

# **Egne inntekter for kommunene**

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

## **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.

### **Velferd og skatt**

KS har spurt hvilke velferdstjenester folk prioriterer høyest, hva de mener om økt skatt og hva de vil prioritere hvis valget sto mellom skattelette og offentlige velferdstjenester.

Når folk blir spurt om kommunene burde gjøre mer, mindre eller omtrent som i dag innenfor utvalgte velferdsoppgaver er det svært få (23 %) som mener de bør gjøre mindre, og mange (77 %) som mener de bør gjøre mer. Særlig innenfor grunnskolen og eldreomsorgen mener et klart flertall at det bør gjøres mer.

Et klart flertall (56 %) mener lokalpolitikken vil bli mer interessant dersom man gjennom lokale valg og folkeavstemninger kunne påvirket den lokale skattepolitikken de velferdsgodene den skulle finansiere. Det er kun et lite mindretall (8 %) som angir at det ville bli mindre interessant.

Undersøkelsen er en del av en omnibusundersøkelse utført av Opinion as, i juni 2005. Den er basert på 1000 respondenter trukket ut i et tilfeldig utvalg av befolkningen over 15 år.

- 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 korrigeringsene av eventuelle ukloke beslutninger og ikke staten gjennom lover og forskrifter. Eller som det heter i lokaldemokrati kommisjonens<sup>1</sup> 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 skjønnstilskuddet, prosjektmidler etc. Det 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. Brukerbetalinger – 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 forsiktige og mer radikale utvidelser av kommunenes muligheter til å fastsette nivået på brukerbetalingerne. 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 sats*

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.