

Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren

Lars-Erik Borge, Fredrik Carlsen og Jørn Rattsø

Lokal beskatningsfrihet begrunnes vanligvis med desentraliseringsgevinst og styrket lokaldemokrati. Forskjellene i forholdet mellom kommunale inntekter og private inntekter utover landet kan tilsa at desentraliseringsgevinstene er betydelige. Samtidig skaper forskjellene ulike forutsetninger for beskatningsfriheten og kan gi grunnlag for nye former for strategisk spill overfor staten. Utgiftspresset mot staten kan forsterkes fordi fordelingsproblemene blir mer synlige, og forutsetningene for statens fordelingspolitikk og stabiliseringspolitikk overfor kommunene svekkes. To alternative løsninger med utvidet lokal beskatningsfrihet diskuteres. Det argumenteres for at utvidet lokal beskatningsfrihet i inntektskatten må kombineres med sterkere utjevningsordninger. Lokal beskatningsfrihet i en ny generell eiendomsskatt for alle kommuner kan begrense styringsproblemene.

Styringsopplegget overfor kommunesektoren er under sterk offentlig debatt. Bekymringene er mange og forskjelligartede: Dels viser lokaldemokratiet svakhetstegn ved lav valgdeltagelse, stor gjennomsnittlig frustrerte lokalpolitikere. Dels reageres det på mangler og skjøvheter i tjenestetilbudet, spesielt sykehuskøene og eldreomsorgen, og manglende sammenheng mellom ressursinnsats og resultater, f.eks. i skolen. Dels er selve styringsordningene under press, med ansvarsklaringer og spenning mellom nasjonal regulering og lokalt ansvar. Blant de mange typer reformer som diskuteres, er utvidet lokal beskatningsfrihet.

Denne faglige gjennomgang er basert på vårt arbeid i Inntektssystemutvalget (NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren). Vi har hatt glede av diskusjoner i utvalget og med Jens Blom-Hansen, Victor Norman og Rune Sørensen, uten at disse er ansvarlige for våre vurderinger. Artikkelen inngår i et prosjekt om lokal beskatning finansiert av Program for skatteforskning, Norges forskningsråd.

Tidsskrifter fra Universitetsforlaget

Nytt Norsk Tidsskrift

– Tidsskrift for politisk vitenskap og polemikk, og Norges mest markante tidsskrift for serios samfunnsdebatt. NNT er et forum for ferdigfærdig analyse og debatt på tvers av politiske partier, organisasjoner og retninger. Det præsenterer essay er av. Nytt Norsk Tidsskrifts kjennemerker.

Tidsskrift for samfunnsforskning

presenterer resultater fra dagsaktuelle samfunnsvitenskapelige undersøkelser for et bredt publikum. Hovedvekten er lagt på publisering av originalartikler av norske samfunnsforskere, basert på empiriske undersøkelser. Tidsskriftet bringer også kunnskapsoversikter, debattstoff, forskningspolitiske innlegg, notiser og bokanmeldelser.

Norsk statsvitenskapelig tidsskrift

publiserer bidrag innenfor fagets hovedområder: Politisk teori og metode, offentlig politikk og administrasjon, komparativ politikk og politisk atferd og internasjonal politikk. Det legges stor vekt på at artiklene skal reflektere bredden i den statsvitenskapelige forskningen i Norge.

Sosialogisk tidsskrift

er det sentrale forum for publisering av sosiologiske forskningseresultater i Norge. Ved siden av teoretiske og empiriske arbeider, vil tidsskriftet også formidle faglige debattinnlegg og kommentarer, oversikter over tilstanden på sosiologens forskjellige felter, anmeldelser av ny faglitteratur og innlegg om sosiologens samfunnsvitenskapelige status.

Norsk Antropologisk Tidsskrift

presenterer aktuell sosialantropologisk forskning – først og fremst av norske antropologer – teoretiske arbeider, empiriske studier, debatt og bokanmeldelser. Tidsskriftet fanger opp de viktigste innfaller og nyvinninger fra det sosialantropologiske fagfeltet er beregnet på alle som er interessert i generell kulturforståelse og samfunnsdebatt.

Tidsskrift for velferdsforskning

inneholder vitenskapelige originalarbeider, kommentarer og bokanmeldelser.

Nordisk østforum

er politisk nytt, og gir bakgrunnsstoff om og analyser av det som skjer i Øst-Europa, Russland og andre av Sjøveimens etterfølgere.



UNIVERSITETSFORLAGET

Universitetsforlaget AS • Postboks 508 Sentrum, 0108 Oslo
Telefon: 24 14 75 00 • Faks: 24 14 75 01 • Bestilling av abonnemang:
abonnement@universitetsforlaget.no

Begrensningene i lokal beskatningsrett blir av mange kommuneforskere sett på som en sentral hindring for et reelt lokalt selvstyre (se f.eks. Bernt 1997; Kleven 1997). Utvidet lokal beskatningsfrihet vurderes ofte som en generalløsning som vil stimulere lokaldemokratiet, rydde opp i ansvars- og styringsforhold og gi store gevinster i velferdstilbudet.

I forhold til denne diskusjonen er det kanskje overraskende at både kommuner og fylkeskommuner allerede har lokal beskatningsfrihet i dag. I tillegg til kommunenes frihet til å sette ulike gebyrer og eiendoms- skatt innenfor nasjonale regler, har alle kommuner og fylkeskommuner frihet til å sette inntektsskattesatsen innen et intervall. I praksis bruker alle kommuner og fylkeskommuner høyeste sats. Utvidet lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten må altså bety frihet til å sette opp skatten ut over dagens maksimalsatser.

I denne artikkelen diskuterer vi hvordan norske kommuner og fylkeskommuner kan gis utvidet beskatningsfrihet innenfor dagens styrings- system. Det er nødvendig å forstå hvordan dagens skattereguleringer inngår i et samlet styringssystem for å diskutere lokal beskatningsfrihet på en fruktbar måte. Artikkelen supplerer andre bidrag vi har gitt om styringsopplegget overfor kommunesektoren, spesielt en generell disku- sjon av argumenter for og mot lokal beskatningsfrihet i Borge, Carlsen & Rattsø (1999), som også gir referanser til den internasjonale litteratu- ren. Rattsø & Sørensen (1997) gir en bred evaluering av ressursbruket i kommuneforvaltningen, mens Borge & Rattsø (1998) diskuterer ulike reformforslag for kommunesektorens finansiering. Konkurranse mellom kommunene påvirker spørsmålet om beskatningsfrihet fordi mobiliteten av skattegrunlaget kan begrense kommunenes muligheter til å utnytte beskatningsfriheten. Borge & Rattsø (1997a) diskuterer fordeler og ulemper ved slik konkurranse.

I norsk (og skandinavisk) kommunesektor utgjør nasjonale velferds- tjenester hovedtyngden av det lokale tjenestetilbudet. Kommunene er en integrert del av velferdsstaten, og det er et nasjonalt mål å sikre likhet i velferdstilbudet over hele landet. Følgelig er velferdstjenestene underlagt omfattende statlig regulering, og kommunenes finansiering er sentrali- sert med sterke utjevningsordninger. Systemet skaper et sterkt ut- giftspress mot staten og et manglende lokalt ansvar for tjenestetilbudet. Spørsmålet om beskatningsfrihet er en diskusjon om man kan gi syste- met bedre lokal forankring samtidig som man ivaretar de nasjonale ut- jevningsmål.

Innledningsvis presenteres finansieringssystemet for kommunesekto- ren og hvordan statlig styring og utjevning ivaretas. Dernext diskuteres lokal beskatningsfrihet i forhold til spillet mellom staten og kommunene og i forhold til mulige gevinster knyttet til desentraliseringsgevinster og lokaldemokrati. Vi konkluderer med at utvidet beskatningsfrihet kan gi desentraliseringsgevinster, men at spesielt forskjellene i skattegrunlag ut over landet kan gi grunnlag for nye former for strategisk atferd over- for staten. To alternative løsninger diskuteres, utvidet lokal beskatnings- frihet i inntektsskatten sammen med sterkere utjevningsordninger, og utvidet beskatningsfrihet knyttet til en generell eiendomsskatt for alle kommuner.

Lokal beskatningsfrihet i praksis

Historikk

Gjennom 1900-tallet har utviklingen gått i retning av sterkere statlig styring med større overføringsavhengighet og mindre lokal beskatningsfri- het. Den samme utviklingen har funnet sted i de fleste industrialiserte land. Kommunesektoren har vokst ut av de rent lokale oppgaver og inn i nasjonale velferdstjenester. De nasjonale velferdstjenestene har viktige lokale aspekter som begrunner desentraliseringen (f.eks. lokalisering av skoler), men berører også nasjonale fordelingspolitiske mål som motive- ret nasjonal styring.

Med skatteloven av 1911 ble det for første gang innført maksimal- skattesatser i inntekts- og formuesskatten, og dette var starten på en len- gre prosess med restriksjoner i den lokale beskatningsfriheten. Statens styring av kommunenes økonomiforvaltning ble ytterligere forsterket som følge av den kommunale gjeldskrisen i mellomkrigstiden, og etter andre verdenskrig er kommunesektoren i økende grad blitt en integrert del av en nasjonal velferdspolitik. Reguleringen av oppgaveløsningen er fulgt opp med omfattende tilskuddsordninger som har bidratt til å gjøre kommunesektoren mer avhengig av staten. I løpet av 1970-årene ble det etter hvert svært få kommuner som holdt lavere inntektsskattesats enn lovens maksimum, og avvikene var aldri større enn 1 %-poeng. Fra og med 1979 har alle kommuner benyttet den høyeste tillatte skattesatsen. Alle fylkeskommuner har benyttet lovens maksimale skattesats siden innføringen av direkte fylkesskatt i 1977.

Kommunale og fylkeskommunale skattearter i dag
Kommunesektorens viktigste inntektskilder er lokale skatteinntekter (45%), statlige overføringer (40%) og brukerbetaling (12%). Tabell 1 viser sammensetningen av skattene i 1999. Både for kommuner og fylkeskommuner er skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere den vesentligste skattearten, og utgjør henholdsvis 87% og 99% av påløpte skatter. Det er først og fremst et nordisk fenomen at inntektsskatt fra personer er en viktig lokal inntektskilde (se Söderström 1998).

Tabell 1. Kommunenes og fylkeskommunenes påløpte skatter fordelt på skattearter. Anslag. Milliarder kroner. 1999

Personlige skattytere:	Kommunene	Fylkeskommunene
Skatt på alminnelig inntekt	56,7	30,4
Formuesskatt	4,2	
Eterskuddspliktige skattytere:		
Naturressursskatt	1,2	0,2
Eiendomsskatt	2,9	

Kilde: Nasjonalbudsjettet 2000

Tabell 1 viser også at kommunenes skatteinntekter er spredt på nokså mange skattearter. I tillegg til inntektsskatt fra personer, mottar kommunene formuesskatt fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt fra personer og fra bedrifter. Disse fire skatteartene utgjorde 13% av påløpte kommuneskatter i 1999. Fylkeskommunene mottar kun naturressursskatt i tillegg til inntektsskatt fra personer. En nylig skattereform, basert på forslag i NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren, utviklet selskapskatten som kommunalt skattegrunnlag. Avvikling av selskapskatten kombinert med høyere inntektsskatt for personer har bidratt til et mer stabilt og jevnere fordelt skattegrunnlag for kommunene.

Det er betydelige forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Selv inntektsskatten fra personer, som er jevnt fordelt, varierer i forholdet 3:1 kommunene imellom og i forholdet 2:1 fylkeskommunene imellom. Forskjellene i skattegrunnlag utjevnes

gjennom den såkalte inntektsutjevningen i inntektssystemet. I dagens inntektsutjevning for kommunene er 110% av landsgjennomsnittet (per innbygger) satt som referansepunkt. Kommuner med lavere skatteinntekter får dekket 90% av avviket til referansepunktet. Tilsvarende referansepunkt for fylkeskommunene er 120 prosent. Videre er det etablert en trekkrordning for kommunene. Denne innebærer at halvparten av skatteinntektene over 140 prosent av landsgjennomsnittet trekkes inn. Utjevningen omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere samt naturressursskatt. Eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og brukerbetaling er holdt utenfor.

Dagens lokale beskatningsfrihet

Formelt sett har kommuner og fylkeskommuner frihet til å fastsette inntektsskattesatser for personlige skattytere innenfor nasjonalt definerte rammer. Etter skattereformen i 1992 har den samlede skatten på alminnelig inntekt vært 28% (24,5% i Nord-Troms og Finnmark). Fordelingen mellom kommuner, fylkeskommuner og staten bestemmes gjennom årlige stortingsvedtak hvor det fastsettes minimums- og maksimalskattør for kommuner og fylkeskommuner. I inntektsåret 2001 kan den kommunale inntektsskattesatsen for personlige skattytere variere fra 9,0% til 12,2%, mens den fylkeskommunale inntektsskattesatsen kan variere fra 5,0% til 6,9%. Den kommunale formuesskatten for personlige skattytere kan variere fra 0,4% til 0,7%.

Eiendomsskatten er en frivillig og eksklusiv¹ kommunal skatt, og gitt at kommunen skriver ut eiendomsskatt, kan skattesatsen variere mellom 0,2% og 0,7%. Eiendomsskatten er begrenset til tettbygde strøk og verker og bruk. Friheten i eiendomsskatten benyttes, i motsetning til friheten i inntekts- og formuesskatten. Mange kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt velger ikke å gjøre det, og eiendomsskattesatsene varierer mellom kommuner som benytter eiendomsskatten. I tillegg har kommunene relativt stor frihet til å fastsette betalingssetter for tjenester hvor det kreves brukerbetaling, og det er betydelig variasjon i betalingssetter og kostnadsdekning mellom kommuner. Den reelle beskatningsfriheten for fylkeskommunene er mindre enn for kommunene. Det skyldes at fylkeskommunene ikke kan skrive ut eiendomsskatt og at omfanget av brukerbetaling er betydelig mindre for fylkeskommunene enn for kommunene.

Det foreligger en del studier som belyser hvordan kommunene utnytter friheten til å fastsette brukerbetaling og eiendomsskatt. En sentral

problemstilling er hvordan brukerbetaling og eiendomsskatt påvirkes av endringer i andre inntektskilder (først og fremst statlige rammeoverføringer og ordinær inntekts- og formuesskatt). Dersom brukerbetaling og eiendomsskatt øker når andre inntektskilder blir mer begrenset, kan vi si at brukerbetaling og eiendomsskatt er finansielt motiverte og at de fungerer som lokale skatteinstrumenter. En rekke av disse studiene (Hansen & Pettersen 1995, Spjøtvoll 1995, Follestad 1999, Klungerbo 1999, Borge 2000) bekrefter at eiendomsskatten og betalingssatsene for kommunale tjenester øker når andre inntektskilder blir mer begrenset. Flere av studiene sitert over finner også at politiske forhold har betydning. En høy andel sosialistiske representanter i kommunestyret bidrar til å øke inntektene fra eiendomsskatt og brukerbetaling, og inntektene øker ved svak politisk ledelse (målt ved partifragmenteringen i kommunestyret).

Spørsmålet om utvidet lokal beskatningsfrihet berører både eiendomsskatten og inntektsskatten. Selve eiendomsskatten må utvides hvis den skal være en bred kommunal skatt som grunnlag for lokal beskatningsfrihet for alle kommuner. Alternativt må lokal beskatningsfrihet knyttes til inntektsskatten og dermed påvirke fordelingen av inntektsskatten mellom kommune, fylkeskommune og stat. Den offentlige debatt om lokal beskatningsfrihet har stort sett konsentrert seg om inntektsskatten.

Lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten og makroøkonomisk styring av inntektsrammer og fordeling

Dagens makroøkonomiske styring av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i sektorens inntekter. Størrelsen på denne rammen avhenger av oppgaveendringer og demografiske endringer som kan påvirke behovet for kommunale tjenester. Rammen påvirkes også av den makroøkonomiske konjunktursituasjonen gjennom utformingen av finanspolitikken. En finansiell inntektsramming vil, alt annet likt, også redusere kommunesektorens inntektsrammer (se Borge & Rattsø 1997b for empirisk dokumentasjon).

Den fastsatte inntektsveksten fordeler seg til dels ulikt mellom de tre hovedinntektskildene lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Statlige overføringer til kommunesektoren følger av bevilgningsvedtak i Stortinget, mens skatteinntektene påvirkes av den løpende inntektsutvikling i samfunnet. Det fastsettes en egen målsetting

for veksten i de frie inntektene (skatt og rammetilskudd). Da noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammeoverføringer, har det stor betydning for inntektsfordelingen om veksten kommer i rammetilskuddet eller i skatteinntektene. Det gjelder spesielt fordi dagens inntektsutjevning i liten grad begrenser veksten i de skatterike kommuner. I de årlige kommuneoppleggene legges det derfor opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. Lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten påvirker statens muligheter til å styre balansen mellom skatt og rammetilskudd, samt kommunesektorens inntektsrammer og det samlede skatteinivået.

Balansen mellom skatt og rammetilskudd

På 1990-tallet har regulering av de kommunale og fylkeskommunale skattørene vært det sentrale virkemidlet for å oppnå lik vekst i skatt og rammetilskudd. Norsk økonomi har i denne perioden vært inne i en langvarig oppgangskonjunktur hvor den underliggende veksten i skattefundamentet har vært sterkere enn den, fra statens side, ønskede vekst i kommunesektorens inntektsrammer. De kommunale og fylkeskommunale skattørene har da blitt satt ned, slik at det, innenfor den gitte rammen for de frie inntektene, er oppnådd om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd.² Tilsvarende kan skattøren justeres opp dersom den underliggende veksten i skattefundamentet er lavere enn ønsket vekst i økonomisk ramme.

Utvidet lokal beskatningsrett i inntektsskatten vil endre forutsetningen for dette styringsopplegget. Full lokal frihet i inntektsskatten betyr at det verken er noen øvre eller nedre grense for hvilken skattøre kommuner og fylkeskommuner kan velge. Dette innebærer at staten gir fra seg kontrollen over skattøren som makroøkonomisk virkemiddel. Hvis myndighetene står fast på at kommunesektoren som helhet skal ha en bestemt inntektsutvikling, og skattegrunnlaget øker sterkt, er det rammeoverføringene som ensidig må tilpasses. Det kan gi uheldige fordelingsvirkninger og en svært ustabil inntektsutvikling for overføringsavhengige kommuner.

Alternativet er at staten oppgir rammemålet og øker rammeoverføringene i takt med den underliggende veksten i skattefundamentet. Dette innebærer at målsettingen om lik vekst i skatt og rammetilskudd opprettholdes. Konsekvensen av en slik styringsmodell er at kommunesektoren kan bli et destabiliserende element i økonomien. Det skyldes at vekst

i kommunesektorens skattefundament som regel faller sammen med en underliggende vekst i økonomien, og med uendret skattøre vil både skatteinntektene og rammeoverføringene øke. Dersom denne inntektsveksten resulterer i økte kommunale og fylkeskommunale utgifter, vil konkurseringene i økonomien bli forsterket.

Diskusjonen viser at full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten vil aksentuere en målkonflikt mellom rammemål og fordelingsmål. Vi vil senere diskutere hvordan denne målkonflikten kan løses ved hhv. begrenset beskatningsfrihet og mer ambisiøs utjevning.

Inntektsrammer og skattenivå

Forutsatt at staten kan oppnå balanse mellom skatt og rammetilskudd, vil større lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten gjøre det vanskeligere å styre de samlede inntektsrammene? Alt annet likt vil svaret være ja. Dette fordi usikkerheten i inntektsanslagene først og fremst er knyttet til skatteinntektene, og at det ved lokal beskatningsfrihet blir nødvendig å anslå både gjennomsnittlig skattesats og utviklingen i skattefundamentet. Men alt annet er ikke nødvendigvis likt. Dersom økt beskatningsfrihet kombineres med mer sentralisert skattetilførsel, slik som i Sverige og Danmark, kan tvert imot statens styring av inntektsrammene bli mer effektiv. Dette er dokumentert av Blom-Hansen (1999), som viser at avvikene mellom planlagt og faktisk vekst i kommunesektorens inntekter er større i Norge enn i Sverige og Danmark.

Staten vil ha et overordnet ansvar for utviklingen i det samlede skattestrykket, også ved lokal beskatningsfrihet. I den makroøkonomiske politikken kan det for eksempel være behov for å gi klare signaler om skatte- og avgiftsutviklingen for å oppnå ønsket lønnsutvikling, for eksempel at skatteøkninger kan unngås dersom lønnsstilleggene blir moderate. Med større lokal beskatningsfrihet, særlig i inntektsskatten, vil statlige signaler få mindre betydning. For selv om staten lover ikke å øke skattene, så har ikke partene i arbeidslivet noen garanti for at kommuner og fylkeskommuner gjør det samme.

Erfaringer fra Sverige og Danmark tyder på at det har vært et problem at lokal beskatningsfrihet har redusert skattepolitikkenes betydning som finanspolitisk instrument. Tiltak i disse landene har derfor gått ut på å begrense utslagene av den lokale beskatningsfriheten. Ulike tiltak er benyttet. I Sverige hadde ikke kommunene anledning til å øke skattenivået under den økonomiske krisen på begynnelsen av 1990-tallet, og ettersom at skattestoppen ble opphevet, opprettet man et bonustilskudd til

kommuner som ikke øker skattesatsene. I Danmark har utviklingen i de lokale skattesatsene vært et sentralt forhandlingstema i budsjett samarbeidet mellom staten og kommunesektoren (Blom-Hansen 1997).

Lokal beskatningsfrihet og spillet mellom staten og kommunesektoren

Kommunene og fylkeskommunene har beskatningsfrihet i inntektsskatten som ikke utnyttes. Hvis man vil ha reell beskatningsfrihet i inntektsskatten, må man forstå og fjerne grunnen til at dagens frihet ikke utnyttes. Etter vårt skjønn handler dette om spillet mellom kommunene og staten, og et resultat av at kommunene forventer at staten vil ta hensyn til inntektsskattesatsen til den enkelte kommune i sine disposisjoner. Kommunene har avholdt seg fra å redusere inntektsskattesatsen fordi de forventer å bli straffet i form av lavere statlige overføringer. De frykter at statlige myndigheter vil betrakte en lavere inntektsskattesats enn lovens maksimum som et signal om god økonomi, og at de følgelig vil stå svakt når ulike skjønnsbaserte overføringer (for eksempel prosjektmidler) skal tildeles.

En alternativ forklaring er at kommunesektoren i dag er underfinansiert (se for eksempel Norman 1997), det vil si at alle kommuner og fylkeskommuner ønsker å benytte høyere skattesatser enn det loven tillater. Problemet med dette argumentet er at hvis kommunene var underfinansiert, så ville vi forventet at de utnyttet alle inntektskilder (også eiendomsskatt og brukerbetalning) maksimalt. Men det gjør de ikke. Det er for eksempel mange kommuner som utnytter inntektsskatten maksimalt, samtidig som de ikke skriver ut eiendomsskatt og har relativt lave betalingsatser for brukerbetalte tjenester. Vi har følgelig liten tro på denne forklaringen, og mener det er mer fruktbart å spørre hvorfor de rikeste kommunene ikke benytter seg av dagens frihet til å redusere inntektsskattesatsen.

De bredere spørsmål om styringsopplegget handler om arbeidsdeling og ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene. Dagens styringsopplegg er basert på rammefinansiering, og skal ideelt sett fremme prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet innen den enkelte kommune (gitt statens regulering av velferdstjenestene). Ubalansen mellom desentralisering av utgiftsansvar og sentralisering av finansieringsansvar gir imidlertid et sterkt press mot staten for å øke kommunesektorens inntekter. Generelt kan dette kalles fellesfinansierings-problemet (common pool problemet), hvor utgiftene lokalt i stor grad finansieres av de

nasjonale skatteinntekter. Rattsø (2001) diskuterer de bredere implikasjoner av denne ubalansen. Lokal beskatningsfrihet kan begrense fellesfinansierings-problemet ved at den enkelte kommune får (større) selvstendig ansvar for finansieringen, og kan derved sette staten bedre i stand til å motstå press fra kommunesektoren.

I prinsippet er inntektssystemet basert på objektive kriterier slik at omfanget av statlige overføringer er upåvirket av kommunal atferd. I praksis vil ikke kommunesektoren stå overfor absolutt faste budsjett-skranker. Både ved tildeling av skjønnsmidler, gjennomføring av reformer og tilskudd til større prosjekter vil staten ta hensyn til situasjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Den underliggende årsaken er at nasjonale politikere alltid vil måtte ta sin del av ansvaret for tjenestetilbudet på sentrale velferdsområder, selv om oppgaveløsningen er delegert til kommunesektoren.

Når budsjettsskrankene er myke, har kommunene incentiver til å foreta strategiske handlinger, dvs. handlinger som gjør det vanskeligere for staten å unngå økte bevilgninger. For eksempel kan kommuner negligjere vedlikehold, initiere prosjekter som krever økte driftsrammer på et senere tidspunkt, usette nødvendige innstramminger/omstillinger og vri prioriteringene i disfavør av tjenester som vurderes som særlig viktige i nasjonal politikk. Lokal beskatningsfrihet kan bidra til å redusere kommunesektorens incentiver til å foreta slike strategiske handlinger fordi staten kan henvise til at kommuner kan løse problemene selv ved å øke de lokale skatter.

Hvorvidt lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten faktisk vil gjøre kommunesektorens budsjettsskranke hardere, avhenger blant annet av inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det er i dag betydelig variasjon i de økonomiske forutsetningene, noe som dels skyldes fordelingen av skatteinntekt og dels regionalpolitiske ordninger i overføringssystemet. Spørsmålet er om nasjonale politikere vil akseptere at de underliggende forskjellene i økonomiske rammebetingelser kommer til uttrykk i form av forskjeller i skattenivå. Hvis forskjellene ikke aksepteres, vil utvidet lokal beskatningsfrihet bery at kommunene får et større register å spille på i interaksjonen med staten. Et høyt skattenivå kan for det første begrunne tilleggsbevilgninger, fordi det kan tolkes som et signal om svak kommuneøkonomi. Videre kan det bli oppfattet som problematisk at kommuner med lavt skatteinntekt må øke skattesatsen mer enn kommuner med høyt skatteinntekt for å skaffe et visst beløp. Endelig kan høye lokale skatter medføre tap av arbeidsplas-

ser og dermed behov for sterkere statlig engasjement innenfor næringspolitikk og distriktsutbygging. Økt lokal beskatningsfrihet kan således åpne opp en ny arena for spill mellom staten og kommunesektoren.

Endelig har lokal beskatning betydning for spillet mellom statlige aktører. Staten er ikke en homogen aktør, men består av sektorer med forskjellige synspunkter på hva kommunesektoren bør prioritere. Når staten er ansvarlig for å finansiere kommunale aktiviteter, må nye oppgaver følges opp med friske penger. Med økt lokal beskatningsfrihet kan de ulike sektorer bli fristet til å pålegge kommunesektoren oppgaver uten tilstrekkelig økte statlige overføringer.

Økt lokal beskatningsfrihet vil ikke bare påvirke spillsituasjonen mellom staten og kommunesektoren, men også spillet mellom den enkelte kommune/fylkeskommune og de tjenesteproduserende enhetene (skoler, sykehus osv.). Disse enhetene konkurrerer om kommunens/fylkeskommunens rammer på samme måte som kommuner og fylkeskommuner konkurrerer om statens rammer. Innføring av lokal beskatningsfrihet gir kommunesektoren en ny finansieringskilde, noe som kan innebære at kostnadene ved ettergivenerhet reduseres. Lokal beskatningsfrihet kan følgelig gi mykere budsjettsskranker og sterkere incentiver til strategisk atferd. For eksempel kan det bli mer fristende for enhetene å utsette nødvendige omstillinger i håp om å bli 'reddet' av lokale skatteøkninger. På den andre siden vil større finansiell handlefrihet også gjøre det lettere for kommunesektoren å etablere finansieringsordninger som stimulerer til høy produksjon og kvalitet, slik som varianter av lokal stykkprisfinansiering.

Desentraliseringsgevinst og lokaldemokrati

I tillegg til de styringsmessige aspekter, må beskatningsfriheten vurderes i forhold til de sentrale mål for lokalt selvstyre – effektivitet og lokaldemokrati.

Desentraliseringsgevinst

Det primære argumentet for økt lokal beskatningsfrihet er knyttet til desentraliseringsgevinst. Desentraliseringsgevinsten, definert av Oates (1972), består i at omfanget av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet i større grad kan baseres på en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Lokal beskatningsfrihet gir en gevinst fordi det ønskede skattenivået vil variere fra kommune til kommune, avhengig av innbyggernes preferanser, inntektsnivå og lokale kostnadsforhold. Argu-

mentet er utledet av Oates under forutsetning av lokale kollektive goder og nyttebeskatning. Tjenestetilbudet løser lokale kollektive oppgaver, og de innbyggere som har glede av tilbudet, finansierer det. I den norske kommunesektoren domineres tjenestetilbudet av nasjonale velferdstjenester med fordelingseffekt.

Størrelsen på desentraliseringsgevinsten avhenger av forskjellene i ønsket skatteinivå. Med store forskjeller i ønsket skatteinivå vil desentraliseringsgevinsten være betydelig. Det potensielle effektivitetstapet ved skatteregulering kan derfor belyses ved å beregne hva skatteinivået ville blitt i den enkelte kommune dersom den hadde full beskatningsfrihet. Dette er gjort av Borge (1999), som simulerer en medianvelger-modell på norske data. Ønsket skatte- og utgiftsnivå ved lokal beskatningsfrihet beregnes med utgangspunkt i data for samlet inntekt (privat og kommunal) i den enkelte kommune og forutsetninger om pris- og inntektselastisitet for kommunale tjenester ut fra internasjonale studier. Det er et hovedresultat at typiske distriktskommuner, som i dag har et godt utbygd kommunalt tjenestetilbud og et lavt privat inntektsnivå, predikeres å ville redusere skatteinivået som følge av større lokal beskatningsfrihet. På den andre siden predikeres modellen at større kommuner i sentrale strøk, som i dag har et høyt privat inntektsnivå og et relativt svakt kommunalt tjenestetilbud, vil øke skatteinivået noe. Analysen indikerer at full lokal beskatningsfrihet kan forventes å gi store forskjeller i kommunale skattesatser. Den beregnede desentraliseringsgevinsten utgjør samlet omlag 3–4 milliarder kroner, men beløpet er i noen grad følsomt for forutsetninger om pris- og inntektselastisitet.

Erfaringene fra Sverige og Danmark er også relevante for å vurdere hva konsekvensene av større lokal beskatningsfrihet i Norge kan bli. I begge land er inntektsskatt for personer den viktigste lokale skatten, og det er også stor variasjon i inntektsskattesatsen mellom de lokale enheter. Blant svenske kommuner varierte skattesatsen for personer mellom 14,5% og 22,2% i 1995. Skattesatsene varierer mindre mellom landstingene, fra 9,7% til nærmere 12%. Samlet skatt til kommune og landsting varierer fra 25,7% til 32,9% kommunene imellom. Tilsvarende forskjeller finner vi også i Danmark, hvor skattesatsene varierer fra 13,5% til 22,3% kommunene imellom, og fra 8,9% til 10,9% amtene imellom.

Sørensen (1997) har utført en intervjuundersøkelse blant kommuner og fylkespolitikere (utført høsten 1994 og vinteren 1995) for å få et bilde av forskjeller i ønsket skatteinivå. Samtlige politikere i 79 kommuner og samtlige fylkeskommuner ble spurt om de, i forbindelse med budsjettet

for neste år, ønsket å redusere, øke eller ikke gjøre endringer i inntektsskattesatsen for personer dersom de kunne fastsette denne fritt. Spørsmål ble supplert med informasjon om endringer i skatteinntekter som følge av en endring i inntektsskattesatsen med 1%-poeng. Resultatene viser at et flertall av kommune- og fylkespolitikere, henholdsvis 65% og 53%, ikke ønsker noen endring i skattesatsen. Et betydelig mindretall (23% blant kommunepolitikere og 37% blant fylkespolitikere) ønsker å øke skattesatsen med 1%-poeng. Det er først og fremst partitilhørighet som forklarer variasjonen i politikernes skattepreferanser. Sammenlignet med representanter fra Arbeiderpartiet, ønsker representanter fra Fremskrittspartiet og Høyre et lavere skatteinivå. Det er også en viss tendens til at representanter fra Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse ønsker et høyere skatteinivå enn representanter fra Arbeiderpartiet. Det er ingen forskjell mellom representanter fra sentrumpartiene og representanter fra Arbeiderpartiet. Forskjellene mellom partiene er nokså små – alle partier ligger innenfor et intervall på 0,5%-poeng. Sørensens analyse indikerer følgende at politikernes vurdering av den potensielle desentraliseringsgevinsten ved større lokal beskatningsfrihet er relativt liten.

Lokaldemokrati

I Norge er valgdeltakelsen ved lokalvalg synkende, og ved kommunevalget i 1999 var valgdeltakelsen ned mot 60% og ved fylkestingsvalget 57%. Kan større lokal beskatningsfrihet være et virkemiddel for å øke valgdeltakelsen og befolkningens deltakelse i lokalpolitikken? For å svare på dette spørsmålet, må vi vite hvilke forhold som utløser politisk deltakelse. Det er særlig to faktorer som antas å ha betydning for omfanget av lokalpolitisk deltakelse. For det første forventes det at deltakelsen blir større desto viktigere beslutninger lokalpolitikere fatter på vegne av borgerne. For det andre bør viktige lokalpolitiske saker til en viss grad være preget av konflikt, slik at ulike partier kan representere klare politiske alternativer.

Valgundersøkelser viser at velferdsspørsmål, særlig knyttet til helse- og eldreomsorg, er viktige for folks valg av parti. På disse områdene har kommuner og fylkeskommuner et vesentlig ansvar for oppgaveløsningen. Økt beskatningsfrihet kan bety at konfliktene i behandlingen av disse velferdsspørsmål i lokalpolitikken blir klarere. Det har sammenheng med at det er vanskelig å se klare skillelinjer mellom partiene når det gjelder prioriteringen av ulike velferdspolypgaver innen en gitt bud-

sjetramme (Sørensen 1989). Ved å gi kommuner og fylkeskommuner beskatningsfrihet, kommer konflikten mellom inntekts- og utgiftssiden inn i lokalpolitikken, og dette er et område hvor de politiske skillelinjene er klarere. Uenigheten følger i stor grad høyre-venstre-dimensjonen i politikken, jf. diskusjonene om lokalpolitikernes skattepreferanser foran. Lokal beskatningsfrihet kan også klagjøre ansvarsdelingen mellom kommunesektor og stat, og en tydeliggjøring av det lokale ansvar kan stimulere lokalpolitisk interesse.

Det kan altså være grunn til å tro at beskatningsfrihet vil øke deltakelsen i lokalpolitikken ved at de politiske skillelinjene blir klarere. Det er imidlertid vanskelig å etterprøve denne antakelsen empirisk. En mulig tilnærming er å sammenlikne valgdeltakelsen i ulike land, slik det er gjort i Skare (1996). Denne sammenlikningen, som omfatter ti vestlige land i perioden 1956-1979, viser at valgdeltakelsen ved lokalvalgene i Norge ikke er spesielt lav i et komparativt perspektiv. Valgdeltakelsen i Norge er på samme nivå som i Danmark, Finland, Nederland og Vest-Tyskland. Sverige skiller seg ut med høy valgdeltakelse i lokalvalgene (85%), noe som trolig har sammenheng med at lokalvalg og nasjonale valg avvikes samtidig. I Sveits og Storbritannia er valgdeltakelsen ved lokalvalgene 40-50%, og i USA så lav som 30%. Dette materialet avslører ingen klar sammenheng mellom graden av lokal beskatningsfrihet og befolkningens deltakelse i lokale valg. Det er heller ikke noe belegg for å si at beskatningsfrihet resulterer i høy deltakelse i lokalvalg relativt til nasjonale valg. Men i vurderingen av disse tallene er det viktig å være klar over at valgdeltakelsen påvirkes av en rekke andre forhold enn beskatningsfrihet, og at politisk deltakelse er mer enn selve valghandlingen.

Alternativ 1: Reform av utjevningssystemet og utvidet beskatningsfrihet i inntektsskatten

Diskusjonen ovenfor viser at utvidet lokal beskatningsfrihet kan gi velferdsgevinster hvis styringssystemet for øvrig legges til rette for det. Det er stor ubalanse mellom privat og kommunal inntekt utover landet, med høyt privat inntektsnivå og lavt kommunalt inntektsnivå i byområdene, mens kommunalt inntektsnivå er høyt i forhold til privat inntektsnivå i distriktene. Det viktigste økonomiske argument for utvidet beskatningsfrihet er at bedre balanse i forholdet mellom private og kommunale inntekter lokalt kan gi opphav til desentraliseringsgevinster. I det følgende

diskuterer vi utvidet beskatningsfrihet i inntektsskatten som et alternativ til dagens system.

Ulikheter i forutsetninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner står sentralt for de styringsmessige konsekvenser av lokal beskatningsfrihet, og den historiske utviklingen i Norge understreker behovet for å kombinere beskatningsfrihet med utjevningsordninger. Begrensningene i den lokale beskatningsfriheten etter 1945 var i stor grad begrunnet ut fra hensynet til regional fordeling. Store forskjeller i skattesatser og tjenestetilbud ble ansett å være i konflikt med nasjonale fordelingspolitiske målsetninger. Samtidig med at beskatningsfriheten ble redusert, ble det i økende grad etablert statlige overføringsordninger med sikte på å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det er et paradoks at beskatningsfriheten ble redusert samtidig som det ble etablert overføringsordninger som gir bedre forutsetninger for lokal beskatningsfrihet.

Over tid er inntektsforskjellene kommunene imellom og sammenhengen mellom privat og kommunal økonomi vesentlig endret. Mens det fram til 1970 var en sterk positiv samvariasjon mellom innbyggernes private inntekter og kommunenes inntekter, er samvariasjonen blitt negativ på 1980- og 1990-tallet (Tovmo & Falch 1999). Dette gjenspeiler at det i dag er distriktkommunene som har det beste kommunale tjenestetilbudet, mens det tidligere var kommuner i sentrale strøk som både hadde de laveste skattesatsene og det beste tjenestetilbudet. Gitt disse endringene i overføringssystemet, er det lite sannsynlig at større lokal beskatningsfrihet i dag vil gi de samme regionale forskjeller i skattesatser og tjenestetilbud som i mellomkrigstiden og den første tiden etter andre verdenskrig. Det kan like gjerne være distriktkommunene som gjennomgående vil ha de laveste skattesatsene, se Borge (1999).

Som diskutert tidligere er ulikheter i økonomiske rammebetingelser mellom kommuner og mellom fylkeskommuner sentralt for å vurdere de styringsmessige konsekvensene av lokal beskatningsfrihet. Forskjeller i skattegrunnlag gjør at utvidet lokal beskatningsfrihet kan forsterke utgiftspress og strategisk atferd i forhold til staten. I tillegg vil statens svekkede mulighet til å styre balansen mellom skatt og rammetilskudd kunne få betydelige fordelingsmessige konsekvenser.

Siden hovedproblemet er det skjeve skattegrunnlaget, må 'first best'-løsningen være å endre kommunesektorens skattegrunnlag i retning av skattetyper som er jevnere fordelt. Jevn fordeling av skattegrunnlaget reduserer behovet for en ambisøs inntektutjevning som svekker koblin-

gen mellom lokalt skattegrunnlag og kommunale inntekter. Avvikling av selskapskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt har gitt et jevnere skattegrunnlag, og overføring av den kommunale formuesskatten til staten vil kunne bidra til ytterligere utjevning. Slike reformer vil bidra til å redusere behovet for utjevning og styring av balansen mellom skatt og rammetilskudd, samtidig som beskatningsfriheten oppleves som reell av alle kommuner. Men gitt de relativt store regionale forskjellene i privat inntekt, er det realistisk at man i tillegg må gå inn på revisjon av utjevningssystemet som en 'second best'-løsning.

Balanse mellom skatt og rammetilskudd oppnås i dag gjennom regulering av de kommunale og fylkeskommunale skattørene. Hensikten er å oppnå lik vekst i skatt og rammetilskudd, slik at skatterike og overføringsavhengige kommuner får om lag samme inntektsvekst. Vi vil her diskutere to måter for hvordan lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten kan forenes med statlig styring av balansen mellom skatt og rammetilskudd.

Den første muligheten er en mellomløsning med begrenset frihet i inntektsskatten hvor det tillates lokal bestemmelse av inntektsskattesatsen innen et intervall. Staten bestemmer størrelsen og plasseringen av intervaller i de årlige økonomiske opplegg, og vil følgelig beholde skattøren som virkemiddel. Intervaller flyttes 'nedover' når den underliggende veksten i skattefundamentet er høyere enn den ønskede veksten i kom-munesektorens inntekter, og 'oppover' når det motsatte er tilfellet. Problemet med denne løsningen er at den relativt raskt kan konvergere mot dagens situasjon hvor alle kommuner og fylkeskommuner benytter høyeste skattesats. Løsningen vil være særlig sårbar i relativt lange oppgangperioder hvor staten av makroøkonomiske hensyn ønsker et stramt kommuneopplegg. Balanse mellom skatt og rammeoverføring kan da bare oppnås ved å flytte intervaller 'nedover'. Men gitt at staten legger opp til stramme inntektsrammer, er det liten grunn til å tro at de lokale skattesatsene vil bli justert i samme takt som intervaller. Det er nok en mer realistisk prediksjon at de fleste kommuner og fylkeskommuner etter hvert vil 'stange i taket'.

Det andre løsningen er å heve utjevningsambisjonene i skatteutjevningen, slik at det spiller liten rolle for inntektsfordelingen hvordan forholdet mellom skattegrunnlag og rammeoverføring utvikler seg. Dette er den modell man har valgt i Sverige, hvor lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten kombineres med en svært ambisiøs skatteutjevning. Svenske kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnitt får 95%

kompensasjon (i forhold til gjennomsnittet), mens kommuner med skattegrunnlag over gjennomsnittet trekkes 95%. Danmark har et liknende system, men med lavere kompensasjonsgrad. Den norske skatteutjevningen er beskrevet foran, og den vesentligste forskjellen i forhold til den danske og svenske modellen er at vi har en mindre omfattende trekordning for 'skatterike' kommuner. Ulempen med en svært ambisiøs inntektutjevning er at finansieringssystemet får liten lokal forankring og at kommunenes incentiver til skatteinnkreving og utvikling av inntektsgrunnlaget svekkes.

Det er en konflikt mellom ønsket om økt beskatningsfrihet i inntektsskatten og statens behov for å benytte skattøren som fordelingspolitisk virkemiddel. Vi tror at et opplegg med begrenset beskatningsfrihet raskt kan konvergere mot dagens situasjon hvor alle kommuner og fylkeskommuner benytter den maksimale skattesatsen. Følgelig er det vår vurdering at økt beskatningsfrihet i inntektsskatten må kombineres med en mer ambisiøs inntektutjevning, slik at en ubalansert utvikling mellom skatt og rammetilskudd får mindre konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En mer ambisiøs utjevning vil også kunne dempe utgiftspress og strategisk atferd i forhold til staten. Utdelingen av inntektutjevningen ved lokal beskatningsfrihet diskuteres nærmere i et appendiks.

Alternativ 2: Lokal beskatningsfrihet i eiendomsskatten
Økt lokal beskatningsfrihet har i offentlig debatt og drøftingen hittil konsentrert seg om større frihet til å fastsette inntektsskattesatsen for personlige skattytere. Men gitt at det er ønskelig med lokal beskatningsfrihet, er det på ingen måte opplagt at denne bør legges til inntektsskatten. Det er ikke likegyldig hvilken skatteart den lokal beskatningsfriheten knyttes til, og en samlet analyse av lokal beskatningsfrihet bør diskutere hvilken skatteart som er best egnet for lokal beskatning.

Internasjonalt er eiendomsskatt den vanligste formen for kommunal skattefinansiering. I Norge er eiendomsskatten lav i forhold til mange andre land, noe som blant annet skyldes at Norge har en relativt høy formuesskatt. Et alternativ til dagens formues- og eiendomsbeskatning kan være å erstatte formuesskatten med en utvidet eiendomsskatt. En slik omlegging kan gi en betydelig økning i provenyet fra eiendomsskatten. I land som Storbritannia og USA som ikke har formuesskatt, utgjør eiendomsskatten om lag 3% av BNP. Med et tilsvarende omfang i Norge, ville provenyet fra eiendomsskatten kunne utgjort om lag halv-

parten av kommunenes skatteinntekter, nærmere 35 milliarder kroner i 1999. Eiendomsskatteutvalget har, i NOU 1996: 20 Ny lov om eiendomsskatt, foreslått en generell eiendomsskatt som omfatter alle eiendommer og hvor takstene legges opp mot markedsverdi.

Etter vårt syn vil en generell eiendomsskatt være bedre egnet for lokal beskatningsfrihet enn inntektsskatten for personer. Vi legger særlig vekt på at eiendomsskatten er en eksklusiv kommunal skatt som i mindre grad berører statens fordelings- og stabiliseringspolitikk. Videre kan eiendomsskatten bidra til bedre avveining mellom nytte og kostnad fordi den i større grad er synlig for skattyterne. Eiendomsskatten betales på egen giro, i motsetning til inntektsskatten, som betales sammen med flere andre skatter ved trekk i lønn. Dette argumentet modifieres noe ved at eiendomsskatten kan være lite synlig for personer som ikke eier egen bolig, hvor eiendomsskatten vil være innbakt i husleien.

Det er en fordel at eiendomsskatten ikke deles med andre forvaltningsnivåer og at skattegrunnlaget er lite mobilt og lite konjunkturfølsomt. Når et skatteobjekt deles mellom flere forvaltningsnivåer, oppstår det fiskele eksternaliteter mellom nivåene (såkalte vertikale fiskele eksternaliteter, se Johnson 1988; Boadway & Keen 1996). Poenget er at økt skattesats på ett forvaltningsnivå vil redusere skattegrunnlaget for de andre forvaltningsnivåene, slik at ukoordinerte skattebeslutninger på flere forvaltningsnivå alt i alt kan gi et for høyt skatteinivå.³ Lav mobilitet begrenser omfanget av uønsket skattekonkurranse, mens lav konjunkturfølsomhet reduserer statens behov for å styre de lokale skattesatsene for å oppnå ønsket balanse mellom skatt og rammetilskudd.

Eiendomsskatteutvalgets forslag om en generell eiendomsskatt som omfatter alle eiendommer vil bidra til en jevnere fordeling av eiendomsskattegrunnlaget. Men likevel vil nok eiendomsskatten ha et mer ujevnt fordelt skattegrunnlag enn inntektsskatten, i hvert fall så lenge nærings-eiendommer er en del av skattegrunnlaget. Når det gjelder boligeiendommer, vil fordelingen av skattegrunnlaget i noen grad avhenge av takseringsreglene.

Oppsummering

Vi har vurdert utvidelse av lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren. I litteraturen legges det stor vekt på at lokal beskatningsfrihet kan gi desentraliseringsgevinst og bedre lokaldemokrati og dermed bedre velgerkontroll med ressursbruken. Her er det lagt vekt på særtrekk i det norske kommunesystemet, betydningen av

nasjonale velferdstjenester og skjevhet i inntektsgrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Hovedspørsmålet er hvordan lokal beskatningsfrihet vil påvirke styringsfunksjonene både sentralt og lokalt, og vi har vist til ulemper i forhold til statlige målsettinger og spillet mellom kommune og stat. Det er derfor av interesse å vri diskusjonen over mot de styringsmessige forutsetningene for lokal beskatningsfrihet, spesielt valg av skattebase og utforming av utjevningssystemet.

I denne sammenhengen er ønskemålet at utvidet lokal beskatningsfrihet skal gi klarere ansvarsforhold mellom staten og kommunesektoren ved at den enkelte kommune og fylkeskommune får et større selvstendig ansvar for finansieringen av tjenestetilbudet. Fellesfinansieringsproblemet vil bli mindre, presset mot staten vil avta, og staten vil være bedre rustet til å motstå press slik at budsjettstrankene blir hardere. Vi tror imidlertid at en slik reform vil ha begrenset betydning for ansvarsforholdene så lenge kommunesektoren driver de sentrale nasjonale velferdstjenester innen helse og utdanning. Nasjonale politikere vil alltid måtte ta sin del av ansvaret for tjenestetilbudet selv om oppgaveløsningen er delegert til kommuner og fylkeskommuner. Følgelig vil de være sårbare for press fra kommunesektoren, og det er liten grunn til å tro at denne sårbarheten vil bli mindre utnyttet om kommuner og fylkeskommuner skulle få større beskatningsfrihet. Tvert imot kan utvidet lokal beskatningsfrihet gi kommunene flere pressmidler i denne striden, bl.a. fordi de lokale forutsetninger for å utøve beskatningsfriheten varierer. Dette kan øke presset mot staten istedenfor at beskatningsfriheten virker til å styrke det lokale ansvar. Fordelingsaspektene ved utvidet lokal beskatningsfrihet kan motvirkes ved sterkere utjevningsordninger, som de man har i Sverige. Ulempene ved disse utjevningsordningene må da veies opp mot fordelene ved lokal beskatningsfrihet.

I den norske debatten synes økt lokal beskatningsfrihet å være synonymt med reell frihet til å fastsette inntektsskatten for personer. Vi mener at en utvidet eiendomsskatt er bedre egnet for lokal beskatningsfrihet enn inntektsskatten. Dette har sammenheng at eiendomsskatten er eksklusiv kommunal skatt og derfor i mindre grad berører forholdet til staten. Det er også en fordel at eiendomsskatten gir et mindre mobilt og mindre konjunkturfølsomt skattefundament, og at eiendomsskatten er mer synlig. Disse momenter tilsier at en utvidelse av kommunenes beskatningsfrihet primært knyttes til eiendomsskatten.

Gjennom Stortingets behandling av boligbeskatningen er det sådd tvil om eiendomsskattens framtid, og mer enn fire år etter at Eiendoms-

skatteutvalgets utredning ble overlevert er den ennå ikke behandlet politisk. Dersom en generell eiendomsskatt ikke skulle bli innført, vil det være større grunn til å gi kommunene reell beskatningsfrihet i inntektsskatten. Inntektsskatten står imidlertid mer sentralt i statens fordelings- og stabiliseringspolitikk, og er mer konjunkturfølsom og mindre forutsigbar enn eiendomsskatten. Hensynet til styringsopplegget mellom stat og kommunesektor, utjevningshensyn og makroøkonomisk styring av kommunesektorens inntektsrammer tilsier at økt beskatningsfrihet kombineres med sterkere skatteutjevning og sentralisert skattetilførsel.

En utvidet eiendomsskatt vil gi større beskatningsfrihet for kommunene, men ikke for fylkeskommunene. Følgelig er det et relevant spørsmål om fylkeskommunene bør gis reell beskatningsfrihet i inntektsskatten uavhengig av eiendomsskattens skjebne. Vi mener at argumentene for lokal beskatningsfrihet er svakere for fylkeskommunene enn for kommunene. Det har sammenheng med at det er mindre variasjon i inntektsskattens preferanser og lokale kostnadsforhold mellom fylkeskommunene enn mellom kommunene, slik at de potensielle desentraliseringsgevinstene vil være mindre. Fylkeskommunenes oppgaver er også i større grad konsentrert om nasjonale velferdstjenester hvor det er sterke nasjonale målsetninger om likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet.

Både i Danmark og Sverige er den lokale beskatningsfriheten større enn i Norge. Det må imidlertid forstås på bakgrunn av ulike forutsetninger. Danmark har gjennomgående større kommuner enn i Norge og har mindre inntektsforskjeller mellom dem. Danske kommuner er også sterkere regulert, spesielt når det gjelder investeringer og låneopptak. Svenske kommuner er også gjennomgående større enn de norske, og inntektsforskjellene er utjevnet gjennom sterkere utjevningsordninger. I tillegg har Sverige sterkere direkte reguleringer av de nasjonale velferdstjenester og statlig kontroll av skattetilførselen. Forutsetningene for lokal beskatningsfrihet i Norge kan forbedres først og fremst ved å redusere inntektsforskjellene, ved sterkere utjevning og/eller større kommuner.

Det er likevel kommunesektorens ansvar for viktige nasjonale velferdstjenester innen helse og utdanning som er det største hinderet for utvidet lokal beskatningsfrihet og en mer desentralisert styringsmodell. Dersom ansvaret for velferdstjenestene løftes ut av kommunesektoren (f.eks. ved statlige finansieringsordninger eller privatisering), kan kommunene konsentrere seg om lokale kollektive oppgaver. Kommunene kan gis større frihet, herunder beskatningsfrihet, med mindre konflikt i for-

hold til nasjonale målsetninger for utjevning og makroøkonomisk styring.

Noter

1. Med eksklusiv skatt mener vi en skatt som ikke deles med andre forvaltningsnivåer.
2. I 1999 ble de kommunale og fylkeskommunale maksimalskattene for personlige skattytere justert opp for å kompensere for bortfallet av selskaps-skatten. Justeringen av de kommunale og fylkeskommunale skattene får ikke konsekvenser for skattyterne fordi statens andel (tidligere fellesskatt til skattefordelingsfondet) endres tilsvarende i motsatt retning.
3. Eiendomsskatten vil i noen grad gi opphav til vertikale fiskale eksterneiteter fordi boligeiendommer både inngår i skattegrunnlaget for den kommunale eiendomsskatten og i skattegrunnlaget for den statlige formuesskatten.

Referanser

- Bernt, Jan Fridthjof (1997), «Statlig kontroll med kommunene – en trussel mot eller en forutsetning for det kommunale folkestyrets legitimitet?». I: Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø, red., *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Blom-Hansen, Jens (1997), «Kan budsetsamarbeidet mellom staten og kommunerne forbedres?». *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, 77:285–305.
- Blom-Hansen, Jens (1999), «Policy-making in central-local government relations: Balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals». *Journal of Public Policy*, 19:237–264.
- Boadway, Robin & Michael Keen (1996), «Efficiency and the Optimal Direction of Federal-State Transfers». *International Tax and Public Finance*, 3:137–155.
- Borge, Lars-Erik (1999), «More Tax Autonomy for Norwegian Local Governments: Possible Implications for Efficiency and Equity». Upublisert manuskript, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.

- Borge, Lars-Erik (2000), «Charging for Public Services: The Case of Utilities in Norwegian Local Governments». *Regional Science and Urban Economics*, 30:703–718.
- Borge, Lars-Erik & Jørn Rattsø (1997a), «Konkurranse mellom kommuner: Effektivitet eller sløsing?». I: Kåre P. Hagen, red., *Deregulering og konkurranse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Borge, Lars-Erik & Jørn Rattsø (1997b), «Local government grants and income tax revenue: Redistributive politics in Norway 1900–1990». *Public Choice*, 92:181–197.
- Borge, Lars-Erik & Jørn Rattsø (1998), «Reforming a Centralized System of Local Public Finance: Norway». I: Jørn Rattsø, red., *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Borge, Lars-Erik, Fredrik Carlsen & Jørn Rattsø (1999), «Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt», *Sosialøkonomen*, 59(6), 26–34.
- Follestad, Andreas (1999), «En økonomisk analyse av kommunene og eiendoms skatten». Hovedoppgave, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Hanssen, Jan-Inge & Per Arnt Pettersen (1995), «Conservative Mobilization and Fiscal Policy». *Scandinavian Political Studies*, 18:231–262.
- Johnson, William R. (1988), «Income redistribution in a federal system». *American Economic Review*, 78:570–573.
- Kleven, Terje (1997), «Kommunen som lokalpolitisk arena – inn i soldgangen?». I: Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø, red., *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Klungerbo, Frode F. (1999), «Brukerbetaling: Empirisk analyse av barnehager i perioden 1992–1996». Hovedoppgave, Institutt for sosialøkonomi, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- NOU 1996: 20 Ny lov om eiendomsskatt. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Norman, Victor (1997), «Nesten noget – eller absolutt intet? Refleksjoner omkring Rattsø II». *Sosialøkonomen*, 57(3):2–6.
- Oates, Wallace E. (1972), *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt.
- Rattsø, Jørn (1988), «Fri beskatningsrett for kommunene og det nye inntektsystemet». *Sosialøkonomen*, 42(1):6–8.

- Rattsø, Jørn (2001), «Vertical fiscal imbalance in a welfare state: Norway». I: Jonathan Rodden, Gunnar Eskeland and Jennie Litvack, red., *Fiscal Decentralization of Hard Budget Constraints*. Washington: The World Bank, under trykking.
- Rattsø, Jørn & Rune J. Sørensen (1997), «Kommunen som serviceproducent/tjenesteyter: Hva forteller norsk kommuneforskning om kommunesektorens effektivitet?». I: Harald Baldersheim, Jan Fridthjof Bernt, Terje Kleven & Jørn Rattsø, red., *Kommunalt selvstyre i velferdsstaten*. Oslo: Tano-Aschehoug.
- Skare, Audun (1996), «Kommunenes finansieringssystem og befolkningens politiske deltagelse». Upublisert manuskript, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Spjøtvoll, Kjerstin (1995), «En empirisk analyse av kommunesektorens inntekter fra hjemmehjelpstjenesten». Hovedoppgave, Institutt for sosialøkonomi, Universitetet i Trondheim.
- Söderström, Lars (1998), «Fiscal Federalism: The Nordic Way». I: Jørn Rattsø, red., *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Sørensen, Rune J. (1989), «Det kommunal demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler?». *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 3:267–292.
- Sørensen, Rune J. (1997), «Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer». Vedlegg 2 i NOU 1997: 8 Om finansiering av kommunesektoren. Oslo: Statens forvaltningstjeneste.
- Tovmo, Per & Torberg Falch (1999), «Norwegian Local Public Finance in the 1930s». Rapport 53, Forskning om skatteøkonomi, Norges forskningsråd.

Appendiks

Ved en eventuell utvidelse av den lokale beskatningsfriheten må det tas stilling til hvordan det inntektsutjevnevende tilskuddet skal beregnes. Når alle kommuner benytter samme skattesats, spiller det ingen rolle om utjevningen baseres på skattegrunnlag eller skatteinntekter. Med større lokal beskatningsfrihet må inntektsutjevningen ta eksplisitt utgangspunkt i kommunenes skattegrunnlag. Det er to hovedalternativer for utforming av inntektsutjevningen ved lokal beskatningsfrihet (se også Rattsø 1988), bruk av normert eller faktisk skattesats. Internasjonalt går trenden i retning av utjevning basert på normerte skattesatser. England gikk over til dette alternativet i 1990 og Sveige i 1993. I begge land var hovedargumentet et ønske om å begrense ekspansjonen i kommunesektoren. Også i Danmark er inntektsutjevningen basert på normerte skattesatser.

Utjevning basert på en normert skattesats tar utgangspunkt i en skattesats fastsatt av staten. Dette kan for eksempel være en gjennomsnittsskattesats eller midtpunktet i intervallet ved begrenset lokal beskatningsfrihet. Hvis vi tar utgangspunkt i dagens inntektsutjevning for kommunene, vil en kommune med skattegrunnlag under 110% av landsgjennomsnittet få følgende inntektsutjevnevende tilskudd per innbygger (IU^j):

$$(1) IU^j = 0.9t_n(1.1\bar{B} - B^j)$$

der t_n er normert sats, \bar{B} gjennomsnittlig skattegrunnlag (per innbygger) og B^j kommunens eget skattegrunnlag. Tallene 0.9 og 1.1 refererer til henholdsvis kompensasjonsgrad (90%) og referansenivå (110%). I tillegg til kompensasjonsgrad, referansenivå og normert skattesats (som alle bestemmes av staten), vil det inntektsutjevnevende tilskuddet bare avhenge av kommunens skattegrunnlag. Fordelen ved dette alternativet er at tilskuddet er uavhengig av kommunens valg av skattenivå. Spørsmålet om skattesats blir følgelig en ren lokal avveining mellom nytte og kostnad.

En ulempe er at kommunenes muligheter til å løse lokale oppgaver gjennom økt lokal beskatning blir avhengig av skattefundamentet. Selv om inntektsnivået mellom kommuner og fylkeskommuner utjevnes, blir muligheten for å skaffe ekstraintekter gjennom økte skattesatser fremdeles skjevt fordelt. Som tidligere drøftet kan dette underminere betyd-

ningen av lokal beskatningsfrihet for kommunesektorens og vilje til å ta ansvar for egen utvikling.

Et annet problem med dette alternativet er at enkelte kommuner kan oppleve at økt skattefundament reduserer de kommunale inntektene. Endringen i kommunens inntekter (ΔR^j) som følge av en endring i skattefundamentet kan uttrykkes på følgende måte:

$$(2) \Delta R^j = t^j \Delta B^j + \Delta IU^j = (t^j - 0.9t_n) \Delta B^j$$

der t^j er kommunens egen skattesats. Det framgår at kommuner med lav skattesats vil kunne oppleve en inntektsreduksjon dersom skattefundamentet øker. Årsaken til dette er at økningen i skatteinntektene blir mindre enn reduksjonen i inntektsutjevnevende tilskudd. På bakgrunn av dette hevdes det ofte at utjevning basert på normert skattesats kan gi enkelte kommuner perverse incentiver med hensyn til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget.

Det andre alternativet er å basere utjevningen på kommunens egen skattesats. Det inntektsutjevnevende tilskuddet er da gitt ved:

$$(3) IU^j = 0.9t^j(1.1\bar{B} - B^j)$$

Fordelen med dette alternativet er at kommunenes inntektsøkning som følge av en gitt skatteøkning utjevnes:

$$(4) \Delta R^j = (0.1B^j + 0.9 \times 1.1\bar{B}) \Delta t^j$$

En kommune med et skattegrunnlag 50% under landsgjennomsnittet vil for eksempel få en inntektsøkning som om den hadde et skattegrunnlag 4% over landsgjennomsnittet. Lokal beskatningsfrihet vil få praktisk betydning for alle kommuner – også kommuner med lavt skattegrunnlag får 'så det monner' dersom skattesatsen økes. Alle kommuner vil oppleve beskatningsfriheten som reell.

Ulempen ved dette alternativet er at lokale skatteøkninger 'belønnes' med økte statlige overføringer slik at valget av skattesats ikke lenger blir en ren avveining mellom lokal nytte og lokal kostnad. Staten vil med andre ord subsidiere skatteøkninger i kommuner med svakt skattegrunnlag. Dette kan svekke den finansielle disiplinen i kommunene og bidra til et høyt skatte- og utgiftsnivå.

