserer tilbudet til hovedsakelig å dekke innbyggernes mer grunnleggende behov, samtidig som man har lav beskatning. To eksempler illustrerer utfordringene med dagens system:

I kommune A er det lange ventelister både i forhold til hjemmebasert omsorg og tilbudet som gis på institusjoner. Innbyggerne i kommunen ønsker å styrke tilbudet og er villige til å redusere sitt private forbruk for å få dette til. Et flertall i befolkningen er villige til å betale økt skatt og det er også vilje til at brukerbetalingene kan øke noe. Men dagens lovgivning gjør at dette ikke er mulig. Styrkingen av tilbudet blir derfor ikke gjennomført.

Kommune B ønsker å konsentrere innsatsen om undervisning og pleie og omsorg og redusere aktiviteten på andre områder. Samtidig ønsker kommunen en reduksjon av det innbyggerne betaler i inntektsskatt. I prinsippet har kommunen frihet til å gjennomføre en slik reduksjon. Men kommunen mottar også skjønnsmidler fra fylkesmannen og får forståelse av at skjønnsmidlene vil bli redusert dersom skattøren settes ned. Kommunen gjennomfører derfor ikke endringen.

4.2 Mulige endringer som sikrer større lokal finansiell frihet

Eksemplene i boksen illustrerer noen mangler ved dagens finansieringssystem. Nedenfor skisseres mulige endringer som kan gjennomføres for den enkelte inntektsart (se tabell 4.1). For hver inntektsart er det både skissert mer omfattende og mer forsiktige endringer.

Det kan være behov for forslag som innebærer relativt oversiktlige konsekvenser og som kan gjennomføres på kort sikt. Ved å gjennomføre slike endringer kan man på bakgrunn av erfaringer bestemme seg for om man også skal gjennomføre mer omfattende endringer. En annen måte å få erfaringer på er å gjennomføre forsøk i enkeltkommuner.

Tabell 4.1: Mulige endringer som skal sikre større lokal frihet for ulike inntektsarter

Grunnlag for lokal finansiering	Omfattende endring	Forsiktig endring
A: Inntektsskatt	En fri skattøre uten begrensninger	Mulighet for å øke eller redusere skattøren innenfor en gitt grense
B: Lokale avgifter		Bensinavgift, bompenger og andre endringer kan gjennomføres uten godkjenning fra Stortinget.
C: Brukerbetaling	Full frihet innen selvkost for alle tjenestoområder	Forsiktig økning av dagens maksimalgrenser
D: Eiendomsskatten	Muligheter for å endre takstgrunnlag, friere endring av satser og med et felles takstgrunnlag.	Utvidelse av eiendomsskatten slik at den ikke lengre avgrenses til bymessige strøk
E: Andre mulige skattebaser	Selskapsskatt, arbeidsgiveravgift, innbygggerskatt eller mulige andre skattebaser	Naturressursskatten utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett.
F: Økt kommunal skatteandel	En økt skatteandel med inntektsskatten som en eksklusiv kommunal skatt	En forsiktig økning

De fem første av disse modellene (A-E) vil gi den enkelte kommune flere virkemidler for finansiering av drift og investeringer av prosjekter som er bestemt på lokalt nivå. Forslag F er av en annen karakter. En eventuelt høyere kommunal skatteandel vil gi en generell styrking av den lokale forankringen i alle kommuner.

Finansieringskilder med ulike egenskaper

Ulike former for finansiering har ulike egenskaper. Hvilken type finansiering man vil ta i bruk er avhengig av hvilken aktivitet som skal finansieres. Inntektsskatt og eiendomsskatt er i dag en betaling som ikke er knyttet til noen bestemte tjenester. Opprinnelig var eiendomsskatten koblet til ekstra tjenester kommunen ytet innenfor bymessige strøk, men denne koblingen eksisterer knapt nok lenger. Motsatsen er brukerbetaling som er en direkte betaling for en tjeneste og hvor bruken av midlene er øremerket driften og/eller investeringer for denne tjenesten. Bensinavgift og bompenger er eksempler på en betaling som kun kan brukes til investeringer i samferdselsformål.

Ved finansiering må man ta stilling til i hvilken grad brukerne skal betale. En høy grad av brukerbetaling er naturlig i situasjoner hvor aktiviteten er rettet mot å tilfredsstille individuelle behov og prioriteringer og der fordelingshensyn kan tones ned.

Når veiprosjekter finansieres av bensinavgift og bompenger, betyr det at brukerne betaler. Det er også mulig å tenke seg at lokale skatter kan finansiere slike prosjekter. Det som taler for dette er at veier kommer hele befolkningen til gode, at innbetaling av skatt er en mer effektiv form for innbetaling enn bompenger, og at skattefinansiering gir bedre fordelingsprofil. I praksis har ikke kommunene tilstrekkelig frihet til å få til en slik finansiering innenfor dagens bestemmelser.

Lokale beslutninger kan gi både redusert og økt kommunal sektor

Formålet med modellene som blir lagt frem i dette kapitlet er å sikre at innbyggerne i en kommune kan påvirke omfang, kvalitet og sammensetning av tjenestetilbudet. Det er altså ikke et ønske om mer midler til kommunesektoren som er begrunnelsen for å gjennomføre endringene. Poenget er at størrelsen av kommunal sektor bør være et resultat av beslutninger på lokalt nivå.

I utgangspunktet er det ikke godt å si om summen av lokale beslutninger vil føre til at omfanget av den kommunale sektor blir økt eller om den reduseres. I den forstand er forslagene som blir lagt frem provenynøytrale. Et forhold som taler for dempet vekst er at lokale politikere i større grad må henvende seg til velgerne når de ønsker økt aktivitet. Det blir vanskeligere å sende regningen til staten og Stortinget. På den annen side kan man ikke utelukke at befolkningen faktisk ønsker å redusere privat forbruk til fordel for økt offentlig forbruk. Poenget er at endringen som kan skje vil være et resultat av lokale prioriteringer og beslutninger som dagens system ikke tar hensyn til.

En mulig innvending mot en slik endring er at den kan være uheldig i forhold til den makroøkonomiske overordnede styringen av landet. Denne innvendingen drøftes mer grundig i avsnitt 5.7 og 5.8.

4.3 Inntektsskatten: Skattøre med ulik grad av begrensninger

Modell A: Mulighet for lokale variasjoner innenfor en gitt grense

Kommunene får en begrenset reell frihet til å øke eller redusere skattøren med inntil to øre. Det innføres en normsats for satsen som kan brukes for inntektsskatten som settes lik dagens maksimumsnivå. Staten fastsetter hvert år en normert skattøre tilsvarende dagens system ut fra behovet staten har for overordnet styring av sektoren. Så kan kommunene bestemme om de vil ligge over eller under dette nivået.

Det foretas utjevning på skatteinntekter som tilsvarer det normerte nivået, men ingen utjevning i forhold til kommunale beslutninger om avvik fra dette nivået. For eksempel vil en kommune som øker skattøren utover det normerte nivået, få beholde alle ekstraintektene uten at de blir gjenstand for utjevning. Dette er en tilsvarende ordning som de andre nordiske landene praktiserer.

Kommunene bør kun foreta endringer ned til en tidels nivå.

Når skattøren ligger over eller under det normerte nivået må det være en betingelse at dette ikke skal ha betydning for blant annet tildeling av skjønnstilskuddet, prosjektmidler etc. Det må også unngås at den nye friheten benyttes til å dekke inn statlige handlingsplaner som ikke er fullfinansiert (melkeku).

Når kommunens økonomiske situasjon er i balanse vil denne økte friheten antageligvis også være tilnærmet provenynøytral. Dette er også avhengig av innbyggernes villighet til å endre tjenestetilbudet på bekostning av skattetrykket.

En kommune med skatteinntekter på landsgjennomsnittet vil ved en endring på en ½ øre få en gjennomsnittlig sum per innbygger på +/- 565 kroner per innbygger. Dette betyr ca. +/- 8,5 millioner kroner for en kommune med 15 000 innbyggere. Spørsmålet om utjevning er drøftet i avsnitt 5.2.

Utvalget mener denne modellen innebærer en god balansering av ulike hensyn og anbefaler at den gjennomføres.

Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad til opplegget for utjevning: Effekten av en lokal fastsatt differens fra det fastsatte normnivå skal som hovedregel i sin helhet tilfalle gjeldende kommune.

Modell B: En fri skattøre uten begrensninger

Kommunene bestemmer selv skattøren uten at det er gitt noe tak eller bunn for hvilken skattøre som kan brukes. Skatten deles med staten med et felles grunnlag for beskatning. Dette grunnlaget blir fastsatt etter felles regler som gjelder for hele landet uten mulighet for kommunal påvirkning.

En slik modell vil være tilsvarende systemene i Sverige og Danmark. Som vist i vedlegg er det en variasjon i Sverige på rundt 7 øre og i Danmark på rundt 10 øre. Det viser at man i disse landene har åpnet for en praktisering med relativt store forskjeller. Men også i Sverige og Danmark har det vært innført begrensninger gjennom lovregulering og avtaler. Kontroll med offentlig sektor har vært den viktigste motivasjonen, men reguleringen har også hatt en stabiliseringspolitisk aspekt (Borge, Carlsen og Rattsø¹¹).

Denne modellen er på linje med det lokaldemokratikommisjonen foreslo i utredningen som ble lagt frem tidligere i år. Her foreslår samtlige medlemmer at "kommunene får friere beskatningsrett ved at maksimalreguleringen for kommunal inntektsskatt fjernes".

Fordelen med denne modellen er at lokalbefolkningen vil få større muligheter til å foreta en avveining mellom nytten av et utvidet kommunalt tjenestetilbud og det de må betale over skatteseddelen. En mulig uheldig konsekvens er at det kan føre til større variasjoner i det kommunale tjenestetilbudet.

¹¹ Borge, Lars Erik, Fredrik Carlsen og Jørn Rattsø (1999): "Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt". *Sosialøkonomen* nr. 6/1999.

Modell C. Inntektsskatten utvikles mot en eksklusiv kommunal skatt

Skatten utgjør i dag omtrent 50 prosent av kommunenes inntekter. Denne andelen kan øke slik at en mindre andel av kommunenes inntekter kommer igjennom rammetilskuddet. Til sammenlikning utgjør andelen skatt 59 prosent i Danmark og 53 prosent i Sverige.

En eventuelt høyere kommunal skatteandel vil styrke den lokale forankringen og bidra til en finansiering mer i samsvar med det finansielle ansvarsprinsipp (jf. avsnitt 3.1). Dersom inntektsskatten ble en ren kommunal skatt vil man i tillegg unngå at staten og kommunen fatter beslutninger om bruken av dette skattegrunnlaget som ikke er koordinerte.

Den økte skatteandelen vil føre til større inntektsforskjeller mellom kommunen, noe som kan nøytraliseres igjennom økt inntektsutjevning. En økende skatteandel medfører også en større grad av usikkerhet, fordi kommunenes inntekter vil bli mer følsomme for endringer i konjunkturer.

Modellene 1A-C gjelder kun inntektsskatten. Kommunene får også en andel av inntektene gjennom formuesskatt, men det er større forskjeller mellom kommunene i grunnlaget for denne skatten. Derfor foreslås det ingen lokal frihet for formuesskatten.

Generelt om fordeler og motforestillinger ved inntektsskatten

Lokal beskatningsfrihet for inntektsskatten for personlige skattytere er i likhet med eiendomsskatten blitt grundig drøftet i tidligere utredninger og artikler. Det nyeste bidraget er lokaldemokratikommisjonen, som enstemmig går inn for at dagens maksimalregulering av den kommunale skattøren fjernes slik at det blir reell kommunal beskatningsfrihet både oppover og nedover når det gjelder kommunenes andel av inntektsskatten.

Et ankepunkt mot inntektsskatten som en lokal skatt, er at denne skatten deles mellom stat, fylke og kommune. Dette er svakhet i forhold til eksklusive kommunale skatter. I tillegg er personinntekt landets suverent største skattebase. Skattleggingen av en slik stor skattebase vil derfor berøre sentrale nasjonale hensyn både når det gjelder samfunnsøkonomisk effektivitet/ressursbruk og makroøkonomisk stabilisering gjennom finanspolitikken.

En ubegrenset skattefrihet for kommunene kan i prinsippet føre til for høy marginalsatt på personinntekt ut fra et effektivitetshensyn, og vil neppe bli akseptert fra statens side. Dette tilsier at det er grenser for hvor "fri" denne skatten kan være.

Konsekvenser for makroøkonomisk stabilisering av en ev. fri kommunal inntektsskatt omtales bl.a. av Lokaldemokratikommisjonen¹², Sunnevåg og Schjelderup¹³ og det forrige inntektssystemutvalget¹⁴. Hovedpoenget er – som poengtert av Sunnevåg og Schjelderup – at større kommunal frihet i skattepolitikken reduserer statens frihet tilsvarende slik at statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring ved hjelp av finanspolitikken svekkes. På den annen side trenger vi ikke gå lenger enn til Sverige og Danmark for å finne eksempler

¹² Norges offentlige utredninger (NOU) 2005:6: *Samspill og tillit*.

¹³ Sunnevåg, Kjell. og Guttorm. Schjelderup (1997): "En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet". Vedlegg 4 i Norges offentlige utredning 1997: 8.

¹⁴ Norges offentlige utredninger (NOU) 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren*.

der kommunene har frihet – riktignok innen visse grenser – for fastsettelse av skatt på inntekt. Sverige og Danmark har her valgt noe ulike systemer for å ivareta de makroøkonomiske utfordringene. Systemene i disse landene forteller at det trolig er urealistisk å tenke seg en full kommunal frihet innenfor denne nasjonalt sett særdeles viktige skattebasen.

4.4 Større frihet for lokale avgifter

Modellen

I dag må kommunene søke Stortinget om retten til å innføre bompenger slik for eksempel Tønsberg og Oslo har valgt eller bensinavgift på linje med det som gjøres i Tromsø. Det er i dag ikke anledning til ta brukerbetaling for vedlikehold og brøyting av lokale veier. Kommunen kan heller ikke bruke renovasjonsavgiften til å finansiere opprydding av søppel som blir kastet på gata. I denne modellen kan kommunene innføre denne typen avgifter uten godkjenning fra Stortinget.

Fordeler og ulemper

Eksempelet over gjelder fellesgoder hvor det er klart for brukerne hva midlene skal brukes til. Det innebærer at avgiften kan avvikles når man har nedbetalt lånet som ble tatt opp for å finansiere investeringen.

En ulempe er at det er relativt dyrt å administrere ordninger som innbetaling av avgifter og bompenger. Innkreving av skatt krever en mindre administrasjon. Dessuten kan en gjennom skattesystemet bedre ivareta fordelingsmessige hensyn. I kommunene bør man derfor vurdere hvilken form for finansiering som er mest hensiktsmessig.

I Tromsø har bensinavgiften blitt brukt til å finansiere Tromsøpakke I som varte fra 1990 til 2003 og Tromsøpakke II i årene etter. Den første har vært rettet mot tunnelprosjekter og den andre mot myke trafikanter. I tillegg til inntektene fra bensinavgiften har prosjektene vært finansiert med midler fra staten og fylkeskommunen.

Prosjektet i Tromsø illustrerer at lokalbefolkningen kan være villige til å betale for å få et bedre offentlig tilbud. Samtidig opplever kommunen at avgiften har blitt en melkeku for både fylkeskommunen og staten. Fylkeskommunen bruker bilistenes villighet til å betale som begrunnelse for å utelate Tromsø fra veibevilgningene. Og staten har redusert sine bidrag i prosjektet til en sats som ligger under tilsvarende prosjekter ellers i landet.

4.5 Brukerbetalinger – grader av frihet innen rammen av selvkost

Modell A: Forsiktig utvidelse av dagens maksimalgrenser

Systemet med maksimalgrense for brukerbetalingene opprettholdes. De fastsatte grensene får en forsiktig økning. Mest aktuelt er en slik økning innenfor skole og helse og omsorg.

For vann- og avløp skal det tas betalt av brukerne innenfor rammen av selvkost. Renovasjonsavgiften til innbyggerne skal være fastlagt slik at kommunen får dekket inn alle sine kostnader. For vann- og kloakkavgifter er bestemmelsen at kommunene ikke kan inn-

kreve høyere avgifter enn kostnadene til kommunen, men de kan selv velge å kreve inn et lavere beløp.

En mulighet kan være å erstatte selvkostprinsippet med en lokalt tilpasset norm. Denne normen må avspeile at det er geografiske forskjeller i kostnadene ved å etablere slike tjenester blant annet i forhold til avstander mellom boligene. Utvalget foreslår at det foretas en nærmere utredning av dette.

Det vises også til at ECON har utført en analyse for KS. Denne rapporten peker på at det er krevende å finne frem til gode og stabile reguleringsmodeller. I erkjennelse av dette pågår det nå et utredningsarbeid med basis i KRD hvor KS og en rekke andre parter ser på om det er mulig å utvikle et system for sammenligninger som tar hensyn til kommunenes svært ulike rammebetingelser.

For øvrige tjenester er det forutsatt at selvkostprinsippet fortsatt skal gjelde. Det innebærer at nivået på brukerbetalingene ikke skal overstige kostnadene ved å produsere tjenesten.

Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: VAR-tjenester baseres på et fortsatt selvkostprinsipp.

Modell B: Full frihet innenfor selvkost innenfor alle tjenesteområder

Kommunen gis mulighet til for differensierte brukerbetalinger på områder. Det blir dermed opp til hver enkelt kommune å fastsette nivået på betalingen. I dag er det sterkeste begrensninger innenfor pleie og omsorg.

Fordeler og motforestillinger

Det er en betydelig mengde ulike betalingsordninger fra innbyggerne/brukerne til kommunene. Foreldrebetaling for barnehager, SFO og musikkskoler, VAR-avgifter, billettpriser i kulturanlegg/kino/busser er eksempler. Enkelte av disse er gjenstand for reguleringer, slik som selvkostprinsippet for VAR-avgifter og maksimalpris for barnehager. Andre brukerbetaling er det i prinsippet fritt fram for kommunene å bestemme nivået på.

Kommunene kan skaffe seg bedre økonomi ved å sette opp betalingssatser på SFO, kulturskoler, kinobilletter osv. Enkelte av disse betalingsordningene har for små inntektsgrunnlag til å være særlig interessante i diskusjonen (kinobilletter), mens satsene innenfor VAR, SFO, kulturskoler og eldreomsorg til sammen kan utgjøre et inntektsgrunnlag som gjør det naturlig å trekke disse inn i diskusjonen.

Ankepunktet mot høyere brukerbetalinger er at finansieringen kan ha fordelingsvirkninger som er uheldige, blant annet ut fra betalingsevne. Høye satser på SFO og kulturskoler vil kunne oppfattes som en form for "ekstraskatt" for barnefamilie i kommunen, mens en økning av betaling for eldreomsorg (oppholdssatser) kan ses som "skattlegging" av kommunens eldre og pleietrengende. Større frihet for kommunene gjør at debatten om fordeler og ulemper for brukerbetalingene kan føres i det enkelte kommunestyret.

Ulike salgs- og leieinntekter utgjorde i 2004 nær 31 mrd. kr. Kommunene (inkl. Oslo) sto for 29,5 mrd. kroner, og fylkeskommunene for 1,5 mrd. kroner.

Tabell 4.2: Brukerbetalinger fra kommuner og fylkeskommuner 2004

Kommunale Tjenester	Milliarder kroner	Fylkeskommunale Tjenester	Milliarder kroner
Barnehager	2,7	Tannhelse	0,4
SFO	1,8	Bilruter	0,2
Pleie og omsorg	5,0	Skoler	0,9
Kom. Boliger	2,4		
VAR	11,4		
Kultur, idrett	1,2		

Kilde: SSB, KOSTRA-regnskapstall 2004.

Mulighetene for økte inntekter er størst innenfor pleie og omsorgssektoren. Det er også i denne sektoren hvor samfunnet vil stå ovenfor de største økonomiske utfordringene i årene fremover. Andelen eldre vil øke og de vil kreve større kvalitet og variasjon i tilbudet av tjenestene enn dagens eldre.

Finansieringen av disse fremtidig økte tjenestene må enten komme som økte inntekter eller redusert aktivitet på andre områder. Gebyrinntektene kan øke som følge av at brukene må betale mer for dagens omsorgstjenester eller ved at brukerne betaler for tjenester som i dag ikke er gebyrbelagt.

Et eksempel på tjenester som kommunene ikke kan ta betalt for i dag er hjemmesykepleie. Eventuelle endringer innenfor dette feltet må resultere i en reell mulighet for merinntekter for sektoren, og ikke slik staten gjorde forrige gang de innførte betaling av hjemmesykepleie. Den gangen trakk departementet inn forventet merinntekt fra inntektssystemet slik at de økte gebyrinntektene resulterte i et tilsvarende lavere rammetilskudd.

4.6 Eiendomsskatten: En modell med økt takstgrunnlag og en med geografisk utvidelse

Modell A: Utvidelse slik at eiendomsskatten ikke lenger avgrenses til bymessige strøk

Eiendomsskatten oppfyller flere kriterier som kan stilles for gode lokale skatter. Den har et lite mobilt skattegrunnlag og skatten gir kommunene forutsigbare og stabile inntekter. Eiendomsskatten er i tillegg en skatt som kun tilfaller kommunene.

Opprinnelig var eiendomsskatten koblet til ekstra tjenester kommunen ga innenfor bymessige strøk. Denne koblingen eksisterer knapt nok lenger. Det er eksempler på at personer med verdifulle boliger som bor i landlige omgivelser ikke trenger å betale eiendomsskatt, mens personer som har dårligere utgangspunkt må betale slik skatt.

Reglene for eiendomsskatt er vanskelig å praktisere. Særlig har spørsmålet om hva som skal til for at et område er bymessig vært gjenstand for en rekke rettssaker. Det kan derfor være naturlig at det ikke legges begrensninger for hvor kommunen skriver ut slik skatt.

Ettersom eiendomsskatten er en frivillig skatt bør den som i dag ikke omfattes av inntektsutjevningen.

Utvalget mener at eiendomsskatt fortsatt bør være en frivillig og eksklusiv kommunal skatt. I tillegg bør kommunene få anledning til å skrive ut eiendomsskatt uten at den begrenses til eiendommer i sentrale strøk som i dag.

Utvalgets medlem Vibeke Limi (FrP) har følgende særmerknad: Eiendomsskatten avvikles i sin helhet.

Modell B: Frivillig eiendomsskatt med mulighet til å endre takstgrunnlag og satser

Det gis større lokal frihet til å øke grunnlaget for eiendomsbeskatningen mer i retning markedstakst og til å øke satsene. Gjennom en slik økning vil nivået nærme seg det som er vanlig i Danmark og Finland og eventuelt nivået i Storbritannia.

Det er i dag store forskjeller i praksisen for utskriving av eiendomsskatt. En mulighet er derfor å etablere et mer likt grunnlag for utskriving.

Generelt om fordeler og motforestillinger ved eiendomsskatten:

I mange utredninger om temaet lokale skatter og friere beskatningsrett pekes eiendomsskatten ut som en godt egnet skatt. For det første er eiendomsskatten allerede i dag en eksklusiv kommunal skatt. Den kreves også inn på egen giro slik at den blir godt synlig for skattebetalerne. Enkelhet og gjennomsiktighet er svært viktig for å sikre størst mulig velgerkontroll i en situasjon der det åpnes for større variasjon i lokale skattesatser. Videre er skattegrunnlaget immobilt – eiendom kan ikke flyttes. Man unngår dermed skadelig kommunevis skattekonkurranse. Skattegrunnlaget er også forutsigbart og varierer relativt lite over konjunktursyklene.

Fordelsbeskatningen av egen bolig er blitt fjernet fra 2005 samtidig som Bondevik-regjeringen gikk inn for en gradvis nedtrapping av formuesskatten. Eiendomsskatt kan gjøre at man unngår en for gunstig skattlegging av boligkapital relativt til annen kapitalplassering som næringsinvesteringer m.v. Høyere eiendomsskatt vil dermed bidra til større grad av nøytralitet i den totale kapitalbeskatningen i norsk økonomi.

I tillegg vil eiendomsskatten ha akseptable fordelingsegenskaper i forhold til innbyggerne, siden boligverdi må antas å være relativt sterkt korrelert med inntekt. Dette fordi husholdningenes boligkonsum er om lag proporsjonal med inntekten, dvs. at rike bruker omtrent samme *andel* av inntekten til bolig som fattige.

Når det gjelder interkommunale fordelingshensyn, vil eiendomsskatten være mer problematisk. Fraflyttingskommuner har til dels svært mye lavere eiendomspriser enn pressområdene rundt de største byene (i særdeleshet Osloområdet). Det er grunn til å anta at det er store variasjoner i eiendomspriser (og dermed skattegrunnlag for eiendomsskatten) fra kommune til kommune, og trolig mer enn skattegrunnlaget for inntektsskatten. I så fall vil dette være det største motargumentet mot eiendomsskatten. For å bøte på problemet med interkommunal fordeling, kunne en tenke seg at takstsystemet ikke var rent markedsbasert, men basert på en form for prisnormer eller størrelse som varierte i mindre grad enn de faktiske eiendomsprisene.

Et annet argument mot eiendomsskatten som ofte blir trukket frem er eksempler på boligeiere som bor i verdifulle boliger og som samtidig har lav inntekt (eksempelvis enslige eldre). Det er en utfordring at pensjonister med lav inntekt risikerer å få høy eiendomsskatt.

Eiendomsskatten kan være et egnet instrument for en eksklusiv og fritt valgt kommunal skatt. Det bør ligge godt til rette for å fjerne den gjeldende avgrensningen til bymessige strøk. Det kan også vurderes et reformert system for verdifastsettelse av eiendom. Den største ulempen er fordelingssegenskaper kommunene imellom.

4.7 Naturressursskatten

Naturressursskatten tilfaller i dag kraftkommunene og utgjør rundt 1,2 milliarder kroner (kilde: LVK). I systemet for inntektsutjevning inngår naturressursskatt sammen med skatt på inntekt og formue.

Skatten innebærer at kraftforetak betaler mer skatt til kommunene enn annen næringsvirksomhet. Utvalget foreslår derfor at skatten kan utvides til industriell bruk av andre ressurser, for eksempel vindkraft og oppdrett.

4.8 De fleste andre skattebaser er uegnet

Formue

I dag er formuesskatten en delt skatt mellom kommunene og staten. Kommunene har anledning til å kreve inn inntil 0,7 % av formuesverdien for nettoformue som overstiger fribeløpet som i 2005 er på 151 000. De siste 25 årene har samtlige kommuner benyttet den høyeste satsen.

I Bondevik-regjeringens skattemelding¹⁵ er det foreslått at formuesskatten halveres i løpet av 2006 og 2007, og at den deretter trappes videre ned med sikte på avvikling. Det er større forskjeller i skattegrunnlaget for denne skatten sammenliknet med inntektsskatten.

Selskapsskatten

Deler av selskapsskatten har nylig blitt gjeninnført som en kommunal skatt. Dette må også ses i sammenheng med omleggingen til en mer symmetrisk inntektsutjevning. Til sammen har disse endringene skapt sterkere incitament for kommunene til å forbedre eget skattegrunnlag fra hhv. inntekts- og selskapsskatten.

Som et potensielt skattegrunnlag for friere lokal beskatning, har skatt på selskapers overskudd for mange problematiske sider til å være særlig aktuelt. Bedrifters lokalisering må antas å være relativt mobil, i hvert fall over tid. Et system med varierende overskuddsskattesats innebærer derfor at man legger opp til sterk grad av skattekonkurranse mellom kommuner. Det kan bli en uheldig skattemessig vridning med forskjeller i kapitalavkastning før skatt fra kommune til kommune. Det må antas at kapital er blant de mest skattefølsomme eller elastiske skattebasene, slik at skadevirkningene av lokale variasjoner i bedriftsbeskatningen er sterkere enn tilsvarende variasjoner for andre skattebaser. I tillegg vil bedriftslokaliseringen i

¹⁵ St.meld. nr 29 (2003-2004)

mange tilfeller være relativt tilfeldig fordelt over kommunegrensene, slik at fri lokal overskuddsats også vil ha uheldige fordelingsmessige sider.

Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften er i dag en rent statlig skatt på lønnsinntekt, som er knyttet til finansieringen av folketrygden. Skattebasen har sterke fellestrekk med inntektsskatten, siden arbeidsinntekter er den største komponenten i skattebetalernes totale inntekt. Forskjellen er at arbeidsgiveravgiften kreves opp på arbeidsgivers hånd, mens inntektsskatten kreves opp av den enkelte skattebetaler. Det vil dermed bli forskjeller når det gjelder hvilken kommune skatten tilfaller. Lokal inntektsskatt er knyttet til skattebetalerens bosted, mens en lokal arbeidsgiveravgift mest naturlig ville være knyttet til arbeidsgiverens lokalisering. Dette tilsier trolig at problemet med skattekonkurranse vil være sterkere for arbeidsgiveravgift enn for inntekt. Dette fordi det er rimelig å anta at bedrifter er mer skattefølsomme i sin lokalisering enn innbyggerne, jf. omtalen av selskapsskatt ovenfor.

Administrativt vil det bli et nytt og kompliserende element i skattesystemet å dele opp arbeidsgiveravgiften mellom stat og kommune. Dette argumentet, kombinert med argumentet om skattekonkurranse, tilsier at en bør fortsette å ha arbeidsgiveravgiften som en statlig skatt mens inntektsskatten deles mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Et mulig argument for lokal arbeidsgiveravgift kan tenkes å være interkommunal fordeling. Som nevnt ovenfor er skattegrunnlaget for inntektsskatten betydelig skjevfordelt fra kommune til kommune. Dersom skattegrunnlaget for arbeidsgiveravgiften delvis er motkorrelert med inntektsskattens skattegrunnlag, kunne et system der den lokale skattefriheten var knyttet til både inntektsskatt og arbeidsgiveravgift være gunstig. Dette er et empirisk spørsmål som det så vidt kjent i dag ikke finnes grunnlag for å besvare. En kan imidlertid bruke et eksempel for å illustrere betydningen av varierende skattebaser over kommunegrensene. Storbyregioner har som regel innpendling av arbeidstakere som bor i omkringliggende mindre kommuner. De omkringliggende kommunene får da et godt skattegrunnlag fra inntektsskatten. Hvis en økte arbeidsgiveravgiften og reduserte inntektsskatten som lokal finansieringskilde, ville en altså forskyve noe av skattegrunnlaget fra de omkringliggende småkommunene til de kommunene som har flest arbeidsplasser. Hvorvidt dette ville bidra til en mer eller mindre rettferdig fordeling av lokale skatteinntekter er det imidlertid vanskelig å ta stilling til uten nærmere empiriske undersøkelser.

Innbyggerskatt/husstandsskatt

En skatt per hode (kopp-skatt, lump-sum skatt eller poll-tax fra Storbritannia) eller eventuelt per husstand har vært relativt lite omtalt i de tidligere refererte norske bidragene omkring fri beskatningsrett. Hovedårsaken til dette er naturlig nok fordelingsegenskapene i forhold til innbyggerne. Med en skatt per voksne innbygger eller per husstand vil en måtte betale skatt uavhengig av inntekten, og dette vil trolig bli oppfattet som lite akseptabelt. På den annen side har vi allerede i dag kommunale betalingssystemer som har denne karakterer, eksempelvis VAR-avgiftene og enkelte andre brukerbetalinger. Det vil derfor ikke være utenkelig å innføre en eksklusiv kommunal skatt per innbygger eller husstand ut over det som kreves inn over VAR-avgiftene.

Den største fordel med et slikt system er at skattebasen per innbygger ville være fullstendig lik for alle kommuner. I motsetning til inntekt eller eiendomsverdier ville altså alle kommuner

ha tilgang til det samme inntekspotensialet hvis de eksempelvis valgte å kreve inn 3000 kroner per innbygger. En annen positiv egenskap ville være denne skattens enkelhet og synlighet som en eksklusiv kommunal skatt som innkreves separat og uavhengig av skattesystemet for øvrig. Her vil en ren kommunal innbyggerskatt ha en del fellestrekk med eiendomsskatten.

Diskusjonen omkring hvorvidt en slik kommuneskatt skulle være per voksne innbygger (eksempelvis over 20 år) eller per husstand, vil være knyttet til om det skal være skattemessige "stordriftsfordeler" ved å være samboere/ektefeller eller om skattebelastningen skal være uavhengig av hvorvidt en er enslig eller samboende par.

En skatt av denne typen kan utformes med en viss grad av skjerming mot innbyggernes inntektsgrunnlag. Eksempelvis kan det innføres et bunnfradrag slik at kun personer med inntekt over et beløp på 100 eller 150 tusen per år må betale skatten. Dermed unngår man at hjemmeverende uten egen inntekt blir skattepliktige. I så fall vil skatten delvis falle sammen med inntektskatten og skape en ekstra skattemessig terskeeffekt når inntekten akkurat går over minstebeløpet. Så lenge skatten er av en relativt begrenset størrelse vil det imidlertid ikke bli særlig store skattemessige tilpasninger for å unngå grensen der skatteforpliktelsen inntreffer. Slike problemer vil dessuten være mindre etter at de fleste kommuner har fjernet andre, lignende terskelproblemer i forbindelse med eksempelvis barnehagebetaling.¹⁶

Når en betrakter en eventuell kommunal innbyggerskatt isolert, vil trolig de problematiske fordelingsegenskapene skape for sterke motforestillinger. Erfaringene med den britiske poll-tax sier noe om hvor upopulær en slik kopp-skatt kan være. Så lenge det nasjonale skatte- og trykdesystemet for øvrig ivaretar fordelingshensyn på en tilstrekkelig god måte, kan likevel en (mer eller mindre) inntektsuavhengig kommunal innbyggerskatt være aktuell for videre vurdering. Omfordelingselementet kunne blitt noe sterkere vektlagt i den statlige skattleggingen (eksempelvis ved å øke minstefradraget) for å skape større legitimitet for en lokal innbyggerskatt.

Utvalgets vurdering er at andre modeller bedre ivaretar viktige målsettinger og anbefaler at en ikke går videre med denne modellen.

"Nye" alternativer?

Det er et spørsmål om det finnes finansieringskilder som ikke er knyttet til de "vanlige" kildene som inntekt, selskapsoverskudd, formue, eiendom eller innbyggere. Det synes generelt vanskelig å komme på alternativer som er reelle eller realistiske. Fra skattelitteraturen finnes det flere eksempler på historiske skattebaser som illustrerer hvor galt det kan gå når skattegrunnlagene inviterer til skattetilpasning. For eksempel hadde man i det nåværende Nederland/Belgia en skatt på fasadebredde ut mot gatenivå. Det er derfor fasadene på husene i gamlebyene i dette området er bemerkelsesverdig smale! Den generelle lærdommen av dette er at skatt kan lede til mange rare utslag dersom en innfører "rare" skattegrunnlag. Hvis en skattlegger høyden på hus, vil husene bli lave og brede, hvis en innfører skatt på grunnflate vil husene bli smale og høye osv.

Hvis man holder oss til hus/bygninger, vil et mer reelt alternativ muligens kunne være å skattlegge bruksareal, nettoareal eller lignende i både bolig og næringsbygg (med mulig bunnfra-

¹⁶ Tidligere bidro den sterke inntektsgraderingen i foreldrebetalingssatser til at kombinasjonen av skattesystemets progressivitet og den innebygde progressiviteten i kommunale betalinger kunne gjøre den reelle marginalskattesatsen svært høy.

drag samt progressive satser om lag som inntektsskattesystemet). Dette ville trolig ikke kunne omgås på annen måte enn at man må bygge små hus for å unngå høy skatt. Imidlertid vil også en slik skatt få en del urimelige utslag sammenlignet med en mer ordinær skatt på eiendommens *verdi*. Dette fordi familier med stort plassbehov (mange barn) og lav inntekt ville bli skattemessig straffet for å bygge et enkelt og rimelig hus men med stort areal. Systemet ville altså favorisere de som trenger minst plass, og som heller bygger luksuriøse men små hus med svært attraktiv beliggenhet. Tilsvarende ville et slikt system ramme bedrifter som grunnet lagerbehov eller utstillingsareal m.v. har ekstra store plassbehov. Skal man først skatlegge noe som har med hus/bygninger å gjøre, er nok dagens system (eller et forbedret system) med eiendomsskatt basert på *verdi* å foretrekke.

Staten krever i dag inn en årsavgift på alle biler registrert i Norge, i 2005 på kr 2815 for vanlige personbiler. Rent prinsipielt kunne en tenke seg at en slik skatt ble omgjort til en kommunal skatt, eksempelvis innenfor et intervall fra kr 1000 til 5000. Det er imidlertid igjen nokså lett å komme med motforestillinger. For det første ville det være betydelige problemer med floraen av firmabiler, leasingbiler m.v. der en rekke potensielle skattytere ville fått bedriften til å betale skatten ved å utnytte slike ordninger. Og dersom skatten ble økt fra dagens nivå, ville omfanget av dette trolig øke. I tillegg er skatten løstrevet fra bilens verdi slik at folk med billige og dyre biler betaler det samme. Fordelingsmessig ville dermed en slik skatt score lavt – selv om det samme kan anføres mot den nåværende statlige årsavgiften på 2815 kroner. Den eneste fordelingsmessige "score" ville være at husstander med flere biler i gjennomsnitt trolig har bedre økonomi enn husstander med færre biler. Men en slik skatt har også sine fordeler; den er lett synlig (innkreves på egen giro), den er upopulær (skaper debatt og sikrer velgerkontroll) og den deles ikke med flere forvaltningsnivåer. Problemene med eierforhold (privat/firma) og de omgåelses- og tilpasningsmulighetene dette innebærer, er det imidlertid ingen grunn til å gå videre med en bilskatt som en aktuell kandidat.

En ytterligere mulighet kunne være et lokalt beskatningselement for el-avgiften (forbruksavgift på elektrisk kraft). I dag er denne avgiften på 9,88 øre per KWh til ordinært forbruk, og provenyet er på ca. 6,5 mrd.¹⁷ El-avgiften vil ha visse felles egenskaper med eiendomsbeskatning, siden strømforbruket til en viss grad vil være korrelert med boligens og bygningens størrelse. Men det vil selvsagt være betydelige variasjoner i valg av oppvarmingsteknologi m.v. (samt andre verdielementer enn bygningens størrelse) som gjør at skattegrunnlaget likevel blir vesentlig forskjellig fra eiendomsskatten.

Det største ankepunktet mot el-avgiften som en potensiell lokal skatt, er trolig at skattebasen (skattegrunnlaget) er for smalt. Dermed er provenyets potentialet litt for begrenset til å kunne være en selvstendig kandidat for lokal beskatningsfrihet. Dagens proveny på 6,5 mrd. utgjør om lag det dobbelte av dagens proveny fra eiendomsskatten, mens det kun utgjør om lag 9 % av kommunenes proveny fra inntektsskatten. Siden skattesatsen på elektrisitet også må ses i sammenheng med den totale skatte-, energi- og fordelingspolitikken, er det trolig lite aktuelt å tenke seg en vesentlig økning av skattesatsen per KWh. Konklusjonen blir derfor at el-avgiften nok har en del egenskaper som kunne gjøre den aktuell for overføring fra stat til kommune som en eksklusiv kommunal skatt (ev. valgbar innenfor et intervall), men at provenyets potentialet trolig er for begrenset til at den kunne ivareta en slik rolle alene. Det skal i tillegg anføres at det i en tenkt situasjon der det ble betydelige kommunevise variasjoner i el-avgiften ville kunne oppstå betydelige konflikter i forhold til den nasjonale energi- og miljøpolitikken. El-avgiften bør likevel ikke avskrives fullstendig dersom en tenker seg å

¹⁷ En sterkt redusert sats på 0,45 øre per KWh benyttes til industri/bergverk m.v. samt overfor innbyggere i Nord-Troms og Finnmark.

kombinere el-avgiften med andre skattebaser i et totalt system der kommunene kunne velge skattesatser innenfor visse intervaller.

Den generelle kommentar etter dette forsøket på å kartlegge ”nye” skattebaser for lokal beskatning, er at det er ingen kandidater som umiddelbart peker seg ut. Det finnes kun et begrenset utvalg av aktuelle skattebaser ut fra effektivitets- og fordelingssegenskaper, og teorien og empirien omkring beskatning – både når det gjelder nasjonal og lokal skattlegging – er så stor og gammel at det skal noe til å oppdage egnede skattebaser som ingen har tenkt på.

4.9 Inntektsutjevning i Danmark og Sverige

I dette avsnittet blir det foretatt en gjennomgang av opplegget for inntektsutjevning i Danmark og Sverige. En nærmere drøfting av mulige konsekvenser for utjevningen som følge av friere finansiering i Norge er gitt i avsnitt 5.2.

For øvrig har alle de nordiske landene en relativt stor kommunal sektor og skatteinntekter er en sentral del av inntektene. En mer grundig gjennomgang av situasjonen i de nordiske landene er gitt i vedlegg 2.

Kommunal frihet til å fastsette skattesatser

I alle de nordiske landene har kommunene frihet til å velge ulike skattesatser. Også i Norge har kommunene en mulighet til å justere satsene. Men denne friheten brukes ikke i praksis. Siden 1979 har samtlige kommuner brukt høyeste lovlige sats. Situasjonen på Island er lik situasjonen i Norge. Her bruker de fleste kommuner den høyeste satsen (jf. tabell 4.3).

Tabell 4.3: Skattesatser for inntektsskatten for kommunene i de nordiske landene

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Island
Skattesats inntektsskatt. Minimum, maksimum og gjennomsnitt *	27,69–33,76 Snitt 31 %	27,6–36,7 % Snitt 33,3 %	13,2 % i alle kommuner	16–20 % Snitt 18 %	13,03 % i de fleste komm.

* Kilde: *Samspill og tillit* (NOU 2005:6)

I de tre andre nordiske landene er det relativt store forskjeller mellom kommunene i hvilken skattesats som blir brukt. Størst er forskjellen i Danmark hvor det er rundt 10 øre i forskjell mellom kommunene med høyest og lavest sats.

Inntektsutjevningen i Sverige

Kommunene i Sverige har frihet til å velge skattesats. Inntektsutjevningen tar hensyn til at kommunene har ulike skattesatser. Utjevningen beregnes ut fra hva kommunene ville ha fått inn i skatt hvis alle hadde hatt en gjennomsnittlig skattesats. Denne satsen blir det normerte nivået. Kommuner med skattesatser som avviker fra gjennomsnittet, får selv gevinsten eller kostnaden med å ha en annen skattøre.

Kommunene i Sverige har en større utjevning av forskjellene i skatteinntektene enn i Norge. Før 2005 var inntektsutjevningen slik at kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet ble trukket inn 95 prosent av differansen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet.

Kommuner med skattegrunnlaget under landsgjennomsnittet fikk kompensert 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet.

I 2005 ble inntektsutjevningen lagt om. Utjevningen skulle nå finansieres gjennom et eget statstilskudd, og ikke gjennom en omfordelingsordning eller nullsumspill mellom kommunene. Kommunene får nå kompensert 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og et referansenivå på 115 prosent. Kommuner med skattegrunnlag over 115 prosent av landsgjennomsnittet får trukket inn 85 prosent av det overskytende beløpet.

Inntektsutjevningen i Danmark

Kommunene i Danmark har en inntektsutjevning som ligner på utjevningen i Norge. Inntektsutjevningen består av to utjevningsordninger. En utjevning for alle landets kommuner, og en utjevning for kommunene i hovedstadsområdet.

Utjevningen på landsbasis utjevnes 45 prosent av forskjellen mellom den enkelte kommunes beskatningsgrunnlag per innbygger og det gjennomsnittlige beskatningsgrunnlaget på landsbasis. I tillegg gis det tilskudd til kommuner med svakt skattegrunnlag under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Disse kommunene får et ekstra tilskudd på 40 prosent på differansen mellom egen skattegrunnlag i egen kommune og gjennomsnittet på 90 prosent. Gjennom hovedstadsutjevningen utjevnes ytterligere 40 prosent av forskjellen mellom beskatningsgrunnlaget i kommunene i hovedstadsområdet.

Inntektsutjevningen er en ren omfordelingsordning fra skattesterke til skattesvake kommuner, med unntak av tilskuddet til kommuner med svakt beskatningsgrunnlag. Tilskuddet til kommuner under 90 prosent inngår i rammen for det generelle statstilskuddet.

Det er en forskjell til mellom Danmark og Norge. I Danmark utjevnes også eiendomsskatten. I tillegg til den kommunale inntektsskatten. For øvrig utgjør inntektsskatten den største delen av skatteinntektene.

Danmark har lokal beskatningsfrihet og skattørene varierer fra kommune til kommune. Inntektsutjevningen tar derfor utgangspunkt i skattegrunnlaget og ikke i skatteinntektene slik som i Norge. Ved beregning tas det hensyn til at kommunene har ulike skattesatser.

Sverige og Danmark har lokal beskatningsfrihet. Inntektsutjevningen i disse to landene tar utgangspunkt i at det er den enkelte kommune som tar gevinsten eller kostnaden ved å ha en annen skattøre enn normsatsen eller gjennomsnittlige skattesatsen.

5 Motforestillinger finnes – men holder de?

5.1 Innledning

Friere lokal beskatningsrett er blitt møtt med ulike motforestillinger eller spørsmål. Dette kapittelet drøfter mulige svar på disse spørsmålene:

- Kan friere lokal beskatning skape ulikheter som verken er ønsket eller mulig å håndtere? (avsnitt 5.2)
- Kan friere lokal beskatningsrett øke farene for at kommunene opplever seg som en ”melkeku,” hvor den finansielle friheten blir brukt til å betale for statlige satsinger uten anvist inndekning? (avsnitt 5.3)
- Kan friere lokal beskatning gi en skattevekst som velgerne ikke ønsker? (avsnitt 5.4)
- Friere lokal beskatningsrett kan ikke innføres fordi kommunene ikke har tilstrekkelig oppgavefrihet (avsnitt 5.5)
- Kan friere lokal beskatningsrett føre til mindre effektiv drift? (avsnitt 5.6)
- Kan friere lokal beskatningsrett redusere statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring ved hjelp av finanspolitikken? (avsnitt 5.7 og 5.8)

5.2 Hvordan ivareta utjevning?

Innledning

I kapittel fire anbefales det at kommunene får en begrenset reell frihet til å øke eller redusere skattøren med inntil to øre. Det foretas utjevning på skatteinntekter som tilsvarer et normert nivå, men ingen utjevning i forhold til kommunale beslutninger om avvik fra dette nivået. Dette er en tilsvarende ordning som praktiseres i de andre nordiske landene. Likevel er det et unntak. I disse landene finnes det ingen øvre eller nedre grense for skattøren. Begrunnelsen for å begrense kommunenes frihet er å redusere effekten av eventuelle uønskede ulikheter som forslaget kan skape.

Det er verdt å merke seg at de fleste av kildene for kommunal finansiering ikke er gjenstand for utjevning. Dette gjelder for eksempel eiendomsskatt og brukerbetaling. Pengene fra slike kilder går rett i kommunekassen, ingenting av dette omfordeles i forhold til andre kommuner. Dette gir et oversiktlig system så vel for kommunen som for innbyggerne.

Samtidig forutsetter dagens situasjon med høy skattefinansiering et godt system for utjevning av inntektsforskjeller. Her må hensynet til lokal forankring veies opp mot hensynet til likhet. Dersom man ønsker å forsterke utjevningen som følge av effektene av friere beskatning, har man et godt redskap gjennom systemet for inntektsutjevning. Erfaringene fra Danmark og Sverige viser at det er mulig å kombinere utjevning med lokal frihet til å bestemme skattøren for inntektsskatten (jf. avsnitt 4.9 og vedlegg 2).

Hvordan vil så kommunene gjøre bruk av den økte friheten? En kommune kan benytte friheten til å endre eiendomsskatten, en annen kommune kan derimot velge å endre inntektsskatten. Det vil rett og slett være forskjeller mellom kommunene i prioriteringene mellom private og offentlige goder. Forskjellene vil være et resultat av lokalbefolkningens ulike øns-

ker – med andre ord vil ulikheter oppstå som følge av lokalt demokrati. Denne formen for ulikhet er en ønsket effekt.

Det kan imidlertid oppstå forskjeller som skyldes at en gitt økning i skattesatsen vil ha ulik effekt avhengig av inntektsgrunnlaget i den enkelte kommune. Når man skal vurdere behovet for utjevning må man ta hensyn til at disse forskjellene kommer på toppen av skatteinntekter som blir gjenstand for utjevning.

Før man har prøvd en friere lokal beskatning i praksis er det ikke gitt å si om det vil skape ulikheter som krever en særskilt håndtering. Det hele er avhengig av hvordan kommunene tar et slikt system i bruk.

Et av forslagene står imidlertid i en særstilling. Det gjelder modellen om en økt kommunal skatteandel, som vil omfatte alle kommuner. Dermed vil kommunenes inntekter i større grad avspeile forskjellene i skattegrunnlaget. Om man skal gjennomføre dette forslaget, må samtidig ambisjonsnivået for utjevning vurderes. Rent teknisk er det ikke vanskelig å lage et system med både økte og reduserte ambisjoner for utjevning.

I boks 5.1 er det beregnet effekten av å endre skattøren.

Dagens system

Skatt¹⁸ utgjør i dag omtrent 50 prosent av kommunenes inntekter. Skatteandelen har vært økende etter at Stortinget i 2001 vedtok en opptrappingsplan som skulle øke skatteandelen til 50 prosent i perioden frem til 2006. I den løpende inntektsutjevningen er det skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt som utjevnes.

Det er stor forskjell i skattegrunnlaget imellom kommunene. Inntektsskatten fra personer varierer i forhold 1:2,5. Det betyr at med samme skattesats vil en skattesvak kommune få inn 2,5 ganger mindre skatt enn en skattesterk kommune, men dette er før utjevning. Skatt på formue varierer også mye, blant annet er det en rekke hyttekommuner som har en relativt sett høy andel formuesskatt. Naturressursskatten tilfaller kraftkommunene, og enkelte kraftkommuner har derfor skatteinntekter langt over landsgjennomsnittet.

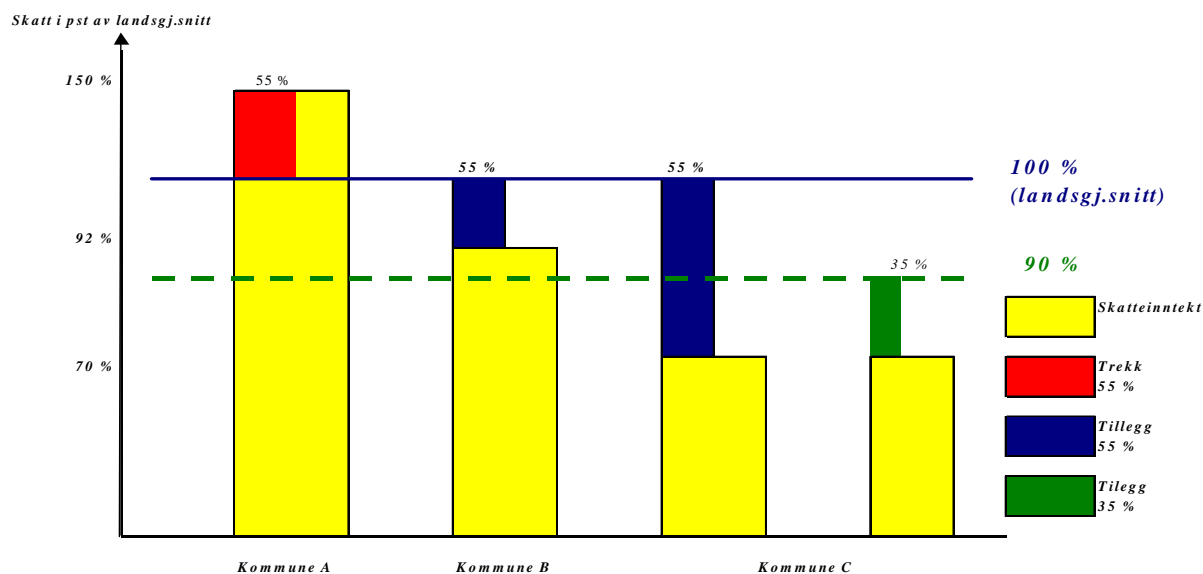
Før utjevning har funnet sted, kan altså noen kommuner få inn 2,5 ganger så mye skatt per innbygger som andre. Derfor omfordeles inntektene fra skattesterke til skattesvake kommuner, slik at folk skal få et tilnærmet likeverdig tjenestetilbud, uansett hvor i landet de bor. Tilsvarende utjevning av skatteinntekter finnes også i de andre nordiske land, se avsnitt 4.9.

Dagens inntektsutjevning foregår på følgende måte: Kommuner som har høyere skatteinntekter enn gjennomsnittet for landet, blir trukket 55 prosent av de inntektene som ligger over snittet. Og motsatt: Kommuner som har skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av differansen mellom sin egen skatteinntekt og gjennomsnittet.

Dessuten er det en ekstra kompensasjon for kommuner med skatteinntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Utover den allmenne kompensasjonen på 55 pro-

¹⁸ Skatt er inntektsskatt, formuesskatt, naturressursskatt, eiendomsskatt og inntekter på konsesjonskraft.

sent, får disse kommunene et tillegg på 35 prosent av differansen mellom egen skatt og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Systemet illustreres i figur 5.1.



Figur 5.1: Illustrasjon av inntektsutjevningen

Boks 5.1 Regneeksempler på endringer i skattøren

Virkning av endringer i skattøren på 0,5 og 2 øre. Tallene er i kr per innbygger.

Endring på	Skatteinntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnitt		
	75 prosent	100 prosent	125 prosent
0,5 øre	423	564	705
2,0 øre	1692	2256	2820

En endring på 0,5 øre vil føre til at de endrede inntektene varierer fra 423 kr per innbygger til 705 kr per innbygger. Forskjell mellom kommunene er 282 kroner. Ved en endring i skattøre på 2,0 øre vil disse forskjellene bli større. I 2004 var det rundt 90 prosent av kommunene som lå mellom øvre og nedre grense i tabellen.

Virkninger av endringer i skattøren for kommuner med ulik størrelse og skatteinntekter per innbygger som landsgjennomsnittet. Millioner kroner.

Endring i skattøren på:	Antall innbyggere				
	1 500	5 000	15 000	40 000	100 000
0,5 øre:	0,9	2,8	8,5	22,6	56,4
2,0 øre.	3,4	11,3	33,8	90,2	225,6

Antall innbyggere vil være med på å påvirke størrelsen på kommunenes inntekter. Beregningene viser blant annet at en kommune på 5000 innbyggere vil kunne ha mulighet til å få en merinntekt på ca. 2,8 millioner kroner, hvis skattøren økes med 0,5 øre. Effekten er avhengig av hvor mye skattøren endres.

Konsekvenser av friere beskatningsrett uten utjevning

Kommunene hadde i 2004 en skattøre på 13,2 prosent. Dette gav kommunene skatteinntekter på til sammen 81,5 mrd. kr. Dersom alle kommunene øker skattøren med 0,1 øre, tilsvarer det omtrent 520 mill. kroner¹⁹. En økning på 0,5 øre vil gi en inntektsvekst på ca. 2,6 mrd. kroner, 1,0 øre gir en inntektsvekst på 5,2 mrd. osv.

Det er mer relevant å se på endringer i kommuner med ulikt inntektsgrunnlag. Som en illustrasjon har man i boks 5.1 tatt for seg en endring i skattøren på 0,5 og 2 øre.

5.3 Hvordan unngå at kommunene blir ”melkeku” eller øksekomité”?

Uklar ansvarsfordeling mellom stat og kommune er en utfordring

I 2001 ble ordningen med konsultasjoner mellom staten og kommunesektoren ved KS etablert. Det skjedde på grunnlag av et forslag i utredningen fra inntektssystemutvalget i 1997:

”Utvalget foreslår at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klarere ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene. Gjennom samrådnigen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning ...”

Ordningen synes å ha bidratt til en mer samstemt virkelighetsforståelse mellom stat og kommunene. Rieper mfl.²⁰ påviser at uenigheten om tallgrunnlaget er mindre enn før.

Det er imidlertid stadig uenighet om hvilke oppgaver kommunesektoren kan realisere. Beregninger av økonomiske konsekvenser ved reformer og oppgaver er usikre. Det er dessuten eksempler på at staten har endret betingelsene underveis: I handlingsplanen for eldreomsorgen ble det innført krav som følge av regelendringer fra et fagdepartement. Finansieringen ble overlatt kommunene, uten at det ble foretatt beregninger av økte kostnader som følge av kravet (jf. Rieper mfl.).

Som følge av underfinansiering opplever mange kommuner at de blir en ”øksekomité”, hvor de må kutte i tilbud som allerede eksisterer. I tillegg kan friere lokal beskatningsrett øke faren for at kommunene blir en ”melkeku,” hvor den finansielle friheten blir brukt til å betale for statlige satsinger uten anvist inndekning.

Kommunenes tillit til staten påvirkes av eksempler som dette, og det kan igjen medføre at oppmerksomheten rettes mot staten, i stedet for at kommunene selv prøver å løse egne utfordringer. En slik effekt kan man også få ved det faktum at staten faktisk finansierer en stor del av tilbudet i kommunene. For kommunene vil det da være rasjonelt å søke å påvirke statens finansiering. Vi viser for øvrig til omtalen av det finansielle ansvarsprinsipp i avsnitt 3.1.

¹⁹ Finansdepartementet ga i svar til finansfraksjonen til Ap på Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet 2005 at en endring på 0,1 skattøre utgjorde en verdi på 520 mill kroner.

²⁰ Rieper, Olaf, Bengtson, Marie og Jens Blom-Hansen (2003): *Aftaler mellom kommune og stat – den norske konsultationsordning i skandinavisk og europeisk perspektiv*. København: AFK-forlaget. Utredning på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund.

Rattsø²¹ beskriver systemet på denne måten:

”Systemet inviterer til ansvarsfraskrivelse og press mot staten. Kommunene fremstår derfor offentlig i en viss grad som konkurrenter i elendighetsbeskrivelse som skal utløse økte midler fra staten. Nasjonale politikere sitter med ansvaret for velferdstilbudet som kommunene driver, men uten at de har tilstrekkelige virkemidler til å påvirke tilbudet. Staten overstyrer derfor kommunene på tvers om prinsippet om rammefinansiering”.

Dagens situasjon er med andre ord preget av et uheldig spill mellom staten og kommunene, samt elementer av underfinansiering. Igjen henvises det til kapittel 2, der dette er behandlet nærmere.

Friere skattøre kan øke faren for at kommunene blir ”melkeku” eller ”øksekomité”
Hvilken konsekvens vil en friere skattøre ha i en slik situasjon? Rune Sørensen²² peker på følgende mulighet:

”Med lokal beskatningsmyndighet kan nasjonale politikere vedta populære reformer, og overlate finansieringen til kommunene. Velgerne holder lokalpolitikere ansvarlige for skatteøkningene, mens nasjonale politikere tar æren for bedre tjenester.

Motsatt: hvis velgerne holder Stortinget ansvarlige for kommunale skatteøkninger vil det friste lokalpolitikere til å forbedre tjenestetilbudet. Regjeringspartiene straffes for skatteøkningen.”

Utfordringen vil være å sikre at økt frihet ikke fører til at kommunene havner i en av de fellene Sørensen nevner. I det følgende vil vi drøfte ulike tiltak som kan bidra til en klarere ansvarsfordeling.

Større enighet om kostnadene ved statlige initiativ

I Danmark blir kommunene i prinsippet kompensert for utgiftsdrivende statlige initiativ. Kostnadsberegninger foretas i dialog mellom de kommunale parter og representanter fra sektordepartementene. Det samlede rammetilskuddet blir så regulert, i samsvar med dette. Det er enighet mellom staten og KL (søsterorganisasjonen til KS) om at systemet fungerer tilfredsstillende.

Også i Norge bør en komme lenger i en felles enighet mellom stat og kommune når det gjelder kostnader knyttet til statlige reformer og krav. Her kan man trolig lære av de danske erfaringene.

Mer penger i potten?

For 2005 er maksimalsatsen 13,2 prosent for kommunene og 3,0 prosent for fylkeskommunene. Maksimalsatsen gjelder med mindre kommunestyret eller fylkestinget gjør vedtak om lavere satser. I snart 30 år har alle kommunene som tidligere nevnt brukt maksimalsatsen.

²¹ Rattsø, Jørn (2003): *Om finansiering av kommuner og velferdstjenester*. Utredning på oppdrag av KS

²² Sørensen, Rune (2005): *Kommunenes frihet til å kreve skatt. Velgernes kontroll med skattenivået i Norge*. Utredning på oppdrag for KS. Se internettidene til KS.

Siden skattereformen i 1992 har det vært en samlet skattøre for statlig og kommunal sektor på 28 prosent. Fastsettelsen av maksimalsatsen for kommuner og fylkeskommuner har vært en sentral del av den statlige styringen når det gjelder kommunesektorens inntektsrammer. Den statlige skattøren er tilpasset slik at skattyter i hele denne perioden har forholdt seg til den samlede skattøren på 28 prosent.

Det er politisk uenighet om hvor mye som skal til for å finansiere kommunesektoren. Denne utredningen går inn for en friere lokal finansiering på et prinsipielt grunnlag. Det er dermed ikke forutsatt et bestemt nivå for den statlige delen av finansieringen. Utvalget anbefaler derfor at den statlige normsatsen tar utgangspunkt i en videreføring av maksimalsatsen.

5.4 Hvordan sikre tilstrekkelig velgerkontroll?

Behovet for velgerkontroll

Et representativt demokrati innebærer delegasjon fra velgerne til folkevalgte organer, men det er ikke dermed gitt at skattesatsene som blir vedtatt nødvendigvis samsvarer med velgernes ønsker. Dette gjelder for kommunene så vel som for staten. .

Lokal beskatningsrett kan bidra til en aksentuering av dette. Rune Sørensen²³ argumenterer som følger:

”Oppgavefordelingen mellom stat og kommune vil skape utydelige politiske ansvarsforhold (fordelingspolitikk), noe som svekker velgernes evne til å stille de rette partier og folkevalgte til ansvar (informasjonsproblemet), og lokal beskatningsrett kan derfor lede til utilsiktet vekst i samlet skattenivå.”

Argumentasjonen springer ut fra Sørensens antagelse om at en friere skattøre vil medføre mer utydelige ansvarsforhold mellom stat og kommune. (se avsnitt 5.3) Det er imidlertid ikke sikkert det går slik. Tvert imot er det på det lokale nivået kort avstand mellom partier og velgere som kan gi grunnlag for en tydelig dialog med gode muligheter for velgerne å korrigere uønskede beslutninger.

En felles skattesats for alle kommuner gir ikke en politikk som samsvarer med velgernes ønsker. Faktum er jo at partiene har høyst ulike synspunkter når det gjelder ønsket skattesats (jf. Sørensen og Monkerud²⁴). Når alle kommunene velger samme skattesats, er resultatet at disse forskjellene ikke kommer til uttrykk i faktisk utført politikk på lokalplan. Formålet med en friere skattøre er nettopp å sikre større samsvar mellom velgernes ønsker og praktisk politikk.

God kontakt mellom partiene og velgerne sikrer riktige beslutninger

Det lokale folkestyret hviler på prinsippet at de valgte stilles til ansvar overfor velgerne i valg og at det utover dette er få krav til prosedyrer for hvordan dialogen skal skje mellom partiene og velgerne. Dette er også et fornuftig prinsipp. Man bør være svært forsiktig med å innføre

²³ Sørensen, Rune (2005): *Kommunenes frihet til å kreve skatt. Velgernes kontroll med skattenivået i Norge*. Utredning på oppdrag for KS. Se internettidene til KS.

²⁴ Sørensen, Rune og Lars Chr. Monkerud (2004): *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?* Trykt vedlegg til NOU 2005:6 (Lokaldemokratikommisjonen).

nye krav om prosedyrer som et obligatorisk system. Dette kan fort føre til et system uten den nødvendige fleksibiliteten. Dessuten undergraver det tilliten til at det lokale nivået selv kan finne frem til gode løsninger. Det forhindrer ikke at man i den enkelte kommune kan gjennomføre tiltak som kan gi en tydelig dialog med velgerne slik at man sikrer at det fattes beslutninger i tråd med velgernes ønsker.

Denne konklusjonen blir nærmere begrunnet i det følgende. For i prinsippet er det mulig å tenke seg at det blir lagt obligatoriske føringer for hvordan denne kontakten skal skje. Drøftingen tar utgangspunkt i en mulig gjennomføring av følgende tre tiltak:

- 1) Det kan kun gjøres endringer som er annonsert i forkant av valg. Alternativt er et tilsvarende opplegg gjennom folkeavstemninger.
- 2) Endringer som blir gjennomført gjelder for en begrenset periode.
- 3) Større frihet kun for investeringer i goder som svømmehall, kulturhus, veier etc.

Siktemålet med tiltakene er at det blir tydelig for velgerne hvilke konsekvenser økte eller reduserte inntekter får for tjenestetilbudet.

Fastlagte prosedyrer for dialog med velgerne er ikke heldig

En mulighet som Hagen reiser er å ”innføre et system hvor kommunale inntekter tillates økt dersom de lokale partiene på forhånd har formulert hva de skal anvendes til, og bare etter at velgerne har tatt stilling til skatteøkninger ved valg.” Her må politikerne før et valg gjøre nøye rede for bruken av økte inntekter som følge av en økt skattøre og tilsvarende for hvilke effekter skattelettelse vil ha for tjenestetilbudet.

Et slikt system er imidlertid ikke i samsvar med tradisjonell skatteteori hvor det ikke er anbefalt ikke å ha en direkte kobling mellom inntekts- og utgiftssiden i budsjettet. Bakgrunnen er blant annet at effektive beslutninger forutsetter frihet til å disponere midlene uavhengig av finansieringen. Det er for eksempel ikke gitt at inntektene tilsvarer utgiftene til det formålet de er tenkt å finansiere.

I praksis er det heller ikke hensiktsmessig med et system der velgerne for de neste fire årene eksakt vet hva midlene skal brukes til. Et slikt system vil gi for sterke bindinger i forhold til muligheter til å sikre konsensus på tvers av partier og nye utfordringer som dukker opp.

Dette forhindrer ikke at partiene i den enkelte kommune kan legge vekt på en tydeligere dialog med velgerne. Før valget legger det enkelte parti sine forslag om eventuelle endringer i skattøren i forhold til en statlig fastsatt normsats for inntektsskatten og hvilke konsekvenser økte eller reduserte midler får for tjenestetilbudet. Tilsvarende omtale gjøres for endringer i eiendomsskatten og for store endringer i gebyrene.

Siktemålet er å gjøre dialogen mellom velgerne og partiene tydeligere. Hele basisen for den kommunale skattleggingen er at skatten kan knyttes til noe kommunen faktisk har ansvar for og at dette er klart både for politiske partier og velgere. Det fordrer igjen en noenlunde klar grenseflate i forhold til det statlige ansvaret. En mulighet kan være at partene utarbeider en veileder med en klargjøring av dette forholdet.

Det kan også gjøres begrensninger, som at en økning av skattøren kun skal gjelde for en begrenset tidsperiode, for eksempel for en valgperiode.

Det er også mulig å knytte endringer i skattøren til folkeavstemninger. Løsninger med obligatoriske eller frivillige folkeavstemninger er blant annet drøftet av lokaldemokratikommisjonen. Flertallet går inn for at kommunene selv skal kunne bestemme om et forslag skal legges ut til frivillig folkeavstemning. En annen mulighet som kan benyttes er å arrangere folkemøter i tilknytning til forslag om endringer i skattesatsene.

Type oppgaver bør ikke begrenses

Det er mulig å avgrense større finansiell frihet til å gjelde investeringer i goder som kulturhus og svømmehaller. Dette er en type tiltak som har en definert prislapp og det er klart hva som er det kommunale ansvaret. Men til slike investeringer er det også knyttet driftsutgifter som fort kan bli glemt. Det er derfor heller ikke heldig med en lokal finansiering som kun omfatter investeringene. Dessuten vil en slik innsnevring føre at man bare delvis får høstet de positive gevinstene lokale skatter kan gi.

5.5 Hvordan sikre tilstrekkelig oppgavefrihet?

Oppgavefrihet som grunnlag for tilpasninger til samlede og individuelle behov

I rapporten har man tidligere tatt for seg den stadig sterkere statlige styringen av kommuneøkonomien, og den faren som eksisterer for at kommunene reduseres til en type statlige velferdskontorer. Utviklingen svekker kommunenes muligheter for å foreta fornuftige tilpasninger til samlede og individuelle behov i lokalsamfunnet. Den økte statlige styringen undergraver også statens prinsipper om rammefinansiering. Dette prinsippet er knapt reelt når de statlige bindingene som følger rammetilskuddet bare øker.

Modellene for lokal finansiering forutsetter at det er kommunene som har hovedansvaret for så vel de lokale tjenestene som finansieringen av disse. Skal kommunene kunne gjøre helhetlige disponeringer og prioriteringer ut fra egne definerte behov, er et slikt hovedansvar nødvendig. Parallelt med innføringen av disse modellene må det gjennomføres tiltak som tydeliggjør og styrker det kommunale ansvaret.

Dagens muligheter kan brukes bedre

Det er grunn til å understreke at kommunene tross alt har relativt gode muligheter til å foreta prioriteringer. Det ser man ved å studere sammensetningen av utgifter for kommuner som befinner seg på ulike inntektsnivå. Det er imidlertid ikke gitt at alle kommuner er seg bevisst mulighetene som finnes. Økt fokus på dette forholdet kan føre til at flere tar i bruk handlingsrommet som faktisk finnes.

Øremerkingen må fortsatt reduseres og holdes på et lavt nivå

I 2005 mottar kommunesektoren øremerkede tilskudd på 23,0 milliarder kroner. Det utgjør rundt 10 prosent av kommunenes samlede inntekter. De siste årene er omfanget av øremerkede tilskudd redusert ved at flere er lagt inn i rammetilskuddet.

Barnehagetilskuddet på omtrent 11 milliarder er det største øremerkede tilskuddet som er igjen. Det er også planlagt at dette tilskuddet skal legges inn i rammetilskuddet, men at dette gjennomføres når målet om full barnehagedekning er nådd.

Utviklingen har altså vært positiv de siste årene, og når også barnehagetilskuddet trolig fjernes, vil de øremerkede tilskuddene utgjøre en beskjeden del av kommunenes inntekter. Den største utfordringen er å forhindre at omfanget av øremerking igjen øker.

Redusere omfanget av lover og forskrifter

Lover og forskrifter fra statlig nivå begrenser kommunens handlefrihet. For det første gir staten stramme føringer for organisering og finansiering av driften. For barnehagene er det for eksempel bemanningsnormer og strenge regler for fastsetting av brukerbetalinger. For sykehjemmene reguleres driften av en egen type forskrift. Kommunenes oppgavefrihet blir selvsagt større om denne type lover og forskrifter fjernes.

Men også andre lover begrenser kommunenes handlingsrom. Tilknytningen til EØS har gitt begrensninger i den kommunale selvråderetten.²⁵ Det samme har den økte rettighetsfestingen, fastlagt på nasjonalt nivå. Løsningen er ikke nødvendigvis å avvikle rettighetene, men i stedet la kommunene overta ansvaret for å fastlegge dem.

Større kommunalt ansvar gir større mulighet for helhetlige løsninger

På flere områder er det nær sammenheng mellom statlig og kommunal oppgaveløsning. Det gjelder for eksempel helsetjenester. Her foreslår det såkalte samhandlingsutvalget²⁶ å utrede "en større omlegging av finansieringsordningen som sterkere understøtter kommunene som bestiller av tjenestene og som ansvarlig for at kommunen har et godt samlet helsetilbud".

5.6 Hvordan sikre tilstrekkelig effektivitet?

Normert skattøre kan også omfatte krav om effektivitet

Utviklingen i kommunenes samlede inntekter er en sentral faktor for den statlige styringen av norsk økonomi. Staten har da også virkemidler som gir mulighet for stram styring. Dette gjøres blant annet gjennom fastlegging av størrelsen på rammetilskuddet og andre statlige overføringer, samt gjennom fastlegging av den maksimale skattøren. Dersom man har laget en god prognose for skatteinngangen har staten også god kontroll på kommunenes inntekter.

Staten kan også presse kommunene til større effektivitet. Dette skjer ved at inntektene vokser mindre enn behovene for økt kommunal aktivitet. Det følger av landets demografiske utvikling, samt av befolkningens økende forventninger til tjenesteproduksjon, at aktivitetskravet øker.

²⁵ Hagen, Kåre (2005): *Politikkens juridifisering og lokaldemokratiets vitalitet*. Utredning på oppdrag for KS. Se internettsidene til KS.

²⁶ NOU 2005:3: *Fra stykkevis til helt*.

Også KS er opptatt av økt effektivitet. Men veien til ”øksekomité” er ikke lang. Dersom effektiviseringen ikke lar seg realisere vil oppgaven bestå i å kutte i tilbud som allerede eksisterer.

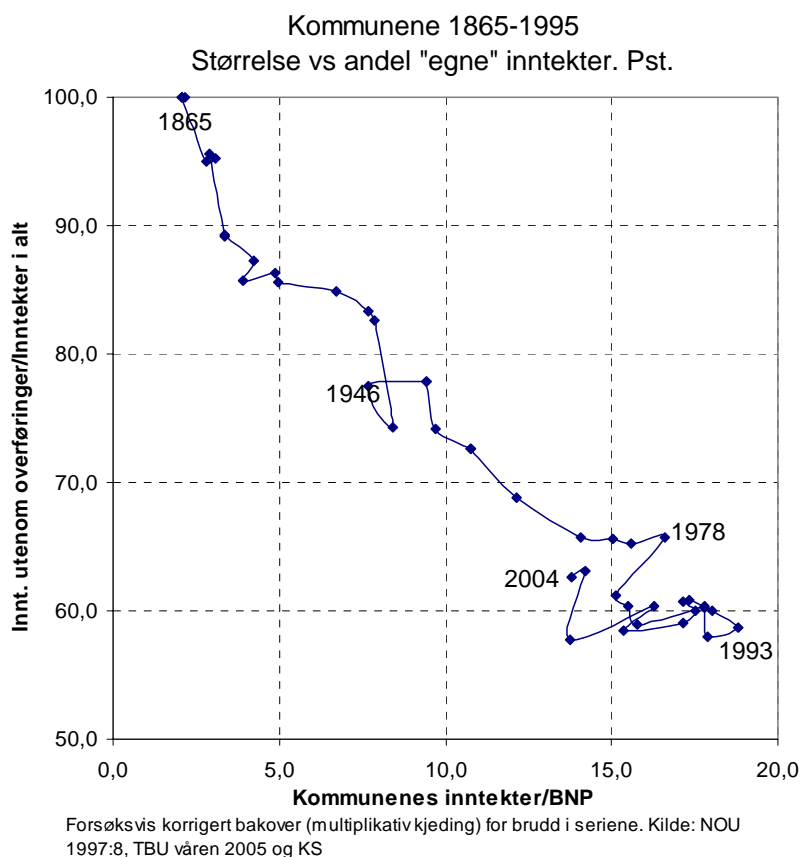
Noen vil kunne hevde at større kommunal frihet vil føre til mindre press på kommunene når det gjelder effektiv drift. Men staten har selvfølgelig fortsatt mulighet for overordnet styring, med krav om økt effektivitet. Dette skjer rett og slett gjennom størrelsen på overføringene til kommunesektoren.

Videre får den normerte statlige skattesatsen mye av den samme betydningen som den maksimale skattøre tidligere hadde. For utviklingen av denne skattesatsen er man avhengig av å gjøre tilsvarende vurderinger som man tidligere gjorde for maksimalsatsen. Og innenfor et slikt opplegg kan man fortsatt legge inn krav om bedring av produktiviteten. Det vises for øvrig til avsnitt 5.3, der man tar for oss behovet for større enighet når det gjelder kostnadene ved nye statlige initiativ.

Hva slags type tjenester skal så den statlige normsatsen dekke? Den skal først og fremst gi kommunene et økonomisk fundament, som igjen skal gjøre det mulig å drive tjenesteproduksjon innenfor de normer statlige lover og forskrifter setter. Det er imidlertid knapt mulig å beregne seg frem til hvor dyrt dette egentlig er. Til det er den statlige styringen ikke presis nok og det er rom for tolkning. Man kan derfor som i dag ta utgangspunkt i endringen fra ett år til et annet. Det er en overkommelig oppgave å beregne de økonomiske konsekvensene av endret statlig styring.

5.7 Hvordan sikre riktig størrelse på kommunal sektor?

Det synes å være en historisk erfaring at jo større andel kommunesektoren utgjør av økonomien, jo sterkere er den statlige styringen av sektoren. Figur 5.1 viser utviklingen i størrelsen av kommunesektoren i Norge, målt ved kommunenes inntekter som prosent av BNP, og graden av frihet, her målt som inntekter utenom statlige overføringer som prosent av inntekter i alt (er lik 100 – statlige overføringer som prosent av inntekter i alt).



Figur 5.1 Kommunenes inntekter/BNP

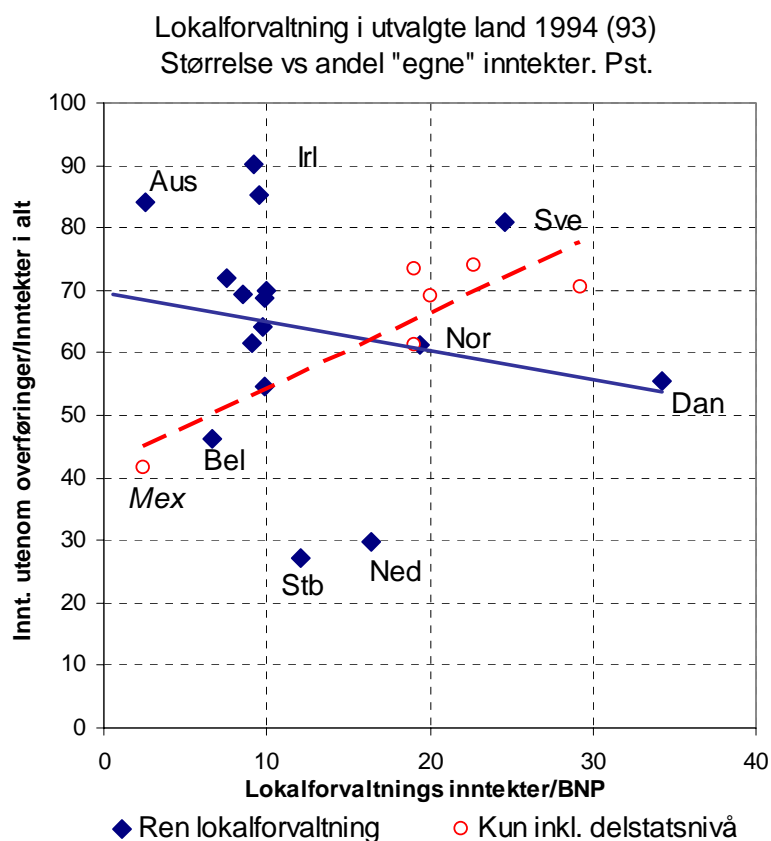
I NOU 1997:8 (s. 27)²⁷ tolkes den økte andelen statlige overføringer som et uttrykk for ønske om økt statlig styring: ”Med unntak av større vekt på ramrefinansiering på 1980-tallet, er utviklingen etter 1860 karakterisert ved økende statlig styring av kommunesektorens inntekter.”

Man ser tendensen i retning av en større kommunesektor, samtidig som den relative betydningen av statlige overføringer har økt. De siste ti årene har imidlertid kommunesektoren utgjort en stadig mindre andel av norsk økonomi, og andelen i 2004 var lavere enn i 1970. Også andelen egne inntekter har økt, men ikke i samme grad som den relative reduksjonen. Dermed har man de siste årene fått en kommunesektor som i andel av totaløkonomien er mindre enn i 1970, men som samtidig er underlagt en sterkere statlig styring.

En tilsvarende sammenheng mellom størrelsen på kommunesektoren (som andel av BNP) og statlig styring, finner man for øvrig ved å sammenligne ulike industriland, jf. figur 5.2.²⁸ Den heltrukne linjen viser den dominerende sammenhengen i datamaterialet. Jo større kommunesektoren i et land er, desto sterkere er graden statlig styring med sektorens inntekter. Sammenhengen reverseres imidlertid for de landene som har delstatsstruktur, dersom man inkluderer delstatsforvaltningen i lokalforvaltningen (jf. den stiplede linjen). Det er tydelig at delstater gis en helt annen type autonomi enn den rene lokalforvaltningen.

²⁷ NOU: 1997:8 *Om finansiering av kommunesektoren*. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.

²⁸ Dataene er hentet fra Söderström, Lars (1998): “Fiscal Federalism: The Nordic Way” i J. Rattsø (red.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective* i serien *Studies in fiscal federalism and state-local finance*. Cheltenham, UK/Northampton, MA, USA: Edward Elgar.



Kilde: Söderström (1998)

Figur 5.2: Lokalforvaltningsinntekter/BNP i utvalgte land

For øvrig er det grunn til å påpeke at Norge i 1994 lå på den heltrukne linjen som viser den gjennomsnittlige samvariasjonen mellom lokalforvaltningens størrelse og andelen egne inntekter. Men som det framgår var variasjonene rundt denne linjen stor. Blant annet hadde Sverige på samme tidspunkt en vesentlig større kommunesektor, og samtidig en vesentlig større egen finansiering, med andre ord mindre grad av direkte statlig styring med sektorens inntekter.

Innledningsvis kan man altså konkludere med at det er en generell sammenheng mellom størrelsen på kommunesektoren og graden av statlige overføringer/styring av sektoren. Det er trolig et gjensidig årsak/virkningsforhold mellom disse to variablene: Økte statlige overføringer gir en større kommunesektor, og en større kommunesektor gir behov for økt statlig styring.

Flyttingen av sykehusene i 2002, fra kommunesektoren til statlige forvaltningsbedrifter, bidro til en signifikant reduksjon i kommunesektorens andel av nasjonaløkonomien. Dette er i seg selv et argument for mindre statlig styring av sektoren, gitt den avveiningen en tradisjonelt har foretatt mellom størrelse på kommunesektoren og behovet for statlig styring. I det følgende skal man se at det også er andre argumenter som tilsier at avveiningen mellom størrelse og behovet for kontroll, nå bør endres.

Med fri inntektsdannelse for kommunene vil staten ikke lenger ha direkte styring med omfanget av kommunal sektor. Det betyr imidlertid ikke at staten mister alle virkemidler. Staten vil fortsatt i stor grad kunne påvirke omfanget av kommunesektoren gjennom grunnfinansieringen av statlig pålagte oppgaver, og vil dessuten kunne innføre skattestopp (som i Sverige og Danmark), eller sette øvre eller nedre grenser for den lokale friheten. Dessuten kan staten selvsagt påvirke størrelsen på offentlig sektor via størrelsen på statlig sektor.

Selv om redusert statlig styring og større grad av lokal frihet kan gi både redusert og økt kommunal sektor – altså en annen størrelse på kommunal sektor enn det vi har i dag (jf. avsnitt 4.1) – er ikke det i seg selv noe holdbart argument mot friere kommuner. Her kan det vises til et av argumentene *for* friere kommuner, nemlig at størrelsen på kommunesektoren skal avspeile innbyggernes ønsker, både hva angår den type kommunale tjenester man vil prioritere, omfanget av disse tjenestene, samt forholdet mellom offentlig virksomhet og privat konsum. Vi får altså den samfunnsmessig riktigste dimensjonering av kommunesektoren dersom omfanget bestemmes av hver enkelt kommune og dens innbyggere. Da følger det at statlig styring ikke uten videre kan gi ”en enda riktigere” dimensjonering av sektoren. Tvert imot, statlig overstyring vil gi en gal, dvs. ikke-optimal, dimensjonering.

Selv om frie kommuner i utgangspunktet selv er de beste til å avgjøre omfanget av kommunal sektor, kan en tenke seg situasjoner der statlig styring likevel kan være ønskelig, for eksempel fordi kommunene ikke tar hensyn til negative konsekvensene utenfor egen kommune. Skattekonkurransen kan være et eksempel på dette: En kommune med god økonomi kan sette ned skatten for å tiltrekke seg nye innbyggere. Tilstrømningen av nye innbyggere vil presse opp eiendomsprisene, noe som vil medføre at det er de med best økonomi og mest å spare på lavere skatt som flytter inn. Dette gir kommunen enda bedre økonomi, og dermed mulighet til å kutte skatten ytterligere. Det positive for kommunen er at det oppstår en god sirkel, men samtidig kan andre kommuner komme inn i en tilsvarende ond sirkel. Dermed kan også de bli presset til skattelette, selv om ikke økonomien tillater det. Resultatet kan bli en mindre kommunal sektor enn det som er samfunnsmessig ønskelig. Dessuten får prosessen selvsagt fordelingsmessige konsekvenser.

Skattekonkurransen er en kjent problemstilling fra andre land, og var det også i Norge i første halvdel av forrige århundre (etter 1978 har alle kommuner i Norge benyttet maksimal skattesats). En tilsvarende problemstilling på nasjonalt nivå er for øvrig aktuell for EU-landene, der spørsmålet om skatteharmonisering til stadighet dukker opp, men da med hovedvekt på beskatningen av kapital. For beskatning av arbeidskraft og fast eiendom, som er lite mobile størrelser jevnført med annen kapital, er antakelig problemet med skattekonkurransen noe mindre. Den skadelige effekten av skattekonkurransen tilsier imidlertid at den lokale beskatningsfriheten bør gjelde på marginen, dvs. at det i bunn bør ligge et nasjonalt inntektsfordelingssystem, som er uavhengig av den enkelte kommunes skattebeslutninger. Mange av de endringene en fikk i finansieringen av kommunene utover i forrige århundre hadde som formål å motvirke forskjeller mellom kommuner basert på ulikt inntektsnivå. Det er ikke anbefalelsesverdig å neglisjere erfaringene som lå bak disse endringene. Målet må i stedet være å justere systemet ut fra de nye erfaringene en senere har høstet, især hva gjelder samfunnsmessige ”kostnader” ved minket lokaldemokrati mv., jf. avsnitt 3.2.

En kan for øvrig også tenke seg mekanismer som kan gi en for stor kommunal sektor. Kommuner med god økonomi kan for eksempel heve kvaliteten på – eller innføre nye – tjenester. Dette kan medføre tilsvarende økte tjenester også for kommuner der en slik økning ikke er økonomisk forsvarlig. Politikere i disse kommunene kan så komme til å kreve at

regningen dekkes av staten, eller staten kan komme til å heve det generelle kravet til kommunene uten samtidig å yte statlig finansiering. I så fall kan god økonomi i enkelte kommuner bidra til en generelt større kommunesektor enn det som er ønskelig og håndterbart.

Men disse mekanismene kan kun tre i kraft fordi kommunene enten ikke er frie på inntekts-siden (staten har ansvaret for finansieringen) eller ikke har frihet på utgiftssiden. Det at slike mekanismer finnes er altså ikke et argument *mot* helt frie kommuner, men snarere et argument *for*. Ved å legge til grunn at kommunenes marginale inntekter skal stamme fra egne skattytere og ikke være overføringer fra staten, og ved samtidig å legge til grunn at Stortinget ikke skal kunne pålegge kommunene oppgaver uten tilstrekkelig finansiering i bunn, er vi sikret at kommunesektoren ikke blir større enn det som er ønskelig. En unngår dessuten spillsituasjoner, der kommunenes fokus rettes mot å utløse midler fra staten, jf. Tovmo (2005).²⁹

Et annet forhold som kan peke i retning av at kommunal sektor kan bli større enn samfunns-messig ønskelig, er ulike pressgruppers virksomhet – en virksomhet som ofte støttes av lokale eller nasjonale media. At slike pressgrupper ofte har vunnet fram, finnes det mange eksempler på. Men dette er en problematikk som gjelder hele offentlig sektor, og ikke bare kommunene. Noe argument mot friere kommunal inntektsdannelse kan det derfor ikke sies å være. Tvert imot! Et vitalt lokaldemokrati, der det er en nær forbindelse mellom oppgaver og finansiering, vil kunne fungere som et bolverk mot en oppsvulmet offentlig sektor. Faren for at offentlig sektor blir for omfattende, synes større innen et system der staten bestemmer de økonomiske rammene. Der er nemlig veien fra tiltak via kostnad til finansiering mer uoversiktlig, og følgelig mindre i øyenfallende.

Som det framgår: Argumentet for en viss statlig styring av kommunesektorens omfang er fremdeles relevant. Men dette behovet må veies mot andre hensyn, for eksempel behovet for et aktivt lokaldemokrati og en effektiv ressursutnyttelse gjennom lokalt baserte tilpasninger. Jo større kommunesektoren er som andel av totaløkonomien, jo viktigere blir disse hensynene.

5.8 Hvordan sikre makroøkonomisk stabilisering?

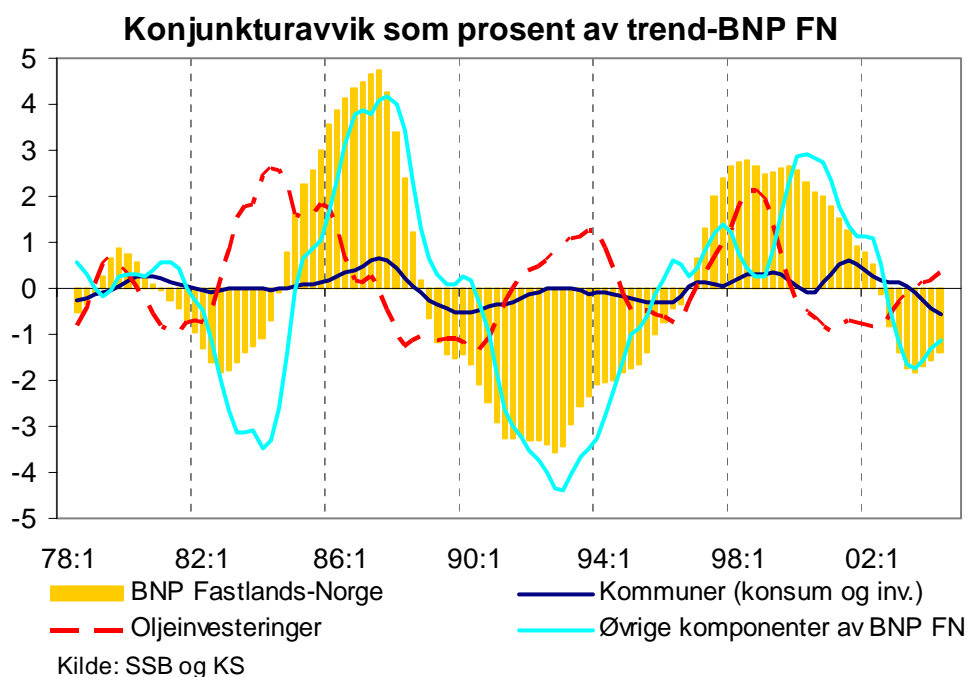
Det hyppigst brukte makroøkonomiske argumentet mot fri kommunal inntektsdannelse knytter an til stabiliseringspolitikken. Styringen av kommunesektorens inntektsrammer – og dermed etterspørsel – har tradisjonelt vært ansett som en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken. Mange frykter at en friere kommuneøkonomi vil være et destabiliserende element i økonomien. Kommuner kan – på linje med husholdninger og andre aktører – bidra til å forsterke konjunkturutslag, fordi inntektene – og dermed utgiftene – vil tendere til å svinge i takt med konjunktorene.

I NOU 1997:8 (s. 80) heter det: ”Den makroøkonomiske styringen tar bl.a. sikte på å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting, bl.a. ved å styre den samlede etterspørselen i økonomien. Kommunesektorens utgifter utgjør en betydelig andel av den samlede etterspørselen. I 1995 var kommunesektorens inntekter 167 milliarder kroner, noe som utgjør om lag 18 prosent av bruttonasjonalprodukt. Dette innebær-

²⁹ Tovmo, Per (2005): ”Kommunale beslutninger”. *Økonomisk forum* nr. 3, 2005.

er at styringen av kommunesektorens inntektsrammer er en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken.”

Denne beskrivelsen av behovet for makroøkonomisk styring og stabiliseringspolitikkenes oppgaver vil bli kommentert nærmere nedenfor. Det er imidlertid verd å ta med seg at trass i betydelige konjunktursvingninger de siste 30 årene, har kommunesektoren vist en temmelig stabil utvikling. (Jf. figur 5.3 som viser hvordan blant annet kommunalt konsum og investeringer har avvirket fra sin trendmessige utvikling over perioden 1978 til 2004.) Kommunesektorens bidrag til konjunkturbevegelsene i BNP for Fastlands-Norge har vært beskjedne. Det kan skyldes en vellykket stabiliseringspolitikk. Men motstykket er altså en sektor der friheten er begrenset, og der lokaldemokratiet lider under mangelen på reelt handlingsrom.



Figur 5.3 Konjunktursvingninger i norsk økonomi 1978–2004

Kommunesektoren kan forsterke konjunktursvingninger

I NOU 1997:8 (s. 81) heter det videre: ”Kommunesektoren regnes ofte for å være et destabiliserende element. Det har sammenheng med at kommunesektorens skatteinntekter vil øke i perioder med sterk vekst i økonomien. I den grad økte skatteinntekter resulterer i økte kommunale og fylkeskommunale utgifter, vil konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket. Denne destabiliserende effekten er sterkere jo mer konjunkturfølsomt kommunesektorens skattefundament er.”

Grunnlaget for dette resonnementet er ulik ”marginal forbrukstilbøyelighet” mellom private og kommunale aktører. Med uttrykket ”marginal forbrukstilbøyelighet” menes den delen av en ekstra krone i inntekt som går til økt konsum. Kommunene vil forsterke konjunktursvingninger dersom det kommunale forbruket er høyere enn de private aktørenes, for eksempel lønnstakernes. I så fall vil en krone i økt skatt fra lønnstakere til kommunene føre til at samlet konsum og investeringer øker.

Med høyere kommunale skattesatser, vil provenyvirkningene av økninger i skattegrunnlaget bli større, og konsekvensene for kommunenes utgifter vil dermed også kunne bli sterkere. Dette kan være en grunn til at den økte skattetilgangen til kommunene over tid har vært fulgt av en strammere regulering av de samme kommuners økonomiske frihet. Det var ikke plass til både sterkere kommunalt forbruk og stor grad av frihet.

Staten kan bruke kommunene til å dempe konjunktursvingninger

Når kommunene øker sin etterspørsel, vil det gi ringvirkninger i økonomien. Produksjon og sysselsetting øker, og det samme gjelder de private aktørenes inntekter. Dermed øker de sin etterspørsel til konsum og investeringer, noe som gir nye ringvirkninger i økonomien. Denne prosessen stanser opp etter hvert som økningen i inntekter lekker ut, enten i form av økte skatter til staten (som presumptivt ikke øker sin etterspørsel når skatteinntektene øker), i økt sparing i finansielle aktiva, eller i økt import.

I NOU 1997:8 heter det videre (s. 81): *”Statlige myndigheter styrer aktiviteten i kommunesektoren gjennom de årlige økonomiske oppleggene, der det settes en samlet inntektsramme for hele kommuneforvaltningen. ... For at denne styringen skal være effektiv må to forutsetninger være oppfylt. For det første må det være mulig å gi treffsikre anslag på skatteinntektene i kommende budsjettår.*

Den andre forutsetningen er at endringer i kommunesektorens inntekter også må få konsekvenser for utgiftene på relativt kort sikt. Det primære formålet med stabiliseringspolitikken er jo å påvirke etterspørselen. Det vil ikke være noen automatikk i at inntektsreduksjon et år medfører lavere kommunale og fylkeskommunale utgifter samme år. Kommuner og fylkeskommuner kan i noen grad opprettholde utgiftsnivået ved å overføre midler fra driftsfond eller ved å lånefinansiere en større andel av investeringsutgiftene.”

Her pekes det på at dersom staten skal kunne styre utgiftene i kommunene gjennom inntektene, så forutsetter det at ”forbrukstilbøyeligheten” er stor. Det som i sitatet i forrige avsnitt var et problem for stabiliseringspolitikken (at ”forbrukstilbøyeligheten” er så stor at kommunene forsterker konjunktursvingninger) har i sitatet i dette avsnittet blitt en forutsetning for at staten skal kunne bruke kommunene til å stabilisere konjunkturutviklingen.

Hvor sterkt økt etterspørsel fra kommunene påvirker den samlede aktiviteten i landet, omtales som ”multiplikatoren”. Den måler enkelt sagt hvor mange kroner BNP øker med når offentlige utgifter til konsum og investeringer øker med en krone. Men virkningen vil selvsagt avhenge av hvilke deler av kommunenes utgifter til konsum og investeringer som økes.

Dersom både multiplikatoren og den marginale forbrukstilbøyeligheten er stor, trekker det i retning av at kommunenes inntekter bør og kan brukes i stabiliseringspolitikken. Hvis enten multiplikatoren eller forbrukstilbøyeligheten er liten (eller begge er små), er det verken behov eller mulighet for å bruke kommunenes inntekter i stabiliseringspolitikken.

For en gitt marginal forbrukstilbøyelighet, vil betydningen av utviklingen i kommunenes inntekter for økonomien som helhet avhenge av multiplikatoren, som igjen avhenger av virkemåten til økonomien. Er vi opptatt av kommunenes relative betydning for økonomien, må vi også trekke inn kommunesektorens størrelse i forhold til resten av økonomien. Vi vil nå vise at størrelsen på multiplikatoren har falt de senere årene, og samtidig peke på at kommunesektorens relative størrelse, sett i forhold til den totale norske økonomien, kan være overdrevet.

Begge deler trekker i retning av redusert behov og mulighet for å bruke kommunenes inntekter i stabiliseringspolitikken.

Hvor stor del av samlet etterspørsel står kommunene for?

Kommunenes inntekter som andel av BNP er et vanlig brukt mål når kommunesektorens størrelse skal angis. Dette brukes blant annet som én nøkkelindikator i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, men da som andel av BNP for Fastlands-Norge. Selv om dette kan være en brukbar indikator for utviklingen i kommunesektorens andel av økonomien over tid, sier den egentlig ikke noe om hvor stor andel av samlet etterspørsel sektoren står for. BNP er – tross navnet brutto nasjonalprodukt – egentlig et nettomål, i den forstand at utgifter til produktinnsats – som inngår som del av den samlede etterspørselen i økonomien – er trukket ut. Samlet bruttoproduksjon er således ca. 2/3 større enn BNP, og kommunenes inntekter som andel av bruttoproduksjonen blir tilsvarende mindre. Inntektene som andel av BNP vil derfor overdrive kommunenes betydning for den samlede etterspørselen i økonomien.

Dersom en ønsker et mål på etterspørselen for å sammenligne med BNP, er kommunenes utgifter til konsum- og realinvesteringsformål mer relevante enn de samlede inntektene. Disse utgiftene utgjorde i 1996 14 prosent av BNP, og andelen lå om lag på dette nivået helt fram til sykehusene ble overført til staten i 2002. I 2004 var andelen nede i 11,8 prosent.

Det kan imidlertid innvendes at en heller bør se kommunesektorens etterspørsel i sammenheng med samlet *etterspørsel* i økonomien, i stedet for i sammenheng med verdiskapningen (BNP). Ser vi summen av kommunalt konsum og investeringer som andel av samlet etterspørsel til konsum, investeringer og eksport, var den 9,1 prosent i 2004. Inkluderer vi etterspørselen etter produktinnsats i samlet etterspørsel, var andelen kun 5,7 prosent.

Et alternativ til å bruke kommunenes andel av samlet etterspørsel som mål, er å måle kommunenes andel av samlet produksjon. Også dette målet gir et klart lavere tall enn den tradisjonelt brukte indikatoren. Etter hvert kanaliseres en stor del av kommunenes utgifter til konsumformål til såkalt produktkjøp. Det betyr at privat sektor leverer produkter direkte til husholdningene, mens kommunene kun betaler for produktene. Dessuten leveres kommunale investeringer oftest direkte fra privat sektor. Kommunenes andel av samlet produksjon i Norge utgjorde i 2004 således 8,9 prosent målt ved bruttoproduktet, og kun 7,0 prosent målt ved bruttoproduksjonen i økonomien.

Måler vi derimot kommunenes størrelse ut fra deres andel av sysselsettingen, får vi igjen større tall. Kommunesektoren sto i 2004 for 15,4 prosent av utførte timeverk og hele 19,7 av samlet antall sysselsatte. Den høyere andelen av timeverk enn av samlet produksjon, skyldes dels at kommunal virksomhet i seg selv er relativt arbeidsintensiv, slik tjenesteytende virksomheter normalt er, og dels at en i Nasjonalregnskapet måler produksjonen i kommunesektoren ved produksjonskostnadene, mens den for privat sektor måles ved salgsinntektene (som fortrinnsvis bør overstige kostnadene). Forskjellen mellom andelen av utførte timeverk og andelen av sysselsatte, skyldes en relativt høy deltidsandel for sysselsatte i kommunesektoren. Andelen av samlet sysselsetting overdriver for øvrig i hvilken grad kommunesektoren utgjør en konkurrent om arbeidskraften i forhold til annen produksjon, siden erfaringer viser at økt kommunal aktivitet i seg selv kan utløse økt arbeidstilbud (for eksempel gjennom økte stillingsandeler). Det synes altså som det i noen grad finnes en særskilt pool med arbeidskraft, som mange andre sektorer uansett ikke har tilgang til.

Konklusjonen må bli at kommunesektorens betydning for samlet etterspørsel er vesentlig lavere enn de 18 prosentene som NOU 1997:8 la til grunn, selv om deres andel av sysselsettingen modifierer dette utsagnet noe. Kommunesektorens betydning for stabiliseringspolitikken må dermed reduseres tilsvarende.

Nye handlingsregler for finans- og pengepolitikken har gitt redusert multiplikator

I 2001 ble det innført et sett nye handlingsregler for finans- og pengepolitikken. Endringen innebærer i korte trekk at en skal ta mer langsiktige hensyn til næringsstruktur ved fastleggelsen av finanspolitikken. På den annen side skal pengepolitikken brukes mer aktivt i konjunkturreguleringen, først og fremst for å stabilisere prisveksten. Dette innebærer i stor grad at en også må stabilisere realøkonomien.

Gjennom denne endringen fikk pengepolitikken en økt betydning – og finanspolitikken en redusert – når det gjaldt å sikre makroøkonomisk stabilisering. Dette er en grunnleggende endring fra regimet de foregående femti årene, der finanspolitikken var den viktigste faktoren for å oppnå makroøkonomisk stabilitet, og pengepolitikken var rettet inn mot andre mål.

Reguleringen av kommunenes utgifter gjennom deres inntekter er en del av den finanspolitiske stabiliseringspolitikken. Omleggingen innebærer følgelig at en kan legge mindre vekt også på stabilisering av kommuneøkonomien, når det er konjunkturutviklingen en vil ta hensyn til. Det er to grunner til dette: For det første har pengepolitikken som tidligere nevnt overtatt noe av stabiliseringsansvaret. Dette medfører, for det andre, at finanspolitikken er mindre effektiv som stabiliseringspolitisk virkemiddel siden multiplikatoren er blitt redusert. Det første er et faktum, det andre krever en nærmere begrunnelse.

Med liberaliseringen av kredittmarkedet på første halvdel av 1980-tallet, økte multiplikatorene i økonomien.³⁰ Det skyldtes at husholdningene og bedriftene dermed sto fritt til å øke låneopptaket dersom det ble bedre tider. I det gamle regimet med regulering av kredittvolumet var ikke dette mulig, siden "lånerammene" til enhver tid var fylt opp. Uten slike utlånsrammer, ville en økning i utlånene før eller senere komme tilbake til bankene som økte innskudd, og dermed gi grunnlag for ytterligere utlån (kredittmultiplikatoren). En kunne tenke seg at med økt utlånsvolum så ville lånerentene også øke, som en ren markedsrespons, noe som på sikt ville dempe utlånene. Men siden vi på det tidspunkt fortsatt hadde et valutakursmål for pengepolitikken, der sentralbanken fastsatte rentene av hensyn til valutakursen, så økte ikke rentene som en direkte følge av det økte utlånsvolumet. En slik respons kom kun i den grad det påvirket utenriksøkonomien og inflasjonsforskjellen mellom Norge og utlandet, dvs. de kom med et tidsetterslep.

Med de endringer som har skjedd i pengepolitikken de siste årene, har størrelsen på multiplikatoren igjen falt. Med overgang til flytende valutakurs og inflasjonsmål for pengepolitikken, der sentralbanken setter renten med tanke på inflasjonen to-tre år fram i tid, vil en økt aktivitet i kommunene raskt føre til økte renter og sterkere krone, noe som demper utslaget på samlet produksjon.

Hvordan multiplikatoren er blitt påvirket av disse endringene kan belyses gjennom ulike versjoner av SSBs makroøkonomiske modeller KVARTS og MODAG, jf. tabell 5.1. MODAG

³⁰ Hove, Stein-Inge. og Torbjørn Eika (1994): *KVARTS: Modellen bak prognosene*. Økonomiske analyser 9/94.

og KVARTS er grunnleggende sett samme modell, men basert på ulik tidsoppløsning på dataene (kvartalsvise vs årlige data). Av tabellen ser vi at etter hvert som en åpner for en modellbestemt – dvs. flytende – valutakurs og deretter en inflasjonsmålstyrt rentesetting, så reduseres multiplikatoren kraftig, særlig på mellomlang sikt.

Tabell 5.1: Effekten på BNP for Fastlands-Norge i prosent av en økning i offentlige utgifter til konsum- og investeringsformål tilsvarende 1 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Faste priser.

	1. år	2. år	5. år	10. år
MODAG (uendret rente og valutakurs)	1,0	1,1	1,6	1,7
KVARTS (uendret rente, modellbestemt valutakurs)	1,1	1,1	1,3	1,2
KVARTS (antatt renterespons, modellbestemt valutakurs)	1,0	0,8	0,6	0,5

Kilde: Johansen, P.R og J.A. Jørgensen: Under publisering i serien Rapporter, Statistisk sentralbyrå.

La oss som et eksempel se på hva en økning i oljeinvesteringene vil kunne avstedkomme. Først vil en renteøkning dempe de direkte etterspørselseffektene på privat sektor. I neste omgang vil pengepolitikken bidra til å dempe effekten av kommunenes reaksjoner på den økte aktiviteten. Siden multiplikatoren er redusert, vil også effekten av økt aktivitet i kommunesektoren blir mindre. Det er dermed mindre behov for statlige inngrep for å regulere kommunenes økonomi. Skulle staten likevel ønske å bruke kommuneøkonomien til å påvirke makroøkonomien, vil tiltaket være mindre effektivt enn før.

Skal konkurranseutsatt sektor blø for kommunal skattefrihet?

Når både sterke konjunkturrendringer og en mindre stram styring av kommuneøkonomien gir mindre svingninger i økonomien, fører dette til at kronkursen styrker seg. Resultatet blir svekket konkurranseevne for bedrifter som opererer på et internasjonalt marked. Om dette er en god eller en dårlig ting, avhenger av hvordan konjunkturrendringene oppstår.

Dersom konjunktursvingningene stammer fra utlandet, ved at eksportnæringenes produksjon øker, vil bidraget til svekket konkurranseevne for eksportbedriftene gjennom økt kommunal aktivitet motvirke den initiale konjunkturimpulsen, dvs. bidra til å stabilisere eksportbedriftene. I en slik situasjon vil konjunkturforløpet i norsk økonomi være i fase med konjunkturforløpet internasjonalt. Da vil sterkere krone være et godt virkemiddel for å stabilisere konjunkturerne. Dette var det normale konjunkturforløpet for norsk økonomi på 1950-, 60- og begynnelsen av 70-tallet.

De siste 25–30 årene har imidlertid konjunktursvingningene i norsk økonomi først og fremst stammet fra svingninger i oljeinvesteringene (jf. figur 5.3) og fra den måten en gjennomførte dereguleringen av kredittmarkedet på i 1980-årene.³¹ Finanspolitikken har også bidratt til å forsterke konjunkturutslagene i en del tilfelle.³² Når slik virksomhet gir opphav til konjunktursvingninger, er det riktig at mindre stram styring av kommunesektoren vil kunne bidra til å forsterke den initiale konjunkturreffekten på eksportnæringene. Men i slike tilfelle vil det være å rette baker for smed, dersom staten pålegger kommunesektoren å stabilisere konjunkturutviklingen av hensyn til konkurranseutsatt sektor. Konjunktursvingningene oppstår jo i dette tilfellet enten direkte via politikken på statlig nivå, eller gjennom en for svak statlig regulering av investeringsaktiviteten i oljesektoren, en sektor der staten i prinsippet kan regulere det meste, fra letevirkosomhet til investeringer på felt i produksjon.

³¹ Moum, Knut og Hove, Stein-Inge (1997): *Fra kjøpefest til ledighetskø. Kredittliberalisering, konsumutvikling og konjunktursvingninger 1983–1993*. Økonomiske analyser 8/97.

³² Bowitz, Einar, og Hove, Stein-Inge. (1996): *Business cycles and fiscal policy: Norway 1973-93*. Discussion Papers No. 178, Statistisk sentralbyrå.

Dersom det er den økonomiske politikken på statlig nivå som er for ekspansiv, er det rimelig at staten selv korrigerer sin aktivitet, framfor at kommunesektoren skal gjøre det. I denne sammenheng er det også relevant at staten raskere får kontroll over egen utgiftsvekst, enn den påvirker kommunesektorens utgifter. Det samme gjelder regulering av oljeselskapenes investeringer.

Dersom kommunalt folkestyre underordnes behovet for makroøkonomisk styring, mens for eksempel oljeselskapenes virksomhet ikke underlegges en slik styring, følger det logisk at det lokale folkestyret anses for å være en mindre vesentlig målsetting enn oljeselskapenes frihet til å avgjøre egen investeringsaktivitet, uavhengig av samfunnsøkonomiske konsekvenser. På grunn av skatteregimet er det samtidig staten som bærer store deler av de privatøkonomiske kostnadene.

Det at slike faktorer – især oljeinvesteringer – har gitt de sterkeste bidragene til konjunktursvingningene i norsk økonomi de siste 30 årene³³ kan tilsi at stabiliseringspolitikken har vært mislykket. Årsaken kan i så fall være at man har feil fokus når det gjelder hvilke faktorer som påvirker konjunktorene.

Dessuten må en huske på at selv med friere inntektsdannelse vil staten fortsatt kunne påvirke kommunesektorens inntekter gjennom å justere størrelsen på de statlige overføringene. Staten kan også gi seg selv mulighet til å innføre skattestopp, slik den kan i Sverige og Danmark. En kan også tenke seg en situasjon der staten skattlegger kommunesektoren ut fra hensynet til både størrelse og makroøkonomisk stabilitet. Det ville bety at kommunene i større grad styres indirekte, mer på linje med privat sektor.

³³ Jf. Statistisk sentralbyrå: *Kilder til konjunkturbevegelser i norsk økonomi 1973-93*. Økonomiske analyser 8/97 og Johansen, Per-Richard. og Eika, Torbjørn: Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet. Vedlegg 11 i ”En strategi for sysselsetting og verdiskapning”, NOU 2000:21.

Referanser

- Berglund, Frode og Marte Winsvold (2005): *Unge folkevalgte*. NIBR-rapport 2005:9
- Borge, Lars Erik, Fredrik Carlsen og Jørn Rattsø (1999): "Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt". *Sosialøkonomen* nr. 6/1999
- Bowitz, Einar og Stein-Inge Hove (1966): *Business cycles and fiscal policy: Norway 1973-93*. Discussion Papers No. 178. fra Statistisk sentralbyrå
- ECON (2005): *Boligmasse i fylker og kommuner*. Notat 2005-006
- Fimreite, Anne-Lise (2003): *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett. Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rapport 8:2003 fra Rokkansenteret
- Fimreite, Anne Lise og Per Lægred (2005): "Statlig samordning og kommunalt selvstyre." Vedlegg til Norges offentlige utredninger 2005:6 (Lokaldemokratikommisjonen)
- Hove, Stein Inge og Torbjørn Eika (1994): KVARTS: *Modellen bak prognosene*. Økonomiske analyser 9/94
- Hagen, Kåre (2005): *Politikkens juridifisering og lokaldemokratiets vitalitet*. Utredning på oppdrag for KS
- Håkonsen, Lars (2005): *Vurdering av alternative skattegrunnlag for friere lokal beskatningsrett*, TF-Notat nr. 16/2005, Telemarksforskning-Bø
- Håkonsen, Lars, Knut Løyland og Kjetil Lie (2000). *Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger*. Telemarksforskning – Bø, TF-rapport nr. 180
- Johansen, Per Richard og Torbjørn Eika (2000): *Drivkrefter bak konjunkturforløpet på 1990-tallet*. Vedlegg 11 i *En strategi for sysselsetting og verdiskapning*, NOU 2000:21
- Johansen, Per Richard og Jørn Arne Jørgensen (2005): Foreløpig uten tittel. Under publisering i serien Rapporter, Statistisk sentralbyrå
- KOU 2003:3: *Velferd – virkelighet og visjoner*. Oslo: Kommuneforlaget
- Helge O. Larsen og Audun Offerdal (1992): *Demokrati uten deltakere? Arbeidsvilkår og lederroller i lokalpolitikken*. Oslo: Kommuneforlaget
- Moum, Kjell og Stein-Inge Hove (1997): *Fra kjøpefest til ledighetskø. Kredittliberalisering, konsumutvikling og konjunktursvingninger 1983–1993*. Økonomiske analyser 8/97
- Mörk, Eva (2004): "Kommunpolitiker og väljares preferenser för lokala skatter " Innlegg på Nordisk skattevitenskapelig forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober 2004

- NOU 2005:6: *Samspill og tillit*. Lokaldemokratikommisjonen. Kommunal- og regionaldepartementet
- NOU 2005:3: *Fra stykkevis til helt*. Helse- og omsorgsdepartementet
- NOU 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren*. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Rattsø, Jørn (2003): *Om finansiering av kommuner og velferdstjenester*. Utredning på oppdrag av KS
- Rieper, Olaf, Marie Bengtson og Jens Blom-Hansen (2003): *Aftaler mellom kommune og stat – den norske konsultationsordning i skandinavisk og europeisk perspektiv*. København: AKF-forlaget. Utredning på oppdrag av Kommunenes Sentralforbund
- Saglie, Jo og Tor Bjørklund (red.) (2005): *Lokalvalg og lokalt selvstyre*. Gyldendal Akademisk
- SSB (1997): *Kilder til konjunkturbevegelser i norsk økonomi 1973-93*. Økonomiske analyser 8/97
- Sunnevåg, Kjell og Guttorm Schjelderup (1997): "En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet". Vedlegg 4 i Norges offentlige utredning 1997: 8. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Sørensen, Rune (2005): *Kommunenes frihet til å kreve skatt. Velgernes kontroll med skattenivået i Norge*. Utredning på oppdrag for KS
- Sørensen, Rune og Lars Chr. Monkerud (2005): *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?* Trykt vedlegg til NOU 2005:6 *Samspill og tillit*. Lokaldemokratikommisjonen
- Söderström, Lars (1998): "Fiscal Federalism: The Nordic Way" i Jørn Rattsø (red.): *Fiscal Federalism and State-Local Finance. The Scandinavian Perspective*. I serien *Studies in fiscal federalism and state-local finance*. Cheltenham UK/ Northampton, MA, USA: Edward Elgar
- Tovmo, Per (2005): *Kommunale beslutninger*. Økonomisk forum nr. 3, 2005
- Vabo, Signy Irene (1994), *Statlig styring av kommunesektoren*. Oslo: NIBR-rapport 1994:20
- Vetter, Angelika (2002): *Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa?* Opladen: Leske + Budrich

Vedlegg 1: Finansiering av kommunene og statlig styring

Kommunesektorens plass i det norske samfunnet

Kommunesektoren i Norge er mindre enn Sverige og Danmark

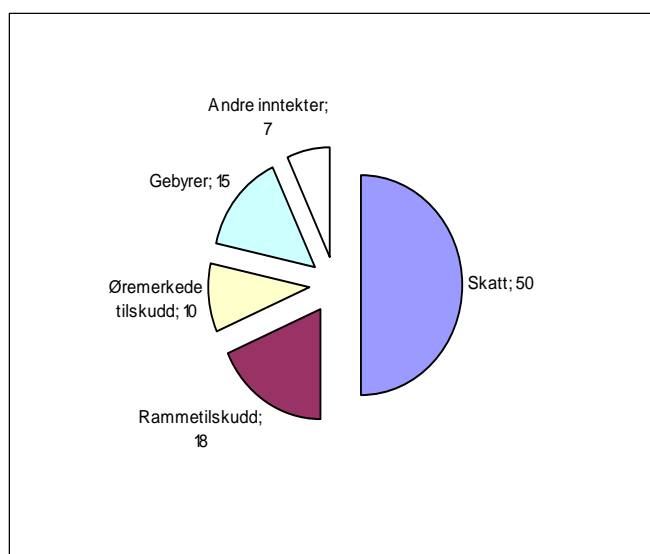
I 2004 utgjorde kommunalt konsum i Norge 13,2 prosent av brutto nasjonalprodukt, mens det kommunale konsumet utgjorde 59 prosent av det samlede offentlige konsumet. Sammenliknet med Sverige og Danmark har den norske kommunale sektor en mindre plass i økonomien. I for eksempel Sverige utgjør kommunalt konsum 20 prosent av verdiskapningen og 71 prosent av det offentlige konsumet.

Sammensetningen av inntektene

For 2005 er kommunesektorens inntekter anslått til ca. 226 milliarder kroner.

Skatteinntektene utgjør om lag halvparten av sektorens inntekter. Skatt på inntekt og formue utgjør ca. 94 pst. av skatteinntektene, mens eiendomsskatten utgjør ca. 4 pst. av sektorens samlede skatteinntekter.

Tilskudd fra staten utgjør 28 pst. av inntektene. Gebyrer fra brukerne utgjør 15 prosent.

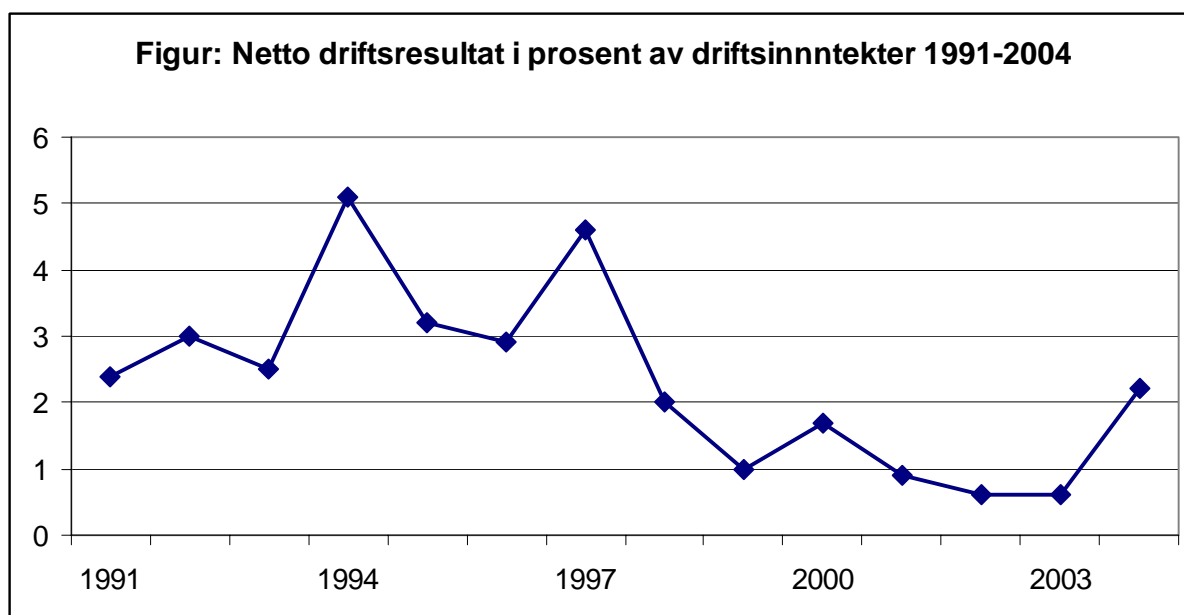


Figur 1: Sammensetning av inntektene

Av andre inntekter er momskompensasjonen på 11 milliarder den største inntektskilden.

Økende ubalanse mellom inntekter og utgifter

Utviklingen i kommuneøkonomien etter 1998 er kjennetegnet ved svake driftsresultater, et høyt investeringsnivå og store underskudd før lånetransaksjoner. Nettodriftsresultatet har i denne perioden vært lavere enn det anbefalte nivået på 3 prosent av driftsinntektene. Samtidig har sektorens nettogjeld økt. Dette er en utvikling som betyr at kommunene tærer på formuen og er i så måte i konflikt med formuesbevaringsprinsippet. Ubalansen i kommuneøkonomien skyldes blant annet manglende samsvar mellom inntekter og oppgaver.



Figur 2: Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter 1991-2004

Hvorfor går utviklingen i retning statens velferdskontor?

Gode intensjoner

Rammestyring ble etablert som et sentralt prinsipp med innføringen av det kommunale inntektssystemet i 1986. Da ble en rekke øremerkede tilskudd samlet i et rammetilskudd. Også i mandatet for det nåværende inntektssystemutvalget blir det slått fast at rammefinansiering er ønsket hovedmodell for kommunesektoren.

Kommuneloven fra 1992 gir også økt frihet for kommunene. Loven innebærer en fristilling i forhold til tidligere sektorlovgivning. Et av lovens viktigste element er at den åpner for lokal tilpasning av kommunens politiske og administrative organisering (Fimreite og Læg Reid 2005)³⁴. Kommunene har erstattet den tidligere sektorbaserte hovedutvalgsmodellen med et mangfold av organisatoriske løsninger.

Et annet eksempel på større frihet er at kommunene fra 2001 kan ta opp lån uten godkjenning fra departementet. Forutsetningen for et slikt låneopptak er at kommunen ikke er med i register over kommuner som ikke er i økonomisk balanse (ROBEK). Før de nye reglene trådte i kraft, måtte alle kommuner ha godkjenning.

Likevel går utviklingen i motsatt retning

Parallelt med gode intensjoner og prinsipper på overordnet nivå, har staten på ulike områder etablert nye former for styring av hvordan oppgavene skal løses. Etableringen av minstestandarder og rettigheter er eksempler på dette.

Det statlige inntektssystemet for kommunene gir staten muligheten til styring hvor det ikke nødvendigvis er samsvar mellom de økonomiske rammene og kravene som stilles. En konse-

³⁴ Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid (2005): *Statlig samordning og kommunalt selvstyre*. Vedlegg til NOU 2005:6 (Lokaldemokratikommisjonen)

kvens er at kommunene må administrere kutt som følge av manglende konsistens i den statlige politikken.

Fimreite (2003)³⁵ beskriver situasjonen som følger:

”Det som blir utfordringen fremover når statens krav bl.a. knyttet til rettigheter blir stadig flere, og den ”rikspolitiske metodikk” synes å være slik at det ikke kan forventes noen reduksjon eller endring i sektorfokus, samt at innbyggernes forventninger blir stadig større, blir for kommunene å foreta en form for negativ ”samordning og prioritering”.”

Men hvorfor blir det slik?

Det er naturlig å spørre hvorfor praktisk politikk går på tvers av de overordnede intensjonene og prinsippene. Dette spørsmålet blir drøftet i Fimreite og Læg Reid (2005)³⁶ som peker på at sektoriseringen på statlig nivå har økt, og at dette blant annet henger sammen med den statlige reformpolitikken gjennom etatsstyring og fristilling gjennom mål og resultatstyring. Når den sektororganiserte kommunen svekkes, konkurrerer aktørene på statlig nivå om å innføre nye virkemidler for å hindre at kommunene nedprioriterer nettopp ”deres” områder. Enda mer sektoriserede statlige aktører tar i bruk nye, og styrker gamle, reguleringsmekanismer på tvers av forvaltningsnivåene. Dette også for å styrke sin egen posisjon i den horisontale statlige samordningsprosess.

Samtidig har staten på ulike områder etablert nye former for styring av hvordan oppgavene løses. Etableringen av minstestandarder og rettigheter er eksempler på dette.

Et annet element, som kan gi et press i samme retning som nevnt ovenfor er ulike oppslag i mediene om likt tilbud til alle brukerne i hele landet. Slike oppslag tar som regel utgangspunkt i at brukerne bør ha de samme rettighetene uavhengig hvor de bor. Argumentet om at det er gode grunner til at kommunene bør kunne foreta tilpasninger til lokale preferanser og behov, kommer sjelden frem. For politikerne er det enklest å akseptere utgangspunktet til media og gå inn for tiltak som sikrer større likhet. Et forsvar for kommunale interesser er derimot mer krevende fordi et slikt forsvar utfordrer ”logikken” til mediene om et like godt tilbud til alle brukerne.

Kåre Hagen³⁷ gir en mer grundig omtale av det han kaller en juridifisering av politikken, som blant annet økt rettighetsfesting. Han peker på at utviklingen av sosiale rettigheter har bidratt til å gjøre adgangen til sosiale rettigheter mindre tilfeldig. Det er stor enighet om at utviklingen av disse rettighetene er en vesentlig faktor bak det høye nivået på den sosiale integrasjonen i Norden. Dette gjelder også tillit til det politiske systemet og landenes evne til å utvikle en vellykket kombinasjon av en åpen økonomi og levekårsutjevning.

Hagen peker videre på at det er et press fra innbyggerne i retning av økt forutsigbarhet. For en nybakt småbarnsfamilie kan velferden være vel så mye knyttet til forutsigbarheten i

³⁵ Fimreite, Anne-Lise (2003): *Der hvor intet er, har selv keiseren tapt sin rett. Om lokalt folkestyre og rettigheter*. Rapport 8:2003 fra Rokkansenteret.

³⁶ Fimreite, Anne Lise og Per Læg Reid (2005): *Statlig samordning og kommunalt selvstyre*. Vedlegg til NOU 2005:6 (Lokaldemokratikommisjonen)

³⁷ Hagen, Kåre (2005): *Politikkens juridifisering og lokaldemokratiets vitalitet*. Utredning på oppdrag for KS

barnehagetilbudet som spørsmålet om det er fire eller seks barn per ansatt i barnehagen. Han hevder at brede grupper oppdager sin sårbarhet overfor et offentlig tilbud der det ikke finnes realistiske alternativer til. Velferdsstaten blir et mer usikkert sosialforsikringsystem enn alternativene.

Rettighetene blir bestemt av statlige myndigheter mens det er kommunene som har ansvaret for at tjenestene blir levert. Dette bidrar til at kommunene blir et rent driftsorgan for statlig politikk. Hagens løsning på problemet er *ikke* å redusere omfanget av rettigheter, men derimot at kommunene overtar ansvaret for å avgjøre om slike rettigheter eventuelt skal gis. Han kombinerer dette forslaget med større grad av lokal finansiell frihet.

Dagens lokale finansielle frihet

Frihetsgrader for inntektsskatten

Kommunene kan velge skattesats innen et intervall hvor taket blir bestemt av Stortinget. Inntektsskatten er en skatt som deles med staten og hvor skattegrunnlaget er felles. I 2004 var kommunenes samlede inntekter fra inntekts- og formuesskatten på 81,5 milliarder kroner.

For 2005 er maksimalsatsen for kommunene 13,2 prosent for kommunene og 3,0 prosent for fylkeskommunene. Maksimalsatsen gjelder med mindre kommunestyret eller fylkestinget gjør vedtak om lavere satser. I snart 30 år har alle kommunene har brukt maksimalsatsen.

Det har vært spekulert på hvorfor kommunene ikke benytter muligheten til variasjoner. I debatten har følgende forklaringer vært trukket frem:

- Frykten for at det kan få konsekvenser for statlige overføringer som ikke er fastlagt etter objektive kriterier.
- Frykten for at det kan undergrave legitimiteten for kraftskatten (for de det er relevant for).
- Kommuner med høy inntektsskatt er bykommuner som ikke drar nytte av de regionalpolitiske overføringene.
- Kravene og de lovpålagte tjenestene fører til at inntekspotensialet må utnyttes fullt ut, selv om ønskene er det motsatte.

Fra 2005 er det innført ”symmetrisk inntektsutjevning”. Samtidig er selskapsskatten tilbakeført til kommunene. For kommuner med skatteinntekter over 90 prosent av landsgjennomsnittet får nå skattegrunnlaget en større betydning for den enkelte kommune.

Disse endringene innebærer økt lokal forankring i den forstand at eget inntektsgrunnlag får betydning for inntektene til en kommune. Men denne formen for lokal forankring bidrar neppe til vitale debatter på det på det lokale nivået, og har trolig en begrenset effekt i forhold til lokaldemokratiet.

Frihetsgrader for eiendomsskatten

Eiendomsskatten er en frivillig eksklusiv kommunal skatt. Kommunene tar stilling til om skatten skal innføres, hvilken skattesats som skal brukes og om det skal benyttes bunnfradrag. Kommunene har selv ansvar for takseringen. Den kommunale friheten er større for eiendomsskatten enn inntekts- og formuesskatten.

Muligheten til å skrive ut eiendomsskatt ble benyttet av 230 av 434 kommuner i 2004. I 2004 var kommunenes inntekter totalt fra eiendomsskatt på 3,3 milliarder kroner.

Skatten kan ilegges områder med ”bymessig bebyggelse”. Bakgrunnen for denne avgrensningen er at eiendomsskatten tradisjonelt har vært sett på en form for brukerbetaling for den tekniske infrastrukturen som kommunen tilbyr i slike områder. I dag bruker kommunene dette i all hovedsak som en generell skatt som ikke er koblet til tilbudet av tekniske tjenester. Spørsmålet om hva som er bymessig strøk baserer på en skjønnsmessig vurdering og har vært gjenstand for en rekke rettssaker. Bondevik-regjeringen signaliserte at de vurderte å fjerne avgrensningen av skatten til bymessig bebyggelse.

Utenfor den bymessige bebyggelsen kan skatten skrives ut på ”verker og bruk”. Dette er en regel som i praksis blir brukt som en skatt på kraftverk og liknende.

Mulig skattesats varierer mellom 2 og 7 promille. En kommune som innfører eiendomsskatt må bruke den laveste satsen det første året. Deretter kan satsen hvert år økes med inntil 2 promille.

Dagens praktisering av eiendomsskatt

Det er gjennomført en undersøkelse fra 2001 hvor man har sett på praktisering av eiendomsskatt med utgangspunkt i to type boliger:

- Bolig ferdigstilt i 2001 som ligger i kommunesenteret med 120 kvadratmeter boligareal, vanlig husbankstandard og en tomt på et mål.
- Forretningsbygg ferdigstilt 2001 i kommunesenteret med 1000 kvadratmeter bruksareal fordelt på en etasje med butikk og en etasje med kontor og en tomt på et mål.

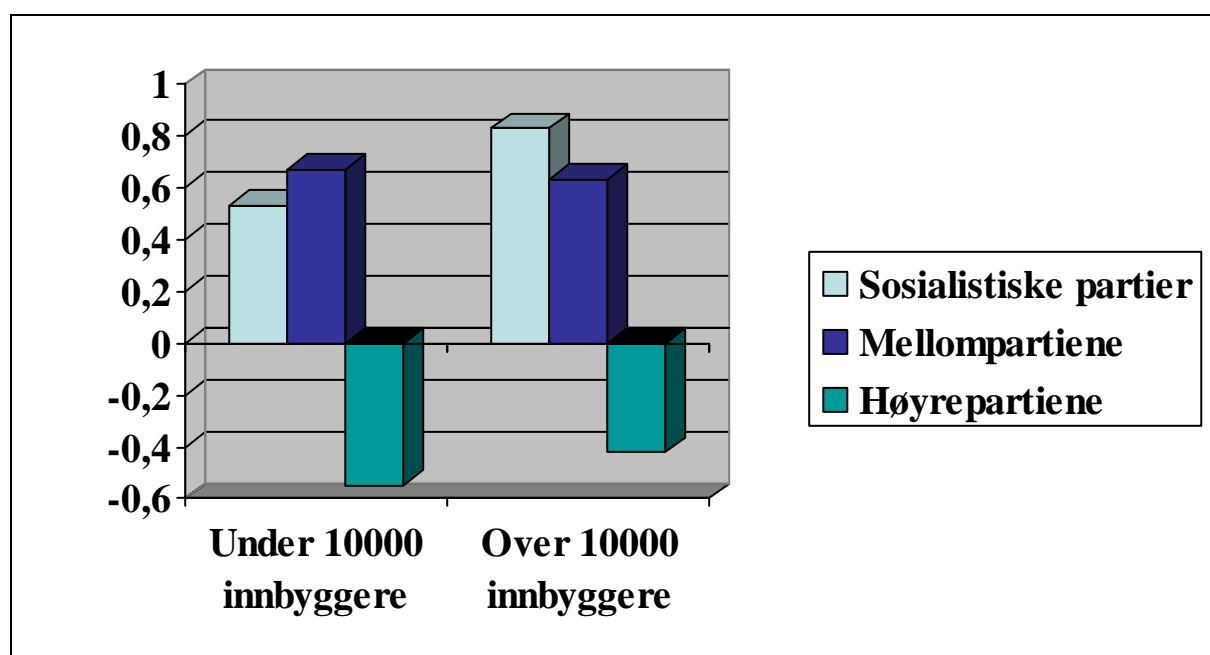
Undersøkelsen viser at det er relativt store forskjeller i de ulike kommunene. Det skyldes en kombinasjon av ulik takst, satser, fradrag og år fritak. Nivået på eiendomsskatten er relativt beskjedent sammenliknet med tilsvarende nivå for inntektsskatten.

Utviklingen siden 2001 har gått i retning markedstakst og økt bruk av bunnfradrag.

Tabell 1: Utlignet eiendomsskatt i et utvalg kommuner for samme type bolig og forretningsbygg

Kilde: Helge Høve

Kommune (anonymisert)	Boliger				Forretningsbygg			
	Takst sats	Takst (1000 kr)	Fradrag	År fritak	Eiendoms- skatt	Takst (mill kr)	Fradrag	Eiendoms- skatt
Kommune 1	7	545	0	10	3 815	5,1	0	35 476
Kommune 2	5,5	355	98	5	1 414	3,5	1	13 379
Kommune 3	3	460	138	5	966	4,5	0	13 575
Kommune 4	4,9/6,9	462	0	3	2 264	3,7	0	25 634
Kommune 5	3,5	641	257	0	1 347	markedsverdi	40 %	21 280
Kommune 6	7	956	454	3	1 407			
Kommune 7	7	264	0	15	1 848			
Kommune 8	7	229	0	3	1 607	2,6	0	17 906
Kommune 9	7	352	0	6	2 464	3,5	0	24 640
Kommune 10	6,5	240	0	3	1 560	2,4	0	15 652
Kommune 11	7	184	0	5	1 289	75% av verdi	7,8	18 236
Kommune 12	7	844	634	0	1 476			
Kommune 13	7	330	0	3	2 310	3,5	0	24 500
Kommune 14	4	ikke eiendomsskatt på boliger				4	2,8	4 800
Kommune 15	7	230	30	3	1 400	2	0	14 000
Kommune 16	4	780	195	3	2 340	Ingen beregningsregler		
Kommune 17	7	258	0	0	1 806	2	0	14 000
Kommune 18	4	949	0	3	3 796	individuell taksering		
Kommune 19	2	900	235	3	399	11,5	2,8	5 175
Kommune 20	7	149	0	5	1 040	2,3	0	15 855
Kommune 21	6	218	0	0	1 308	0,9	0	5 520
Kommune 22	7	106	106	5	742	0,7	0	4 900
Gjennomsnitt	5,8	450	102	4	1 743	4,1	0,9	16 149



Figur 3: Lokalpolitikernes ønsker om endret sats for inntektsskatt. 2003. Etter partiblokk.
Kilde: Rune Sørensen

Befolkningen har ulike preferanser som ikke blir ivaretatt

Det er videre et spørsmål om partiene har ulike ønsker for nivået på inntektsskatten. Resultatene fra en undersøkelse foretatt av Rune Sørensen vist i figur 3 viser klare forskjeller mellom de tre partiblokkene. Det har også en viss betydning om kommunen har over eller under 1000 innbyggere.

Det er med andre ord forskjeller mellom preferanser til velgerne som ikke kommer til uttrykk i valgt skattesats. På dette området kan vi altså konstatere svak velgerkontroll uten sammenheng mellom partiene som har makten og politikken som blir ført. Inntektsskatten fungerer ikke etter intensjonene som lokal skatt.

Sørensen og Monkerud (2005)³⁸ har gjennomført en studie av velgere og lokalpolitikeres syn på *gebyrsatser* og bruk av *eiendomsskatt* i kommunene. Studien tar for seg tre valgperioder i tidsrommet mellom 1991 og 2003.

Konklusjonen er at partitilknytning har betydning for nivået i kommunene på disse to feltene. Høyrepartiene (H og FrP) skiller seg klart fra de andre partiene. Det er liten forskjell mellom sosialistpartiene (RV, SV, AP) og mellompartiene (Sp, V, Krf, visse lokale lister). Dette mønsteret finnes både når det gjelder partipolitiske preferanser og hva som blir det faktiske nivået på gebyrer og eiendomsskatt i kommunene. For det faktiske nivået på disse to områdene blir det videre konstatert relativt store forskjeller mellom kommunene.

³⁸ Sørensen, Rune og Lars Chr. Monkerud (2005): *Lokaldemokrati og kommuneskatt. Velgerne stemmer på politiske partier, men spiller det noen rolle?* Trykt vedlegg til NOU 2005:6 (Lokaldemokratikommisjonen).

Dersom politikerne har andre preferanser enn velgerne, kan dette gi en annen politikk enn det velgerne ønsker. Sørensen og Monkeruds studier tyder ikke på at det blir gjennomført en politikk som er i strid med velgernes ønsker. De tegner med andre ord et positivt bilde av velgerkontrollen.

Eva Mørk (2004)³⁹ har gjennomført en studie fra Sverige som ikke er så optimistisk. Hun har et bredt datagrunnlag og hun kontrollerer for ulike bakgrunnsvariable. Konklusjonen er at politikerne vil ha høyere skatt enn velgerne. Videre tror politikerne at velgerne vil ha en høyere skatt enn de faktisk vil ha. Man kan på denne bakgrunn drøfte om velgerkontrollen er så sterk som den kanskje burde være.

En mulig årsak til forskjellene mellom disse to studiene kan være at velgerkontrollen er bedre i Norge enn i Sverige. Velgerkontrollen kan om ønskelig styrkes gjennom bruk av folkeavstemninger.

³⁹ Mørk, Eva (2004): "Kommunpolitiker og väljares preferenser för lokala skatte". Innlegg på Nordisk skattevitenskapelig forskningsråds seminar om lokal beskatning i Oslo 28. og 29. oktober 2004.

Vedlegg 2: Skattefinansiering og inntektsutjevning i de nordiske landene

Innledning og konklusjoner

En konsekvens av lokal finansiell frihet er at det gir ulikheter mellom kommunene som følge av forskjeller i inntektsgrunnlaget. I dette vedlegget blir det foretatt en gjennomgang av opplegget for inntektsutjevning i de nordiske landene. Alle de nordiske landene har en relativt stor kommunal sektor og skatteinntektene er en sentral del av inntektene.

Når man skal utforme et system for inntektsutjevning er alle landene i samme situasjon – som innebærer at det skal lages et system som forener mål som peker i ulike retninger. Det er ikke mulig å lage et system som er optimalt i forhold til alle målene. Bedre måloppnåelse på et område kan fort gi dårligere måloppnåelse på et annet området. Betydningen av de ulike målene har nær sammenheng med politiske verdier slik at utformingen av systemene i landene er avhengig av hvem som har regjeringsmakten. Disse forholdene fører til at det relativt ofte skjer endringer i systemene i det enkelte land. Både Sverige og Norge har gjennomført endringer fra 2005. Danmark planlegger å endre sitt system i sammenheng med strukturreformen. Endringene her er avhengig av den endelige oppgavefordelingen og kommuneinndelingen.

Tabellen 2 gir en oppsummering av måloppnåelse i landene i forhold til viktige mål.

Tabell 2: Inntektsutjevningen i nordiske land. Måloppnåelse for landene som har best (+), middels (0) og dårligst (-) ut i forhold til tre mål.

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Lokal forankring	-	+	0	0
Omfordeling	+	-	0	0
Incentiver til lokal aktivitet	-	+	0	0

Situasjonen i landene kan karakteriseres som følger:

- Sverige er landet som legger mest vekt på omfordeling. Til gjengjeld kommer landet dårligst ut i forhold til målene om lokal forankring og incentiver for lokal aktivitet.
- Danmark har systemet som gir best lokal forankring og de sterkeste incentivene til lokal aktivitet. Derimot gir systemet relativt liten omfordeling. For å kompensere for dette har danskene et eget system i hovedstadsområdet som går relativt langt når det gjelder omfordeling.
- Systemet i Norge og Finland balanserer målene slik at det verken gir best eller dårligst oppnåelse i forhold til noen av de tre målene. Imidlertid er systemet i Norge ikke langt unna det danske systemet. I forhold til Norge går Finland noe lenger i forhold til omfordeling. Til gjengjeld er den lokale forankringen og incentivene noe svakere i Finland enn i Norge.

Først i vedlegget er det gitt en nærmere omtale av målene for systemet for inntektsutjevning. Deretter blir det foretatt en sammenlikning av skattefinansieringen og systemet for inntektsutjevning i landene. Den mest tekniske delen av dokumentasjonen er gitt i et undervedlegg.

Tre motstridende hensyn

A: Utjevning av skattegrunnlaget

Forskjeller i skattegrunnlaget fører til at kommunene har ulike forutsetninger for produksjon av tjenester for sine innbyggere. Gjennom systemet for utjevning av forskjeller i skattegrunnlaget er målet å skape forutsetninger for at kommunene skal kunne tilby et mer likeverdig tjenestetilbud. Spørsmålet er hvor sterke ambisjoner man skal ha for utjevningen.

Høye ambisjoner om utjevning fører til en svakere kobling til lokalt skattegrunnlag. Ytterpunktet er en fullstendig omfordeling som gir en fullstendig frikobling til lokalt skattegrunnlag. I et slikt tilfelle kan skatten ses på som en ren statlig overføring.

B: Lokal forankring

Egne inntekter gjør at kommunene får ansvar for finansiering av egen virksomhet. Dette innebærer en viss økonomisk selvstendighet i forhold til staten. Dette vil igjen kunne bidra til at kommunene selv avveier behov i forhold til mulighetene for finansiering og ikke bare går til staten når det er behov for økte midler.

En slik lokal forankring kan bidra til å styrke lokaldemokratiet. Dette gir grunnlag for en dialog mellom lokalpolitikere i en kommune og skattebetalerne som står for finansieringen av den kommunale virksomheten.

C: Incentiver for lokal aktivitet

Dette målet henger sammen med det forrige målet. En sterk lokal forankring vil nærmest automatisk også gi sterke incentiver for lokal aktivitet. Det er imidlertid mulig å få til incentiver for lokal aktivitet selv i en situasjon med svak lokal forankring. Derfor er det en særskilt behandling av dette målet.

Skattefinansiering av kommunene bidrar til at det blir attraktivt for kommunene å legge til rette for boligbygging og næringsaktivitet. Flere arbeidsplasser og innflytting til kommunene gir også økte inntekter. Å styrke disse incentivene var en av Bondevik-regjeringens mål for gjeninnføring av den kommunale selskapsskatten.

Et viktig formål med lokalt selvstyre er at aktiviteten kan tilpasses lokale ønsker og behov. Da vil det være av betydning om en kommunal beslutning om endret skattøre også skal omfattes av systemet for utjevning. Dersom det også skal foretas utjevning for "den siste kronen" vil dette dempe incentivene til ta egne lokale beslutninger.

Sverige har et system som legger stor vekt på omfordeling og hvor den lokale forankringen er svak. Likevel er det ikke noe utjevning for "den siste kronen".

Skattefinansiering av kommunesektoren i de nordiske landene

For skattefinansiering av kommunesektoren har de ulike nordiske landene valgt en noe ulik sammensetning, jf. tabellen under.

Tabell 3: Skattefinansieringen av kommunesektoren i de nordiske land (prosent).

	Sverige	Danmark	Norge	Finland	Island
Inntektsskatt	100%	86%	88%	88%	85%
Selskapsskatt	-	2%	-	7%	-
Eiendomsskatt	-	11%	4%	5%	15%
Formuesskatt	-	-	6%	-	-
Andre skatter	-	1%	2%	-	-
Totalt	100%	100%	100%	100%	100%

Kilde: Rattsø 2004:24.

Inntektsskatten er den viktigste kommunale skatten i alle de nordiske landene. En viktig grunn er at det er bare inntektsskatten som har et potensial til å skaffe inntekter i den størrelsesorden man er ute etter. I Sverige har man gått lengst. Her er det ingen andre former for kommunale skatter. I alle de andre nordiske landene er inntektsskatten både en kommunal og en statlig skatt. I prinsippet kunne derfor de andre formene for skatt vært erstattet med en økt inntektsskatt.

Selskapsskatten ble gjeninnført i Norge 2005, ellers i Norden er det Danmark og Finland som har denne som kommunalskatt.

Eiendomsskatten som kommunal skatt finnes i alle landene utenom Sverige. I Sverige ble eiendomsskatten fjernet som kommunal skatt i 1991. Av de øvrige landene har eiendomsskatten minst betydning i Norge.

Norge er derimot det eneste landet som har kommunal *formuesskatt*.

Opplegget for inntektsutjevning i de nordiske landene

Ulike forhold ved inntektsutjevningen er oppsummert i tabellen under. Her blir det gitt noen kommentarer til forhold som omfattes av denne tabellen.

Tabell 4: Egenskaper ved utjevning av kommunenes skatteinntekter i de nordiske landene

	Sverige	Danmark	Norge	Finland
Utenfor utjevningen		Selskaps- skatt	Eiendoms- skatt	
Hva utjevnes	Inntekts- skatt	Inntekts- skatt Eiendoms- skatt	Inntekts- og formues-skatt	Alle skattearte- r
Skattegrunnlag per innbygger. Minimum og maksimum ¹⁾	93 000 - 235 000 Sv. kr	102 000 - 284 000 Da kr	82 400 - 196 400 N.kr	6 200 - 26 700 Euro
Maksimum/minimum	2,53	2,78	2,38	4,31
Utjevning av "siste krone"	Nei	Nei	(Ja)	Nei
Symmetrisk utjevning	Nei	Nei	Nei	Nei
"Sikkerhetsnett" for de som ligger lavest	Nei	Ja Eget system for hoved- stadsom- rådet og k med lavt skatte- grunnlag	ja	Ja

1. Kilde: Rattsø

Innenfor og utenfor utjevningen

Selskapsskatten i Danmark og eiendomsskatten i Norge holdes utenfor utjevningen. Ellers inngår øvrige skattearter i systemet for inntektsutjevningen.

Skattegrunnlag per innbygger

Behovet for utjevning er et resultat av forskjeller i skattegrunnlaget mellom kommunene. Størst forskjeller mellom kommunene er det i Finland. Kommunen med høyest skattegrunnlag per innbygger ligger over fire ganger så høyt som kommunen med svakest grunnlag. I Norge, Sverige og Danmark er tilsvarende faktor på omtrent 2,5.

Utjevning for den siste kronen?

I Norge skjer utjevningen på bakgrunn av bokført skatteinngang. Det innebærer at det også foregår en utjevning for den siste kronen. Dette har ingen praktisk betydning i dagens situasjon hvor alle kommuner har valgt samme skattesats.

For de andre tre landene er bidraget til utjevning det samme uavhengig av hva kommunen velger i skattesats. Det betyr at det foretas ingen utjevning som "for den siste kronen" følge av ulikt valg av skattesats.

"Symmetrisk" utjevning og "sikkerhetsnett" for dem som ligger lavest

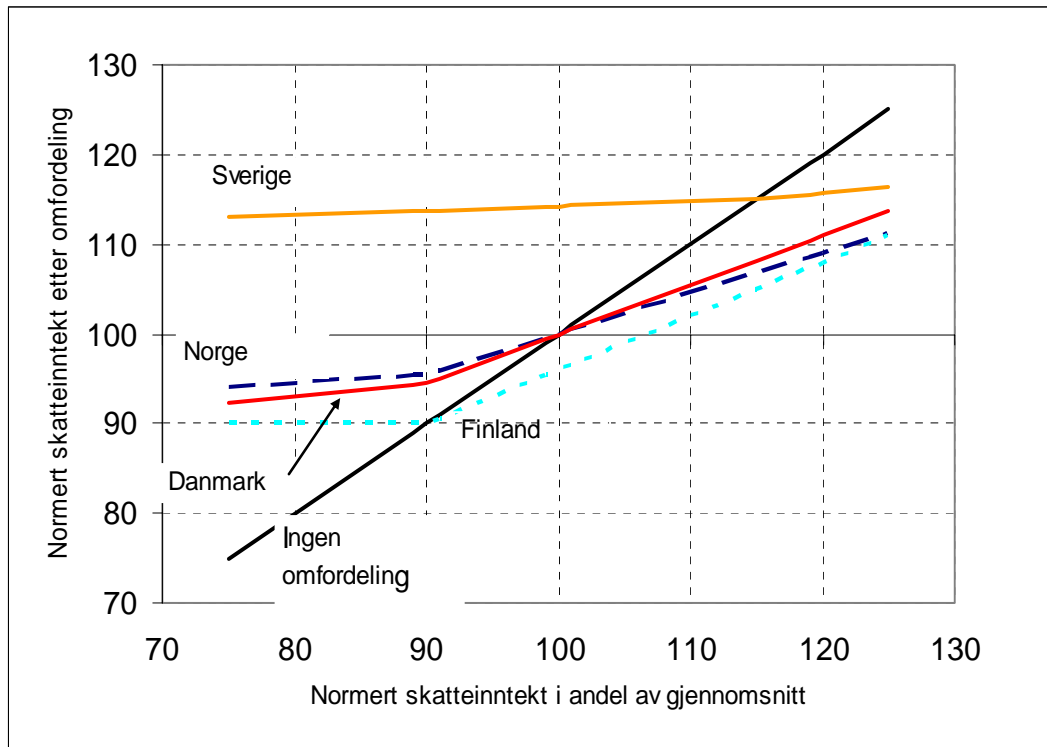
Et symmetrisk inntektsutjevning innebærer at en ekstra skattebetaler får samme effekt i alle kommuner. Ingen av landene har et slik inntektsutjevning. For kommunene med svakest skattegrunnlag er det for Norge, Sverige og Finland lagt inn et ekstra sikkerhetsnett. Sikkerhetsnettet innebærer at kommunene med lavest grunnlag har en høyere kompensasjonsgrad i forhold til kommuner med høyere inntekter. Til gjengjeld får kommuner med lave inntekter mindre effekt av en ekstra skattebetaler. Lengst går man i Finland hvor det blir gitt full kompensasjon til kommuner som ligger under 90 prosent av gjennomsnittet. For disse kommunene kan skatten ses på som en ren statlig overføring.

Danmark har egne ordninger for kommuner med svakt skattegrunnlag og kommuner i hovedstadsområdet

Utjevningsambisjoner

Figuren under viser kommunenes skatteinntekter per innbygger før og etter at omfordelingen er foretatt. Den viser for eksempel at en kommune i Norge som har et skattegrunnlag som tilsvarer 90 prosent av landsgjennomsnittet, blir kompensert slik at inntektene øker til 95 prosent av landsgjennomsnittet.

I Sverige får alle kommuner en høyere skatteinntekt per innbygger etter omfordeling. Det innebærer med andre ord at statlige overføringer til alle kommuner. I Finland er situasjonen motsatt. Utjevningen her innebærer en netto tilførsel av midler fra kommunene til staten.



Figur 4: Inntektsomfordeling i Norden. Skatteinntekter før og etter utjevning

Sverige har generelt de kraftigste ambisjonene om utjevning. For kommuner med normale skatteinntekter er ambisjonene om utjevning lavest i Finland. Danmark og Norge er i en mellomsituasjon med systemer som er nokså like.

For kommuner som har en lav skatteinngang har Finland de sterkeste ambisjonene i forhold til utjevning av inntektene. Norge og Danmark har også ordninger som ivaretar disse kommunene, men ikke i like stor grad. Danmark har i tillegg en egen utjevning for hovedstadsområdet som ikke er vist i figuren.

Undervedlegg: Teknisk dokumentasjon

Sverige

Skatt uten utjevning (endres slik at det blir i samsvar med det nye systemet)

I en kommune er samlet skatt (T) uten utjevning:

$$T = t \cdot n \cdot y$$

t = valgt skattesats i kommunen

n = antall innbyggere i kommunen

y = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger.

Utjevning

Kommunens bidrag til systemet for utjevning (C) blir bestemt som følger:

$$C = 0,95 \cdot n \cdot t_{95} \cdot (y - y_L)$$

t_{95} = gjennomsnittlig skattesats i 1995

y_L = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger i landet

Kommunene sitter igjen med innbetalt skatt summert med bidraget til utjevning. Bidraget til utjevning kan være både positivt og negativt. 95 prosent av alle forskjeller blir jevnet ut. Det er langt kraftigere omfordeling enn i Norge.

Bidraget til utjevning er det samme uavhengig av hva kommunen velger i skattesats.

Foreslått endring (som nå er gjennomført)

Den tidligere symmetriske ordningen erstattes med en ny som ikke lenger er symmetrisk. Det gis nå 95 prosent kompensasjon til et nivå på 115 prosent av landssnittet. For de kommunene som ligger over dette nivået, blir det trukket inn 85 prosent av det kommunen ligger over dette nivået.

Det innebærer at kommunene som ligger lavt får en enda sterkere kompensasjon. For dem som ligger høyt er inndragningen noe svakere enn før.

Danmark

Skatt uten utjevning

I en kommune er samlet skatt (T) uten utjevning:

$$T = t \cdot n \cdot y$$

t = valgt skattesats i kommunen.

n = antall innbyggere i kommunen

y = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger.

Utjevning 1: landsutjevning

Kommunens bidrag til systemet for utjevning (C) blir bestemt som følger:

$$C = 0,45 \cdot n \cdot NDA/Y \cdot (y - y_L)$$

NDA = Samlede nettoutgifter for landet til drift og investering

Y = Samlet skattegrunnlag for hele landet

NDA/Y = skattetrykksfaktor som er et uttrykk for gjennomsnittlig skattenivå dersom alle netto driftsutgifter skulle skattefinansieres. For 2004 var denne prosentsetningen på 24,8 prosent. De faktiske skatteprosentene varierer mellom 16,5 og 23,2 prosent. Det betyr en noe kraftigere omfordeling i forhold til en utjevning som tar utgangspunkt i faktiske prosentsetninger som er grunnlaget for den svenske modellen

y_L = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger i landet

Kommunene sitter igjen med innbetalt skatt summert med bidraget til utjevning. Bidraget til utjevning kan være både positivt og negativt

Bidraget til utjevning er det samme uavhengig av hva kommunen velger i skattesats.

Utjevning 2: Hovedstadsutjevning

Hovedstadsutjevning: Ordningen er bygd opp på tilsvarende måte som ordningen for landet som helhet. Ordningen utjevner ytterligere 40 prosent av forskjellene i skattegrunnlag i hovedstadsområdet

Utjevning 3: Kommuner med svakt skattegrunnlag

Det gis et eget tilskudd til kommuner med skatt per innbygger som ligger under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Disse kommunene får utjernet 40 prosent av differansen til dette nivået.

Utjevning 4: Amtskommuner

Symmetrisk ordning som utjevner 80 prosent av forskjellene i amtskommunenes skattegrunnlag.

Foreslått endring

Det er foreslått endring i utjevningsordningen til kommuner med svakt skattegrunnlag. Det er foreslått at dette tilskuddet gis som et fast tilskudd i en 4-årsperiode. Dette gjør at kommunene får sterke incentiver til å øke eget skattegrunnlag. Ordningen innebærer at de får beholde en større del av gevinsten selv.

Finland

Skatt uten utjevning

I en kommune er samlet skatt (T) uten utjevning:

$$T = t \cdot n \cdot y$$

t = valgt skattesats i kommunen.

n = antall innbyggere i kommunen

y = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger.

Utjevning

Kommuner er garantert skatteinntekter per innbygger på 90 prosent av snittet for landet. Utjevningen sikrer bidrag til kommunene som ligger under dette nivået. For kommuner som ligger over dette nivået inndras 40 prosent av det som ligger over:

$$C = 0,40 \cdot n \cdot t \cdot (y - y_L)$$

t = gjennomsnittlig skattesats i landet

y_L = gjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger i landet

Det foretas utjevning for inntektsskatt, selskapsskatt og eiendomsskatt. Trekket skal utgjøre maksimalt 15 prosent av skatteinntektene.

Utjevningen foretas på bakgrunn av endelig bokført inngang og skjer med to års etterslep.

Siden utjevningen ikke er symmetrisk og ikke skjer rundt middeltallet, er den heller ikke et "nullsumspill". Fra 2002 til 2004 har den samlede inndragningen fra kommunene med høye inntekter vært mellom 50 og 100 millioner Euro høyere enn det som gis til kommunene som ligger lavt.

Bidraget til utjevning er det samme uavhengig av hva kommunen velger i skattesats.

Full utjevning og et sikkerhetsnett for dem som ligger lavt innebærer ambisjoner om utjevning som er enda kraftigere enn for Sverige. For disse kommunene har skattegrunnlaget i egen kommune ingen betydning for inntektene og kommunene ingen incentiver for legge til rette for nærings- og boligbygging. Man kan derfor stille spørsmålet om de egentlig er skattefinansierte.

For kommunene som ligger over denne grensen er ambisjonene om utjevning lavere enn i Norge