

LARS-ERIK BORGE, FREDRIK CARLSEN OG JØRN RATTSØ:

Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt*

Desentralisering av offentlige oppgaver til en kommunesektor kan bidra til både effektivitet og demokrati. Her diskuteres om finansieringsansvaret også bør desentraliseres. Lokal beskatningsfrihet kan begrunnes med desentraliseringsgevinst og bedre velgerkontroll. Den vanligste begrunnelsen for begrensninger i den lokale beskatningsfriheten er bekymring for utgifts- og skattevekst. Andre argumenter for regulering er uønsket skattekonkurranse og skatte-eksport, og ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Lokal beskatningsfrihet kan også påvirke omfanget av uønsket strategisk atferd for å øke bevilgningene, både på etats- og kommunenivå.

1. INNLEDNING

Dagens norske kommunefinansiering kan karakteriseres som et blandingssystem hvor man har søkt å forene ønsket om lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring. Lokal forankring er søkt sikret ved at kommunene og fylkeskommunene har finansiering fra lokale skattekilder. Kommunene hadde i 1998 skatteinntekter fra skatt på alminnelig inntekt (personer og selskaper), skatt på formue (personer), naturressursskatt (kraftforetak) og eiendomsskatt (personer og selskaper). Fylkeskommunene hadde skatt fra alminnelig inntekt (personer og selskaper) og naturressursskatt, men er ikke gitt tilgang på skatt fra formue og eiendom. Fra 1999 er skatt på alminnelig inntekt for selskaper avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt, og er etter dette blitt en ren statlig skatt.

Det er lokal beskatningsfrihet både for kommuner og fylkeskommuner, ved at alle inntekts- og formuesskattesatser kan variere innen et intervall. Siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet lovens maksimale skattesatser. Kommunene er gitt lokal beskatningsfrihet for eiendomsskatt innen et intervall, og skattesatsen varierer mellom de kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. I tillegg kan kommunenes finansiering sies å være lokalt forankret ved at brukerbetaling benyttes for en rekke tjenester. Også brukerbetalingen varierer mellom kommunene.

På den andre siden har finansieringssystemet også en rekke elementer som sikrer nasjonal utjevning og makroøkonomisk styring. Statlige overføringer utgjør en betydelig del av kommunesektorens inntekter, og det er mange øremerkede tilskuddsordninger som er utformet for å påvirke kommunesektorens ressursbruk. Selv om det er kommunal skatteinnkreving, har skattefinansieringen preg av å være et skattetildelings-system. Beskatningsfriheten i inntektsskatten oppleves ikke som reell, og skatteinntektene er da hovedsakelig bestemt av nasjonale beslutninger om skatteformer, skatteregler og skattesatser. Overføringssystemet innebærer utjevning av skatteinntektene, som i noen grad bryter forbindelsen mellom inntek-

* Denne faglige gjennomgangen er basert på vårt arbeid i Inntektssystemutvalget (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren). Vi har diskutert argumentene med mange, og er spesielt taknemlige overfor utvalgets medlemmer, Victor Norman og Rune Sørensen. Artikkelen inngår i et prosjekt om lokal beskatning finansiert av Program for skatteforskning, Norges Forskningsråd.

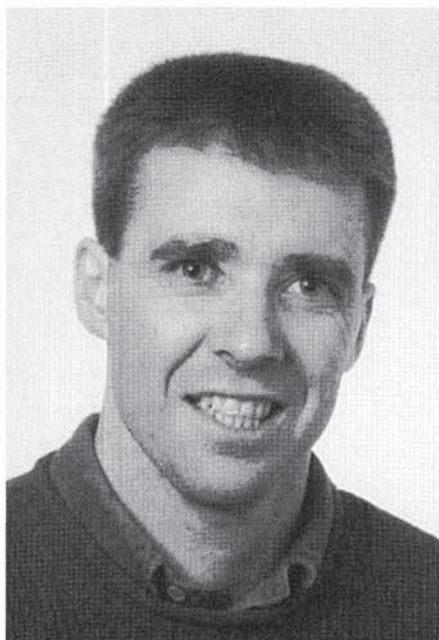
ter og lokalt skattegrunnlag. Brukerbetalingen er på mange områder underlagt relativt detaljert regulering.

Ivaretagelse av lokal forankring og nasjonale hensyn samtidig er vanskelig. Dette dilemma er særlig sterkt fordi det er store forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og fylkeskommuner samtidig som at nasjonale velferdstjenester med sterke utjevningsmål utgjør en dominerende del av kommunesektorens oppgaver. Det er således motstridende målsetninger for finansieringssystemet når det gjelder lokal forankring, realisering av nasjonale målsetninger og makroøkonomisk styring. Beskatningsfriheten oppleves ikke som reell lokalt, det er store forskjeller i tjenestetilbudet innen skole og eldreomsorg, og makroøkonomisk styring er hemmet av balansen mellom ramme og fordeling.

De fleste vestlige land har vertikal fiskal ubalanse på den måten at offentlige utgifter er mer desentralisert enn inntektene. Lokal beskatningsfrihet utnyttes vanligvis mer reelt enn i Norge, men mange av landene har i den senere tid innført begrensning i beskatningsfriheten. I USA har velgerne i en rekke delstater, i folkeavstemninger, gått inn for å begrense kommunenes beskatningsfrihet (tax limits). Særlig kjent er velgeropprøret i California som resulterte i en begrensning av eiendomsskatten gjennom den såkalte «Proposition 13» i 1978. Poterba og Rueben (1995) viser til at alle unntatt 4 stater har begrensninger på lokal beskatningsfrihet, vanligvis gjennom regulering av eiendomsskattesatsen. Det finnes en omfattende litteratur om begrunnelsen for begrensninger av beskatningsfriheten. Svak velgerkontroll med driften i kommunene og generelt ønske om å begrense skattenivået synes å være de viktigste bakenforliggende faktorer.

Motivasjonen for ulike forsøk på å begrense kommunale skatter i Storbritannia (rate capping) synes å være mer eksplisitt ideologisk. De mer uformelle analyser av erfaringene, oppsummert av Glennerster (1992, ch. 5), viser at kommunene har endret sin tilpasning på grunn av statlige kontrolltiltak, men ikke nødvendigvis i retning av lavere utgiftsnivå. Også i Sverige og Danmark har det i de senere år vært innført nye statlige begrensninger i lokal beskatning gjennom lovregulering og avtaler. Kontroll med omfanget av offentlig sektor og skattenivået har vært viktigste motivasjon, men reguleringene har også hatt et stabiliseringspolitisk aspekt.

Spørsmålet om innføring av større lokal beskatningsfrihet er en gjenganger i den norske debatten om lokaldemokrati og statlig styring av kommunesektoren. Sist gang temaet ble behandlet i Sosialøkonomens spalter var i etterkant av Inntektssystemutvalgets andre utredning (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren), se Borge



Lars-Erik Borge, Dr. polit fra 1995, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

og Carlsen (1997) og Norman (1997). Større lokal beskatningsfrihet betraktes gjerne som en reform som skal forbedre styringsopplegget. Beskatningsfrihet skal først og fremst styrke lokaldemokratiet og velgerkontrollen. Stikkordet her er «accountability», at kommunene skal ta fullt økonomisk og politisk ansvar for egne oppgaver og tjenester. Uklart ansvarsforhold i forhold til staten hemmer kontroll og effektivitet. I tillegg argumenteres det med at det nasjonale styringssystem avlastes ved at man får større lokalt ansvar for tjenesteproduksjonen. Denne artikkelen gir en oversikt over argumenter for og mot lokal beskatningsfrihet basert på internasjonal faglitteratur. En diskusjon av lokal beskatningsfrihet sett i sammenheng med det norske styringssystemet for kommunesektoren finnes i Borge, Carlsen og Rattsø (1999).

2. REFERANSEMODELLER FOR LOKAL BESKATNINGSFRIHET

Den dominerende økonomiske forståelse av lokal beskatningsrett kan kalles Musgrave-Oates-Tiebout modellen. Musgrave (1959) argumenterer for at kommunene bør konsentrere seg om «allokerings-funksjonen», dvs. produsere lokale kollektive goder, og at de ikke bør ha oppgaver innen fordelings- og stabiliseringspolitikk. Oates (1972) viste desentraliseringsgevinsten ved frihet til å bestemme omfanget av lokale kollektive goder ved fordelingen med tilpasning til lokale behov framfor standardiserte nasjonale løsninger. Tiebout (1956) viser at konkurranse mellom kommuner om innbyggere (stemming med føtten) kan fungere tilsvarende markedskonkurranse for private goder og gi en effektiv tilpasning med homogene kommuner hvor befolkningen har like preferanser. Inman og Rubinfeld (1996) gir en moderne framstilling av teorien for lokal beskatning.

Vi vil diskutere den grunnleggende forståelsen av problemet ved å ta utgangspunkt i en kommune som produserer to lokale kollektive goder, G_1 og G_2 , som vi også kaller kommunale goder/tjenester. Modellen kan betraktes som en utvidelse av en standard lærebokmodell med ett lokalt kollektivt gode, se for eksempel Rubinfeld (1987). Vi benytter en modell med to kommunale goder for å kunne diskutere forskjellen mellom prioriterings-effektivitet og allokeringseffektivitet. Kommunens budsjettbetingelse er gitt ved:

$$(1) \quad c_1 G_1 + c_2 G_2 = T + L \quad T = tB$$

Det er konstante enhetskostnader (c_i) i produksjonen av kommunale tjenester, og kommunens utgifter finansieres

av lokale skatteinntekter (T) og rammeoverføringer fra staten (L). B er det lokale skattegrunnlaget og t er skattesatsen. Det antas balanse i budsjettet for den periode som studeres, og vi ser bort fra øremerkede overføringer, investeringer og opplåning.

Det antas at velgerne ($j=1, \dots, N$) har strengt kvasikonkave nyttefunksjoner definert over privat konsum (X) og de to kommunale tjenestene:

$$(2) U^j = (X^j, G_1, G_2)$$

Velgerens budsjettbetingelse er gitt ved:

$$(3) X^j + tB^j = Y^j$$

Velgerens gitte private inntekt (Y^j) anvendes til privat konsum og til å betale kommunale skatter. B^j er velgerens skattegrunnlag som antas å være uavhengig av skattenivå og kommunal tjenesteproduksjon. Ved å kombinere den kommunale og den private budsjettbetingelsen får vi en budsjettbetingelse som både omfatter privat forbruk og kommunale tjenester:

$$(4) X^j + \tau^j c_1 G_1 + \tau^j c_2 G_2 = Y^j + \tau^j L \quad \tau^j = \frac{B^j}{B}$$

Her får vi fram at velgeren har en skattepris ($p_i^j = \tau^j c_i$) for hver kommunal tjeneste, som består av to komponenter: skatteandelen (τ^j) og enhetskostnaden.¹ Skatteandelen er velgerens andel av skattegrunnlaget, og summen av skatteandelen over alle N velgere antas å være lik 1.² Skatteprisen gir uttrykk for skatteøkningen til velger j når produksjonen av den kommunale tjenesten øker med en enhet. Videre ser vi at velgerens andel av rammeoverføringene inngår på samme måte som hennes private inntekt. Innenfor dette modelloppsettet vil altså rammeoverføringer ha samme effekt som privat inntekt på etterspørselen etter kommunale tjenester.³

Velger j's ønskede kommunale tjenestetilbudet kan karakteriseres ved å maksimere nyttefunksjonen gitt budsjettbetingelsen (4). Dette gir følgende førsteordensbetingelser:

$$(5) MRS_i^j = p_i^j \quad i = 1, 2 \quad MRS_i^j = \frac{\partial U^j / \partial G_i}{\partial U^j / \partial X^j}$$

Velger j ønsker at det kommunale tjenestetilbud og skattenivået skal utformes slik at hennes marginale betalingsvillighet for den enkelte kommunale tjeneste (MRS_i^j) er lik skatteprisen for den samme tjenesten.

I vår bruk av dette modelloppsettet vil vi først anta homogene velgere – velgere bosatt i samme kommune har identiske preferanser, inntekt og skatteandel. Med disse forutsetningene blir det kommunale beslutningsproblemet trivielt siden alle velgere vil være enige om kommunalt tjenestetilbud og skattenivå. Det følger av (5) at utfallet av den kommunale beslutningsprosessen kan karakteriseres ved:

$$(6) MRS_i = \frac{c_i}{N} \quad i = 1, 2$$

Relasjon (6) er identisk med Samuelson-betingelsen for optimal produksjon av kollektive goder, og kan for det første betraktes som en betingelse for optimal ressursfordeling mellom privat konsum og kommunale tjenester. Dette vil vi her vil omtale som allokeringseffektivitet. For det andre kan de to likningene i (6) omskrives til

$$(7) MRS_{12} = \frac{c_1}{c_2} \quad MRS_{12} = \frac{\partial U / \partial G_1}{\partial U / \partial G_2}$$

som er en betingelse for optimal ressursfordeling mellom de to kommunale tjenestene, noe vi her vil omtale som prioriteringseffektivitet.

La oss så utvide perspektivet ved å betrakte en økonomi bestående av mange kommuner. Innbyggerne er homogene innen hver kommune, men inntekt, preferanser og kostnadsforhold varierer mellom kommuner. Dette innebærer at skattenivå og prioritering av kommunale tjenester vil variere, og denne variasjonen er nødvendig for å oppnå allokeringseffektivitet i alle kommuner. Lokal beskatningsfrihet er i denne sammenhengen et viktig virkemiddel for å tilpasse det kommunale tjenestetilbudet til lokale preferanser, inntekt og kostnadsforhold. Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten vil generelt hindre allokeringseffektivitet fordi kommunene ikke fritt kan velge omfanget av det samlede tilbud. Valget mellom kommunale goder, som vi kaller prioriteringseffektivitet, forutsetter ikke lokal beskatningsfrihet.

Resonnementene over forutsetter at innbyggerne er enige om hvor høy kommuneskatten skal være og hvordan ulike kommunale oppgaver skal prioriteres. Det forutsettes med andre ord en perfekt Tiebout-økonomi hvor innbyggerne er svært mobile, kan velge mellom et stort antall kommuner, og baserer valget av bosted på kommunalt skattenivå og tjenestetilbud. Dette vil sjelden være tilfelle i praksis, og en realistisk beskrivelse av den kommunale beslutningsprosessen må ta høyde for at innbyggerne har ulike oppfatninger om skattenivå og tjenestetilbud. Dette leder oss til den såkalte medianvelgermodellen, den mest brukte beslutningsmodellen i kommunal økonomi. Denne modellen forutsetter at beslutningsproblemet er én-dimensjonalt. I det opplegget vi har skissert foran er beslutningsproblemet to-dimensjonalt. Problemet kan løses ved å innføre følgende nyttefunksjon:

¹ I et mer generelt oppsett vil skatteprisen også avhenge av øremerkede tilskudd.

² Denne forutsetningen innebærer at skattebyrden ikke kan veltes over på innbyggere i andre kommuner, se seksjon 3 for nærmere diskusjon.

³ De fleste empiriske analyser finner imidlertid at rammeoverføringer virker mer ekspansivt på kommunale utgifter enn tilsvarende økning i privat inntekt, se Fisher (1982) for en oversikt.

$$(8) U = u(X^j) + \alpha^j v(G_1, G_2) \quad \alpha^j > 0$$

Parameteren α^j gir uttrykk for hvordan velgeren vektlegger kommunale tjenester relativt til privat konsum. En velger med høy α vil (alt annet likt) ønske høyt skattenivå og et godt kommunalt tjenestetilbud, mens en velger med lav α ønsker et lavt skattenivå og høyt privat konsum. Med dette oppsettet vil velgerne alltid være enige om hvordan et gitt kommunalt budsjett skal fordeles mellom de to sektorene. Beslutningsproblemet er redusert til en dimensjon – skattenivået eller størrelsen på det kommunale budsjettet. Velgerne vil være uenige om det kommunale skattenivået på grunn av ulike preferanser (α^j), ulik skatteandel og ulik inntekt. Den politiske likevekten vil reflektere medianvelgerens ønsker om kommunalt tjenestetilbud og skattenivå, og det faktiske skattenivået kan uttrykkes på følgende måte

$$(9) t = \text{Median} \{t_*^1, \dots, t_*^N\}$$

der t_*^j er det ønskede skattenivået til velger j .

Når velgerne er uenige, er det ikke lenger opplagt at begrensninger i den lokale beskatningsfriheten vil gi et effektivitetstap. Anta for eksempel at lokal beskatningsfrihet gir en skattesats på 10 % og at statlige myndigheter vedtar at kommuneskatten ikke kan overstige 9 %. Denne reguleringen gir et nytteforfall for alle velgere som ønsker en skattesats på 10 % eller mer, men en nyttegevinst for alle som ønsker en skattesats på 9 % eller lavere.⁴ Nettoeffekten vil generelt være usikker. Bare dersom medianvelgerens ønskede skattenivå er Pareto-optimalt, kan vi være sikre på begrensninger i den lokale beskatningsfriheten gir et effektivitetstap. Betingelsene for dette er utledet av Bergstrom (1979). Han viser at medianvelgermodellen kan gi en Pareto-optimal ressursallokering under relativt generelle betingelser.

Så langt har vi bare diskutert konsekvensene for én kommune. Dersom vi betrakter en økonomi med mange kommuner og med varierende skattesatser, vil optimal regulering innebære at den regulerte skattesatsen varierer fra kommune til kommune. I en slik situasjon er det lite sannsynlig at uniform regulering av kommunenes skattesatser (som er det vi vanligvis observerer) vil gi en effektivitetstap. Så selv om medianvelgermodellen ikke nødvendigvis gir Pareto-optimale skattesatser, gir den heller ikke sterke argumenter for begrensninger i den lokale beskatningsfriheten. En empirisk analyse av Greene og Parliament (1980), basert på amerikanske data, støtter denne konklusjonen.



Fredrik Carlsen, Dr. oec. fra 1991, er førsteamanuensis ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

I Musgrave-Oates-Tiebout tradisjonen er altså desentraliseringsgevinster det sentrale argumentet for lokal beskatningsfrihet. «Accountability» er ikke et problem i modellen fordi det er forutsatt klar arbeidsdeling i forhold til staten og fordi politiske beslutningsproblemer ikke er diskutert. Seabright (1996) tar utgangspunkt i en situasjon med politiske beslutningsproblemer og diskuterer om det er sentralisert eller desentralisert beslutningsmyndighet som gir politikerne de sterkeste incentivene til å ta hensyn til velgerens ønsker i den enkelte kommune. Kommunepolitikerne er avhengig av tilslutning fra kommunens velgere for å bli gjenvalgt, mens nasjonale politikere kan bli gjenvalgt uten tilslutning fra alle kommuner. Det er i den nasjonale regjeringens interesse å prioritere distrikter hvor den enten kan vinne mandater eller står i

fare for å tape mandater. Den vil legge mindre vekt på distrikter hvor det skal mye til å endre mandatfordelingen. Desentralisering legger da bedre til rette for å fange opp lokale variasjoner og realisere desentraliseringsgevinsten.

3. SKATTEKONKURRANSE, SKATTEEKSPORT OG NØYTRALT SKATTESYSTEM

Skattekonkurranse kan defineres som konkurranse om et mobilt skattegrunnlag. Økt skattenivå i en kommune vil motivere til utflytting av skattegrunnlaget. Interessant nok har bekymringen for skattekonkurranse vært at kommunenes skatte- og utgiftsnivå kan bli for lavt. Wilson (1986) og Zodrow og Mieskowski (1986) var tidlige bidragsyttere til denne litteraturen.

Utgangspunktet er at kommunene finansieres gjennom en kildeskatt på mobil kapital (K). Nettoavkastningen på kapital (r) er differansen mellom bruttoavkastningen (kapitalens grenseproduktivitet $f'(K)$) og kildeskatten per enhet kapital (t):

$$(10) r = f'(K) - t \quad f' > 0, f'' < 0$$

Dersom kapitalen er perfekt mobil mellom kommuner, må nettoavkastningen på kapital være den samme i alle kommuner, og (10) kan betraktes som en arbitrasjebetingelse. Den enkelte kommune betrakter nettoavkastningen som gitt og vil ta hensyn til at høyere skatter reduserer skattegrunnlaget. Hvis vi antar homogene og immobile innbyggere, modifiseres kommunens tilpasningsbetingelse [(6)] på følgende måte

⁴ For de som ønsker en skattesats mellom 9 og 10 % er det vanskelig å si noe generelt om hvordan nyttenivået endres.

$$(11) \quad MRS_i = \frac{1}{1 + \varepsilon N} c_i \quad -1 < \varepsilon < 0$$

der ε er elastisiteten til skattegrunnlaget med hensyn på skattesatsen. Det framgår at velgernes skattepris blir høyere med et mobilt skattegrunnlag. Det skyldes at økt kilde-skatt bidrar til utflytting av kapital og lavere inntekt for velgerne. Og når skatteprisen øker, vil velgerne ønske å redusere det kommunale tjenestetilbudet. Tjenesteproduksjonen blir lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt fordi kapitalen er mer elastisk fra den enkelte kommunes synsvinkel enn fra samfunnets synsvinkel: Økt skatt betyr ikke at kapitalen forsvinner, bare at den flytter til en annen kommune. Skattekonkurransen kan motvirkes ved å harmonisere, dvs. regulere, skattenivået og ved å benytte lite mobile skattebaser.

Økt mobilitet i EU har ført til diskusjon om hvordan velferdsstaten skal kunne finansieres (Sinn 1990, Schjeldrup 1994), og også til bekymring for velferdsstatens framtid. Nyere litteratur har lagt større vekt på fordelene ved skattekonkurransen, for eksempel Edwards og Keen (1996). Skattekonkurransen kan være en disiplinerende mekanisme som motvirker svak velgerkontroll. I denne tankegangen er skattekonkurransen en fordel og bør stimuleres – ved mobile skattegrunnlag og lokal beskatningsfrihet. Borge og Rattsø (1997) diskuterer relevansen av skattekonkurransen i det norske systemet. Der argumenteres det for at det er ønskelig å unngå skattekonkurransen ved å velge immobile skattegrunnlag og heller motvirke beslutningsproblemer på andre måter.

Det er uvanlig at begrensninger i den kommunale beskatningsfriheten begrunnes med frykt for at skattesatsene blir for lave. Motivet har heller vært å begrense ekspansjonen i kommunesektoren. Betyr dette at de potensielle problemene forbundet med skattekonkurransen har liten empirisk relevans? Vi tror ikke det er tilfelle. Poenget er at konkurranse mellom kommuner kan ta ulike former. Overfor næringslivet lokkes det gjerne med billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat. Fra kommunen sin synsvinkel kan dette være mer treffsikre virkemidler enn lavere skatter. Det skyldes at virkemiddelbruken i større grad kan rettes inn mot bedrifter som vurderer å etablere seg i kommunen slik at man slipper å redusere skatteinntektene fra bedrifter som allerede er lokalisert i kommunen. I vårt system er vridning i bruken av økonomiske midler antagelig en viktigere konsekvens av konkurransen enn «for liten» kommunesektor.

I litteraturen fokuseres det også på såkalt skatte-eksport. Skatte-eksport betyr at innbyggerne i en kommune kan velte deler av skattebyrden over på innbyggerne i andre kommuner, og kan forekomme fordi deler av skattegrunnlaget eies av interesser utenfor kommunen eller fordi lokale produsenter, helt eller delvis, kan velte skattebyrden over på kunder utenfor kommunen. Et eksempel på det siste er særskilte avgifter på overnatting og restaurantbesøk i populære turistområder.⁵ I Norge er beskat-

ningen av kraftverk, som ofte er eid av energiselskaper utenfor kommunen, et godt eksempel på skatte-eksport. Skatte-eksport modifierer kommunens tilpasningsbetingelse [(6)] på følgende måte

$$(12) \quad MRS_i = (1 - \delta) \frac{c_i}{N} \quad 0 < \delta < 1$$

der δ er andelen av skattebyrden som veltes over på innbyggere i andre kommuner. Produksjonen av kommunale tjenester blir for stor fordi velgerne ikke bærer de fulle kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Ressursallokeringen kan forbedres ved innføring av maksimalskattesatser.

Beskatningsfrihet vil resultere i geografiske forskjeller i skattesatser, noe som kan komme i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Manglende nøytralitet i skattesystemet kan medføre uheldige vridninger i ressursbruken i privat sektor. Dette vil særlig være et problem dersom skatteobjektene er svært mobile. Manglende nøytralitet er ikke nødvendigvis et problem. Ved nyttebeskatning kan skatten betraktes som betaling for tjenester og skal følgelig variere med tjenestenivået.

Regionale forskjeller i bedriftsbeskatning kan påvirke næringslivets lokaliseringsbeslutninger på en uheldig måte. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er det ønskelig at bedrifter lokaliseres slik at avkastningen før skatt blir størst mulig. Den enkelte bedrift vil imidlertid lokalisere seg der hvor avkastningen etter skatt er høyest. Dersom skattesatsene varierer mellom kommuner, vil lokaliseringsbeslutningene dels avhenge av avkastning før skatt og dels av det lokale skattenivået. Det betyr at bedriftene ikke nødvendigvis vil etablere seg der hvor avkastningen før skatt er høyest. En bedrift vil etablere seg i en kommune hvor avkastningen før skatt er relativt lav dersom dette mer enn kompenseres i form av lavere kommuneskatt. Høyere skattlegging av bedrifter i en kommune vil imidlertid gi grunnlag for bedre kommunale tjenester og kan dermed via mobilitet virke til å redusere lønnsnivået i det lokale arbeidsmarked. Velferdsvirkningen av de samlede betingelser for bedriftene, skattesatser, kommunale tjenester og lønnsnivå, vil avhenge av hvordan de ulike virkninger balanserer hverandre.

Det er også et potensielt problem at ukoordinerte beslutninger om skattesats på ulike forvaltningsnivåer (kommunalt, fylkeskommunalt og statlig) samlet sett kan gi et høyere skattetrykk enn det som er ønskelig fra en samfunnsmessig synsvinkel. Konsekvensen kan bli at staten, som uansett må ta ansvaret for det samlede skattetrykket og det samlede effektivitetstapet ved beskatningen, kan bli tvunget til å redusere sine skatteinntekter.

4. LOKAL BESKATNINGSFRIHET OG STRATEGISK ATFERD

I en velferdsstat og enhetsstat kan kommuner betraktes som agenter for staten. Kommunene blir tillagt oppgaver

⁵ Dette er helt analogt med optimal eksport-avgift i teorien for internasjonal handel.

å løse på vegne av staten, og staten arrangerer finansiering av oppgavene. I et slikt styringsopplegg er det generelt ønskelig at kommunene gis faste økonomiske rammer fordelt etter objektive kriterier. Økonomisk ramme er da uavhengig av kommunenes egne disposisjoner – løsning av oppgavene «forstyrres» ikke av de økonomiske rammebetingelser. Det må gis en spesiell begrunnelse for finansieringsordninger som er avhengig av kommunenes disposisjoner, for eksempel belønningsordninger. Tilsvarende ideal har vi for forholdet mellom kommunene og de tjenesteproduerende enhetene (barnehager, skoler, ol.); brukernes behov, ikke manøvrering fra enhetenes side, skal ligge til grunn for kommunenes prioriteringer.

I praksis vil ikke disse kravene være oppfylt. For det første har beslutningstakerne begrenset kunnskap om sammenhengen mellom mål og virkemidler, det gjelder såvel staten som kommunene. Staten og kommunene må derfor ha handlingsfrihet til å justere budsjetttrammene etterhvert som ny informasjon tilflyter. Denne fleksibiliteten åpner for lokal påvirkning. For det andre utformes rammene gjennom en demokratisk prosess der balansepunktet mellom ulike partier og interesser endres kontinuerlig. Lokale beslutninger vil ha betydning for budsjettprosessen og dermed de budsjettvedtak som treffes.

Når budsjetttrammene ikke er faste, åpnes det for spill-situasjoner der giver og mottaker tenker strategisk, dvs foretar beslutninger som har som formål å påvirke motparten. Vi kan tenke oss at det foregår to spill; ett spill mellom de tjenesteproduerende enhetene og kommunen og ett spill mellom kommunene og staten. Kommunesektorens beskatningsfrihet påvirker kommunenes handlingsrom og dermed de to spillenes rammebetingelser. Carlsen (1998) gir en mer formell analyse av spill og regulering i kommunesektoren.

4.1 Intern kommunal styring

En kommune finansierer en rekke tjenesteproduerende enheter. Enhetenes incentiver til å foreta strategiske handlinger avhenger av hvordan kommunen reagerer. Jo høyere avkastning i form av høyere bevilgninger, jo sterkere incentiver til strategisk atferd foreligger. En sentral problemstilling er således hvordan lokal beskatningsfrihet påvirker kommunenes reaksjonsmønster.

Uten lokale finansierings-instrumenter må økte bevilgninger til én enhet finansieres ved å hente midler fra andre enheter eller ved å øke kommunens samlede utgifter. Økte utgifter kan finansieres ved låneopptak eller



Jørn Rattsø, Dr. philos fra 1988, er professor ved Institutt for sosialøkonomi, NTNU.

høyere overføringer fra staten. Med unntak av større institusjoner, som for eksempel regionsykehusene, er det lite trolig at den enkelte enhets atferd har betydning for de statlige overføringene til kommunen. Innføring av lokal beskatningsfrihet innebærer i så fall at antall finansieringskilder utvides fra to (omfordeling og låneopptak) til tre (omfordeling, låneopptak og lokal finansiering). Den lokale finansiering kan ordnes som brukerbetaling eller skatt.

Når antall finansieringskilder utvides, reduseres kostnadene ved ettergi-venhet, og enhetene gis sterkere incentiver til strategisk atferd. Kvantitativt avhenger effekten av kommunenes muligheter til å finansiere ekstra-bevilgninger ved omfordeling og låneopptak. Lokal beskatningsfrihet vil ha større betydning i en kommune med store underskudd og få innspæringsmuligheter enn i kommune med romslig økonomi.

Videre vil små enheter ha større muligheter til å hente midler innenfor gitte rammer. Lokal beskatningsfrihet kan derfor særlig gi mykere budsjettsskranke for større enheter.

Med strategisk atferd tenker vi normalt på aktive beslutninger som har negative samfunnsvirkninger, for eksempel nedprioritering av arbeidsoppgaver kommunen anser for viktige. Strategisk atferd vil imidlertid ofte innebære at enhetene unnlater å ta nødvendige, men lite populære beslutninger. Manglende omstilling eller redusert vedlikehold kan innebære at driftskostnadene holdes oppe samtidig som det over tid bygges opp et behov for ekstramidler fra kommunen.

Sterkere incentiver til strategisk atferd behøver ikke være uønsket sett fra samfunnets side. Kommunene vil ofte føle seg presset til å gå inn med ekstra midler dersom visse tjenester forsømmes, men de vil også ønske å belønne enheter som gjør en god jobb eller presenterer gode ideer. I slike tilfeller vil større finansiell handlingsfrihet gjøre det lettere å etablere finansieringsordninger som stimulerer til høy produksjon og kvalitet, for eksempel varianter av lokal stykkprisfinansiering. Lokal beskatningsfrihet kan bidra til å gjøre slike finansieringsordninger mer troverdige.

4.2 Forholdet til staten

På samme måte som en kommunes enheter konkurrerer om kommunens rammer, konkurrerer kommunene om statens rammer. Selv i et rammefinansieringssystem basert på objektive kriterier, kan ikke staten binde seg til å avstå fra tilleggsbevilgninger. Kommunene har derfor incentiver til strategisk atferd som øker deres andel av

statens overføringer eller øker de totale overføringene til kommunesektoren.

Når det ikke er lokal beskatningsfrihet, kan vi skille mellom to kategorier strategisk atferd fra kommunenes side. For det første kan en kommune negligere vedlikehold, initiere ambisiøse investeringsprogrammer, utsette nødvendige omstillinger eller på andre måter akkumulere behov for høyere rammer på et senere tidspunkt. Ved lovregulering av driftsunderskudd og låneopptak kan staten gjennom legalitetskontroll motvirke noe strategisk atferd. Manglende vedlikehold og omstillinger ol. har derimot staten liten innflytelse over.

For det andre kan kommunene vri prioriteringene i disfavør av tjenester som vurderes som særlig viktig i nasjonal politikk, for eksempel tiltak mot ventelister i helsevesenet eller flaskehalsen innenfor samferdselssektoren. Denne type strategisk atferd kan motvirkes gjennom øremerkede bevilgninger og statlig fastlagte minstestandarder.

Lokal beskatningsfrihet kan på den ene siden gjøre det lettere for staten å avstå fra tilleggsbevilgninger. Dersom kommunene akkumulerer behov for høyere rammer eller nedprioriterer viktige oppgaver, kan staten henvisse til at kommunen kan løse problemene selv ved å øke skattene. Dette forutsetter at staten aksepterer forskjeller i de kommunale skattesatsene. Hvis forskjellene ikke aksepteres, vil lokal beskatningsfrihet bety at kommunene får et tredje strategisk virkemiddel. Høye skatter vil i noen grad signalisere vanskelig økonomisk situasjon, og kan følgelig bli et selvstendig argument for tilleggsbevilgninger. Videre kan høye skatter medføre utflytting, tap av arbeidsplasser og dermed behov for sterkere statlig engasjement innenfor næringsutvikling og regionalpolitikk. Det blir sterkere fokus på de økonomiske forhold som bestemmer skattegrunnlaget. Dersom kommunene kollektivt hever skattesatsene vil også hensynet til det samlede skattnivå kunne tilsi statlig intervensjon.

Generelt vil statlige myndigheter stå overfor en avveining; lokal beskatningsfrihet kan redusere omfanget av strategisk atferd knyttet til driftsunderskudd, gjeldsbetjening, manglende vedlikehold og utilfredsstillende tjenestetilbud, men øke omfanget av strategisk atferd knyttet til lokalt skattnivå.

Staten er ingen homogen aktør, men består av sektorer med ulike synspunkter på hva kommunene bør prioritere. Gjennom øremerkede tilskudd, stykkprisordninger og pålegg søker sektorene å påvirke kommunenes disposisjoner. Lokal beskatningsfrihet kan forsterke dette problemet. Når staten er ansvarlig for kommunenes inntektsnivå, vil sektorene være forpliktet til å følge opp pålegg om nye oppgaver med økte overføringer. Siden lokal beskatningsfrihet reduserer statens ansvar for kommunesektorens finansiering, kan sektorenes forpliktelse til å fullfinansiere nye oppgaver svekkes. Det kan bli fristende for sektordepartementer å kreve bedre tjenester uten å følge opp med tilstrekkelige midler fordi man vet at kommunene kan øke den lokale skattøren dersom ikke tjenestene kan finansieres på annen måte.

4.3 Lønnsforhandlinger

Lokal beskatningsfrihet har betydning for lønnsforhandlingene i kommunesektoren, og illustrer både problemene med intern kommunal styring og forholdet til staten. Argumentene diskuteres av Strøm (1996) og en formell analyse presenteres av Strøm (1999). Det tas utgangspunkt i lokale forhandlinger, mellom den enkelte kommune og en lokal fagforening, i en situasjon med lokal beskatningsfrihet hvor kommunene kan finansiere lønnsøkning gjennom høyere skattnivå. Konsekvensene av mer sentralisert finansiering uten lokal beskatningsfrihet avhenger blant annet av hvor troverdige statens rammer er. Dersom staten kan binde seg til ikke å gi tilleggsbevilgninger, blir arbeidskraftsetterspørselen mer elastisk, noe som demper fagforeningens lønnskrav. På den andre siden påvirkes ikke det lokale skattnivået av de kommunale lønningene, og dette trekker i retning av at fagforeningen høyner sine lønnskrav. Sentralisert finansiering vil redusere lønnsnivået dersom effekten av mer elastisk arbeidskraftsetterspørsel dominerer.

Forhandlingene endrer karakter dersom statens rammer er myke. Lokale lønnsøkninger vil da utløse tilleggsbevilgninger fordi staten ønsker å begrense svekkelsen av det kommunale tjenestetilbudet. Som en konsekvens av dette vil fagforeningene være mer aggressive og kommunen mer ettergivende i de lokale forhandlingene. Alt i alt blir lønnsnivået høyere enn ved lokal beskatningsfrihet.

Teoretiske analyser kan altså ikke si noe entydig om hvordan skattebegrensninger påvirker lønnsnivået i kommunesektoren. Spørsmålet må avklares empirisk, men relevant norsk empiri finnes dessverre ikke. Poterba og Ruben (1995) benytter amerikanske data for å analysere hvordan regulering av eiendomsskatten har påvirket sysselsetting og lønnsnivå i kommunesektoren. De finner at begrensningene har hatt betydning, spesielt ved at kommuneansatte har fått lavere lønnsvekst.

Med bakgrunn i resonnement fremført i seksjon 4.2 kan det argumenteres for at lokal beskatningsfrihet bidrar til å redusere presset mot staten i etterkant av lønnsoppgjøret. Hvis statens rammer får økt troverdighet, vil de sentrale lønnstilleggene bli lavere. Det kan altså synes som om lokal beskatningsfrihet vil gi høyere lønns tillegg i de lokale forhandlingene, men lavere lønns tillegg i de sentrale forhandlingene. Lokal beskatningsfrihet kan således bidra til å påskynde en prosess i retning av større betydning for lokale forhandlinger i kommunesektoren.

5. VELGERKONTROLL

Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten er ofte motivert ut fra et ønske om å redusere ekspansjonen i kommunesektoren. Begrunnelsen for dette er ofte en antakelse om at velgerkontrollen er svak på lokalt nivå slik at skatte- og utgiftsnivået blir høyere enn det velgerne

ønsker. Kombinasjonen av svak velgerkontroll og beskatningsfrihet kan også bidra til økte kostnader i kommunal tjenesteproduksjon. Det kan bli en lettvinnt løsning å øke skattene framfor å løse eventuelle kostnadsproblemer gjennom upopulære effektiviseringstiltak (se diskusjonen i seksjon 4.1). Begrensninger i den lokale beskatningsfriheten betyr at statlige myndigheter i større grad blir ansvarlige for å bestemme omfanget av kommunesektoren. Det relevante spørsmålet er derfor ikke om velgerkontrollen er sterk eller svak i absolutt forstand, men om velgerkontrollen lokalt er sterkere eller svakere enn på statlig nivå. Inman (1987) gir en utmerket bakgrunn om beslutningsproblemer i offentlig sektor.

På den ene siden kan lokal beskatningsfrihet styrke velgerkontrollen. Kommunene kan påvirke skattenivå og gjøre større endringer i tjenestetilbudet slik at beslutningene blir viktigere for borgerne. Dette kan motivere befolkningen til å delta mer i lokalpolitikken og gi bedre kontroll med kommunens aktiviteter. Brennan og Buchanan (1977) hevder at desentralisert beslutningsmyndighet er viktig for å begrense ekspansjonen i offentlig sektor og holde skattenivået nede. Stikkordet er mobilitet. Velgerkontrollen styrkes fordi den enkelte innbygger til dels kan velge skattenivå gjennom valg av bosted. Denne konkurransen mellom kommuner kan hindre en uønsket økning i skattenivået dersom innbyggerne er svært mobile mellom kommuner. På bakgrunn av dette har en rekke bidragsyttere prøvd å etablere en sammenheng mellom størrelsen på offentlig sektor og graden av fiskal desentralisering. Den empiriske litteraturen gir foreløpig ikke noen sterk støtte til denne hypotesen, se f.eks. Oates (1990).

På den andre siden er svak velgerkontroll og et generelt ønske om å begrense skattenivået viktige argumenter for regulering. Dette gjelder særlig reguleringene av den kommunale eiendomsskatten i USA. Hva er så erfaringene med disse reguleringene? Har de vært effektive i den forstand at de har begrenset veksten i kommunesektoren? Tre forhold kan bidra til at skattereguleringer blir ineffektive. For det første kan kommunene i enkelte tilfeller omgå reguleringene. For eksempel kan begrensninger i eiendomsskattesatsen omgås ved å oppjustere likningsverdiene.⁶ For det andre kan kommunene substituere seg over mot andre lokale inntektskilder, særlig brukerbetalinger, men også i noen grad andre skatter enn eiendomsskatt. For det tredje kan delstatene bli utsatt for press for å kompensere kommunenes bortfall av skatteinntekter med økte overføringer. Omfattende empirisk analyse av disse forholdene er foretatt av Preston og Ichniowski (1991) og Skidmore (1999). Begge studiene dokumenterer at reguleringene har begrenset veksten i både eiendomsskateinntekter og totale inntekter. Skidmore finner imidlertid at reduksjonen i eiendomsskatten delvis er kompensert med økte overføringer fra delstatene. Reuben (1997) dokumenterer tilsvarende resultater i en økonomisk analyse av skatte- og utgiftsbeslutninger i ulike delstater.

6. OPPSUMMERING

Lokal beskatningsfrihet kan begrunnes med desentraliseringsgevinst og bedre velgerkontroll. Det er en allokeringsgevinst om balansen mellom kommunale tjenester og privat konsum kan tilpasses lokale variasjoner i preferanser, inntekt og kostnadsforhold. Og en lokal skattebeslutning kan stimulere velgernes interesse for å kontrollere kommunale disposisjoner.

Mange land har innført begrensninger i den lokale beskatningsfrihet. Den vanligste begrunnelsen er svak velgerkontroll – statlige reguleringer skal kompensere for at velgerne ikke makter å kontrollere kommunenes skatte- og utgiftsnivå. Regulering kan også begrunnes med uønsket skattekonkurranse og skatte-eksport, og ut fra ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Endelig vil beskatningsfrihet påvirke det strategiske forholdet mellom kommunene og staten og mellom den enkelte kommune og dens etater. Utvidet beskatningsfrihet ventes å gi de enkelte etater sterkere insentiv til strategisk atferd. Forholdet mellom kommunene og staten vil også endre seg. Dersom staten aksepterer forskjeller i skattesatser, kan det bli lettere for staten å avstå fra tilleggsbevilgninger. Men hvis forskjellene ikke aksepteres, blir resultatet at kommunenes handlingsrom i spillet mot staten utvides.

REFERANSER:

- Bergstrom, T. (1979): «When does majority rule supply public goods efficiently?», *Scandinavian Journal of Economics* 81, 216-226.
- Borge, L.-E. og F. Carlsen (1997): «NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren», *Sosialøkonomen* 51 Nr. 2, 2-9.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (1997): «Konkurranse mellom kommuner- effektivitet eller sløsing?», i K.P. Hagen (red.) *Deregulering og konkurranse*. SNF Årbok 1997. Fagbokforlaget, Bergen.
- Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): «Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren», manuskript, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Brennan G. og J. Buchanan (1977): «Towards a tax constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics* 8, 255-273.
- Carlsen, F. (1998): «Central regulation of local authorities», *Public Finance Review* 26, 304-326.
- Edwards, H. og N. Keen (1996): «Tax competition and Leviathan», *European Economic Review* 40, 113-134.
- Fisher, R.C. (1982): «Income and grant effects on local expenditure: The flypaper effect and other difficulties», *Journal of Urban Economics* 12, 324-345.
- Glennerster, H. (1992): *Paying for Welfare*. Harvester-Wheatsheaf, New York.
- Greene, K.V. og T.J. Parliament (1980): «Political externalities, efficiency and the welfare losses from consolidation», *National Tax Journal* 33, 209-217.
- Inman, R.P. (1987): «Markets, governments and the 'new' political economy», i A. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics*, Vol. 2. North-Holland, Amsterdam.
- Inman, R.P. and D.I. Rubinfeld (1996): «Designing tax policy in federalist economies: An overview», *Journal of Public Economics* 60, 307-334.

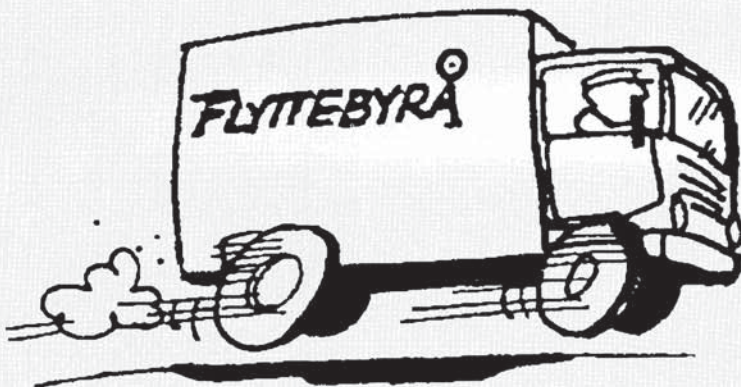
⁶ De fleste delstatene i USA regulerer også hvordan eiendom skal verdsettes.

- Musgrave, R. (1959): *The Theory of Public Finance*. McGraw Hill, New York.
- Norman, V. (1997): Nesten noget – eller absolutt intet? Refleksjoner omkring Rattsø II, *Sosialøkonomen* 51 Nr. 3, 2-6.
- Oates, W.E. (1972): *Fiscal federalism*. Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Poterba, J.M. and K.S. Rueben (1995): «The effect of property tax limits on wages and employment in the local public sectors», *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings, 384-389.
- Preston, A.E. og C. Ichniowski (1991): «A national perspective on the nature and effects of the local property tax revolt, 1976-1986», *National Tax Journal* 44, 123-145.
- Reuben, K. (1997): «Tax limitations and government growth: The effect of state tax and expenditure limits on state and local government», manuskript, Public Policy Institute of California.
- Rubinfeld, D.L. (1987): «The economics of the local public sector», i A.J. Auerbach og M. Feldstein (red.) *Handbook of Public Economics*, Vol. 2. North-Holland, Amsterdam.
- Schjeldrup, G. (1994): «Skattepolitikk og kapitalmobilitet: Er velferdsstaten i fare?», *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 108, 245-270.
- Seabright, P. (1996): «Accountability and decentralisation in government», *European Economic Review* 40, 61-89.
- Skidmore, M. (1999): «Tax and expenditure limitations and the fiscal relationships between state and local governments», *Public Choice* 99, 77-102.
- Sinn, H.-W. (1990): «Tax harmonisation and tax competition in Europe», *European Economic Review* 34, 489-504.
- Strøm, B. (1996): «Argumenter for og imot fri lokal beskatningsrett», *Norsk Økonomisk Tidsskrift* 110, 95-114.
- Strøm, B. (1999): «Fiscal institutions and wage bargaining in the local public sector», *Scandinavian Journal of Economics* 101, 67-82.
- Tiebout, C. (1956): «A pure theory of local expenditures», *Journal of Political Economy* 64, 416-424.
- Wilson, J.D. (1986): «A theory of interregional tax competition», *Journal of Urban Economics* 19, 296-315.
- Zodrow, G.R. og P. Mieszkowski (1986): «Pigou, property taxation and the underprovision of local public goods», *Journal of Urban Economics* 19, 356-370.

◆◆◆ Forts. fra side 25

- Løyland, K. og V. Ringstad (1999b): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Norwegian Dairy Production». Working Paper 2/99, Telemark Research Institute, Bø.
- Niemi, I. (1983): «Systematic Bias in Hours Worked?» *Statistisk tidsskrift*, nr. 4, s.326-330.
- OECD (1996): *Agricultural policies, markets and trade in OECD. Monitoring and evaluation. Main report*. Paris.
- Ringstad, V. og K. Løyland (1999): «The Gains and Structural Effects of Exploiting Scale-Economies in Specialized Grain Production in Norway». Working Paper no 1/99, Telemark Research Institute, Bø.
- Statistisk sentralbyrå (1973-1997): *Statistiske årbøker, 1973-97*, Oslo.
- Zellner, A. og N. S. Revankar (1969): «Generalized production Functions». *Review of Economic Studies* 36, s. 241-25

FLYTTET ?



Vi vet ikke om våre abonnenter flytter mer enn andre, men det virker slik. Hver måned får vi tidsskrifter i retur fordi adressaten har flyttet. Spar oss for ekstra porto og deg selv for forsinkelsen. Meld flytting pr. telefon 22 41 32 90, telefax 22 41 32 93 eller skriv til oss.

Sosialøkonomenes Forening
Postboks 8872 Youngstorget
0028 OSLO

Navn: Ab.nr./medl.nr.

Ny adresse:

.....