

LARS-ERIK BORGE OG FREDRIK CARLSEN:

## NOU 1997: 8

# «Om finansiering av kommunesektoren»

**J** første delutredning (NOU 1996: 1) la Inntektssystemutvalget (ledet av professor Jørn Rattsø) fram forslag til nytt utjevningsystem for kommunesektoren. I andre delutredning (NOU 1997: 8) drøfter utvalget sammensetningen av kommunesektorens finansiering og beslutningsretten knyttet til ulike finansieringskilder. Tre problemstillinger står i fokus: Hvor stor andel av inntektene bør kommuner og fylkeskommuner skaffe fra egne kilder? Hvilke skatteformer bør kommunesektoren ha tilgang til? Og hvilken handlefrihet bør kommuner og fylkeskommuner ha til å fastsette omfanget av egne inntekter? Utvalget har ikke drøftet hvordan enkelttjenester bør finansieres, herunder hvorvidt kommunesektoren bør privatisere tjenester eller ta i bruk stykkprisordninger eller konkurranseutsetting. Utvalget har lagt til grunn dagens skattesystem. Forslagene vedrørende inntekts- og formuesskatt berører ikke utformingen av skattesystemet, og har ingen konsekvenser for skattyterne. Endring i finansieringen av kommunesektoren handler først og fremst om fordelingen av de ulike skatter mellom kommuner, fylkeskommuner og staten.

### 1. KOMMUNEFINANSIERINGEN

Det er nå 160 år siden innføringen av formannskapslovene i 1837. Med disse lovene ble det etablert et lokalt folkestyre og lagt til rette for kommunen som institusjon. I den første tiden etter 1837 utviklet kommunene en stor grad av autonomi. Kommunene hadde stor frihet i oppgaveløsningen og det var et klart lokalt ansvar å skaffe til veie de inntekter som var nødvendig for å finansiere virksomheten. Kommunene kunne velge skattesatser og skatteformer, og statlige overføringer hadde liten praktisk betydning.

I dette århundret, og særlig etter andre verdenskrig, er kommuner og fylkeskommuner i økende grad blitt en integrert del av en nasjonal velferdspolitik. Reguleringen av oppgaveløsningen er fulgt opp med om-

fattende tilskuddsordninger som har bidratt til å gjøre kommunesektoren mer avhengig av overføringer fra staten. Kommuneskatten er i stor grad blitt en integrert del av det nasjonale skattesystemet og beskatningsfritten er betydelig redusert. Det er etter hvert blitt et statlig ansvar å gi kommunesektoren tilstrekkelige inntekter til å løse sine oppgaver.

Kommunesektoren har fått ansvaret for vesentlige oppgaver innen tjenesteyting og samfunnsutbygging. For å løse disse oppgavene legger sektoren beslag på en betydelig del av landets ressurser. I 1995 var kommunesektorens inntekter 167 milliarder kroner eller 18 prosent av bruttonasjonalproduktet, jf. tabell 1. Skatteinntektene som er kommunesektorens viktigste inntektskilde, utgjør 45 prosent av inntektene. 40 prosent av inntektene kommer i form av statlige

**Tabell 1:** Kommuneforvaltningens inntekter. Millioner kroner og prosent. 1995.

	Mill.kr	Andel (pst.)
Skatteinntekter	75 711	45,3
Statlige overføringer	67 060	40,1
Rammeoverføringer	42 453	25,4
Øremerkede overføringer	24 607	14,7
Brukerbetaling	19 771	11,8
Renter og andre inntekter	4 699	2,8
Sum	167 241	100,0

**Tabell 2:** Kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter fordelt på skattearter. Millioner kroner. 1994.

	Kommuner	Fylkeskommuner
Personlige skattytere:		
Skatt på alminnelig inntekt <sup>1)</sup>	39 251	21 979
Formuesskatt <sup>1)</sup>	3 537	
Etterskuddspliktige skattytere:		
Skatt på alminnelig inntekt <sup>1)</sup>	3 621	2 569
Formuesskatt <sup>1)</sup>	664	
Eiendomsskatt <sup>2)</sup>	2 792	

<sup>1)</sup> Utliknet skatt for inntektsåret 1994.

<sup>2)</sup> Bokførte skatteinntekter 1994.



overføringer. Av dette er 63 prosent rammeoverføringer gjennom inntektssystemet og 37 prosent øremerkede overføringer. Inntekter fra brukerbetaling har fått økende betydning de siste 15 årene, og utgjør nå 12 prosent av de samlede inntektene.

Tabell 2 viser sammensetningen av kommunesektorens skatteinntekter i 1994. Både for kommuner og fylkeskommuner er skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere den klart viktigste skatteformen. Inntektsskatt for personer utgjør 80 prosent av kommunenes skatteinntekter og 90 prosent av fylkeskommunenes skatteinntekter. Men spesielt kommunenes skatteinntekter er spredt på relativt mange skatteobjekter. I tillegg til inntektsskatt for personer, mottar kommunene inntektsskatt fra etterskuddspliktige skattytere (selskaper), formuesskatt og eiendomsskatt. Fylkeskommunene kan hverken kreve inn formuesskatt eller eiendomsskatt.

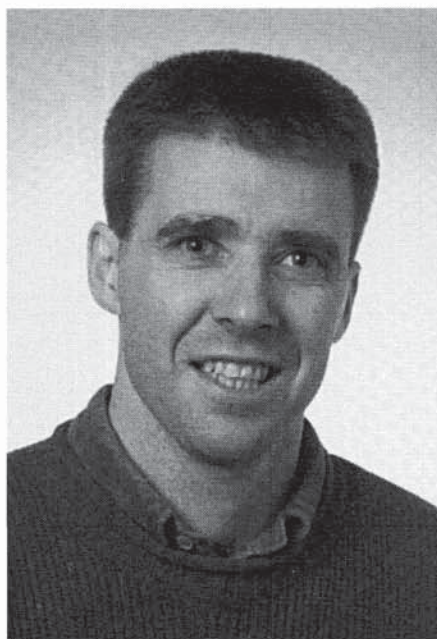
Den kommunale eiendomsskatten skiller seg fra de øvrige skattene ved å være en frivillig lokal skatt hvor skattesatsene varierer mellom kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. De øvrige skattene er obligatoriske, og etter 1978 har alle kommuner og fylkeskommuner uten unntak benyttet de maksimale skattesatsene i inntekts- og formuesbeskatningen. Mens inntekts- og formueskatten deles med staten, er eiendomsskatten en eksklusiv kommunalskatt.

## 2. MÅLSETTINGER

Valg av finansieringssystem for kommuneforvaltningen må baseres på visse samfunnsmessige målsettinger. Det vil nødvendigvis være delte meninger om hva som bør veie tyngst, men de fleste vil være enige om at følgende mål er relevante: Effektiv ressursbruk, utjevning, lokalt selvstyre og effektiv makroøkonomisk styring.

### Effektiv ressursbruk

Effektivitet innebærer både kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Prioriteringseffektivitet innebæ-



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

rer riktig fordeling mellom privat og kommunalt konsum, riktig fordeling mellom ulike kommunale tjenester, og riktig fordeling av kommunalt konsum over tid. Det klassiske argumentet for lokal oppgaveløsning er at kommuner og fylkeskommuner, på en bedre måte enn staten, kan tilpasse beslutninger til lokale preferanser og kostnadsforhold. Realisering av desentraliseringsgevinster (Oates 1972) krever at lokalforvaltningen har tilstrekkelig handlefrihet i økonomiske spørsmål.

Sammenlignet med en nasjon er kommuner og fylkeskommuner karakterisert ved høy grad av mobilitet mellom enheter og dermed sterk konkurranse om arbeidsplasser og skattytere. Jo mer mobilt skattegrunnlaget er, jo sterkere blir konkurransen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Mobilitet kan virke effektivitetsfremmende når personer og bedrifters lokaliseringsbeslutninger avhenger av kvaliteten på det lokale tjenestetilbudet (Tiebout 1956, Brennan og Buchanan 1977). Det vil være lite attraktivt å etablere seg i områder der lokalforvaltningen drives ineffektivt eller der sammensetningen av tjenester ikke er i tråd med innbyggernes preferanser.

Det er også momenter for at konkurranse gjør det vanskeligere å oppnå prioriteringseffektivitet. For

den enkelte kommune eller fylkeskommune kan det være nødvendig å redusere skatter og avgifter eller bruke mye ressurser på tilrettelegging av næringsarealer for å opprettholde lokal produksjon og sysselsetting. På landsbasis kan dette resultere i for lavt kommunalt konsum og/eller nedprioritering av tjenester som brukes av grupper som er lite mobile, for eksempel de eldre.

Betydningen av og behovet for konkurranse avhenger av hvordan den andre viktige kontrollmekanismen, velgerkontrollen, fungerer. Jo svakere demokratisk kontroll og jo større innflytelse bestemte bruker- og profesjonsinteresser har på den lokale beslutningsprosessen, desto viktigere blir mobilitet som disiplineringsmekanisme.

Hvorvidt lokalpolitisk handlefrihet i økonomiske spørsmål faktisk fører til bedre tilpasning til lokale preferanser, avhenger av velgerkontrollen. Dersom velgerkontrollen fungerer dårlig, kan det tenkes at statlig styring av inntekter og låneopptak i den enkelte kommune og fylkeskommune fører til bedre prioriterings- og kostnadseffektivitet.

### Utjevning

Kommunesektoren har ansvaret for implementering av nasjonal velferdspolitikk, særlig gjelder dette innenfor utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren. En betingelse for delegering av nasjonale velferdsoppgaver til kommuner og fylkeskommuner er at finansieringssystemet bidrar til utjevning av de økonomiske forutsetningene for likeverdige tjenestetilbud. Forskjeller i tjenestetilbud kan oppstå fordi kommuner har ulike kostnadsforhold og befolkningssammensetning, og fordi skatteinntektene er ujevnt fordelt. Forskjeller som skyldes ulike kostnadsforhold og befolkningssammensetning ivaretas gjennom utgiftsutjevningen, som er en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Forskjeller i skatteinntekter utjevnes gjennom inntektsutjevningen. Jo mindre skattegrunnlaget varierer, desto mindre vil behovet for ambisiøs inntektutjevning være.



## Lokalt selvstyre

Et tredje mål er knyttet til lokal forankring av kommunesektorens finansieringskilder. Lokalt selvstyre har en egenverdi, både fordi det bidrar til maktspredning og fordi lokalpolitikk innebærer økt kunnskap om og deltakelse i demokratiske prosesser. En forutsetning for et fungerende og legitimt lokalt selvstyre er at befolkningen har innflytelse på forhold som angår innbyggerne. Det tilsier at lokale inntekter utgjør en betydelig del av kommuner og fylkeskommuners finansieringsgrunnlag og at den enkelte kommune og fylkeskommune har innflytelse på omfanget av og anvendelsen av egne inntekter.

Ut fra økonomisk teori er det vanskelig å begrunne at skatteandelen har en selvstendig betydning gitt kommunenes muligheter til å endre sine inntekter på marginen. Utvalget har likevel lagt til grunn at økonomisk selvstendighet og høy skatteandel har en egenverdi for det lokale selvstyret.

## Makroøkonomisk styring

Innen makroøkonomisk teori regnes gjerne kommunesektoren som et destabiliserende element. Kommunesektorens skatteinntekter øker i oppgangstider og stagnerer i nedgangstider. I den grad slike variasjoner gir seg utslag i variasjoner i de kommunale utgiftene, vil konjunktursvingningene forsterkes. Hensynet til makroøkonomisk stabilitet tilsier derfor at kommunesektorens skattegrunnlag ikke er for konjunkturfølsomt.

Staten kan styre aktiviteten i kommunesektoren gjennom de årlige økonomiske opplegg. Her fastsettes statlige overføringer og kommunesektorens skatteører. Skal denne styringen være effektiv, må det være mulig å gi treffsikre anslag på skatteinntektene i kommende budsjettår. Er det lokale skattegrunnlaget både konjunkturfølsomt og lite forutsigbart, vil statlig styring av samlede inntektsrammer være et lite effektivt virkemiddel i stabiliseringspolitikken med mindre lokale skatteinntekter betyr lite for kommunesektoren.

## 3. MÅLKONFLIKTER OG KRITERIER FOR LOKALE INNTEKTER

Som det framgår har de forskjellige målsettingene ulike implikasjoner for valg av finansieringssystem. Hverken økonomisk teori eller empiri gir noen éntydig konklusjon om hvilket finansieringssystem som best fremmer effektiv ressursbruk. Dessuten foreligger en grunnleggende målkonflikt mellom på den ene siden effektivitet og lokalt selvstyre og på den andre siden utjevning og makroøkonomisk styring.

Som i andre sammenhenger vil langtgående utjevning gi effektivitetstap. Når forbindelsen brytes mellom det som genereres av lokale inntekter og det den enkelte kommune og fylkeskommune sitter igjen med, svekkes kommunesektorens insentiver til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget. Samtidig reduseres betydningen av mobilitet som disiplineringmekanisme. Tilsvarende effektivitetstap oppstår når staten overtar en vesentlig del av finansieringsansvaret for kommunesektoren.

Lokalt selvstyre er vanskelig å forene med sterk statlig styring eller langtgående utjevning. Stor lokal handlefrihet kan gi betydelige regionale forskjeller i tjenestetilbud og skattesatser på en måte som bryter med fordelingspolitiske målsettinger.

Fordi finansieringssystemet skal ivareta motstridende mål, er det viktig at kommunesektoren gis beskatningsformer som bidrar til å dempe målkonflikter, dvs. bidrar til å realisere ett eller flere mål uten at det går på bekostning av andre mål. Utvalget har tatt utgangspunkt i vurderingskriterier for lokal skatter basert på en omfattende internasjonal litteratur. Sentrale referanser er Musgrave (1959), King (1984) og Oates (1990).

## Jevnt skattegrunnlag

Dersom skattegrunnlaget er jevnt fordelt, reduseres behovet for inntektsutjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En forholdsvis stor andel av kommunesek-

tores inntekter kan da hentes fra lokale skatteinntekter. Vi får dermed sterk kopling mellom inntektsgrunnlag og inntekter uten å gi avkall på sentrale målsettinger for fordeling av nasjonale velferdsgoder.

Et jevnt skattegrunnlag kan også bidra til effektiv ressursbruk. For personer vil det være attraktivt å flytte til velstående kommuner siden man oppnår høy standard på kommunale tjenester uten at skattesatser og/eller kommunale avgifter er høyere enn andre steder. Slike flyttebevegelser kan være uheldig sett fra samfunnets synsvinkel fordi flytterne ikke tar hensyn til eksterne effekter. Kommuner med høyt skattegrunnlag vil ofte være kommuner som opplever prestendenser og høy utnyttelse av kommunal infrastruktur mens fraflyttingskommuner opplever det motsatte. I en situasjon med store variasjoner i det lokale inntektsgrunnlaget kan således skatte- og tjenestemotivert flytting føre til dårligere utnyttelse av det kommunale tjenestetilbudet i landet som helhet.

## Stabilt skattegrunnlag

Et stabilt og lite konjunkturfølsomt skattegrunnlag demper sammenhengen mellom den generelle inntektsutviklingen og kommunesektorens inntekter og fungerer i en viss forstand som en automatisk stabilisator. Et stabilt skattegrunnlag vil også lette kommunesektorens planlegging og fremme effektiv ressursbruk, herunder jevn fordeling av kommunalt konsum over tid.

I likhet med jevn fordeling bidrar stabilitet til redusert behov for statlig styring og finansiering av kommunesektoren. Et stabilt skattegrunnlag demper således målkonflikten mellom effektiv ressursbruk og lokalt selvstyre på den ene siden og hensynet til makroøkonomisk styring på den andre.

## Residensprinsippet

Lokalt finansieringsansvar for kommuner og fylkeskommuner bidrar til å kople de som deltar i lokale



beslutningsprosesser og de som finansierer kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det tilsier at residentsprinsippet legges til grunn for valg av lokale skatter. Skattene bør avgrenses til kommunens og fylkeskommunens egne innbyggere og næringsliv. Lokale skatter bør omfatte så mange som mulig av de som kan delta i den lokale beslutningsprosessen. Dessuten bør ikke antall lokale beskatningsformer være for høyt hvis innbyggerne skal ha oversikt over hva de bidrar med til egen kommune og fylkeskommune.

#### **Mobilitet**

Som det fremgår av diskusjonen ovenfor er det argumenter både for og mot å legge beskatningsformer med mobilt skattegrunnlag til kommunesektoren. Siden graden av mobilitet mellom norske fylkeskommuner, og særlig mellom norske kommuner, er forholdsvis høy, anbefaler utvalget at beskatningsformer med meget mobilt skattegrunnlag legges til staten.

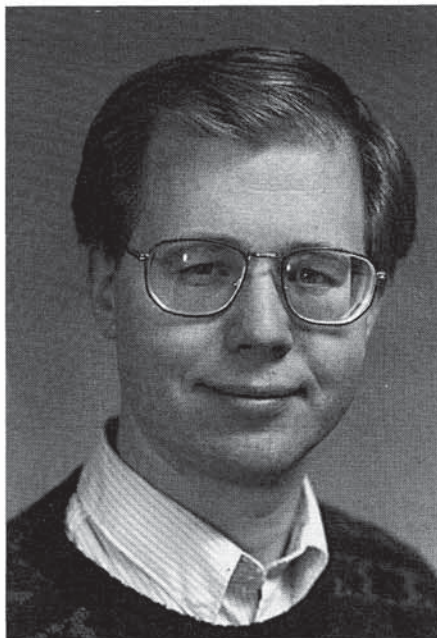
#### **4. VALG AV SKATTEGRUNNLAG**

Utvalget har evaluert dagens kommunale og fylkeskommunale skatter i forhold til vurderingskriterier for gode lokale skatter utledet i avsnitt 3.

#### **Kommunal eiendomsskatt**

Internasjonalt er eiendomsskatt den vanligste skatteformen for lokalforvaltningen. Dette har sammenheng med at eiendomsskatten oppfyller de fleste av de kriteriene som stilles til gode lokale skatter. For det første er eiendomsskattegrunnlaget lite mobilt. Grunn og eksisterende bygninger er praktisk talt immobile og kan i liten grad relokaliseres. Eiendomsskatten er trolig den skatteformen som gir det minst mobile skattegrunnlaget.

Eiendomsskatten gir for det andre kommunene stabile og forutsigbare skatteinntekter. Det har sammenheng med at tomte- og bygningsmassen endres relativt lite fra år til år og at tak-



*Fredrik Carlsen,  
Dr. oecon fra 1991, er  
førsteamanuensis ved  
Institutt for sosialøkonomi, NTNU.  
Han er medlem av  
Inntektssystemutvalget.*

seringsreglene er utformet slik at kortsiktige svingninger i markedsverdiene ikke påvirker eiendomsskattestekene.

For det tredje er eiendomsskatten vanligvis en eksklusiv kommunal skatt. Det gir skatten sterk identifikasjon med den kommunale virksomhet, og man unngår ulempene ved at skatten deles med andre forvaltningsnivåer.

Utvalget betrakter eiendomsskatten som en god lokal skatt, og foreslår følgelig at eiendomsskatten videreføres som en kommunal skatt. Dette er i samsvar med forslaget til ny lov om eiendomsskatt framsatt av et flertall i Eiendomsskatteutvalget (NOU 1996: 20). Med ny lov om eiendomsskatt vil alle kommuner kunne skrive ut eiendomsskatt og eiendomsskatten vil som hovedregel omfatte alle eiendommer i en kommune. I kommunaløkonomisk sammenheng er det viktig at flest mulig av innbyggerne deltar i finansieringen av av det kommunale tjenestetilbudet. På bakgrunn av dette betraktes Eiendomsskatteutvalgets forslag til ny lov som et godt grunnlag for kommunal finansiering.

Eiendomsskatten gir med dagens utforming et begrenset proveny, og Eiendomsskatteutvalget har i sitt for-

slag lagt til grunn at skatteprovenyet fra de eiendommer som i dag er undergitt eiendomsskatt samlet sett skal være uendret. Et alternativ til dagens formues- og eiendomsbeskatning kan være å erstatte formuesskatten med en utvidet eiendomsskatt. Erfaringer fra andre land tilsier at eiendomsskatten da vil kunne utgjøre 3-4 prosent av bruttonasjonalproduktet. Den ville da hatt potensiale til å være en betydelig finansieringskilde for kommunene. En slik omlegging av formues- og eiendomsbeskatningen er ønskelig fra en kommunaløkonomisk synsvinkel, men må avveies mot skatte- og fordelingspolitiske målsettinger som utvalget ikke vurderer. For at finansieringen av kommunene skal få tilstrekkelig lokal forankring må eiendomsskatten suppleres med andre skatter. Fylkeskommunene har ikke eiendomsskatt og må derfor ha annen lokal finansiering.

#### **Inntektsskatt fra personer**

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere utgjør det vesentligste av kommunesektorens skatteinntekter, både for kommuner og fylkeskommuner. Det er først og fremst et nordisk fenomen at kommuner og fylkeskommuner mottar inntektsskatt fra personlige skattytere, noe som har sammenheng at kommunesektoren har relativt stort omfang i disse landene.

Det sterkeste argumentet for lokal skatt på personlig inntekt er nettopp at dette er en skatteform som gir et betydelig proveny. Med det omfanget kommunesektoren har i Norge, er det vanskelig å oppnå betydelig lokal finansiering uten at kommuner og fylkeskommuner mottar inntektsskatt fra personer.

Inntektsskatt fra personer kommer i tillegg relativt godt ut i forhold til to andre vurderingskriterier. Etter som en vesentlig del av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er rettet mot innbyggerne, gir skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere en relativt god kopling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Det forutsetter at skattyterne,



som i dag, er skattepliktige til bostedskommunen.

Ulempen med inntektsskatt for personer er først og fremst at skattefundamentet er konjunkturavhengig, slik at inntektene blir ustabile og lite forutsigbare.

Utvalget anbefaler at skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere videreføres som kommunal og fylkeskommunal skatt, først og fremst for å gi finansieringen av kommunesektoren en sterk lokal forankring.

## Inntektsskatt fra selskaper

Skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere, i det følgende også kalt selskapsskatten, har mange ulemper som kommunal og fylkeskommunal skatteform. For det første er skattegrunnlaget svært ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I inntektsåret 1994 varierte utliknet skatt pr. innbygger i forholdet 20:1 kommunene imellom og i forholdet 8:1 fylkeskommunene imellom.

For det andre gir skatten relativt liten kopling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Det har sammenheng med at bedriftseierne ikke nødvendigvis er lokalisert i samme kommune som bedriften. Dette modifiseres av at bedriftenes lønnsomhet er avhengig av kommunale og fylkeskommunale investeringer og annen tilrettelegging.

For det tredje er skattefundamentet for selskapsskatten svært ustabil og lite forutsigbart. Konjunkturfølsomheten er betydelig større enn for inntektsskatt fra personer. Dette kan f.eks. illustreres ved at utliknede selskapsskatter (utenom sokkelvirkomheten) økte med 30 prosent fra 1993 til 1994. For den enkelte kommune og fylkeskommune vil ustabiliteten i selskapsskatten være enda større enn på nasjonalt nivå. Det har sammenheng med at næringslivet i den enkelte kommune og fylkeskommune er mindre diversifisert enn i landet som helhet. I tillegg vil skatteinntektene fra næringsvirksomhet som inngår i et selskap eller et konsern med virksomhet i andre kommuner, være av-

hengig av lønnsomhetsutviklingen i selskapets eller konsernets øvrige virksomhet. Det skyldes at den skattebare inntekten kan bli redusert dersom selskapet eller konsernet driver underskuddsvirksomhet i andre kommuner.

For det fjerde kan selskapsskatten bidra til regional skattekonkurranse, siden bedrifter er relativt mobile. Kommunene kan konkurrere om det mobile skattegrunnlaget ved å tilby billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg, rådgivning fra det lokale tiltaksapparat, osv. Dette kan gi en uheldig dreining i tjenestetilbudet, fra satsing på velferdstjenester til næringsstiltak. I tillegg kan næringslivets lokaliseringsbeslutninger i større grad bli påvirket av kommunale støtteordninger og i mindre grad av reelle lønnsomhetsvurderinger.

For det femte vil en avvikling av selskapsskatten som lokal skatt innebære en vesentlig skatteadministrativ forenkling. Det har sammenheng med at det, for selskaper med virksomhet i flere kommuner, ikke vil være nødvendig å fordele overskuddet på virksomheter i ulike kommuner.

Argumentet for lokal selskapsskatt er særlig knyttet til at kommuner og fylkeskommuner spiller viktige roller som tilretteleggere for næringsvirksomhet, bl.a. ved arealplanlegging, utarbeiding av kommune- og fylkesplaner, utbygging av infrastruktur og og behandling av reguleringsplaner. Selskapsskatten kan gi kommuner og fylkeskommuner direkte økonomiske insentiver til å utføre denne rollen på en god måte. En kommunal selskapsskatt kan også gi kommunene økonomisk stimulans til effektiv skatteinnkreving og bokettersyn. Men det er viktig å understreke at kommunene vil ha insentiver til å drive tilrettelegging for næringsvirksomhet selv om selskapsskatten skulle falle bort. Det har sammenheng med at et velfungerende næringsliv gir inntekts- og sysselsettingsmuligheter for innbyggerne og dermed økt inntektsskatt fra personlige skattytere.

Et annet argument for lokal selskapsskatt er knyttet til likebehandling av aksjeselskaper og personlige

virksomheter. Dersom den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten faller bort, vil kommuner og fylkeskommuner få skatteinntekter fra personlige virksomheter, men ikke fra aksjeselskaper. Dette problemet kan i stor grad elimineres dersom kapitalinntekter tas ut av grunnlaget for den kommunale og fylkeskommunale inntektsskatten for personlige skattytere. Et slikt opplegg praktiseres i Sverige, hvor den kommunale selskapsskatten ble avviklet i 1985.

Utvalget anbefaler at selskapsskatten avvikles som kommunal og fylkeskommunal skatt. Det betyr at skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i sin helhet bør tilfalle staten, og ikke, som i dag, deles mellom kommune, fylkeskommune og stat. Utvalget har lagt særlig vekt på at skattegrunnlaget er svært ujevnt fordelt, at konjunkturavhengigheten vanskeliggjør styringen av kommunesektorens inntektsrammer, og at forslaget innebærer en vesentlig skatteadministrativ forenkling.

## Kommunal formuesskatt for personer

Som kommunal skatt har formuesskatten for personer klare likhetstrekk med inntektsskatten for personer. Utvalget anbefaler likevel at formuesskatten avvikles som kommunal skatt. Det betyr at dagens kommunale formuesskatt heretter bør tilfalle staten. Begrunnelsen for dette er at formuesskatten gir et relativt lite proveny, og en avvikling vil da først og fremst forenkle det kommunale skattesystemet ved å redusere antall skatter.

## Kommunale og fylkeskommunale skatter etter utvalgets forslag

Etter utvalgets forslag vil kommunene ha skatteinntekter fra skatt på eiendommer og alminnelig inntekt for personer. Fylkeskommunene vil ha skatt på alminnelig inntekt for personer. Etter Storingets vedtak vil begge forvaltningsnivåer også ha naturressursskatt fra kraftforetak. Utvalgets anbefalinger vil gi et klarere og



mer avgrenset skattegrunnlag for kommuner og fylkeskommuner. Etter utvalgets oppfatning vil det gi et bedre finansieringsgrunnlag mht. stabilitet og fordeling, og vil samtidig gi velgerne en bedre oversikt over finansieringen av kommunesektorens tjenestetilbud.

## 5. SKATTEANDEL

Utvalget ønsker å redusere kommunesektorens avhengighet av statlige overføringer. Dette oppnås ved å øke den andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere som tilfaller kommuner og fylkeskommuner, og i et slikt omfang at økt inntektsskatt fra personer mer enn kompenserer bortfallet av selskapsskatt og formuesskatt.

En økning i den kommunale og fylkeskommunale inntektsskatten for personer vil isolert sett påvirke inntektsfordelingen til fordel for kommuner og fylkeskommuner med høye inntekter fra inntektsskatten. Hvor langt en vil gå vil derfor avhenge av fordelingsvirkningene og hvordan disse kan motvirkes gjennom inntektstjevningen. I tillegg må det tas hensyn til at økt skatteandel isolert sett svekker statens styring med kommunesektorens inntektsrammer. Utvalget anbefaler at skatteandelen kan økes opp til 50 prosent fra dagens nivå på 45 prosent.

## 6. BESKATNINGSFRIHET

Lokal beskatningsfrihet kan stimulere lokaldemokratiet og gi bedre beslutninger om ressursbruk. Ønsket omfang av offentlig sektor synes å avhenge av partipolitisk tilhørighet, og uenigheten følger i stor grad høyre-venstre dimensjonen i politikken. Venstreorienterte partier ønsker et større offentlig engasjement og høyere skattesatser enn høyreorienterte partier, se f.eks. Sørensen (1997). Det er et viktig bidrag til vitaliteten i lokaldemokratiet at denne konfliktdimensjonen også er representert i lokalpolitikken.

En viss lokal frihet til å fastsette skattesatser kan også gi bedre utnyt-

telse av lokale ressurser. I enkelte kommuner vil et flertall foretrekke en høy standard på tjenestetilbudet og høye skattesatser, i andre kommuner kan flertallet foretrekke en noe lavere standard på tjenestetilbudet og lavere skattesatser. Lokaldemokratiet fremmer effektiv ressursbruk ved at tjenestetilbud og skattesatser kan tilpasses lokale kostnads- og etterspørselsforhold.

Lokal beskatningsfrihet kan også ha uheldige sider. Stor lokal frihet i beskatningen kan komme i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem, kan svekke statens styring med kommunesektorens inntekter, inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og den finanspolitiske reguleringen av konjunktorene. Lokal beskatningsfrihet kan i tillegg gi store regionale forskjeller i skattesatser og kan øke omfanget av regional skattekonkurranse. Dette tilsier at beskatningsfriheten bør knyttes til relativt immobile skatteobjekter hvor provenyet ikke er så stort at lokale beslutninger om skattesatser skaper vesentlige problemer for statens styring av kommunesektorens inntektsrammer og for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I tillegg er argumentene om lokaldemokrati og effektiv ressursbruk basert på en forutsetning om relativt sterk velgerkontroll på lokalt nivå. Dersom velgerkontrollen er svak, kan det bli en lettvinnet løsning å øke skattene framfor å prioritere mellom kommunale oppgaver eller å effektivisere tjenesteproduksjonen. For å oppnå gode beslutninger om lokale skattesatser er det en fordel at velgerne har oversikt over hvor mye de betaler i kommune- og fylkesskatt, noe som tilsier at kommune- og fylkesskatten bør fordeles på så få skatteobjekter som mulig og at beskatningsfriheten knyttes til skatteobjekter som ikke deles med andre forvaltningsnivåer.

### Beskatningsfrihet i eiendomsskatten

Den kommunale eiendomsskatten oppfyller godt kriteriene for lokal be-

skatningsfrihet. Skatten kreves utelukkende inn av kommuner, skattegrunnlaget er lite mobilt og skatten gir et relativt begrenset proveny. Utvalget anbefaler at kommunene fortsatt gis beskatningsfrihet i eiendomsskatten innenfor et intervall. Dette er i tråd med forslag til ny lov om eiendomsskatt framsatt av et flertall i Eiendomsskatteutvalget.

Utvalget anbefaler ikke at eiendomsskatten skal inngå inntektstjevningen i inntektssystemet. Dette bidrar til at beslutninger om eiendomsskattesats kan baseres på en ren lokal avveining mellom nytte og kostnader.

### Full beskatningsfrihet i inntektsskatten

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere utgjør det vesentligste av kommunesektorens skatteinntekter. Beskatningsfrihet i inntektsskatten for personer må derfor, i større grad enn beskatningsfrihet i eiendomsskatten, ses i sammenheng med statens styring av kommunesektorens inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I de senere årene har de kommunale og fylkeskommunale skattørene vært sentrale virkemidler i statens styring av inntektsrammer. Statens behov for å regulere skattørene skyldes i hovedsak at den underliggende veksten i skattegrunnlaget har vært sterkere enn veksten i kommunesektorens inntektsrammer. Ved å redusere skattørene har en kunnet oppnå en nokså jevn utvikling i skatt og rammeoverføringer, og derigjennom om lag samme inntektstutvikling i skatterike og overføringsavhengige kommuner, innenfor en gitt økonomisk ramme for kommunesektoren som helhet. Tilsvarende kan det være behov for å øke de kommunale og fylkeskommunale skattørene dersom kommunesektorens inntekter vokser raskere enn skattegrunnlaget.

Utvalget mener at skattøren fortsatt må være et virkemiddel for sentrale myndigheter. Dette er nødvendig for samtidig å kunne styre kommunesektorens inntektsrammer og inntektsfor-



delingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Full lokal beskatningsfrihet innebærer at sentrale myndigheter mister kontrollen med dette virkemidlet.

Utvalget kan derfor ikke anbefale full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten.

## Begrenset beskatningsfrihet i inntektsskatten

Gitt at skattøren for kommuner og fylkeskommuner bør beholdes som makroøkonomisk virkemiddel for sentrale myndigheter, gjenstår muligheten for begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten for personer.

En mulig løsning er at man tillater lokal bestemmelse av inntektsskattesatsen innenfor et intervall, og at sentrale myndigheter bestemmer bredden og plasseringen av intervallet som en del av de årlige økonomiske oppleggene. Utvalget mener i utgangspunktet at begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten kan gi større lokal forankring og klargjøre ansvarsforholdet mellom staten og kommunesektoren. På den andre siden er det en ulempe at nøytraliteten i skattesystemet reduseres, at den nasjonale styringen med kommunesektorens inntektsrammer svekkes og at inntektsgevinsten ved en gitt økning i skattesatsen avhenger av privat inntektsnivå. Hvis forskjellene skal utjevnes, kreves inntektsutjevning etter faktisk skattesats. Med dagens utforming av inntektsutjevningen vil skatteøkninger bli premierte i form av økte overføringer for de fleste kommuner og fylkeskommuner. I tillegg vil begrenset beskatningsfrihet gi et komplisert og uoversiktlig system hvor skattesatsen både påvirkes av statens regulering av intervallet og den enkelte kommunes og fylkeskommunes plassering innenfor intervallet. Utvalget vil på dette grunnlag ikke anbefale begrenset beskatningsfrihet i inntektsskatten.

En annen mulighet er at enkelte kommuner og fylkeskommuner gis tillatelse til finansiering av ekstraordinære prosjekter og ekstraordinær

vanskelig økonomisk situasjon ved midlertidig økning av inntektsskattesatsen som en unntaksordning. En slik dispensasjonsordning kan gi statlige myndigheter en bedre posisjon i forhandlinger om tilleggsbevilgninger. Dersom det kreves at en eventuell inntektsøkning helt eller delvis skal komme i form av økt inntektsskatt lokalt, vil en få en bedre lokal vurdering av behovet for økte utgifter. Ulempene ved en slik ordning er at den kan være vanskelig og ressurskrevende å administrere, at det kan være problematisk at departement eller fylkesmann gis anledning til å overprøve vedtak i lokale folkevalgte organer, og at det kan være vanskelig å unngå at en midlertidig skatteøkning blir permanent. På bakgrunn av dette vil utvalget ikke anbefale beskatningsfrihet etter dispensasjon

## 7. TILFØRSEL AV SKATTEINNTEKTER

I dag tilføres kommunesektoren skatteinntekter ved at de løpende innbetalingene fra skattyterne fordeles mellom de tre skattekreditorene kommuner, fylkeskommuner og stat. En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet har utredet et alternativ til dagens modell. Dette alternativet har klare likhetstrekk med de modellene som benyttes i Sverige og Danmark, hvor det kombineres med lokal beskatningsfrihet.

Den alternative modellen innebærer at skatteinntektene tilføres kommunesektoren på forskudd med grunnlag i anslag på innbetalt utliknet skatt, med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger. På denne måten kan skatteinntektene, både for kommunesektoren samlet og for den enkelte kommune og fylkeskommune, fastsettes og gjøres kjent i forbindelse med nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet om høsten. Den viktigste ulempen ved denne modellen er at den automatiske koplingen mellom det lokale inntektsgrunnlaget og utbetalt skatt svekkes. Den lokale forankringen svekkes ved at skatteinntektene i en viss grad får karakter av å være overføringer. I bredere forstand

kan forskjellen mellom de to opplegg for tilførsel betraktes som strategisk. Ved dagens ordning får kommunene skatteinntektene direkte utbetalt, og de oppnår dermed en strategisk fordel overfor staten i bruken av midlene.

Utvalget finner at spørsmålet om tilførsel av skatteinntekter representerer et dilemma mellom ønsket om lokal forankring (dagens tilførsel) og ønsket om stabilitet og forutsigbarhet (alternativ tilførsel), som også påvirker det strategiske forhold mellom kommunesektor og stat. Utvalget konkluderer med at dagens tilførselsordning beholdes hvis selskapsskatten avvikles og det ikke gis lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. De største problemene med forutsigbarhet, stabilitet og fordeling er knyttet til selskapsskatten og lokal beskatningsfrihet.

## 8. SAMRÅD MELLOM STAT OG KOMMUNESSEKTOR

Kommunesektoren legger beslag på nær 20 prosent av landets samlede inntekter, og styringen av kommunesektorens inntekter er en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken. Det er utvalgets oppfatning at de rammene som settes for veksten i kommunesektorens inntekter i stor grad må være et resultat av generelle makroøkonomiske avveininger. Når rammene fastsettes på denne måten, er det viktig å sikre best mulig samsvar mellom inntektsrammene og de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet.

I Danmark er det et utstrakt budsjettssamarbeid mellom staten og kommunesektoren ved utarbeidelsen av de årlige kommuneoppleggene. Viktige tema i forhandlingene er økonomisk ramme og utviklingen i det lokale skattenivået. I Sverige har det vært forhandlinger mellom staten og kommuneorganisasjonene om de økonomiske oppleggene for 1997 og 1998.

Etter utvalgets mening har staten og kommunesektoren en felles interesse i å klargjøre konsekvensene av den politikk det legges opp til. Det kan være gevinster å hente i samspill-



let mellom stat og lokalforvaltning gjennom økt ansvarlighet hos begge parter. Staten har særlig interesse av å begrense spillet om overføringer, mens kommunesektoren er tjent med at det stilles realistiske forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet.

Utvalget anbefaler at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektor og stat for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene. I denne samrådsprosedyren må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektor og stat kan ha en felles forståelse av det økonomiske opplegget. På lengre sikt kan et slikt samrådsorgan utvikle mer forpliktelse for begge parter.

## 9. OPPSUMMERING

Utvalget foreslår reformer i kommunesektorens finansiering med sikte på å gi større lokal forankring, bedre stabilitet og fordeling, og klarere ansvarsforhold.

Større lokal forankring oppnås ved at eiendomsskatten blir en frivillig skatt for alle kommuner og ved at kommunesektorens avhengighet av statlige overføringer reduseres. Det

foreslås at kommunene fritt kan fastsette eiendomsskatten innenfor et intervall og at kommuner og fylkeskommuner skal kunne fastsette brukerbetalingen innenfor selvkostprinsippet.

Bedre stabilitet og fordeling oppnås ved å avvikle selskapsskatten for kommuner og fylkeskommuner. At skatteandelen øker ved at en større andel av inntektsskatten for personer tilfaller kommuner og fylkeskommuner, trekker isolert sett i motsatt retning. Men den samlede effekten er økt makroøkonomisk stabilitet og jevnere inntektsfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Klarere ansvarsforhold oppnås ved at kommunesektoren får et mer avgrenset skattegrunnlag, og ved at det opprettes en prosedyre for samråd mellom kommunesektor og stat med sikte på å etablere en felles forståelse av det økonomiske opplegg.

Til slutt vil vi gjenta at økonomisk teori og empiri ikke gir noen éntydig konklusjon om hva som er det beste finansieringssystem for kommunesektoren. Målkonflikten mellom effektiv ressursbruk og lokal forankring på den ene siden og utjevning og makroøkonomisk stabilitet på den andre,

er grunnleggende. Her finnes ingen enkle løsninger, og økonomer er ikke mer kompetente enn andre til å foreta en avveining mellom kryssende samfunnsmessige målsettinger. Men vi kan tilby faglige analyser som viser hvordan målkonfliktene kan reduseres ved en hensiktsmessig utforming av kommunesektorens skattegrunnlag. På faglig grunnlag kan vi også si noe om hvordan ulike finansieringspakker vil virke i forhold til samfunnsmessige mål. Vi ser fram til en spennende faglig og politisk debatt om kommunefinansieringen.

### REFERANSER:

- Brennan, G. og J.M. Buchanan (1977): Towards a tax constitution for Leviathan, *Journal of Public Economics*, Vol. 8, 255-273.
- King, D. (1984): Fiscal tiers: The economics of multi-level government, Allen & Unwin.
- Musgrave, R. (1959): The theory of public finance, McGraw-Hill.
- Oates, W.E. (1972): Fiscal federalism, Harcourt, Brace and Jovanovic.
- Oates, W.E. (1990): Decentralization in the public sector, i R.J. Bennett (red.) *Decentralization, local governments and markets: Towards a post-welfare agenda*, Clarendon Press.
- Sørensen, R.J. (1997): Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer, vedlegg 2 til NOU 1997: 8 «Om finansiering av kommunesektoren».

# Abonnement

Abonnement løper til oppsigelse foreligger