NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1997: 8

Om finansiering av kommunesektoren

Delutredning II
fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.

Avgitt til Kommunal- og arbeidsdepartementet 31. januar 1997

STATENS FORVALTNINGSTJENESTE
STATENS TRYKKNING

OSLO 1997

Til Kommunal- og arbeidsdepartementet

Utvalg for gjennomgang av inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.
Utvalget legger med dette frem sin andre delutredning med forslag til endring i finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
Utvalgets forslag er enstemmige.

Oslo, den 31. januar 1997

Jørn Rattsø leder
Jan Erik Askildsen
Fredrik Carlsen
Leif Arne Heløe
Kjell Myhren
Helga Festøy
Hans Knut Hauge
Eivind Dale
Alette Schreiner
Arnhild Danielsen
Helga Riise
Torunn Kvinge
Melchior Joranger
Lars-Erik Borge
Annike Methlie

KAPITTEL 1

Utvalgets oppnevning, mandat og arbeid

1.1 UTVALGETS OPPNEVNING, SAMMENSETNING OG MANDAT

1.1.1 Utvalgets oppnevning

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og finansieringen av kommunesektoren ble oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995. Ved oppnevningen ble utvalget bedt om å avgi to delutredninger. Utvalget overleverte første delutredning 11. januar 1996. Delutredningen inneholdt en fullstendig gjennomgang av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner med konkrete forslag til forbedringer. I delutredning 1 ble rammeoverføringene gjennom inntektssystemet bare i begrenset grad sett i sammenheng med kommunesektorens øvrige inntektskomponenter. Delutredning 2 inneholder en mer generell vurdering av finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner.

En helhetlig gjennomgang av kommunesektorens finansieringssystem har ikke vært foretatt siden utredningene fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen på 1970- og begynnelsen av 1980-tallet. Denne gjennomgangen resulterte i flere utredninger om forholdet mellom staten og kommunesektoren. Det viktigste resultatet av Hovedkomiteens arbeid var innføringen av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet vært evaluert og revidert flere ganger. I St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane» ble igjen inntektssystemet gjennomgått, spesielt med sikte på forenkling. I tillegg ble det foretatt en mer generell vurdering av finansiering av kommunesektoren, bl.a. ble spørsmålet om større lokal beskatningsfrihet vurdert.

1.1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget som skal gjennomgå inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner og finansieringen av kommunesektoren fikk følgende sammensetning:

1. Professor Jørn Rattsø, Trondheim, leder.
2. Førsteamanuensis Jan Erik Askildsen, Bergen.
3. Førsteamanuensis Fredrik Carlsen, Trondheim.
4. Fylkesmann Leif Arne Heløe, Tromsø.
5. Ekspedisjonssjef Kjell Myhren, Ås (Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet).
6. Avdelingsdirektør Einar Skancke, Oslo (Finansdepartementet).
7. Rådgiver Helga Festøy, Oslo (Finansdepartementet).
8. Avdelingsdirektør Hans Knut Hauge, Bærum (Sosial- og helsedepartementet).
9. Avdelingsdirektør Eivind Dale, Ås (Kommunal- og arbeidsdepartementet).
10. Byråsjef, nå avdelingsdirektør, Alette Schreiner, Oslo (Kommunal- og arbeidsdepartementet, nå Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet).
11. Rådmann Arnhild Danielsen, Holmestrand.
12. Økonomisjef, nå assisterende fylkesrådmann, Helga Riise, Oslo.
13. Privat konsulent Lilian Høverstad, Oslo.

Utvalgets medlem Einar Skancke gikk ut av utvalget i juli 1995. I hans sted oppnevnte Finansdepartementet rådgiver Melchior Joranger, Oslo.

Utvalgets medlem Lilian Høverstand gikk ut av utvalget i januar 1996. I hennes sted oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementt forsker Torunn Kvinge, Oslo.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og arbeidsdepartementet, og har i arbeidet med delutredning 2 bestått av:

– Prosjektleder Lars-Erik Borge fra januar 1996
– Prosjektleder Annike Methlie fra september 1996

1.1.3 Utvalgets mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

1.

Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet og eventuelt legge fram forslag til endringer i oppbygningen og utformingen av systemet. I tillegg til å se på de enkelte fordelingsmekanismene i inntektssystemet, anmodes utvalget om å vurdere de samlede fordelingsvirkningene av inntektssystemet, og også se disse i sammenheng med kommunesektorens øvrige inntekter, spesielt skatt (jf. pkt. 3).

2.

Utvalget skal foreta en vurdering og oppdatering av fordelingsmekanismene i inntektssystemet, basert på inntektssystemet slik det er utformet i dag og vedtatte reformer, og legge fram konkrete forslag til endringer. Utvalget bes spesielt om å vurdere fordelingseffektene av dagens inntektssystem etter kommunestørrelse og systemets virkemåte i forbindelse med kommunesammenslutninger. Forslagene må være utformet med sikte på å kunne iverksettes ved fordelingen av rammetilskudd gjennom inntektssystemet for 1997. Dette punktet innebærer at utvalget skal sørge for at det blir foretatt en vurdering av kriterier og vekter i kostnadsnøklene i lys av ny statistikk og ny forskning. Utvalget bes også om å vurdere om pågående reformarbeid og planlagt innlemming av større øremerkede tilskudd i inntektssystemet krever endringer i kostnadsnøklene. En slik gjennomgang må skje i samråd med de berørte fagdepartementer.

3.

Inntektssystemet er et sentralt element i finansieringen av kommunesektoren. I forbindelse med at inntektssystemet gjennomgås er det ønskelig at utvalget ser de ulike komponentene av kommunesektorens inntekter i sammenheng, og foretar en vurdering av hvilke funksjoner de enkelte inntektsartene bør ha. Med bakgrunn i St.meld. nr. 23 (1992-93) Om forholdet mellom staten og kommunane, legges det til grunn at prinsippet om rammefinansiering skal ligge fast. Det er imidlertid flere spørsmål som det er ønskelig å få vurdert nærmere, bl.a.:

1. Hvilke tjenester skal rammetilskuddet omfatte og hvilke kostnader skal dekkes?
2. Det har vært gjennomført flere store oppgaveendringer og en rekke øremerkede tilskudd er lagt inn i inntektssystemet etter innføringen av inntektssystemet i 1986. Det er ønskelig med en prinsipiell drøfting av hvilken funksjon øremerkede tilskudd skal ha, bl.a. hvordan de virker inn på kommunenes ressursbruk. Utvalget bes spesielt om å se på fordelingsvirkningene i forholdet mellom bruk av øremerkede tilskudd og rammetilskudd.
3. Brukerbetaling for kommunale tjenester er blitt stadig mer utbredt, også for tjenester som er omfattet av inntektssystemet. Dette gjelder spesielt helse- og sosialsektoren, men også innenfor f.eks kultursektoren. Det er ønskelig at utvalget ser nærmere på forholdet mellom statlige tilskudd, herunder rammetilskudd, og inntekter fra brukerbetaling.
4. Det er behov for å se nærmere på forholdet mellom skatt og rammetilskudd. En slik vurdering må gjøres i sammenheng med en vurdering av prinsippene for og

utformingen av det inntektsutjevnende tilskuddet.

4.

Utvalget skal utrede økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag, herunder vurdere behovet for spesielle overgangsordninger. Dette omfatter beregning av konsekvenser av forslagene for den enkelte kommune og fylkeskommune, samt analyse av virkninger for ulike grupper av kommuner.

5.

Utvalget anmodes om å presentere en innstilling bestående av to deler.

Del 1 skal inneholde presentasjon av konkrete forslag til endringer i inntektssystemet og evt. andre forslag som utvalget mener det vil være praktisk mulig å utrede og gjennomføre umiddelbart, dvs. fra 1997. Denne delen av innstillingen skal legges fram innen 1. januar 1996.

Del 2 skal omfatte utvalgets omtale og vurderinger av finansieringen av kommunesektoren generelt. Her kan også eventuelle mer omfattende og prinsipielle forslag til endringer i inntektssystemet legges fram. Del 2 av innstillingen skal legges fram innen 1. januar 1997.

6.

Utvalget kan ta opp spørsmål om tolkning av mandatet med Kommunal- og arbeidsdepartementet, som kan presisere og utdype mandatet. Kommunal- og arbeidsdepartementet vil også ha anledning til å foreta presisering eller utvidelse av mandatet på eget initiativ.

1.1.4 Utvalgets tolkning av mandatet

Det går fram av mandatet at utvalget i delutredning 2 skal foreta en bred faglig gjennomgang av finansieringssystemet for kommunesektoren. I arbeidet med delutredning 2 har utvalget gjennomgått finansieringssystemet for kommuner og fylkeksommuner og utredningen inneholder konkrete forslag til forbedringer av finansieringssystemet. Utvalget har vurdert utformingen av finansieringssystemet opp mot politiske og samfunnsøkonomiske målsettinger og hvorvidt dagens finansieringssystem bidrar til ønsket måloppfyllelse. Utvalget har i hovedsak konsentrert seg om utforming og sammensetning av kommunesektorens tre hovedinntektskilder: lokale skatteinntekter, brukerbetaling og statlige overføringer. I tillegg er beslutningsretten til lokale inntekter vurdert.

Utvalget har valgt å avgrense gjennomgangen til en vurdering av finansieringsformer og har ikke gått inn i finansieringen av de enkelte tjenester. Utvalget har heller ikke foretatt en nærmere vurdering av andre finansieringsmodeller som mer omfattende bruk av brukerbetaling eller ordninger hvor «penger følger klient». Slike endringer av finansieringssystemet ville kreve betydelige omorganiseringer av tjenester.

Når det gjelder behandlingen av inntektssystemet, har utvalget i delutredning 2 valgt å konsentrere seg om dimensjoneringen av rammetilskudd gjennom inntektssystemet i forhold til kommunesektorens øvrige inntekter og konsekvenser av endringer i finansieringssystemet for utformingen av inntektssystemet. I tillegg har utvalget utredet alternative utforminger av inntektsutjevningen.

Utvalget har lagt til grunn dagens skattesystem. Utvalgets forslag om inntekts- og formuesskatt berører ikke utformingen av skattesystemet og har ingen direkte konsekvenser for skattyterne. Endring i finansieringen av kommunesektoren handler først og fremst om fordelingen av de ulike skatter mellom stat, kommuner og fylkeskommuner. En eventuell gjennomføring av ny lov om eiendomsskatt vil kunne få konsekvenser for skattyterne.

1.2 UTVALGETS ARBEID

1.2.1 Utredningsarbeid i utvalgets regi

Analysearbeidet i denne utredningen er dels utført av utvalgets sekretariat og dels av eksterne forskningsmiljøer. Utvalget har i alt finansiert fire eksterne forskningsprosjekter. Professor Rune J. Sørensen ved Handelshøyskolen BI har utredet styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer. Hans rapport er trykt som vedlegg 2 til utredningen. Audun Skare ved Institutt for Statsvitenskap, Universitetet i Oslo har, som underlagsmateriale til Sørensens rapport, utarbeidet et notat om finansieringssystemets betydning for befolkningens politiske deltakelse. Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) har utført prosjekter om fordelingsvirkninger av brukersubsidiering innenfor kommunal tjenesteyting og samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer. Professor Kåre P. Hagen har vært leder for de to SNF-prosjektene. Rapportene er trykt som vedlegg 3 og 4 til denne utredningen.

1.2.2 Møter

Utvalget har avholdt 10 møter i arbeidet med delutredning 2. Utvalget hadde sitt første møte mandag 26. februar 1996 og avsluttet sitt arbeid i møte fredag 20. desember 1996. På fire av møtene har eksterne foredragsholdere vært invitert. Agneta Rönn-Diczfalusy (Finansdepartementet) orienterte utvalget om det svenske finansieringssystemet, mens Jørgen Lotz (Finansministeriet) og Liss Lauritzen (Amtrådsforeningen) orienterte om det danske finansieringssystemet. Professor Rune J. Sørensen og forskere fra SNF (professor Kåre P. Hagen, Kjell Sunnevåg, Ivar Gaasland og Egil Kjærstad) har presentert resultatene fra sine prosjekter underveis i arbeidet. Utvalgets leder og sekretariat har hatt møte med Eiendomsskatteutvalget hvor man orienterte hverandre gjensidig om arbeidet med utredningene.

Utvalget har i sitt arbeid hatt kontakt med de mest berørte fagdepartementene. I tillegg har en rekke instanser vært behjelpelig med å framskaffe nødvendig underlagsmateriale.

KAPITTEL 2

Hovedpunkter og konklusjoner

2.1 INNLEDNING OG KAPITTELOVERSIKT

Utvalget er oppnevnt for å foreta en bred faglig gjennomgang av inntektssystemet og en samlet vurdering av kommunesektorens finansieringskilder. Utvalget leverte første delutredning 11. januar 1996 med forslag til endring i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I denne andre delutredningen vurderes finansieringen av kommunesektoren generelt og forslagene til forbedring av finansieringssystemet legges fram. Utvalget har lagt til grunn dagens skattesystem og dagens funksjonsfordeling, kommuneinndeling og økonomiske rammer for kommunesektoren.

Utvalget gir i *"Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag"* i kap. 3 en historisk framstilling av utviklingen av kommunesektorens finansiering fra innføringen av formannskapslovene i 1837 til i dag. Den historiske gjennomgangen gir en bakgrunn for å forstå dagens finansieringssystem, som er beskrevet i *"Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner"* i kap. 4. Utvalget har samlet inn informasjon om finansieringen av kommunesektoren i andre land, spesielt Sverige, Danmark og England. Finansieringen i andre land dokumenteres og sammenlignes med det norske system i *"Kommunefinansiering i andre land"* i kap. 5.

Utvalgets vurdering starter opp med en utledning av kriterier for god kommunefinansiering i *"Retningslinjer for vurdering av kommunal finansiering"* i kap. 6. Utvalget tar sikte på å ivareta nasjonale målsettinger om lokalt selvstyre, effektiv ressursbruk, rettferdig inntektsfordeling og makroøkonomisk balanse. De følgende tre kapitler vurderer tre hovedtyper av finansiering i forhold til målsettingene. I *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 7 behandles ulike skatteformer, spesielt eiendomsskatt og inntektsskatt, og spørsmålet om lokal beskatningsfrihet. *"Brukerbetaling"* i Kap. 8 vurderer ulike typer brukerbetaling. *"Statlige overføringer"* i Kap. 9 diskuterer statlige overføringer sett i sammenheng med hele kommunefinansieringen.

Etter en vurdering av de ulike finansieringsformer, samler utvalget opp fordeler og ulemper ved dagens finansieringssystem og de utfordringer vi står overfor i *"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10. Utvalgets anbefalinger presenteres i *"Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem"* i kap. 11. Økonomiske og administrative konsekvenser er kort utledet i *"Økonomiske og administrative konsekvenser"* i kap. 12.

Sammendraget konsentrerer seg om utvalgets vurdering av utfordringer og utvalgets anbefalinger.

2.2 UTFORDRINGER

Utformingen av finansieringssystemet utgjør en del av rammebetingelsene for kommuner og fylkeskommuner, som legger til rette for kommunesektorens utøvelse av det lokale selvstyret, tjenesteproduksjon og samfunnsbygging. Rammebetingelsene er også etablert av nasjonale hensyn om makroøkonomisk stabilitet, regional balanse, effektiv ressursbruk og likeverdig tjenestetilbud. Rammebetingelsene kan være mer eller mindre gunstige for å fremme samfunnsmessige målsettinger på disse områder. Men det er ingen direkte sammenheng mellom rammebetingelsene og realisering av samfunnsmessige mål om stabilitet og utjevning, tjenestetilbud og samfunnsutbygging. Politiske og administrative organer i kommuner og fylkesko-

mmuner fyller det lokale selvstyret med innhold, og tilsvarende organer nasjonalt fastlegger de løpende finansielle betingelser. Politiske beslutninger og administrativ gjennomføring nasjonalt og lokalt bestemmer hvordan tjenestetilbudet og samfunnsutbyggingen faktisk vil være. Det følger av dette at forbindelseslinjene mellom finansieringssystemets utforming og realisering av samfunnsmessige mål vil være indirekte.

Utvalget har tatt utgangspunkt i samfunnsmessige mål om lokalt selvstyre, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og inntektsfordeling. For å fremme disse mål må finansieringssystemet gi gode styringsbetingelser for kommuner, fylkeskommuner og stat. Utvalget vil peke på tre hovedutfordringer i dagens system:

For det første gir dagens system begrenset lokal forankring av kommunesektorens finansiering. Statlige overføringer utgjør en stor del av inntektene, og en stor del av disse kommer som øremerkede tilskudd. Størstedelen av skatteinntektene kommer fra inntektsskatten, hvor skattegrunnlaget deles mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og hvor skatteinntektene i praksis fordeles etter nasjonalt bestemte skatteregler. Inntektsutjevningen i inntektssystemet gjør at endring i lokalt inntektsgrunnlag har liten betydning for skatteinntektene for de fleste kommuner. De aspekter som ivaretar lokal forankring i dag er først og fremst brukerbetalingen og den begrensede eiendomsskatten. Siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet lovens maksimale skattesatser i inntekts- og formuesbeskatningen. Det vil være en motsetning mellom sterkere lokal forankring på den ene side og hensynet til stabile inntekter, rettferdig fordeling og makroøkonomisk styring på den andre. Det er en utfordring å finne fram til finansieringsordninger som i større grad kombinerer disse målsettinger.

For det andre innebærer dagens system ustabile inntekter for den enkelte kommune og fylkeskommune og mangelfull makroøkonomisk styring. Store svingninger i kommunesektorens skatteinntekter fra år til år er et problem for den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren og til en viss grad også for den økonomiske planleggingen i kommunene. Ustabiliteten henger sammen med at størstedelen av skatteinntektene er fra inntektsskatten, at inntektsgrunnlaget er konjunkturavhengig, og at inntektsskatteendringer direkte påvirker den løpende skatteinngang. Ustabiliteten gjelder spesielt selskapsskatten.

Det er utvalgets vurdering at tiltak som kan øke stabiliteten i kommunesektorens finansiering vil være en fordel både for staten og kommunesektoren.

For det tredje er det uklare ansvarsforhold mellom kommunesektor og stat. Det følger i stor grad av at nasjonale velferdstjenester dominerer i kommunenes tjenestetilbud. Utformingen av grunnskolen, videregående skole, eldreomsorgen, primærhelsetjenesten og sykehusene er både et lokalt og et nasjonalt anliggende. Nasjonalt fastlegges målsettinger for omfang og innhold av tjenestene, og overføringssystemet skal sikre det finansielle grunnlag for likeverdig tilbud over hele landet. Lokale valg i utformingen gjelder spesielt lokalisering av skoler, institusjoner og sykehus, og også prioriteringen av ressursbruken mellom dem.

Finansieringssystemet ble reformert med det nye inntektssystemet i 1986 for å skape klarere ansvarsforhold. Rammestyring er et hovedprinsipp. Dersom lokaldemokratiet fungerer tilfredsstillende, vil dette gi tjenestesammensetning med standard, tilgjengelighet og fordeling som gjenspeiler innbyggernes ønsker og lokale kostnadsforhold. Dette bidrar til prioriteringseffektivitet og realisering av desentraliseringsgevinster ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale forhold. Systemet gir også kommunene insentiver til å holde kostnadene nede. Det skyldes at effektiviseringstiltak som reduserer enhetskostnadene ikke påvirker overføringene til den enkelte kommune. Økt kostnadseffektivitet vil følgelig gi større tjenes-

teproduksjon innenfor en gitt økonomisk ramme. I praksis gir imidlertid systemet kontinuerlig konflikt mellom stat og kommunesektor. Konflikten handler dels om hvor detaljerte premisser staten skal legge for den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom rettighetslovgivning, standardkrav m.v., og dels om den samlede økonomiske ramme som bestemmes av skattøren og overføringer. Siden inntektene er eksterne har kommunesektoren all grunn til å kreve mere ressurser. På den andre siden kan staten pålegge kommunesektoren nye oppgaver med henvisning til dekning innen rammen. På lokalt plan kan høy grad av overføringsavhengighet mellom staten og kommunesektoren bidra til uklare ansvarsforhold og føre til strategisk tilpasning i forholdet til statlige myndigheter. På nasjonalt plan synes det å være mangelfull avklaring av de økonomiske forutsetningene for gamle og nye oppgaver. Ansvarsuklarhet gjelder også de enkelte tjenester. Det er spesielt synlig for tjenester som delvis finansieres ved øremerkede tilskudd eller etter avtaler med staten og tjenester som drives etter detaljerte forskrifter.

Utvalget mener at finansieringssystemet kan reformeres for å bedre arbeids- og ansvarsdelingen mellom stat og kommunesektor.

2.3 UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalget foreslår reformer i finansieringssystemet med sikte på å gi større lokal forankring, bedre stabilitet og makroøkonomisk styring, og klarere ansvarsforhold. Alle reformer i finansieringssystemet vil påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil generelt være målkonflikter mellom disse fire hensyn. Bedre lokal forankring kan lett gi større ustabilitet og nye inntektsskjevheter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og begrense ivaretagelsen av nasjonale målsettinger. Valg av finansieringsopplegg vil derfor innebære avveininger mellom motstridende hensyn.

Større lokal forankring

Utvalget anbefaler at eiendomsskatten blir en frivillig skatt for alle kommuner og at kommunene fortsatt skal ha lokal beskatningsfrihet i eiendomsskatten innenfor en maksimalsats. Eiendomsskatten vil få økt betydning om forslag til ny lov om eiendomsskatt framsatt av flertallet i Eiendomsskatteutvalget i NOU 1996:20 «Ny lov om eiendomsskatt» gjennomføres. Eiendomsskatten vil da omfatte all fast eiendom i kommunene. Fra et kommunaløkonomisk synspunkt er det ønskelig at de fleste innbyggere omfattes av skatten. For å sikre at eiendomsskatten fastlegges av selvstendige kommunale beslutninger, anbefales det at eiendomsskatten ikke inngår i inntektsutjevningen i inntektssystemet. Forslaget fra Eiendomsskatteutvalget reduserer forskjellene i skattegrunnlag og fordelingsproblemet er med det nye opplegget av mindre betydning. Eiendomsskatten vil med forslaget være en eksklusiv kommunal skatt. Det gir skatten sterk identifikasjon med den kommunale virksomhet, og man unngår ulempene ved at skatten deles med andre forvaltningsnivåer.

Med dagens utforming gir eiendomsskatten relativt lite skatteinntekter i forhold til kommunenes utgifter. I 1994 utgjorde eiendomsskatten om lag 0,5 prosent av bruttonasjonalprodukt. Skattens betydning er avhengig av skattepolitiske vurderinger som utvalget ikke tar opp. Kommunenes inntektspotensiale fra eiendomsskatten i forhold til de samlede kommunale utgifter vil likevel være begrenset.

Utvalget ønsker å redusere kommunesektorens avhengighet av overføringer. Gitt at eiendomsskatten gir begrensede skatteinntekter, og fordi den ikke berører fylkeskommunene, bør kommunesektoren også utnytte inntektsskatten for per-

soner. I 1996 utgjør inntektsskatten for kommunene 11,75 øre og for fylkeskommunene 7 øre av den skatt på alminnelig inntekt for personer på 28 skattøre. Utvalget anbefaler at kommuners og fylkeskommuners andel av inntektsskatten øker. Økning i kommunalt og fylkeskommunalt skattøre vil isolert sett påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner til fordel for de med høye inntekter av inntektsskatten. Hvor langt man vil gå vil derfor avhenge av vurderingen av fordelingsvirkningene og hvordan de kan motvirkes i inntektsutjevningen. Utvalget har gjort beregninger som viser fordelingsvirkningene av å beholde dagens skatteandelen av kommunesektorens inntekter på 45 prosent (jf. tabell 4.1), og en økning av skatteandelen til henholdsvis 50 prosent og 55 prosent. Utvalget anbefaler at skatteandelen kan økes opp til 50 prosent.

Lokal forankring påvirkes også av den mulighet kommuner og fylkeskommuner har til å påvirke egne inntekter. Utvalget foreslår at kommunene fritt kan bestemme skattesatsen for eiendomsskatten innen et intervall og at kommuner og fylkeskommuner skal kunne subsidiere brukerbetalingen innenfor selvkostprinsippet. Utvalget anbefaler ikke at det gis full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. Dels krever makroøkonomiske og fordelingsmessige hensyn at staten kan bruke skattøren som virkemiddel, og dels vil slik beskatningsfrihet gi uakseptable forskjeller mellom kommunene. Utvalget diskuterer fordeler og ulemper ved begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten innenfor et intervall og en ordning hvor kommuner og fylkeskommuner gis tillatelse til å øke skattøren midlertidig og i ekstraordinære situasjoner. Etter en samlet vurdering vil utvalget heller ikke anbefale begrenset beskatningsfrihet i inntektsskatten.

Bedre stabilitet

Utvalget anbefaler at selskapsskatten, skatt på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige skattytere, avvikles som kommunal og fylkeskommunal skatt. Selskapsskatten har svakheter i forhold til viktige kriterier for gode lokale skatter. Det har sammenheng med at selskapsskatten gir en svak kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk, at skattegrunnlaget er mobilt og svært ujevnt fordelt, at skatteinntektene er konjunkturavhengige og lite forutsigbare, og at fordelingen av selskapsskatten på kommuner påvirkes av eierforhold. Et forslag om å avvikle den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten betyr at skatten på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i sin helhet bør tilfalle staten, og ikke, som i dag, deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. I tillegg vil en avvikling av den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten 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. Utvalget legger vekt på at forslaget reduserer de store ulikhetene i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Forslagene gir grunnlag for en jevnere fordeling av statlige overføringer og reduserer problemene som dagens store forskjeller i fordeling mellom skatt og overføringer medfører. Avvikling av selskapsskatten vil gi betydelig inntektsreduksjon for enkelte kommuner, f.eks. Oslo. De fleste av disse kommunene vil fortsatt ha relativt høye skatteinntekter. Utvalget mener det må vurderes særlige tiltak for kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon.

Utvalget mener det er viktig at staten beholder skattøren til kommuner og fylkeskommuner som makroøkonomisk virkemiddel. Dels kan det være nødvendig å regulere skattøren av stabiliseringspolitiske grunner. Dels må skattøren kunne reguleres for å skape balanse i utviklingen av skatteinntekter og overføringer, og dermed gi balanse i inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner.

Bruken av skattøren som makroøkonomisk og fordelingspolitisk virkemiddel krever at skattøren fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Denne bruken av skattøren gir også den beste forutsigbarheten for kommunenes budsjettering. Det kan da gis klare signaler om nivå på skatteinntekter og rammetilskudd ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen om våren. I statsbudsjettet fastsettes deretter skattøren slik at man treffer det varslede skattenivået.

Utvalget har diskutert ønskeligheten av å sikre staten større kontroll med tilførsel av skatteinntekter til kommunene. Utvalget finner at spørsmålet om tilførsel av skatteinntekter representerer et dilemma mellom ønsket om lokal forankring (dagens tilførsel) og ønsket om stabilitet (alternativ tilførsel), som også påvirker det strategiske forhold mellom kommunesektoren og staten. Utvalget konkluderer med at dagens tilførselsordning beholdes hvis selskapsskatten avvikles som inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner og det ikke gis lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. De største problemer med forutsigbarhet, stabilitet og fordeling er knyttet til selskapsskatten og lokal beskatningsfrihet.

Klarere ansvarsdeling

Utvalgets forslag vil gi et klarere og mer avgrenset skattegrunnlag for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget anbefaler at både selskapsskatten og formuesskatten avvikles som lokale skatter, og at naturressursskatten videreføres etter Stortingets forutsetninger. Etter utvalgets forslag vil kommunene ha skatteinntekter fra skatt på eiendommer (personer og bedrifter) og alminnelig inntekt (personer) og fylkeskommunene ha skatt på alminnelig inntekt (personer), i tillegg til at begge nivåer har naturressursskatt (kraftforetak).

Utvalget mener at rammefinansiering bør være det bærende prinsipp for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at frie inntekter, dvs. skatt og rammetilskudd gjennom inntektssystemet, skal utgjøre størstedelen av kommunesektorens inntekter. Dette er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Utjevning og inntektstilførsel bør ivaretas gjennom rammeoverføringene i inntektssystemet. Begrunnelsen er at rammeoverføringer i disse sammenhengene er et mer treffsikkert virkemiddel enn øremerkede tilskudd. Rammeoverføringer tilfører inntekt og utjevner de økonomiske forutsetningene uten å vri kommuners og fylkeskommuners ressursbruk mot bestemte tjenesteområder. Rammefinansiering fremmer prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet når det fungerer etter hensikten.

Regjering og Storting har i ulike sammenhenger behov for å styre omfanget og implementeringen av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjon. Slik styring kan skje gjennom lovreguleringer eller gjennom finansielle virkemidler. Både for staten og kommunesektoren vil bruk av øremerkede tilskudd kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring. Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til spesielle formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med slike tilskudd er å påvirke ressursbruken lokalt. Det viktigste argumentet for slike tilskuddsordninger er følgelig at den lokale ressursbruken ikke er i overensstemmelse med overordnede nasjonale mål. På grunn av ulempene med å bryte med rammestyrings-prinsippet, mener utvalget det må foreligge særlig begrunnelse for øremerkede tilskudd.

Utvalget foreslår at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene. Gjennom samrådningen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget. Fra statens side vil det

være viktig at det legges fram materiale om statlige pålegg og reguleringer som har økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Fra kommunesektorens side må det frambringes informasjon om kostnadsforhold i tjenesteproduksjonen og utvikling i brukerbetaling og avgiftsnivå. Det er naturlig at en slik samrådning gjøres under arbeidet med den årlige kommuneøkonomiproposisjonen. I første omgang må samrådningen sikre informasjonsutveksling og felles forståelse. På lengre sikt kan et slikt samrådningsorgan utvikle mer forpliktelse for begge parter.

Ivaretagelse av utjevning

Utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten for kommuner og fylkeskommuner gir betydelig jevnere fordeling av skatteinntekter i kommunesektoren. Forslaget bidrar til å redusere målkonflikten mellom hensynet til lokal forankring og utjevning ved å sikre jevnere fordeling av skattegrunnlaget i kommunene. Forslaget om å øke den lokale skattefinansiering ved å øke den del av inntektsskatten for personer som kanaliseres til kommunene virker partielt sett til å øke forskjellene. Den samlede effekten av å fjerne selskapsskatten og å øke personskatten er imidlertid et klart jevnere skattegrunnlag. Utvalgets forslag gir i seg selv ikke grunnlag for å endre inntektsutjevningen i inntektssystemet, men det må vurderes særlige tiltak for enkeltkommuner som får betydelig inntektsreduksjon. Utvalget har diskutert ulike modeller for inntektsutjevningen som kan øke utjevningen og bedre den lokale skatteforankring.

KAPITTEL 3

Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag

3.1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjøres det rede for utviklingen i kommunesektorens finansiering i løpet av de 160 årene som er gått siden innføringen av lokalt selvstyre i 1837. I løpet av disse årene har aktiviteten i kommuneforvaltningen ekspandert kraftig og tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner er i økende grad blitt en integrert del av en nasjonal velferdspolitikk. Reguleringen av oppgaveløsningen er fulgt opp med omfattende tilskuddsordninger som har bidratt til å binde kommune- og statsforvaltningen stadig sterkere sammen. På det økonomiske området kan en si at den statlige styringen av kommunesektoren er endret «fra laissez-faire til omfordeling» (Kjellberg 1980, s. 52). Utviklingen har gått fra stor lokal oppgavefrihet og svært desentralisert finansiering i forrige århundre til en sterk statlig styring av kommunesektorens oppgaver og inntekter etter 2. verdenskrig.

Kunnskap om finansieringssystemets historiske utvikling kan derfor tjene to formål. For det første kan det gi innsikt i virkemåten til andre finansieringssystemer enn det vi har i dag, bl.a. historiske erfaringer med større lokal beskatningsfrihet. For det andre vil en historisk oversikt gi en forståelse for hvordan dagens finansieringssystem er blitt til og hvilke forhold som har vært avgjørende for utviklingen.

3.2 FINANSIERINGSSYSTEMETS UTVIKLING 1837-1939

3.2.1 Formannskapslovene av 1837

Lokalforvaltningen var i høy grad aktiv som tilrettelegger av fellestiltak også før innføringen av formannskapslovene i 1837. Men innbyggerne hadde bare begrenset innflytelse på styre og stell rundt om i kommunene. Embedsmennenes stilling var sterk, særlig på landsbygda. Lokalforvaltningen var preget av usystematiske statlige inngrep og stor variasjon i institusjonsstruktur og forvaltningspraksis fra sted til sted (Danielsen 1988, s. 23). Oppgavene var lokalt finansiert og skattene ble som hovedregel oppkrevd til spesielle formål. Vi hadde med andre ord et lokalt styre der den enkelte instans og institusjon hadde fullmakt til å skaffe seg de midlene som trengtes til dens egen virksomhet. Ved innføringen av formannskapslovene av 1837 ble det innført lokalt folkestyre og lagt til rette for kommunen som institusjon. Dette innebar også at de institusjonelle rammene for lokal myndighetsutøvelse ble mer homogene. Denne prosessen fortsatte etter 1837 ved at ulike særlovsorganer ble underlagt de folkevalgte kommunestyrene.

Kommunenes rettsstatus ble i formannsskapslovene avklart som avledet statsmakt, ved at kommunenes myndighet ikke måtte opptre i konkurranse med statens, ved at kommunene fikk lovens pålegg om å ivareta bestemte oppgaver og ved at lovene ga staten mulighet til å utøve inngående kontroll i viktige økonomiske saker. Det lokale selvstyret ble ivaretatt ved at kommunene ble beskyttet mot vilkårlige ytelseskrav fra statens side, særlig ved at staten ikke kunne pålegge kommunene nye oppgaver uten medhold i lov. Den negative avgrensningen av kommunenes kompetanse innebar videre at kommunene kunne befatte seg med enhver virksomhet som ikke etter lov var tillagt andre offentlige organer. Da den statlige virksomheten var svært begrenset, la dette til rette for omfattende lokale initiativ. Selv om formannskapslovene ga staten mulighet til å utøve inngående kontroll med kommu-

nenes virksomhet, etablerte det seg ganske raskt en liberal praksis ved utøvelse av statlig kontrollmyndighet. Beslutninger truffet av kommunale organer skulle stå ved makt så lenge de ikke var i åpenbar strid med lovens saksbehandlingsregler eller andre gjeldende regler (Steen 1968). En kan derfor si at det kommunale selvstyret over tid utviklet seg lenger i retning av autonomi enn det som var forutsatt i 1837.

Formannskapslovene betraktes som en naturlig og nødvendig utfylling av grunnloven. I tillegg til disse demokratiske og ideologiske aspektene ved lokalt selvstyre, ble det argumentert for at lokalt selvstyre kunne bidra til å redusere offentlige utgifter. Folkevalgt styring og lokal beskatningsrett innebar at kommunene selv fikk ansvaret for å skaffe de inntekter som var nødvendige for å løse sine oppgaver. Man antok at dette ville synliggjøre kostnadene ved kommunal tjenesteproduksjon og bidra til lavere vekst i offentlige utgifter. I mange kommuner ble da også den nye friheten benyttet til redusere kommunens virkeområde (Danielsen 1988, s. 24). Det begrensede omfanget av kommunesektorens virksomhet, som også skyldtes at staten i liten grad påla kommunene nye oppgaver, skapte ikke behov for statlige kontroll med kommunenes virksomhet, og er en av årsakene til at kommunene over tid fikk større autonomi.

3.2.2 Finansieringen av kommunesektoren 1837-1860

Innføringen av lokalt selvstyre førte ikke til avgjørende endringer i finansieringen av kommuneforvaltningen i forhold til situasjonen før 1837. Det kommunale tjenestetilbudet ble finansiert gjennom lokal beskatning og skattene ble som hovedregel oppkrevd til bestemte formål. Det eksisterte en rekke forskjellige «kasser» som kommunekasse, skolekasse og fattigkasse. Skattene ble utliknet til hver enkelt kasse, og de var, med unntak av fattigutgiftene, i hovedsak utformet etter nyttebeskatningsprinsippet. Hvert tiltak som var til nytte for et større antall mennesker ble dekket gjennom en utlikning på den bestemte gruppen (Seip 1949, s. 14). Skoleutgiftene ble fordelt på skolekretsen etter skolekommisjonens skjønn, vegutgifter ble fordelt på de gårdene som hadde særlig nytte av vedkommende vegstykke, osv. Fattigutgiftene ble fordelt på innbyggerne etter betalingsevne.

Reglene for utskriving av den såkalte byskatten illustrerer betydningen av nytte-beskatningsprinsippet. Byskatten skulle som hovedregel fordeles på eiendommer og næringsvirksomhet. Begrunnelsen var at eiendomsbesitterne hadde direkte nytte av gater, vannanlegg og brannvesen, mens virksomheten til de næringsdrivende ofte var knyttet til byprivilegiene. I tillegg kunne personer som hverken var næringsdrivende eller eiendomsbesittere ilegges skatt dersom de hadde direkte nytte av kommunale innretninger.

Eiendom var det klart viktigste skattegrunnlaget i den første tiden etter innføringen av kommunalt selvstyre. I 1851 ble to tredeler av de direkte skattene til herreder, fylker og byer utliknet på faste eiendommer og en tredel som inntekts- og formuesskatt. Det var særlig i landdistriktene at eiendomsskatten hadde stor betydning. Fylkenes skatteinntekter bestod utelukkende av eiendomsskatt, og i herredene utgjorde skatt på eiendom nærmere 80 prosent av de direkte skattene. Både i byene og i herredene var det først og fremst fattigkassene som skrev ut skatt på inntekt og formue.

Selv om innføringen av lokalt selvstyre ikke førte til umiddelbare endringer i kommunefinansieringen, la formannskapslovene og avviklingen av særlovsorganenes selvstendighet til rette for at kommunen kunne betraktes som den naturlige økonomiske enhet.

3.2.3 Nye oppgaver 1860-1920

Fram til om lag 1860 var statens politikk overfor kommunene en ikke-innblandingspolitikk både mht. oppgaver og finansiering. På slutten av 1800-tallet begynte imidlertid forholdet mellom staten og kommunene langsomt å endre karakter. Den økte aktiviteten i kommuneforvaltningen var en viktig årsak til dette. Aktivitetsøkningen skyldtes både lokale initiativ og at staten ga kommunene nye oppgaver.

De første lokale initiativene kom i 1860-årene med kommunale bidrag til kommunikasjonsutbygging. Men det var først på slutten av 1800-tallet at utviklingen virkelig skjøt fart. Dette skjedde for det første gjennom en omfattende infrastrukturutbygging. Renovasjonsanlegg og kloakksystemer ble etablert for å begrense spredning av smittsomme sykdommer. Kommunene engasjerte seg også i gassverk, elektristetsverk, sporveier og telefonanlegg. Bakgrunnen for dette var først og fremst at kommunal oppgaveløsning ble betraktet som mer hensiktsmessig enn private monopoler. For det andre satset kommunene på velferdstiltak innen skolesektoren, helse- og sosialsektoren og kultursektoren. Kommunene engasjerte seg også i boligpolitikken med boligreising og støtteordninger som f.eks. husleiebidrag. Ekspansjonen av kommunenes virkeområde var også et resultat av at staten ga kommunene nye oppgaver. Dette skjedde for det første gjennom økt omfang av lovpålagte oppgaver, særlig innen skolesektoren, helse- og sosialsektoren og vegutbygging. For det andre ble det etablert statlige tilskuddsordninger som oppmuntret til nye lokale initiativ.

Den økte aktiviteten innenfor bestemte tjenesteområder var dels et resultat av lokale initiativ og dels et resultat av statlige pålegg. Denne observasjonen gjenspeiler at oppgaver og virkefelt ofte har vært tatt opp lokalt, enten av kommunene eller lokale frivillige organisasjoner, med lokal finansiering. Deretter har staten gjort oppgavene obligatoriske for å sikre at tjenestene skal nå alle uavhengig av bosted.

For å løse de nye oppgavene la kommunesektoren beslag på en stadig større andel av landets verdiskapning. Målt som andel av bruttonasjonalproduktet, ble kommuneforvaltningens inntekter fordoblet fra 1865 til 1905, jf. tabell 3.1. I denne perioden var realveksten i bruttonasjonalprodukt i gjennomsnitt 1,7 prosent pr. år, mens realveksten i kommuneforvaltningens inntekter var 3,6 prosent pr. år.

Tabell 3.1: Kommuneforvaltningens inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og fordelingen av inntektene på skatt, overføringer og andre inntekter. Prosent. 1865-1939.

År	Kommuneforvaltningens inntekter som andel av BNP (pst.)	Kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter (pst.)			
		Skatt[1)]	Statlige overf.	Andre innt.[2)]	Sum
1865	2,3	90,9	0,0	9,1	100,0
1870	2,4	92,3	0,0	7,7	100,0
1875	2,3	88,9	0,0	11,1	100,0
1880	3,1	86,4	4,5	9,1	100,0
1885	3,4	87,0	4,3	8,7	100,0
1890	3,2	80,0	4,0	16,0	100,0
1895	3,7	77,4	9,7	12,9	100,0
1900	3,7	78,0	9,8	12,2	100,0

Tabell 3.1: Kommuneforvaltningens inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og fordelingen av inntektene på skatt, overføringer og andre inntekter. Prosent. 1865-1939.

År	Kommuneforvaltningens inntekter som andel av BNP (pst.)	Kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter (pst.)			
		Skatt[1)]	Statlige overf.	Andre innt.[2)]	Sum
1905	4,7	75,0	11,5	13,5	100,0
1910	4,3	75,8	12,9	11,3	100,0
1915	5,4	77,5	12,4	10,1	100,0
1920	5,5	82,8	13,0	4,2	100,0
1925	7,4	76,9	13,7	9,4	100,0
1930	8,5	71,1	15,1	13,8	100,0
1935	8,7	66,4	15,8	17,8	100,0
1939	9,3	63,2	23,3	13,5	100,0

1) Omfatter både direkte og indirekte skatter.
2) Omfatter formuesinntekt og salg av varer og tjenester.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Til tross for at kommunene ble pålagt nye oppgaver, var statens politikk overfor kommunene fremdeles en ikke-innblandingspolitikk på det finansielle området. Prinsippet om at den enkelte kommune selv hadde ansvar for å skaffe de inntekter som var nødvendige for å løse sine oppgaver lå fast. Men det kan likevel observeres betydelige endringer i kommunenes finanser på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. Som vi skal se var det en klar kobling mellom finansieringssystemet og utvidelsen av kommunenes virksomhet. For det første ble det vedtatt nye skatteregler som ga kommunene et betydelig inntektsfundament og mulighet til å utvide virksomheten gjennom lokale initiativ med lokal finansiering. For det andre ble statlige pålegg og initiativ fulgt opp med tilskuddsordninger og økt statlig finansiering.

Fattigloven av 1863

Den økende industrialiseringen og overgangen fra naturalhusholdning til pengehusholdning førte til endringer i den kommunale beskatningen. Med den økende industrialiseringen ble det problematisk for kommunene å innskrenke seg til å beskatte gårdbrukere etter eiendomstaksten når fabrikkeiere og andre næringsdrivende både hadde høyere inntekter og lettere for å skaffe kontanter. Og pengehusholdning gjorde det mulig å bygge opp formue uten at eierne plasserte dem i fast eiendom. På bakgrunn av denne utviklingen kom skatt på inntekt og formue gradvis til å fortrenge skatt på eiendom og næringsvirksomhet.

Det var særlig ved finansieringen av fattigutgiftene at den kommunale beskatningen ble endret. Her kunne ikke nytte-beskatningsprinsippet legges til grunn, og skatten ble i stedet fordelt mellom kommunens innbyggere etter skatteevne. Ved revisjonen av fattigloven i 1863 ble det bestemt at minst halvparten av fattigkassens utgifter skulle finansieres ved skatt på inntekt og formue. Samtidig tok mange kommuner i bruk inntekts- og formuesskatt for å finansiere andre virksomheter enn fat-

tigvesenet, og allerede i 1870 utgjorde skatt på inntekt og formue et større beløp enn eiendomsskatten.

Skatteloven av 1882

Skatteloven av 1882 medførte at eiendomsskatten tapte ytterligere terreng. Det var i hovedsak tre årsaker til dette. Loven innebar for det første at inntekts- og formuesskatt ble obligatorisk i alle kommuner. For det andre ble det innført maksimalskattesatser ved utskriving av eiendomsskatt. Dette gjaldt både for kommunene og fylkeskommunene. For det tredje ble fylkesskattene vesentlig endret. Før 1882 skrev fylkene utelukkende ut eiendomsskatt. Da aktiviteten i fylkeskommunene økte kraftig på slutten av 1800-tallet, var det ønskelig å utvide finansieringsgrunnlaget for fylkeskommunene for å holde eiendomsskattene nede. Skatteloven av 1882 ga fylkeskommunene anledning til å kreve inn skatt direkte av herredene (repartisjonsskatt). Skatten ble fordelt mellom herredene etter kriterier som fanget opp forskjeller i kommunenes inntektsgrunnlag slik som personlig inntekt og formue, eiendomsverdier og folkemengde. Repartisjonsskatten ble etter hvert den dominerende skatten for fylkeskommunene. I 1900 utgjorde den 25 prosent av skatteinntektene og i 1940 var andelen økt til nærmere 90 prosent.

Tabell 3.2 viser at inntekt ble det dominerende kommunale skatteobjektet på slutten av 1800-tallet. Mens det i 1880 ble utlignet om lag like store beløp i eiendomsskatt og inntektsskatt, utgjorde inntektsskatten mer enn det dobbelte av eiendomsskatten ved århundreskiftet. Utviklingen fortsatte fram til 2. verdenskrig. I 1940 utgjorde skatt på inntekt 85 prosent av kommuneforvaltningens direkte skatteinntekter, mens eiendomsskatten og formuesskatten var redusert til hhv. 7 og 8 prosent. Selv om eiendom relativt sett fikk mindre betydning som lokalt skattefundament, økte provenyet fra eiendomsskatten. Målt i løpende priser økte eiendomsskatteinntektene fra 6 millioner kroner i 1880 til 28 millioner kroner i 1940. Dette gir en gjennomsnittlig realvekst på 1,5 prosent pr. år.

Tabell 3.2: Kommunesektorens skatteinntekter fordelt på eiendomsskatt, formuesskatt og inntektsskatt. Prosent. 1880-1940.

År	Eiendomsskatt	Formuesskatt	Inntektsskatt	Sum
1880	42,4	16,5	41,1	100,0
1890	33,7	11,2	55,1	100,0
1900	26,6	12,4	61,0	100,0
1910	23,0	12,0	65,0	100,0
1920	-	-	-	-
1930	8,0	10,8	81,2	100,0
1940[1)]	7,2	7,8	85,0	100,0

1) Omfatter ikke skatten på bankinnskudd som ble delt mellom kommunene og skattefordelingsfondet.

Kilde: Amundsen (1961)

Etter hvert som aktiviteten i kommuneforvaltningen økte, ble det et sterkere behov for en samlet oversikt over kommunenes økonomiske situasjon. Det kunne være vanskelig å holde oversikt over det samlede kommunale skattenivået når skat-

tene ble utliknet av 4-5 forskjellige kasser. Manglende koordinering mellom de ulike kommunale kassene kunne også medføre at skattene ble fordelt på en uhensiktsmessig måte gjennom året. Innvendingen om manglende oversikt kunne også reises mot gjeldsforholdene. Det var f.eks. ikke uvanlig at lån til kirke- og skolebygg ikke kom med i den samlede oversikten over kommunegjelden.

Skatteloven av 1882 krevde at kommunene måtte utarbeide et sammenhengende budsjett og regnskap for alle virksomheter. Med dette var en prosess som startet med formannskapslovene i 1837 og som ble videreført ved at ulike særlovsorgan ble underlagt kommunestyrene, avsluttet. Kommunen var blitt den naturlige økonomiske enhet. Dette må også ses på bakgrunn av at nytte-beskatningsprinsippet etter hvert måtte vike. Kommunehusholdningen ble i større grad betraktet som et fellesskap hvor alle innbyggerne pliktet å betale skatt etter evne.

Fram til 1892, da statlig inntekts- og formuesskatt ble innført, hadde kommunene juridisk monopol på inntekts- og formuesskatt. Men også etter dette hadde kommunene et faktisk monopol. I 1910 utgjorde f.eks. inntekts- og formuesskatt til kommuner 85 prosent av samlet skatt på inntekt og formue. Dette ga kommunene mulighet til å øke de lokale inntektene, og var en sentral forutsetning for lokale initiativ og utvidelsen av den kommunale virksomheten på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet. Men til tross for dette fikk skatteinntektene redusert betydning for finansieringen av kommunesektoren, jf. tabell 3.1. Utviklingen var imidlertid svært forskjellig for hhv. direkte og indirekte skatter. De direkte skattene (skatt på inntekt, formue og eiendom) økte sin andel av de samlede inntektene, mens de indirekte skattene, bl.a. avgift på alkoholomsetning, fikk redusert betydning. Målt som andel av kommuneforvaltningens inntekter, økte de direkte skattene fra 60 prosent i 1880 til vel 70 prosent i 1910. Dersom vi begrenser oss til inntekts- og formuesskatt, var økningen fra 35 til 55 prosent.

Statens politikk overfor kommunene på slutten av 1800-tallet blir gjerne betraktet som en ikke-innblandingspolitikk på det finansielle området. De statlige overføringene innskrenket seg til å omfatte spesielle tildelinger til den enkelte kommune. Det dreide seg om enkeltstående beslutninger som bare i akkumulert form kunne kalles en politikk (Kjellberg 1977). Men statlige overføringer fikk likevel klart større betydning for finansieringen av kommunesektoren på slutten av 1800-tallet. I 1880 utgjorde overføringene mindre enn 5 prosent av kommuneforvaltningens inntekter, jf. tabell 3.1. Overføringsandelen økte til nærmere 10 prosent ved århundreskiftet og videre til 13 prosent i 1910. Økt statlig finansiering har sammenheng med at nye oppgaver ble fulgt opp med overføringer. I tillegg ble det etablert tilskuddsordninger som stimulerte til nye lokale initiativ.

Skatteloven av 1911

De kommunale inntektsskattesatsene økte relativt kraftig på slutten av 1800-tallet. I herredene steg det gjennomsnittlige skattøre fra 3,5 prosent i 1885 til 7,1 prosent i 1900. I bykommunene økte skattesatsen fra 7,5 til 10,3 prosent. Økningen skyldes til dels at inntekt i denne perioden ble det dominerende kommunale skatteobjektet, men den viktigste årsaken var den økende aktiviteten i kommunesektoren.

Med økningen i skattetrykk og kommunale utgifter ble den statlige ikke-innblandingspolitikken i økonomiske spørsmål satt under press, og ved innføringen av skatteloven av 1911 ble kommunenes frihet mht. valg av skattenivå begrenset. Kommunenes skatt på inntekt kunne etter dette som hovedregel ikke overstige 10 prosent. Så lenge inntektsskattesatsen ikke oversteg 12 prosent, var det imidlertid anledning til å utlikne et like stort beløp som foregående år. I tillegg kunne Finansdepartementet gi dispensasjon til høyere skattøre når minst 3/4-deler av kommu-

nestyret anmodet om dette. Det var lovens forutsetning at slike dispensasjoner skulle være begrenset til særlige tilfeller og at de kun skulle gjelde for enkelte år. Det var ikke snakk om noen generell adgang til forhøyet skattøre (Myhren 1977, s. 98). Det ble også innført begrensninger på formuesbeskatningen, og formue skulle beskattes med en skattesats på mellom 1 og 3 promille.

Flere instanser var skeptiske til statlig regulering av det kommunale skattøre. Det ble betraktet som et meget alvorlig inngrep i det kommunale selvstyret å frata kommunene retten til å utlikne de nødvendige skatter. Danielsen (1988, s. 25) betrakter dette som det første varsel om redusert harmoni i sameksistensen mellom lokalt selvstyre og statlig kontroll. I arbeiderbevegelsen, som sto sterkt i mange kommuner, ble innføringen av kommunal maksimumsskattesats betraktet som en trussel mot dens forsøk på å skape sosialistiske øyer i den kapitalistiske stat (munisipalsosialismen). Seip (1949, s. 62) ser begrensningen av den kommunale beskatningsfriheten i sammenheng med utvidelsen av stemmeretten i 1898. Etter dette hadde alle voksne menn uansett inntekt stemmerett. Utvidelsen innebar at flertallet av velgerne i de fleste kommuner besto av personer med lave inntekter og liten eller ingen formue. Det var en viss frykt for at disse gruppene ville utnytte sin flertallsposisjon til å utvide de sosiale ytelsene, noe de velstående borgerne måtte betale mesteparten av gjennom høyere skatter. Begrensningen av den kommunale beskatningsfriheten må også ses i sammenheng med et ønske om å sikre staten en større del av de direkte skatteinntektene.

Høykonjunkturen fra 1914, som ga en sterk vekst i det kommunale skattefundamentet, innebar at innføring av maksimalskattesatser fikk liten betydning de første årene. I budsjettåret 1913/14 hadde 84 prosent av kommunene en skattøre som ikke oversteg 10 prosent. 12 prosent hadde en skattøre mellom 10 og 12 prosent. Bare 4 prosent av kommunene hadde fått dispensasjon til forhøyet skattøre. Med kommunenes vanskelige økonomi etter 1. verdenskrig ble imidlertid dette bildet vesentlig endret.

Kommunenes økonomiske situasjon under 1. verdenskrig

Fra århundreskiftet og fram til utbruddet av første verdenskrig var veksten i kommunesektorens inntekter om lag den samme som i resten av økonomien, og kommunesektorens inntekter utgjorde om lag 4 prosent av bruttonasjonalprodukt. Høykonjunkturen fra 1914 ga imidlertid en sterk økning i det kommunale skattefundamentet. Selv uten økninger i skattesatsene, fikk kommunene en sterk økning i skatteinntektene og et økonomisk grunnlag for å utvide sin virksomhet. I tillegg fikk kommunene anledning til å benytte høyere skattesatser. I 1918 ble maksimalskattesatsene for inntekt og formue økt til hhv. 15 prosent og 4 promille, og fra 1919 fikk kommunene anledning til å skrive ut tilleggsskatt på særskilt høye inntekter. Fra 1915 til 1920 økte kommuneforvaltningens inntekter fra 3,5 til 5,5 prosent av bruttonasjonalprodukt, jf. tabell 3.1. Mens bruttonasjonalproduktet vokste med 2,5 prosent pr. år målt i faste priser, så var realveksten i kommuneforvaltningens inntekter nærmere 12 prosent pr. år. Kommunene benyttet denne inntektsveksten til å utvide sitt engasjement, bl.a. gjennom en stor kommunal trygdeoffensiv (Grønlie 1988, s.16). Mellom 1916 og 1921 kom det et skred av kommunale pensjonsordninger. Dette var først og fremst alderspensjoner, men i noen grad også uførepensjoner.

Men kommunenes utgifter vokste raskere enn inntektene, slik at låneopptak var nødvendig for å finansiere aktivitetsøkningen. Utbyggingen av kommunale elektrisitetsverk var en viktig årsak til gjeldsoppbyggingen. Før første verdenskrig var det lett for kommunene å låne i det innenlandske obligasjonsmarkedet, siden staten

i hovedsak lånte i utlandet. Under krigen ble imidlertid det utenlandske markedet stengt med det resultat at statlige lånebehov ble søkt dekket på det innenlandske obligasjonsmarkedet. Dermed ble kommunene henvist til private finansinstitusjoner der de fikk dyrere lån med kortere løpetid. Dette skapte ikke store problemer for de kommunale finanser så lenge inflasjonen var høy. Men da lavkonjunkturen og deflasjoner inntrådte høsten 1920, falt denne forutsetningen bort.

3.2.4 Gjeldstrykk og skattetrykk 1920-1939

Lavkonjunkturen og kommunenes økonomi

Lavkonjunkturen og deflasjonen i 1920-årene medførte betydelige økonomiske og sosiale problemer, og berørte også kommunenes økonomi. Inntektssiden på kommunebudsjettene ble satt under press fra to hold. For det første ble skattefundamentet sterkt redusert som følge av deflasjonen og den høye arbeidsledigheten. For det andre førte lavkonjunkturen til at kommunale prosjekter, som var forutsatt å være selvfinansierende, nå gikk med tap. Dette gjaldt særlig elektrisitetsverkene.

Når inntektssiden settes under press, må utgiftene reduseres for å skape balanse i budsjettene. Men dette var vanskelig siden lavkonjunkturen også fikk konsekvenser for kommunenes utgifter. For det første medførte deflasjonen at utgiftene til renter og avdrag på lån ble mer tyngende. For det andre medførte den voksende arbeidsledigheten et behov for økte sosiale ytelser fra kommunenes side. For det tredje var det, både for kommunene og næringslivet, vanskelig å redusere de nominelle lønningene i takt med det generelle prisfallet, noe som ga til dels betydelige økninger i de reelle lønnskostnadene. Beregninger foretatt av Falch og Rattsø (1993) viser f.eks. at kommunenes reelle lønnskostnader pr. lærer økte med nærmere 90 prosent fra 1920 til 1930. I tillegg til at lavkonjunkturen og deflasjonen virket utgiftsdrivende, påla staten kommunene nye oppgaver samtidig som det ble stilt høyere minimumskrav enn tidligere innen skolevesenet og helse- og sosialtjenesten.

Selv om kommunene forsøkte å kompensere inntektstapet gjennom økte skattører, fikk mange kommuner etter hvert problemer med å innfri sine gjeldsforpliktelser, og kommunesektoren, som norsk økonomi for øvrig, gikk inn i en dyp økonomisk krise.

Gjeldstrykk

Til tross for at kommunesektorens lånegjeld, målt i løpende priser, ble tre-doblet fra 1914 til 1919, ble forholdet mellom lånegjeld og inntekter redusert, og i 1919 utgjorde lånegjelden 174 prosent av inntektene. Lånegjelden fortsatte å øke på begynnelsen av 1920-tallet samtidig som inntektene ble redusert nominelt sett, og i 1923 utgjorde lånegjelden 345 prosent av inntektene.

I begynnelsen av 1920-årene ble kommunenes gjeldsproblemer likevel betraktet som individualistiske av statlige myndigheter (Myhren 1977, s. 42). Dårlig økonomistyring i den enkelte kommune ble antatt å være den viktigste årsaken til eventuelle vanskeligheter med å betale renter og avdrag på lån. I tillegg antok man at den økonomiske krisen var av forbigående karakter. Denne kriseforståelsen preget utformingen av gjeldsloven av 1923. I henhold til denne loven kunne kommuner som ikke innfridde sine forpliktelser, bli satt under offentlig administrasjon. Dette hadde to formål. For det første å redusere utgiftene i de kommuner som ble satt under administrasjon, slik at de igjen kunne innfri sine betalingsforpliktelser. For det andre ville trusselen om mulig suspensjon av det kommunale selvstyret virke disiplinerende på økonomistyringen i andre kommuner.

Etter hvert erkjente statlige myndigheter at kommunenes gjeldsproblemer var av mer strukturell karakter. Dette førte til vedtak av lov om Norges Kommunalbank i 1926 og en ny gjeldslov i 1928. Opprettelsen av kommunalbanken gjorde det mulig for kommunene å omgjøre kortsiktig og dyr gjeld til langsiktig gjeld med rimeligere vilkår, mens den nye gjeldsloven ga mulighet for nedskrivelse av kommunenes lånegjeld dersom 60 prosent av fordringshaverne stemte for et slikt akkordforslag.

Gjennom en provisorisk anordning i 1927 ble det slått fast at en kommune ikke kunne begjæres konkurs uten Regjeringens godkjenning. Med dette var konkursspøkelset midlertidig avvist (Myhren 1977, s. 81). Forbudet ble gjort permanent i kommunelovene av 1938. Danielsen (1988, s. 26) betrakter gjeldskrisen generelt og konkursbestemmelsen spesielt som epokegjørende i forholdet mellom kommune og stat:

> «Konkursforbudet gav naturligvis kommunene et varig vern, men den som gir seg hen eller blir tvunget inn under en annens varetekt, må alltid betale en pris i form av redusert frihet.»

Målt i kronebeløp nådde kommunegjelden sitt høyeste nivå i 1926, og utgjorde da om lag 1,5 milliarder kroner. Men pga. deflasjonen fortsatte forholdet mellom lånegjeld og inntekter å øke gjennom hele 1920-tallet, og i 1930 var lånegjelden nesten fire ganger høyere enn inntektene. Det var først i 1939 at forholdet mellom lånegjeld og inntekter kom ned på samme nivå som i 1920.

Skattetrykk

Til tross for at maksimalskattesatsen på inntekt ble hevet fra 12 til 15 prosent før budsjettåret 1919/20, bidro kommunenes vanskelige økonomiske situasjon til at det etter hvert ble store uoverensstemmelser mellom den formelle maksimalskattesatsen og kommunenes faktiske skattesatser. I budsjettåret 1927/28 hadde mer enn 45 prosent av kommunene fått dispensasjon til å holde en høyere inntektsskattesats enn lovens maksimum og i nærmere 30 prosent av kommunene var skattøren høyere enn 18 prosent. Skattetrykket økte ytterligere i begynnelsen av 1930-årene og i budsjettåret 1934/35 var inntektsskattesatsen høyere enn 18 prosent i godt over halvparten av kommunene. Forskjellene i kommunale skattesatser var store. I budsjettåret 1927/28 hadde f.eks. 149 kommuner en skattesats under 12 prosent, mens 204 kommuner hadde en skattesats over 18 prosent. Mens Hølen kommune gjennom hele mellomkrigstiden hadde en skattesats på 3 prosent, la andre kommuner beslag på opp til 28 prosent av innbyggernes inntekter.

Så lenge den kommunale virksomheten var relativt begrenset, var ikke ulikhetene i ytelser og skattetrykk særlig tydelige. Etter hvert som aktivitetsnivået og skattetrykket økte, ble ulikhetene tydeligere og mer problematisk fra et fordelingsmessig synspunkt. Arbeiderbevegelsens frammarsj innebar også at fordelings- og utjevningsspørsmål ble satt høyere på den politiske dagsorden.

Mange fryktet at de dramatiske forskjellene i skattetrykk på lengre sikt kunne føre til en legitimitetskrise som rammet kommuneforvaltningen som system. Det ble derfor en viktig statlig oppgave å utjevne de økonomiske forholdene kommunene imellom. I perioden 1925-1935 ble det i alt oppnevnt fem utvalg for å utrede disse spørsmålene. Forskjellene i skattetrykk ble søkt utjevnet gjennom tre typer tiltak. For det første ble kommunenes utgifter redusert ved at staten innførte mer omfattende refusjonsordninger for grunnsstatsbudsjettet for tilskudd til vanskelig stilte kommuner. Til å begynne med ble disse midlene fordelt etter skjønn, men senere gikk man over til å fordele noe av bevilgningen etter faste kriterier som

inntekt pr. innbygger, antall forsorgsunderstøttede og antall arbeidsledige. Det viktigste bidraget til skatteutjevningen var imidlertid opprettelsen av skattefordelingsfondet i 1936. Det ble da vedtatt å kreve inn kommuneskatt på bankinnskudd. Halvparten av skatten skulle tilfalle kommunene i hht. innbyggernes oppgitte bankinnskudd i selvangivelsene, mens den andre halvparten skulle gå inn i skattefordelingsfondet. Midlene i fondet ble fordelt mellom kommunene til dels etter faste kriterier og til dels etter skjønn. Ved hjelp av skattefordelingsfondet lyktes det å begrense den kommunale skattøren slik at det fra budsjettåret 1936/37 bare unntaksvis ble benyttet en skattesats over 18 prosent.

Kommuneforvaltningens inntekter i mellomkrigstiden

Til tross for kommunenes vanskelige økonomiske situasjon i store deler av mellomkrigstiden, var veksten i kommunesektoren betydelig sterkere enn veksten i norsk økonomi for øvrig. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt, økte kommuneforvaltningens inntekter fra 5,5 prosent i 1920 til 9,3 prosent i 1939, jf. tabell 3.1. Det var særlig i 1920-årene at kommuneforvaltningens inntekter vokste raskere enn bruttonasjonalprodukt. I denne perioden var realveksten i kommuneforvaltningens inntekter 6,9 prosent pr. år, mens veksten i bruttonasjonalprodukt var 3,5 prosent pr. år.

Det er tilsynelatende et betydelig motsetningsforhold mellom den sterke realveksten i kommunenes inntekter og den generelle oppfatningen av at kommunene opplevde en dyp økonomisk krise i 1920-årene. Det er imidlertid to faktorer som kan forklare dette misforholdet. For det første bidro lavkonjunkturen og deflasjonen til å øke kommunenes utgifter til sosiale tiltak og betjening av lånegjeld. I tillegg økte utgiftene fordi staten påla kommunene nye oppgaver. For det andre er det grunn til å tro at prisindeksen for offentlig konsum som er benyttet i deflateringen, ikke tar tilstrekkelig hensyn til at det var vanskelig for kommunene å redusere de nominelle lønningene i takt med det generelle prisfallet. Skatteinntektenes betydning for finansieringen av kommuneforvaltningen ble betydelig redusert i mellomkrigstiden, og i motsetning til årene før første verdenskrig, gjaldt dette også for de direkte skattene. Mens direkte og indirekte skatter utgjorde 83 prosent av kommunesektorens inntekter i 1920, var andelen redusert til 63 prosent i 1939, jf. tabell 3.1. Samtidig fikk statlige overføringer større betydning. Økningen var spesielt sterk på siste halvdel av 1930-tallet, noe som bl.a. skyldes opprettelsen av skattefordelingsfondet.

3.3 FINANSIERINGSSYSTEMETS UTVIKLING 1945-1996

3.3.1 Økende sentralisering 1945-1980

I oppbyggingsperioden etter andre verdenskrig var det en kraftig vekst i norsk økonomi generelt og i kommunesektoren spesielt, bl.a. bidro det økende inntektsnivået i samfunnet til en kraftig økning i kommunenes skatteinntekter. Fra 1946 til 1950 var realveksten i kommunenes inntekter 12,8 prosent pr. år. Til sammenlikning var veksten i bruttonasjonalprodukt 6,9 prosent pr. år. Dette medførte at kommunesektorens inntekter, målt som andel av bruttonasjonalprodukt, økte fra 8,5 prosent i 1946 til 10,4 prosent i 1950, jf. tabell 3.3.

På 1950-tallet var den økonomiske veksten lavere enn i de første årene etter andre verdenskrig, men kommuneforvaltningens inntekter fortsatte å vokse raskere enn bruttonasjonalproduktet. I perioden 1950-58 var vekstratene hhv. 4,3 og 3,4 prosent pr. år målt i faste priser. I samme periode ser vi en klar endring i sammenset-

ningen av kommuneforvaltningens inntekter. Statlige overføringer får økt betydning for finansieringen av kommunesektoren på bekostning av lokale skatteinntekter.

Tabell 3.3: Kommuneforvaltningens inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og fordelingen av inntektene på skatt, overføringer og andre inntekter. Prosent. 1946-1970.

År	Kommuneforvaltningens inntekter som andel av BNP (pst.)	Kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter (pst.)			
		Skatt[1)]	Statlige overf.	Andre innt.[2)]	Sum
1946	8,5	63,8	20,4	15,8	100,0
1950	10,4	68,4	20,1	11,5	100,0
	.....				
1950	11,4[3)]	68,4	20,1	11,5	100,0
1955	11,7	65,8	23,4	10,8	100,0
1958	13,0	65,2	24,8	10,0	100,0
	.....	.....	.....	.....	.....
1960[4)]	11,6	69,7	17,4	12,9	100,0
1965	13,1	64,2	19,8	16,0	100,0
1970	15,2	59,0	21,8	19,2	100,0

1) Omfatter både direkte og indirekte skatter.
2) Omfatter formuesinntekt og salg av varer og tjenester.
3) Basert på ny nasjonalregnskapsdefinisjon som ga en nedjustering av bruttonasjonalprodukt.
4) Tallene for 1960 er ikke sammenliknbare med tall for tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Til tross for at kommunesektorens betydning for norsk økonomi økte kraftig de første 15 årene etter andre verdenskrig, har enkelte observatører beskrevet denne perioden som «willing central government, reluctant local government» (Fevolden og Sørensen 1987, s. 30). Bakgrunnen for denne karakteristikken er at staten ønsket å øke aktiviteten i kommunesektoren, bl.a. som et ledd i utbyggingen av velferdsstaten, men at entusiasmen for dette ikke var like stor på lokalt nivå. Det var tre viktige årsaker til kommunesektorens lunkne holdning til statens ekspansjonsplaner. For det første ble statens politikk betraktet som et forsøk på redusere det lokale selvstyret. Når kommunene ble pålagt nye oppgaver, ble det samtidig utformet detaljerte regler for hvordan oppgavene skulle løses lokalt. Nye oppgaver ble ikke betraktet som en overføring av reell beslutningsmyndighet til kommunale organer, men snarere det motsatte. For det andre var kommunene lite villige til å øke det lokale skattetrykket. Mange fryktet at nabokommunene kunne opprettholde lavere skattesatser og følgelig bli mer attraktive for innbyggerne. For det tredje var kommunene påvirket av erfaringene fra mellomkrigstida. Man fryktet at nye og tunge oppgaver kunne utløse gjeldskrise og høyt skattetrykk. Andre observatører (Grønlie 1988) legger vekt på at kommunesektoren i denne perioden fortsatt var en viktig drivkraft i det sosiale reformarbeidet. Det vises til at en stadig større del av skoleutgiftene gikk til ikke-obligatoriske skoleslag og at kommunene utvidet sitt trygdeengasjement ved å gi tillegg til sentralt styrte ordninger eller ved å innføre egne trygdeordninger. Staten stimulerte det økende lokale engasjementet gjennom

ulike tilskuddsordninger. Tilskuddsordningene var gjerne utformet som refusjonsordninger hvor staten dekket deler av utgiftene.

Skatteforskjeller, skatteutjevning og skatteregulering

I de første årene etter andre verdenskrig var forskjellene i skattesatser kommunene imellom fortsatt relativt store. I budsjettåret 1948/49 varierte f.eks. inntektsskattesatsen fra 10 til 19 prosent. Mykland (1974) dokumenterer at forskjellene i skattetrykk har sammenheng med både økonomiske og politiske forhold. For det første er skattetrykket lavere jo høyere inntekt kommunens innbyggere har. Men det er likevel de mest velstående kommunene som har de høyeste skatteinntektene. For det andre finner Mykland at sterk sosialistisk representasjon i kommunestyret bidrar til høyt skattetrykk.

Fram til midten av 1960-tallet ble forskjellene i skattetrykk betydelig redusert. Flere tiltak tok sikte på å redusere kommunenes beskatningsfrihet. I 1955 ble det for første gang vedtatt en nedre grense for den kommunale skattøren og i 1959 ble det gjort vedtak som innebar at kommunene ikke lenger kunne få dispensasjon til å benytte en høyere skattesats enn lovens maksimum.

I tillegg til at kommunene kunne bruke forskjellige skattører, hadde de også valget mellom en rekke såkalte reduksjonstabeller som fastsatte klassefradrag av ulik størrelse. Muligheten til å velge mellom ulike reduksjonstabeller innebar at det reelle skattetrykket kunne variere betydelig mellom kommuner med samme formelle skattesats. Etter 1945 ble det stadig færre reduksjonstabeller, slik at også dette elementet av beskatningsfriheten ble mer begrenset. Gjennom skattefordelingsfondet ble forskjellene i skattegrunnlag utjevnet i større grad enn tidligere. Dette bidro til å redusere forskjellene i skattøre mellom velstående kommuner og mindre velstående kommuner. De omfattende kommunesammenslutningene på begynnelsen av 1960-tallet medførte også mindre forskjeller i skattegrunnlag kommunene imellom.

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 en prosentenhet, jf. tabell 3.4. Sem var den siste kommunen som hadde lavere skattøre enn den maksimale. Etter 1978 har alle kommuner benyttet den høyeste tillatte skattesatsen.

Tabell 3.4: Kommuner med lavere inntektsskattesats enn lovens maksimum. 1970-1978.

År		Avvik fra maksimal skattesats i pst. enheter
1970	Nøtterøy	0,5
	Sandefjord	0,5
	Sem	1,0
	Hjartdal	1,0
	Årdal	1,0
1971	Nøtterøy	0,5
	Sem	0,5
1972	Nøtterøy	0,5
1974	Bærum	0,3
1975	Bærum	0,5
1976	Bærum	0,5
	Sem	1,0
	Sauda	1,0
1977	Sem	1,0
1978	Sem	1,0

Kilde: St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane»

Eiendomsskatten

Eiendomsskattens betydning ble ytterligere redusert etter andre verdenskrig, og utgjorde i 1955 vel 2 prosent av kommunesektorens skatteinntekter. I bykommunene som hadde obligatorisk eiendomsskatt, utgjorde eiendomsskatten 4 prosent av skatteinntektene. I 1964 ble eiendomsskatten til fylkeskommunene tatt bort og overført til herredene. Dette skjedde ved at den maksimale eiendomsskattesatsen for herredene ble justert opp. Fra 1976 har eiendomsskatten vært en frivillig skatt for både by- og herredskommunene. Det vises til *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2 for en nærmere omtale av gjeldende eiendomsskattelov.

Nye oppgaver og økt overføringsavhengighet

Gjennom sterkere regulering av den kommunale beskatningsretten, kommunesammenslutninger og økt satsing på skatteutjevning via skattefordelingsfondet ble kommunenes økonomiske forutsetninger utjevnet i sterkere grad enn tidligere. Forholdene var følgelig lagt til rette for at kommunene kunne få et større ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor det av utjevningshensyn var viktig at standarden på tjenestetilbudet ikke varierte for mye mellom ulike deler av landet.

Det ble også lagt til rette for større lokal oppslutning om å øke den kommunale aktiviteten. For det første ble nye oppgaver i mindre grad enn tidligere fulgt opp med detaljerte pålegg om hvordan oppgavene skulle løses lokalt. Dette innebar at nye oppgaver også ga økt kommunal beslutningsmyndighet. For det andre benyttet staten i større grad finansielle virkemidler når kommunene ble pålagt nye oppgaver. Omfattende bruk av refusjonsordninger som innebar at staten dekket en betydelig

del av kostnadene, gjorde det mer attraktivt for kommunene å øke aktivitetsnivået. Refusjonssatsene ble i stor grad differensiert etter kommunenes økonomiske bæreevne. Fra første halvdel av 1960-årene initierte staten en rekke reformer i kommuneforvaltningen. Kommunene fikk anledning til å prøve ut et ni-årig grunnskoletilbud og fra 1971 ble ni-årig grunnskole obligatorisk i alle landets kommuner. På sosialsektoren ble lov om sosial omsorg vedtatt i 1964. Loven slo bl.a. fast at alle kommuner med over 3 000 innbyggere skulle ha et eget sosialkontor. Fylkeskommunene ble pålagt viktige oppgaver innen videregående opplæring og sykehus.

Men oppgaver ble også overført fra kommunene til staten. Arbeidskontorene og ligningsforvaltningen ble et statlig ansvar og med innføringen av folketrygden i 1967 falt de kommunale trygdene stort sett bort. Kommunalisering var likevel hovedtrenden. Det har bl.a. sammenheng med at kommunene flyttet initiativ og midler over tid nye områder etter at staten overtok ansvaret for andre utgiftskrevende oppgaver. Aldershjem, sykehjem, barnehager, kultur og idrett ble nye satsingsområder. Etter hvert har staten kommet sterkere med også på disse områdene.

Tabell 3.3 illustrerer den økte aktiviteten i kommuneforvaltningen. Fra 1960 til 1970 vokste kommuneforvaltningens inntekter vesentlig raskere enn bruttonasjonalprodukt. Mens realveksten i BNP var 4,2 prosent pr. år, vokste kommuneforvaltningens inntekter med 5,7 prosent pr. år målt i faste priser. Som andel av bruttonasjonalprodukt økte kommuneforvaltningens inntekter fra 11,6 prosent i 1960 til 15,2 prosent i 1970.

Den økende bruken av refusjonsordninger som finansielt virkemiddel bidro til å endre inntektssammensetningen i kommuneforvaltningen. Overføringsavhengigheten økte samtidig som lokale skatteinntekter fikk relativt mindre betydning. Overføringsandelen økte fra 17,4 prosent i 1960 til 21,8 prosent i 1980. I samme periode ble skatteandelen redusert fra 69,7 til 59 prosent.

Kommunesektorens inntekter 1973-1980

Fram til 1977 vokste kommuneforvaltningens inntekter, som på 1950- og 1960-tallet, raskere enn bruttonasjonalproduktet. Fra 1973 til 1977 var realveksten i kommuneforvaltningens inntekter og bruttonasjonalprodukt hhv. 5,9 og 4,9 prosent pr. år. På slutten av 1970-tallet ble denne trenden brutt, og i 1980 var kommuneforvaltningens inntekter, målt som andel av bruttonasjonalprodukt, på om lag samme nivå som i 1973, jf. tabell 3.5.

Tabell 3.5: Kommuneforvaltningens løpende inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og fordelingen av inntektene på skatt, overføringer og brukerbetaling. 1973-1985. Prosent.

År	Kommuneforvaltningens inntekter som andel av BNP (pst.)	Kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter (pst.)				
		Skatt[1)]	Statlige overf.	Bruker-betaling	Andre innt.[2)]	Sum
1973	16,2	60,4	34,0	4,7	0,9	100,0
1975	16,8	59,8	34,4	4,8	1,0	100,0
1978	17,9	58,9	33,9	5,6	1,6	100,0
1980	16,3	54,4	38,4	5,8	1,4	100,0
1983	16,7	51,9	39,3	7,4	1,4	100,0
1985	17,0	50,4	40,7	7,2	1,7	100,0

Tabell 3.5: Kommuneforvaltningens løpende inntekter som andel av bruttonasjonalprodukt (BNP) og fordelingen av inntektene på skatt, overføringer og brukerbetaling. 1973-1985. Prosent.

År	Kommuneforvaltningens inntekter som andel av BNP (pst.)	Kommuneforvaltningens inntekter fordelt på inntektsarter (pst.)				
		Skatt[1)]	Statlige overf.	Bruker-betaling	Andre innt.[2)]	Sum
1988[3)]	19,2	49,4	39,3	9,0	2,3	100,0
	.....	.....	.....	.....	.....	.....
1988[3),4)]	17,8	46,9	39,7	9,5	3,9	100,0
1990[3)]	17,9	44,4	42,0	10,2	3,4	100,0
1993	18,8	44,2	41,3	11,2	3,3	100,0
1995*	18,0	45,2	40,3	11,8	2,7	100,0

1) Omfatter både direkte og indirekte skatter i årene 1973-1988, kun direkte skatter i årene 1988-1995.
2) Omfatter renteinntekter i årene 1973-1988 og renter og andre driftsinntekter i årene 1988-1995.
3) Tallene for 1988, 1990 og 1993 er korrigert for tilskudd til folketrygden.
4) Tall for 1988 og senere år er basert på nye nasjonalregnskapsdefinisjoner, men kommuneforvaltningens inntekter er beregnet eksklusive bygg og anleggsgebyrer.

*Anslag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, februar 1996

Omleggingen av kommuneregnskapene fra 1972 innebar at statlige overføringer fikk økt omfang. Tallene for statlige overføringer som andel av kommuneforvaltningens samlede inntekter i tabell 3.5 er følgelig ikke sammenliknbare med tilsvarende tall i tabell 3.3. Tabell 3.5 dokumenterer likevel at utviklingen på 1950- og 1960-tallet mht. forholdet mellom skatteinntekter og statlige overføringer fortsatte på 1970-tallet. Skatteinntektenes betydning for finansieringen av kommunesektoren ble ytterligere redusert. Mens skatteinntektene utgjorde 60 prosent av kommuneforvaltningens inntekter i 1973, var andelen redusert til 54 prosent i 1980. I samme periode økte overføringsandelen fra 34 til 38 prosent. Det var først og fremst på slutten av 1970-tallet at dreiningen i forholdet mellom skatt og overføringer fant sted, noe som bl.a. skyldes at maksimalskattesatsen på inntekt ble redusert i 1979.

Ny finansiering av fylkeskommunene fra 1977

Fram til 1977 besto fylkeskommunenes skatteinntekter i hovedsak av repartisjonsskatt som ble utliknet på kommunene etter innbyggernes inntekt og formue. Dette illustrerer at en av fylkeskommunens viktigste oppgaver var å fungere som et omfordelingsorgan mellom kommuner. Da byene som hadde høyere skattegrunnlag enn landkommunene, kom med i fylkeskommunen fra 1964, ble utjevningsrollen forsterket.

Fra 1964 ble fylkeskommunene anbefalt å overta all videregående undervisning og sykehusdrift i fylket. Dette var utgiftskrevende og sterkt voksende oppgaver. Etter som repartisjonsskatten, i motsetning til kommuneskatten, kunne fastsettes uten noen formelle regler om maksimumsnivå, oppsto det et press på kommunenes økonomi. For å avdempe presset ble det innført direkte fylkesskatt fra 1977. Inn-

føringen av direkte fylkesskatt ble også betraktet som en naturlig følge av at det høsten 1975 for første gang ble gjennomført direkte valg til fylkestinget. Som for kommuneskatten, er det innført maksimums- og minimumssatser også for fylkesskatten. Men alle fylkeskommuner benytter lovens maksimale skattesatser.

3.3.2 Desentralisering fra 1980

Det statlige tilskuddssystemet ble temmelig komplisert og uoversiktlig etter hvert som overføringene vokste både i antall og omfang. For å stimulere kommunene til utbygging av nye tjenester ble det stadig opprettet nye refusjonsordninger. Kommunenes varierende økonomiske evne gjorde det nødvendig å differensiere refusjonssatsene for en rekke tilskudd. For tilskuddet til driftsutgifter i grunnskolen varierte f.eks. refusjonssatsene fra 25 til 85 prosent på begynnelsen av 1970-tallet. Skatteutjevning ble følgelig ivaretatt både av refusjonsordningene og av overføringene fra skattefordelingsfondet. Dette gjorde tilskuddssystemet unødvendig komplisert samtidig som det ble vanskelig å anslå omfanget av den samlede skatteutjevningen.

Statlige myndigheter ble etter hvert også bekymret for at refusjonsordningene kunne gi for sterk stimulans til aktivitetsøkning i kommuner og fylkeskommuner (Fevolden og Sørensen 1987, s. 31-32). Høye refusjonssatser betyr at kommuner og fylkeskommuner bare bærer en liten andel av de reelle kostnadene, og sett fra en samfunnsmessig synsvinkel, kunne det bidra til høyere aktivitet og dyrere løsninger i kommuner og fylkeskommuner enn det som var ønskelig.

Tilskudd for driftsutgifter til sykehus er et eksempel på en refusjonsordning som fikk uønskede virkninger. Dette tilskuddet var utformet slik at staten dekket 75 prosent av fylkeskommunenes driftsutgifter. Før dette tilskuddet ble opprettet i 1970, var veksten i helsesektoren moderat. Men etter at tilskuddet ble innført, var utgiftsveksten nærmest eksplosiv. Den faktiske aktivitetsøkningen ble mye større en det sentrale myndigheter hadde forventet. Refusjonssatsen ble da også redusert til 50 prosent fra 1977.

Det finansielle ansvarsprinsipp

Arbeidet til Funksjonsfordelingskomiteen og Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen la grunnlaget for betydelige endringer i finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Begge komiteene la stor vekt på det finansielle ansvarsprinsipp. Dette prinsippet innebærer at den instans som er tillagt de praktiske avgjørelser, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Omfattende bruk av refusjonsordninger med vekt på utgiftsfordeling mellom stat og kommune, kommer i konflikt med dette prinsippet. Det ble også stilt spørsmålstegn ved om finansieringssystemet hindret lokalsamfunnet i å fungere som demokratisk arena. Kommunene ble mer opptatt av å øke inntektene ved å utnytte statlige tilskuddsordninger og mindre opptatt av foreta reelle lokale prioriteringer.

1980-årene ble tiåret for reformer i overføringssystemet, med større vekt på rammefinansiering og det finansielle ansvarsprinsipp. De første reformene var innføringen av rammetilskudd til institusjonshelsetjenesten i fylkeskommunene i 1980 og innføringen av rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene i 1984. Den viktigste reformen var imidlertid innføringen av inntektssystemet i 1986 som bl.a. innebar at 50 øremerkede tilskudd ble erstattet med rammetilskudd.

Inntektssystemet bygde på utredninger fra Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen. Utformingen av systemet ble noe annerledes enn det Hovedkomiteen hadde foreslått, men komiteens forslag om et overføringssystem basert på det fin-

ansielle ansvarsprinsipp fikk fullt gjennomslag. Overføringene gjennom inntektssystemet ble utformet som rammetilskudd, fordelt etter objektive kriterier, som kommuner og fylkeskommuner fritt kunne disponere innenfor gjeldende lov- og regelverk. Motivene for å innføre inntektssystemet var å fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulere lokaldemokratiet, sikre utjevning etter fordelingspolitiske hensyn og bedre den makroøkonomiske styringen med kommunesektorens inntektsrammer.

Inntektssystemet bygger på det styringsprinsipp at kommuner og fylkeskommuner best kan avveie nytte og kostnader for de enkelte tjenester og dermed komme fram til de riktige prioriteringer. Kommunenes beslutninger bør konsentrere seg om lokal nytte og lokale kostnader og som regel være uavhengig av utformingen av statstilskudd. Denne styringsmodellen forutsetter at overføringene fordeles som rammetilskudd som er uavhengige av kommunenes egne disposisjoner.

Dereguleringen av kredittmarkedet

Etter andre verdenskrig ble Kommunalbanken benyttet som et instrument for å styre omfanget av kommunesektorens investeringer og fordelingen av investeringsutgiftene mellom ulike formål. Denne styringen var effektiv så lenge kredittmarkedet var sterkt regulert.

Etter deregulering av kredittmarkedet på 1980-tallet er Kommunalbankens utlånsrenter gradvis blitt tilpasset markedsrentene. Gevinsten ved å få innvilget lån i Kommunalbanken er følgelig blitt mindre enn tidligere. Dette innebærer at statens muligheter for å styre omfanget og sammensetningen av kommunesektorens investeringer også er blitt mindre.

Kommunesektorens inntekter 1980-1995

På 1980-tallet fortsatte kommuneforvaltningens inntekter å vokse raskere enn bruttonasjonalprodukt. Mens realveksten i bruttonasjonalprodukt var 2,8 prosent pr. år fra 1980 til 1988, vokste kommuneforvaltningens inntekter med vel 4 prosent pr. år. Som andel av bruttonasjonalprodukt, økte kommuneforvaltningens inntekter fra 16,3 prosent i 1980 til 19,7 prosent i 1988.

Skatteinntektenes betydning for finansieringen av kommunesektoren ble ytterligere redusert på 1980-tallet. Men til forskjell fra perioden 1950-1980, var det brukerbetaling, ikke statlige overføringer som fikk økt betydning. Fra 1980 til 1988 økte inntektene fra brukerbetaling med nærmere 10 prosent pr. år målt i faste priser. Den sterke økningen i inntekter fra brukerbetaling skyldes både en sterk utbygging av tjenestetilbudet innenfor de områdene kommunene tar seg betalt for tjenestene (f.eks. barnehager), at brukerbetaling benyttes for flere tjenester, og økt grad av kostnadsdekning for tjenestene.

Eksempler på brukerbetaling i kommuneforvaltningen er egenbetaling for barnehage og hjemmehjelp, egenbetaling ved legebesøk, leie for bruk av kommunale eller fylkeskommunale lokaler, og avgifter på tekniske tjenester som vann, kloakk, feiing og renovasjon. Gitt at det er adgang til å kreve brukerbetaling, er det i hovedsak kommunene som bestemmer om det skal kreves betaling for tjenesten, samt graden av kommunal subsidiering. Kommunene kan følgelig påvirke inntektene fra brukerbetaling, og på bakgrunn av dette kan det økte omfanget av brukerbetaling betraktes som et resultat av lokale valg. Men i de årlige kommuneoppleggene har også statlige myndigheter lagt til grunn at brukerbetalingsinntektene skulle vokse raskere enn skatter og overføringer.

I tabell 3.5 er det et brudd i tidsserien i 1988. Det skyldes at Statistisk sentralbyrå i 1995 la fram de første resultatene av en omfattende revisjon av nasjonalregnskapet og at det foreløpig kun er publisert nasjonalregnskapsstall etter det nye opplegget for perioden 1888-1994.

Omleggingen av nasjonalregnskapet medførte en betydelig oppjustering av bruttonasjonalprodukt, og kommuneforvaltningens inntekter, målt som andel av bruttonasjonalprodukt ble følgelig redusert. Omleggingen av nasjonalregnskapet endret også sammensetningen av kommuneforvaltningens inntekter. Det er særlig tre endringer som er av betydning. For det første innebar revisjonen at kommunale vannverk nå blir regnet som en del av kommuneforvaltningen, noe som ga en betydelig økning i inntekter fra brukerbetaling. For det andre ble skatteinntektene redusert fordi det som tidligere ble betegnet som indirekte skatter, i hovedsak overføringer fra private utenom renter, regnes som andre innenlandske overføringer i det nye opplegget. For det tredje ble refusjoner for poliklinisk behandling endret fra brukerbetaling til statlige overføringer. Nettoeffekten av revisjonen er at overføringer og brukerbetaling økte sin andel av kommuneforvaltningens inntekter, mens skatteandelen ble redusert. I tillegg til de tre endringene som er nevnt over, innebærer de nye nasjonalregnskapsdefinisjonene at kommunal bygg og anleggsvirksomhet i egen regi nå blir regnet som en del av kommuneforvaltningen. Dette har ført til en betydelig oppjustering av brukerbetalingsinntektene. Dette er imidlertid å betrakte som en føringsmessig konstruksjon, og er ikke regnet med i tabell 3.5.

Så langt på 1990-tallet, har kommuneforvaltningens inntekter vokst i takt med bruttonasjonalproduktet. Realveksten har vært 2,8 prosent pr. år. Det har imidlertid skjedd visse endringer i sammensetningen av inntektene. For det første har inntektene fra brukerbetaling, som på 1980-tallet, vokst raskere enn de øvrige inntektskomponentene. I 1995 forventes nærmere 12 prosent av inntektene å komme fra brukerbetaling. For det andre har skatteinntektene vokst raskere enn overføringene, og til tross for at maksimalskattesatsene på inntekt er redusert både i 1994 og 1995, har det vært en svak økning i skatteandelen.

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært vanlig å skille mellom tre typer av statlige overføringer: i) rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, ii) øremerkede tilskudd og iii) tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger. Etter 1986 har overføringenes andel av de løpende inntektene vært relativt stabil, jf. tabell 3.5. Tabell 3.6 viser imidlertid at det har vært betydelige endringer i sammensetningen av overføringene. I de første årene etter innføringen av inntektssystemet utgjorde rammeoverføringene vel 80 prosent av samlede statlige overføringer. Men fra 1988 til 1995 ble rammeoverføringenes andel redusert fra nærmere 80 prosent til vel 62 prosent. Både øremerkede tilskudd og tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger har fått økt betydning.

Tabell 3.6: Statlige overføringer til kommunesektoren fordelt på rammetilskudd, øremerkede tilskudd og tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger m.v. Prosent. 1986-1995.

	1986	1988	1988[1)]	1990	1993	1995*
Rammetilskudd	81,4	82,2	79,6	75,5	63,7	62,3
Øremerkede tilskudd	16,0	13,9	14,7	19,0	26,1	28,5
Arb.markedstiltak og flyktninger m.v.[2)]	2,6	3,9	5,7	5,5	10,2	9,2
Sum	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1) Tall for 1988 og senere år er basert på nye nasjonalregnskapsdefinisjoner.
2) Tall for 1988 og senere år omfatter andre overføringer.

*Anslag

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1995 og februar 1996

3.4 OPPSUMMERING

Siden midten av forrige århundre har kommunesektoren fått stadig større betydning for norsk økonomi. Målt ved andelen av bruttonasjonalprodukt, har kommunesektorens inntekter økt fra vel 2 prosent i 1865 til om lag 18 prosent på 1990-tallet. I samme periode er finansieringssystemet og den statlige styringen av sektoren dramatisk endret. Etter innføringen av formannskapslovene i 1837 utviklet kommunene en stor grad av autonomi. Det var et klart lokalt ansvar å skaffe til veie de inntekter som var nødvendige for å løse de kommunale oppgavene, og statlige overføringer til kommunesektoren hadde liten praktisk betydning. Statens politikk overfor kommunene utviklet seg raskt til en ikke-innblandingspolitikk både mht. oppgaver og finansiering. Denne autonomi-modellen fungerte bra så lenge aktiviteten i kommunesektoren var relativt begrenset.

På slutten av 1800-tallet og på begynnelsen av 1900-tallet engasjerte kommunene seg i infrastrukturutbygging og i velferdstiltak innen bl.a. skolevesenet og helse- og sosialsektoren. Staten bidro til aktivitetsveksten ved å øke omfanget av lovpålagte oppgaver og ved å etablere tilskuddsordninger som oppmuntret til nye lokale initiativ. Den betydelige aktivitetsøkningen satte autonomi-modellen under press. Forskjellene i økonomiske forutsetninger kommunene imellom ble stadig tydeligere. Dette kom klarest til uttrykk gjennom forskjeller i skattenivå. Velstående kommuner kunne holde lavere skattesatser enn mindre velstående kommuner.

Kommunenes beskatningsfrihet ble begrenset ved innføringen av skatteloven av 1911 som inneholdt bestemmelser om maksimalskattesatser. De første årene holdt kommunene seg stort sett innenfor lovens bestemmelser. Det har bl.a. sammenheng med at høykonjunkturen fra 1914 medførte en kraftig økning i det kommunale skattefundamentet, slik at skatteinntektene økte selv med uendrede skattesatser. Gjeldstrykket og kommunenes vanskelige økonomi på 1920-tallet endret dette bildet. Både skattetrykket og forskjellene i skattenivå økte.

Mange fryktet at de dramatiske forskjellene i skattetrykk på lengre sikt kunne føre til en legitimitetskrise som rammet kommuneforvaltningen som system. Fordelings- og utjevningsspørsmål ble også satt høyere på den politiske dagsorden. Det ble derfor en viktig statlig oppgave å utjevne de økonomiske forholdene kommunene imellom. Det ble gjort gjennom ulike tiltak. Det klart viktigste bidraget var opprettelsen av skattefordelingsfondet i 1936.

Etter andre verdenskrig har kommunesektoren fått et økende ansvar for utbyggingen av velferdssamfunnet. Det har vært en overordnet nasjonal målsetting at velferdstjenestene skal nå alle og at standarden på tjenestetilbudet ikke skal variere for mye ut over landet. Det er på bakgrunn av dette vi må forstå den økende statlige styringen av kommunenes inntekter etter andre verdenskrig. Staten tok i større grad i bruk finansielle virkemidler for å realisere nasjonale målsettinger om likeverdig tjenestetilbud.

Den økte statlige styringen tok tre former. For det første ble beskatningsfriheten ytterligere redusert gjennom innføring av minimumsskattesats og reduksjon av antall reduksjonstabeller, og etter 1978 har alle kommuner benyttet de høyeste tillatte skattesatsene. For det andre fikk skatteutjevningen gjennom skattefordel-

ingsfondet større omfang. For det tredje benyttet staten i større grad refusjonsordninger for å stimulere kommunene til å øke aktiviteten. Refusjonssatsene ble i stor grad differensiert etter kommunenes skattefundament. Det ble etter hvert et statlig ansvar å gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å løse pålagte oppgaver.

Overføringssystemet ble temmelig komplisert og uoversiktlig etter hvert som tilskuddsordningene vokste i antall og omfang. Skatteutjevning ble f.eks. både ivaretatt av refusjonsordningene og av overføringene fra skattefordelingsfondet, noe som gjorde det vanskelig å anslå omfanget av den samlede skatteutjevningen. I tillegg ga enkelte av refusjonsordningene en, fra statens side, uønsket sterk aktivitetsøkning i kommuner og fylkeskommuner. De høye refusjonssatsene innebar at kommuner og fylkeskommuner bare dekket en liten andel av de reelle kostnadene. Det var også et problem at kommuner og fylkeskommuner ble mer opptatt av å øke inntektene ved å utnytte statlige tilskuddsordninger og mindre opptatt av å foreta reelle lokale prioriteringer.

Overføringssystemet ble reformert i løpet av 1980-årene. Det ble lagt større vekt på rammefinansiering og det finansielle ansvarsprinsipp. De første reformene var innføring av rammetilskudd til institusjonshelsetjenesten i 1980 og innføringen av rammetilskudd til helse- og sosialtjenesten i kommunene i 1984. Den viktigste reformen var imidlertid innføringen av inntektssystemet i 1986. Motivene for innføring av inntektssystemet var å sikre utjevning etter fordelingspolitiske hensyn, fremme bedre ressursbruk ved utvidet lokalt selvstyre, stimulere lokaldemokratiet, og bedre den makroøkonomiske styringen med sektorens inntektsrammer.

Med unntak av større vekt på rammefinansiering på 1980-tallet, er utviklingen etter 1860 karakterisert ved økende statlig styring av kommunesektorens inntekter. Det kommer bl.a. til uttrykk ved at finansieringen av kommunesektoren har fått svakere lokal forankring. Målt som andel av kommunerforvaltningens inntekter, er skatteinntektene redusert fra 90 prosent i 1865 til 45 prosent i 1995. Etter 1980 er fallet i skatteandelen til dels motvirket av økt vekt på brukerbetaling, men dette har ikke kunnet hindre at det lokale inntektsgrunnlaget har fått mindre betydning for finansieringen av kommunesektoren også etter 1980.

Kommunenes frihet til å bestemme det lokale skattenivået er gradvis redusert etter innføringen av skatteloven av 1911, og etter 1970 har praktisk talt alle kommuner benyttet lovens maksimale satser ved utskriving av inntekts- og formuesskatt. Bakgrunnen for skattereguleringene har variert. I forbindelse med gjeldskrisen på 1920-tallet ble skattereguleringene både begrunnet med et høyt kommunalt skattetrykk og betydelige forskjeller i skattesatser kommunene i mellom. I perioden 1945-1960 hvor staten ønsket å øke aktiviteten i kommunesektoren, var bakgrunnen for skattereguleringene først og fremst et ønske om å redusere skatteforskjellene. Både i mellomkrigstiden og i perioden 1945-1960 var det et hovedbilde at velstående kommuner kunne holde lavere skattesatser enn mindre velstående kommuner.

Selv om beskatningsfriheten er redusert, har kommunene fortsatt mulighet til å påvirke sine egne inntektsrammer. For det første kan kommunene påvirke inntektene fra ulike brukerbetalingsordninger. Gitt at det er adgang til å kreve brukerbetaling, er det i hovedsak kommunene som bestemmer om det skal kreves betaling for tjenesten, samt graden av kommunal subsidiering. For det andre har kommunene fortsatt reell frihet mht. fastsettelse av eiendomsskatten, jf. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2. Den sterke statlige reguleringen av inntekts- og formuesbeskatningen betyr følgelig ikke at den enkelte kommune ikke disponerer virkemidler for å påvirke egne inntektsrammer. Det er likevel ingen tvil om at inntektsrammene, i større grad enn tidligere, betraktes som et statlig ansvar. Dette gjelder i enda sterkere grad for fylkeskommunene som ikke har anledning til å skrive ut eiendomsskatt.

I tillegg har brukerbetaling mindre betydning for fylkeskommunene enn for kommunene.

KAPITTEL 4

Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner

4.1 INNLEDNING

Kommunesektoren har ansvaret for vesentlige oppgaver innen tjenestetyting og samfunnsutbygging. For å løse frivillige og lovpålagte oppgaver legger sektoren beslag på en betydelig del av landets ressurser. I 1995 var kommuneforvaltningens inntekter 167 milliarder kroner, noe som utgjorde 18 prosent av bruttonasjonalprodukt.

Tabell 4.1: Anslag på kommuneforvaltningens inntekter. Millioner kroner og prosent. 1995.

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

1) Inklusive tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger.
2) Eksklusive bygg og anleggsgebyrer.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996

Skatteinntektene er kommuneforvaltningens viktigste inntektskilde. I 1995 var skatteinntektene nærmere 76 milliarder kroner og utgjorde 45 prosent av kommuneforvaltningens inntekter, jf. tabell 4.1. Om lag 40 prosent av inntektene kommer i form av statlige overføringer. Av dette er 63 prosent rammeoverføringer. Inntekter fra brukerbetaling som har fått økende betydning de siste 15 årene, utgjorde nærmere 20 milliarder kroner eller 12 prosent av de samlede inntektene i 1995. Renter og andre inntekter utgjorde nærmere 3 prosent av inntektene.

Skatteinntekter og rammeoverføringer kan disponeres fritt innenfor gjeldene lov- og regelverk. De er ikke øremerket bestemte formål og omtales ofte som kommuneforvaltningens frie inntekter. I 1995 var de frie inntektene 118 milliarder kroner og utgjorde da om lag 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

I dette kapitlet gir utvalget en beskrivelse av dagens finansieringssystem. *"Lokale skatteinntekter"* i Kap. 4.2-*"Brukerbetaling"* i 4.4 omtaler de tre hovedinntektskildene lokale skatter, statlige overføringer og brukerbetaling. Både regelverket og forskjeller i skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner behandles. *"Forskjeller i inntektssammensetning og inntektsnivå"* i Kap 4.5 gjør rede for forskjellene i inntektssammensetning og inntektsnivå. Kraftkommunene står ofte sentralt i debatter om kommunaløkonomiske forhold. Kraftproduksjonens betydning for kommu-

neøkonomien behandles nærmere i *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6. *"Andre finansieringskilder"* i Kap. 4.7 gjør rede for andre finansieringskilder som låneopptak og overskudd fra kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift. Brukerbetalingsordninger innen teknisk sektor, barnehager og pleie- og omsorgstjenesten behandles i *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8. Her diskuteres både regelverket og forskjeller i betalingssatser kommunene imellom. *"oppsummering"* i Kap. 4.9 gir en kort oppsummering over de viktigste trekkene ved dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner.

Forholdet mellom nasjonalregnskap og kommuneregnskap

I denne utredningen benyttes både nasjonalregnskapstall og tall fra kommuneregnskapene for å belyse de økonomiske forholdene i kommunesektoren. Som hovedregel er tall som omfatter kommunesektoren samlet basert på nasjonalregnskapets definisjoner, mens tall for den enkelte (fylkes)kommune eller grupper av (fylkes)kommuner er basert på kommuneregnskapets definisjoner.

Forskjellene mellom nasjonalregnskapet og kommuneregnskapet er ikke så omfattende at de to tabellsett ikke kan sees i sammenheng. Forskjellene er først og fremst knyttet til behandlingen av kommunal forretningsdrift og felleskommunale sammenslutninger. Kommunal næringsvirksomhet som utleie av boliger, kinoer og samferdselsbedrifter regnes ikke som en del av kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet. Det samme gjelder salg av konsesjonskraft.

I nasjonalregnskapet regnes felleskommunale sammenslutninger som f.eks. avløpsanlegg, som en del av kommuneforvaltningen. Det betyr f.eks. at tallene for brutto driftsutgifter også inneholder utgiftene i felleskommunale sammenslutninger. I kommuneregnskapene er felleskommunal virksomhet bare med i form av de tilskudd som blir bokført i kommunekassens regnskap. Det vises til rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi for en nærmere omtale av nasjonalregnskapets og kommuneregnskapets definisjoner. Refusjoner for poliklinisk behandling regnes i nasjonalregnskapet som statlige overføringer og i kommuneregnskapet som brukerbetaling. De kommuneregnskapstallene som presenteres i det følgende er korrigert slik at poliklinikkrefusjonene behandles på samme måte som i nasjonalregnskapet.

4.2 LOKALE SKATTEINNTEKTER

4.2.1 Lov- og regelverk for kommunal og fylkeskommunal beskatning

4.2.1.1 Skatt på inntekt og formue

Kommuneneforvaltningens skatteinntekter består i hovedsak av skatt på inntekt. Inntektsskatten er obligatorisk både for kommuner og fylkeskommuner. Kommunene har i tillegg obligatorisk formuesskatt. Både personlige skattytere og etterskuddspliktige skattytere (selskaper) betaler kommune- og fylkesskatt.

Beregningen av skattbar inntekt og formue følger av nasjonale skatteregler og kan i liten grad påvirkes av kommuner og fylkeskommuner. Tidligere var det imidlertid en utbredt praksis at ligningsmyndighetene la de kommunale eiendomsskattetakstene til grunn ved formuesbeskatningen og ved inntektsbeskatningen av fordelen ved å bo i egen bolig, spesielt de første årene etter hver ny omtaksering. Fra og med inntektsåret 1983 til og med inntektsåret 1991 har ligningsverdiene som legges til grunn ved formuesbeskatningen og inntektsbeskatningen av fordelen ved å bo i egen bolig økt med 10 prosent pr. år. For inntektsåret 1995 ble også lignings-

verdiene økt med 10 prosent. Kommunene har fra og med 1995 også hatt anledning til å øke eiendomsskattetakstene med 10 prosent pr. år dersom det er gått mer enn 10 år siden siste taksering. Men likevel kan en si at ligningstakstene i stor grad er fastsatt uavhengig av de kommunale eiendomsskattetakstene de senere årene.

Stortinget fastsetter hvert år maksimalskattører for inntekts- og formuesskatten. Skattørene varierer ikke med størrelsen på inntekt eller formue, dvs. at utlignet skatt er proporsjonal med skattegrunnlaget. I beregningsgrunnlaget er det imidlertid et bunnfradrag, slik at kommune- og fylkesskattene likevel er svakt progressive. Det er staten som i hovedsak krever inn progressiv skatt på inntekt og formue.

Formelt kan kommuner og fylkeskommuner velge skattesatser innenfor et intervall, men siden 1979 har alle landets kommuner og fylkeskommuner brukt maksimalskattesatsene. Når alle kommuner og fylkeskommuner benytter maksimalskattesatsene, vil skatteinntektene bare avhenge av skattegrunnlaget. Inntektene påvirkes av endringer i innbyggernes inntekt og formue og endringer i bedriftenes inntekt og formue. Kommuner og fylkeskommuner kan bare påvirke skatteinntektene indirekte gjennom ulike tiltak som påvirker skattegrunnlaget.

Etter skattereformen i 1992 har den samlede skatten på alminnelig inntekt vært 28 prosent for personlige skattytere, etterskuddspliktige skattytere og offentlig eide elektrisitetsverk. For personer bosatt i Nord-Troms og Finnmark er skatten på alminnelig inntekt 24,5 prosent. Skatten på alminnelig inntekt deles mellom kommuner, fylkeskommuner og skattefordelingsfondet (t.o.m. 1996). Fra skattefordelingsfondet bevilges inntektsutjevnende tilskudd, Nord-Norge-tilskudd og skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Overskuddet fra fondet inntektsføres på statsbudsjettet.

Tidligere var det en kobling mellom innbetalingene til skattefordelingsfondet, fellesskatten, og omfanget av skatteutjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Denne koblingen er etter hvert forsvunnet, og det er i dag ingen sammenheng mellom fellesskatten og omfanget av inntektsutjevnende tilskudd eller andre overføringer fra staten til kommunesektoren. En kan derfor si at skattefordelingsfondet ikke lenger har noen reell betydning og at innbetalingene til fondet i realiteten er ordinær inntektsskatt til staten. Som et ledd i en teknisk forenkling av overføringssystemet har Regjeringen foreslått å avvikle skattefordelingsfondet med virkning f.o.m. 1. januar 1997. Tabell 4.2 gir en oversikt over skattørene til de tre skattekreditorene kommune, fylkeskommune og stat i 1996. For Oslo som både er kommune og fylkeskommune, er maksimalskattesatsene lik summen av maksimalskattesatsene for kommuner og fylkeskommuner.

Tabell 4.2: Maksimalskattører på alminnelig inntekt. Kommuner, fylkeskommuner og staten. Prosent. Inntektsåret 1996.

Skattytere	Kommuner	Fylkes-kommuner	Staten[1)]	Sum
Personlige	11,75	7,00	9,25[2)]	28,00[3)]
Etterskuddspliktige[4)]	4,75	2,50	20,75	28,00
Offentlige e-verk	13,50	7,50	7,00	28,00

1) Fellesskatt til skattefordelingsfondet.
2) For personer bosatt i Nord-Troms og Finnmark er skattesatsen 5,75 prosent.
3) For personer bosatt i Nord-Troms og Finnmark er skattesatsen 24,5 prosent.
4) Regjeringens forslag i St prp nr 1 (1996-97).

For personlige skattytere, etterskuddspliktige skattytere og offentlig eide kraftforetak er den kommunale skattøren på alminnelig inntekt hhv. 11,75 prosent, 4,75 prosent (forslag) og 13,5 prosent. Selv om alle kommuner benytter lovens maksimale skattesatser, kan de formelt velge skattesats innenfor et intervall. For inntektsåret 1996 er minimumskattesatsene for personer, selskaper og offentlig eide elektrisitetsverk hhv. 11,5 prosent, 3,25 prosent (forslag) og 12 prosent.

Kommunene mottar også formuesskatt fra personlige skattytere. Formelt kan kommunene velge en skattesats mellom 0,4 og 1 prosent, men alle kommuner benytter lovens maksimum. Blant etterskuddspliktige skattytere er det i hovedsak offentlig eide kraftforetak som betaler formuesskatt. Formuen i aksjeselskaper beskattes på aksjonærenes hender. Formuesskatten for offentlig eide kraftforetak faller bort når det de nye reglene for beskatning av kraftforetak trer i kraft f.o.m. inntektsåret 1997, jf. *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6.

De fylkeskommunale maksimalskattesatsene på alminnelig inntekt er for inntektsåret 1996 7 prosent, 2,5 prosent (forslag) og 7,5 prosent for hhv. personer, bedrifter og offentlig eide kraftforetak. Alle fylkeskommuner benytter lovens maksimale skattesatser, men i prinsippet kan fylkeskommunene velge skattesats innenfor et intervall. I 1996 er minimumsskattesatsene for personer, selskaper og offentlig eide elektrisitetsverk hhv. 5,5 prosent, 2,25 prosent (forslag) og 6 prosent.

I perioden 1979-1991 ble det ikke foretatt endringer i de kommunale og fylkeskommunale maksimalskattesatsene. Inntektsskattesatsen til kommuner og fylkeskommuner var hhv. 13,5 og 7,5 prosent og var de samme for personlige skattytere, etterskuddspliktige skattytere og offentlig eide kraftforetak. På 1990-tallet har det vært betydelige endringer i maksimalskattesatsene.

For det første medførte skattereformen i 1992 en utvidelse av skattegrunnlaget. Dette gjaldt særlig inntektsskattegrunnlaget for etterskuddspliktige skattytere. For å hindre en utilsiktet skattevekst, ble skattesatsene redusert. For kommunene ble maksimalskattesatsen på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige skattytere redusert fra 13,5 prosent i inntektsåret 1991 til 7 prosent i inntektsåret 1992, mens maksimalskattesatsen for fylkeskommunene ble redusert fra 7,5 til 4 prosent. Da skattereformen ikke omfattet offentlig eide elektrisitetsverk, ble ikke skattesatsene endret for disse.

For det andre har det i de økonomiske oppleggene for kommunesektoren de senere årene vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. Det har sammenheng med at noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammeoverføringer. Den sterke veksten i kommunesektorens skattegrunnlag på 1990-tallet har gjort det nødvendig å redusere skattørene for å sikre lik vekst i skatt og rammetilskudd. Gitt de makroøkonomiske rammene for utviklingen i kommunesektorens inntekter, ville skatteinntektene vokst betydelig raskere enn rammeoverføringene med uendrede kommunale og fylkeskommunale skattesatser. Fra inntektsåret 1993 til inntektsåret 1996 er maksimalskattesatsene redusert som følger:

- For personlige skattytere er maksimalskattesatsen på alminnelig inntekt redusert fra 13,5 til 11,75 prosent i kommuneskatteligningen og fra 7,5 til 7 prosent i fylkesskatteligningen.
- For etterskuddspliktige skattytere er maksimalskattesatsen på alminnelig inntekt redusert fra 7 til 4,75 prosent (forslag) i kommuneskatteligningen og fra 4 til 2,50 prosent (forslag) i fylkesskatteligningen.

Til tross for reduksjonen i skattesatsene har kommuneforvaltningens skatteinntekter økt fra 68 milliarder kroner i 1993 til 76 milliarder kroner i 1995. I samme periode har skatteinntektene vært relativt stabile målt som andel av kommuneforvaltningens inntekter, jf. *"Finansieringssystemets utvikling 1945-1996"* i kap. 3.3.

Prinsipper for fordeling av skatteinntekter mellom kommuner

Hovedregelen i det norske skattesystemet er at personlige skattytere er skattepliktige til bostedskommunen og at aksjeselskap er skattepliktige til kontorkommunen. Selskap som har flere kontorer, er skattepliktige til hovedkontorkommunen.

Etter skatteloven er imidlertid viktige inntektsposter undergitt stedbundet beskatning. Det gjelder inntekt av fast eiendom og anlegg samt inntekt fra næringsdrift knyttet til disse. Inntekten skal beskattes i den kommunen hvor eiendommen eller anlegget er lokalisert. For personlige skattytere innebærer dette at formue og inntekt knyttet til fritidseiendommer beskattes i den kommunen hvor eiendommen er lokalisert.

Reglene om stedbundet beskatning har særlig konsekvenser for aksjeselskaper med virksomhet i flere kommuner. I slike selskaper kommer hele næringsoverskuddet til beskatning i den kommunen hvor produksjonen finner sted. Hovedkontorkommunen tilordnes ikke noen andel av denne verdiskapningen, selv om også hovedkontoret bidrar til verdiskapningen ved tilrettelegging og administrasjon.

Inntekter og utgifter fordeles mellom selskapets virksomheter i ulike kommuner. Fordelingen skjer ved at det i hver kommune beregnes en nettoinntekt basert på de av selskapets inntekter, driftsutgifter og avskrivninger som er direkte henførbare til driften av eiendommen eller anlegget i vedkommende kommune.

Finansinntekter og finansutgifter står i en særstilling i forhold til dette. En kan ikke uten videre slå fast noen geografisk tilknytning for slike poster. Etter dagens system fordeles finanskostnader og finansinntekter etter to ulike prinsipper. Selskapets finansinntekter, f.eks. rente- og valutainntekter, tilordnes kommunen hvor hovedkontoret er lokalisert, og utgjør dermed nettoinntekten i denne kommunen dersom selskapet ikke har driftsinntekter der. Gjeldsrenter m.v. fordeles forholdsmessig etter størrelsen på den beregnede nettoinntekten i hver kommune.

Avkastningen av finanskapitalen vil ofte være langt større enn det som kan henføres til verdiskapning gjennom selve kapitalforvaltningen i hovedkontorkommunen. På den annen side vil verdiskapningen ved hovedkontoret i form av administrasjon, tilrettelegging og strategiske beslutninger, ikke beskattes i kontorkommunen, men bidra til inntekter i den lokale virksomheten i produksjonskommunene. En kan derfor se hovedkontorkommunens beskatningsrett for finansavkastning som en kompensasjon for manglende beskatningsrett for øvrig. En konsekvens av den asymmetriske behandlingen av finansinntekter og -utgifter er imidlertid at valg av finansieringsform ved investeringer påvirker fordelingen av skatteinntektene mellom kontorkommunen og produksjonskommunene. I St meld nr 2 (1995-96) «Revidert nasjonalbudsjett 1996» (*"Retningslinjer for vurdering av kommunal finansiering"* i kap. 6) er reglene for stedbundet beskatning drøftet nærmere og virkningene av valg av finansieringsform er illustrert. Her diskuteres også alternative modeller for fordeling av finansinntekter og finansutgifter. Finansdepartementet tar sikte på å foreta en endelig vurdering i Revidert nasjonalbudsjett 1997.

Etter skatteloven kan et underskudd som er oppstått i en virksomhet komme til fradrag i inntekt fra annen virksomhet. Underskuddet kommer i første omgang til fradrag i den kommunen hvor det er oppstått. Dersom det etter dette er et udekket underskudd, og skattyteren har inntekt i flere kommuner, blir dette å fordele etter skattyterens nettoinntekt i hver kommune. For selskaper som inngår i et konsern gir

konsernbidragsreglene i selskapsskatteloven adgang til tilsvarende resultatutjevning på konsernnivå. Etter disse reglene kan et selskap i et konsern overføre skattemessig overskudd for helt eller delvis å dekke underskudd i et annet selskap i samme konsern. Konsernbidraget er skattepliktig for mottakerselskapet og fradragsberettiget for giverselskapet. Formålet med konsernbidragsreglene er å oppnå skattemessig likebehandling av virksomheter som drives i et konsern og virksomhet som drives i et stort selskap med filialer. For å hindre at adgangen til resultatutjevning og skattemessig samordning uthuler prinsippet om stedbunden beskatning, er det innført visse begrensninger i konsernbidragsordningen. Når giver- og mottakerselskapet er hjemmehørende i forskjellige kommuner, gir konsernbidraget fradragsrett for giverselskapet i den utstrekning bidraget ligger innenfor ligningsmessig underskudd i mottakerselskapet. Hensikten med denne begrensningen er at skattepliktig inntekt bare skal kunne overføres mellom kommuner i den grad dette er nødvendig for å oppnå skattemessig samordning i konsernet.

I St meld nr 2 (1995-96) «Revidert nasjonalbudsjett 1996» (*"Kommunefinansiering i andre land"* i kap. 5) er det gitt en nærmere omtale av reglene for konsernbidrag. Finansdepartementet mener det er et behov for å vurdere endringer i konsernbeskatningsreglene. På den ene siden har endringene av skattesystemet i forbindelse med skattereformen medført en utilsiktet innstramming av adgangen til å foreta skattemessig samordning mellom konsernselskaper. En årsak til det er at det er blitt større forskjeller i periodiseringsreglene i skattelovgivningen og regnskapslovgivningen. Det er derfor behov for å endre konsernbeskatningsreglene slik at det oppnås større skattemessig likebehandling av virksomheter som inngår i et konsern og virksomhet som drives i et stort selskap med filialer. På den annen side er det med dagens regler mulig for konsernene å flytte skattegrunnlag fra en kommune til en annen utover det som er nødvendig for å oppnå skattemessig samordning. Dette har sammenheng med at konsernbidrag gir ubegrenset fradragsrett når selskapene har hovedkontor i samme kommune, selv om giverselskapet har virksomhet (filial) som er undergitt stedbundet beskatning i andre kommuner. Finansdepartementet antar at konkrete forslag til endringer i konsernbeskatningsreglene vil kunne sendes ut på høring i 1997.

Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren

Kommunenes og fylkeskommunenes bokførte skatteinntekter for et budsjettår kan inndeles i to komponenter. For det første et foreløpig innbetalt beløp fra personlige og etterskuddspliktige skattytere. Størrelsen på disse innbetalingene er ukjent i forkant av budsjettåret, og fordeles til kommuner og andre skattekreditorer ved hjelp av foreløpige fordelingsprosenter. Den andre komponenten er en endelig avregning knyttet til ligningsoppgjøret for tidligere inntektsår.

Den måten kommuner og fylkeskommuner tilføres skatteinntekter på innebærer at det er en nær sammenheng mellom den generelle lønns- og sysselsettingsutviklingen og den løpende utviklingen i skatteinntektene. Dette kan skape problemer for den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens skatteinntekter, samtidig som skatteinntektene i den enkelte kommune blir usikre og lite forutsigbare.

I januar 1995 oppnevnte Finansdepartementet en arbeidsgruppe for å vurdere alternative måter å tilføre kommunesektoren skatteinntekter på. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 31. mai 1995. Her gjøres det rede for et alternativ til dagens modell. Den alternative modellen innebærer at skattene tilføres kommuner og fylkeskommuner forskuddsvis basert på anslag over skatteinntektene, og med påfølgende avregning når ligningsresultatet foreligger. På denne måten vil skatteinntektene for neste budsjettår bli like forutsigbare som rammeoverføringer. Arbeidsgruppen har

ikke sett det som sin oppgave å ta stilling til i hvilken grad det er ønskelig å forlate dagens system til fordel for en alternativ modell. Representantene fra kommunesektoren valgte likevel gjennom en særuttalelse å markere at de ikke vil tilrå den alternative ordningen gjennomført til fordel for dagens system. Rapporten fra arbeidsgruppen ble sendt ut på høring i juni 1995 med svarfrist 1. oktober samme år. Høringsrunden viser at det i kommunesektoren er markert motstand mot den alternative modellen. Bare 3 av 70 kommuner og 2 av 14 fylkeskommuner gir klar støtte til modellen. Det vises til *"Stabilitet, forutsigbarhet og tilførsel av skatt"* i kap. 7.4 for en nærmere beskrivelse av den alternative modellen for tilførsel av skatteinntekter.

4.2.1.2 Eiendomsskatt

Det er bare kommunene som har anledning til å skrive ut eiendomsskatt. Selv om eiendomsskatten reguleres av et nasjonalt regelverk, er den kommunale beskatningsfriheten betydelig større for eiendommer enn for inntekt og formue. Kommunene kan bare skrive ut eiendomsskatt i områder som helt eller delvis er utbygd på byvis. I tillegg kan diverse næringsvirksomhet (verk og bruk) pålegges eiendomsskatt også i andre områder.

Eiendomsskatten er frivillig, dvs. at kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt ikke behøver å gjøre det. Men gitt at kommunen skriver ut eiendomsskatt, må skattesatsen være mellom 2 og 7 promille. For gårds- og skogbruk er maksimalskattesatsen 4 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til 2 promilleenheter. Ved beregning av eiendomsskatten har kommunene anledning til å innføre et bunnfradrag slik at den effektive skattesatsen blir noe høyere for boligeiendommer med høy verdi enn for boligeiendommer med lavere verdi.

Eiendomsskatteloven gir retningslinjer for hvordan takstverdiene skal fastsettes. Etter loven skal grunnlaget for beregning av eiendomsskatt være eiendommens takstverdi ved ligningen i året forut for skatteåret. Denne bestemmelsen vil imidlertid først tre i kraft når det er innført et nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer. Det har sammenheng med at dagens ligningstakster ikke ivaretar behovet for et enhetlig takstgrunnlag og likhet i beskatningen. Forholdet mellom omsetningsverdi og ligningstakst varierer betydelig, både mellom kommuner og innen den enkelte kommune. I St. meld. nr. 45 (1995-96) «Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning» la Regjeringen fram et forslag til nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer. Det legges til grunn at eiendommens samlede takst skal utgjøre summen av omsetningsverdi for tomt og produksjonsverdi for bygning (med aldersfradrag).

Inntil et nytt takseringssystem er innført, gjelder bestemmelsene i byskatteloven. Lovens utgangspunkt er at taksering skal finne sted hvert tiende år etter en fysisk besiktigelse av eiendommen. Eiendommene skal i prinsippet verdsettes etter omsetningsverdi på takseringstidspunktet. Det er imidlertid langvarig praksis for at kommunene kan sette taksten til en viss andel av antatt omsetningsverdi. Fra 1985 har kommunene, forutsatt at det er gått mer enn 10 år siden siste taksering, hatt anledning til å øke takstene med 10 prosent hvert år uten å foreta omtaksering med fysisk besiktigelse. Denne bestemmelsen gjelder i påvente av et nytt takseringssystem.

Kommunenes eiendomsskatteinntekter påvirkes altså av følgende forhold:

- Om kommunen kan skrive ut eiendomsskatt eller ikke
- Om kommunen velger å skrive ut eiendomsskatt eller ikke
- Hvor høy takstverdien er i forhold til markedsverdien
- Markedsverdien på eiendommene i kommunen

– Skattesats og bunnfradrag (boligeiendommer)

Eiendomsskatteutvalgets utredning

Den 19. januar 1995 oppnevnte Finansdepartementet et utvalg for å foreta en bred gjennomgang av eiendomsskatteloven, heretter kalt Eiendomsskatteutvalget. I mandatet ble Eiendomsskatteutvalget bedt om å vurdere det prinsipielle grunnlaget for eiendomsskatten og om skatten bør være en kommunal skatt eller en statlig skatt. Under forutsetning av at eiendomsskatten fortsatt skal være kommunal, ble utvalget videre bedt om å vurdere om skatten skal være obligatorisk eller frivillig for kommunene, samt hvilken betydning eiendomsskatten bør ha ved fordeling av tilskudd fra staten. Videre ble utvalget bedt om å vurdere hvilke eiendommer som skal være skattepliktige og taksering av fast eiendom i lys av endringene i kraftverksbeskatningen og arbeidet med nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer.

Eiendomsskatteutvalget overleverte utredningen NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» i september 1996. Et flertall i utvalget går inn for at eiendomsskatten videreføres som en del av skattesystemet. Bakgrunnen for forslaget er at den økende økonomiske integrasjonen over landegrensene gjør lite mobile skattegrunnlag særlig verdifulle. Det legges også vekt på at eiendomsskatten kan bidra til større nøytralitet i den samlede formuesbeskatningen. Det har sammenheng med at verdsettelsesnivået for fast eiendom er lavt og at verdistigningen på fast eiendom først beskattes ved salg av eiendommen. Det kan følgelig ilegges eiendomsskatt uten at den effektive beskatningen av eiendom blir hardere enn f.eks. av bankinnskudd.

Et flertall i Eiendomsskatteutvalget foreslår videre at eiendomsskatten fortsatt bør være en frivillig kommunal skatt hvor kommunene fritt kan velge skattesats innenfor visse rammer. Forslaget begrunnes med at kommunene er bedre i stand til å velge et optimalt omfang av kommunal tjenesteyting enn det staten er, samt at beskatningsfrihet antas å ha betydning for innbyggernes engasjement i lokalpolitikken.

Eiendomsskatteutvalget foreslår at eiendomsskatten i utgangspunktet bør omfatte alle faste eiendommer i en kommune, og ikke være begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verk og bruk. Utvalget går inn for en samordning av takstgrunnlaget for eiendomsskatt og ligningsverdiene. Et flertall i utvalget mener videre at hensynet til likhet og effektivitet i beskatningen tilsier at takstene gjenspeiler de reelle verdiene. Sett i sammenheng med nye regler om kraftverksbeskatning (se *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6) og regjeringens forslag til boligtaksering, innebærer dette at verdsettelsen av andre eiendommer også må legges opp mot markedsverdien.

Et flertall i utvalget foreslår at ordningen med bunnfradrag ved beregning av eiendomsskatt for boligeiendommer avvikles. Begrunnelsen er at dette ikke anses å være et effektivt fordelingspolitisk virkemiddel. Ved valg av satsstruktur har Eiendomsskatteutvalget lagt til grunn at skatteprovenyet fra de eiendommer som i dag er undergitt eiendomsskatt, samlet sett skal være uendret. På meget usikkert grunnlag, bl.a. fordi man ikke vet hvordan nye takseringsregler vil slå ut, er utvalget kommet fram til at høyeste skattesats bør være 3 promille. Provenyet vil likevel kunne øke fordi flere eiendommer vil kunne ilegges eiendomsskatt.

Omfanget av eiendomsskatten har i dag ingen direkte betydning for fordelingen av statlige overføringer mellom kommuner. Eiendomsskatteutvalget diskuterer mulige modeller for hvordan eiendomsskatten kan inngå i overføringssystemet, men tar ikke noe standpunkt til disse spørsmålene. Det vises til at Inntektssystemutvalget skal behandle problemstillingen i en bredere vurdering av kommunenes

finansieringssystem. Det vises til *"Hvilke inntekter Bør inngå i inntektsutjevningen?"* i kap. 9.5 og kap. *"Statlige overføringer"* i 11.9 for en nærmere diskusjon av disse spørsmålene.

4.2.2 Forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

4.2.2.1 Kommunene

I 1994 utgjorde skatteinntekter fra inntekt, eiendom og formue i gjennomsnitt 10 914 kroner pr. innbygger i kommunene utenom Oslo. Dette utgjorde 41,4 prosent av de samlede driftsinntektene. Det er stor variasjon i skatteinntekter og skatteandel mellom kommunene. Skatteinntektene varierer fra 6 000 kroner pr. innbygger i Bø i Nordland til 86 728 kroner pr. innbygger i Bykle. Skatteandelen varierer fra 11 prosent i Hasvik til 75 prosent i Sirdal.

Tabell 4.3: Skatteinntekter, brukerbetaling, rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter fylke. 1994.

		Skatt		Brukerbetaling		Rammeoverf.		Øremerkede tilsk.	
Fylke	Driftsinnt. i kr. pr. innb.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.
Østfold	24 075	9 856	40,9	3 710	15,4	4 812	20,0	3 500	14,5
Akershus	24 887	12 968	52,1	3 663	14,7	2 632	10,6	3 248	13,1
Hedmark	25 590	9 180	35,9	3 934	15,4	6 432	25,1	3 839	15,0
Oppland	26 406	10 003	37,9	3 821	14,5	6 093	23,1	4 097	15,5
Buskerud	24 760	11 766	47,5	3 595	14,5	3 875	15,7	3 264	13,2
Vestfold	22 590	10 018	44,3	3 663	16,2	3 833	17,0	3 318	14,7
Telemark	25 608	11 165	43,6	3 503	13,7	5 047	19,7	3 634	14,2
Aust-Agder	26 362	10 025	38,0	3 634	13,8	6 226	23,6	3 946	15,0
Vest-Agder	25 362	11 148	44,0	3 376	13,3	4 566	18,0	4 000	15,8
Rogaland	25 695	12 869	50,1	3 428	13,3	3 763	14,6	3 377	13,1
Hordaland	26 316	11 679	44,4	3 634	13,8	5 001	19,0	3 947	15,0
Sogn og Fjordane	31 439	11 945	38,0	3 986	12,7	7 421	23,6	4 619	14,7
Møre og Romsdal	25 641	9 946	38,8	3 520	13,7	6 640	25,9	3 387	13,2
Sør-Trøndelag	26 895	10 430	38,8	4 050	15,1	5 360	19,9	4 025	15,0
Nord-Trøndelag	27 702	8 633	31,2	3 892	14,0	7 500	27,1	4 705	17,0
Nordland	29 731	9 835	33,0	3 955	13,3	8 553	28,8	4 872	16,4
Troms	30 355	9 487	31,3	3 953	13,0	9 135	30,1	4 891	16,1
Finnmark	37 027	9 147	24,7	4 296	11,6	13 455	36,3	7 388	20,0
Landet	26 346	10 914	41,4	3 715	14,1	5 450	20,7	3 884	14,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.3 dokumenterer klare forskjeller også når kommunene er gruppert etter fylke. Skatteinntektene er høyest blant kommunene i Akershus og Rogaland. I disse fylkene utgjør skatteinntektene nærmere 13 000 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt, noe som er om lag 18 prosent over landsgjennomsnittet. Blant kommunene i Akershus og Rogaland utgjør skatteinntektene noe mer enn halvparten av de samlede driftsinntektene.

Skatteinntektene er lavest blant kommunene i Nord-Trøndelag, Finnmark og Hedmark. I disse fylkene ligger skatteinntektene pr. innbygger 15-20 prosent under landsgjennomsnittet, og skatteinntektene utgjør en relativt liten andel av de samlede inntektene. Blant kommunene i Finnmark utgjør skatteinntektene knappe 25 prosent av de samlede driftsinntektene.

Tabell 4.4: Skatteinntekter, brukerbetaling, rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter antall innbyggere. 1994.

		Skatt		Brukerbetaling		Rammeoverf.		Øremerkede tilsk.	
Antall innbyggere	Driftsinnt. i kr pr. innb.	Kr pr. innb.	Andel i pst.	Kr pr. innb.	Andel i pst.	Kr pr. innb.	Andel i pst.	Kr pr. innb.	Andel i pst.
0 – 1 000	54 324	18 548	34,1	5 197	9,6	15 863	29,2	6 759	12,4
1 000 – 2 000	40 133	11 809	29,4	4 113	10,2	14 299	35,6	6 252	15,6
2 000 – 3 000	31 851	10 140	32,1	3 628	11,5	10 284	32,6	4 958	15,7
3 000 – 4 000	29 163	9 219	31,6	3 506	12,0	9 708	33,3	4 469	15,3
4 000 – 5 000	29 197	10 982	37,6	3 536	12,1	7 287	25,0	4 676	16,0
5 000 – 10 000	26 616	9 912	37,2	3 510	13,2	6 836	25,7	3 992	15,0
10 000 – 20 000	23 551	10 071	42,8	3 348	14,2	4 794	20,4	3 468	14,7
20 000 – 50 000	23 962	11 111	46,4	3 709	15,5	3 694	15,4	3 362	14,0
50 000 -	27 172	12 630	46,5	4 297	15,8	3 380	12,4	3 943	14,5
Landet	26 346	10 914	41,4	3 715	14,1	5 450	20,7	3 884	14,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I kommunene med færre enn 1 000 innbyggere utgjør skatteinntektene om lag 18 500 kroner pr. innbygger, jf. tabell 4.4. Skatteinntektene ligger med andre ord 70 prosent over landsgjennomsnittet. Dette har sammenheng med at vi i denne gruppen finner mange kommuner med høye skatteinntekter fra kraftverk. Lokale skatteinntekter utgjør likevel en relativt liten del av de samlede inntektene for de minste kommunene. Det skyldes at de også mottar betydelige statlige overføringer, jf. *"Kommunene"* i kap. 4.3.2.1.

De største kommunene har også relativt høye skatteinntekter. Skatteinntektene er utgjør 12 600 kroner pr. innbygger i kommunene med over 50 000 innbyggere, noe som er 16 prosent over landsgjennomsnittet. I disse kommunene har også skatteinntektene relativt stor betydning for finansieringen av tjenestetilbudet.

Når kommunene er gruppert etter antall innbyggere, er det kommunene med mellom 3 000 og 4 000 innbyggere som har de laveste skatteinntektene, om lag 15 prosent under landsgjennomsnittet. I disse kommunene utgjør ikke skatteinntektene mer enn 31,6 prosent av de samlede inntektene.

Forholdet mellom eiendomsskatt og skatt på inntekt og formue

I 1994 var det 204 av kommunene unntatt Oslo som skrev ut eiendomsskatt. I disse kommunene var eiendomsskatten i gjennomsnitt 1 042 kroner pr. innbygger. Dette utgjorde 9 prosent av de samlede skatteinntektene. I alle kommuner unntatt Oslo utgjorde eiendomsskatten 573 kroner pr. innbygger eller vel 5 prosent av de samlede skatteinntektene. I Oslo utgjorde eiendomsskatten 1 232 kroner pr. innbygger i 1994.

Selv om eiendomsskatten har relativt liten betydning i nasjonal sammenheng, har den relativt stor betydning for enkelte kommuner. Eiendomsskatteinntektene er høyest i Bykle med vel 30 000 kroner pr. innbygger. 19 kommuner har eiendomsskatteinntekter over 5 000 kroner pr. innbygger, og i 27 kommuner utgjør eiendomsskatten mer enn 25 prosent av de samlede skatteinntektene. Det er særlig i kraftkommuner med færre enn 5 000 innbyggere at eiendomsskatten er en viktig inntektskilde. I tillegg til kraftkommunene, er det først og fremst bykommuner som har innført eiendomsskatt.

Det er sterk samvariasjon mellom eiendomsskatteinntekter og skatt på inntekt og formue. Korrelasjonskoeffisienten mellom eiendomsskatteinntekter pr. innbygger og inntekts- og formuesskatt pr. innbygger er så høy som 0,85. Det betyr at kommuner med høye inntekter fra ordinær skatt på inntekt og formue gjennomgående også har høye eiendomsskatteinntekter. Det er kraftkommunene og de største byene som i stor grad er årsaken til denne samvariasjonen. Kraftverkene bidrar til at kommunene både får høye ordinære skatteinntekter på inntekt og formue og mulighet til å kreve inn betydelig eiendomsskatt. De største byene har relativt høye inntekter fra skatt på inntekt og formue, samtidig som de i stor utstrekning benytter muligheten til å kreve inn eiendomsskatt.

Tabell 4.5: Eiendomsskattens betydning. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter fylke. 1994.

Fylke	Andel komm. med eiendomsskatt (pst.)	Eiendomsskatt i kr pr. innb.	Skatt på inntekt og formue i kr pr. innb.	Eiendomsskatt i pst. av samlede skatteinnt.
Østfold	22	443	9 413	4,5
Akershus	0	0	12 968	0,0
Hedmark	50	257	8 923	2,8
Oppland	69	475	9 528	4,7
Buskerud	67	620	11 146	5,3
Vestfold	13	12	10 006	0,1
Telemark	100	1 443	9 722	12,9
Aust-Agder	53	529	9 496	5,3
Vest-Agder	53	998	10 150	9,0
Rogaland	54	790	12 079	6,1
Hordaland	56	876	10 802	7,5
Sogn og Fjordane	42	1 278	10 667	10,7
Møre og Romsdal	26	459	9 487	4,6
Sør-Trøndelag	40	522	9 908	5,0
Nord-Trøndelag	54	250	8 384	2,9
Nordland	56	906	8 929	9,2
Troms	48	542	8 945	5,7
Finnmark	37	344	8 803	3,8
Landet	47	573	10 341	5,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.5 viser at det er betydelige regionale variasjoner mht. utskriving av eiendomsskatt. Blant kommunene i Akershus og Vestfold er eiendomsskatten uten praktisk betydning for finansieringen av det kommunale tjenestetilbudet. Ingen av kommunene i Akershus og bare 2 av 15 kommuner i Vestfold skriver ut eiendomsskatt. Til sammenlikning skriver samtlige kommuner i Telemark ut eiendomsskatt.

Eiendomsskatten er en viktig finansieringskilde blant kommunene i Telemark og Sogn og Fjordane. I disse to fylkene utgjør eiendomsskatten i gjennomsnitt mer enn 10 prosent av de samlede skatteinntektene. Men også kommunene i Vest-Agder og Nordland har betydelige eiendomsskatteinntekter. Tallene reflekterer det relativt store innslaget av kraftkommuner i disse fylkene.

Tabell 4.6: Eiendomsskattens betydning. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter antall innbyggere. 1994.

Fylke	Andel komm. med eiendomsskatt (pst.)	Eiendomsskatt i kr pr. innb.	Skatt på inntekt og formue i kr pr. innb.	Eiendomsskatt i pst. av samlede skatteinnt.
0 – 1 000	44	4 648	13 900	25,1
1 000 – 2 000	48	1 927	9 883	16,3
2 000 – 3 000	51	1 057	9 083	10,4
3 000 – 4 000	42	404	8 814	4,4
4 000 – 5 000	53	1 098	9 884	10,0
5 000 – 10 000	46	594	9 318	6,0
10 000 – 20 000	32	279	9 792	2,8
20 000 – 50 000	60	439	10 672	4,0
50 000 -	88	584	12 046	4,6
Landet	47	573	10 341	5,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.6 dokumenterer at eiendomsskatten er mest utbredt i byene. Nærmere to tredeler av kommunene med over 20 000 innbyggere skriver ut eiendomsskatt. Men samlet sett har disse kommunene likevel eiendomsskatteinntekter under landsgjennomsnittet.

Det er de minste kommunene som har de høyeste eiendomsskatteinntektene. Det skyldes at mange av disse kommunene har høye eiendomsskatteinntekter fra kraftverk. Blant kommunene med færre enn 1 000 innbyggere er eiendomsskatteinntektene 8 ganger høyere enn landsgjennomsnittet, og i gjennomsnitt utgjør eiendomsskatten 25 prosent av de samlede skatteinntektene i disse kommunene.

4.2.2.2 Fylkeskommunene

I 1994 utgjorde skatteinntektene i gjennomsnitt 5 223 kroner pr. innbygger i fylkeskommunene utenom Oslo. Dette var nærmere 40 prosent av driftsinntektene. Det er mindre variasjon i skatteinntekter og skatteandel mellom fylkeskommune enn mellom kommunene. Skatteinntektene varierer fra vel 4 200 kroner pr. innbygger i Nord-Trøndelag til nærmere 6 700 kroner pr. innbygger i Akershus, jf. tabell 4.7. Skatteandelen varierer fra 25 prosent i Finnmark til 63 prosent i Akershus

Det er i Akershus og Rogaland at skatteinntektene har størst betydning for finansieringen av det fylkeskommunale tjenestetilbudet. I disse to fylkeskommunene utgjør skatteinntektene hhv. 62,5 og 53,5 prosent av driftsinntektene. I den andre enden av skalaen finner vi de fire nordligste fylkeskommunene hvor skatteinntektene utgjør mindre enn 30 prosent av inntektene.

Tabell 4.7: Driftsinntekter, skatteinntekter, brukerbetaling, rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1994.

		Skatt		Brukerbetaling		Rammeoverf.		Øremerkede tilsk.[1)]	
Fylke	Driftsinnt. i kr pr. innb.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.
Østfold	11 367	4 821	42,4	347	3,1	4 378	38,5	1 292	11,4
Akershus	10 718	6 694	62,5	271	2,5	2 155	20,1	974	9,1
Hedmark	12 370	4 381	35,4	801	6,5	5 638	45,6	1 143	9,2
Oppland	13 384	4 639	34,7	610	4,6	5 639	42,1	1 489	11,1
Buskerud	11 495	5 497	47,8	457	4,0	3 724	32,4	1 289	11,2
Vestfold	10 778	5 060	46,9	339	3,1	3 879	36,0	1 008	9,4
Telemark	12 626	4 829	38,2	784	6,2	4 899	38,8	1 246	9,9
Aust-Agder	13 314	4 617	34,7	519	3,9	5 389	40,5	1 696	12,7
Vest-Agder	13 666	4 992	36,5	476	3,5	4 941	36,2	1 491	10,9
Rogaland	11 657	6 237	53,5	570	4,9	3 112	26,7	1 169	10,0
Hordaland	13 193	5 512	41,8	773	5,9	4 348	33,0	1 914	14,5
Sogn og Fjordane	14 925	5 084	34,1	705	4,7	7 074	47,4	1 501	10,1
Møre og Romsdal	13 248	4 762	35,9	951	7,2	5 523	41,7	1 552	11,7
Sør-Trøndelag	14 769	5 047	34,2	615	4,2	4 744	32,1	2 840	19,2
Nord-Trøndelag	14 459	4 241	29,3	624	4,3	6 631	45,9	1 715	11,9
Nordland	16 450	4 490	27,3	2 178	13,2	6 781	41,2	2 339	14,2
Troms	20 332	4 605	22,6	1 457	7,2	7 676	37,8	4 129	20,3
Finnmark	18 257	4 510	24,7	979	5,4	9 747	53,4	1 750	9,6
Landet	13 183	5 223	39,6	719	5,5	4 769	36,2	1 640	12,4

1) Inklusive refusjon for poliklinisk behandling.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.3 STATLIGE OVERFØRINGER

4.3.1 Beskrivelse av overføringssystemet

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært vanlig å skille mellom to hovedtyper av statlige overføringer - rammetilskudd og øremerkede tilskudd. Rammetilskuddene omfatter overføringene gjennom inntektssystemet. Dette er midler kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Øremerkede tilskudd kan derimot bare benyttes til bestemte formål.

Inntektssystemet

Etter omleggingen i 1994, og fram til og med 1996, har inntektssystemet bestått av fire tilskudd:

– Inntektsutjevnende tilskudd

– Utgiftsutjevnende tilskudd
– Skjønnstilskudd
– Nord-Norge-tilskudd

Inntektssystemet primære oppgave er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Dette ivaretas først og fremst gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. Hovedprinsippene er at det foretas delvis inntektsutjevning og full utgiftsutjevning. Gjennom inntektsutjevningen, som omfatter ordinær skatt på inntekt og formue, sikres alle kommuner og fylkeskommuner en viss minsteinntekt pr. innbygger. For kommunene er minsteinntektsgarantien 96,2 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. I tillegg er det en trekkordning for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av det overskytende beløpet. For fylkeskommunene er minsteinntektsgarantien 113,25 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. For kommuner og fylkeskommuner som omfattes av inntektsutjevningen vil ikke endringer i skatteinntektene få konsekvenser for de samlede inntektene.

Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommuner og fylkeskommuner ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter pr. innbygger. Det utgiftsutjevnende tilskuddet skal kompensere for ufrivillige kostnadsforhold og ulik befolkningssammensetning som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Skjønnstilskuddet skal kompensere for ekstraordinære utgifter og inntektsbortfall, og for forhold av permanent karakter som ikke fanges opp gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. Nord-Norge-tilskuddet, et særskilt tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge, er i hovedsak regionalpolitisk begrunnet.

I NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» la Inntektssystemutvalget fram forslag til endringer i inntektssystemet. Utvalget foreslo to hovedendringer mht. utformingen av systemet. For det første foreslo utvalget en omlegging av inntektsutjevningen slik at finansieringen av kommuneforvaltningen får en sterkere lokal forankring. Dette innebærer at endringer i skattegrunnlaget får konsekvenser for inntektene i alle kommuner og fylkeskommuner, noe som vil styrke insentivene til skatteinnkreving og næringsutvikling. Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter gis 90 prosent kompensasjon i forhold til et bestemt referansenivå. For kommunene anbefaler utvalget et referansenivå på 110 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger, og for fylkeskommunene et referansenivå på 120 prosent.

For det andre foreslår utvalget en omlegging av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det foreslås at utgiftsutjevningen utformes som en ren omfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner avhengig av beregnet utgiftsbehov. Det tidligere utgiftsutjevnende tilskuddet omgjøres til et innbyggertilskudd som beregnes likt pr. innbygger. Fordelen med denne omleggingen er først og fremst at utjevningsambisjonene i større grad blir uavhengige av de makroøkonomiske rammene, jf. *"Skatt på inntekt og formue"* i kap. 4.2.1.1.

Utvalget foreslår også endringer av kriterier og vekter i de såkalte kostnadsnøklene som legges til grunn ved beregning av utgiftsbehov. Det foreslås at det legges større vekt på alderskriterier og sosiale forhold, og mindre vekt på kommunestørrelse og bosettingsmønster. Dette gir en økning i beregnet utgiftsbehov for regionsenterkommuner og byer og en reduksjon i beregnet utgiftsbehov for små kommuner og utkantkommuner. For fylkeskommunene gir forslagene en økning i beregnet utgiftsbehov for fylkeskommuner i det sentrale østlandsområdet, og en reduksjon i beregnet utgiftsbehov for typiske distriktsfylker.

I St. prp. nr. 55 (1995-96) «Om kommuneøkonomien 1997 m.v.» har regjeringen i hovedsak sluttet seg til utvalgets forslag både mht. utforming av systemet og mht. kriterier og vekter i kostnadsnøklene. Regjeringen foreslår imidlertid at det opprettes et eget regionaltilskudd for å sikre at små utkantkommuner fortsatt har muligheter for å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig. Stortinget har sluttet seg til Regjeringens forslag ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997.

Øremerkede tilskudd

Med øremerkede tilskudd menes her alle andre statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner enn rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd er tilskudd som skal benyttes til spesielle formål. Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring. På statsbudsjettet for 1996 er det 95 øremerkede tilskuddsordninger innenfor det ordinære kommuneopplegget. I tillegg kommer 8 tilskuddsordninger som i hovedsak omfatter arbeidsmarkedstiltak og flyktninger.

Tabell 4.8: Øremerkede tilskudd i det ordinære kommuneopplegget[1)] . Millioner kroner og prosent. 1996.

Departement	Millioner kroner	Andel (pst.)
Sosial- og helsedepartementet[2)]	10 926	55,1
Barne- og familiedepartementet	4 374	22,1
Kirke-, utdannings- og forskningsdep.	1 255	6,3
Administrasjonsdepartementet	1 146	5,8
Samferdselsdepartementet	549	2,8
Kommunal- og arbeidsdepartementet	542	2,7
Miljøverndepartementet	415	2,1
Landbruksdepartementet	349	1,8
Kulturdepartementet	197	0,9
Andre departementer	80	0,4
Sum	19 833	100,0

1) Eksklusive tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger m.v.
2) Inklusive tilskudd fra folketrygden til fastlønnsordning for allmennleger og fysioterapeuter i kommunene.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996

På Barne- og familiedepartementets budsjett utgjør øremerkede tilskudd til kommunesektoren nærmere 4,4 milliarder kroner. Dette er om lag 22 prosent av de samlede øremerkede overføringer. Driftstilskuddet til barnehager utgjør alene nærmere 4,2 milliarder kroner.

På Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets budsjett er det bevilget nærmere 1,3 milliarder kroner til øremerkede overføringer. I tillegg kommer om lag 1,1 milliarder kroner på Administrasjonsdepartementets budsjett som omfatter

grunnskolen (tilskudd til statens pensjonskasse). Undervisningssektoren legger følgelig beslag på vel 12 prosent av de øremerkede overføringene.

I NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» foreslo Inntektssystemutvalget at øremerkede tilskudd på til sammen 8 milliarder kroner burde legges inn i inntektssystemet fra 1997. I St. prp. nr. 55 (1995-96) «Om kommuneøkonomien 1997 m.v.» har Regjeringen til dels sluttet seg til utvalgets forslag. Regjeringen foreslår å innlemme øremerkede tilskudd på til sammen 2,8 milliarder kroner i 1997 og 1998. De viktigste tilskuddene som foreslås innlemmet er tilskudd til innskudd i Statens Pensjonskasse for ansatte i grunnskolen, lønnstilskudd til omsorgstjenesten i kommunene, tilskudd til landbrukskontorer og tilskudd til miljøvern i kommunene. I motsetning til Inntektssystemutvalget, foreslår Regjeringen at barnehagetilskuddet, tilskudd til drift av somatiske sykehus og tilskudd til kommunale omsorgstjenester ikke bør innlemmes i inntektssystemet i 1997 eller 1998. Ved behandlingen av Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 har Stortinget sluttet seg til Regjeringens forslag.

Med bakgrunn i et ønske om å målrette innsatsen mot pasientbehandling og derigjennom å redusere ventetiden for behandling i offentlige sykehus, er det i St. meld. nr. 44 (1995-96) «Ventetidsgarantien – kriterier og finansiering» fremmet forslag om en innsatsstyrt finansiering for sykehus. Ordningen vil gjelde fra 1. juli 1997. Denne finansieringsordningen innebærer at staten refunderer 30 prosent av gjeldende DRG-priser (diagnose relaterte gruppe-priser). Refusjonen vil tilfalle den fylkeskommunen hvor pasienten er bosatt. Den nye finansieringsordningen finansieres ved reduksjon i eksisterende øremerkede tilskudd, ved reduksjon i rammetilskudd og ved tildeling av satsingsmidler.

4.3.2 Forskjeller i statlige overføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

4.3.2.1 Kommunene

De statlige overføringene til kommunene utenom Oslo var vel 9 300 kroner pr. innbygger i 1994 og utgjorde 35 prosent av driftsinntektene. Av dette var 58 prosent rammeoverføringer og 42 prosent øremerkede tilskudd (inklusive tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger).

Det er betydelige forskjeller i statlige overføringer kommunene imellom. I 1994 varierte rammetilskuddene gjennom inntektssystemet fra 374 kroner pr. innbygger i Bykle til 32 747 kroner pr. innbygger i Kvæfjord. De øremerkede midlene varierte fra 1 857 kroner pr. innbygger i Røyken til 17 441 kroner pr. innbygger i Forsand. Det er en klar samvariasjon mellom omfanget av rammeoverføringer og omfanget av øremerkede midler. Kommuner med store rammetilskudd pr. innbygger har også store øremerkede tilskudd pr. innbygger, korrelasjonskoeffisienten er om lag 0,6.

Tabell 4.3 viser at rammeoverføringene fra staten er høyest blant kommunene i Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkene. Det er ulike årsaker til dette. For det første har kommunene i disse fem fylkene et høyt beregnet utgiftsbehov, noe som gir uttelling i form av høye utgiftsutjevnende tilskudd. For det andre mottar de betydelige skjønnsmidler. For det tredje mottar kommunene i de fire nordligste fylkene betydelige inntektsutjevnende tilskudd fordi de har lave skatteinntekter. For det fjerde nyter kommunene i Nord-Norge godt av det særskilte Nord-Norge-tilskuddet. Rammeoverføringene er lavest blant kommunene i Akershus og Rogaland. Det skyldes at kommunene i disse fylkene gjennomgående har høye skatteinntekter og et lavt beregnet utgiftsbehov. I tillegg får kommunene i Rogaland relativt lite skjønnsmidler.

Den regionale fordelingen av de øremerkede midlene er nokså sammenfallende med fordelingen av rammeoverføringene. Omfanget av øremerkede midler er høyest blant kommunene i Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkene, og lavest blant kommunene i Akershus og Rogaland.

Tabell 4.4 viser at omfanget av rammeoverføringene gjennom inntektssystemet avtar med økende kommunestørrelse. Mens kommunene med færre enn 10 000 innbyggere gjennomgående har rammeoverføringer pr. innbygger over landsgjennomsnittet, ligger rammeoverføringene under landsgjennomsnittet i kommunene med over 10 000 innbyggere. I kommunene med færre enn 1 000 innbyggere er rammeoverføringene pr. innbygger nesten tre ganger høyere enn landsgjennomsnittet. Til sammenlikning er rammeoverføringene i de største kommunene nærmere 40 prosent under landsgjennomsnittet.

Det er tre årsaker til at kommuner med færre enn 10 000 innbyggere mottar relativt høye rammetilskudd. For det første har de et høyt beregnet utgiftsbehov som gir høye utgiftsutjevnende tilskudd. For det andre har de lave skatteinntekter som medfører betydelige inntektsutjevnende tilskudd. For det tredje mottar de betydelige skjønnsmidler. Det er også slik at omfanget av øremerkede tilskudd i hovedsak avtar med økende kommunestørrelse. I de største kommunene ligger imidlertid øremerkede overføringer pr. innbygger noe over landsgjennomsnittet. Vi observerer også at de øremerkede overføringene varierer mindre mellom kommuner av ulik størrelse enn rammeoverføringene.

4.3.2.2 Fylkeskommunene

I 1994 var de statlige overføringene til fylkeskommunene unntatt Oslo om lag 6 400 kroner pr. innbygger og utgjorde nærmere 49 prosent av driftsinntektene. Av dette var 74 prosent rammeoverføringer og 26 prosent øremerkede tilskudd. Dette innebærer at statlige overføringer er viktigere for finansieringen av det fylkeskommunale tjenestetilbudet enn for finansieringen av det kommunale tjenestetilbudet. Men samtidig er en mindre andel av fylkeskommunenes overføringer øremerket bestemte formål.

Rammeoverføringene er høyest i Finnmark, vel 100 prosent over landsgjennomsnittet, jf. tabell 4.7. Men også Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms mottar betydelige rammeoverføringer. Årsaken til at disse fem fylkeskommunene har høye rammetilskudd er det for det første lave skatteinntekter og et høyt beregnet utgiftsbehov. For det andre mottar de betydelige skjønnsmidler. For det tredje nyter de tre fylkeskommunene i Nord-Norge godt av det særskilte Nord-Norge-tilskuddet.

Akershus og Rogaland har de laveste rammeoverføringene pr. innbygger, hhv. 55 og 35 prosent under landsgjennomsnittet. Årsakene til dette er i hovedsak høye skatteinntekter og et lavt beregnet utgiftsbehov. I tillegg mottar de to fylkeskommunene relativt lave skjønnstilskudd.

Det er gjennomgående slik at fylkeskommuner som mottar høye rammeoverføringer også mottar betydelige øremerkede tilskudd. Korrelasjonskoeffisienten mellom rammeoverføringer pr. innbygger og øremerkede tilskudd er nærmere 0,5. Samvariasjonen er altså noe svakere enn for kommunene. Tabell 4.7 bekrefter denne hovedregelen ved at øremerkede tilskudd pr. innbygger ligger under landsgjennomsnittet i Akershus og Rogaland, og over landsgjennomsnittet i de fire nordligste fylkeskommunene. Det er imidlertid klare unntak fra hovedregelen. Sør-Trøndelag har f.eks. rammeoverføringer om lag på landsgjennomsnittet og øremerkede tilskudd mer enn 60 prosent over landsgjennomsnittet.

4.4 BRUKERBETALING

4.4.1 Innledning

Mens en kommunal skatt er en tvungen innbetaling som ikke innebærer krav om en bestemt motytelse, er brukerbetaling en tvungen eller frivillig innbetaling som medfører krav om en motytelse. Brukerbetaling innebærer altså at forbrukeren betaler en pris for å få tilgang på en bestemt tjeneste. Eksempler på brukerbetaling er avgifter innen teknisk sektor, foreldrebetaling i barnehager og egenandeler i helse- og omsorgssektoren. Kommunenes anledning til å kreve brukerbetaling er i stor grad regulert av et nasjonalt lov- og regelverk. For det første må kommunene ha lovhjemmel for å kreve betaling for tjenester som det er påbudt å benytte seg av eller som man ikke kan unnlate å forbruke uten å risikere å tape rettigheter. Dette innebærer f.eks. at kommunene ikke kan kreve brukerbetaling i grunnskolen uten lovhjemmel. For det andre kan ikke kommunene pålegge innbyggerne brukerbetaling med et klart fiskalt preg uten hjemmel i lov.

Kommunenes frihet til å fastsette omfanget av brukerbetalingen er også i stor grad regulert gjennom lov- og regelverk. Offentlighetsrettslige prinsipper tilsier at det ikke må forekomme usaklig eller urettferdig diskriminering, og at brukerbetalingen ikke må være vilkårlig eller grovt urimelig. For enkelte brukerbetalingsordninger er det fastsatt klare maksimumsgrenser, f.eks. at omfanget av brukerbetalingen ikke må overstige det tjenesten koster å produsere.

Tabell 4.9: Kommuneforvaltningens inntekter fra brukerbetaling etter formål[1)]. Millioner kroner og prosent. 1994.

	Mill. kr.	Andel (pst.)
Administrasjon[2)]	885	4,8
Undervisning	846	4,6
Grunnskole	149	0,8
Videregående skole	447	2,4
Andre underv.formål	251	1,4
Barnehager	1 907	10,4
Skolefritidsordninger	308	1,7
Helse- og sosialtjenester	4 748	25,8
Kommunehelsetjeneste	383	2,1
Somatiske sykehus m.v.	662	3,6
Tannhelsetjenester	258	1,4
Psykisk helsevern	317	1,7
Pleie- og omsorg	3 023	16,4
Andre sosiale tjenester	105	0,6
Kultur- og idrettsformål	607	3,3
Tekniske tjenester m.v.	9 101	49,4
Avløp/kloakk	2 938	15,9
Renovasjon	2 043	11,1
Vannverk	2 172	11,8
Veier og gater	826	4,5

Tabell 4.9: Kommuneforvaltningens inntekter fra brukerbetaling etter formål[1]. Millioner kroner og prosent. 1994.

	Mill. kr.	Andel (pst.)
Andre teknisk/næringsøk. formål	1 121	6,1
Sum	18 403	100,0

1) Eksklusive bygg og anleggsgebyrer og tjenester som ytes av kommunal forretningsdrift.
2) Omfatter sentraladministrasjon og sektoradministrasjon.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996

Tabell 4.9 viser kommuneforvaltningens brukerbetalingsinntekter fordelt på formål. Det er særlig på tre områder at inntektene fra brukerbetaling har et stort omfang, nemlig VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon), pleie- og omsorg og barnehager. Brukerbetaling på disse tre områdene utgjør vel 65 prosent av den samlede brukerfinansieringen. Betalingssatser for VAR-tjenester, pleie- og omsorg og barnehager behandles nærmere i *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8, hvor det også gis en omtale av regelverket for brukerbetaling på disse områdene.

Tabell 4.10: Brukerbetalingens andel av driftsutgiftene for utvalgte kommunale tjenester. Prosent. 1994.

Tjeneste	Brukerbetaling som andel av dr.utg. (pst.)
Avløp og rensing	159,1
Vannforsyning	158,0
Renovasjon	106,7
Kinoer	83,2
Skolefritidsordninger	42,6
Barnehager	29,4
Idrett og friluftsliv	15,8
Kulturvern og museer	15,1
Pleie og omsorg	11,0
Diagnose og behandling	10,4

Kilde: Gaasland og Steckmest (1996)

Tabell 4.10 gir en oversikt over kommunale tjenester hvor brukerbetalingen utgjorde en relativt høy andel av driftsutgiftene i 1994. Tallene er hentet fra Gaasland og Steckmest (1996) og er basert på kommuneregnskapene. Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra utvalget og er i sin helhet trykt som vedlegg 3 til denne utredningen. For VAR-tjenestene er brukerbetalingen høyere enn kommunenes driftsutgifter. Dette er ikke nødvendigvis i konflikt med selvkostprinsippet, siden kapitalkostnader ikke er regnet med i utgiftsbegrepet. Spesielt innen vann- og avløpssektorene utgjør kapitalkostnader en vesentlig del av utgiftene. Analyser som tar hensyn til kapitalkostnader indikerer at kostnadsdekningen i avløpssektoren er i underkant av 90 prosent, jf. *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8.

Kommunale kinoer er annen tjeneste med relativt høy brukerbetaling. I 1994 utgjorde brukerfinansieringen mer enn 80 prosent av driftsutgiftene. Kinoer omfattes ikke av tabell 4.9, siden kinoer regnes som kommunal forretningsdrift i nasjonalregnskapet.

Barnehager og skolefritidsordninger er beslektede tjenester hvor foreldrebetaling utgjør en vesentlig del av driftsutgiftene, hhv. 43 og 29 prosent i 1994. Brukerbetaling er blitt stadig mer utbredt også i kultursektoren, og utgjør om lag 15 prosent av driftsutgiftene for både idrett og friluftsliv, og kulturvern og museer.

Selv om en stor del av brukerbetalingsinntektene kreves inn i helse- og sosialsektoren, utgjør brukerfinansieringen mindre enn 10 prosent av driftsutgiftene for sektoren sett under ett. Brukerbetaling innen pleie og omsorg dekker 11 prosent av driftsutgiftene.

4.4.2 Forskjeller i inntekter fra brukerbetaling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

4.4.2.1 Kommunene

I kommunene utenom Oslo var inntektene fra brukerbetaling i gjennomsnitt 3 700 kroner pr. innbygger i 1994. Dette utgjorde vel 14 prosent av de samlede driftsinntektene. Det er imidlertid betydelige forskjeller i brukerbetalingsinntektene kommunene imellom. Brukerfinansieringen varierer fra 1 714 kroner pr. innbygger i Sigdal og Gulen til 9 703 kroner pr. innbygger i Bykle.

Når kommunene er gruppert etter fylke, er det relativt liten variasjon i inntektene fra brukerbetaling, jf. tabell 4.3. Kommunene i Rogaland og Vest-Agder har lavest brukerfinansiering, om lag 3 400 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt. Inntektene fra brukerbetaling er høyest blant kommunene i Finnmark, og utgjør nærmere 4 300 kroner pr. innbygger. Men også kommunene i Sogn og Fjordane og Sør-Trøndelag har relativt høye brukerbetalingsinntekter. Det er noe større forskjeller i inntekter fra brukerbetaling når kommunene er gruppert etter antall innbyggere. Det er en klar tendens til at brukerbetalingens andel av driftsinntektene øker med økende kommunestørrelse. I kommunene med færre enn 1 000 innbyggere utgjør brukerbetalingen noe mindre enn 10 prosent av inntektene, mens den i de største byene utgjør over 15 prosent.

Vi får et noe annet bilde når vi betrakter brukerbetaling pr. innbygger. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere og kommunene med over 50 000 innbyggere skiller seg da ut med relativt høy brukerbetaling. Kommunene med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere har de laveste brukerbetalingsinntektene.

Tabell 4.11: Inntekter fra brukerbetaling. Kroner pr. innbygger og prosent. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. 1994.

Frie inntekter i kr pr. innb.	Antall kommuner	Kroner pr. innb.	Andel av dr.innt. (pst.)
12 000 – 14 000	34	3 485	15,3
14 000 – 16 000	122	3 754	15,1
16 000 – 18 000	96	3 612	13,1
18 000 – 20 000	59	3 922	12,6
20 000 – 25 000	79	3 986	11,0
25 000 – 30 000	28	4 268	9,5
30 000 -	16	5 459	8,8
Landet	434	3 715	14,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 4.11 er kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. Frie inntekter omfatter ordinær skatt på inntekt og formue samt rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Det er en klar sammenheng mellom brukerbetaling pr. innbygger og nivået på de frie inntektene. Kommuner med høye frie inntekter har høye inntekter fra brukerbetaling. Blant kommunene med frie inntekter over 30 000 kroner pr. innbygger er brukerbetalingen pr. innbygger 45 prosent høyere enn i kommunene med frie inntekter under 14 000 kroner pr. innbygger. Men samtidig er det slik at brukerbetalingens andel av driftsinntektene avtar med nivået på de frie inntektene. Det synes med andre ord å være slik at en økning i de frie inntektene medfører økte brukerbetalingsinntekter, men at økningen i brukerfinansiering er relativt mindre enn økningen i de frie inntektene.

De partielle sammenhengene i tabell 4.11 dokumenteres også i mer omfattende analyser. Borge (1995) har studert kommunenes inntekter fra brukerbetaling i perioden 1980-90. De empiriske analysene viser at høye frie inntekter bidrar til høye brukerbetalingsinntekter også når det kontrolleres for andre forhold som privat inntekt, kommunal gjeld, alderssammensetning, kommunestørrelse, bosettingsmønster og politiske forhold. Den kvantitative effekten av frie inntekter avhenger i noen grad av økonometrisk spesifikasjon, men det er likevel et robust funn at inntektene fra brukerbetaling øker mindre enn proporsjonalt med de frie inntektene.

Hanssen og Pettersen (1995) har studert sammenhengen mellom bl.a. kommunale inntekter og brukerbetaling for hjemmehjelp, barnehager og tekniske tjenester i perioden 1979-90. De finner at økte kommunale inntekter medfører økte inntekter fra brukerbetaling for barnehager og tekniske tjenester, mens det motsatte synes å være tilfelle for hjemmehjelp.

Hvordan skal den positive sammenhengen mellom frie inntekter og brukerbetalingsinntekter tolkes? Den ene siden vil økte frie inntekter bidra til økt produksjon av brukerbetalte tjenester, noe som isolert sett øker inntektene fra brukerbetaling. På den andre siden kan økte frie inntekter gi kommunene økonomisk handlefrihet til å redusere betalingssatsene, og dette bidrar isolert sett til lavere inntekter fra brukerbetaling. Den positive sammenhengen mellom frie inntekter og brukerfinansiering må altså skyldes at økningen i tjenesteproduksjonen er relativt sterkere enn den eventuelle reduksjonen i betalingssatsene. Denne tolkningen støttes av analy-

sene i *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8 som studerer forskjeller i betalingssatser for tekniske tjenester, pleie- og omsorg og barnehager. Det framgår at kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger gjennomgående har lave betalingssatser for tekniske tjenester og barnehager.

4.4.2.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunenes inntekter fra brukerbetaling var i gjennomsnitt vel 700 kroner pr. innbygger i 1994 og utgjorde 5,5 prosent av driftsinntektene. Brukerbetaling har altså mindre betydning for finansieringen av det fylkeskommunale tjenestetilbudet enn for finansieringen av det kommunale tjenestetilbudet, både målt ved kroner pr. innbygger og ved brukerfinansieringens andel av de samlede inntektene.

En vesentlig del av fylkeskommunenes inntekter fra brukerbetaling er knyttet til pasientbetaling for poliklinisk virksomhet. Det siktes her til de egenandeler som betales av pasientene, ikke til folketrygdens refusjon for poliklinisk virksomhet. Deler av brukerbetalingsinntektene vil følgelig være betalt av gjestepasienter som er bosatt i andre fylker. Det innebærer at fylkeskommunens inntekter ikke nødvendigvis gir et riktig bilde av omfanget av brukerbetaling for fylkeskommunale tjenester fra fylkets egne innbyggere.

Inntektene fra brukerbetaling er lavest i Akershus, Vestfold og Østfold, jf. tabell 4.7. I Akershus hvor brukerfinansieringen er lavest, ligger brukerbetalingen pr. innbygger mer enn 60 prosent under landsgjennomsnittet. Nordland og Troms har de høyeste brukerbetalingsinntektene. I Nordland utgjør brukerbetalingen nærmere 2 200 kroner pr. innbygger, noe som er tre ganger høyere enn landsgjennomsnittet.

4.5 FORSKJELLER I INNTEKTSSAMMENSETNING OG INNTEKTSNIVÅ

4.5.1 Forskjeller i inntektssammensetning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

I det følgende oppsummerer utvalget forskjeller i inntektssammensetning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I diskusjonen skilles det mellom statlige overføringer (rammeoverføringer og øremerkede overføringer) og «egne» inntekter i form av skatter (inntekts-, formues- og eiendomsskatt) og brukerbetaling. I tabellene er det i tillegg skilt mellom inntektsutjevnende tilskudd og andre statlige overføringer.

4.5.1.1 Kommunene

I kommunene utenom Oslo var egenfinansieringsandelen, dvs. skatter og brukerbetaling som andel av samlede inntekter, 55,5 prosent i 1994. Overføringsandelen var 35,4 prosent. Det er betydelig variasjon i inntektssammensetningen kommunene imellom. Egenfinansieringsandelen varierer fra 21,7 til 83,9 prosent, og overføringsandelen fra 5,5 til 72,5 prosent.

De to kommunene som skiller seg mest ut er Sirdal og Kvæfjord. Sirdal er en kraftkommune med høy egenfinansieringsandel. Driftsinntektene er nærmere 70 000 kroner pr. innbygger. Av dette er 8 prosent overføringer og 84 prosent skatter og brukerbetaling. Kvæfjord med driftsinntekter pr. innbygger på i overkant av 60 000 kroner pr. innbygger er et eksempel på en overføringsavhengig kommune. Statlige overføringer utgjør 73 prosent av inntektene, mens skatteinntektene utgjør 13 prosent. Kvæfjords høye overføringsandel skyldes høye overføringer gjennom

inntektssystemet, men også at kommunen som tidligere vertskommune mottar betydelige PU tilskudd.

Tabell 4.12 viser egenfinansierings- og overføringsandel for kommunene gruppert etter fylke. Egenfinansieringsandelen er høyest blant kommunene i Akershus og Rogaland, hhv. 67 og 63 prosent. Også kommunene i Buskerud og Vestfold har en egenfinansieringsandel over 60 prosent. I den andre enden av skalaen finner vi kommunene i Finnmark hvor egenfinansieringsandelen er 36 prosent. Blant kommunene i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms er egenfinansieringsandelen om lag 45 prosent.

De kommunene som har en relativt lav andel av sine inntekter fra skatter og brukerbetaling er naturlig nok mer avhengige av statlige overføringer. Overføringsavhengigheten er størst blant kommunene i de fire nordligste fylkene. Statlige overføringer utgjør om lag 45 prosent av inntektene for kommunene i Nord-Trøndelag, Nordland og Troms, og 56 prosent for kommunene i Finnmark. I Akershus og Rogaland hvor skatteinntekter og brukerbetaling har størst betydning, er overføringsandelen hhv. 24 og 28 prosent.

Tabell 4.12: Kommunenes inntekter fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter fylke. Prosent. 1994.

Fylke	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer som andel av dr.innt. (pst.)	
		Totalt	Innt.utjevnende tilskudd
Østfold	56,3	34,5	3,8
Akershus	66,8	23,7	0,2
Hedmark	51,3	40,1	4,1
Oppland	52,4	38,6	2,9
Buskerud	62,0	28,9	0,3
Vestfold	60,5	31,7	1,9
Telemark	57,3	33,9	2,2
Aust-Agder	51,8	38,6	4,8
Vest-Agder	57,3	33,8	2,2
Rogaland	63,4	27,7	0,5
Hordaland	58,2	34,0	1,8
Sogn og Fjordane	50,7	38,3	1,4
Møre og Romsdal	52,5	39,1	4,1
Sør-Trøndelag	53,9	34,9	2,7
Nord-Trøndelag	45,2	44,1	6,0
Nordland	46,3	45,2	4,2
Troms	44,3	46,2	3,5
Finnmark	36,3	56,3	2,9
Landet	55,5	35,4	2,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet

Tabell 4.13 viser inntektssammensetningen for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Når vi ser bort fra kommunene med færre enn 1 000 innbyggere, er det en klar sammenheng mellom inntektssammensetning og kommunestørrelse. Blant kommunene med mellom 1 000 og 2 000 innbyggere utgjør skatter og brukerbetaling 40 prosent av inntektene, mens overføringsandelen er over 50 prosent. Egenfinansieringsandelen øker og overføringsandelen avtar med kommunestørrelse. Blant kommunene med over 20 000 innbyggere er egenfinansieringsandelen over 60 prosent, mens overføringsandelen er under 30 prosent.

Det er først og fremst rammeoverføringene gjennom inntektssystemet som gir en tydelig sammenheng mellom overføringsavhengighet og kommunestørrelse. Rammeoverføringene avtar med kommunestørrelse både målt i kroner pr. innbygger og som andel av driftsinntektene, jf. tabell 4.4. Det er en tilsvarende sammenheng mellom kommunestørrelse og øremerkede tilskudd målt i kroner pr. innbygger. Sammenhengen mellom kommunestørrelse og øremerkede tilskudd som andel av driftsinntektene er imidlertid nokså svak.

Tabell 4.13: Kommunenes inntekter fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter antall innbyggere. Prosent. 1994.

Fylke	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer som andel av dr.innt. (pst.)	
		Totalt	Innt.utjevnende tilskudd
0 – 1 000	43,7	41,6	0,0
1 000 – 2 000	39,6	51,2	2,1
2 000 – 3 000	43,6	48,3	4,0
3 000 – 4 000	43,6	48,6	4,8
4 000 – 5 000	49,7	41,0	3,4
5 000 – 10 000	50,4	40,7	3,9
10 000 – 20 000	57,0	35,1	3,3
20 000 – 50 000	61,9	29,4	1,8
50 000 -	62,3	26,9	0,2
Landet	55,5	35,4	2,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet

Tabell 4.14 viser inntektssammensetningen for kommunene gruppert etter nivået på driftsinntekter pr. innbygger. I kommunene med driftsinntekter under 24 000 kroner pr. innbygger er egenfinansieringsandelen 60 prosent og overføringsandelen 32 prosent. Når vi ser bort fra de 20 kommunene med driftsinntekter pr. innbygger over 50 000 kroner, er det en klar sammenheng mellom inntektssammensetning og inntektsnivå. Betydningen av skatter og brukerbetaling avtar med økende inntektsnivå, mens overføringsavhengigheten øker. I kommunene med driftsinntekter mellom 40 000 og 50 000 kroner pr. innbygger er egenfinansieringssandelen 39 prosent og overføringsandelen 50 prosent.

Kommunene med driftsinntekter pr. innbygger over 60 000 kroner har i gjennomsnitt en inntektssammensetning som ikke er særlig forskjellig fra kommunene for øvrig. Bak disse gjennomsnittstallene er det imidlertid stor variasjon i inntektssammensetningen. I denne gruppen finner vi både små utkantkommuner

som er svært overføringsavhengige og kraftkommuner med høye skatteinntekter. Vi finner f.eks. både Kvæfjord og Sirdal i denne gruppen.

Tabell 4.14: Kommunenes inntekter fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Kommunene unntatt Oslo gruppert etter driftsinntekter pr. innbygger. 1994.

Driftsinntekter i kr pr. innb	Antall kommuner	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer som andel av dr.innt. (pst.)	
			Totalt	Innt.utj. tilskudd
19 500 – 22 000	35	60,9	32,5	3,0
22 000 – 24 000	58	60,2	32,4	2,9
24 000 – 26 000	65	56,4	34,7	3,2
26 000 – 28 000	55	56,7	33,6	1,7
28 000 – 30 000	44	54,6	36,0	2,6
30 000 – 35 000	79	49,7	39,4	2,2
35 000 – 40 000	44	41,4	48,5	2,7
40 000 – 50 000	34	39,3	49,7	2,2
50 000 – 60 000	12	48,7	37,8	-3,2
60 000 -	8	52,0	34,7	-4,3
Landet	434	55,5	35,4	2,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet

4.5.1.2 Fylkeskommunene

I 1994 hadde fylkeskommunene utenom Oslo en egenfinansieringsandel på 45 prosent og en overføringsandel på nærmere 49 prosent. Samlet sett får altså fylkeskommunene en større andel av sine inntekter i form av statlige overføringer enn i form av lokale skatter og brukerbetaling. Det er bare i 5 av 18 fylkeskommuner at egenfinansieringsandelen er høyere enn overføringsandelen, jf. tabell 4.15. Dette gjelder Akershus, Buskerud, Vestfold, Rogaland og Hordaland.

Egenfinansieringsandelen er høyest i Akershus og Rogaland, hhv. 65 og 58 prosent. Det er også disse to fylkeskommunene som er minst overføringsavhengige. Statlige overføringer utgjør 29 prosent av driftsinntektene i Akershus og 37 prosent i Rogaland. Det er Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene som er mest overføringsavhengige. Statlige overføringer utgjør 63 prosent av driftsinntektene i Finnmark og 55-58 prosent av driftsinntektene i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms.

Tabell 4.15: Fylkeskommunenes inntekter fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1994.

Fylke	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer[1)] som andel av dr.innt. (pst.)	
		Totalt	Innt.utjevnende tilskudd
Østfold	45,6	49,9	10,9

Tabell 4.15: Fylkeskommunenes inntekter fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1994.

Fylke	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer[1)] som andel av dr.innt. (pst.)	
		Totalt	Innt.utjevnende tilskudd
Akershus	65,0	29,2	0,0
Hedmark	41,9	54,8	11,2
Oppland	39,3	53,2	9,3
Buskerud	51,8	43,6	4,2
Vestfold	50,0	45,4	8,8
Telemark	44,4	48,7	8,3
Aust-Agder	38,6	53,2	10,3
Vest-Agder	40,0	47,1	7,7
Rogaland	58,4	36,7	1,5
Hordaland	47,7	47,5	5,4
Sogn og Fjordane	38,8	57,5	5,5
Møre og Romsdal	43,1	53,4	9,9
Sør-Trøndelag	38,4	51,3	7,3
Nord-Trøndelag	33,6	57,8	10,9
Nordland	40,5	55,4	8,9
Troms	29,8	58,1	6,2
Finnmark	30,1	63,0	6,1
Landet	45,1	48,6	6,7

1) Inklusive refusjoner for poliklinisk behandling.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet

Tabell 4.16 viser inntektssammensetningen for fylkeskommunene gruppert etter nivået på driftsinntekter pr. innbygger. I de 5 fylkeskommunene med driftsinntekter under 12 000 kroner pr. innbygger utgjør skatter og brukerbetaling 56 prosent av inntektene og statlige overføringer 39 prosent. Hovedtrenden er den samme som for kommunene, overføringsavhengigheten øker med inntektsnivå. I de 3 fylkeskommunene med de høyeste inntektene utgjør skatt og brukerbetaling 35 prosent av inntektene og overføringene 58 prosent.

Tabell 4.16: Inntektene fordelt på egne inntekter (skatt og brukerbetaling) og statlige overføringer. Fylkeskommunene unntatt Oslo gruppert etter driftsinntekter i kroner pr. innbygger. 1994.

Driftsinntekter i kr pr. innb	Antall fylkesk.	Skatt og brukerbet. som andel av dr.innt. (pst.)	Statlige overføringer som andel av dr.innt. (pst.)	
			Totalt	Innt.utj. tilskudd
10 500 – 12 000	5	55,9	39,1	4,1
12 000 – 13 500	6	43,7	51,1	8,3
13 500 – 15 000	4	37,8	52,7	7,8
15 000 –	3	34,9	57,7	7,5
Landet	18	45,1	48,6	6,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og arbeidsdepartementet

4.5.1.3 Oslo

Til nå har vi analysert inntektssammensetningen i kommuner og fylkeskommuner utenom Oslo. Da Oslo både er kommune og fylkeskommune, kan ikke Oslos inntekter umiddelbart sammenliknes med andre kommuner eller fylkeskommuner. I tabell 4.17 er Oslo sammenliknet med summen av kommuner og fylkeskommuner i resten av landet.

Det framgår at egenfinansieringsandelen er betydelig høyere i Oslo enn i kommuner og fylkeskommuner i resten av landet, 66 prosent mot 52 prosent. Den høye egenfinansieringsandelen skyldes først og fremst at Oslo har høye skatteinntekter. Oslo har høye inntekter fra ordinær skatt på inntekt og formue og krever også inn betydelig eiendomsskatt. I 1994 utgjorde skatteinntektene 52 prosent av driftsinntektene. Statlige overføringer utgjør bare 25 prosent av Oslos inntekter, noe som i hovedsak skyldes relativt lave rammeoverføringer gjennom inntektssystemet.

Tabell 4.17: Driftsinntekter, skatteinntekter, brukerbetaling, rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Oslo sammenliknet med kommuner og fylkeskommuner i landet for øvrig. 1994.

		Skatt		Brukerbetaling		Rammeoverf.		Øremerkede tilsk.[1)]	
Fylke	Driftsinnt. i kr pr. innb.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.	Kroner pr. innb.	Andel i pst.
Oslo	50 180	26 111	52,0	7 251	14,4	6 429	12,8	6 266	12,5
Resten av landet	39 529	16 137	40,8	4 434	11,2	10 219	25,8	5 524	14,0

1) Inklusive refusjon for poliklinisk behandling.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.5.2 Inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

I det følgende studeres inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det benyttes to ulike inntektsbegrep, frie inntekter pr. innbygger og korri-

gerte frie inntekter pr. innbygger. Disse inntektsbegrepene benyttes bl.a. ved inntektssammenligninger i de årlige kommuneøkonomiproposisjonene og i rapporter fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Frie inntekter er summen av ordinær skatt på inntekt og formue og rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Ved sammenlikning av frie inntekter må en for det første være klar over inntektsnivået målt i kroner pr. innbygger ikke gir et direkte bilde av kommunens muligheter til å gi et tilfredsstillende tilbud til befolkningen. Variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Dersom utgiftene ved å gi et likeverdig tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, vil inntektsforskjeller være nødvendig for å oppnå et like godt tjenestetilbud i alle deler av landet. For det andre omfatter ikke de frie inntektene viktige inntektskomponenter som øremerkede tilskudd, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgift.

Korrigerte frie inntekter er et inntektsbegrep som tar hensyn til at variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet benyttes til å korrigere de frie inntektene for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Denne korrigeringen av de frie inntektene bidrar til å gi et riktigere bilde av inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, men korrigeringen har likevel klare begrensninger. For det første vil ikke kostnadsnøkkelen i inntektssystemet kunne fange opp alle relevante forskjeller i kostnadsforhold og befolkningssammensetning. For det andre gir kostnadsnøklene uttrykk for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til driftsutgifter for nasjonale velferdstjenester. De fanger ikke opp forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til kapitalkostnader og lokale oppgaver i den grad disse finansieres av de frie inntektene. Ved beregning av korrigerte frie inntekter antas det at kostnadsnøkkelen er representativ også for kapitalkostnader og lokale oppgaver. For det tredje tar ikke kostnadsnøkkelen hensyn til at den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften medfører betydelige variasjoner i lønnskostnader mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntekts- og utgiftsutjevningen i inntektssystemet bidrar til å utjevne forskjeller i korrigerte frie inntekter, men også etter at inntektssystemet har virket vil det være betydelig variasjon i korrigerte frie inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det har sammenheng med følgende forhold:

- Forskjeller i skatteinntekter blir bare delvis utjevnet gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet.
- Det gis et særskilt Nord-Norge-tilskudd til kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge. Dette tilskuddet er ikke direkte relatert til forskjeller i beregnet utgiftsbehov.
- Det er store variasjoner i fordelingen av skjønnstilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.
- Overgangsordningen i inntektssystemet bidrar til at det tar tid før kostnadsnøkkelen får fullt gjennomslag ved fordeling av rammetilskudd.

De tallene som benyttes i det følgende er basert på rapporten fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi for november 1996. I denne rapporten er beregningen av korrigerte frie inntekter basert på frie inntekter for 1995 og de nye kostnadsnøklene som innføres i budsjettåret 1997, jf. *"Beskrivelse av overføringssystemet"* i kap. 4.3.1. Det innebærer at variasjonen i korrigerte frie inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner også har sammenheng med at det er benyttet ulike kostnadsnøkler ved hhv. fordeling av rammetil-

skudd og beregning av korrigerte frie inntekter. Denne effekten vil avta etter hvert som det nye inntektssystemet innføres og overgangsordningen trappes ned.

4.5.2.1 Kommunene

Tabell 4.18 viser frie inntekter pr. innbygger og korrigerte frie inntekter pr. innbygger for kommunene gruppert etter fylke. De høyeste frie inntektene finner vi i Oslo og blant kommunene i Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene. Aller høyest ligger kommunene i Finnmark, 44 prosent over landsgjennomsnittet. Det høye inntektsnivået i Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkene skyldes høye rammeoverføringer, mens det høye inntektsnivået i Oslo har sammenheng med høye skatteinntekter. Dette illustrerer at forskjellene i frie inntekter pr. innbygger dels er et resultat av inntektssystemet og dels et resultat av forskjeller i skattegrunnlag. Det er kommunene i Østfold og Vestfold som i gjennomsnitt har de laveste frie inntektene pr. innbygger, hhv. 11 og 13 prosent under landsgjennomsnittet.

Tabell 4.18: Frie inntekter og korrigerte frie inntekter i kommunene gruppert etter fylke. Kroner pr. innbygger og indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1. 1995.

Fylke	Frie inntekter pr. innbygger		Korrigerte frie innt. pr. innb. (indeks)[1)]
	Kroner	Indeks	
Østfold	14 281	0,89	0,89
Akershus	15 411	0,96	1,08
Oslo	18 706	1,17	1,18
Hedmark	15 363	0,96	0,92
Oppland	15 478	0,97	0,94
Buskerud	15 013	0,94	0,93
Vestfold	13 957	0,87	0,87
Telemark	15 244	0,95	0,91
Aust-Agder	15 697	0,98	0,93
Vest-Agder	14 903	0,93	0,92
Rogaland	15 394	0,96	0,99
Hordaland	15 377	0,96	0,94
Sogn og Fjordane	17 890	1,12	1,01
Møre og Romsdal	15 750	0,98	0,95
Sør-Trøndelag	15 022	0,94	0,94
Nord-Trøndelag	16 327	1,02	0,96
Nordland	17 471	1,09	1,03
Troms	18 068	1,13	1,12
Finnmark	22 732	1,42	1,44
Landet	16 025	1,00	1,00

1) Avvik fra vedlegg 4 i TBU-rapporten skyldes noe annen vekting.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996

Fordelingsbildet er i stor grad det samme etter at det er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Fylker med frie inntekter over landsgjennomsnittet har gjennomgående korrigerte frie inntekter over landsgjennomsnittet, mens fylker med frie inntekter under landsgjennomsnittet gjennomgående har korrigerte frie inntekter under landsgjennomsnittet. De eneste unntakene er Akershus og Nord-Trøndelag. Kommunene i Akershus har frie inntekter 4 prosent under landsgjennomsnittet, men fordi de har et lavt beregnet utgiftsbehov, ligger de korrigerte frie inntektene likevel 8 prosent over landsgjennomsnittet. Det motsatte er tilfelle for kommunene i Nord-Trøndelag som har frie inntekter 2 prosent over landsgjennomsnittet og korrigerte frie inntekter 4 prosent under landsgjennomsnittet. Ellers har korreksjonen for forskjeller i beregnet utgiftsbehov særlig stor betydning for kommunene i Sogn og Fjordane. Det er Oslo og kommunene i Akershus, Troms og Finnmark som skiller seg ut med høye korrigerte frie inntekter pr. innbygger. I den andre enden av skalaen finner vi kommunene i Østfold og Vestfold.

Tabell 4.19: Frie inntekter og korrigerte frie inntekter i kommunene gruppert etter antall innbyggere. Kroner pr. innbygger og indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1. 1995.

Antall innbyggere	Frie inntekter pr. innbygger		Korrigerte frie innt. pr. innb. (indeks)
	Kroner	Indeks	
0 – 1 000	29 823	1,86	1,31
1 000 – 2 000	24 912	1,55	1,23
2 000 – 3 000	19 948	1,24	1,07
3 000 – 4 000	18 458	1,15	1,05
4 000 – 5 000	17 489	1,09	1,01
5 000 – 10 000	16 006	1,00	0,97
10 000 – 20 000	14 599	0,91	0,94
20 000 – 50 000	14 267	0,89	0,94
50 000 -	16 362	1,02	1,06
Landet	16 025	1,00	1,00

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996

Tabell 4.19 viser frie inntekter og korrigerte frie inntekter for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Kommunene med færre enn 1 000 innbyggere har de høyeste frie inntektene pr. innbygger, 86 prosent over landsgjennomsnittet. De minste kommune har høye skatteinntekter samtidig som de mottar betydelige rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Hovedtendensen er at de frie inntektene avtar med økende innbyggertall. Inntektsnivået er lavest blant kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere, om lag 10 prosent under landsgjennomsnittet. I kommunene med over 50 000 innbyggere ligger de frie inntektene noe over landsgjennomsnittet.

Etter at det er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov er det fortsatt en klar tendens til at inntektsnivået avtar med økende innbyggertall. Men forskjellen mellom kommuner av ulik størrelse blir mindre fordi små kommuner har et høyere beregnet utgiftsbehov enn større kommuner.

4.5.2.2 Fylkeskommunene

Tabell 4.20 viser frie inntekter og korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene. Det er særlig Sogn og Fjordane og de tre nordligste fylkeskommunene som har høye frie inntekter pr. innbygger. Akershus, Rogaland, Vestfold, Østfold og Buskerud har relativt lave frie inntekter pr. innbygger. Disse inntektsforskjellene har først og fremst sammenheng med utformingen av inntektssystemet.

Etter at det er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov blir inntektsforskjellene noe mindre. Men fortsatt har de tre nordligste fylkeskommunene et relativt høyt inntektsnivå, og Akershus, Rogaland, Vestfold, Østfold og Buskerud et relativt lavt inntektsnivå. Korreksjonen for forskjeller i beregnet utgiftsbehov har særlig betydning for Oslo og Akershus som har et lavt beregnet utgiftsbehov pr. innbygger, og for Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag og Nordland som har et høyt beregnet utgiftsbehov.

Tabell 4.20: Frie inntekter og korrigerte frie inntekter i fylkeskommunene. Kroner pr. innbygger og indeks hvor landsgjennomsnittet er lik 1. 1995.

Fylke	Frie inntekter pr. innbygger		Korrigerte frie innt. pr. innb. (indeks)
	Kroner	Indeks	
Østfold	9 634	0,92	0,93
Akershus	8 974	0,86	0,95
Oslo	10 600	1,01	1,10
Hedmark	10 846	1,04	0,98
Oppland	10 892	1,04	1,01
Buskerud	9 721	0,93	0,95
Vestfold	9 418	0,90	0,93
Telemark	10 417	1,00	0,97
Aust-Agder	10 554	1,01	0,96
Vest-Agder	10 142	0,97	0,95
Rogaland	9 365	0,89	0,91
Hordaland	10 042	0,96	0,96
Sogn og Fjordane	12 747	1,22	1,03
Møre og Romsdal	10 715	1,02	0,98
Sør-Trøndelag	10 133	0,97	0,98
Nord-Trøndelag	11 547	1,10	1,02
Nordland	13 007	1,24	1,12
Troms	12 791	1,22	1,17
Finnmark	15 009	1,43	1,35
Landet	10 471	1,00	1,00

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996

4.6 NÆRMERE OM KRAFTUTBYGGING OG KOMMUNEØKONOMI

Kraftkommunene blir ofte trukket fram i debatter om kommunaløkonomiske forhold. Det har sammenheng med at en rekke kraftkommuner har svært høye inntekter

og at en vesentlig del av disse inntektene ikke omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. Mange kraftkommuner kan derfor holde en høyere standard på tjenestetilbudet enn andre kommuner.

Uttrykket kraftkommune er imidlertid ikke et entydig begrep. Dette kan f.eks. illustreres ved at hele 380 kommuner i 1993 hadde inntekter fra prosentlignede kraftverk og/eller nettanlegg. En stor del av inntektene fra kraftvirksomheten tilfaller imidlertid relativt få kommuner. 40 prosent av inntektene tilfaller 20 kommuner med i alt 100 000 innbyggere. I NOU 1992:34 «Skatt på kraftselskap» (*"Valg av skattegrunnlag for kommunene"* i kap. 11.3) stilles det opp en del kjennetegn ved de typiske kraftkommunene. I hovedsak er dette distriktskommuner med en ensidig næringsstruktur og relativt få innbyggere. Kraftutbygging gir få faste arbeidsplasser etter utbyggingsfasen og inntektene fra kraftverket utgjør hoveddelen av kommunens samlede inntekter.

I mange tilfeller er det også en nær sammenheng mellom industri og kraftutbygging. I noen av disse kommunene er kraftverket en integrert del av en kraftintensiv industri med samme eier. Kommuner med store kraftverk og stor industriproduksjon har gjennomgående høyere innbyggertall enn kommuner der kraftproduksjonen ikke benyttes til industrivirksomhet.

4.6.1 Om kraftkommunenes og eierkommunenes inntekter

Kraftvirksomheten påvirker kommunenes og fylkeskommunenes økonomi på flere måter. For det første betaler offentlige og private kraftforetak ordinær inntektsskatt til kommuner og fylkeskommuner. I tillegg har offentlig eide kraftforetak t.o.m. inntektsåret 1996 betalt formuesskatt til kommunene. Private kraftforetak regnskapslignes på samme måte og etter samme satser som andre etterskuddspliktige skattytere. De betaler skatt på alminnelig inntekt til kommuner og fylkeskommuner, mens formuen beskattes på aksjonærenes hender.

Offentlig eide elektrisitetsverk har fram t.o.m 1996 vært underlagt prosentligning. Stortinget vedtok i juni 1996 en omlegging av beskatningen av kraftforetak. Det nye systemet som trer i kraft i 1997, er beskrevet nærmere i *"Endringer i beskatningen av kraftforetak fra 1997"* i kap. 4.6.3. For det andre har kommunene anledning til å skrive ut eiendomsskatt på kraftverk, jf. *"Eiendomsskatt"* i kap. 4.2.1.2. Som fast eiendom regnes kraftstasjoner, reguleringsdammer, overføringsanlegg medregnet tunneler og verdien av reguleringsretter knyttet til vannfall. Eiendomsskatten skrives ut på grunnlag av kommunal takst over eiendommen.

For det tredje har utbyggingskommunene inntekter fra salg av konsesjonskraft. Bakgrunnen for reglene om konsesjonkraft er ønsket om å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig kraft til den alminnelige elektrisitetsforsyning til en rimelig pris. Kommunens uttak av konsesjonskraft er da også begrenset til behovet for kraft til alminnelig forsyning. Kraftintensiv industri og treforedling faller utenfor begrepet alminnelig forsyning. Ordningen er en del av den kompensasjon utbyggingskommunen får for å stille naturressurser til disposisjon for kraftutbyggingen. Inntil 10 prosent av kraftmengden kan kreves avstått som konsesjonskraft. Dersom konsesjonskvantumet på 10 prosent ikke i sin helhet kan uttas av de berørte kommuner, fordeles resten av konsesjonskraften midlertidig til fylkeskommunen. Den enkelte kommunes konsesjonskraftinntekter avhenger av konsesjnskraftprisen, markedsprisen på kraft og omfanget av konsesjonskraft. I tillegg påvirkes inntektene av om kommunene velger å selge konsesjonskraften til markedspris. En kommune kan f.eks. velge å selge kraft til egne innbyggere til selvkost.

For det fjerde mottar utbyggingskommunene konsesjonsavgifter i forbindelse med vassdragsprosjekter. Konsesjonsavgiften til kommunene ble innført av hoved-

sakelig to grunner, jf. Ot. prp. nr. 23 (1995-96) «Skattlegging av kraftforetak». For det første er den ment å kompensere for «allmenne interesser». I praksis vil dette være forringelse av natur og miljø som følge av inngrep i forbindelse med utbygginger. Slike skader er ikke gjenstand for erstatning etter de vanlige ekspropriasjonsrettslige regler. For det andre har avgiften til hensikt å gi utbyggingskommunene en andel av den verdiskapning som skjer som en følge av utnyttelsen av naturressursene. Ved fastsettelse av avgiftssatsene legges det vekt på hvor store miljøulemper utbyggingen medfører samt lønnsomheten av utbyggingen. Kommunenes inntekter fra konsesjonsavgift kan ikke disponeres fritt, men er bundet til kommunale næringsfond. Det kan også bli gitt særskilte næringsfond i forbindelse med vassdragsutbygginger. Næringsfond gis direkte til den enkelte kommune, vanligvis i form av et engangsbeløp.

For det femte står kommuner og fylkeskommuner som eiere av en vesentlig del av kraftforetakene. Kraftverk eid av kommuner og fylkeskommuner står for mer enn halvparten den samlede kraftproduksjonen. Det er særlig store bykommuner som eier betydelig produksjonskapasitet. Kraftverkene bør kunne gi eierkommunene normal kapitalavkastning. Dette er den avkastning eieren kunne oppnådd ved alternativ bruk av kapitalen. I tillegg kan grunnrenten i kraftproduksjon gi eierne større avkastning enn det som er vanlig i andre næringer. Deler av grunnrenten skattes imidlertid bort og tilfaller dels utbyggingskommunen og dels staten. Kraftforetak regnes som en del av den kommunale forretningsdriften. Inntekter fra forretningsdrift behandles nærmere i *"Overskudd fra forretningsdrift"* i kap. 4.7.3.

Blant inntektene fra kraftforetak er det bare skatt på inntekt og formue som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet, jf. *"Beskrivelse av overføringssystemet"* i kap. 4.3.1. Hverken eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, konsesjonsavgifter eller eierinntekter kommer i betraktning ved beregning av tilskudd eller trekk i inntektsutjevningen.

4.6.2 Kommunenes og fylkeskommunenes kraftinntekter

Kommunenes inntekter fra kraftverk er relativt beskjedne i makroøkonomisk sammenheng. Tabell 4.21 viser at kommunenes samlede inntekter i form av inntekts- og formuesskatt fra prosentlignede kraftverk, eiendomsskatt fra kraftverk, konsesjonsavgifter og netto konsesjonskraftinntekter utgjorde om lag 2,5 milliarder kroner i 1993. Dette var mindre enn 3 prosent av de løpende inntektene i kommunene utenom Oslo. I tillegg kommer inntektsskatt fra privat eide kraftforetak. Fordi overskudd fra privat eide kraftforetak samordnes med resultat fra eventuell annen virksomhet, vil skatteinntektene til kraftkommunene være påvirket av lønnsomheten i øvrig virksomhet og selskapenes samlede gjeldsgrad.

Det framgår at eiendomsskatten er den enkeltskatten på kraftproduksjon som gir det største provenyet til kommunene. Samlet sett har imidlertid skatt på inntekt og formue fra prosentlignede kraftforetak noe større omfang enn eiendomsskatten.

Fylkeskommunene har bare beskjedne skatteinntekter fra kraftverk. Inntektsskatt fra prosentlignede kraftforetak utgjorde 215 millioner kroner i 1993. Dette var om lag 0,5 prosent av de løpende inntektene i fylkeskommunene utenom Oslo.

Tabell 4.21: Kommuners og fylkeskommuners inntekter fra kraftforetak. Millioner kroner 1993.

	Kommuner	Fylkeskommuner
Inntektsskatt[1)]	377	215

Tabell 4.21: Kommuners og fylkeskommuners inntekter fra kraftforetak. Millioner kroner 1993.

	Kommuner	Fylkeskommuner
Formuesskatt[1)]	572	-
Eiendomsskatt[2)]	900	-
Konesjonsavgift	398	-
Konsesjonskraft	256	-
Sum	2 503	215

1) Omfatter ikke regnskapslignede kraftforetak.
2) Skjønnsmessig anslag basert på et datamateriale som omfatter 80 prosent av all kraftproduksjon.

Kilde: Ot prp nr 23 (1995-96) «Skattlegging av kraftforetak»

Selv om kraftinntektene har liten betydning i makroøkonomisk sammenheng, har de svært stor betydning for enkelte kommuner. Det skyldes at kraftinntektene er konsentrert om få kommuner. I tillegg har mange av disse kommunene et lavt innbyggertall slik at kraftinntektene utgjør store beløp pr. innbygger.

Tabell 4.22 viser inntekts- og formuesskatt fra prosentlignede kraftverk, eiendomsskatt fra kraftanlegg og konsesjonsavgifter i 20 utvalgte kraftkommuner i 1991. Den øverste halvdelen av tabellen viser kraftinntektene i de ti kommunene med de høyeste kraftinntektene pr. innbygger. Dette er kommuner med store kraftutbygginger som til sammen mottar 555 millioner kroner i kraftinntekter. Dette utgjør 25 prosent av kommunenes samlede kraftinntekter. Samtidig har de relativt få innbyggere slik at kraftinntektene pr. innbygger blir svært store. Det er betydelig variasjon i omfanget av kraftinntektene innad i denne gruppen. Bykle står i en særstilling med kraftinntekter på vel 108 000 kroner pr. innbygger. Når en ser bort fra Bykle, varierer kraftinntektene fra knappe 24 000 kroner pr. innbygger til nærmere 60 000 kroner pr. innbygger.

Tabell 4.22: Inntekter fra kraftverk i et utvalg av kommuner. 1991.

		Kraftinntekter (kr pr. innb.)			
	Antall innbygg.	Skatt på inntekt og formue[1)]	Skatt på eiendom	Konsesj. avg.	Sum
De 10 kommunene med de høyeste inntektene fra kraftverk:					
Bykle	756	53 276	31 939	23 098	108 313
Eidfjord	1 081	29 494	24 423	5 580	59 497
Modalen	328	27 501	19 970	5 046	52 517
Sirdal	1 704	26 384	18 722	5 973	51 079
Aurland	1 862	20 679	13 042	4 732	38 453
Forsand	1 016	15 622	15 876	5 291	36 789
Suldal	4 137	10 955	13 514	3 542	28 011
Åseral	812	10 545	9 972	4 490	25 007

Tabell 4.22: Inntekter fra kraftverk i et utvalg av kommuner. 1991.

		Kraftinntekter (kr pr. innb.)			
	Antall innbygg.	Skatt på inntekt og formue[1)]	Skatt på eiendom	Konsesj. avg.	Sum
Valle	1 407	10 100	10 249	4 590	24 939
Tydal	1 007	16 737	4 301	2 831	23 869
Gjennomsnitt		18 814	15 037	5 465	39 316
Kombinerte kraft- og industrikommuner:					
Odda	8 283	437	3 058	1 906	5 401
Høyanger	4 835	976	1 829	946	3 751
Kvinnherad	13 090	1 775	866	335	2 976
Narvik	18 639	1 319	1 116	221	2 656
Årdal	6 222	784	1 362	405	2 551
Sunndal	7 521	1 108	1 134	252	2 494
Fauske	10 000	881	856	245	1 982
Rana	24 641	395	877	216	1 488
Sauda	5 286	246	742	492	1 480
Vefsn	13 417	160	153	90	403
Gjennomsnitt		816	1 067	401	2 284

1) Omfatter ikke regnskapslignede kraftverk.

Kilde: NOU 1992:34 «Skatt på kraftselskap»

Den nedre halvdelen av tabell 4.22 viser kraftinntektene i 10 utvalgte kombinerte kraft- og industrikommuner. I disse 10 kommunene utgjorde kraftinntektene til sammen 256 millioner kroner, noe som er mindre enn halvparten av kraftinntektene i de 10 kommunene i øvre halvdel av tabellen. Da de kombinerte kraft- og industrikommunene i tillegg har relativt høyere innbyggertall, blir skatteinntektene pr. innbygger betydelig lavere enn i de 10 kommunene med de høyeste kraftinntektene pr. innbygger.

Sammenliknet med de 10 kommunene i øvre halvdel av tabell 4.22, har de kombinerte kraft- og industrikommunene en relativt mindre andel av sine kraftinntekter i form av inntekts- og formuesskatt fra prosentlignede kraftverk, og en relativt større andel av sine inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonsavgift. Det henger sammen med at kraftverkene i noen av disse kommunene er en integrert del av en kraftintensiv industri med samme eier.

4.6.3 Endringer i beskatningen av kraftforetak fra 1997

Regjeringen la høsten 1995 fram et nytt forslag til skattlegging av kraftforetak, se Ot. prp. nr. 23 (1995-96) «Skattlegging av kraftforetak». Forslaget var i stor grad basert på forslaget i NOU 1992: 34 «Skatt på kraftselskap». Behovet for et nytt regelverk for skattlegging av kraftforetak har sammenheng med at offentlig eide kraftforetak ikke var omfattet av skattereformen 1992 og at energiloven fra 1991

legger opp til forretningsmessig drift av kraftforetak og til konkurranse innen produksjon og salg av kraft. For foretak som konkurrerer med hverandre er det problematisk å ha et skattesystem som i stor grad er uavhengig av lønnsomheten og at skatten er ulik for private og offentlig eide kraftforetak. Dette gir ulike konkurransevilkår.

Stortinget vedtok våren 1996 nye regler for skattlegging av kraftforetak med virkning f.o.m. 1997, se Innst. O. nr. 62 (1995-96). Stortingets vedtak inneholder følgende elementer i skattesystemet for kraftforetak:

– Overskuddsskatt
– Naturressursskatt
– Grunnrenteskatt
– Eiendomsskatt

Med det nye regelverket vil alle kraftforetak svare skatt av regnskapsmessig overskudd. Det innebærer at prosentligningen av inntekt og formue i offentlig eide kraftforetak opphører. Skattøren for kommuner, fylkeskommuner og staten skal fastsettes til samme sats som for andre etterskuddspliktige skattytere. Overgangen fra prosentligning til regnskapsligning av offentlig eide kraftforetak innebærer isolert sett at kraftkommunenes skatteinntekter blir mindre stabile. Det skyldes at skattegrunnlaget i større grad blir avhengig av pris- og kostnadsutviklingen i kraftsektoren. For å motvirke dette innføres det en naturressursskatt på 1 øre pr. kWh til kommunene og 0,2 øre pr kWh for fylkeskommunene. Naturressursskatten skal behandles på samme måte som ordinær skatt på inntekt og formue i inntektsutjevningen i inntektssystemet.

I kraftsektoren vil det kunne oppstå grunnrente fordi tilgangen på utbyggbare vassdrag er begrenset. Grunnrente er avkastning utover normalavkastning, dvs. den avkastning som kan oppnås i andre næringer. Det nye skattesystemet for kraftselskap inneholder en skatt på grunnrente til staten. Ved beregning av grunnrenteskatten blir det gjort fradrag for normalavkastning. I Innst. O. nr. 62 (1995-96) ble det lagt til grunn at naturressursskatten skal komme til fratrekk krone for krone i utliknet grunnrenteskatt. Av hensyn til investeringsinsentivene og av praktiske hensyn foreslo Finansdepartementet i St. meld. nr. 1 (1996-97) «Nasjonalbudsjettet 1997» at naturressursskatten heller burde samordnes mot fellesskatten. Et flertall i finanskomiteen sluttet seg til denne vurderingen i den foreløpige innstillingen om Nasjonalbudsjettet for 1997.

Stortinget vedtok også visse endringer i takseringsprinsippene for eiendomsskatt på kraftverk. Hensikten med dette var å sikre at takstene i størst mulig grad skal svare til markedsverdien. Endringene i skattleggingen av kraftforetak berører verken kommunenes konsesjonskraftinntekter eller konsesjonsavgifter.

Tabell 4.23: Anslag på skatteinntekter fra kraftverk. Kommuner og fylkeskommuner. Millioner 1995-kroner

	Kommuner	Fylkeskommuner
Inntektsskatt[1)]	290	145
Naturressursskatt	995	200
Eiendomsskatt	840	
Sum	2 125	345
Endring i forhold til gjeldende system	545	135

1) Omfatter ikke privat eide verk.

Kilde: Innst. O. nr. 62 (1995-96)

Tabell 4.23 viser anslag på skatteendringer for kommuner og fylkeskommuner som følge av endringer i skattleggingen av kraftforetak. Beregningene er gjort med en prisforutsetning på 16,5 øre pr. kWh. Samlet sett anslås skatteinntektene fra kraftverk å øke med 34 og 64 prosent for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Deler av den beregnede skatteøkningen for kommunene har sammenheng med at det ligger inne en forutsetning om at eiendomsskatten ville blitt redusert ved en videreføring av gjeldende regler. Økte skatteinntekter for kommuner og fylkeskommuner motsvares dels av økt skatt på kraftselskapene og dels av lavere skatteinntekter til staten.

4.7 ANDRE FINANSIERINGSKILDER

4.7.1 Lånefinansiering

Kommuners og fylkeskommuners mulighet til å ta opp lån er begrenset av kommuneloven. Som hovedregel er det anledning til å ta opp lån til følgende formål (Overå og Bernt 1993, s. 320):

– Kapitalformål
– Konvertering av eldre gjeld
– Likviditetsformål (gjennom året)
– Dekning av regnskapsmessig underskudd

Lån til kapitalformål kan bare tas opp til (fylkes)kommunalt eller inter(fylkes)kommunalt tiltak. Som hovedregel er det ikke anledning til å ta opp lån til videre utlån. Med kapitalformål menes investeringer i fast eiendom, maskiner, tekniske anlegg eller større teknisk utstyr m.v. Utgifter til aksjekjøp m.v. vil også kunne finansieres ved låneopptak. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom driftsformål og kapitalformål. Den etablerte oppfatningen er at utgifter som kommer igjen år for år eller med ikke for store mellomrom, er alminnelig løpende utgifter. Avdragstiden for lån til kapitalformål skal stå i forhold til låneobjektets levetid, men med 40 år som maksimum.

Konverteringslån refererer til situasjoner hvor kommuner og fylkeskommuner tar opp lån for å innløse gamle lån og hvor det ikke skjer noen utvidelse av gjelden. Slike lån kan bare tas opp innenfor de avdragsbetingelser som kunne ha vært vedtatt ved første gangs låneopptak. Det innebærer bl.a. at man ikke kan foreta en konvertering som innebærer at avdragstiden blir lengre enn objektets levetid.

Investeringer og konvertering av eldre gjeld kan også dekkes ved bruk av midler fra lånefond. Ordningen med lånefond innebærer at det kan tas opp lån på et tidspunkt hvor lånevilkårene er gunstige. Dette gir mulighet for bedre rente- og avdragsbetingelser enn om kommunen eller fylkeskommunen var bundet til å ta opp lån samtidig med gjennomføringen av et investeringsprosjekt eller ved innløsning av gamle lån.

Kommuner og fylkeskommuner skal ved budsjetteringen sørge for at det til enhver tid er tilstrekkelige midler til å dekke de utbetalingene som påløper gjennom året. Erfaringsmessig kan det likevel være nødvendig med likviditetslån for å ta betalingstoppene. Kommuner og fylkeskommuner kan ta opp likviditetslån for å betale de utgifter som påløper i riktig tid. Hovedregelen er at slike lån må tilbakebetales i løpet av inneværende budsjettår. I situasjoner hvor en kommune eller fylkeskommune har et regnskapsmessig underskudd vil det imidlertid kunne være

nødvendig å ha likviditetslånet stående i den tid og det omfang underskuddet ikke er dekket inn. Det er da anledning til å se tilbakebetalingen av likviditetslånet i sammenheng med den budsjettmessige inndekningen av underskuddet. Et regnskapsmessig underskudd skal normalt dekkes inn i løpet av to år. Under særlige forhold kan imidlertid kommunen eller fylkeskommunen vedta at underskuddet skal dekkes over inntil ytterligere to år.

Kommuneloven krever at låneopptak skal godkjennes av departementet. Dette gjelder også lån i statsbanker og offentlige fond (i praksis særlig Kommunalbanken og Husbanken). For kommunene er fylkesmannen gitt fullmakt til å godkjenne låneopptak. Lånegodkjenningsordningen utfyller statens styring av kommunesektoren gjennom fastsettelse av inntektsrammer.

Godkjenning forutsetter, i tillegg til et lovlig låneformål, at låneopptak er forsvarlig ut fra kommunens eller fylkeskommunens økonomi. Dette betyr f.eks. at låneopptak til investeringsformål kan bli nektet godkjenning dersom kommunens eller fylkeskommunens samlede gjeldsbyrde er større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjett og økonomiplan.

Kravet om godkjenning gjelder ikke konverteringslån så lenge det nye lånet holder seg innenfor rammen for det lånet som innfris. Kommuner og fylkeskommuner behøver heller ikke godkjenning for å benytte midler fra lånefond. Bruken av midlene må imidlertid være knyttet til investeringer eller til konvertering av eldre gjeld, og kravene om avdragsvilkår m.v. må være fulgt.

4.7.2 Nærmere om finansiering av investeringer

Kommunesektorens brutto investeringsutgifter kom på vel 15 milliarder kroner i 1995 og utgjorde da 8,5 prosent av de samlede drifts- og investeringsutgifter, jf. tabell 4.24. Investeringsomfanget ble redusert fra 1991 til 1993, men i de to påfølgende årene har det vært en betydelig vekst. Kommunesektorens brutto investeringsutgifter økte med 8,9 prosent fra 1993 til 1994 og med 13,3 prosent fra 1994 til 1995. Den betydelige veksten i investeringene har i særlig grad sammenheng med fallet i rentenivået og med sterk vekst i kommunesektorens inntekter, spesielt fra 1993 til 1994.

Tabell 4.24: Investeringsutgifter og finansiering av investeringer. Kommuner og fylkeskommuner. 1991-1995.

År	Brutto investeringsutgifter[1)]		Finansiering av investeringene (pst.)		
	Mrd. kr.	Andel av utg.[2)] (pst.)	Lån	Annet	Sum
1991	13,8	9,2	53,4	46,6	100,0
1992	13,7	8,0	45,8	54,2	100,0
1993	12,4	7,7	49,8	50,2	100,0
1994	13,5	8,0	39,6	60,4	100,0
1995*	15,3	8,5	45,6	54,4	100,0

1) Brutto investeringsutgifter etter kommuneregnskapets definisjoner utgjør summen av utgifter til investeringer og kjøp av inventar og utstyr.
2) Brutto investeringsutgifter som andel av brutto drifts- og investeringsutgifter.

*Anslag

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996, vedlegg 2

Kommuner og fylkeskommuner kan finansiere investeringsutgiftene på ulike måter, og det kan i prinsippet skilles mellom fire finansieringsformer. For det første kan et positivt netto driftsresultat benyttes til å finansiere investeringer. Netto driftsresultat framkommer som driftsinntekter fratrukket driftsutgifter og netto renter og avdrag på lån, og kan benyttes til egenkapital ved investeringer og til avsetninger. Avsetningene kan benyttes til å finansiere investeringer i påfølgende år eller til å finansiere framtidig regnskapsmessig underskudd (negativt netto driftsresultat).

For det andre kan inntekter fra salg av fast eiendom benyttes til å finansiere investeringer. Bruken av inntekter fra salg av fast eiendom er regulert gjennom kommuneloven som sier at slike inntekter ikke kan benyttes til å dekke løpende utgifter. Dette er begrunnet med et ønske om ikke å redusere kommunens eller fylkeskommunens samlede formue og med behovet for å hindre mer eller mindre panikkartede salg av kapitalgjenstander for å løse akutte likviditetsproblemer. I tillegg til å finansiere investeringer, kan inntekter fra salg av fast eiendom benyttes til å foreta ekstraordinære nedbetalinger på lånegjeld.

De øvrige finansieringsformene for investeringsutgifter er låneopptak som diskutert i *"Lånefinansiering"* i kap. 4.7.1, og statlige tilskudd til investeringsformål.

Tabell 4.24 viser at vel 45 prosent av investeringsutgiftene ble finansiert ved bruk av lån i 1995. Dette gir et temmelig representativt bilde av låneandelen på første halvdel av 1990-tallet, men det er til dels store variasjoner fra år til år. Det synes å være en viss sammenheng mellom størrelsen på netto driftsresultat og andelen av investeringene som lånefinansieres. I 1991 da låneandelen var vel 53 prosent, utgjorde netto driftsresultat bare 2,4 prosent av driftsinntektene. I 1994 utgjorde netto driftsresultat 5,1 prosent av driftsinntektene samtidig som låneandelen var knapt 40 prosent. Dette indikerer at investeringsutgiftene er mer stabile over tid enn størrelsen på nettodriftsresultat, og at endringer i netto driftsresultat, ihvertfall på kort sikt, i større grad påvirker låneandelen enn omfanget av investeringene.

I gjennomsnitt lånefinansierer fylkeskommunene en større andel av investeringene enn kommunene. I 1995 var f.eks. fylkeskommunenes (ekskl. Oslo) låneandel 61 prosent, mens kommunene (ekskl. Oslo) lånefinansierte 47 prosent av investeringene. Oslo hadde i 1995 en låneandel på vel 6 prosent.

4.7.3 Overskudd fra forretningsdrift

Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift kan organiseres som forvaltningsbedrifter eller aksjeselskap. Forvaltningsbedriftene reguleres av kommuneloven, mens aksjeselskaper reguleres av aksjeloven. Før 1993 var det ulike regler mht. delegering av prisfastsettelse i hhv. forvaltningsbedrifter og aksjeselskap. Kommunestyret kunne ikke delegere prisfastsettelsen i kommunale forvaltningsbedrifter når disse hadde monopol. Dette delegasjonsforbudet er imidlertid opphevet i den nye kommuneloven som trådde i kraft 1. januar 1993.

Dersom forretningsdriften går med overskudd, kan dette være med på å finansiere annen tjenesteproduksjon, f.eks. innen undervisningssektoren og helse- og sosialsektoren. For kommunale og fylkeskommunale forvaltningsbedrifter finnes det ingen regler eller lover for uttak av overskudd eller andre kapitaloverføringer. Kommunen og fylkeskommunen hefter uansett for all gjeld og kan fritt overføre

midler mellom forvaltning og bedrift. For aksjeselskaper inneholder aksjeloven regler for uttak av utbytte og andre overføringer fra selskapet til eierne.

Tabell 4.25: Netto tilskudd til kommunale foretak. Kommuneforvaltningen. Millioner kroner. 1993-1995.

	1993	1994	1995
Fylkeskommunene (ekskl. Oslo)	474	389	403
Kommunene (ekskl. Oslo)	-496	-559	-403
Oslo	491	610	542
Sum	469	449	542

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996

Tabell 4.25 gir en oversikt over netto tilskudd til kommunale og fylkeskommunale foretak. Oversikten er basert på nasjonalregnskapets definisjoner hvor forretningsdriften omfatter boliger til utleie, kinoer, samferdselsbedrifter, diverse kommunal næringsvirksomhet og salg av konsesjonskraft.

I 1995 utgjorde kommuneforvaltningens netto tilskudd til kommunale foretak vel 540 millioner kroner. Situasjonen er imidlertid svært forskjellig for hhv. kommuner og fylkeskommuner. Mens kommunene utenom Oslo fikk overført vel 400 millioner kroner fra foretakene, hadde fylkeskommunene netto tilskudd i samme størrelsesorden. For Oslo utgjør netto tilskudd til kommunale foretak vel 540 millioner kroner. Av dette er 90 prosent overføringer til Oslo Sporveier A/S.

Eierkommunenes inntekter fra kraftutbygging

Kommuner og fylkeskommuner har betydelige eierinteresser i kraftforetak. Mer enn halvparten av kraftproduksjonen er eid av kommuner og fylkeskommuner. Dersom det ikke er overinvestert, bør kraftverkene minst gi normal kapitalavkastning til eierne. Eierne av kraftforetak kan få avkastning i form av verdistigning på aksjer eller andeler og i form av utbytte fra foretakene. Verdiskapningen kan også tas ut ved f.eks. disponering av kraft til under markedspris. En fordel for eierne kan være at kraftproduksjon kan gi opphav til grunnrente, og dermed høyere avkastning enn i annen virksomhet. Bortsett fra eventuell grunnrente, er fordelene ved kraftproduksjon de samme som ved annen privat eller offentlig næringsvirksomhet.

De kommunene som eier kraftverk er i liten grad sammenfallende med de kommuner hvor kraftverkene ligger. De største kommunale kraftverkseierne er hovedsakelig bykommuner som ikke har kraftverk i egen kommune. Men også en rekke fylkeskommuner har betydelige eierinteresser.

Kraftforetakene har ulik praksis når det gjelder å disponere eventuelle overskudd. En del foretak bruker hele overskuddet til å styrke egenkapitalen, mens andre velger å avsette deler av overskuddet til utbytte for eierne. Hovedinntrykket fra NOU 1992: 34 «Skatt på kraftselskap» og Ot. prp. nr. 23 «Skattlegging av kraftforetak» er imidlertid at eierne tar ut relativt lite utbytte i forhold til de oppnådde resultatene. I 1994 var samlet overskudd (etter skatt) i kommunale, fylkeskommunale og felleskommunale kraftverk vel 2 milliarder kroner. Eiernes utbytte utgjorde 910 millioner kroner. Til sammenlikning var kommunesektorens skatteinntekter fra kraftforetak (inkl. konsesjonsavgift og konsesjonskraft) 2,7 milliarder kroner i 1993, jf. tabell 4.21.

I 1991 var verdien av realkapitalen i kraftforsyningen nærmere 200 milliarder kroner, noe som er nesten like mye som i industrien i Fastlands-Norge. Egenkapitalen i kraftselskapene er høy sammenliknet med annen næringsvirksomhet. Sett på bakgrunn av at energiloven legger opp til forretningsmessig drift av kraftforetak, skulle kommunesektorens eierinteresser i kraftforsyningen kunne utgjøre et betydelig inntektspotensiale.

4.8 NÆRMERE OM BRUKERBETALING FOR ENKELTE KOMMUNALE TJENESTER

4.8.1 Tekniske tjenester

4.8.1.1 Lov- og regelverk for avgiftsfastsetting

Vann- og kloakkavgifter

Kommunene har lovhjemmel for å kreve inn vann- og kloakkavgifter. Lov og forskrifter bygger på det prinsipp at brukere av fast eiendom fullt ut skal dekke alle kostnader i forbindelse med alle offentlige vann- og kloakkanlegg. Brukerbetalingen skal utformes som en engangsavgift i tillegg til årlige avgifter.

Kommunenes frihet til å fastsette avgiftsnivået er begrenset av selvkostprinsippet. Bare kommunens faktiske utgifter på vann- og kloakksektoren kan kreves dekket gjennom avgiftene. Det er likevel anledning til å la avgiftsinntektene overstige utgiftene for et enkelt år dersom avgiftene innenfor en periode på 3-5 år holder seg innenfor rammen av de nødvendige utgifter. Kommunene er ikke forpliktet til å kreve inn vann- og kloakkavgifter. De kan velge helt eller delvis å finansiere vann- og kloakkavgiftene over det ordinære kommunebudsjettet.

Avgiftene skal i størst mulig grad fastsettes etter prinsippet om nytte-beskatning. Det innebærer at avgiftene bør gi uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte eiendom med vann- og kloakkanlegg. Kommunene har derfor anledning til å differensiere avgiften mellom ulike brukere.

Renovasjonsavgiften

Forurensningsloven gir kommunene anledning til å ta betalt for innsamling, mottak, oppbevaring og behandling av avfall. Brukerbetalingen skal fastsettes slik at inntektene samlet sett ikke overstiger kommunens utgifter på avfallssektoren. Brukerbetalingen kan imidlertid overstige utgiftene enkelte år forutsatt at inntektene ikke overstiger utgiftene over en periode på inntil 5 år. I avfallssektoren er kommunene forpliktet til å følge selvkostprinsippet. De kan ikke subsidiere tjenesten over det ordinære kommunebudsjettet.

Nytte-beskatningsprinsippet gjelder også for renovasjonsavgiften. Betalingssatsene skal fastsettes i forhold til hva det koster å betjene den enkelte avfallsleverandør. Det gis altså adgang til en differensiering av avgiftene begrunnet i varierende kostnader ved å betjene ulike brukergrupper. Det er imidlertid ikke anledning til å differensiere avgiften etter sosiale kriterier, f.eks. inntekt.

Feieavgift

Brannvernloven bestemmer at kommunen kan innføre feieavgift til dekning av lovbestemt feiing. Det er ingen bestemmelser i lov eller forskrift om nivået på denne avgiften.

4.8.1.2 Forskjeller i avgiftsnivå mellom kommuner

Avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing

Huseiernes Landsforbund har siden 1991 utarbeidet statistikk over kommunale avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. For å få sammenliknbare tall, er avgiftene beregnet for en standard bolig på 110 kvadratmeter med ett mål tomt, vannforbruk på 175 kubikkmeter, en årlig feiing av et pipeløp og ukentlig tømming av en 120 liters søppelkasse.

I årene 1991-1994 omfattet undersøkelsen 100 av de største kommunene i landet. Undersøkelsen for 1995 ble utført av Statistisk sentralbyrå på oppdrag fra Huseiernes Landsforbund. Samtidig ble 22 mindre kommuner inkludert i utvalget. Dette innebærer likevel at kommuner med over 10 000 innbyggere er betydelig overrepresentert i utvalget.

I gjennomsnitt betaler eieren av en standard bolig 4 685 kroner i kommunale avgifter til vann, kloakk, renovasjon og feiing. Avgiftsnivået varierer fra 2 502 kroner i Kvinnherad til 8 055 kroner i Frogn. I 22 av de 122 kommunene er avgiftsnivået lavere enn 3 500 kroner. 15 kommuner har et avgiftsnivå over 6 000 kroner.

Tabell 4.26: Avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. Kroner pr. standard bolig. Kommunene gruppert etter fylke.[1] *1995.*

Fylke	Antall komm.	Vann	Kloakk	Renov.	Feiing	Totalt
Østfold	7	1 292	2 778	996	159	5 225
Akershus	17	2 118	2 169	1 009	157	5 454
Oslo	1	582	1 064	1 355	98	3 099
Hedmark	7	1 963	2 968	947	189	6 067
Oppland	7	1 787	2 261	1 048	180	5 276
Buskerud	9	1 628	2 718	1 095	114	5 556
Vestfold	5	812	2 076	1 063	143	4 094
Telemark	6	1 154	2 564	1 124	150	4 993
Aust-Agder	3	1 148	2 273	920	157	4 498
Vest-Agder	4	853	2 217	1 150	145	4 364
Rogaland	10	1 122	1 397	983	101	3 603
Hordaland	8	1 208	1 382	1 083	197	3 869
Sogn og Fjordane	2	1 174	1 190	1 009	170	3 542
Møre og Romsdal	6	1 202	1 285	1 329	157	3 973
Sør-Trøndelag	5	1 702	2 132	1 228	170	5 232
Nord-Trøndelag	7	1 979	2 112	1 149	200	5 440
Nordland	8	1 113	1 151	1 194	142	3 599
Troms	5	1 269	1 145	1 411	191	4 017
Finnmark	5	1 196	981	1 183	129	3 489
Samlet	122	1 462	1 970	1 098	156	4 685

1) Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.26 viser avgiftene på vann, kloakk, renovasjon og feiing for kommunene gruppert etter fylke. De totale avgiftene på en standard bolig er lavest i Oslo, Finnmark, Sogn og Fjordane og Troms, mens avgiftsnivået er høyest i Hedmark, Buskerud og Akershus. I Oslo ligger avgiftene nærmere 34 prosent under landsgjennomsnittet, mens avgiftsnivået i Hedmark ligger nærmere 30 prosent over landsgjennomsnittet.

Tabell 4.27 viser avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Det er ingen klar sammenheng mellom kommunestørrelse og avgiftsnivå. Forskjellen i avgiftsnivå mellom kommuner med under 5 000 innbyggere og kommuner med over 20 000 innbyggere er 1 prosent. De minste kommunene har noe høyere vannavgifter enn de største, men til gjengjeld lavere kloakkavgifter.

Tabell 4.27: Avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. Kroner pr. standard bolig. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.[1)] *1995.*

Antall innbyggere	Antall komm.	Vann	Kloakk	Renov.	Feiing	Totalt
0 – 3 000	9	1 299	1 596	1 154	150	4 199
3 000 – 5 000	8	1 704	1 884	1 095	197	4 880
5 000 – 10 000	9	1 285	1 394	1 252	131	4 061
10 000 – 20 000	56	1 608	2 067	1 089	158	4 922
20 000 – 50 000	31	1 341	2 105	1 051	154	4 651
50 000 -	9	1 100	1 926	1 103	142	4 271
Samlet	122	1 462	1 970	1 098	156	4 685

1) Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.28 dokumenterer en klar sammenheng mellom avgiftsnivå og kommunenes inntektsnivå. I kommuner med frie inntekter under 16 000 kroner pr. innbygger betaler huseierne i gjennomsnitt mer enn 4 800 kroner i avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. I kommuner med frie inntekter over 20 000 kroner pr. innbygger er avgiftsnivået i underkant av 3 800 kroner. Det er i første rekke vann- og kloakkavgiftene som samvarierer med kommunenes inntektsnivå. Det er ingen klar sammenheng mellom frie inntekter og renovasjons- og feieavgifter.

Tabell 4.28: Avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. Kroner pr. standard bolig. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger[1)2)] *. 1995.*

Frie inntekter i kr. pr. innbygger	Antall komm.	Vann	Kloakk	Renov.	Feiing	Totalt
12 000 – 14 000	30	1 360	2 269	1 061	156	4 846
14 000 – 16 000	59	1 565	2 067	1 105	163	4 899
16 000 – 18 000	16	1 511	1 745	1 077	140	4 473
18 000 – 20 000	8	1 414	1 365	1 127	146	4 052
20 000 – 30 000	8	1 152	1 297	1 162	150	3 761

Tabell 4.28: Avgifter på vann, kloakk, renovasjon og feiing. Kroner pr. standard bolig. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger[1)2)] *. 1995.*

Frie inntekter i kr. pr. innbygger	Antall komm.	Vann	Kloakk	Renov.	Feiing	Totalt
Samlet	121	1 470	1 977	1 096	156	4 699

1) Uveide gjennomsnitt.
2) Oslo er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nærmere om brukerbetaling i avløpssektoren

Essilfie (1996) har foretatt en omfattende undersøkelse av investeringer, utgifter og brukerbetaling i den kommunale avløpssektoren. I prosjektet beregnes årskostnad pr. abonnent i 1994 og brukerbetaling pr. abonnent i 1994. Undersøkelsen gir komplette data for 418 av landets 435 kommuner.

Årskostnaden omfatter påløpte driftsutgifter i 1994 og beregnet kapitalkostnad. Kapitalkostnaden er beregnet som en annuitet over investeringenes økonomiske levetid. Det er forutsatt en økonomisk levetid på 20 år og som rentesats benyttes gjeldende rente på lån med 20 års løpetid i Kommunalbanken pluss ett prosentpoeng. I beregningene er refusjoner og tilskudd til investeringer trukket fra. De beregnede årskostnadene reflekterer kommunenes faktiske ressursinnsats i avløpssektoren og gir følgelig ikke et direkte uttrykk for objektive kostnadsforhold. Brukerbetalingen omfatter både tilknytningsavgift og årsavgift. En abonnent er definert som tre personenheter.

I gjennomsnitt er årskostnaden pr. abonnent 2 161 kroner og brukerbetalingen 1 897 kroner pr. abonnent, noe som gir en gjennomsnittlig kostnadsdekning på 88 prosent. Det er betydelig variasjon mellom kommunene både i beregnet årskostnad og innkrevd gebyr. Beregnet årskostnad pr. abonnent varierer fra 285 kroner i Moskenes til 10 945 kroner i Engerdal. Brukerbetalingen varierer fra 63 kroner pr. abonnent i Flakstad til 11 020 kroner pr. abonnent i Stryn.

Det er gjennomgående slik at kommuner med høye årskostnader pr. abonnent også har høy brukerbetaling pr. abonnent. Men brukerbetalingen øker ikke i takt med kostnadene, slik at kostnadsdekningen reduseres når de beregnede årskostnadene øker. De 40 kommunene med beregnet årskostnad pr. abonnent under 1 000 kroner har en gjennomsnittlig kostnadsdekning på 116 prosent. Til sammenlikning har de 44 kommunene med årskostnad pr. abonnent over 5 000 kroner en kostnadsdekning på 40 prosent.

Tabell 4.29 viser beregnet årskostnad pr. abonnent, brukerbetaling pr. abonnent og kostnadsdekning for kommunene gruppert etter fylke. Årskostnaden pr. abonnent er høyest blant kommunene i Hedmark, Oppland, Buskerud og Agderfylkene, og lavest blant kommunene i Sør-Trøndelag, Nordland, Troms og Finnmark. Vi ser også at de fylkene med høye kostnader gjennomgående har høy brukerbetaling pr. abonnent, men likevel lav kostnadsdekning.

Tabell 4.29: Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter fylke. 1994.

Fylke	Antall kommuner	Årskostnad i kr pr. abonnent	Brukerbet. i kr pr. abonnent	Kostnadsdekning (pst.)
Østfold	18	2 556	2 243	0,88
Akershus	22	2 320	1 826	0,79
Oslo	1	2 424	2 376	0,98
Hedmark	22	2 783	2 187	0,79
Oppland	26	3 525	2 350	0,67
Buskerud	19	2 972	2 272	0,76
Vestfold	15	1 953	2 191	1,12
Telemark	18	2 512	1 619	0,64
Aust-Agder	15	3 391	2 718	0,80
Vest-Agder	15	2 796	2 137	0,76
Rogaland	23	1 992	1 674	0,84
Hordaland	32	1 849	2 109	1,14
Sogn og Fjordane	24	1 689	1 489	0,88
Møre og Romsdal	33	1 713	1 442	0,84
Sør-Trøndelag	25	1 211	1 166	0,96
Nord-Trøndelag	24	2 076	2 105	1,01
Nordland	45	1 184	1 063	0,90
Troms	23	1 172	1 322	1,13
Finnmark	18	1 091	970	0,89
Samlet	418	2 161	1 897	0,88

Kilde: Essilfie (1996)

Tabell 4.30 viser kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren for kommunene gruppert etter antall innbyggere. En første observasjon er at de beregnede enhetskostandene avtar med økende kommunestørrelse. I gjennomsnitt har kommunene med færre enn 1 000 innbyggere en årskostnad mer enn 80 prosent over landsgjennomsnittet. Til tross for at de minste kommunene har høye kostnader pr. abonnent, ligger brukerbetalingen pr. abonnent betydelig under landsgjennomsnittet.

Når kostnadene pr. abonnent avtar med kommunestørrelse og brukerbetalingen pr. abonnent øker med kommunestørrelse, vil kostnadsdekningen øke med kommunestørrelse. Kostnadsdekningen er i gjennomsnitt under 40 prosent i kommunene med færre enn 2 000 innbyggere. Til sammenlikning er kostnadsdekningen over 90 prosent i kommunene med over 20 000 innbyggere.

Tabell 4.30: Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. 1994.

Antall innbyggere	Antall kommuner	Årskostnad i kr pr. abonnent	Brukerbet. i kr pr. abonnent	Kostnadsdekning (pst.)
0 – 1 000	17	3 984	1 335	0,34
1 000 – 2 000	67	3 221	1 148	0,36
2 000 – 3 000	59	2 608	1 369	0,52
3 000 – 4 000	48	2 455	1 444	0,59
4 000 – 5 000	39	2 331	1 446	0,62
5 000 – 10 000	91	2 203	1 687	0,77
10 000 – 20 000	58	2 309	2 027	0,88
20 000 – 50 000	30	2 031	1 894	0,93
50 000 -	9	2 065	2 033	0,98
Samlet	418	2 161	1 897	0,88

Kilde: Essilfie (1996)

Tabell 4.31 viser kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren for kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger. Hovedtendensen er at både brukerbetaling pr. abonnent og kostnadsdekning avtar med økende inntektsnivå. La oss for eksempel sammenlikne kommunene med frie inntekter pr. innbygger mellom 12 000 og 14 000 kroner pr. innbygger og kommunene med frie inntekter mellom 20 000 og 25 000 kroner pr. innbygger. Det er liten forskjell i årskostnad pr. abonnent mellom de to kommunegruppene, men i kommunene med frie inntekter pr. innbygger mellom 12 000 og 14 000 kroner ligger brukerbetalingen pr. abonnent 90 prosent høyere enn i kommunene med frie inntekter pr. innbygger mellom 20 000 og 25 000 kroner. Mens kommunene med frie inntekter pr. innbygger mellom 12 000 og 14 000 kroner pr. innbygger i gjennomsnitt har en kostnadsdekning på over 90 prosent, har kommunene med frie inntekter pr. innbygger mellom 20 000 og 25 000 kroner pr. innbygger en kostnadsdekning på under 50 prosent.

Kommunene med frie inntekter over 25 000 kroner pr. innbygger har relativt høye årskostnader, noe som har sammenheng med at vi i denne gruppen finner mange små kommuner. Brukerbetalingen pr. abonnent ligger likevel klart under landsgjennomsnittet og det er disse kommunene som har den laveste kostnadsdekningen i avløpssektoren.

Tabell 4.31: Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.[1)] *1994.*

Frie inntekter pr. innbygger	Antall kommuner	Årskostnad i kr pr. abonnent	Brukerbet. i kr pr. abonnent	Kostnadsdekning (pst.)
12 000 – 14 000	34	2 232	2 083	0,93
14 000 – 16 000	120	2 001	1 881	0,94
16 000 – 18 000	94	2 262	1 548	0,68
18 000 – 20 000	57	2 133	1 478	0,69
20 000 – 25 000	74	2 319	1 097	0,47

Tabell 4.31: Kostnader og brukerbetaling i avløpssektoren. Kommunene gruppert etter frie inntekter pr. innbygger.[1)] *1994.*

Frie inntekter pr. innbygger	Antall kommuner	Årskostnad i kr pr. abonnent	Brukerbet. i kr pr. abonnent	Kostnadsdeknin g (pst.)
25 000 – 30 000	24	2 682	1 194	0,45
30 000 -	14	3 107	1 351	0,43
Samlet	417	2 116	1 815	0,86

1) Oslo er ikke inkludert.

Kilde: Essilfie (1996)

Det er gjennomgående slik at kommuner med høye årskostnader pr. abonnent også har høy brukerbetaling pr. abonnent. Det kan derfor virke paradoksalt at de minste kommunene, som har de høyeste kostnadene pr. abonnent, har lave avgifter pr. abonnent, jf. tabell 4.30. Tabell 4.31 gir en forklaring på det tilsynelatende paradokset. De minste kommunene har høye frie inntekter pr. innbygger. Den lave brukerbetalingen pr. abonnent kan følgelig forklares ved at brukerbetalingen i større grad påvirkes av inntektsnivået enn av kostnadsnivået i disse kommunene.

4.8.2 Barnehager

4.8.2.1 Retningslinjer for fastsettelse av foreldrebetaling i barnehager

Barnehageloven gir ingen bestemmelser om kommunenes adgang til å kreve foreldrebetaling for opphold i barnehager. I St.meld. nr. 8 (1987-88) «Barnehager mot år 2000» er det gitt uttrykk for at staten bør dekke om lag 40 prosent av de samlede driftsutgiftene til barnehager, mens kommunene og foreldrene til sammen bør dekke 60 prosent av utgiftene. Ved full barnehagedekning bør fordelingen mellom foreldrene og kommunene være 30 prosent på hver.

Hverken lov eller forskrifter setter grenser for kommunenes frihet til å fastsette barnehagesatsene. Det er derfor tvilsomt om man kan fastslå at kommunene ved fastsetting av satsene maksimalt kan kreve at foreldrene betaler det som er kommunens selvkost siden dette prinsippet ikke er fastslått i lov eller forskrift. Det kan på den annen side hevdes at det betydelige statstilskuddet til barnehager er et moment som trekker i retning av at selvkostprinsippet bør legges til grunn også her.

I praksis er det betydelig kommunal subsidiering av barnehagetilbudet. Beregninger foretatt av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (juni 1996) tyder på at 30 prosent av utgiftene til kommunale barnehager ble finansiert av kommunenes frie inntekter i 1994. Statstilskuddet utgjorde 40 prosent av utgiftene og foreldrebetalingen 30 prosent.

I private barnehager som står for en stadig økende andel av barnehagetilbudet, har foreldrebetalingen større betydning enn i kommunale barnehager. I 1994 utgjorde foreldrebetalingen 44 prosent av inntektene. Om lag 40 prosent av utgiftene ble dekket gjennom statstilskudd, mens de resterende 16 prosent finansieres gjennom kommunale tilskudd og andre inntekter.

4.8.2.2 Forskjeller i barnehagesatser mellom kommuner

Statistisk sentralbyrå gjennomfører en utvalgsundersøkelse av foreldrebetalingen for heldagsopphold i barnehager to ganger hvert år. Undersøkelsen foretas på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet og omfatter Oslo og 6 kommuner i hvert

av de øvrige fylkene. I det følgende presenteres tall basert på utvalgsundersøkelsen i august/september 1995. Undersøkelsen gir bl.a. informasjon om betalingssats for heldagsplass i kommunale barnehager og private barnehager med kommunal støtte i august 1995. Årsbetalingen for ett barn er en beregnet størrelse som framkommer ved å multiplisere betalingssatsen for august måned med antall betalinger i løpet av året. Da mange kommuner har inntektsgraderte betalingssatser, er det i undersøkelsen beregnet betalingssatser for husholdninger på tre ulike inntektsnivåer. Det benyttes brutto årsinntekt i husholdningen på hhv. 100 000, 250 000 og 375 000 kroner. Undersøkelsen gir informasjon om eventuell søskenmoderasjon og det beregnes betalingssatser for både ett og to barn. I det følgende analyseres årsbetalingen for ett barn. Da 107 av de 109 kommunene i utvalget gir søskenmoderasjon, er det relativt sterk samvariasjon mellom betalingssatsene for hvv. ett og to barn. Analyse av årsbetalingen for to barn vil følgelig gi omtrent samme resultat.

For en husholdning med brutto årsinntekt på 250 000 kroner er gjennomsnittssatsen 24 638 kroner. Det er imidlertid betydelig variasjon i foreldrebetalingen. Betalingssatsen varierer fra 17 850 kroner i Sandnes til 34 540 kroner i Orkdal. 9 av de 109 kommunene har en betalingssats under 20 000 kroner, mens 4 har en betalingssats over 30 000 kroner. I 55 prosent av kommunene er foreldrebetalingen mellom 23 000 og 27 000 kroner. Nærmere halvparten av de 109 kommunene i utvalget hadde inntektsgraderte satser. Foreldrebetalingen for en husholdning med brutto årsinntekt på 100 000 kroner er i gjennomsnitt 30 prosent lavere enn for en husholdning med en inntekt på 250 000 kroner. Det er relativt liten forskjell i foreldrebetaling mellom husholdninger med årsinntekt på hhv. 250 000 og 375 000 kroner.

Tabell 4.32 viser foreldrebetalingen for kommunene gruppert etter fylke. For en husholdning med brutto årsinntekt på 250 000 kroner er foreldrebetalingen lavest blant kommunene i Finnmark, Rogaland og Sogn og Fjordane. Oslo og kommunene i Hordaland og Sør-Trøndelag har de høyeste betalingssatsene. I Oslo er betalingssatsen vel 25 prosent høyere enn landsgjennomsnittet. Foreldrebetalingen ligger 10 prosent under landsgjennomsnittet i Finnmark. Også når vi betrakter foreldrebetalingen for husholdninger med inntekt på 375 000 kroner representerer Oslo og Finnmark ytterpunktene.

Inntektsgraderingen kommer først og fremst til uttrykk når vi betrakter betalingssatsene for en husholdning med brutto årsinntekt på 100 000 kroner. Det synes å være en viss sammenheng mellom sentralitet og omfanget av inntektsgraderte betalingssatser. Mens inntektsgraderingen er sterk i Akershus, Oslo og Rogaland, benytter samtlige utvalgskommuner i Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms flate satser.

Tabell 4.32: Foreldrebetaling i barnehager, kroner pr. heldagsplass pr. år. Kommunene gruppert etter fylke.[1)] *1995.*

Fylke	Antall kommuner	Brutto årsinntekt (kr)		
		100 000	250 000	375 000
Østfold	6	17 284	26 736	26 736
Akershus	6	5 425	23 879	30 490
Oslo	1	6 710	31 130	33 165
Hedmark	6	25 557	25 557	25 557
Oppland	6	22 283	24 289	24 289
Buskerud	6	12 807	24 700	26 893

Tabell 4.32: Foreldrebetaling i barnehager, kroner pr. heldagsplass pr. år. Kommunene gruppert etter fylke.[1)] *1995.*

Fylke	Antall kommuner	Brutto årsinntekt (kr)		
		100 000	250 000	375 000
Vestfold	6	10 815	25 690	27 789
Telemark	6	11 213	24 603	27 234
Aust-Agder	6	14 205	23 183	26 558
Vest-Agder	6	13 523	24 235	29 533
Rogaland	6	8 243	22 233	26 710
Hordaland	6	14 614	27 401	29 638
Sogn og Fjordane	6	16 378	22 505	23 678
Møre og Romsdal	6	23 925	24 814	24 814
Sør-Trøndelag	6	26 015	27 390	27 390
Nord-Trøndelag	6	25 812	25 812	25 812
Nordland	6	23 283	23 283	24 541
Troms	6	23 979	23 979	23 979
Finnmark	6	17 791	22 112	23 382
Samlet	109	17 297	24 638	26 452

1) Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 4.33 viser foreldrebetalingen i barnehager for kommunene gruppert etter antall innbyggere. For husholdninger med brutto årsinntekt på 375 000 kroner stiger foreldrebetalingen med kommunestørrelse. Blant kommunene med færre enn 3 000 innbyggere er betalingssatsene 11 prosent under landsgjennomsnittet. Til sammenlikning er foreldrebetalingen 14 prosent over landsgjennomsnittet i de største kommunene. Det er tilsvarende sammenheng mellom kommunestørrelse og foreldrebetaling for husholdninger med årsinntekt på 250 000 kroner.

Det er en klar sammenheng mellom inntektsgradering og urbaniseringsgrad. Omfanget av inntektsgradering er størst i de største kommunene, noe som resulterer i at betalingssatsene avtar med kommunestørrelse for husholdninger med en brutto årsinntekt på 100 000 kroner.

Tabell 4.33: Foreldrebetaling i barnehager, kroner pr. heldagsplass pr. år. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.[1)] *1995.*

Antall innbyggere	Antall kommuner	Brutto årsinntekt (kr)		
		100 000	250 000	375 000
0 – 3 000	16	19 307	22 720	23 642
3 000 – 5 000	18	16 087	23 705	25 069
5 000 – 10 000	27	19 703	24 240	25 988
10 000 – 20 000	19	18 630	25 734	28 084
20 000 – 50 000	19	14 376	24 947	27 379

Tabell 4.33: Foreldrebetaling i barnehager, kroner pr. heldagsplass pr. år. Kommunene gruppert etter antall innbyggere.[1] *1995.*

Antall innbyggere	Antall kommuner	Brutto årsinntekt (kr)		
		100 000	250 000	375 000
50 000 –	9	12 595	28 107	30 103
Samlet	109	17 297	24 638	26 452

1) Uveide gjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 4.34 er kommunene gruppert etter nivået på frie inntekter pr. innbygger. For husholdninger med hhv. 250 000 og 375 000 kroner i brutto årsinntekt er det en klar tendens til at foreldrebetalingen avtar med økende kommunalt inntektsnivå. I kommuner med frie inntekter pr. innbygger under 14 000 kroner pr. innbygger ligger f.eks. foreldrebetalingen 9 prosent over landsgjennomsnittet for en husholdning med brutto årsinntekt på 250 000 kroner. Til sammenlikning ligger foreldrebetalingen 11 prosent under landsgjennomsnittet i kommuner med frie inntekter over 20 000 kroner pr. innbygger. Forskjellen i betalingssatser mellom de to kommunegruppene er nærmere 5 000 kroner pr. år.

Tabell 4.34: Foreldrebetaling i barnehager, kroner pr. heldagsplass pr. år. Kommunene gruppert etter frie inntekter i kroner pr. innbygger.[1)2)] *1995.*

Frie inntekter i kr pr. innbygger	Antall kommuner	Brutto årsinntekt (kr)		
		100 000	250 000	375 000
12 000 – 14 000	15	17 080	26 766	28 126
14 000 – 16 000	42	17 619	25 476	27 365
16 000 – 18 000	22	15 577	23 677	26 781
18 000 – 20 000	14	17 901	23 821	24 365
20 000 –	15	19 272	21 900	23 240
Samlet	108	17 394	24 578	26 390

1) Uveide gjennomsnitt.
2) Oslo er ikke inkludert.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

4.8.3 Pleie- og omsorg

4.8.3.1 Retningslinjer for fastsettelse av betalingssatser

Betalingsordningene og nivået på brukerbetalingen varierer alt etter hvilken boform den enkelte har. Skillet går i hovedsak mellom alders- og sykehjem på den ene siden, og omsorgsboliger, boliger for funksjonshemmede og egne hjem på den andre siden. Kommunenes adgang til å kreve betaling for disse tjenestene er hjemlet i forskjellige lover og forskrifter.

Brukerbetaling i institusjon

Brukerbetaling i institusjon skal dekke alle oppholds- og pleieutgifter utenom rent personlige ting. Forskriftene skiller imidlertid ikke mellom de ulike tjenestene beboerne betaler for, f.eks. bofunksjonen kontra pleie- og omsorgsfunksjonen. Brukerbetalingen er utformet slik at kommunen kan kreve refusjon i brukernes samlede inntekter. Statlige forskrifter setter en øvre grense for beregning av betalingssatser. Av inntekter inntil folketrygdens grunnbeløp betales maksimalt 75 prosent minus et fribeløp på 6 000 kroner. Av inntekter utover folketrygdens grunnbeløp betales inntil 85 prosent. Inntektsgrunnlaget er all inntekt på grunnlag av pensjon, andre trygdeytelser, arbeids- og kapitalinntekter og fratrukket skatt og renteutgifter. Formue inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Betalingen begrenses dersom brukeren forsørger hjemmeboende ektefelle og barn.

Brukerbetaling for hjemmebaserte tjenester

Det har vært en rekke endringer i regelverket for fastsettelse av betalingssatser for hjemmebaserte tjenester i løpet av 1990-tallet. Fram til oktober 1991 var det bare selvkostprinsippet som begrenset kommunenes fastsettelse av brukerbetaling for hjemmehjelp. Da kommunene fikk anledning til å ta betalt for hjemmesykepleie, ble det innført inntektsgraderte betalingssatser for samlet brukerbetaling til hjemmehjelp, hjemmesykepleie og korttidsopphold i institusjoner. Husstander med inntekt (nettoinntekt før særfradrag) under 2G ble helt fritatt for betaling.

Fra 1. januar 1994 ble de årlige utgiftstakene opphevet, men allerede høsten 1994 vedtok Stortinget å innføre et generelt utgiftstak for personer med lav inntekt. Brukere med inntekt under 2G skal etter dette ikke betale mer enn 50 kroner pr. måned.

4.8.3.2 Forskjeller i betalingsordninger og betalingssatser for hjemmebaserte tjenester

Brukerbetalingsordninger for hjemmetjenester kan deles i tre grupper (Otnes 1995):
- Abonnementsordninger
- Kombinasjonsordninger
- Timesatsordninger

I en abonnementsordning betaler brukerne en fast pris pr. måned uavhengig av behov og mottatt hjelpevolum. Ordningen omfatter vanligvis både hjemmehjelp og hjemmesykepleie, men en del kommuner inkluderer også bl.a. vaktmestertjenester, matombringing og trygghetsalarm. Abonnementsordninger er særlig gunstig for personer som mottar mye hjelp, mens brukere som mottar mindre hjelp vil betale forholdsvis mer for de tjenestene de mottar. Prisen på et abonnement er i noen grad gjort avhengig av brukernes inntekt og av hjelpebehov.

Kombinasjonsordninger fungerer omtrent på samme måte som abonnementsordninger ved at brukerne betaler en fast abonnementssats pr. måned. Men i tillegg tilbys personer med et lavt hjelpebehov eller med behov for sporadisk hjelp ulike særordninger. En kan si at kombinasjonsordninger, i større grad enn rene abonnementsordninger, skjermer personer med et lavt forbruk av tjenestene.

Timesatsordninger er basert på at brukerne betaler pr. time eller pr. besøk for hjemmehjelp, hjemmesykepleie og eventuelle andre tjenester som tilbys. Timeprisen kan variere etter brukernes inntekt og kommuner som benytter timesatsordninger har ofte et utgiftstak eller et timetak som beskytter brukere med et stort hjelpebehov.

En undersøkelse fra mai 1995 blant et utvalg på 141 kommuner (Otnes 1995) viser at kombinasjonsordning er den vanligste brukerbetalingsordningen. 45 prosent av utvalgskommunene benyttet denne betalingsordningen. De resterende 55 prosent av kommunene fordeler seg likt på abonnementsordning og timesatsordning. Trenden er at stadig flere kommuner benytter abonnementsordning eller kombinasjonsordning og at stadig færre kommuner benytter timesatsordning.

Nærmere halvparten av utvalgskommunene hadde betalingsfritak for personer med lav inntekt, og betalingsfritak synes å være mest utbredt blant kommuner med timesatsordninger. Det er først og fremst brukere med inntekt under 2G som har betalingsfritak. Mens mer enn 95 prosent av brukerne med inntekt over 2G betaler egenandel, gjelder dette mindre enn halvparten av brukerne med inntekt under 2G.

Tabell 4.35: Betalingssatser i hjemmetjenesten for kommuner med abonnementsordninger. Kroner pr. måned. 1995.

Inntekt	Andel brukere[1)]	Laveste bet.sats	Gj.snittlig bet.sats	Høyeste bet.sats
Under 2G	56,5	0	35	60
2-3G	23,5	100	326	1 020
3-4G	9,0	184	563	1 020
4-5G	3,9	184	786	1 213
Over 5G	4,1	184	1 013	1 560
	100,0			

1) Omfatter samtlige utvalgskommuner, også de med kombinasjonsordninger og timesatsordninger.

Kilde: Otnes (1995)

Variasjonen i betalingssatser mellom kommuner synes å øke med brukernes inntektsnivå. Dette framgår av tabell 4.35 som viser variasjonen i betalingssatser for de 39 utvalgskommunene med abonnementsordning. Mer enn halvparten av brukerne har en inntekt under 2G, og disse omfattes av utgiftstaket på 50 kroner pr. måned. Betalingssatsene for denne gruppen varierer fra 0 til 60 kroner pr. måned. Det er altså en av utvalgskommunene som har en betalingssats som er høyere en de tillatte 50 kroner.

For de øvrige inntektsgruppene er det betydelige variasjoner i betalingssatsene kommunene imellom. For brukere med inntekt mellom 2 og 3G varierer abonnementsprisen fra 100 til vel 1 000 kroner pr. måned. For brukere med inntekt over 5G er laveste betalingssats under 200 kroner og høyeste betalingssats over 1 500 kroner. Da det er store variasjoner både i betalingsordninger og skjermingsordninger kommunene imellom, er det vanskelig å foreta ordinære grupperingsanalyser av betalingssatsene. Otnes analyserer imidlertid hvordan andelen av brukerne som betaler for tjenestene og brukerbetalingens andel av driftsutgiftene varierer mellom kommuner etter innbyggertall og inntektsnivå.

Det er en klar sammenheng mellom urbaniseringsgrad og andelen av brukerne som betaler for tjenestene. I kommuner med færre enn 5 000 innbyggere betaler 70 prosent av brukerne for tjenestene. Dette er betydelig høyere enn i kommuner med mer enn 10 000 innbyggere, hvor andelen betalende brukere er 40 prosent. Målt som andel av brutto driftsinntekter, er brukerfinansieringen høyest i de største og de

minste kommunene. I kommunene med over 10 000 innbyggere og kommuner med færre enn 5 000 innbyggere er andelen om lag 4 prosent. I kommuner med mellom 5 000 og 10 000 innbyggere utgjør brukerbetalingen vel 3 prosent av utgiftene.

Når kommunene er gruppert etter nivået på frie inntekter pr. innbygger, framgår det at andelen betalende brukere øker med inntektsnivå. I kommunene med frie inntekter under 15 000 kroner pr. innbygger er det mindre enn 40 prosent av brukerne som betaler for tjenestene. Til sammenlikning er andelen betalende brukere over 70 prosent i kommunene med frie inntekter over 15 000 kroner pr. innbygger.

Til tross for at andelen betalende brukere øker med inntektsnivå, er det en klar tendens til at brukerbetalingens andel av utgiftene avtar med kommunens inntektsnivå. I kommunene med frie inntekter under 15 000 kroner pr. innbygger utgjør brukerbetalingen nærmere 4 prosent av utgiftene, mot vel 2 prosent i kommuner med frie inntekter over 20 000 kroner pr. innbygger.

At andelen betalende brukere øker med kommunens inntektsnivå samtidig som brukerbetalingens andel av utgiftene reduseres kan skyldes ulike forhold. For det første vil kommuner med høye inntekter gjennomgående ha høye utgifter, noe som isolert sett reduserer brukerfinansieringsandelen. For det andre kan kommune med lave inntekter ha høyere betalingssatser for brukere med høy inntekt. Vi vet f.eks. at dette er tilfelle for foreldrebetaling i barnehager. Dette kan gi betydelige inntekter fra brukerbetaling selv om det er relativt få betalende brukere.

4.8.3.3 Brukerbetalingsutvalget

I juni 1995 oppnevnte regjeringen et utvalg for å vurdere finansierings- og brukerbetalingsordninger i pleie- og omsorgstjenesten, heretter kalt Brukerbetalingsutvalget. Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget er bl.a. at det fram til 2030 vil være en sterk vekst i antall eldre. Beregninger viser at utgiftene i pleie- og omsorgssektoren vil øke med 70 prosent fra i dag til 2030. Det er videre grunn til å anta at fremtidens eldre vil stille større krav til kvalitet og variasjon i tilbudet av pleie- og omsorgstjenester enn dagens eldre. De vil også ha et høyere inntektsnivå og større evne til å betale for tjenestene. I statsrådsforedraget i forbindelse med oppnevningen av utvalget heter det bl.a. at framtidige finansieringsordninger bør bidra til at brukerbetaling kan finansiere en større andel av utgiftene i pleie- og omsorgssektoren enn i dag.

Oppnevningen av Brukerbetalingsutvalget har også sammenheng med at dagens betalingsordninger har åpenbare svakheter. Forskriftene for betaling for institusjonsopphold skiller ikke mellom de ulike tjenestene brukerne betaler for. Videre er det slik at de som bor i eget hjem vanligvis betaler fullt ut for sin egen bolig. Utgiftene til bofunksjonen i alders- og sykehjem blir derimot finansiert over institusjonens budsjett. Mange som bor i kommunale omsorgsboliger betaler heller ikke fullt ut for sin bolig siden kommunene ofte krever en husleie som ikke fullt ut reflekterer de faktiske kostnadene.

Finansieringen av helsetjenester til pleie- og omsorgstrengende er regulert etter hvor tjenesten mottas eller utføres. Personer som bor i omsorgsboliger eller egne hjem betaler for legehjelp, fysioterapi, medisiner m.m. på lik linje med befolkningen for øvrig. Beboerne i alders- og sykehjem får derimot disse tjenestene dekket av institusjonens sammensatte tilbud.

I mandatet er Brukerbetalingsutvalget bedt om å beskrive og vurdere dagens betalingsordninger. Det skal spesielt se på situasjonen med to forskjellige betalingsordninger for hhv. tjenester i og utenfor institusjon. Utvalget bes spesielt utrede en betalingsordning hvor det skilles mellom ulike kostnadselementer. Disse er betaling for selve bofunksjonen, for mat og andre daglige utgifter, for pleie- og omsorg-

stjenester og for legetjeneste, fysioterapi, medisiner, tekniske hjelpemidler m.v. Utvalget skal også vurdere behovet for skjermingsordninger for storforbrukere og for personer med lav inntekt eller formue.

4.9 OPPSUMMERING

Kommunesektoren har ansvaret for vesentlige oppgaver innen tjenesteyting og samfunnsutbygging. For å løse disse oppgavene legger sektoren beslag på en betydelig del av landets ressurser. Det kommer bl.a. til uttrykk ved at kommunesektorens inntekter utgjør om lag 18 prosent av bruttonasjonalprodukt. Kommunesektorens tre hovedinntektskilder er lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling.

Lokale skatteinntekter

Lokale skatter utgjør 45 prosent av kommunesektorens inntekter. Både for kommuner og fylkeskommuner er skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere den klart viktigste skatteformen. Men spesielt kommunenes skatteinntekter er spredt på relativt mange skatteformer. I tillegg til den personlige inntektsskatten, mottar kommunene formuesskatt fra personlige skattytere, inntektsskatt fra selskaper og f.o.m. inntektsåret 1997 naturressursskatt fra kraftforetak. Kommunene kan videre skrive ut eiendomsskatt i områder som helt eller delvis er utbygd på byvis og på verker og bruk i andre områder. Nærmere halvparten av kommunene har også valgt å skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatteutvalget har i sin utredning NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» foreslått å endre eiendomsskatteloven slik at alle kommuner får anledning til å skrive ut eiendomsskatt. Fylkeskommunene kan verken kreve inn formuesskatt eller eiendomsskatt.

Formelt kan kommuner og fylkeskommuner fritt velge skattesatser innefor nasjonalt definerte rammer. Dette gjelder for alle lokale skatter unntatt naturressursskatten. Siden 1979 har imidlertid alle kommuner benyttet lovens maksimale skattesatser på inntekt og formue, og alle fylkeskommuner har benyttet de høyeste tillatte inntektsskattesatser etter innføringen av direkte fylkesskatt i 1977. Beskatningsfriheten synes å være mer reell for eiendomsskatten i den forstand at skattesatsene varierer mellom kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt.

Statlige overføringer

Statlige overføringer til kommunesektoren utgjør 40 prosent av inntektene, og mer enn 60 prosent av dette er rammeoverføringer gjennom inntektssystemet. Dette er midler som fordeles etter objektive kriterier, og som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Fra 1997 tas det i bruk et nytt og revidert inntektssystem. Det nye systemet er i stor grad basert på Inntektssystemutvalgets anbefalinger i NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem». Inntektssystemets primære oppgave er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Dette ivaretas først og fremst gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. Inntektssystemet består i tillegg av skjønnstilskudd og regionalpolitisk motiverte tilskudd.

Øremerkede tilskudd er tilskudd som skal benyttes til spesielle formål. Hovedhensikten med slike tilskudd er å vri den lokale ressursinnsatsen mot områder som er høyt prioritert av statlige myndigheter. Innenfor det ordinære kommuneopplegget for 1996 er det om lag 100 øremerkede ordninger. Det aller meste av midlene går til formål innen helse- og sosialsektoren, utdanningssektoren og barnehager.

Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 har Stortinget vedtatt at nærmere 15 prosent av ordinære øremerkede midler skal legges inn i inntektssystemet i 1997 eller 1998. Tilskudd utenfor det ordinære kommuneopplegget omfatter tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger.

Brukerbetaling

Brukerbetaling har fått økende betydning for finansieringen av kommunesektoren de siste 15 årene og utgjør nå om lag 12 prosent av inntektene. Brukerbetaling har vesentlig større betydning for kommunene enn for fylkeskommunene. Nærmere to tredeler av kommunenes brukerbetalingsinntekter kommer i form avgifter på VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon), foreldrebetaling i barnehager og egenandeler i pleie- og omsorgstjenesten.

Kommunenes anledning til å kreve brukerbetaling er i stor grad regulert av et nasjonalt lov- og regelverk. Det samme gjelder friheten til å fastsette betalingssatser. For enkelte brukerbetalingsordninger er det fastsatt klare maksimumsgrenser, f.eks. at omfanget av brukerbetalingen ikke må overstige kostnadene ved å produsere tjenestene. Innefor disse rammene er det imidlertid stor variasjon i betalingssatser kommunene imellom. Forskjellene i betalingssatser skyldes i stor grad ulike økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger har f.eks. lavere avgifter på VAR-tjenester og lavere foreldrebetaling i barnehager enn kommuner med lave frie inntekter pr. innbygger.

Låneopptak og finansiering av investeringer

Kommuners og fylkeskommuners mulighet til å ta opp lån er begrenset av kommuneloven og låneopptak skal godkjennes av hhv. fylkesmann og departement. Hovedregelen er at lånemidler bare kan benyttes til kapitalformål, mens driftsutgifter skal finansieres av de løpende inntektene. I tillegg er det anledning til å ta opp lån til likviditetsformål og til å dekke et eventuelt regnskapsmessig underskudd.

De senere årene har om lag 45 prosent av investeringsutgiftene vært finansiert ved låneopptak. De resterende 55 prosent finansieres ved overskudd på driften, ved statlige investeringstilskudd eller ved salg av fast eiendom.

Kraftutbygging og kommuneøkonomi

Kraftkommunene blir ofte trukket fram i debatter om kommunaløkonomiske forhold. Det har sammenheng med at en rekke kraftkommuner har bedre økonomiske rammebetingelser og en høyere standard på tjenestetilbudet enn andre kommuner. Dels fordi kraftutbygginger kan gi utbyggingskommunene høye inntekter og dels fordi en vesentlig del av disse inntektene ikke omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Kraftvirksomhet påvirker kommunenes og fylkeskommunenes økonomi på flere måter. For det første betaler kraftforetakene inntektsskatt og (f.o.m. inntektsåret 1997) naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Dette er inntekter som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. I tillegg kommer eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter som ikke omfattes av inntektsutjevningen.

Kommuner og fylkeskommuner står også som eiere av en vesentlig del av kraftforetakene. Det er særlig de store byene som eier betydelig produksjonskapasitet. Kraftverkene bør minst kunne gi normal kapitalavkastning. I tillegg kan grunnrenten i kraftproduksjonen gi eierne større avkastning enn det som er vanlig i andre

næringer. Med den nye energiloven som legger opp til forretningsmessig drift av kraftforetak, skulle kommunesektorens eierinteresser i kraftforsyningen kunne utgjøre et betydelig inntektspotensiale.

Forskjeller i inntektssammensetning

Det går et prinsipielt skille mellom lokale eller egne inntekter på den ene siden, og statlige overføringer på den andre. Skatteinntekter og brukerbetaling kan betraktes som lokale inntekter, og deres andel av de samlede inntektene gir uttrykk for graden av egenfinansiering. Kommuner og fylkeskommuner med lav egenfinansiering er relativt sett mer avhengige av statlige overføringer enn andre kommuner og fylkeskommuner.

Det er betydelig variasjon i egenfinansieringsandelen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Blant kommunene varierer egenfinansieringsandelen fra 22 til 80 prosent, og blant fylkeskommunene fra 30 til 65 prosent. Det er først og fremst små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i distriktene som har lav egenfinansieringsandel og høy overføringsandel. Unntaket fra denne regelen er små kraftutbyggingskommuner som kan ha svært høy egenfinansiering. I tillegg til kraftkommunene, er det større kommuner og kommuner og fylkeskommuner på det sentrale østlandsområdet, samt Rogaland, som har relativt høy egenfinansieringsandel.

Den lave egenfinansieringsandelen blant små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i distriktene skyldes særlig tre forhold. For det første har de ofte et svakt næringsgrunnlag og dermed lave skatteinntekter. For det andre mottar de betydelige rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, dels fordi de har lave skatteinntekter og dels fordi de har et høyt beregnet utgiftsbehov. For det tredje nyter de godt av tilskuddsordninger som har en regionalpolitisk begrunnelse.

Forskjeller i inntektsnivå

Det er betydelige forskjeller i inntektsnivå mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. De frie inntektene som består av ordinær skatt på inntekt og formue og rammeoverføringer gjennom inntektssystemet, varierer i forholdet 4:1 mellom kommunene og nesten i forholdet 2:1 mellom fylkeskommunene.

Forskjellene i frie inntekter skyldes dels at variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Men også etter at det er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov, er det store inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det er særlig Oslo, små utkantkommuner, kommunene i Akershus og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge som skiller seg ut med et høyt inntektsnivå etter at det er korrigert for forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

KAPITTEL 5

Kommunefinansiering i andre land

5.1 INNLEDNING

De fleste land har en mer eller mindre selvstendig kommuneforvaltning hvor inntektsgrunnlaget til en viss grad er lokalt forankret. Med lokalt forankrede inntekter menes lokale skatteinntekter og inntekter fra brukerbetaling. Men samtidig er det betydelige forskjeller mellom land når det gjelder graden av desentralisert oppgaveløsning og graden av lokal finansiering. I *"Omfang og finansiering av kommunesektoren i utvalgte europeiske land"* i kap. 5.2 gis det en kort oversikt over finansiering av kommunesektoren i utvalgte vest-europeiske land.

Kommuneforvaltningen i Norge har betydelige likhetstrekk med lokalforvaltningen i Sverige og Danmark. I alle de skandinaviske landene har lokalforvaltningen ansvar for prioritering og produksjon av viktige velferdsgoder som undervisning, helse- og sosialoppgaver og teknisk sektor. I Norge og Danmark er det mellomnivået (fylkeskommunene og amtskommunene) som har ansvar for videregående opplæring, mens det i Sverige er kommunene som har ansvar for denne tjenesten. I Sverige er ansvaret for primærhelsetjenesten lagt til landstingene, mens det i Norge og Danmark er tillagt kommunene.

Lokalforvaltningen i de skandinaviske landene skiller seg vesentlig fra andre vest-europeiske land både i omfang, organisering og finansiering. Begrepet «den skandinaviske modellen» i kommunesammenheng, henspeiler ofte på den rolle sektoren spiller i utforming og gjennomføring av offentlig politikk og nasjonale målsettinger. Vi finner likevel betydelige forskjeller i finansieringssystem mellom de tre skandinaviske landene. Dette framgår av *"Sverige"* i kap. 5.3 og *"Danmark"* i 5.4 som gir en nærmere omtale av finansieringen av kommunesektoren i hhv. Sverige og Danmark.

Kommunesektoren har, relativt sett, betydelig mindre omfang i England enn i de skandinaviske landene. Det har bl.a. sammenheng med at oppgaver som i de skandinaviske landene er lagt til kommuneforvaltningen, i England enten utføres i statlig eller privat sektor. Det er likevel av interesse å studere det engelske finansieringssystemet, først og fremst fordi det har vært betydelige endringer i de kommunale beskatningsformene de senere årene. *"England"* i Kap. 5.5 gir en nærmere beskrivelse av finansieringssystemet for kommunesektoren i England.

"Oppsummering" i Kap. 5.6 oppsummerer diskusjonen av finansieringssystemene i Sverige, Danmark og England. Det legges særlig vekt på erfaringer og aspekter ved finansieringssystemene som kan sette det norske systemet inn i et større perspektiv.

5.2 OMFANG OG FINANSIERING AV KOMMUNESEKTOREN I UTVALGTE EUROPEISKE LAND

Kommunesektorens betydning for et lands økonomi bestemmes i hovedsak av oppgavedelingen mellom forvaltningsnivåene og av det samlede omfanget av offentlig tjenesteproduksjon. I tabell 5.1 synes det å være en sammenheng mellom disse to elementene. Jo høyere offentlig konsum er i forhold til bruttonasjonalproduktet, desto høyere er kommunalt konsum i forhold til offentlig konsum. Det er altså større innslag av desentralisert oppgaveløsning i land hvor offentlig tjenesteproduksjon har et stort omfang.

Tabell 5.1: Kommunalt konsum som andel av bruttonasjonalproduktet (BNP) og offentlig konsum, og offentlig konsum som andel av bruttonasjonalprodukt. Utvalgte europeiske land. 1992.

Land	Kommunalt konsum som andel av BNP (pst.)	Kommunalt konsum som andel av offentlig konsum (pst.)	Offentlig konsum som andel av BNP (pst.)
Sverige	20,0	71,0	27,8
Danmark	18,0	69,0	25,4
Finland	16,0	64,0	24,9
Norge	13,0	59,0	21,5
Storbritannia	8,0	36,0	22,3
Nederland	7,0	47,0	14,5
Frankrike	5,0	26,0	18,6
Tyskland	3[1)]	17[1)]	17,9

1) Tallene omfatter ikke regionnivået.

Kilde: OECD

Som tabell 5.1 viser skiller de nordiske landene, som også omfatter Finland, seg klart ut med høyt kommunalt konsum målt i forhold til bruttonasjonalprodukt. Det framgår også at kommunesektoren har større betydning for gjennomføringen av offentlig politikk i de nordiske landene sammenlignet med andre europeiske land. I alle de nordiske landene utgjør kommunalt konsum mer enn halvparten av offentlig konsum.

Den skandinaviske modellen kjennetegnes av kommuner som har ansvar for et bredt spekter av servicefunksjoner. Dette kommer til uttrykk ved at kommunesektoren har ansvaret for en større andel av offentlig oppgaveløsning enn i andre europeiske land. Omfanget av kommunalt konsum i forhold til offentlig konsum viser at de skandinaviske landene, i større grad enn andre europeiske land, har en desentralisert oppgaveløsning.

Tabell 5.2: Fordeling av kommunesektorens inntekter på skatt, statlige overføringer og andre inntekter i utvalgte europeiske land. Prosent. 1992.

Land	Skatt	Overføring	Andre	Sum
Sverige	67,8	17,1	15,1	100,0
Danmark	47,1	43,1	9,8	100,0
Norge	44,9	41,1	14,0	100,0
Frankrike	44,2	36,4	19,4	100,0
Finland	46,4	35,1	18,5	100,0
Tyskland	30,8	33,2	36,0	100,0
Storbritannia	10,7	73,8	15,5	100,0
Nederland	6,4	72,8	20,8	100,0

Kilde: OECD

Tabell 5.2 viser kommunesektorens inntekter fordelt på lokale skatteinntekter, statlige overføringer og andre inntekter i utvalgte europeiske land. Andre inntekter omfatter bl.a brukerbetaling, inntekter fra kommunal forretningsdrift, utleie og salg av kommunale eiendommer.

Det er store variasjoner mellom landene når det gjelder betydningen av lokale skatteinntekter. Skatteandelen varierer fra 6 prosent i Nederland til 68 prosent i Sverige. De nordiske landene skiller seg ut ved at skatteinntektene har relativt stor betydning for finansieringen av kommunal tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging. Tabell 5.3 gir en oversikt over hvilke lokale skatteformer som benyttes i utvalgte europeiske land. Det framgår at eiendomsskatt og inntektsskatt for personer er de vanligste lokale skatteformene. Inntektsskatt fra bedrifter og formuesskatt er mindre utbredt som lokale skatter.

Med unntak av Sverige, er eiendomsskatten en lokal skatt i alle landene som inngår i oversikten. I alle land unntatt Nederland og Storbritannia mottar kommunesektoren inntektsskatt fra personer. I Nederland og Storbritannia kan kommunene bare kreve inn eiendomsskatt. Da eiendomsskatten som regel vil gi et lavere skatteproveny enn inntektsskatten, bidrar dette til å forklare den lave skatteandelen i Nederland og Storbritannia.

Norge og Tyskland skiller seg ut ved at kommunesektorens skatteinntekter er spredt på relativt mange skatteformer. I de to landene mottar kommunesektoren inntektsskatt fra personer og bedrifter, formuesskatt og eiendomsskatt. Ingen andre land i oversikten har lokal formuesskatt.

Tabell 5.3: Oversikt over lokale skatter i utvalgte europeiske land. 1992.

Land	Inntektsskatt for personer	Inntektsskatt for bedrifter	Eiendomsskatt	Formuesskatt
Norge	x	x	x	x
Sverige	x			
Danmark	x	x	x	
Finland	x	x	x	
Nederland			x	
Storbritannia			x	
Frankrike	x		x	
Tyskland	x	x	x	x

Kilde: OECD

5.3 SVERIGE

5.3.1 Innledning

I perioden 1960-1980 fikk kommunesektoren stadig større betydning for svensk økonomi. Målt som andel av bruttonasjonalprodukt, økte kommunesektorens konsum- og investeringsutgifter fra 10 til 22 prosent. Etter 1980 har veksten i kommunesektoren vært noe svakere enn veksten i bruttonasjonalprodukt.

Den svake utviklingen i svensk økonomi de senere årene, med bl.a. høy arbeidsledighet og underskudd i offentlige finanser, har også satt kommuneøkonomien under press. Kommunesektorens konsum, målt i faste priser, ble redusert med 2,6 prosent fra 1990 til 1995 og antall ansatte ble redusert med nesten 10

prosent. Samtidig har det vært en betydelig økning i etterspørselen etter kommunale tjenester, bl.a. har antall grunnskoleelever økt med 6,5 prosent og antall eldre over 80 år med 13 prosent. Utviklingen synes å ha resultert i betydelige effektivitetsøkninger og raskere omstilling. Det kan ikke observeres påtakelige svekkelser av tjenestetilbudet på sentrale velferdsområder som helse og utdanning.

Samtidig med den svake økonomiske utviklingen, har det vært betydelige endringer i den statlige styringen av kommunesektoren. En ny kommunelov gir kommuner og landsting større frihet til å utforme sin organisasjon og til å velge former for sin forvaltning. Den statlige styringen av kommunesektoren har endret karakter fra detaljstyring til rammestyring og i 1993 ble det innført et nytt overføringssystem. Det nye systemet innebar bl.a. at en rekke øremerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd.

5.3.2 Lokale skatteinntekter

Skattegrunnlaget

I Sverige har de kommunale beskatningsformene endret seg i takt med ekspansjonen av kommunesektoren. Fram til om lag 1920 var eiendom det dominerende skatteobjektet. I løpet av 1920-årene ble kommuneskatten gradvis en blanding av inntekts- og eiendomsskatt, og i 1953 ble eiendomsskatten avviklet som en særskilt kommunal skatteform. Etter skattereformen i 1990 og 1991 inngår heller ikke inntekter fra eiendommer i det kommunale inntektsskattegrunnlaget.

Fram til 1985 kunne kommunene beskatte bedriftsinntekt innenfor rammen av inntektsskatten. Da bedriftsskatten i sin helhet ble overført til staten, utgjorde den om lag 7 prosent av kommunesektorens skatteinntekter. Det var særlig i hovedstadsområdet bedriftsskatten hadde stor betydning.

I dag består kommunenes og landstingenes skatteinntekter utelukkende av inntektsskatt for personer. Den lokale inntektsskatten omfatter i hovedsak lønnsinntekt, pensjoner og trygdeytelser. Skatt på kapitalinntekt tilfaller staten.

Beskatningsfrihet

Svenske kommuner og landsting kan i prinsippet fritt fastsette inntektsskattesatsene. Det foreligger ikke statlige rammer for det lokale skattenivået i form av lovbestemte minimums- eller maksimumssatser. På 1990-tallet har imidlertid staten benyttet ulike virkemidler for å hindre en økning i det lokale skattenivået.

Den statlige reguleringen av skattesatsene var sterkest i årene 1991-1993 hvor det var innført skattestopp. Det innebar at kommuner og landsting ikke kunne benytte høyere skattesatser enn i 1990. Hensikten med skattestoppen var å begrense økningen i de kommunale utgiftene og å hindre at virkningen av skattereformen i 1990 og 1991 skulle undergraves gjennom kommunale skatteøkninger. Skattestoppen virket etter hensikten og resulterte i en svak nedgang i skattesatsene for kommunesektoren som helhet.

Skattenivået holdt seg stort sett uendret også i 1994, da skattestoppen ble opphevet. Grunnen til dette var at staten ga bonustilskudd til kommuner og landsting som ikke økte skattesatsene. Fra 1994 til 1995 økte skattetrykket i gjennomsnitt med nærmere 0,5 prosentpoeng for kommunesektoren som helhet, og det har også vært en svak økning i skattenivået fra 1995 til 1996. På bakgrunn av det økende skattetrykket har den svenske regjeringen foreslått å redusere overføringene til kommuner og landsting som i 1997 og 1998 øker skattesatsene ut over nivået i 1996. Dersom forslaget blir vedtatt, vil overføringene bli redusert med et beløp som tilsvarer halvparten av de økte skatteinntektene som følger av skatteøkningen.

I 1996 har svenske kommuner i gjennomsnitt en inntektsskattesats på vel 21 prosent. Det er imidlertid betydelig variasjon kommunene imellom. Skattesatsene varierer fra 14,86 prosent i kommunen med lavest skattenivå, til 23,15 prosent i kommunen med høyest skattenivå. Skattesatsene varierer mindre mellom landstingene, fra 9,2 til 11,7 prosent. Forskjeller i skattesatser mellom kommuner og mellom landsting skyldes dels at oppgavefordelingen mellom kommuner og landsting varierer noe fra län til län. Samlet skatt til kommuner og landsting varierer fra 25,7 prosent til 32,9 prosent kommunene imellom. I to tredeler av kommunene er samlet skatt til kommuner og landsting mellom 30 og 32 prosent.

I Sverige er det slik at velstående kommuner gjennomgående har lavere skattesatser enn mindre velstående kommuner. Med en velstående kommune menes her en kommune med høyt inntektsskattegrunnlag pr. innbygger. Det er følgelig to motstridende effekter når det gjelder sammenhengen mellom inntektsskattegrunnlag og kommunens skatteinntekter. Velstående kommuner vil ha høyere skatteinntekter enn mindre velstående kommuner dersom skattenivået er det samme. Men lavere skattesatser i de mer velstående kommunene trekker i motsatt retning. Blant svenske kommuner er det den første effekten som dominerer. Det innebærer at velstående kommuner, til tross for lavere skattesatser, har høyere skatteinntekter enn mindre velstående kommuner.

I Sverige blir inntektsskatten til kommuner og landsting i første omgang innbetalt til staten. Kommunesektorens skatteinntekter utbetales på forskudd med endelig avregning når ligningsresultatene er klare. Det svenske systemet for utbetaling av kommunalskatter ble endret f.o.m. 1993. Tidligere ble den forskuddsvise utbetalingen basert på siste tilgjengelig regnskap uten framskriving av skattegrunnlaget. I år med sterk lønns- og sysselsettingsvekst innebar dette systemet betydelige etterbetalinger fra staten. Fra 1993 har skatteanslagene vært basert på mer realistiske prognoser, noe som har redusert omfanget av avregninger i ettertid.

5.3.3 Statlige overføringer

Det svenske overføringssystemet ble betydelig endret i 1993 da en rekke øremerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd. Etter reformen har om lag 70 prosent (1995) av de statlige overføringene kommet i form av rammetilskudd. Blant de øremerkede tilskuddene er det særlig tilskudd til flyktninger og arbeidsmarkedstiltak som har stort omfang.

I Sverige ble et nytt rammefinansieringssystem tatt i bruk fra 1996. Systemet består av følgende tre elementer:

- Et tillegg eller fradrag for forskjeller i skattegrunnlag
- Et tillegg eller fradrag for forskjeller i beregnet utgiftsbehov
- Et fast tilskudd pr. innbygger til kommuner og landsting

Formålet med inntekts- og utgiftsutjevningen er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det faste tilskuddet pr. innbygger ivaretar behovet for inntektstilførsel fra staten til de to lavere forvaltningsnivåene. Det vises til NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» for en helhetlig omtale av det svenske rammefinansieringssystemet. Den følgende framstillingen vil utelukkende fokusere på den delen av systemet som ivaretar inntektsutjevning eller utjevning av forskjeller i skattegrunnlag.

I Sverige har skatteutjevningssystemet blitt endret flere ganger det siste tiåret. En av årsakene til endringene har vært at inntektsutjevningen var utformet slik at kommuner som økte skattesatsene fikk økte overføringer fra staten. Inntekt-

sutjevningen var med andre ord utformet slik at den stimulerte til skatteøkninger lokalt.

Fram til 1993 fikk svenske kommuner og landsting kompensasjon i forhold til et garantert skattegrunnlag. Det garanterte skattegrunnlaget varierte mellom kommuner og ivaretok forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov hadde et høyt garantert skattegrunnlag, mens kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov hadde et lavt garantert skattegrunnlag. En kan si at utgiftsutjevningen var en integrert del av inntektsutjevningen. Det tilordnede tilskuddet omtales derfor som utjevningstilskudd.

Dersom kommunens eller landstingets eget skattegrunnlag var lavere enn det garanterte skattegrunnlaget, ble det utbetalt utjevningstilskudd. Fram til 1989 ble tilskuddsbeløpet beregnet som differansen mellom det garanterte skattegrunnlaget og kommunens eget skattegrunnlag, multiplisert med den kommunale skattesatsen. Dette innebærer at en økning i skattesatsen med ett prosentpoeng gir lik inntektsøkning i kommuner med samme garanterte skattegrunnlag.

Systemet som gjaldt fram til 1989 kan illustreres ved et eksempel. Betrakt en kommune hvor skattegrunnlaget er 100 000 kroner pr. innbygger. Det garanterte skattegrunnlaget er 150 000 kroner pr. innbygger slik at kommunen mottar utjevningstilskudd. Størrelsen på tilskuddet vil imidlertid avhenge av den kommunale skattesatsen. Dersom kommunens skattesats er 15 prosent, blir tilskuddsbeløpet 7 500 kroner pr. innbygger. En økning i skattesatsen fra 15 til 20 prosent, vil øke tilskuddsbeløpet fra 7 500 til 10 000 kroner pr. innbygger. Denne egenskapen ved systemet innebærer at staten, gjennom overføringssystemet, subsidierer økte kommunale utgifter. I vårt eksempel er subsidiesatsen 33 prosent. Generelt vil subsidiesatsen avhenge av forholdet mellom kommunens eget skattegrunnlag og det garanterte skattegrunnlaget. Jo lavere kommunens skattegrunnlag er i forhold til det garanterte skattegrunnlaget, desto høyere blir subsidiesatsen.

Når utjevningssystemet belønner lokale skatteøkninger, kan skattetrykket bli høyere enn det som er ønskelig fra en samfunnsmessig synsvinkel. Og bakgrunnen for endringen i utjevningssystemet i 1989 var nettopp et ønske om å begrense skatteøkninger lokalt. Det ble da innført en terskelverdi for skattesatsen ved beregning av utjevningstilskudd. For kommuner med skattesats under terskelverdien, ble utjevningstilskuddet beregnet på samme måte som før. Det betyr at økte skattesatser fortsatt ble premiert i form av høyere utjevningstilskudd.

Omleggingen fikk imidlertid konsekvenser for kommuner med skattesats over terskelverdien. For disse kommunene ble utjevningstilskuddet beregnet som differansen mellom garantert skattegrunnlag og eget skattegrunnlag, multiplisert med terskelverdien. Det medførte at størrelsen på utjevningstilskuddet ble uavhengig av det kommunale skattenivået og at staten ikke lenger premierte skatteøkninger i form av økte overføringer. Omleggingen av utjevningssystemet i 1989 innebar altså at kommuner med høye skattesatser ikke lenger kunne øke overføringene ved å øke skattesatsene, mens dette fortsatt var mulig for kommuner med lave skattesatser.

Ved innføring av rammefinansiering i 1993 ble det, for kommunene, gjort et klarere skille mellom inntekts- og utgiftsutjevning. Utgiftsutjevningen ble utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner. Det betyr at tilskuddene til kommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger over landsgjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner med beregnet utgiftsbehov pr. innbygger under landsgjennomsnittet. Etter dette ble det i inntektsutjevningen gitt kompensasjon i forhold til det samme garanterte skattegrunnlaget for alle kommuner. Ved utformingen av inntektsutjevningen ble det videre lagt vekt på at kommunene ikke skulle kunne øke de statlige overføringene ved å øke skattesatsene. Det oppnås ved at beregningen av det inntektsutjevnende tilskuddet ikke baseres på kommunenes

egne skattesatser, men på normerte skattesatser. Etter 1993 er det i Sverige benyttet gjennomsnittlige skattesatser for hvert län.

Ulempen ved å benytte normerte skattesatser ved beregning av inntektsutjevnende tilskudd er at kommuner med lavere skattesats enn den normerte kan få redusert sine inntekter når skattegrunnlaget øker. Dette kan svekke kommunenes insentiver til å utvikle det lokale næringsgrunnlaget. Betydningen av denne effekten avhenger bl.a. av kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen. Jo lavere kompensasjonsgraden er, desto lavere er antall kommuner som får redusert sine inntekter når skattegrunnlaget øker. Dette var en av årsakene til at kompensasjonsgraden i den svenske inntektsutjevningen ble redusert til 95 prosent i 1993.

Det svenske rammefinansieringssystemet ble revidert i 1996. Det nye systemet medfører et klarere skille mellom inntekts- og utgiftsutjevning også for landstingene. Etter dette bygger overføringssystemene for hhv. kommuner og landsting på de samme prinsippene. Den viktigste endringen, i forhold til det tidligere overføringssystemet for kommunene, er at også inntektsutjevningen utformes som en ren omfordelingsordning. Det innebærer at det garanterte skattegrunnlaget eller referansenivået, settes lik det gjennomsnittlige skattegrunnlaget. Tilskudd til kommune og landsting med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner og landsting med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet. Dette betyr bl.a. at trekkordningen for kommuner med høyt skattegrunnlag blir svært omfattende.

5.3.4 Brukerbetaling

Brukerbetalingsordninger har fått stadig større utbredelse også i Sverige. I kommunene kreves det bl.a. betaling for tjenester innen teknisk sektor, barnehager og eldreomsorg. Men det kreves også betaling for kommunale musikkskoler og bruk av idrettsanlegg. Betaling for VAR-tjenestene (vann, avløp og renovasjon) er begrenset av selvkostprinsippet, og gjennomgående gir brukerbetalingen full kostnadsdekning for disse tjenestene. For barnehager og eldreomsorg er kostnadsdekningen hhv. 14 og 8 prosent.

I landstingene kreves det hovedsakelig brukerbetaling for tannhelsetjeneste, primærhelsetjeneste og sykehustjenester. Innefor tannhelsetjenesten er kostnadsdekningen nærmere 50 prosent, mens den for sykehus og primærhelsetjeneste er 15-20 prosent.

5.3.5 Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter og utgifter

På 1990-tallet har det vært betydelige ubalanser i svensk økonomi, med bl.a. store underskudd i offentlige finanser. For å styrke de offentlige finansene har regjeringen foreslått å innføre et tak på de offentlige utgiftene. Men ettersom staten ikke kan styre kommunesektorens utgifter direkte, må dette taket gis et annet innhold for kommuner og landsting enn for offentlig sektor for øvrig. Målet om utgiftsbegrensninger i kommunesektoren realiseres gjennom tiltak som påvirker inntektsutviklingen. I første halvdel av 1990-tallet har staten påvirket inntektsutviklingen gjennom regulering av overføringene og ved å begrense den lokale friheten til å øke skattesatsene. For årene 1997 og 1998 har regjeringen kommet overens med Svenska Kommunförbundet og Landstingsförbundet om retningslinjer for inntektsutviklingen i 1997 og 1998. I tillegg har regjeringen foreslått å innføre balansekrav for kommuner og landsting. I overenskomsten mellom regjeringen og kommuneforbundene er det lagt til grunn at overføringene til kommunesektoren skal være på samme

nominelle nivå i 1997 og 1998 som i 1996. Staten forplikter seg imidlertid til å kompensere endringer i oppgavefordeling og andre beslutninger som påvirker kommunesektorens utgifter eller inntektsgrunnlag. De to kommuneforbundene skal på sin side bidra til at det kommunale skattenivået ikke øker i løpet av 1997 og 1998. For ytterligere å motvirke økning i skattesatser har regjeringen foreslått å redusere rammeoverføringene dersom skattøren blir økt, jf. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 5.3.2.

På 1990-tallet har en del kommuner hatt problemer med å tilpasse utgiftene til de økonomiske rammebetingelser. I enkelte tilfeller har dette resultert i lånefinansiering av driftsutgifter, noe som bl.a. har vært mulig fordi det ikke foreligger nasjonale reguleringer av låneopptak. I mai 1995 ble det imidlertid nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere innføring av balansekrav og eventuelt å begrense lånefinansiering til investeringsformål. I sin rapport foreslår arbeidsgruppen at det innføres balansekrav for kommuner og landsting. Det innebærer bl.a. at budsjettet skal settes opp slik at inntektene ikke overstiger kostnadene og at eventuelle underskudd skal dekkes inn i løpet av to år. Regjeringen har foreslått at det innføres balansekrav for kommunene f.o.m. 1999 og for landstingene f.o.m. 2000. Som følge av forslaget om å innføre balansekrav blir det ansett som overflødig å innføre forbud mot å låne til drift.

5.4 DANMARK

5.4.1 Innledning

Ressursforbruket i den kommunale sektor i Danmark har, i likhet med andre vestlige land, vokst kraftig i tiden etter den andre verdenskrig. Målt som andel av bruttonasjonalproduktet, har de samlede kommunale utgiftene (inkl. pensjonsutgifter) vokst fra 22 prosent i 1970 til 32 prosent i 1994. Deler av denne veksten skyldes endringer i oppgavedelingen mellom forvaltningsnivåene.

Ved en omfattende kommunalreform i 1970 ble det foretatt store endringer både i kommuneinndelingen og i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene. Antall kommuner ble kraftig redusert og flere administrative oppgaver ble tillagt kommunene. Gjennom den nye kommuneinndelingen ble det etablert kommuner som i størrelse var stor nok til å løse flere og større oppgaver. Dette innebar at mange oppgaver som naturlig var knyttet til lokalsamfunnet, kunne overføres fra staten til kommunene. Når det gjaldt fordelingen av tilskudd skjedde det en overgang mot rammefinansiering og generelle statstilskudd.

5.4.2 Lokale skatteinntekter

Kommunene og amtskommunene har mulighet til å skrive ut skatt på eiendom og inntekt for personer. Når det gjelder inntektsskatt fra selskaper, får de danske kommunene en andel av disse overført fra staten. Eiendomsskatten i Danmark består av to komponenter: «grundskyld» og «dækningsavgift». «Grundskyld» skal bare skrives ut på grunnen, og ikke på bygninger. «Grundskyld» til kommunene varierer mellom 6 og 24 promille. Amtskommunene skriver ut «grundskyld» på 10 promille. I tillegg kan kommunene innkreve «dækningsavgift» på maksimum 10 promille fra eiere av private eiendommer som anvendes til visse ervervsmessige formål. For kommunesektoren som helhet utgjør eiendomsskatten om lag 8 prosent av de samlede skatteinntektene.

Den kommunale og amtskommunale inntektsskatten innkreves sammen med den statlige inntektsskatten og innbetales til Told- og skattestyrelsen som deretter avregner beløpet med kommunene.

I 1995 vedtok Folketinget endringer i finansieringssystemet for den danske kommunesektoren. Slik systemet fungerte før 1995 anslo kommunene selv størrelsen på skattegrunnlaget. Kommunene fikk deretter utbetalt skatteinntekter og inntektsutjevnende tilskudd på grunnlag av dette anslaget. Ved det endelige oppgjøret av skatteinntektene blir det foretatt en avregning overfor staten. Dette skjer to år etter. Etter endringene i 1995 kan kommunene fremdeles velge denne budsjetteringsmetoden. I tillegg ble det innført en alternativ budsjetteringsmetode som innebærer en statsgaranti mht. inntektsnivå. Kommunene får garantert et bestemt nivå på skattegrunnlaget. Det garanterte skattegrunnlaget bestemmes ut fra siste kjente skattetall. Deretter fremskrives skattegrunnlaget med en felles faktor for alle kommunene. Dersom det i ettertid, ved det endelige skatteoppgjøret, viser seg at det faktiske skattegrunnlaget ligger under garantinivået, får dette ingen konsekvenser for kommunene. I motsatt tilfelle, dersom skattegrunnlaget viser seg å ligge over garantinivået, beholder staten ekstrainntekten. Ved beregning av budsjettet for 1996 har om lag 20 prosent av de danske kommunene valgt alternativet med garanti.

I Danmark har kommunene, i prinsippet, frihet til selv å bestemme størrelsen på den kommunale skattesatsen. Dette har ført til stadige forhandlinger mellom kommunene og staten for å stabilisere skattesatsene. Til tross for dette har skattesatsene for kommunene og amtskommunene økt med gjennomsnittlig 0,34 prosentenheter fra 1994 til 1995. For kommunene varierte skattesatsene for 1995 mellom 13,5 prosent og 22,3 prosent, mens skattesatsen for amtskommunene varierte mellom 8,9 prosent og 10,9 prosent. I 85 prosent av kommunene er samlet inntektsskatt til kommune og amt mellom 29 prosent og 32 prosent.

5.4.3 Statlige overføringer

Det danske overføringssystemet har gjennomgått flere omfattende reformer de siste ti-årene. Den siste ble vedtatt i 1995 med virkning f.o.m. 1996 og innebærer betydelige endringer både i utgifts- og inntektsutjevningen. For inntektsutjevningen er utjevningsambisjonene redusert. Dette får konsekvenser for kommunene utenfor hovedstadsområdet som tidligere ble hevet til gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet. Etter den siste gjennomgangen ble kompensasjonsgraden redusert og referansepunktet endret. Kommunene utenfor hovedstadsområdet skal kompenseres for differansen mellom eget skattegrunnlag og gjennomsnittlig skattegrunnlag for hele landet.

Når det gjelder endringer i utgiftsutjevningen, vises det til gjennomgangen i NOU1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner».

Inntektsutjevning

Det er store forskjeller i skattegrunnlaget mellom kommunene. I kommunen med høyest skattegrunnlag er skattegrunnlag pr. innbygger 2,5 ganger høyere enn i kommunen med lavest skattegrunnlag. Forskjeller i skattegrunnlag utjevnes gjennom følgende utjevningsordninger:

- En utjevningsordning for alle primærkommunene
- En utjevningsordning for kommunene i hovedstadsområdet
- En utjevningsordning for kommuner med lavt skattegrunnlag
- En utjevningsordning for alle amtskommunene

Den første utjevningsordningen inkluderer alle kommunene. Her utjevnes 45 prosent av forskjellen mellom kommunenes skattegrunnlag og gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet. Denne utjevningsordningen er en ren omfordeling uten statstilskudd. Tilskudd til kommuner med skattegrunnlag pr. innbygger under landsgjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner med skattegrunnlag pr. innbygger over landsgjennomsnittet.

Den andre utjevningsordningen omfatter kun kommunene i hovedstadsområdet. Det utjevnes 40 prosent av forskjellen mellom kommunens eget skattegrunnlag og gjennomsnittlig skattegrunnlag i hovedstadsområdet. Begrunnelsen for en særskilt utjevningsordning mellom kommunene i hovedstadsområdet er forskjeller i inntektsgrunnlaget. I kommunene rundt hovedstaden er mange innbyggere bosatt i en kommune mens arbeidskommunen er en annen, noe som skaper store forskjeller i inntektsgrunnlag kommunene imellom.

En tredje ordning for inntektsutjevning av skattegrunnlaget mellom de danske kommunene, er en egen tilskuddsordning for kommuner med særlig svakt skattegrunnlag. Denne ordningen omfatter kommuner som har skattegrunnlag pr. innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Når det gjelder amtskommunene, utjevnes 80 prosent av forskjellene mellom eget skattegrunnlag og gjennomsnittlig skattegrunnlag pr innbygger. Denne tilskuddsordningen er også en ren omfordelingsordning.

I alle fire utjevningsordninger diskutert foran beregnes trekk og tilskudd med utgangspunkt i normerte skattesatser. Det betyr at tilskudd og trekk ikke påvirkes av hvilken skattesats den enkelte kommune og amtskommune velger.

5.4.4 Brukerbetaling

For å kunne innføre brukerbetaling på en kommunal tjeneste forutsettes det som regel hjemmel i lov. På de tjenestene hvor det er tillatt å innkreve brukerbetaling er det opp til kommunestyret selv å beslutte hvorvidt det skal kreves brukerbetaling og i så fall hvor mye.

Tjenester med brukerbetaling kan deles i fem hovedgrupper i det danske systemet:

- Vann, varme og avløp
- Barnehage, fritidsundervisning osv.
- Hjemmehjelp, sykehjem og andre institusjoner
- Inntekter ved salg – f.eks inngangsbilletter til svømmehaller
- Salg av ytelser til andre offentlige myndigheter

Når det gjelder vann, varme og avløp, er dette tjenester som kan belastes brukerne etter selvkostprinsippet. Selvkostprinsippet er fastsatt ved lov. Det er likevel anledning til å la avgiftsinntektene overstige utgiftene for et enkelt år så lenge inntekter og utgifter balanserer på noen års sikt.

For tjenester som hjemmehjelp, sykehjem, barnehage, fritidsundervisning osv. er det, av fordelingsmessige hensyn, fastsatt regler for beregning av takster som dekker en mindre del av utgiftene. Brukerbetaling for hjemmehjelpstjenester er avhengig av mottakerens inntekter. For barnehager er det fastsatt ved lov at foreldrebetalingen ikke kan overstige 30 prosent av kommunens utgifter. I tillegg skal det minimum ytes søskenmoderasjon på 33 1/3 prosent av betalingen pr. barn til familier med mer enn ett barn i barnehage. Kommunene står fritt til å ta lavere foreldrebetaling enn det loven foreskriver.

5.4.5 Gjeld og låneopptak

I løpet av 1970-årene ble kommunenes adgang til å ta opp lån sterkt begrenset slik at kommunene i dag kun har mulighet til å ta opp lån for finansiering av investeringsutgifter til forsyningsvirksomhet (vann, varme, avløp m.v.).

Kommunene råder hvert år over en låneramme som tilsvarer summen av investeringsutgiftene i tilknytning til vann, varme, avløp m.v.

Når det gjelder amtskommunene, har de frem til 1996 ikke hatt anledning til å ta opp lån. F.o.m. 1996 kan imidlertid amtskommunene lånefinansiere inntil 25 prosent av investeringsutgiftene.

5.4.6 Statlig styring

Den makro-økonomiske styringen av den danske kommunesektoren skjer på to måter. For det første fører staten tilsyn med kommunene og amtskommunene slik at gjeldende lover følges. Dessuten sørger staten for at utviklingen i kommuneøkonomien tilpasses den makroøkonomiske situasjonen for landet.

For primærkommunene er det et tilsynsråd i hvert amt som skal føre tilsyn med kommunene. Tilsynsmyndigehetene kan annullere beslutninger gjort av kommunestyret dersom beslutningen strider med lovgivningen eller mangler lovhjemmel. Når det gjelder amtskommunene, er det Indenrigsministeriet som utøver tilsyn med disse.

Når det gjelder styringen av kommunesektorens inntekter og innpassingen av inntektsrammene til de makroøkonomiske rammene, foregår dette gjennom forhandlinger mellom staten og kommunesektoren. Dette samarbeidet bygger på enighet om at det er Regjeringen og Folketingets ansvar å fastsette de økonomiske og politiske mål for kommunesektoren. Ettersom de danske kommunene i utgangspunktet har beskatningsfrihet må det eksistere et samarbeid mellom staten og kommunesektoren for å hindre en sterkere vekst i kommunale utgifter enn det landet, sett under ett, kan tåle.

Budsjettsamarbeidet mellom staten og kommunene bygget i begynnelsen av 1980-tallet på henstillinger fra staten, basert på forhandlinger mellom staten og kommunale organisasjoner, om å overholde visse rammer for både veksten i de totale utgiftene og utviklingen i skattøret.

I 1983 begynte regjeringen med sanksjoner i form av nedskjæringer av det generelle tilskuddet for å inndra det overskuddet man fikk som følge av at veksten i inntektsgrunnlaget vokste raskere enn kommunale priser og lønninger. På slutten av 1980-tallet ble det innført sanksjoner mot de kommunene som ikke overholdt de beregnede utgiftsrammen det var enighet om. I 1988 ble det ved lov innført et skattetak for amtskommunene for å begrense veksten i skattesatsene.

Fra 1989 har budsjettsamarbeidet vært preget av forhandlinger og frivillige avtaler mellom staten og kommunene. Siden 1990 har formålet med avtalene vært å stabilisere det kommunale skattøren og dermed unngå sterk vekst i de kommunale utgiftene.

Slik det danske forhandlingssystemet fungerer har ikke staten sanksjonsmuligheter overfor enkelt-kommuner, men kun mot kommunesektoren som helhet. Hvis en kommunene hever skattesatsen utover det som er avtalt og dette ikke får konsekvenser for kommunen i form av sanksjoner, vil ikke eventuelle sanksjoner virke disiplinerende. For den enkelte kommune kan det være rasjonelt å heve skattesatsene og dermed bryte avtalen fordi det er bare den ene kommunen som øker skattesatsen som nyter godt av de økte skatteinntektene, mens sanksjonene fra staten rammer alle kommunene. I tillegg vil ikke en økning i skattesatsene for den ene kommunen nødvendigvis føre til avtalebrudd og sanksjoner. Summen av beslut-

ninger i enkelt kommuner kan komme i konflikt med forhandlingsavtalen. Avtalene mellom staten og kommunesektorens organisasjoner er ikke juridisk bindende, hverken for den enkelte kommune eller for kommuneorganisasjonen.

Blom-Hansen (1996) har analysert budsjettsamarbeidet mellom kommunesektoren og staten. Siden 1980 har avtalen blitt overholdt fire ganger, tre ganger har nesten alle kommunene overholdt avtalen og ni ganger er avtalen brutt. Forhandlingssystemet er blitt kritisert for å være en udemokratisk prosess hvor Folketinget spiller en beskjeden rolle. Forhandlingene skjer mellom regjeringen og kommunenes organisasjoner og etter forhandlingene presenteres avtalen for Folketinget. Når det er oppnådd enighet mellom kommunenes organisasjoner og regjeringen om de økonomiske rammene, kan det være vanskelig for Folketinget å gripe inn med endringsforslag.

5.5 ENGLAND

5.5.1 Innledning

I perioden etter andre verdenskrig fram til om lag 1975 ble kommunesektoren i England pålagt stadig nye oppgaver. Kommunene spilte bl.a. en betydelig rolle i utbyggingen av undervisningstilbudet, ved etablering av pleie- og omsorgstjenester for de eldre og ved gjennomføring av omfattende boligprogrammer.

Den økonomiske krisen på 1970-tallet markerte et brudd på denne utviklingen. Etter dette har statlige myndigheter primært vært opptatt av å redusere omfanget av kommunesektoren. Et av de første tiltakene var innføring av såkalte «cash limits». I stedet for å øke de statlige overføringene i løpet av budsjettåret dersom pris- og lønnsveksten ble større en forutsatt, ble overføringene holdt uendret i nominelle størrelser.

Den stramme politikken overfor kommunene ble forsterket ved overgangen til konservativt styre i 1979. Den nye regjeringen var valgt på et program hvor et av hovedmålene var å redusere skatter og offentlige utgifter. Sterkere statlig styring av kommunenes finanser ble betraktet som et nødvendig virkemiddel for å begrense kommunenes utgifter. Den følgende beskrivelsen av det britiske finansieringssystemet vil, i tillegg til å beskrive dagens system, fokusere på utviklingen av systemet fra 1980 fram til i dag. Denne perioden er karakterisert ved at forholdet mellom staten og kommunesektoren blir stadig mer konfliktfylt. Dette skyldes dels upopulære endringer i kommunale beskatningsformer og dels at en rekke kommunale funksjoner er overtatt av staten eller privatisert.

Den engelske lokalforvaltningen består av tre parallelle systemer. I London-området er det 32 «London boroughs» som har ansvaret for samtlige kommunale tjenester. Det eksisterer ikke et overgripende kommunalt nivå som omfatter hele London-området. Et liknende system finnes i seks andre storbyområder hvor det er ett kommunalt nivå som betegnes «Metropolitan district». I resten av England har lokalforvaltningen to nivåer, «county» og «district». Et «county» dekker et større geografiske område og har en mer omfattende tjenesteproduksjon enn et «district». Til tross for at lokalforvaltningen er ulikt organisert i ulike deler av landet, er finansieringssystemet i hovedsak det samme for hele lokalforvaltningen.

5.5.2 Lokale skatteinntekter

Eiendomsskatten før 1990

Før innføringen av «poll tax» i 1990, besto engelske kommuners skatteinntekter av skatt på eiendom. Det var vanlig å skille mellom skatt på boligeiendommer og skatt på andre eiendommer. Andre eiendommer var i hovedsak næringseiendommer, men

også staten, regionale helsemyndigheter og universiteter betalte eiendomsskatt til kommunene.

Eiendomsskatten var nokså upopulær og ble i løpet av 1980-årene gjenstand for sterk kritikk, bl.a. fra den konservative regjeringen. Fra et effektivitetssynspunkt ble eiendomsskatten kritisert fordi den ga svak kobling mellom skattebetaling og bruk av kommunale tjenester. Den viktigste årsaken til dette var at skatt på boligeiendommer bare utgjorde 40 prosent av de samlede eiendomsskatteinntektene. Man fryktet at insentivene til å begrense utgiftene kunne bli for svake når velgerne i gjennomsnitt betalte mindre enn halvparten av de lokale skattene. Denne effekten ble forsterket ved at mange velgere med lav inntekt, særlig eldre og arbeidsledige, helt eller delvis var fritatt for å betale eiendomsskatt. Mange hevdet også at eiendomsskatten hadde urimelige fordelingsvirkninger. For det første kunne det være dårlig samsvar mellom boligverdi og den enkeltes betalingsevne. Endringer i det lokale eiendomsmarkedet kunne f.eks. gi betydelige skatteøkninger for husstander med lav inntekt. For det andre hadde tjenestesammensetningen endret seg i løpet av det 20. århundret, med relativt større vekt på velferdstjenester og relativt mindre vekt på utbygging av infrastruktur. Det innebar at boligverdi og -størrelse etter hvert ga et dårlig uttrykk for forbruket av kommunale tjenester. Av mange ble det betraktet som urimelig at enpersonhusholdninger skulle betale like mye skatt som flerpersonhusholdninger, bare fordi de eide bolig av samme verdi. Flerpersonhusholdninger ville jo som regel ha et større forbruk av kommunale tjenester, og burde derfor bidra mer ved finansieringen av kommunenes utgifter.

«Poll tax» 1990-1992

I 1990 ble det innført «poll tax» som erstatning for skatt på boligeiendommer. «Poll tax» er en avgift som pålegges alle voksne innbyggere i kommunen, med samme beløp. Samtidig ble den lokale skatten på næringseiendommer m.v. gjort om til en nasjonal skatt. Inntektene fra denne skatten blir etter dette fordelt mellom kommunene, hovedsakelig basert på antall voksne innbyggere.

Regjeringen forventet at omleggingen av kommuneskatten ville begrense veksten i kommunenes utgifter. To faktorer skulle disiplinere velgerne. For det første måtte skatteøkninger i sin helhet betales av velgerne etter at skatten på næringseiendommer m.v. ble gjort nasjonal. For det andre ble skjermingsreglene for personer med lav inntekt innskjerpet, slik at samtlige velgere ble skattepliktige.

I ettertid kan en si at forventningene i liten grad ble innfridd, i hvert fall i den korte tiden «poll tax»'en fikk virke. Ved innføring av skatten ble regjeringen tvunget til å øke overføringene for å redusere motstanden mot omleggingen av det kommunale skattesystemet. I tillegg benyttet mange kommuner anledningen til å øke skattene, siden det i stor grad var regjeringen som ble stilt til ansvar for upopulære skatteøkninger.

I tillegg ble «poll tax»'en svært upopulær skatt pga. fordelingsvirkningene. Det ble betraktet som urimelig at personer med høy inntekt og høy betalingsevne ikke bidro mer til fellesskapet enn personer med lav inntekt og lav betalingsevne. Resultatet var altså at regjeringen ble upopulær og heller ikke lyktes med å begrense veksten i kommunenes utgifter.

«Council tax» fra 1993

I april 1993 ble den upopulære «poll tax»'en erstattet med en ny skatteform, «council tax». Den nye skatteformen har elementer både fra den tidligere eiendomsskatten og fra «poll tax»'en. I utgangspunktet beregnes det en skatt basert på eiendomsver-

dien. Det foretas ingen eksakt taksering. I stedet benyttes standardiserte satser for åtte ulike priskategorier. Husstander med to eller flere voksne betaler full eiendomsskatt, mens husstander med kun en voksen betaler 75 prosent av det opprinnelige beløp. Husstander med lav inntekt kan også få redusert skattebeløpet.

Beskatningsrett

I utgangspunktet har engelske kommuner full frihet til å fastsette skattesatsene. De senere årene har imidlertid statlige myndigheter, som et ledd i politikken for å begrense veksten i kommunenes utgifter, forsøkt å begrense det kommunale skattenivået. For det første har overføringssystemet blitt endret slik at lokale skatteøkninger ikke lenger belønnes med økte statstilskudd, jf. *"Statlige overføringer"* i kap. 5.5.3.

For det andre er det, siden 1984, gitt anledning til å innføre skattebegrensninger i enkeltkommuner, såkalt «rate capping». På denne måten kan staten oppnå tilnærmet full kontroll over kommunens inntekter. Regelen om skattebegrensning omfatter bare større kommuner, og kommer bare til anvendelse dersom utgiftsnivået er for høyt i forhold til kriterier fastsatt av statlige myndigheter.

5.5.3 Statlige overføringer

De statlige overføringene til engelske kommuner består i hovedsak av to rammetilskudd. Det første og viktigste er et utjevningstilskudd som skal bidra til å utjevne forskjeller i skattegrunnlag og forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det andre tilskuddet som finansieres av den nasjonale skatten på næringseiendommer m.v., fordeles i hovedsak etter antall innbyggere. I tillegg kommer øremerkede tilskudd til nasjonalt prioriterte tjenesteområder, først og fremst politi.

I det følgende fokuseres det på håndteringen av lokale skatteinntekter i utjevningssystemet. Det vises til NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» for en mer komplett oversikt over det engelske overføringssystemet.

Ved inngangen til 1980-årene var utjevningssystemet utformet slik at det stimulerte til lokale skatteøkninger. Jo høyere eiendomsskattesats en kommune valgte, desto større ble utjevningstilskuddet. Slike ordninger er som regel motivert ut fra utjevningshensyn. Når to kommuner øker eiendomsskattesatsen like mye, bør inntektene øke like mye i begge kommuner. For å oppnå dette må utjevningstilskuddet til kommuner med svak skattegrunnlag øke når den lokale skattesatsen øker. Av regjeringen, som ønsket å redusere det lokale skattenivået, ble imidlertid dette betraktet som en svært uheldig side ved utjevningssystemet.

Utover 1980-tallet ble utjevningssystemet endret med sikte på å svekke kommunenes motiver til å øke skattesatsene. I første omgang ble utjevningssystemet supplert med trekkordninger for kommuner som i henhold til nasjonalt definerte kriterier, hadde et høyt utgiftsnivå. For kommuner som allerede hadde et høyt skatte- og utgiftsnivå, betydde dette at skatteøkninger i mindre grad enn tidligere ble premiert i form av tilskuddsøkninger. Omleggingen fikk imidlertid ikke konsekvenser for kommuner med et lavt skatte- og utgiftsnivå.

I forbindelse med innføringen av «poll tax» i 1990, ble det også foretatt visse justeringer i overføringssystemet. Etter dette er det benyttet normerte skattesater ved beregning av utjevningstilskudd. Dette innebærer at tilskuddsbeløpet bestemmes uavhengig av den skattesatsen kommunen har valgt og at overføringssystemet ikke lenger stimulerer til lokale skatteøkninger.

5.5.4 Brukerbetaling

Inntekter fra brukerbetaling utgjør vel 10 prosent av inntektene i engelske kommuner. Det kreves brukerbetaling for et vidt spekter av tjenester. En oversikt fra midten av 1980-tallet viser at kommunene samlet sett krevde betaling for mer enn 600 ulike tjenester. I mer enn 100 av tilfellene var prisene fastsatt av nasjonale myndigheter. Mer enn 40 prosent av inntektene fra brukerbetaling kreves inn i undervisningssektoren. Det er f.eks. vanlig at foreldrene betaler for skolebøker, skolemat og undervisningstilbud som gis utenom ordinær skoletid. Betaling for helse- og sosialtjenester utgjør om lag 15 prosent av inntektene, mens renovasjonsavgifter utgjør 3 prosent.

5.5.5 Låneregulering og finansiering av investeringer

Statlig låneregulering har en lang historie i England. Allerede i forrige århundre måtte kommunene innhente godkjenning fra statlig hold for hvert enkelt låneopptak. Etter andre verdenskrig ble lånereguleringen stadig mer detaljert. Siden kommunenes investeringer praktisk talt var 100 prosent lånefinansiert, var låneregulering i realiteten et virkemiddel for å styre omfanget av investeringene. På statlig nivå ble det fastsatt investeringsrammer for kommunesektoren som helhet og for de enkelte tjenesteområder.

I 1980 ble reguleringene av kommunenes investeringer og låneopptak gjort mer fleksible. Dette innebar at staten kun kontrollerte de samlede investeringsutgiftene i den enkelte kommune. Reguleringen av låneopptak og fordelingen av investeringsutgiftene på ulike tjenesteområder opphørte. Det ble videre gitt anledning til å overskride de statlige investeringsrammene dersom dette ble finansiert ved salg av fast eiendom.

Dereguleringen medførte at kommunene i stor utstrekning solgte kommunale leiegårder og annen eiendom for å finansiere økte investeringsutgifter. Etter kort tid ble derfor reglene innskjerpet, slik at bare deler av inntektene fra salg av fast eiendom kunne benyttes til investeringsformål.

Det gjeldende systemet for regulering av investeringsutgifter som ble innført i 1991, gir staten noe større muligheter til å styre kommunenes investeringsutgifter. Hvert år fastsettes det, for hver enkelt kommune, retningslinjer for de samlede investeringsutgifter. Samtidig fastsettes størrelsen på investeringstilskudd og maksimale låneopptak. På denne måten kan staten i stor grad styre omfanget av investeringene og hvordan disse finansieres. Staten kan f.eks. legge opp til høye investeringer i en kommune, men samtidig forutsette at en stor andel av utgiftene finansieres ved salg av fast eiendom. Kommunene har fremdeles anledning til å overskride investeringsrammene, gitt at dette finansieres ved større salg av fast eiendom enn det som er forutsatt i det statlige opplegget.

5.6 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har behandlet kommunefinansieringen i Sverige, Danmark og England. I oppsummeringen tas det sikte på å klargjøre forskjeller og likheter mellom finansieringssystemet i Norge og finansieringssystemer i Sverige, Danmark og England. Det er flere sider ved finansieringssystemet som er analysert. For det første er det innledningsvis gitt en bredere sammenligning av ulike land når det gjelder kommunesektorens inntektsarter, skatteinntektenes betydning og kommunesektorens skatteformer. For det andre er det sett nærmere på tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren i Sverige og Danmark. For å øke stabiliteten i kommunesektorens inntekter er systemet for tilførsel av skatter i Sverige og Dan-

mark utformet på en annen måte enn det norske. For det tredje er det sett nærmere på forhandlingssystemet mellom staten og kommunesektoren slik det fungerer i Danmark.

England skiller seg ut fra de skandinaviske landene ved at kommunesektoren får en betydelig mindre andel av sine inntekter i form av lokale skatteinntekter og en større andel i form av statlige overføringer. Den lave skatteandelen i England har bl.a. sammenheng med at kommunene bare kan skrive ut skatt på eiendom og at eiendomsskatten har et mer begrenset proveny enn skatt på inntekt. I de skandinaviske landene utgjør inntektsskatt fra personer det vesentligste av kommunesektorens skatteinntekter. Etter som kommunene i England kun har relativt beskjeden skattefinansiering og i tillegg et lite konjunkturfølsomt skattefundament, har kommunesektorens skatteinntekter, i motsetning til i de skandinaviske landene, liten betydning for den makroøkonomiske styringen.

Det er store likheter mellom de skandinaviske landene både når det gjelder organisering av lokalforvaltningen, oppgavefordelingen og finansieringssystem. Det er imidlertid noen sentrale ulikheter mellom Norge, Sverige og Danmark når det gjelder utformingen av finansieringssystemet. For det første er kommunesektorens skatteinntekter spredt på flere skatteformer i Norge sammenliknet med Sverige og Danmark. I Danmark og Sverige mottar kommunesektoren hverken inntektsskatt fra bedrifter eller formuesskatt. Sverige har heller ikke lokal eiendomsskatt. Men til tross for at norske kommunene og fylkeskommunene har flere skatteformer, er skatteandelen lavere enn i Sverige og Danmark.

For det andre er det forskjeller mellom de skandinaviske landene når det gjelder system for tilførsel av skatteinntektene. I det svenske og danske systemet utbetales skatteinntektene forskuddsvis fra staten med justeringer ved de endelige skatteoppgjørene senere år. Hensikten med denne måten å tilføre kommunesektoren skatteinntekter på er å stabilisere inntektene i kommunene, både av hensyn til den makro-økonomiske styringen og av hensyn til den økonomiske planleggingen i kommunene. Systemene for tilførsel av skatteinntekter slik det fungerer i Sverige og Danmark har klare likhetstrekk med den modell for tilførsel av skatteinntekt som er beskrevet i rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet, jf. *"Stabilitet, forutsigbarhet og tilførsel av skatt"* i kap. 7.4.

For det tredje er det forskjeller mellom de skandinaviske landene når det gjelder den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. I Danmark forhandles det hvert år mellom staten og kommunesektorens organisasjoner om rammene for kommuneopplegget neste budsjettår. Gjennom et slik forhandlingssystem trekkes kommunesektoren i større grad med i beslutningsprosessen. Formålet med disse forhandlingene fra statens side er å begrense skatte- og utgiftsveksten, og fra kommunesektorens side å sørge for samsvar mellom inntekter og oppgaver. I Sverige har det vært forhandlinger mellom staten og kommunesektorens organisasjoner om inntektsutviklingen i 1997 og 1998. For det fjerde er det forskjeller mellom de skandinaviske landene når det gjelder utformingen av inntektsutjevningen. I Sverige og Danmark er inntektsutjevningen rene omfordelingsordninger, i motsetning til i Norge hvor vi har statsfinansiert utjevning. En ren omfordelingsordning innebærer først og fremst betydelig høyere trekk for de kommunene som ligger over gjennomsnittet enn dagens norske system.

KAPITTEL 6

Retningslinjer for vurdering av kommunal finansiering

6.1 KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL VIRKSOMHET

6.1.1 Begrunnelser for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning

Lokal oppgaveløsning, slik vi kjenner det i Norge, er en form for politisk desentralisering. Det innebærer at beslutninger om hvilke oppgaver som skal prioriteres og hvordan løsningene skal utformes fattes av lokale politiske organer. I Norge utøves lokaldemokratiet både på kommunalt og fylkeskommunalt nivå. Begrunnelsen for mellomnivået (fylkeskommunen) er særlig knyttet til at enkelte oppgaver kan være for store for den enkelte kommune og behovet for samordning på regionalt nivå.

Det grunnleggende argumentet for kommunal og fylkeskommunal oppgaveløsning er knyttet til demokratiske verdier. Desentralisert beslutningsmyndighet kan stimulere politisk debatt og deltakelse ved at innbyggerne får en arena hvor de kan definere, debattere og løse viktige utfordringer i sitt eget nærmiljø. Nærheten mellom de som fatter politiske beslutninger og de beslutningene angår er også et sentralt aspekt ved lokaldemokrati og lokal oppgaveløsning.

I tillegg til å ivareta sentrale demokratiske verdier, kan lokal oppgaveløsning fremme effektiv ressursbruk. Det klassiske argumentet er at kommuner og fylkeskommuner, på en bedre måte enn staten, kan tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold. Dette er innholdet i det såkalte desentraliseringsteoremet (Oates 1972). Realisering av desentraliseringsgevinster forutsetter at utformingen av tjenestetilbudet varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Videre vil desentralisert oppgaveløsning åpne for konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter siden innbyggerne kan velge kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud gjennom valg av bosted. Slik konkurranse kan fremme effektiv ressursbruk. Det har sammenheng med at innbyggerne vil finne det lite attraktivt å bo i kommuner hvor tjenestene produseres på en lite effektiv måte eller hvor tjenestetilbudet i liten grad er tilpasset innbyggernes ønsker og behov.

Lokal oppgaveløsning kan også bidra til innovasjon og utvikling av nye løsningsalternativer. Ved at kommuner og fylkeskommuner løser sine oppgaver på ulike måter skapes det informasjon om hvilke løsningsmetoder som er de beste. De beste metodene vil etter hvert bli tatt i bruk også i andre kommuner og fylkeskommuner.

6.1.2 Ulike typer kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon

Kommunesektorens opprinnelige funksjon var å løse lokale fellesoppgaver. Dette omfatter tjenesteproduksjon, utbygging av lokal infrastruktur og kommunesektorens rolle som samfunnsutbygger. Kommunesektoren har fortsatt et betydelig ansvar for å løse lokale oppgaver, men har etter hvert også fått et vesentlig ansvar for utføring av nasjonal velferdspolitikk, særlig i utdanningssektoren og i helse- og sosialsektoren. Staten har et overordnet ansvar for at de nasjonale velferdstjenestene når ut til alle og at standarden på tjenestetilbudet ikke varierer for mye mellom ulike deler av landet.

Det kan framstå som et paradoks at ansvaret for grunnleggende nasjonale velferdstjenester er lagt til kommuneforvaltningen. Lokal oppgaveløsning tilpasset lokale forhold innebærer at utformingen av tjenestetilbudet vil variere mellom kom-

muner og mellom fylkeskommuner, noe som kan komme i konflikt med nasjonale målsettinger om likhet. At ansvaret for nasjonale velferdstjenester som utdanning og helse likevel er lagt til kommunesektoren, har sammenheng med at det er ønskelig å tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold også for nasjonale velferdstjenester. Det har for det første sammenheng med at nasjonale velferdstjenester kan ha viktige lokale aspekter. I grunnskolen er f.eks. nasjonal standardisering først og fremst knyttet til innholdet i undervisningen, mens kommunene har stor frihet mht. valg av skolestruktur og lokalisering av skoler. For det andre representerer offentlige velferdstjenester arbeidsplasser og infrastruktur som bidrar til bosetting og private etableringer.

Det går også et skille mellom frivillige og lovpålagte oppgaver. Dette har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner har en negativt avgrenset kompetanse, dvs. at de kan befatte seg med enhver virksomhet som ikke etter lov er tillagt andre offentlige organer. Videre kan ikke staten pålegge kommuner og fylkeskommuner å utføre bestemte oppgaver uten medhold i lov.

I "" i figur 6.1 er kommunenesektorens oppgaver klassifisert i hovvedgrupper. Det skilles mellom lovpålagte nasjonale velferdstjenester (A), lovpålagte lokale oppgaver (B), frivillige nasjonale velferdstjenester (C) og frivillige lokale oppgaver (D). Ytterpunktene i denne klassifiseringen er lovpålagte nasjonale velferdstjenester og frivillige lokale oppgaver.

	Nasjonale velferdstj.	Lokale oppgaver
Lovpålagte	A	B
Frivillige	C	D

Figur 6.1 Klassifisering av kommunesektorens oppgaver

Det er umulig å foreta en eksakt klassifisering av kommunesektorens oppgaver i hht. grupperingen i figur 6.1. I NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» definerte Inntektssystemutvalget et sett av tjenester som falt inn i gruppen av nasjonale velferdstjenester. Klassifiseringen baserte seg dels på omfanget av statlige bindinger på ressursbruken gjennom lov og regelverk og dels på om kommuneforvaltningen er pålagt å drive tjenesten. Utvalget la til grunn at blant kommunenes oppgaver er grunnskole, helse- og sosialtjenesten og barnehager å betrakte som nasjonale velferdstjenester. Blant de fylkeskommunale oppgavene ble videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel betraktet som nasjonale velferdstjenester. Når denne definisjonen legges til grunn, er de nasjonale velferdstjenestene i hovedsak lovpålagte. Det eneste unntaket er barnehager som er en frivillig oppgave for kommunene.

For kommunene omfatter de lokale oppgavene i hovedsak kulturformål, tekniske tjenester, utbygging av infrastruktur, næringsutvikling, samt planleggings- og reguleringsoppgaver. Fylkeskommunene har også oppgaver innen kultursektoren, planlegging og næringsutvikling. Mange av de lokale oppgavene er også lovpålagte eller på annen måte regulert gjennom lov og regelverk. De nasjonale målsettingene

om utforming og omfang av tjenestetilbudet er imidlertid ikke like sterke som for de standardiserte velferdsoppgavene.

De fleste oppgavene innen kultursektoren kan betraktes som frivillige lokale oppgaver. Biblioteklovens pålegger riktignok kommunene å ha et bibliotekstyre og en fagutdannet bilblioteksjef, men ut over dette er det få lovreguleringer innen kultursektoren. Dette gjelder både kommunene og fylkeskommunene. I tillegg kan elementer av de nasjonale velferdstjenestene betraktes som frivillige lokale oppgaver. Det har for det første sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner har stor frihet mht. valg av skolestruktur og lokalisering av institutsjoner. Slike lokaliseringsbeslutninger er sentrale for den lokale samfunnsutbyggingen. For det andre driver kommuner og fylkeskommuner oppgaveutvikling innenfor de nasjonale velferdstjenestene. Dette skjer gjerne ved at kommuner og fylkeskommuner med god økonomi etablerer en høyere standard på tjenestetilbudet enn det som er definert ved statlige minimumskrav. Etter hvert kommer andre etter, dels pga. av lokale initiativ og dels fordi de statlige standardkravene heves.

For kommunene utgjør undervisning (inkl. barnehager) og helse- og sosialformål om lag 65 prosent av de samlede utgiftene. For fylkeskommunene utgjør undervisning, helse og samferdsel vel 90 prosent av utgiftene. Disse tallene må tolkes med stor forsiktighet, særlig fordi lokalisering og oppgaveutvikling innenfor de nasjonale velferdsområdene er viktige lokale oppgaver. Det er likevel grunn til å si at velferdsoppgavene utgjør en vesentlig del av aktiviteteten i kommunesektoren, og at kommunene, i større grad enn fylkeskommunene, utfører oppgaver av lokal karakter. Men selv om de lokale oppgavene legger beslag på en mindre andel av utgiftene enn velferdsoppgavene, er de lokale oppgavene av stor betydning for utvikling av regioner og lokalsamfunn.

6.1.3 Kommunesektoren og samfunnsmessige mål

All offentlig virksomhet, også aktiviteten i kommuneforvaltningen, må vurderes i forhold til grunnleggende samfunnsmessige mål. Kommunalt eller fylkeskommunalt ansvar for en bestemt oppgave er ikke et mål i seg selv, men må betraktes som et virkemiddel for å nå samfunnsmessige mål. De samfunnsmessige målene er sentrale ved overordnet politikkutforming og langsiktig planlegging. Det kan være ulike oppfatninger om hva som er samfunnsmessige mål, men de fleste vil være enige i at følgende mål er relevante for å vurdere aktiviteten i kommuner og fylkeskommuner:

- Rettferdig fordeling
- Effektiv ressursbruk
- Makroøkonomisk styring
- Lokalt selvstyre
- Rettssikkerhet
- Miljøvern og ressursforvaltning

Dette tilsvarer i hovedsak de målene for statlig styring som er nedfelt i St.meld. nr. 23 (1992-93) «Om forholdet mellom staten og kommunane» og som ligger til grunn for dagens finansieringssystem. I tillegg til disse overordnede målene, skal kommuneforvaltningen bidra til å oppfylle sektormål på ulike områder, bl.a. i utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren og samferdselssektoren.

Finansieringssystemet bør utformes slik at kommuner og fylkeskommuner i størst mulig grad kan bidra til realisering av samfunnsmessige mål. Men i de fleste sammenhenger er det vanskelig å påvise en direkte forbindelse mellom utformingen av finansieringssystemet og måloppfyllelsen på de ulike områdene. Det har for det

første sammenheng med at finansieringssystemet bare utgjør en del av kommunesektorens rammebetingelser. Rammebetingelsene bestemmes også av funksjonsfordelingen, kommuneinndelingen og lovreguleringen av kommunesektorens virksomhet. For det andre påvirkes måloppfyllelsen av løpende beslutninger i politiske og administrative organer innenfor de til enhver tid gjeldende rammebetingelser. Kommunale beslutningsprosesser omtales i *"Kommunale beslutningsprosesser"* i kap. 6.2.

Det er først og fremst målene om rettferdig fordeling, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre som er relevante i forbindelse med utformingen av finansieringssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I *"Lokalt selvstyre"* i kap. 6.3-*"Makroøkonomisk styring"* i 6.6 gjøres det rede for disse målene og for hvilke krav de stiller til utformingen av finansieringssystemet. Diskusjonen oppsummeres i *"Kriterier og målkonflikter ved vurdering av kommunefinansiering"* i kap. 6.7 med utledning av vurderingskriterier for lokale skatter og en kort drøfting av sentrale målkonflikter.

6.2 KOMMUNALE BESLUTNINGSPROSESSER

En av hovedbegrunnelsene for desentralisert oppgaveløsning er at omfanget og sammensetningen av tjenestetilbudet kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. På denne måten kan det oppnås desentraliseringsgevinster sammenliknet med standardiserte nasjonale løsninger. I hvilken grad kommunesektoren er i stand til å realisere de potensielle effektivitetsgevinstene vil bl.a. avhenge av hvor godt lokaldemokratiet fungerer.

Det antas gjerne at konkurranse og mobilitet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner fremmer effektiv ressursbruk i kommunesektoren (Tiebout 1956, Brennan og Buchanan 1977). Det har for det første sammenheng med at innbyggerne vil finne det lite attraktivt å bo i kommuner hvor tjenestene produseres på en lite effektiv måte eller hvor tjenestetilbudet i liten grad er tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Dersom mobiliteten er svært høy, kostnadene ved å flytte er svært lave og innbyggerne kan velge mellom et stort antall kommuner, kan mobilitet og konkurranse medføre at det etableres homogene kommuner hvor innbyggerne ønsker om lag samme omfang og sammensetning av tjenestetilbudet. I slike kommuner vil den politiske beslutningsprosessen være nokså triviell siden innbyggerne er enige om hvordan de kommunale oppgavene skal løses. De vil bl.a. være enige om hvor høy kommuneskatten bør være og om hvordan kommunens inntekter bør fordeles mellom ulike oppgaver. I tillegg vil konkurransen mellom kommunene sikre at tjenestene produseres på billigste måte.

Disse resonnementene bygger på svært strenge forutsetninger. Det forutsettes bl.a. at innbyggerne kan velge mellom et stort antall kommuner, at flyttekostnadene er svært lave og at flyttebeslutningene i hovedsak påvirkes av kommunalt tjenestetilbud og skattenivå. I praksis vil innbyggerne måtte velge mellom et begrenset antall kommuner og flyttekostnadene kan være betydelige. Flyttebeslutningene vil i tillegg være påvirket av mange andre forhold enn kommunalt tjenestetilbud og skattenivå, bl.a. vil arbeidsmarkedsforhold og nærhet til familie og venner ha stor betydning for flyttemotivene. Mer realistiske forutsetninger vil altså redusere mobiliteten mellom kommuner og dermed svekke konkurransen. Konsekvensen av dette er for det første at innbyggerne i en kommune vil ha ulike oppfatninger om hvordan de kommunale oppgavene skal løses, og for det andre at konkurransen ikke vil kunne sikre at tjenestene produseres så billig som mulig.

Når innbyggerne har ulike oppfatninger om hvordan de kommunale oppgavene skal løses, blir utfordringene for lokaldemokratiet større. Gjennom lokale politiske

prosesser må til dels motstridende interesser balanseres og gode fellesskapsløsninger utarbeides. Spørsmålet blir da i hvilken grad lokaldemokratiet kan finne fram til gode fellesskapsløsninger. Det vises til Inman (1987) for en omfattende diskusjon av disse spørsmålene.

Et grunnleggende teoretisk problem ved demokrati og flertallsvoteringer er at det vanligvis ikke eksisterer stabile flertallsløsninger. Gitt at den beslutningen som skal fattes omfatter to eller flere uavhengige elementer, vil det som regel være mulig å fremme et nytt forslag som kan oppnå flertall i en votering mot gjeldende politikk. Beslutninger om kommunal ressursbruk omfatter mange elementer, bl.a. prioritering mellom en rekke tjenester, fastsettelse av lokale skattesatser og betalingssatser for brukerbetalte tjenester. Det kunne derfor være grunn til å tro at beslutninger om ressursbruk ville være ustabile og variere mye fra år til år. Praktiske erfaringer gir imidlertid ikke grunnlag for å si at utfallene av demokratiske beslutningsprosesser er preget av ustabilitet.

Et annet spørsmål er hvordan motstridende interesser balanseres i de lokale beslutningsprosessene. Får alle grupper rimelig innflytelse eller er det spesielle grupper som får urimelig stort gjennomslag på bekostning av andre? Det tradisjonelle eksemplet på ubalanse mellom motstridende interesser er at et flertall utnytter et stort eller lite mindretall. Et flertall kan vedta at alle skal betale skatt og at skattene skal finansiere utgifter som først og fremst kommer det samme flertallet til gode. Et mindretall kan altså bli tvunget til å bidra til finansieringen av tjenester de har liten eller ingen glede av.

Nyere analyser skiller ofte mellom bruker- og profesjonsinteresser på den ene siden og skattebetalere på den andre. Personer som først og fremst er brukere eller produsenter av kommunale tjenester vil ofte ønske høyere kommunale utgifter og høyere skattesatser enn personer som først og fremst er skattebetalere. Det antas gjerne at bruker- og profesjonsinteressene er mer homogene og bedre organisert enn skattebetalerne. Offentlig ansatte er ofte overrepresentert i folkevalgte organer. I beslutningsprosessene kan det derfor være en ubalanse mellom bruker- og profesjonsinteressene på den ene siden og skattebetalerne på den andre. På den annen side vil brukere og produsenter av offentlige tjenester ha inngående kunnskap om behovet for offentlige tjenester og kostnadene ved å produsere disse. Det er en fordel at slik kunnskap formidles slik at det kan fattes best mulige beslutninger.

I hvilken grad bruker- og profesjonsinteresser får gjennomslag i beslutningsprosessene avhenger bl.a. av karakteristika ved det politiske systemet. I litteraturen fokuseres det ofte på politisk styrke. En sterk politisk ledelse antas å ha bedre forutsetninger for å motstå press fra bruker- og profesjonsinteresser og for å ivareta brede interesser sammenliknet med en svak politisk ledelse. Muligheten for å etablere en sterk og styringsdyktig politisk ledelse avhenger bl.a. partifragmenteringen i de folkevalgte organer. Jo mer fragmentert partisammensetningen er, desto vanskeligere vil det være å etablere et styringsdyktig alternativ. En regjering utgått fra ett parti med flertall i Stortinget regnes f.eks. å være mer styringsdyktig enn en koalisjonsregjering utgått fra et mindretall. Tilsvarende vil den politiske ledelsen i en kommune kunne være mer styringsdyktig når ordføreren representerer et parti med flertall i kommunestyret enn når ordføreren representerer et mindretallsparti.

Sammen med funksjonsfordelingen, kommuneinndelingen og lovreguleringen av kommunesektorens virksomhet, definerer finansieringssystemet de rammebetingelser som kommunale og fylkeskommunale beslutninger må fattes innenfor. Finansieringssystemet bør legge til rette for at lokaldemokratiet kan finne fram til gode fellesskapsløsninger. Spesielt bør finansieringssystemet bidra til klare ansvarsforhold og til å synliggjøre kostnadene ved ulike kommunale og fylkeskommunale tiltak.

6.3 LOKALT SELVSTYRE

Verdiene knyttet til det kommunale selvstyret står sentralt i det norske samfunnet. Norge har bl.a. undertegnet Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985 om lokalt selvstyre. I artikkel 1 i denne konvensjonen blir det slått fast at prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning. I artikkel 2 heter det videre at:

> «Lokalt selvstyre betegner lokale myndigheters rett og evne til så langt loven tillater, på eget ansvar og i lokalbefolkningens interesse å regulere og administrere en betydelig del av de offentlige anliggender.»

Det er vanlig å knytte tre sentrale verdier til det kommunale selvstyret. Disse er frihet, demokrati og effektivitet. I lokalforvaltningens barndom var man opptatt av friheten fra statsmakten, statsbyråkratiet og embetsmannsveldet. Etter hvert har idealet utviklet seg mot et ønske om frihet til å utvikle lokale fellesinteresser.

Den andre verdien i det lokale selvstyret knytter seg til demokrati og deltakelse. Et sterkt kommunalt selvstyre innebærer en nær kobling mellom de som tar beslutningene og de som berøres av dem. I tillegg til at beslutningstakerne får lettere tilgang på informasjon om forholdene i kommunene, vil innbyggerne som berøres av beslutningene lettere kunne påvirke utfallet av beslutningene. Dette gir beslutningene økt legitimitet. Kommuner og fylkeskommuner er politiske institusjoner med folkevalgt styring som gir innbyggerne muligheter til politisk deltakelse på lokalt og regionalt nivå. Lokale enheter under nasjonalstaten bidrar til at vanlige borgere i større grad kan ta del i samfunnsstyringen. Lokaldemokratiet er av betydning for at nasjonen skal fungere demokratisk, og ikke bare en verdi i seg selv og for lokalsamfunnet. Lokalt selvstyre bidrar til maktspredning ved at mange innbyggere engasjeres i løsningen av samfunnsmessige oppgaver. Videre fungerer lokaldemokratiet som en rekrutteringskanal for det nasjonale demokratiet. En betydelig andel av representantene på Stortinget har erfaring fra lokalpolitikken.

Den tredje verdien i det lokale selvstyret knytter seg til effektivitet. Dette understreker at det lokale selvstyret ikke bare er et mål i seg selv, men at det også kan bidra til å realisere andre samfunnsmessige mål. For det første er lokal handlefrihet en forutsetning for å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale preferanser og lokale kostnadsforhold. For det andre kan lokaldemokratiet bidra til at tjenestene produseres så billig som mulig. Økte kostnader vil, innenfor en gitt økonomisk ramme, gi et dårligere tjenestetilbud. Dette er noe velgerne vil mislike, og kommunene har derfor all grunn til å holde kostnadene nede.

Oppslutningen om det lokale selvstyret forutsetter at de beslutningene som fattes er legitime. Det innebærer først og fremst at de beslutningene som fattes i lokale folkevalgte organer er i overensstemmelse med lokalbefolkningens ønsker og behov. Beslutninger som ikke ivaretar mindretallets interesser eller som har urimelige eller vilkårlige virkninger for enkeltindivider vil ha liten legitimitet.

Et aktivt og legitimt kommunalt selvstyre forutsetter at lokale folkevalgte organer har reell innflytelse over forhold som angår innbyggerne. Utformingen av finansieringssystemet legger betingelsene for lokal selvstendighet og lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål. Betydningen av dette er også nedfelt i den tidligere nevnte Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985. I artikkel 3 heter det:

> «En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har mulighet til å fastsette satsene for.»

Av hensyn til det lokale selvstyret bør kommuner og fylkeskommuner ha stor økonomisk selvstendighet og et vesentlig ansvar for egne inntekter. Lokale skatteinntek-

ter og brukerbetaling bør utgjøre det vesentligste av inntektene og omfanget av statlige overføringer bør begrenses. Dersom kommuner og fylkeskommuner er svært avhengige av statlige overføringer, kan lokalpolitikerne oppfatte sin funksjon som mindre meningsfylt, noe som kan ha uheldige konsekvenser for opprettholdelse av et aktivt lokaldemokrati.

Et lokalt finansieringsansvar utfyller lokaldemokratiet ved å koble de som deltar i lokale beslutningsprosesser og de som bidrar til finansieringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Ved valg av kommunale og fylkeskommunale beskatningsformer bør derfor det såkalte residensprinsippet legges til grunn. Dette prinsippet innebærer at kommuneskatten bør avgrenses til kommunens eller fylkeskommunens egne innbyggere og eget næringsliv.

Det er et viktig aspekt ved økonomisk selvstendighet at kommuner og fylkeskommuner selv tar ansvaret for endringer i lokale inntekter. Det betyr at endringer i det lokale inntektsgrunnlaget må få konsekvenser for kommunens økonomi, både når inntektsgrunnlaget øker og når inntektsgrunnlaget svekkes. Dette tilsier isolert sett en inntektsutjevning med relativt svake utjevningsambisjoner.

Generelt vil lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål bidra til å utvide innholdet i det lokale selvstyret. Handlefrihet i økonomiske spørsmål innbefatter både frihet i ressursdisponeringen og mulighet til å velge mellom privat og kommunalt forbruk. Å stimulere lokaldemokratiet var en av begrunnelsene for overgang til rammefinansiering på 1980-tallet, og beskatningsfrihet antas å ville øke engasjementet i lokalpolitikken.

6.4 RETTFERDIG FORDELING

Det er et viktig mål for nasjonale myndigheter å utjevne levekårene mellom innbyggerne, først og fremst ved å etablere et sikkerhetsnett som sikrer alle en minste levestandard. Kommuner og fylkeskommuner griper inn i denne politikken ved å bidra til at grunnleggende offentlige velferdstjenester blir tilgjengelige for hele befolkningen og at standarden på tjenestetilbudet ikke varierer for mye mellom ulike deler av landet. Utformingen av finansieringssystemet påvirker både den personlige inntektsfordelingen og den regionale fordelingen.

6.4.1 Personlig fordeling

Det kan skilles mellom to hovedprinsipper for beskatning; nytte-beskatning og beskatning etter evne. Nytte-beskatning betyr at utgiftene ved produksjon av offentlige tjenester bæres av brukerne. Skatten kan betraktes som en direkte betaling for offentlige tjenester, og medfører derfor ingen omfordeling av inntekt mellom personer. Når evneprinsippet legges til grunn, blir skattebetaling og tjenesteforbruk frikoblet. Finansieringen av det offentlige tjenestetilbudet vil da gi en inntektsomfordeling fra personer med høy skatteevne til personer med lav skatteevne.

Det er ikke alltid lett å trekke et klart skille mellom nytte-beskatning og beskatning etter evne. Eiendomsskatten er et godt eksempel på dette. Dersom inntektene fra eiendomsskatten benyttes til gater, brannvesen og annen infrastruktur som er til glede for de som eier fast eiendom, kan eiendomsskatten betraktes som en nytteskatt. Men hvis inntektene benyttes til å finansiere tjenester som alle har glede av, vil eiendomsskatten være en form for beskatning etter evne.

Kommunesektorens inntekter kan deles i tre hovedinntektsarter; brukerbetaling, lokale skatter og statlige overføringer. Av disse kan brukerbetaling betraktes som nytte-skatt, mens lokale skatter og statlige overføringer faller inn under evneprinsippet. Finansieringssystemets betydning for den personlige inntektsfordelin-

gen er derfor særlig knyttet til hvor stor vekt som legges på brukerbetaling i forhold til skatter og overføringer.

Finansieringssystemet er ikke bare avgjørende for hvem som betaler for det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet, det kan også påvirke hvordan tjenestene fordeles mellom potensielle brukere. En dreining fra skattefinansiering til brukerbetaling kan f.eks. medføre at tjenestene i større grad fordeles etter inntekt og betalingsevne og i mindre grad etter sosiale kriterier og objektive behov.

6.4.2 Regional fordeling

Kommuner og fylkeskommuner har fått ansvaret for tjenester som utgjør grunnpilaren i den nasjonale velferdspolitikken, og det er en nasjonal målsetting at disse tjenestene skal nå alle uavhengig av hvor i landet de bor. I tillegg har kommunesektoren et betydelig ansvar for å løse oppgaver av lokal karakter og for å utvikle regioner og lokalsamfunn. Det er også en nasjonal målsetting å sikre at alle kommuner og fylkeskommuner har økonomiske forutsetninger for å løse sine lokale oppgaver, selv om utjevningsambisjonene ikke er like sterke som for standardiserte velferdstjenester. For å realisere målsettingen om regional utjevning må staten, gjennom ulike tiltak, utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Det viktigste bidraget til regional utjevning kommer trolig gjennom ulike tiltak som sikrer høy sysselsetting og et levedyktig næringsliv i alle deler av landet. Ved å utjevne forskjellene i inntektsgrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, vil slike tiltak også bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Finansieringssystemet for kommunesektoren kan forsterke denne utjevningen på to måter. For det første vil forskjellene avhenge av hvilke skatter kommuner og fylkeskommuner benytter. Noen skatter er svært ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, mens andre skatter har en jevnere fordeling. Utjevningshensyn tilsier at skattegrunnlaget ikke bør variere for mye mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For det andre bidrar inntektsutjevningen i inntektssystemet til å utjevne forskjeller i skattegrunnlag.

Valg av lokale skatteformer og utforming av inntektsutjevningen griper inn i hverandre. Jo mindre skattegrunnlaget varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, desto mindre vil behovet for en ambisiøs inntektsutjevning være.

Utjevning av forskjeller i skattegrunnlag er ikke tilstrekkelig for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Varisjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Dette ivaretas gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Det er betydelig variasjon i inntektssammensetningen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra statlige overføringer, jf. *"Forskjeller i inntektssammensetning og inntektsnivå"* i kap. 4.5. Forholdet mellom skatt og overføringer har derfor stor betydning for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dersom skatteinntektene vokser raskere enn overføringene, vil skatterike kommuner oppleve en bedre inntektsutvikling enn overføringsavhengige kommuner. Dersom overføringene vokser raskere enn skatteinntektene, vil det motsatte være tilfelle. For å oppnå om lag samme inntektsutvikling i hhv. skatterike og overføringsavhengige kommuner, har det i de årlige økonomiske oppleggene for kommunesektoren de siste årene vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. De kommunale og fylkeskommunale skattørene har vært sentrale virkemidler i denne politikken. Da den under-

liggende veksten i skattefundamentet har vært høyere enn veksten kommunesektorens inntektsrammer, har det vært nødvendig å redusere skattørene for å oppnå lik vekst i skatt og rammetilskudd.

6.4.3 Skatteoverveltning

Ovenfor har vi diskutert de direkte fordelingsvirkningene av ulike finansieringsformer. De endelige fordelingsvirkningene kan imidlertid avvike fra disse. Det skyldes at det ikke alltid er den eller de som betaler skatten som bærer skattebyrden. På fagspråket kalles dette skatteoverveltning. Skatteoverveltning oppstår fordi skattene medfører endringer i priser og lønninger, og kan gjøre det vanskelig å kartlegge fordelingsvirkninger av ulike finansieringsformer.

La oss nevne noen eksempler på skatteoverveltning. Anta f.eks. at kommunene øker foreldrebetalingen i barnehager. Det kan medføre at foreldre som tidligere var yrkesaktive heller velger å være hjemme med barna. Dette reduserer arbeidstilbudet, noe som kan gi overskuddsetterspørsel i arbeidsmarkedet og høyere lønnsnivå. På denne måten kan økt foreldrebetaling i barnehager helt eller delvis veltes over på bedriftseierne. Disse kan igjen velte skatten over på sine kunder i form av høyere priser, osv.

Et annet eksempel kan være at staten, innenfor en gitt inntektsramme for kommunesektoren, reduserer den kommunale skattøren for å skape rom for en økning i rammeoverføringene. Dette vil gi en omfordeling fra skatterike kommuner til overføringsavhengige kommuner. Omfordelingen kan gjøre det mer attraktivt å bo i kommuner som får høyere inntekter og mindre attraktivt å bo i kommuner som får lavere inntekter. Dersom dette kapitaliseres inn i eiendomsprisene, motvirkes den regionale omfordelingen ved at bokostnadene faller i skatterike kommuner og øker i overføringsavhengige kommuner.

6.5 EFFEKTIV RESSURSBRUK

6.5.1 Effektiv ressursbruk i kommunesektoren

Det stilles gjerne to samfunnsøkonomiske krav til effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Det er kravene om kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Kostnadseffektivitet innebærer at tjenestene produseres så billig som mulig. Det er ingen selvfølge at produksjonen er kostnadseffektiv. For å oppnå kostnadseffektivitet må det kontinuerlig arbeides med organisasjonsmessige løsninger, bruk av teknologi m.v. som sikrer lave kostnader. Kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon er ofte skjermet fra konkurranse. Dette gjør at grupper kan ha egeninteresse i å holde effektiviteten nede så lenge dette ikke oppleves å svekke deres muligheter for avlønning. For å motvirke dette må kommuner og fylkeskommuner etablere interne styringssystemer som stimulerer til billigst mulig produksjon. Det er spesielt vanskelig å etablere styringssystemer som sikrer kostnadseffektivitet i produksjonen av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Dette skyldes først og fremst at det er vanskelig å måle effekten av produksjonen, bl.a. fordi den bør måles hos brukeren. Produksjonen i utdanningssektoren bør måles ved elevenes faglige og sosiale læring, og ikke i antall elevplasser. Tilsvarende bør produksjonsmålet i helsesektoren knyttes til forbedring av pasientens helsetilstand, og ikke til antall liggedøgn. Når produksjonen ikke kan måles på noen god måte, er det vanskelig å vurdere i hvilken grad høy ressursinnsats pr. elev eller pasient skyldes lav kostnadseffektivitet og i hvilken grad det skyldes høy kvalitet på den tjenesten som tilbys.

Kravet om prioriteringseffektivitet er knyttet til omfang, sammensetning og standard av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Prioriteringseffektivitet

innebærer at tjenestetilbudet utformes slik at innbyggernes velferd blir høyest mulig. Kommuner og fylkeskommuner kan, på en bedre måte enn staten, tilpasse tjenestetilbudet til lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. På denne måten kan kommunalt og fylkeskommunalt ansvar for oppgaveløsningen gi en desentraliseringsgevinst. Desentraliseringsgevinsten er økningen i velferd ved å tillate den enkelte kommune og fylkeskommune å variere tjenestesammensetningen.

Kravet om prioriteringseffektivitet omfatter tre ulike aspekter ved utformingen av tjenestetilbudet. For det første bør fordelingen av midler mellom ulike kommunale oppgaver tilpasses lokale forhold. Prioriteringen mellom f.eks. eldreomsorg og grunnskole må baseres på en lokal avveining mellom nytte og kostnad.

Det andre aspektet ved prioriteringseffektivitet er knyttet til omfanget av kommunalt forbruk i forhold til privat forbruk. Generelt er det ønskelig at avveiningen mellom kommunalt og privat forbruk, på samme måte som avveiningen mellom ulike kommunale oppgaver, tar utgangspunkt i en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Gevinsten ved økt kommunalt forbruk må veies opp mot ulempen ved lavere privat forbruk.

Prioriteringseffektivitet innebærer for det tredje at utgiftene må ha en bestemt tidsprofil. Fordelingen av utgifter og tjenestetilbud over tid bør tilpasses skiftende lokale utfordringer. Vanligvis vil dette kravet innebære at standarden på tjenestetilbudet bør være relativt stabilt over tid. Det er lite ønskelig at ytelsene på sentrale tjenesteområder varierer mye fra år til år.

Kommunal og fylkeskommunal aktivitet kan påvirke forbruk eller produksjon i andre kommuner og fylker, selv om dette ikke er det primære formålet med aktiviteten. Slike utilsiktede virkninger vil påvirke effektiviteten dersom det ikke tas hensyn til konsekvensene for nabokommunen eller nabofylket. For eksempel kan vegbygging i en kommune redusere reisetid og drivstoff-forbruk for innbyggere i nabokommunene i den grad de også benytter denne vegen. Tilsvarende kan et godt skoletilbud gi økt kompetanse som arbeidsgivere, gjerne utenfor kommunen, kan dra nytte av. Slike utilsiktede virkninger tilsier interkommunalt samarbeid eller løsningstiltak på nasjonalt nivå.

6.5.2 Effektivitet i privat sektor

Skattefinansiering av offentlig virksomhet påvirker ressursbruken i privat sektor, og fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan dette være gunstig, nøytralt eller uheldig. Derfor skilles det ofte mellom tre hovedtyper av skatter (se f.eks. NOU 1996: 9 «Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting», *"Brukerbetaling"* i kap. 8):

- Effektivitetsfremmende skatter
- Nøytrale skatter
- Effektivitetsvridende skatter

Effektivitetsfremmende skatter bidrar til å bedre markedsøkonomiens virkemåte, og har sitt grunnlag i ulike former for markedssvikt. Korrekt utformede miljøavgifter kan eksempelvis gi en effektivitetsgevinst. Det finnes relativt få eksempler på fullstendig nøytrale skatter. En nøytral skatt er kjennetegnet ved at skattyteren ikke kan påvirke skattebeløpet. Slike skatter kalles gjerne rundsum-skatter, og pålegges med faste beløp uavhengig av inntekt, formue, forbruk, etc. En skatt er effektivitetsvridende dersom den innebærer at de privatøkonomiske avveiningene vris bort fra en avveining basert på realøkonomiske kostnader og inntekter. De privatøkonomiske

avveiningene blir da delvis skattemotivert. Generelt vil effektivitetstapet være større desto mer de privatøkonomiske avveiningene påvirkes av beskatningen.

Det kan være vanskelig og heller ikke ønskelig å utelukkende benytte effektivitetsfremmende og nøytrale skatter i finansieringen av offentlig virksomhet. Det skyldes for det første at det potensielle provenyet fra slike skatter kan være begrenset, og for det andre at det av fordelingshensyn kan være nødvendig å beskatte inntekt, formue, forbruk, etc. Dette innebærer at offentlige utgifter dels må finansieres ved bruk av effektivitetsvridende skatter.

6.5.3 Effektiv ressursbruk og krav til finansieringssystemet

Finansieringssystemet påvirker ressursbruken i kommunesektoren på en indirekte måte ved å definere de økonomiske rammebetingelsene som beslutninger om ressursbruk må fattes innenfor. Finansieringssystemet bør utformes slik at det legger forholdene til rette for effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner.

Finansieringssystem og kostnadseffektivitet

Finansieringssystemet vil fremme kostnadseffektivitet dersom kommuner og fylkeskommuner i sin helhet beholder gevinstene av eventuelle effektiviseringstiltak. Det har sammenheng med at det er ressurskrevende å tilstrebe kostnadseffektivitet. Anvendelse av ny og kostnadsbesparende teknologi kan f.eks. forutsette at det utvikles nye arbeidsrutiner og nye organisasjonsmessige løsninger. Ved at kostnadsgevinstene beholdes lokalt vil kommuner og fylkeskommuner få riktige insentiver til å iverksette effektiviseringstiltak. Både lokale skatteinntekter, brukerbetaling og rammeoverføringer basert på objektive kriterier oppfyller dette kravet.

Øremerkede tilskudd hvor staten dekker en bestemt andel av kommunenes utgifter til særskilte formål, kan imidlertid svekke insentivene til kostnadseffektiv produksjon. Slike refusjonsordninger medfører at effektiviseringsgevinster lokalt dels tilfaller staten i form av reduserte overføringer. Med en refusjonssats på 50 prosent vil f.eks. halvparten av eventuelle kostnadsgevinster tilfalle staten. Dette resonnementet gjelder ikke for såkalte stykk-pris-tilskudd hvor tilskuddsbeløpet beregnes ut fra oppnådd produksjon. Slike tilskudd kan, under bestemte forutsetninger, være effektivitetsfremmende, jf. *"Øremerkede tilskudd"* i kap. 9.3.

Finansieringssystem og prioriteringseffektivitet

Realisering av prioriteringseffektivitet og desentraliseringsgevinster forutsetter at kommuner og fylkeskommuner har en viss handlefrihet i økonomiske spørsmål. De tre aspektene ved prioriteringseffektivitet stiller ulike krav til finansieringssystemet. Tilpasning av tjenestesammensetningen til lokale forhold tilsier for det første at kommuner og fylkeskommuner må ha frihet i ressursdisponeringen. Det innebærer at frie inntekter (skatt og rammetilskudd) bør utgjøre en vesentlig del av kommunesektorens inntekter.

Det er ikke uvesentlig hvordan de frie inntektene fordeler seg på skatt og rammetilskudd. Det skyldes først og fremst at kommuner og fylkeskommuner har viktige roller som tilretteleggere for næringsvirksomhet, bl.a. ved arealplanlegging, utarbeiding av kommune- og fylkesplaner, utbygging av infrastruktur og behandling av reguleringsplaner. Lokal skattefinansiering vil, i større grad enn rammeoverføringer, gi kommuner og fylkeskommuner økonomisk stimulans til å ivareta disse oppgavene. For kommunene vil skattefinansiering i tillegg gi insentiver til effektiv skatteinnkreving. For en gitt skatteandel vil de økonomiske

motivene til næringsutvikling og skatteinnkreving avhenge av inntektsutjevningen i inntektssystemet. En svært ambisiøs utjevning innebærer at det lokale inntektsgrunnlaget får liten betydning for de totale inntektene. Det betyr at insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving blir sterkere med en mindre ambisiøs inntektsutjevning.

Dersom omfanget av kommunal tjenesteproduksjon skal baseres på en lokal avveining mellom nytte og kostnad, må kommunene disponere virkemidler som gjør det mulig å velge mellom kommunalt og privat forbruk. Dette tilsier en viss beskatningsfrihet eller frihet til å fastsette betalingssatser for brukerbetalte tjenester.

Hensynet til en riktig fordeling av ressursinnsatsen over tid tilsier en viss frikobling av utgiftene fra inntektene. Kommuner og fylkeskommuner må kunne bygge opp reserver i perioder med høye inntekter, og saldere budsjettet med fondsmidler eller lånefinansiere en større andel av investeringene i perioder med lave inntekter.

I den grad riktig fordeling av ressursinnsatsen over tid innebærer et mest mulig stabilt tjenestetilbud, kan dette langt på vei oppnås uten å frikoble utgiftene fra inntektene. For det første vil et stabilt skattefundament som gir stabile skatteinntekter legge til rette for en stabil utvikling i tjenestetilbudet. For det andre kan staten benytte overføringene til å motvirke eventuelle svingninger i skatteinntektene. Dette kan skje ved å øke overføringene til kommunesektoren når skatteinntektene reduseres, og ved å redusere overføringene når skatteinntektene øker. Det forutsettes da at prognosene over utviklingen i kommunesektorens skattegrunnlag er relativt treffsikre.

Myke og harde budsjettskranker

Diskusjonen over viser at rammefinansiering og lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål kan fremme effektiv ressursbruk. Disse resonnementene bygger bl.a. på en forutsetning om såkalte «harde» budsjettskranker, dvs. at de statlige rammeoverføringene oppfattes som upåvirkelig. Dersom budsjettskrankene er «myke», kan kommunene gjennom strategisk atferd påvirke overføringene fra staten. Dette vil generelt svekke insentivene til effektiv ressursbruk og økonomiforvaltning. Dette behandles nærmere ved diskusjonen av overføringer i *"Overføringsavhengighet og spillet mellom staten og kommunesektoren"* i kap. 9.4.

Skattekonkurranse

Det er ingen formelle hindringer for at personer eller bedrifter kan flytte fra en kommune til en annen. Mobiliteten mellom kommuner og fylkeskommuner vil derfor være relativt høy. Det betyr at innbyggere og bedrifter, gjennom valg av hhv. bosted og lokaliseringssted, kan velge kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Dette skaper en konkurranseflate mellom kommuner og mellom fylkeskommuner som kan fremme kostnadseffektivitet og prioriteringseffektivitet. Det har sammenheng med at innbyggerne vil finne det lite attraktivt å bo i kommuner hvor tjenestene produseres på en lite effektiv måte eller hvor tjenestetilbudet i liten grad er tilpasset innbyggernes ønsker og behov. Jo mer mobilt det lokale skattefundamentet er, desto sterkere vil konkurransen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner være. Hensynet til kostnadseffektivitet kan derfor tilsi at kommuner og fylkeskommuner bør ha et relativt mobilt skattegrunnlag.

På den andre siden kan konkurranse om et mobilt skattegrunnlag gjøre det vanskeligere å oppnå prioriteringseffektivitet. Kommuner og fylkeskommuner vil konkurrere om å trekke til seg bedrifter og personer. Spesielt attraktive er bedrifter

og personer som gir betydelige skatteinntekter og i liten grad utløser økte kommunale utgifter. I litteraturen forutsettes det ofte at skattesatsen er den viktigste konkurranseparameteren, dvs. at kommuner og fylkeskommuner benytter lave skattesatser som virkemiddel for å trekke til seg bedrifter og personer. Men særlig overfor bedrifter kan skattekonkurransen også ta andre former. Virkemidlene kan f.eks. være billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat. Dette illustrerer at regional skattekonkurranse ikke forutsetter lokal beskatningsfrihet.

For den enkelte kommune og fylkeskommune kan det være nødvendig å delta i skattekonkurransen for å opprettholde lokal produksjon og sysselsetting. Men for samfunnet som helhet kan skattekonkurranse ha uheldige virkninger. Det skyldes for det første at skattekonkurranse kan resultere i lave skattesatser og -inntekter, slik at standarden på tjenestetilbudet blir lavere enn det innbyggerne ønsker og er villige til å betale for. For det andre kan skattekonkurranse medføre at kommunenes ressursinnsats vris fra produksjon av velferdstjenester og over mot satsing på næringstiltak. I tillegg kan regional skattekonkurranse medføre at næringslivets lokaliseringsbeslutninger i større grad baseres på lokale støtteordninger og i mindre grad på reelle lønnsomhetsvurderinger. På den annen side kan konkurranse mellom kommuner bidra til at tilrettelegging for næringsutvikling skjer på en effektiv måte tilpasset næringslivets behov.

Skattemotivert flytting

En kommune med et høyt skattegrunnlag kan, alt annet likt, både ha høyere standard på tjenestetilbudet og lavere skattesatser enn kommuner med lavere skattegrunnlag. For den enkelte kan det derfor være attraktivt å flytte til mer velstående kommuner, siden en både kan oppnå høyere standard på tjenestetilbudet og lavere skattesats. I litteraturen omtales dette som skattemotivert flytting.

Det er viktig å understreke at skattemotivert flytting skyldes forskjeller i skattegrunnlag, ikke forskjeller i skattesatser. Det betyr at skattemotivert flytting er et potensielt problem selv om det ikke er lokal beskatningsfrihet. Resonnementet over må bare modifiseres ved at forskjeller i skattegrunnlag utelukkende resulterer i ulik standard på tjenestetilbudet. Men det kan argumenteres for at forskjeller i skattesatser er lettere å observere enn ulik standard på tjenestetilbud. I så fall vil skattemotivert flytting kunne få større omfang ved lokal beskatningsfrihet.

Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel vil skattemotivert flytting som regel være uheldig. Det skyldes at den gevinsten som oppnås ved flytting er en ren omfordeling mellom personer som ikke gir noen reell gevinst for samfunnet som helhet. Det oppstår da et effektivitetstap fordi flyttingene i seg selv er ressurskrevende.

Den utvetydige konklusjonen over forutsetter at bruttoinntekten til de som flytter ikke øker. Det kan være en realistisk antakelse for flyttinger innen samme arbeidsmarkedsområde som ikke forutsetter skifte av jobb. For flyttinger over lengre avstander som ofte har sammenheng med skifte av jobb eller overgang fra ledighet til arbeid, er antakelsen mindre realistisk. I den grad flytting til mer velstående kommuner gir høyere bruttoinntekt, vil dette være en realøkonomisk gevinst.

På den annen side vil kommuner med høyt skattegrunnlag ofte være kommuner i sentrale strøk som opplever presstendenser og høy utnyttelse av kommunal infrastruktur, mens fra flyttingskommuner opplever det motsatte. Det kan da oppstå et samfunnsøkonomisk tap som følge av at kapasitetsutnyttelsen i det kommunale

tjenestetilbudet blir dårligere for landet sett under ett og fordi miljøproblemene i landet som helhet øker.

Såkalt kapitalisering (Oates 1969) kan svekke insentivene til skattemotivert flytting. Kapitalisering innebærer at skattesatsene og standarden på tjenestetilbudet reflekteres i eiendomsprisene (eller i det regionale lønnsnivået). Kommuner med lavt skattenivå og godt tjenestetilbud vil ha høye eiendomspriser siden de er attraktive å bo i. Dette innebærer at eiendomsprisene vil være høyere i kommuner med velstående innbyggere enn i kommuner med mindre velstående innbyggere. Dette svekker innbyggernes insentiver til å flytte til mer velstående kommuner, siden dårlig tjenestetilbud og høyt skattenivå kompenseres i form av lave bokostnader.

Et ønske om å begrense skattemotivert flytting tilsier at skattegrunnlag bør være mest mulig jevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg kan skattemotivert flytting begrenses ved at staten, gjennom overføringssystemet, utjevner forskjeller i skattegrunnlag.

Kommunefinansiering og effektivitet i privat sektor

Sammensetningen av kommunesektorens inntekter har en viss betydning for det samlede effektivitetstapet ved beskatningen. På den ene siden er lokale skatter, som skatt på inntekt, formue og eiendom, effektivitetsvridende. Det samme gjelder overføringene som finansieres gjennom skatter og avgifter til staten. På den andre siden vil brukerfinansiering som hovedregel ikke være effektivitetsvridende. Dette innebærer at en dreining i inntektssammensetningen med større vekt på brukerbetaling, og mindre vekt på lokale skatter og statlige overføringer, kan virke effektivitetsfremmende. Større vekt på brukerbetaling kan avlaste skattesystemet ved å redusere omfanget av effektivitetsvridende skatter.

6.6 MAKROØKONOMISK STYRING

Den makroøkonomiske styringen tar bl.a. sikte på å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting, bl.a. ved å styre den samlede etterspørselen i økonomien. Kommunesektorens utgifter utgjør en betydelig andel av den samlede etterspørselen. I 1995 var kommunesektorens inntekter 167 milliarder kroner, noe som utgjør om lag 18 prosent av bruttonasjonalprodukt. Videre utgjør sysselsettingen i kommunesektoren, målt i timeverk, nær 20 prosent av samlet sysselsetting og vel 70 prosent av offentlig sysselsetting. Dette innebærer at styringen av kommunesektorens inntektsrammer er en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken.

Litt forenklet kan vi si at stabiliseringspolitikkens oppgaver er å stimulere den samlede etterspørselen i nedgangstider og å begrense den samlede etterspørselen i oppgangstider. Når det er en sterk underliggende vekst i økonomien, vil stabiliseringspolitikken dels bestå i å redusere privat etterspørsel gjennom økte skatter og avgifter og dels i å redusere offentlige utgifter. I nedgangstider bør etterspørselen stimuleres ved å redusere skatter og avgifter og å øke offentlige utgifter.

Kommunesektoren regnes ofte for å være et destabiliserende element. Det har sammenheng med at kommunesektorens skatteinntekter vil øke i perioder med sterk vekst i økonomien. I den grad økte skatteinntekter resulterer i økte kommunale og fylkeskommunale utgifter vil konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket. Denne destabiliserende effekten er sterkere desto mer konjunkturfølsomt kommunesektorens skattefundament er. Hensynet til makroøkonomisk stabilisering tilsier altså at kommunale og fylkeskommunale skatteformer bør være lite konjunkturavhengige.

Statlige myndigheter styrer aktiviteten i kommunesektoren gjennom de årlige økonomiske oppleggene, der det settes en samlet inntektsramme for hele kommuneforvaltningen. Den samlede inntektsrammen fastsettes som summen av overføringer, samt anslag på skatteinntekter, brukerbetaling og andre inntekter. Statens viktigste virkemidler for å styre kommunesektorens inntektsrammer er omfanget av statlige overføringer og de kommunale og fylkeskommunale skattørene. Dersom det er ønskelig å begrense etterspørselen i økonomien, kan overføringer og skattører reduseres. Tilsvarende kan staten øke overføringer og skattører dersom det er ønskelig å stimulere den samlede etterspørselen. For at denne styringen skal være effektiv må to forutsetninger være oppfylt. For det første må det være mulig å gi treffsikre anslag på skatteinntektene i kommende budsjettår. Dersom skatteinntektene både er konjunkturfølsomme og lite forutsigbare, vil den statlige styringen av kommunesektorens inntektsrammer være et lite effektivt virkemiddel i stabiliseringspolitikken. Jo større andel skatteinntektene utgjør av kommunesektorens inntekter, desto viktigere er det at skatteinntektene er mest mulig forutsigbare. Dersom overføringsandelen er svært høy, vil ustabile skatteinntekter i liten grad vanskeliggjøre den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntektsrammer.

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

Diskusjonen viser at en rekke aspekter ved finansieringssystemet har betydning for makroøkonomisk stabilisering. Dette er først og fremst skatteinntektenes konjunkturfølsomhet, skatteinntektenes betydning for finansieringen av kommunesektoren, samt reglene for låneopptak og disponering av fondsmidler.

6.7 KRITERIER OG MÅLKONFLIKTER VED VURDERING AV KOMMUNEFINANSIERING

De samfunnsmessige målene om effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre gir hver for seg en rekke retningslinjer for utforming av finansieringssystemet. Men da ulike mål gir til dels svært ulike retningslinjer, er det vanskelig å utlede klare vurderingskriterier for en samlet evaluering av finansieringspakker. Diskusjonen i *"Lokalt selvstyre"* i kap. 6.3-*"Makroøkonomisk styring"* i 6.6 har kanskje i større grad pekt på målkonflikter enn på entydige vurderingskriterier. På flere områder synes det f.eks. å være en klar konflikt mellom hensynene til fordeling og makroøkonomisk styring på den ene siden, og hensynene til effektiv ressursbruk og lokalt selvstyre på den andre.

Men for avgrensede deler av finansieringssystemet er ikke målkonfliktene så skarpe. Dette gjelder først og fremst spørsmålet om hva som er gode lokale skatter. På dette området kan det utledes nokså klare vurderingskriterier. Det gjøres rede for disse kriteriene i *"Vurderingskriterier for lokale skatter"* i kap. 6.7.1. Ut over dette må utformingen av finansieringssystemet i stor grad baseres på en avveining mellom kryssende målsettinger. Sentrale målkonflikter diskuteres i *"Sentrale målkonflikter"* i kap. 6.7.2.

6.7.1 Vurderingskriterier for lokale skatter

Residensprinsippet

Lokal skattefinansiering er nært knyttet til det lokale selvstyret. Lokale inntekter gir kommuner og fylkeskommuner ansvar for finansiering av egen virksomhet og en viss økonomisk selvstendighet i forhold til staten. Et lokalt finansieringsansvar utfyller lokaldemokratiet ved å koble de som deltar i lokale beslutningsprosesser og de som bidrar til finansieringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Ved valg av kommunale og fylkeskommunale beskatningsformer bør derfor det såkalte residensprinsippet legges til grunn. Dette prinsippet innebærer at kommuneskatten bør avgrenses til kommunens egne innbyggere og eget næringsliv. I tillegg bør kommuneskatten omfatte så mange som mulig av de som kan delta i den lokale beslutningsprosessen.

Jevn fordeling av skattegrunnlaget

Forskjeller i skattegrunnlag gir ulike økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Kommuner med et høyt skattegrunnlag kan, alt annet likt, gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner med et lavere skattegrunnlag. Hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud tilsier derfor at skattegrunnlaget ikke bør variere for mye mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg kan en jevn fordeling av skattegrunnlaget bidra til effektivitet ved å begrense omfanget av skattemotivert flytting.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevner forskjellene i skattegrunnlag, og i stor grad kan bestemte fordelingspolitiske målsettinger realiseres uavhengig av fordelingen av skattegrunnnlaget. Men kravet om en mest mulig jevn fordeling av skattegrunnlaget er likevel velbegrunnet. Det har sammenheng med at jevn fordeling av skattegrunnlaget reduserer behovet for en ambisiøs inntektsutjevning som har uheldige sider.

En ambisiøs inntektsutjevning innebærer at de samlede inntektene i den enkelte kommune og fylkeskommune i stor grad blir uavhengig av det lokale inntektsgrunnlaget. Dette innebærer at staten i stor grad tar ansvaret for endringer i det lokale inntektsgrunnlaget ved å øke overføringene når inntektsgrunnlaget svekkes og ved å redusere overføringene når inntektsgrunnlaget styrkes. Dette reduserer det lokale ansvaret for egne inntekter og derigjennom den økonomiske selvstendigheten i forhold til staten. I tillegg svekkes insentivene til aktiv næringsutvikling, og for kommunene insentivene til skatteinnkreving.

Stabilt og forutsigbart skattefundament

For innbyggerne er det ønskelig at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid. Dette tilsier at det lokale skattefundamentet bør være lite konjunkturavhengig. Et mest mulig stabilt skattefundament er også ønskelig ut fra makroøkonomiske hensyn. Med et konjunkturavhengig skattegrunnlag vil det være en tendens til at etterspørselsimpulsene fra kommunesektoren forsterker konjunktursvingningene i økonomien. Et stabilt skattegrunnlag kan i en viss forstand betraktes som en automatisk stabilisator. Samtidig bør det nevnes at for svak sammenheng mellom den generelle inntektsutviklingen og inntektsutviklingen i kommuner og fylkeskommuner vil kunne svekke den lokale forankringen av politikken.

Staten disponerer en rekke virkemidler for å styre kommunesektorens inntektsrammer. Statlige overføringer og regulering av de kommunale og fylkeskommunale skattørene er de viktigste virkemidlene i denne sammenhengen. Statens

bruk av disse virkemidlene kan dempe de destabiliserende virkningene av et konjunkturavhengig skattefundament. Dette skjer ved å redusere overføringer og skattører når den underliggende veksten i skattefundamentet er sterk. Motsatt kan overføringer og skattører øke når veksten i skattefundamentet er svak. For at denne styringen skal være effektiv må prognosene for utviklingen i kommunesektorens skattegrunnlag være treffsikre. Staten må med andre ord kunne forutsi endringer i kommunesektorens skattefundament.

Selv om staten i prinsippet kan dempe de destabiliserende virkningene av et konjunkturavhengig skattefundament, er det likevel viktig å tilstrebe at skattegrunnlaget er mest mulig stabilt. Det har sammenheng med at en aktiv etterspørselsregulering fra statens side som regel er mindre treffsikker enn automatisk stabilisering, særlig fordi det kan være vanskelig å utarbeide prognoser over utviklingen i kommunesektorens skattefundament.

Mobilitet

I økonomisk teori er mobilitet et sentralt kriterium for vurdering av lokale skatter. Det klassiske argumentet er at lokal beskatning av mobile skatteobjekter bør begrenses. Dersom skattegrunnlaget er svært mobilt, kan det lett oppstå skattekonkurranse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Spesielt attraktive er bedrifter og personer som gir betydelige skatteinntekter og som i liten grad utløser kommunale og fylkeskommunale utgifter. Virkemiddelet i konkurransen er gjerne lave skattesatser, men særlig overfor bedrifter kan konkurransen også ta andre former. Virkemidlene kan f.eks. være billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat. For den enkelte kommune kan det være helt nødvendig å delta i denne konkurransen for å opprettholde lokal produksjon og derigjennom sysselsetting og bosetting. Men for kommunesektoren som helhet kan konsekvensen bli et dårligere tjenestetilbud enn det innbyggerne ønsker.

På den andre siden kan et mobilt skattegrunnlag øke konkurransen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Slik konkurranse kan bidra til en mer kostnadseffektiv tjenesteproduksjon. Det har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner hvor tjenesteproduksjonen ikke utføres på en kostnadseffektiv måte framstår som lite attraktive. Det forutsettes da at de bedrifter og personer det konkurreres om også bryr seg om standarden på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet.

I hvilken grad mobilitet er nødvendig for å fremme kostnadseffektivitet vil i stor grad avhenge av velgerkontrollen. Økte kostnader vil, innenfor en gitt økonomisk ramme, gi et dårligere tjenestetilbud. Dette er noe velgerne vil mislike, og kommuner og fylkeskommuner har derfor all grunn til å holde kostnadene nede. Spørsmålet er i hvilken grad mobilitet og konkurranse er nødvendig for å supplere velgerkontrollen. Dersom velgerkontrollen er sterk, vil et mobilt skattefundament i liten grad virke effektivitetsfremmende. Men hvis velgerkontrollen er svak, kan mobilitet og konkurranse være viktige supplementer til velgerkontrollen.

Proveny

Finansieringssystemets grunnleggende funksjon er å finansiere kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I hvilken grad en skatt kan bidra til finansieringen av kommunesektoren er derfor et relevant vurderingskriterium. Få skatter som med et betydelig proveny vil gi et mer oversiktlig finansieringssystem enn mange skatter som hver for seg har et begrenset proveny.

6.7.2 Sentrale målkonflikter

De samfunnsmessige målene om effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre gir ulike retningslinjer for utforming av finansieringssystemet. I mange sammenhenger er det en konflikt mellom effektiv ressursbruk og lokalt selvstyre på den ene siden, og makroøkonomisk styring og rettferdig fordeling på den andre. I det følgende diskuteres sentrale målkonflikter ved utforming av finansieringssystemet.

Lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål

Hensynet til effektiv ressursbruk kan tilsi at kommunene bør ha stor handlefrihet i økonomiske spørsmål for å kunne tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold og for å kunne utvikle regioner og lokalsamfunn. Det bør legges vekt på rammefinansiering, beskatningsfrihet og relativt liten begrensning av låneopptak. Slik frihet i økonomiske spørsmål kan stimulere lokaldemokratiet ved å utvide innholdet i det lokale selvstyret.

På den andre siden kan stor lokal handlefrihet i økonomiske spørsmål komme i konflikt med nasjonale målsettinger om rettferdig fordeling og makroøkonomisk styring. Stor lokal handlefrihet kan gi betydelige regionale forskjeller i tjenestetilbud og skattesatser som bryter med fordelingspolitiske målsettinger. Lokal beskatningsfrihet og stor lokal frihet mht. låneopptak kan gjøre det vanskelig å innpasse kommunesektoren i det makroøkonomiske opplegget.

Sammensetningen av kommunesektorens inntekter

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at finansieringen av kommunesektoren bør ha sterk lokal forankring. Det innebærer bl.a. at lokale skatteinntekter og brukerbetaling bør utgjøre størstedelen av kommunesektorens inntekter. Videre må kommuner og fylkeskommuner selv ta ansvaret for endringer i det lokale inntektsgrunnlaget, noe som tilsier at utjevningsambisjonen i inntektsutjevningen bør være relativt svake. I tillegg til å understreke den økonomiske selvstendigheten i forhold til staten, kan dette gi kommuner og fylkeskommuner sterke insentiver til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget.

Betydelig skattefinansiering og en inntektsutjevning med svake utjevningsambisjoner kan gi store regionale forskjeller i tjenestetilbud som avspeiler forskjeller i skattegrunnlag. Dette vil være i konflikt med fordelingspolitiske målsettinger om et mest mulig likeverdig tjenestetilbud. Videre kan skattefinansiering forsterke konjunktursvingningene i økonomien og vanskeliggjøre statens styring av kommunesektorens inntektsrammer.

Gode lokale skatter kan redusere målkonfliktene

Graden av konflikt mellom effektivt ressursbruk og lokalt selvstyre på den ene siden, og makroøkonomisk styring og fordeling på den andre, avhenger av egenskapene til kommunale og fylkeskommunale skatter. Med et skattefundament som er jevnt fordelt og lite konjunkturfølsomt kan f.eks. skatteandelen være høy og inntektsutjevningen lite ambisiøs uten at dette kommer i konflikt med målsettingene om likeverdig tjenestetilbud og makroøkonomisk stabilitet.

Oppsummering

Statlige myndigheter har et legitimt behov for å ivareta nasjonale målsettinger knyttet til makroøkonomisk styring av kommunesektorens inntektsrammer og likeverdig tjenestetilbud. Samtidig er det ønskelig at kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å tilpasse velferdstilbudet til lokale forhold og handlefrihet til å utvikle regioner og lokalsamfunn. Avveiningen mellom disse hensynene står sentralt ved utformingen av finansieringssystemet. Utfordringen er å etablere et system som i rimelig grad ivaretar både statlige og lokale behov. Dette forutsetter kunnskap om hvordan ulike finansieringsformer virker i forhold til ulike samfunnsmessige mål. De tre hovedinntektsartene lokale skatter, brukerbetaling og statlige overføringer vurderes i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 7, 8 og 9.

KAPITTEL 7

Lokale skatteinntekter

7.1 INNLEDNING

Skattefinansiering og beskatningsfrihet er nært knyttet til debatten om innholdet i det lokale selvstyret. At en viss del av kommunesektorens skatteinntekter skal bestå av lokale skatteinntekter er bl.a. nedfelt i Europarådskonvensjonen av 15. oktober 1985, jf. *"Lokalt selvstyre"* i kap. 6.3. Omfanget av lokale skatteinntekter berører spørsmålet om i hvilken grad finansieringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet skal forankres i det lokale inntektsgrunnlaget. Et betydelig innslag av lokal finansiering gir kommuner og fylkeskommuner økonomisk selvstendighet. Innbyggerne bidrar i større grad til finansiering av egne tjenester, og kan derfor få sterkere insentiv til kontroll med den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. Videre kan lokalpolitikerne oppfatte sin funksjon som lite meningsfylt dersom avhengigheten av statlige overføringer blir for stor.

I det følgende behandles to aspekter ved lokal skattefinansiering. Det første er spørsmålet om hva som er gode lokale skatter. Kriterier for gode lokale skatter ble utledet i *"Kriterier og målkonflikter ved vurdering av kommunefinansiering"* i kap. 6.7, og dagens kommunale og fylkeskommunale skatteformer vurderes i forhold til proveny (*"Proveny Fra ulike kommunale og fylkeskommunale skatter"* i kap. 7.2), fordeling (*"Fordeling av skattegrunnlaget mellom kommuner og mellom fylkeskommuner"* i kap. 7.3), stabilitet (*"Stabilitet, forutsigbarhet og tilførsel av skatt"* i kap. 7.4), residens (*"Residensprinsippet og nytte-beskatning"* i kap. 7.5) og mobilitet (*"Mobilitet"* i kap. 7.6).

I vurderingen av kommunale og fylkeskommunale skatteformer vil utvalget ta skattesystemet for gitt. Det betyr at utvalget ikke går inn i rene skattespørsmål som f.eks. dimensjoneringen av formuesskatten i forhold til eiendomsskatten i nasjonal sammenheng. Utvalgets vurderinger konsentrerer seg om hvordan skatt på inntekt, formue og eiendom bør fordeles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Det betyr at utvalget vil vurdere sammensetningen av det kommunale og fylkeskommunale skattegrunnlaget og omfanget av skatteprovenyet til kommuner og fylkeskommuner.

Disse presiseringene innebærer for det første at vurderingen av ulike skatteformer ikke berører den personlige inntektsfordelingen. Et eventuelt forslag om økt kommunal inntektsskatt motvirkes f.eks. av en tilsvarende reduksjon i inntektsskatten til staten. For det andre vil eventuelle forslag til endringer i fordelingen av inntekts- og formuesskatt mellom kommuner, fylkeskommuner og staten ikke påvirke det samlede effektivitetstapet ved beskatningen. I prinsippet kan en tenke seg at de samfunnsmessige kostnadene ved å kreve inn en ekstra skattekrone avhenger av om en benytter inntektsskatten, formuesskatten eller eiendomsskatten. En rekke norske studier viser f.eks. at effektivitetstapet ved å øke inntektsskatten er betydelig større enn effektivitetstapet ved å øke eiendomsskatten. En dreining fra inntektsskatt til eiendomsskatt kan følgelig gi bedre ressursbruk i privat sektor. Da utvalget betrakter omfanget av hhv. inntektsskatt, formuesskatt og eiendomsskatt for gitt, vil imidlertid forslagene ikke få denne type virkninger.

Fordeler og ulemper ved lokal beskatningsfrihet behandles i *"Beskatningsfrihet"* i kap. 7.7. Med lokal beskatningsfrihet blir den personlige inntektsfordelingen og dimensjoneringen av ulike skatter dels et resultat av kommunale og fylkeskommunale beslutninger om skattesatser.

7.2 PROVENY FRA ULIKE KOMMUNALE OG FYLKESKOMMUNALE SKATTER

Finansieringssystemets grunnleggende funksjon er å finansiere kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I det følgende gis det en oversikt over de skatteinntektene som genereres av dagens kommunale og fylkeskommunale skatter. Det diskuteres også hva det potensielle provenyet fra disse skattene kan være. Kommunene har i dag følgende skatter:

– Skatt på alminnelig inntekt (personer og selskaper)
– Skatt på formue (personer og selskaper)
– Eiendomsskatt

Fylkeskommunene mottar skatt på alminnelig inntekt fra personer og selskaper, men har ikke adgang til formuesskatt og eiendomsskatt.

Tabell 7.1: Kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter fordelt på skattearter. Millioner kroner. 1994.

	Komm.	Fylkes-komm.	Staten[1)]
Personlige skattytere:			
Skatt på alminnelig inntekt[2)]	39 251	21 979	24 198
Formuesskatt[2)]	3 537		
Etterskuddspliktige skattytere (selskaper):			
Skatt på alminnelig inntekt[2)]	3 621	2 569	11 115
Formuesskatt[2)]	664		
Eiendomsskatt[3)]	2 792		

1) Fellesskatt til skattefordelingsfondet.
2) Utliknet skatt for inntektsåret 1994.
3) Kommunenes bokførte skatteinntekter i hht. kommuneregnskapene for 1994.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Både for kommuner og fylkeskommuner utgjør skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere det vesentligste av skatteinntektene. I inntektsåret 1994 var utliknet inntektsskatt på personer vel 39 milliarder kroner for kommunene og nærmere 22 milliarder kroner for fylkeskommunene.

Etter skattereformen i 1992 har den samlede skatten på alminnelig inntekt vært 28 prosent (24,5 prosent i Nord-Troms og Finnmark). Skatteinntektene deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten, og fordelingsnøklene bestemmes gjennom årlige stortingsvedtak hvor det fastsettes maksimalskattører for kommuner og fylkeskommuner. Nærmere 30 prosent av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere tilfalt staten i inntektsåret 1994. Statens andel er senere økt fordi de kommunale og fylkeskommunale maksimalskattørene er redusert. Skatteinntektenes andel av kommunesektorens inntekter er likevel ikke endret fordi veksten i skattegrunnlaget har vært sterkere enn veksten i kommunesektorens inntektsrammer.

Da en betydelig andel av skatten på alminnelig inntekt fra personlige skattytere tilfaller staten, vil det være mulig å øke kommunesektorens proveny innenfor dagens skattesystem. Gitt at den samlede skattesatsen skal være 28 prosent, kan dette skje ved at de kommunale og fylkeskommunale maksimalskattesatsene heves, mens den statlige skattøren reduseres tilsvarende. Med utgangspunkt i inntektsåret 1996 kan kommunesektorens proveny fra skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere øke med om lag 50 prosent dersom skatten i sin helhet tilfaller kommuner og fylkeskommuner.

Skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere (selskaper) deles også mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Som for personlige skattytere, har den samlede skatten vært 28 prosent etter skattereformen i 1992. For kommunesektoren har inntektsskatten fra selskaper klart mindre betydning enn inntektsskatten fra personer. Inntektsskatten fra selskaper utgjør om lag 10 prosent av inntektsskatten fra personer. Dette skyldes dels at inntektsskatten fra selskaper samlet sett gir et mindre proveny, og dels at en større andel av inntektsskatten fra selskaper tilfaller staten. I inntektsåret 1994 var statens andel 64 prosent. Men selv om kommunesektoren skulle motta en større andel av skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere, vil denne skatten likevel ha langt mindre omfang enn inntektsskatt fra personer.

Utliknet formuesskatt til kommunene fra personlige skattytere utgjorde 3,5 milliarder kroner i inntektsåret 1994, eller om lag det samme som skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere. Den kommunale formuesskatten som er proporsjonal med et bunnfradrag, kan til en viss grad betraktes som en eksklusiv kommunal skatt. Men i tillegg kommer en statlig formuesskatt som er sterkt progressiv i den forstand at skattesatsene øker med økende formue. Utliknet formuesskatt til staten utgjorde vel 1 milliard kroner i 1994.

Den kommunale formuesskatten fra etterskuddspliktige skattytere gir et svært begrenset proveny. Det har sammenheng med at formue i aksjeselskaper beskattes på aksjonærenes hender. Av etterskuddspliktige er det i hovedsak prosentliknede kraftforetak som betaler kommunal formuesskatt. Med unntak av hypotekforeninger og finansforetak som svarer 0,3 prosent formuesskatt til staten, er det ingen statlig formuesskatt for etterskuddspliktige skattytere. Med vedtak om ny kraftverksbeskatning f.o.m. inntektsåret 1997 vil det vesentligste av den kommunale formuesskatten fra etterskuddspliktige skattytere falle bort. Etter dette skal alle kraftforetak regnskapsliknes og de skal ikke svare formuesskatt til kommunene. Samtidig etableres det en naturressursskatt på kraftproduksjon, jf. *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6. Naturressursskatten anslås å utgjøre om lag 1 milliard kroner for kommunene og 200 millioner kroner for fylkeskommunene.

Eiendomsskatten er en eksklusiv kommunal skatt og var tidligere en svært viktig finansieringskilde for kommunene, jf. *"Finansieringssystemets utvikling 1837-1939"* i kap. 3.2. Eiendomsskatten utgjorde 2,8 milliarder kroner i 1994, og har i dag svært begrenset betydning for finansieringen av kommunenes virksomhet. I NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» har Eiendomsskatteutvalget foreslått å utvide grunnlaget for eiendomsskatten, jf. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2. Dels ved å foreslå at alle eiendommer i utgangspunktet kan ilegges eiendomsskatt og dels ved å foreslå at takstverdiene for alle eiendommer legges opp mot markedsverdi. Ved valg av satsstruktur har Eiendomskatteutvalget lagt til grunn at skatteprovenyet fra de eiendommer som i dag er undergitt eiendomsskatt samlet sett skal være uendret. Det samlede provenyet vil likevel kunne øke noe fordi flere eiendommer vil kunne ilegges eiendomsskatt.

Internasjonale oversikter viser at nivået på eiendomsskatten i Norge ligger lavt i forhold til mange andre land, jf. NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt». Dette må bl.a. ses i sammenheng med at Norge har 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 prosent av bruttonasjonalprodukt. Med et tilsvarende omfang i Norge, ville provenyet fra eiendomsskatten utgjort 26 milliarder kroner i 1994. Den ville da hatt potensiale til å være en betydelig finansieringskilde for kommunene. En slik utvidelse av eiendomsskatten må imidlertid avveies mot skattepolitiske og fordelingspolitiske målsettinger.

7.3 FORDELING AV SKATTEGRUNNLAGET MELLOM KOMMUNER OG MELLOM FYLKESKOMMUNER

Ønsket om en mest mulig jevn fordeling av skattegrunnlaget mellom kommuner og mellom fylkeskommuner er primært begrunnet ut fra utjevningshensyn. En svært ujevn fordeling av skattegrunnlaget gir svært ulike økonomiske betingelser for tjenesteproduksjonen. En jevn fordeling av skattegrunnlaget kan også bidra til effektivitet ved å redusere omfanget av skattemotivert flytting.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevner forskjellene i skattegrunnlag, og i stor grad kan fordelingspolitiske målsettinger realiseres uavhengig av fordelingen av skattegrunnlaget. At det likevel er ønskelig med en jevn fordeling av skattegrunnlaget, skyldes først og fremst at en omfattende inntektsutjevning gir finansieringen av kommunesektoren en svakere lokal forankring.

Ulike skatter har ulik fordelingsprofil. Noen skatter er svært ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, mens andre skatter har en jevnere fordeling. I det følgende gjøres det rede for hvordan dagens kommunale og fylkeskommunale skatter er fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Ordinær skatt på inntekt og formue behandles i *"Ordinær skatt på inntekt og formue"* i kap. 7.3.1, mens eiendomsskatten og den nye naturressursskatten behandles i hhv. *"Kommunal eiendomsskatt"* i kap. 7.3.2 og *"Naturressursskatt"* i 7.3.3.

7.3.1 Ordinær skatt på inntekt og formue

Mens fordelingen av samlet skatt på inntekt og formue er diskutert i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2, foretas det her en finere inndeling av inntekts- og formuesskatten. Skattestatistikken til Statistisk sentralbyrå gir informasjon om hvordan utliknet skatt på inntekt og formue fordeler seg på følgende fire komponenter:

- Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere
- Formuesskatt fra personlige skattytere
- Skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere (selskaper)
- Formuesskatt fra etterskuddspliktige skattytere (selskaper)

Det er ikke samsvar mellom utliknet skatt og bokførte skatteinntekter. Det skyldes at etterskuddspliktige skattytere betaler skatt året etter at inntekten er opptjent og at forskuddsskatten fra personlige skattytere vil avvike noe fra den skatten som faktisk blir utliknet. I tillegg vil det være avvik mellom utliknet skatt og innkrevd skatt. Dette innebærer at det vil være avvik mellom tall for utliknet skatt for inntektsåret 1994 som presenteres i det følgende, og tall for bokført skatt for 1994 som ble benyttet i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2.

7.3.1.1 Kommunene

Det er betydelig variasjon i skatteinntekter kommunene imellom. Da alle kommuner benytter lovens maksimale skattesatser, vil forskjellene i utliknet skatt også gi uttrykk for forskjellene i skattegrunnlag. Utliknet skatt på inntekt og formue varierer fra 5 674 kroner pr. innbygger i Gratangen til 54 107 kroner pr. innbygger i Bykle. Dette er en variasjon i forholdet 10:1. Tabell 7.2 viser at det først og fremst er skatten fra etterskuddspliktige skattytere som skaper de store forskjellene. Inntekts- og formuesskatten fra personer varierer bare i forholdet 3:1. Men det er også relativt stor variasjon i formuesskatten fra personer. Denne skatten varierer i forholdet 6:1 kommunene imellom.

Tabell 7.2: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger. Kommunene. Inntektsåret 1994.

	Gj.snitt	Minimum	Maksimum
Personer:			
Inntekt	9 076	4 794	13 595
Formue	818	358	2 301
Bedrifter:			
Inntekt	837	0	17 110
Formue	153	0	24 384
Sum	10 884	5 674	54 107

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Selv om skatteinntektene fra personer varierer mindre enn skatteinntektene fra selskaper, vil det ikke nødvendigvis være slik at forskjellene i skattegrunnlag blir minst ved utelukkende å skrive ut kommuneskatt på personer. I prinsippet kan nemlig skatt fra selskaper motvirke de forskjellene som personskatten skaper. Det må da være en negativ samvariasjon mellom skatt fra selskaper og skatt fra personer.

Det er grunn til å tro at kommuner med høye skatteinntekter fra selskaper gjennomgående også har høye skatteinntekter fra personer. Dette henger sammen med at et godt utbygd næringsliv med høy lønnsomhet skaper arbeidsplasser som i stor grad er grunnlaget for opptjening av personlig inntekt og formue. Denne antakelsen bekreftes av det materialet som ligger til grunn for tabell 7.2. Det er en positiv samvariasjon mellom skatt fra personer og skatt fra selskaper, men korrelasjonskoeffisienten er ikke høyere enn vel 0,20.

Tabell 7.3: Kommuner og innbyggere fordelt etter utliknet skatt på inntekt og formue pr. innbygger. Prosent. Inntektsåret 1994.

Utliknet skatt i pst. av landsgj.snittet	Utliknet skatt på personer og selskaper		Utliknet skatt på personer	
	Andel kommuner	Andel innbyggere	Andel kommuner	Andel innbyggere
- 75	22,5	7,9	20,2	5,5
75 – 90	43,4	32,5	47,1	31,7
90 – 100	16,8	23,9	19,8	26,0
100 – 110	8,0	13,3	7,8	13,8
110 – 125	3,2	3,8	3,0	5,2
125 – 140	2,1	3,8	1,6	14,5
140 -	3,9	14,8	0,5	3,2
Sum	99,9	100,0	100,0	99,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.3 gir et nærmere bilde av forskjellene i skattegrunnlag kommunene imellom. Kommunene er delt i sju grupper avhengig av utliknet skatt pr. innbygger i 1994. Dette er gjort for person- og selskapsskatt samlet og for personskatt separat. Når samlet skatt fra selskaper og personer legges til grunn, har om lag 25 prosent av kommunene utliknet skatt pr. innbygger som avviker mindre enn 10 prosent fra landsgjennomsnittet. 37 prosent av landets innbyggere er bosatt i disse kommunene. Vel 22 prosent av kommunene ligger under 75 prosent av landsgjennomsnittet, mens 6 prosent ligger over 125 prosent. Selv om det er relativt få kommuner som har ordinære skatteinntekter over 125 prosent av landsgjennomsnittet, er nærmere 19 prosent av landets innbyggere bosatt i disse kommunene. Det skyldes at vi denne gruppen finner folkerike kommuner som Oslo, Asker, Bærum og Stavanger.

Tabell 7.3 viser også at personskatten har en jevnere fordeling enn den samlede inntekts- og formuesskatten. Når kun skatt fra personer legges til grunn, har vel 27 prosent av kommunene, med 40 prosent av landets befolkning, utliknet skatt pr. innbygger mellom 90 og 110 prosent av landsgjennomsnittet. Andelen kommuner med skatt pr. innbygger under 75 prosent av landsgjennomsnittet er 20 prosent, mens bare 2 prosent av kommunene har skatt pr. innbygger over 125 prosent av landsgjennomsnittet. Når det gjelder antall innbyggere bosatt i kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 125 prosent av landsgjennomsnittet, har det imidlertid liten betydning om en benytter skatt fra personer og bedrifter eller bare skatt fra personer.

Tabell 7.4: Utliknet inntekts- og formuesskatt pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. Inntektsåret 1994.

Fylke	Personer og selskaper	Personer	Selskaper
Østfold	0,87	0,89	0,64
Akershus	1,21	1,23	1,00
Oslo	1,40	1,34	2,06
Hedmark	0,82	0,84	0,56
Oppland	0,87	0,88	0,71
Buskerud	1,02	1,02	1,01
Vestfold	0,92	0,95	0,68
Telemark	0,92	0,91	1,03
Aust-Agder	0,88	0,86	1,08
Vest-Agder	0,95	0,91	1,29
Rogaland	1,10	1,10	1,10
Hordaland	0,98	0,98	0,90
Sogn og Fjordane	0,98	0,93	1,46
Møre og Romsdal	0,88	0,88	0,80
Sør-Trøndelag	0,89	0,90	0,79
Nord-Trøndelag	0,77	0,79	0,60
Nordland	0,82	0,83	0,73
Troms	0,82	0,84	0,62
Finnmark	0,81	0,86	0,39
Landet	1,00	1,00	1,00

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.4 viser utliknet skatt på inntekt og formue for kommunene gruppert etter fylke. Samlet skatt fra selskaper og personer varierer fra 23 prosent under landsgjennomsnittet i Nord-Trøndelag til 40 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo. Nord-Trøndelag og Oslo er ytterpunktene også når vi betrakter personskatten isolert, men forskjellene er mindre enn for samlet inntekts- og formuesskatt fra personer og bedrifter. Den regionale variasjonen i skatt fra selskaper er betydelig større enn for skatt fra personer. Selskapsskatten varierer fra vel 60 prosent under landsgjennomsnittet i Finnmark til mer enn det dobbelte av landsgjennomsnittet i Oslo.

På landsbasis utgjør selskapsskatten om lag 10 prosent av utliknet skatt på inntekt og formue. Det er særlig i Oslo og blant kommunene i Sogn og Fjordane at skatt fra selskaper utgjør en stor del av de samlede skatteinntektene. Det motsatte er tilfelle blant kommunene i Østfold, Vestfold, Hedmark, Troms og Finnmark hvor skatt fra selskaper utgjør en relativt liten andel av skatteinntektene.

Tabell 7.5: Utliknet inntekts- og formuesskatt pr. innbygger. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. Inntektsåret 1994.

Antall innbyggere	Personer og selskaper	Personer	Selskaper
0 – 1 000	1,26	0,86	5,29
1 000 – 2 000	0,91	0,78	2,12
2 000 – 3 000	0,84	0,81	1,20
3 000 – 4 000	0,82	0,83	0,68
4 000 – 5 000	0,91	0,86	1,34
5 000 – 10 000	0,86	0,87	0,74
10 000 – 20 000	0,90	0,93	0,60
20 000 – 50 000	0,99	1,00	0,84
50 000 -	1,21	1,19	1,35
Landet	1,00	1,00	1,00

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.5 viser utliknet skatt på inntekt og formue for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Når vi ser på samlet skatt fra personer og selskaper, er det de minste og de største kommunene som skiller seg ut med høye skatteinntekter i forhold til landsgjennomsnittet. De største kommunene har høye skatteinntekter både fra personer og bedrifter, mens de minste kommunene har høye skatteinntekter fra bedrifter og relativt lave skatteinntekter fra personer.

Mange små kommuner har høye skatteinntekter fra kraftforetak, og dette forklarer hvorfor skatt fra selskaper i gjennomsnitt har relativt stor betydning for disse kommunene. Men bak disse gjennomsnittstallene skjuler det seg store individuelle forskjeller. Blant de minste kommunene finner vi både rike kraftkommuner og utkantkommuner med svakt næringsgrunnlag. I 5 av de 18 kommunene med færre enn 1 000 innbyggere er utliknet skatt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet. I gjennomsnitt har disse 5 kommunene skatteinntekter på vel 27 500 kroner pr. innbygger. Mer enn 60 prosent av dette er skatt fra selskaper. I de øvrige 13 kommunene utgjør utliknet skatt pr. innbygger noe mindre enn 8 500 kroner pr. innbygger, og skatt fra selskaper utgjør bare 5 prosent av dette.

7.3.1.2 Fylkeskommunene

Fylkeskommunenes skatteinntekter består utelukkende av inntektsskatt fra personer og selskaper. Utliknet skatt til fylkeskommunene utgjorde i gjennomsnitt 5 676 kroner pr. innbygger i 1994. Skatt fra personer utgjorde 90 prosent og skatt fra selskaper 10 prosent. Fordelingen mellom personer og selskaper er altså om lag den samme for fylkeskommunene som for kommunene.

Tabell 7.6: Utliknet skatt pr. innbygger. Fylkeskommunene. Indeks, landsgjennomsnittet er lik 1. Inntektsåret 1994.

Fylke	Personer og bedrifter	Personer	Bedrifter
Østfold	0,87	0,89	0,71
Akershus	1,23	1,24	1,15
Oslo	1,44	1,32	2,46
Hedmark	0,80	0,83	0,51
Oppland	0,83	0,86	0,58
Buskerud	0,99	1,01	0,89
Vestfold	0,92	0,94	0,81
Telemark	0,90	0,90	0,86
Aust-Agder	0,85	0,85	0,80
Vest-Agder	0,93	0,91	1,12
Rogaland	1,12	1,12	1,13
Hordaland	0,98	1,00	0,85
Sogn og Fjordane	0,93	0,92	1,01
Møre og Romsdal	0,87	0,88	0,79
Sør-Trøndelag	0,90	0,91	0,76
Nord-Trøndelag	0,76	0,80	0,49
Nordland	0,81	0,84	0,52
Troms	0,82	0,86	0,52
Finnmark	0,82	0,88	0,32
Landet	1,00	1,00	1,00

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.6 viser utliknet skatt for den enkelte fylkeskommune. Fordelingen mellom fylkeskommunene er om lag den samme som for kommunene gruppert etter fylke. Utliknet skatt på personer og selskaper varierer fra 24 prosent under landsgjennomsnittet i Nord-Trøndelag til 44 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo.

Det er betydelig mindre variasjon i skatt fra personer enn i skatt fra selskaper. Mens selskapsskatten varierer fra 68 prosent under landsgjennomsnittet i Finnmark til 146 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo, varierer personskatten fra 20 prosent under landsgjennomsnittet i Nord-Trøndelag til 32 prosent over landsgjennomsnittet i Oslo. I Oslo, Vest-Agder, Rogaland og Sogn og Fjordane ligger selskapsskattens andel av skatteinntektene over landsgjennomsnittet. Selskapsskatten har relativt sett minst betydning for skatteinntektene i Hedmark og de fire nordligste fylkeskommunene.

7.3.2 Kommunal eiendomsskatt

Eiendomsskatten er nærmere behandlet i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2, hvor det dokumenteres betydelige forskjeller i eiendomsskatteinntekter kommunene imellom. Det er sammensatte årsaker til disse forskjellene. For det første kan eiendomsskatt bare skrives ut i områder som helt eller delvis er utbygd på byvis eller på

verker og bruk. Dette innebærer at en rekke kommuner ikke har anledning til å skrive ut eiendomsskatt. For det andre er det betydelig variasjon i eiendomsskattegrunnlaget. Det er særlig i kraftkommuner og kommuner med stort innslag av bymessig bebyggelse at eiendomsskatten utgjør et betydelig inntektspotensiale. For det tredje har kommunene som kan skrive ut eiendomsskatt, utnyttet dette inntektspotensialet i svært ulik grad. I hvilken grad eiendomsskatten utnyttes avhenger av om kommunen velger å skrive ut eiendomsskatt eller ikke, hvor høy takstverdien er i forhold til markedsverdien, bunnfradrag for boligeiendommer og valg av eiendomsskattesats.

Selv om forskjellene i eiendomsskatteinntekter også skyldes andre forhold enn forskjeller i den samlede verdien av eiendommer i kommunen, er det trolig betydelig variasjon i eiendomsverdiene kommunene imellom. Spesielt har enkelte kraftkommuner mulighet til å kreve inn betydelig eiendomsskatt. I 1994 var det f.eks. 19 kommuner som hadde eiendomsskatteinntekter over 5 000 kroner pr. innbygger. Av disse var samtlige kraftutbyggingskommuner. Dersom forslagene fra Eiendomsskatteutvalget i NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» følges opp, vil forskjellene i eiendomsskattegrunnlag og -inntekter bli betydelig redusert. For det første foreslår Eiendomsskatteutvalget at eiendomsskatten bør omfatte alle eiendommer i kommunen, og ikke være begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verker og bruk. Dette vil gi mindre forskjeller i skattegrunnlag mellom bykommuner og distriktskommuner med spredt bosetting. For det andre foreslår Eiendomsskatteutvalget at det innføres verdsettingsregler som ikke forskjellsbehandler ulike typer eiendommer. I dag ligger takstene for kraftverk nær opp til markedsverdi, mens takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk ligger betydelig under markedsverdi. En oppjustering av takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk vil følgelig utjevne forskjellene i skattegrunnlag mellom kraftkommuner og andre kommuner.

Samlet sett betyr disse forslagene at eiendomsskattegrunnlaget får en jevnere fordeling enn i dag. Det foreligger imidlertid ikke noe materiale som kan gi et mer presist bilde av forskjellene. Dette har bl.a. sammenheng med at eiendomstakstene for bolig- og fritidseiendommer skal være sammenfallende med likningstakstene, og at nye regler for beregning av likningstakster enda ikke er vedtatt.

7.3.3 Naturressursskatt

Stortinget vedtok i juni 1996 et nytt system for beskatning av kraftforetak, jf. *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6. De nye reglene innebærer at kraftforetak f.o.m. inntektsåret 1997 skal regnskapsliknes, og at skattørene til kommuner, fylkeskommuner og staten skal være de samme for kraftforetak som for andre etterskuddspliktige skattytere. For å opprettholde omfanget av kommunesektorens skatteinntekter fra kraftforetak ble det etablert en ny naturressursskatt på 1 øre pr. kWh til kommunene og 0,2 øre pr. kWh til fylkeskommunene. Stortinget har altså lagt til grunn at kraftforetak skal betale mer i skatt til kommuner og fylkeskommuner enn annen næringsvirksomhet. Naturressursskatten vil være svært skjevfordelt siden den er knyttet til en bestemt næring, men dette er en tilsiktet fordelingsprofil fra myndighetenes side.

7.4 STABILITET, FORUTSIGBARHET OG TILFØRSEL AV SKATT

7.4.1 Innledning

Det er ønskelig at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid, særlig fordi kommunesektoren har ansvaret for sentrale

velferdsoppgaver innen utdanningssektoren og helse- og sosialsektoren. Dette tilsier at kommunesektoren bør ha en stabil finansiering og at de lokale skattefundamentene bør være lite konjunkturavhengige. Også av hensyn til makroøkonomisk stabilitet bør kommunesektorens skattefundament være lite konjunkturfølsomt. Med et konjunkturavhengig skattefundament vil det være en tendens til at etterspørselsimpulsene fra kommuner og fylkeskommuner forsterker konjunktursvingningene i økonomien. I hvilken grad ulike skatter kan bidra til stabil finansiering behandles i *"Konjunkturfølsomhet"* i kap. 7.4.2.

Gjennom årlige vedtak om overføringer og skattører har staten direkte innflytelse på nærmere 85 prosent av kommunesektorens inntekter. Kommuner og fylkeskommuner kan derfor gis en stabil finansiering selv om det lokale skattefundamentet er konjunkturavhengig. I prinsippet kan staten redusere overføringer og skattører når den underliggende veksten i skattefundamentet er sterk, og øke overføringer og skattører når den underliggende veksten i skattefundamentet er svak. For at en slik politikk skal være treffsikker må kommunesektorens skattefundament være mest mulig forutsigbart slik at skatteanslagene kan bli relativt treffsikre. Et forutsigbart skattefundament vil også legge forholdene til rette for en effektiv økonomisk planlegging i den enkelte kommune og fylkeskommune. Forutsigbarhet og treffsikkerhet i skatteanslagene diskuteres nærmere i *"Forutsigbarhet"* i kap. 7.4.3.

I våre naboland Sverige og Danmark er kommunesektoren skatteinntekter gjort forutsigbare gjennom en sentralisert tilførsel av skatteinntekter. Dette innebærer at skatteinntektene tilføres kommunene forskuddsvis basert på anslag over skatteinntektene, og med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger. På denne måten får både staten og den enkelte kommune og fylkeskommune full oversikt over skatteinntektene på ett års sikt, selv om skattefundamentet både skulle være konjunkturavhengig og lite forutsigbart. En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet har utredet en liknende modell for Norge. I *"Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren"* i kap. 7.4.4 gjøres det rede for denne alternative modellen.

7.4.2 Konjunkturfølsomhet

Inntektsutviklingen, både for personer og bedrifter, er nært knyttet til den generelle konjunkturutviklingen. I oppgangstider øker bedriftenes lønnsomhet, arbeidernes avlønning og sysselsettingen. I nedgangstider skjer det motsatte. Dette betyr at utviklingen i kommunesektorens viktigste skatter, skatt på alminnelig inntekt fra personer og selskaper, i stor grad følger konjunkturutviklingen. Men det er trolig et visst etterslep i skatteinntektene i forhold til konjunkturutviklingen. Det har for det første sammenheng med at etterskuddspliktige (selskaper) betaler skatten ett år på etterskudd. For det andre vil konjunkturutviklingen raskere slå ut i bedriftenes lønnsomhet enn i arbeidernes avlønning og sysselsetting, slik at det også vil være et visst etterslep i inntektsskatten for personer.

Inntektsskatten fra selskaper vil være tettere koblet til konjunkturutviklingen enn inntektsskatten fra personer. Det skyldes at bedriftenes lønnsomhet er betydelig mer konjunkturavhengig enn lønninger og sysselsetting. Dette kan illustreres ved å betrakte skatteveksten for 1994. Mens innbetalt skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere økte med 7 prosent fra 1993 til 1994, økte innbetalt inntekts- og formuesskatt fra selskaper med 34 prosent. Det konjunkturavhengige skattefundamentet kan for det første bidra til makroøkonomisk ustabilitet ved at den kommunale etterspørselen svinger i takt med det generelle konjunkturforløpet. Men ustabiliteten skaper også problemer for den økonomiske planleggingen og budsjetteringen i den enkelte kommune og fylkeskommune, spesielt i små kommuner hvor skatteinntektene kan være svært følsomme for lønnsomhets- og sysselsettingsutviklin-

gen i et fåtall bedrifter. Inntektsutjevningen i inntektssystemet vil langt på vei motvirke inntektssvikten, men det kan være et problem at kompensasjonen først kommer to år etter skattesvikten. Nye regnskapsforskrifter og krav til utarbeidelse av økonomiplaner stiller sterkere krav til langsiktig økonomiplanlegging enn det gamle regelverket. Økonomiforvaltningen i kommuner og fylkeskommuner kan derfor være mer robust overfor svingende skatteinntekter enn tidligere.

Eiendomsskatten og formuesskatten er mindre konjunkturfølsomme enn skatt på alminnelig inntekt. Dette gjelder særlig for eiendomsskatten hvor tomte- og bygningsmassen endres lite fra år til år og hvor takseringsreglene er utformet slik at kortsiktige svingninger i markedsverdiene ikke påvirker eiendomsskattetakstene. Sett over noe lengre tid vil det imidlertid kunne være en nærmere sammenheng mellom eiendomsskattetakstene og markedsverdiene. Formuesskatten er trolig mer konjunkturfølsom enn eiendomsskatten, bl.a. fordi verdiene på enkelte finansobjekter, f.eks. aksjer, vil svinge i takt med konjunkturutviklingen.

Grunnlaget for naturressursskatten er kraftproduksjon. Kraftproduksjonen kan svinge fra år til år avhengig av meteorologiske forhold, men vil i liten grad være påvirket av det generelle konjunkturforløpet.

7.4.3 Forutsigbarhet

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens inntekter. Denne veksten fordeler seg til dels ulikt på de tre hovedinntektskildene lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Statlige overføringer til kommunesektoren følger av bevilgningsvedtak i Stortinget, mens skatteinntekter og brukerbetaling inngår med anslag på veksten i kommende budsjettår. Skatteinntektene anslås på bakgrunn av fastsatt skattøre, samt anslag på lønns- og sysselsettingsutvikling. I de økonomiske oppleggene for kommunesektoren har det i de senere årene vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. Det har sammenheng med at noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammoverføringer. Det har derfor stor betydning for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner om veksten skjer i rammetilskuddet eller i skatteinntektene.

De kommunale og fylkeskommunale skattørene har vært sentrale virkemidler i statens styring av inntektsrammer og fordeling. Statens behov for å regulere skattørene skyldes i hovedsak at veksten i skattefundamentet har vært sterkere enn veksten i kommunesektorens inntektsrammer. Ved å redusere skattørene har en kunnet oppnå en nokså jevn utvikling i skatt og rammetilskudd innenfor en gitt økonomisk ramme. En effektiv styring av kommunesektorens inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner forutsetter at skatteanslagene er relativt treffsikre, eller med andre ord at utviklingen i skattefundamentet er mest mulig forutsigbar. Tabell 7.7 som sammenlikner faktisk skattevekst og anslått skattevekst, gir en indikasjon på hvor treffsikre skatteanslagene har vært de siste ti årene. Det framgår at Finansdepartementet gjennomgående undervurderer veksten i kommunesektorens skatteinntekter. Avvikene var spesielt store i årene 1986-1988 og 1994-1996.

At skatteanslagene har en klar tendens til å undervurdere veksten i kommunesektorens skatteinntekter har sammenheng med at Finansdepartementets anslag for lønnsveksten antas å være retningsgivende for partene i arbeidslivet. Lønnsforutsetningene kan sies å ha et visst normativt preg. Det er vanlig at kommuner og fylkeskommuner i budsjettarbeidet tar utgangspunkt i de lønns- og skatteanslagene som er lagt til grunn i opplegget for kommunesektoren samlet. Det vil

derfor være en tilsvarende feilkilde i lønns- og skatteanslagene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Usikkerheten i skatteanslagene vil også være knyttet til antatt utvikling i sysselsetting og andre forhold som påvirker skattegrunnlaget. I tillegg vil det være usikkerhet knyttet til virkningen av endrede skatteregler og tekniske forhold rundt forskuddstrekk, innbetaling av restskatt og korreksjonsoppgjør mellom skattekreditorene.

Tabell 7.7: Kommunesektorens inntekter fra ordinær skatt på inntekt og formue. Økning i prosent fra året før iflg. Salderingsproposisjonen og iflg. regnskap. 1986-1996.

	Prosentvis endring i skatt på inntekt og formue			Avvik i generell lønnsvekst i pst. enheter
År	Salderings-prp.	Regnskap	Avvik i pst. enheter	
1986	6,6	12,7	6,1	3,0
1987	6,6	10,2	3,6	2,0
1988	6,4	8,7	2,3	1,0
1989	3,8	3,2	-0,6	0,0
1990	3,8	4,9	1,1	1,0
1991	3,5	4,2	0,7	1,0
1992	1,5	1,6	0,1	0,0
1993	3,7	4,6	0,9	3/4
1994	4,6	9,5	4,9	1,0
1995	-1,5	1,5	3,0	1,0
1996	1,3	6,0*	4,7*	1,0

* Anslag

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, oktober 1996

Lave anslag på lønnsveksten kan forklare en betydelig andel av avvikene mellom faktisk og anslått skattevekst i 1986 og 1987, jf. tabell 7.7. For årene 1994-1996 har også andre forhold bidratt til at skatteanslagene har vært lite treffsikre. For det første har veksten i økonomien blitt klart sterkere enn forutsatt i nasjonalbudsjettet, noe som også får konsekvenser for kommunesektorens skatteinntekter. For det andre har det vært en kraftig vekst i skatteinntektene fra etterskuddspliktige skattytere (selskaper). I 1994 økte f.eks. kommunesektorens skatteinntekter fra selskaper med 34 prosent. I 1994 forklarer uforutsett vekst i skatt fra selskaper nærmere halvparten av avviket mellom faktisk og anslått skattevekst på 3,4 milliarder kroner, jf. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996. I 1996 forventes avviket mellom faktisk og anslått skattevekst å bli om lag 3,8 milliarder kroner. Med de opplysningene som ligger i Salderingsproposisjonen for 1997, står utviklingen i selskapsskatten for om lag 1/3 av dette. For årene 1994-1996 kan i gjennomsnitt rundt 1/4 av avviket mellom faktisk og anslått skattevekst forklares ved at den generelle lønnsveksten ble høyere enn lagt til grunn i de økonomiske oppleggene. I ovennevnte rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi pekes det på at lønnsveksten i kommunal sektor de siste årene har vært lavere enn i økonomien for øvrig.

Alminnelig inntekt for etterskuddspliktige skattytere er den minst stabile og den minst forutsigbare delen av kommunenes og fylkeskommunenes skattefundament.

Ustabiliteten skyldes dels at selskapenes inntekter er svært konjunkturfølsomme. Dette gjelder på nasjonalt nivå, og i enda større grad for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Selskapsskatten er lite forutsigbar fordi det er vanskelig å utarbeide gode prognoser for utviklingen i skattegrunnlaget. Reglene for fastsettelse av skattegrunnlaget for selskaper er adskillig mer innviklet enn for personlige skattytere, og kan medføre store forskyvninger i periodiseringen av skattepliktige inntekter fra ett år til et annet. Det er mer grunnleggende ustabile sammenhenger mellom skattepliktig overskudd og makroøkonomiske indikatorer som brukes i arbeidet med utformingen av nasjonalbudsjett og kommuneopplegg.

ECON (1995) har, på oppdrag fra Kommunenes Sentralforbund, studert den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren i perioden 1980-1994. Her foretas det bl.a. en sammenlikning av ustabiliteten i innenlandsk etterspørsel og ustabiliteten i kommunal etterspørsel. Det framgår at utviklingen i kommunal etterspørsel har klare likhetstrekk med utviklingen i samlet innenlandsk etterspørsel: oppgang midt på 1980-tallet, deretter nedgang og så ny oppgang på begynnelsen av 1990-tallet. Dette innebærer at kommunesektoren i denne perioden har bidratt til å forsterke konjunktursvingningene i økonomien. Staten har altså ikke, gjennom årlige vedtak om overføringer og skattører, fullt ut kunnet motvirke etterspørselsimpulsene fra et konjunkturfølsomt skattefundament.

Svingningene i kommunal etterspørsel har imidlertid vært noe mindre enn svingningene i samlet innenlandsk etterspørsel. Det betyr at det i denne perioden var større ustabilitet i privat konsum- og investeringsetterspørsel enn i kommunesektorens etterspørsel. Bidragene fra kommunal etterspørsel til veksten i samlet innenlandsk etterspørsel var derfor noe mindre enn kommunesektorens andel av samlet innenlandsk etterspørsel (16 prosent).

ECON har også beregnet etterspørselseffektene av avvik mellom faktisk og anslått vekst i kommunesektorens skatteinntekter. Beregningene er basert på Langørgen (1994) og forutsetter at den kommunale etterspørselen øker med om lag 30 prosent av den uforutsette skatteveksten. Etterpørselsimpulsene som følge av uforutsett skattevekst anslås til 0,2-0,3 prosent av samlet innenlandsk etterspørsel i 1986-1988 og i 1994. Den uforutsette skatteveksten forklarer imidlertid en betydelig del av den kommunale etterspørselsøkningen i disse årene.

Nærmere om styringsproblemer som følge av usikre skatteanslag

Usikkerheten i skatteanslagene skaper problemer både på statlig og lokalt nivå. For staten vil en uforutsett utvikling i skatteinntektene medføre problemer for den makroøkonomiske styringen. Det har sammenheng med at en uforutsett økning i kommunenes skatteinntekter ofte vil falle sammen med en underliggende vekst i økonomien. Dersom den økte skatteinngangen resulterer i økte kommunale og fylkeskommunale utgifter, kan konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket. I hvilken grad økte inntekter resulterer i økte utgifter vil bl.a. avhenge av om inntektsveksten oppfattes som midlertidig eller permanent.

Usikre skatteanslag vil også på kort sikt kunne skape vanskeligheter for den økonomiske planleggingen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Med en betydelig uforutsett skattesvikt kan det oppstå et regnskapsmessig underskudd i den grad det ikke er mulig å redusere aktivitetsnivået i forhold til det som er lagt til grunn i budsjettet. Den nye kommuneloven som Stortinget vedtok i 1992, har imidlertid fått konsekvenser for økonomiforvaltningen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Det gamle regelverket med størst fokusering på årsperspektivet er supplert med sterkere krav til langsiktig økonomiforvaltning. Etter de nye bestem-

melsene er det anledning til å etablere driftsfond gjennom avsetninger, slik at det i senere år er mulig å budsjettere med underskudd i den ordinære driften og saldere budsjettet ved bruk av fondsavsetninger. Også tidligere var det anledning til å benytte skattereguleringsfondet som buffer, men reglene var mindre fleksible. Oppmykingen av reglene for disponering av overskudd kan ha medført at den enkelte kommune og fylkeskommune kan håndtere svingende skatteinntekter på en bedre måte enn tidligere. En uforutsett utvikling i kommunesektorens skatteinntekter kan få utilsiktede konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det har sammenheng med at noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammeoverføringer. En uforutsett vekst i skatteinntektene vil som regel medføre at overføringsavhengige kommuner får en svakere inntektsutvikling enn kommuner med en større del av inntektene i form av skatt. Ved å redusere rammeoverføringene i løpet av budsjettåret kan staten hindre at en uforutsett vekst i skatteinntektene gir sterkere vekst enn forutsatt i kommunesektorens samlede inntekter. Dette ble f.eks. gjort i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 1996. En reduksjon i rammoverføringene kan være et godt virkemiddel for å påvirke utviklingen i kommunesektorens samlede inntekter, men vil samtidig forsterke den relativt svake inntektsutviklingen for overføringsavhengige kommuner. Det kan derfor være vanskelig å unngå at en uforutsett skattevekst resulterer i en sterkere inntektsvekst enn forutsatt.

Når skatte- og inntektsveksten blir sterkere enn forutsatt, vil dette som regel få konsekvenser for det påfølgende budsjettåret. I praksis vil dette kunne skje ved at staten reduserer de kommunale og fylkeskommunale skattørene. Ved å redusere skattørene kan staten for det første hindre at den uforutsette skatteveksten videreføres. For det andre vil lavere skattører, innenfor en gitt ramme for kommunesektorens inntekter, gi rom for økte rammeoverføringer. På denne måten kan en sikre at overføringsavhengige kommuner får samme inntektsutvikling som andre kommuner.

7.4.4 Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren

I Nasjonalbudsjettet for 1995 ble det pekt på behovet for å gjøre kommunesektorens skatteinntekter mer forutsigbare for det enkelte budsjettår. Det ble vist til at stor usikkerhet ved skatteanslagene vil kunne være et problem for stabiliseringspolitikken gjennom den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren, for fordelingen av inntekt mellom kommunene og for den økonomiske planleggingen i kommunene.

Finansdepartementet nedsatte i januar 1995 en arbeidsgruppe for å se nærmere på alternative tekniske system for å tilføre kommunene og fylkeskommunene skatteinntekter. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 31. mai 1995. Her gjøres det rede for 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 kommuner og fylkeskommuner forskuddsvis 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 høsten før budsjettåret. Årsbeløpet tilføres kommuner og fylkeskommuner gjennom et fast beløp hver måned, uavhengig av de løpende inn-

betalingene fra skattyterne. De skatteinntektene som fastsettes om høsten vil bestå av:

– Et forskudd på innbetalt utliknet skatt for budsjettåret
– Et rullerende sett av avregningskorreksjoner som gjelder tidligere inntektsår

Med den alternative modellen kan skatteinntektene, både for kommunesektoren samlet og for den enkelte kommune, gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Dette gir bedre forutsetninger for å styre kommunesektorens samlede inntektsrammer og fordelingen av inntektene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg vil inntektsrammene for den enkelte kommune og fylkeskommune bli mer forutsigbare på ett års sikt.

De skatteinntektene en kommune blir tilført forskuddsvis kan avvike fra de skatteinntekter kommunen har krav på i forhold til vedtatte skattesatser og faktisk skattegrunnlag. Det må derfor foretas avregninger i senere år slik at kommuner og fylkeskommuner får de skatteinntekter de har krav på i hht. vedtatte skattesatser. Disse avregningene kan samordnes med den forskuddsvise utbetalingen i senere år slik at utbetalt skatt for kommunesektoren som helhet i liten grad påvirkes av korreksjonsoppgjørene. Dersom avregningene f.eks. innebærer en netto tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren, kan dette motvirkes ved å redusere skattøren for vedkommende budsjettår. Beløpet som tilføres kommunene forskuddsvis omfatter anslag på utliknet skatt som antas å bli innbetalt innen halvannet år etter utløpet av inntektsåret. Erfaringsvis omfatter dette om lag 98 prosent av utliknet skatt. Det forutsettes at innbetalinger etter dette tidspunktet tilfaller kommuner og fylkeskommuner etter hvert som de inntrer. Dette innebærer at forutsigbarheten i skatteinntektene ikke blir 100 prosent.

7.5 RESIDENSPRINSIPPET OG NYTTE-BESKATNING

Kommunale og fylkeskommunale skatter bør bygge på det såkalte residensprinsippet. Utgangspunktet for dette prinsippet er at skattefinansiering kan utfylle lokaldemokratiet ved å koble de som deltar i lokale beslutningsprosesser og de som bidrar til finansieringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Residensprinippet innebærer altså at den enkelte skattyter bør være skattepliktig til bostedskommunen og at kommune- og fylkesskatten bør omfatte så mange som mulig av de som kan delta i de lokale beslutningsprosessene.

Det er en grunnleggende forutsetning for effektivitet at de som har nytte av en tjeneste også bør bære kostnadene ved den. Dette sikrer en avveining mellom nytte og reelle kostnader, og tilsier at lokale skatter bør gi en best mulig kobling mellom betalere og brukere av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Dette er innholdet i det såkalte nytte-beskatningsprinsippet. Etter som kommunale og fylkeskommunale tjenester i hovedsak er rettet mot kommunens og fylkeskommunens egne innbyggerne, vil residensprinsippet også sikre en viss kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk.

Det norske skattesystemet bygger i stor grad på residensprinsippet i og med at personlige skattytere er skattepliktige til bostedskommunen. Både skatt på alminnelig inntekt, skatt på formue og eiendomsskatt på boligeiendommer tilfaller bostedskommunen. Inntektsskatten omfatter trolig flere innbyggere enn både formues- og eiendomsskatten. Det har sammenheng med at mange skattytere betaler inntektsskatt uten å ha skattepliktig formue eller fast eiendom. I tillegg er eiendomsskatten begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og til verker og bruk. Dette innebærer at eiendomsskatten ikke vil omfatte alle boligeiendommer i en kommune. Mens det kan kreves inn eiendomsskatt på boliger i tettbygde strøk, vil boliger i

spredtbygde strøk være fritatt for eiendomsskatt. I NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» har Eiendomsskatteutvalget foreslått at eiendommer i spredtbygde og tettbygde strøk bør likestilles ved beregning av eiendomsskatt. Dette vil bidra til at eiendomsskatten omfatter en større andel av kommunens innbyggere. Eiendomsskatt på næringseiendommer og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere tilfaller som hovedregel den kommunen hvor virksomheten er lokalisert. Intensjonen med dette er at verdiskapningen skal beskattes der den skjer. Men for selskaper som driver virksomhet i flere kommuner kan koblingen mellom verdiskapning og skattekommune bli relativt svak, særlig for skatt på alminnelig inntekt. Det har for det første sammenheng med at underskudd i andre kommuner kan komme til fradrag ved inntektslikningen. Det innebærer at et positivt skattegrunnlag i en kommune kan bli redusert eller eliminert dersom virksomheten inngår i et konsern som driver underskuddsvirksomhet i andre kommuner. For det andre fordeles finansinntekter og finanskostnader etter to ulike prinsipper. Mens finanskostnader fordeles forholdsmessig etter størrelsen på den beregnede nettoinntekten i hver kommune, kommer finansinntektene i sin helhet til beskatning i kommunen hvor hovedkontoret er lokalisert. Dette innebærer at valg av finansieringsform ved investeringer påvirker fordelingen av skatteinntekter mellom hovedkontorkommunen og produksjonskommunene. Reglene for stedbundet beskatning og reglene for konsernbeskatning er under vurdering i Finansdepartementet. Det tas sikte på at vurderingen kan legges fram i løpet av første halvår 1997, jf. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2.

Videre kan eiendomsskatt på næringseiendommer og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere gi en nokså svak kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk siden bedrifters eierskap ikke nødvendigvis er lokalisert i samme kommune som bedriften. Dette modifiseres av at lønnsomheten i bedriftene er avhengig av kommunale og fylkeskommunale investeringer og annen tilrettelegging.

7.6 MOBILITET

Det er ingen formelle hindringer for at personer eller bedrifter kan flytte fra en kommune til en annen. Mobilitet er derfor et sentralt kriterium for vurdering av lokale skatter. Det er imidlertid vanskelig å trekke en entydig konklusjon om hvorvidt det er ønskelig med et mobilt eller et immobilt skattegrunnlag, jf. *"Kriterier og målkonflikter ved vurdering av kommunefinansiering"* i kap. 6.7. På den ene siden kan høy mobilitet og skattekonkurranse gi en uheldig vridning i ressursinnsatsen fra produksjon av velferdstjenester og over mot satsing på næringstiltak. I tillegg kan skattekonkurranse medføre at næringslivets lokaliseringsbeslutninger i større grad baseres på lokale støtteordninger og i mindre grad på reelle lønnsomhetsvurderinger. For den enkelte kommune kan det være et problem at høy mobilitet gir et ustabilt og usikkert inntektsfundament. På den annen side kan mobilitet og konkurranse fremme kostnadseffektivitet. Det har sammenheng med at kostnadseffektive kommuner vil være mer attraktive enn andre kommuner.

Ulike skatter har ulik mobilitet. Blant dagens kommunale og fylkeskommunale skatter kan både den kommunale eiendomsskatten og naturressursskatten betraktes som relativt immobile. For eiendomsskatten har dette sammenheng med at grunn og eksisterende bygninger ikke kan relokaliseres. Men fordi høy skatt på eiendom kan begrense investeringer i nye bygg, er ikke eiendomsskattegrunnlaget fullstendig immobilt. Natturressursskatten er knyttet til stedbundet utnyttelse av vannkraftsressurser.

For de øvrige skattene, skatt på inntekt og formue fra personer og skatt på inntekt fra bedrifter, vil mobiliteten til skattegrunnlaget avhenge av mobiliteten til personer og bedrifter. Det foreligger en omfattende empirisk litteratur som studerer personers valg av bosted og foretaks lokalisering av produksjonsenheter. Betydningen av lokale og regionale forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå er viet stor oppmerksomhet. De fleste studiene er basert på amerikanske data, og resultatene vil ikke nødvendigvis kunne overføres til norske forhold. I det følgende gis det likevel en kort oversikt over de viktigste funnene fra den internasjonale litteraturen. Diskusjonen suppleres med foreliggende norske studier.

7.6.1 Personer

Personers valg av bosted og flyttinger gjennom livsløpet påvirkes av en rekke forhold. Den første selvstendige flyttebeslutningen er ofte å flytte ut av hjemkommunen for å ta utdanning. Etter fullført utdanning må mange flytte på nytt når de skal ut i arbeidslivet. Senere flyttinger vil også i stor grad være motivert ut fra arbeidsmarkedsforhold. Personer flytter når de skifter jobb, og arbeidsledige må til dels flytte for å komme i arbeid. På bakgrunn av dette skulle en kanskje tro at flyttinger og valg av bosted i liten eller ingen grad er motivert av lokale forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå, men i større grad av valg av utdanning og arbeidsmarkedsforhold. Men samtidig vet vi at et arbeidsmarkedsområde som regel omfatter flere kommuner. I større byområder er det f.eks. nokså vanlig å bo i omegnskommuner og jobbe i bykommunen. Dette illustrerer at det ikke er nødvendig å bosette seg i arbeidsstedskommunen, og at den enkelte i hvert fall til en viss grad kan velge bostedskommune uavhengig av arbeidssted. Dette åpner for at lokale forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå kan ha en potensiell effekt på valg av bosted. Betydningen av tjenestetilbud og skattenivå for valg av bosted vil trolig være størst i byområder.

Kapitalisering

Et godt tjenestetilbud og lave skattesatser vil, alt annet likt, medføre at kommunen blir mer attraktiv som bosted. Gjennom økt innflytting og redusert utflytting vil dette resultere i raskere befolkningsvekst som øker etterspørselen etter eiendommer. Dersom tjenestetilbud og skattesatser påvirker valg av bosted, skulle en forvente å observere høye eiendomspriser i kommuner med et godt utbygd tjenestetilbud og lave skattesatser. Dette forutsetter at det ikke er mulig å utvide boligtilbudet i takt med den økende etterspørselen. Tilsvarende vil en forvente at et svakt utbygd tjenestetilbud og høye skattesatser bidrar til lave eiendomspriser. Dersom slike mekanismer er til stede sier vi at forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå kapitaliseres inn i eiendomsprisene.

Oates (1969) var den første som foretok en empirisk evaluering av denne hypotesen. Basert på data for 53 kommuner i New Jersey, USA, undersøkte han hvordan eiendomsprisene påvirkes av eiendomsskattesatsene og skoleutgifter pr. elev. I analysen kontrolleres det for andre forhold som kan påvirke eiendomsprisene, slik som standarden på eiendommene (størrelse og alder), sentralitet og innbyggernes inntektsnivå.

Oates dokumenterer en klar sammenheng mellom eiendomspriser og kommunal eiendomsskatt. En økning i eiendomsskattesatsen fra 2 til 3 prosent anslås å redusere prisen på en gjennomsnittsbolig med 7,5 prosent. Alternativt kan en si at om lag to tredeler av en framtidig eiendomsskatteøkning kapitaliseres inn i eiendomsprisene. Men eiendomsprisene påvirkes også av skoleutgiftene, noe som

innebærer at graden av kapitalisering reduseres dersom kommunens inntektsøkning benyttes til å øke standarden på tjenestetilbudet.

En rekke bidragsytere har videreutviklet Oates' analyseopplegg og gjennomført tilsvarende analyser basert på andre datakilder. Det vises til Dowding, John og Biggs (1994) for en oversikt over litteraturen. Hovedbildet er at nyere analyser bekrefter kapitaliseringshypotesen, dvs. at eiendomsprisene til dels reflekterer lokale forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå. Nyere studier synes imidlertid å gi noe lavere anslag på kapitaliseringsgraden.

Litteraturen om kapitalisering viser på en indirekte måte at folks flyttebeslutninger til dels motiveres av lokale forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå. Dette kan alternativt undersøkes på mer direkte måter. For det første kan en spørre personer som har flyttet, eller vurderer å flytte, om hva som er årsaken til at de skiftet bosted. For det andre kan en undersøke om forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå kan forklare faktiske flyttestrømmer.

Survey-undersøkelser

Nyere survey-undersøkelser indikerer at tjenestetilbud og skattenivå har betydning for valg av bosted. I en undersøkelse fra USA (Sharp 1986) oppgir 51 prosent av respondentene at skoletilbudet hadde hatt betydning for valg av nåværende bostedskommune. 35 prosent hadde til dels lagt vekt på skattenivået. Sharp finner også at tjenestetilbudet kan ha betydning for hvor lenge personene velger å bo i kommunen. 34 prosent oppgir at de helt sikkert eller kanskje vil flytte dersom kommunale tjenester som renovasjon og politi blir dårligere. 29 prosent sier de vil flytte dersom standarden på skoletilbudet svekkes. Andre survey-undersøkelser finner noe svakere effekt. John, Dowding og Biggs (1995) benytter et datamateriale som omfatter 860 husholdninger som har flyttet mellom kommuner i London-området. Nærmere 20 prosent oppga at det kommunale tjenestetilbudet hadde påvirket beslutningen om å flytte.

Andersson og Carlsen (1996) har analysert flyttebeslutninger blant nordmenn. Analysene er basert på et datamateriale samlet inn av Norsk Gallup i 1993 og 1994. Materialet inneholder informasjon om intervjuobjektenes flytteplaner og deres tilfredshet med kommunale tjenester. Respondentene ble spurt om de hadde planer om å flytte ut av kommunen i løpet av de neste to årene. I tillegg ble de, på en skala fra 1-6, bedt om å oppgi sin tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet innen barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, eldreomsorg og kultur. Andersson og Carlsen utnytter dette materialet for å undersøke om det er noen systematisk sammenheng mellom flytteplaner og tilfredshet med det kommunale tjenestetilbudet. Det foretas separate analyser for de tre aldersgruppene 20-29 år, 30-49 år og 50-66 år. Analysene viser at høy tilfredshet med kulturtilbudet reduserer utflyttingstilbøyeligheten for alle tre aldersgrupper og at høy tilfredshet med primærhelsetjenesten reduserer utflyttingstilbøyeligheten for de flytteplanene i noen aldersgruppe. Analysene viser videre at ikke-gifte og personer med høy utdanning er mer mobile enn andre og at liten tilfredshet med boligforholdene øker flyttetilbøyeligheten.

Analyser av faktiske flyttestrømmer

De fleste analyser av observerte flyttestrømmer finner også effekt av forskjeller i tjenestetilbud og skattenivå. Et eksempel er Day (1992) som analyserer observerte flyttestrømmer mellom kanadiske provinser. Hun finner at flyttestrømmene påvirkes av omfanget og sammensetningen av offentlige utgifter. Det er særlig utgiftene i helse- og undervisningssektoren som synes å stimulere innflyttingen til

en provins, men hun finner også at flyttestrømmene påvirkes av forskjeller i inntektsskattesats provinsene imellom. Herzog og Schlottman (1986) benytter amerikanske data for flytting blant mannlige arbeidere. De finner at lave skattesatser og høye skoleutgifter reduserer tilbøyeligheten til å flytte ut av en kommune. Schachter og Althaus (1989) som analyserer flyttestrømmer mellom delstater i USA, finner at høye skattesatser begrenser innflyttingen og stimulerer til utflytting. På den annen side finner de at høye offentlige utgifter stimulerer utflytting, selv når det er kontrollert for forskjeller i skattenivå.

Andersson og Carlsen (1995) har analysert inn- og utflytting i norske kommuner i perioden 1981-1990. De undersøker betydningen av arbeidsmarkedsforhold og standarden på det kommunale tjenestetilbudet. Det lokale arbeidsmarkedet beskrives ved omfanget av arbeidsledigheten og personlig inntektsnivå. Analysene indikerer at økt arbeidsledighet medfører lavere innflytting og økt utflytting, men effekten er ikke statistisk utsagnskraftig. Det personlige inntektsnivået har imidlertid en systematisk effekt på innflyttingen. Jo høyere inntektsnivå i en kommune, desto større er innflyttingen. Men økt inntektsnivå stimulerer også utflyttingen. Dette har trolig sammenheng med at personer med høyt inntektsnivå er mer mobile enn personer med lavere inntekt.

Andersson og Carlsen finner at høye skoleutgifter pr. elev virker tiltrekkende på familier med barn i skolepliktig alder. Ut over dette er hovedinntrykket at variable som beskriver tjenestetilbudet i liten grad kan forklare de observerte flyttestrømmene. Hverken barnehagetilbudet, målt ved utgifter pr. barn og dekningsgrad, eller utgifter pr. innbygger i helse- og sosialsektoren, kultursektoren og teknisk sektor har noen systematisk effekt på inn- og utflytting. Med den begrensede lokale beskatningsfriheten i Norge er det umulig å analysere hvilken betydning forskjeller i skattesatser kan ha for folks flyttebeslutninger. Da Norge og Sverige er relativt like på mange områder, kan imidlertid svenske analyser gi en viss pekepinn på hvilken betydning lokale skatteforskjeller ville hatt. Nelson og Wyzan (1989) har analysert inn- og utflytting i svenske landsting i perioden 1979-1984. De finner at forskjeller i inntektsskattesats bidrar til å forklare de observerte flyttestrømmene. En lav skattesats øker innflyttingen og begrenser utflyttingen. Forfatterne har gjennomført liknende analyser for flytting mellom kommuner for årene 1979 og 1983. De finner, som for flytting mellom landstingene, at lave skattesatser stimulerer innflytting. Analysene indikerer også at skatteutjevningsmidler begrenser utflyttingen fra kommuner med svakt skattegrunnlag og at kommuner med et høyt utgiftsnivå har større innflytting enn andre kommuner. Alle disse effektene er betydelig sterkere i 1979 enn i 1983, og de er heller ikke statistisk utsagnskraftige i 1983.

7.6.2 Bedrifter

Har lokale forskjeller i skattenivå betydning for bedriftenes lokaliseringsbeslutninger? Vil regioner med lavt skattenivå få større omfang av bedriftsetableringer enn regioner med høyere skattenivå? Disse spørsmålene er viet stor oppmerksomhet i regionaløkonomisk forskning, men fram til om lag 1980 var det få studier som kunne dokumentere at regionale forskjeller i skattenivå hadde noen systematisk effekt på omfanget av bedriftsetableringer. Den tidlige litteraturen er oppsummert av Oakland (1978) og følgende sitat fra Schmenner (1982, s. 50) gir uttrykk for den rådende oppfatningen: «...tax rates play next to no role in the location choice...». Mange av de tidlige studiene hadde en rekke metodologiske svakheter, bl.a. ble det benyttet skattesatser som ikke ga et reelt bilde av forskjellene i skattetrykk. Nye og bedre analyser har etter hvert dokumentert at lokale forskjeller i bedriftsbeskatning

har systematisk effekt på omfanget av bedriftsetableringer. Det vises til Newman og Sullivan (1988) og Charney (1993) for en oversikt over nyere studier. I det følgende diskuteres arbeider av Wasylenko (1980) og Bartik (1985) som begge er basert på amerikanske data.

Wasylenkos analyse omfatter bedrifter som i perioden 1964-1974 flyttet ut av Milwaukee til en av omegnskommunene. Han analyserer hvordan tilstrømningen av bedrifter til den enkelte kommuner avhenger av ulike kjennetegn ved kommunen, bl.a. eiendomsskattesatsen. I analysen skilles det mellom seks næringer; bygg og anlegg, industri, engrossalg, detaljsalg, finansvirksomhet og andre tjenesteytende næringer. Wasylenko finner at nivået på eiendomsskatten har betydning for hvilken omegnskommune industri- og engrosbedrifter velger å flytte til. Bedrifter innen disse to næringene er klart mer tilbøyelig til å relokalisere seg i kommuner med lav eiendomsskatt enn i kommuner med høy eiendomsskatt. I de fire øvrige næringene har eiendomsskatten ingen systematisk effekt for relokaliseringen av bedrifter. Ellers finner Wasylenko at bedriftene i samtlige seks næringer anser tilgangen på kvalifisert arbeidskraft for å være en viktig lokaliseringsfaktor. Industribedrifter relokaliserer seg i kommuner med mange industriarbeidere, mens bygg- og anleggsbedrifter relokaliserer seg i kommuner med mange bygningsarbeidere, osv. Kommunenes utgifter til infrastruktur synes ikke å ha betydning for bedriftenes lokaliseringsvalg. Bartik analyserer bedrifters lokaliseringsvalg på delstatsnivå. Han dokumenterer at både eiendomsskatten og skatt på bedriftsinntekt påvirker lokaliseringsbeslutningene. Delstater med lavt skattetrykk har gjennomgående større omfang av bedriftsetableringer enn delstater med høyere skattetrykk. Bartik finner, i motsetning til Wasylenko, at utgifter til infrastruktur stimulerer bedriftsetableringer.

En survey-undersøkelse av Hødnebø og Lund (1994) gir informasjon om hvilke lokaliseringsfaktorer som er viktige for norske bedrifter. Grunnlaget for arbeidet er en brukerundersøkelse blant 3 067 bedrifter i 60 større kommuner. Bedriften er bedt om å vurdere viktigheten av følgende åtte lokaliseringsfaktorer:

- Nærhet til markedet
- Nærhet til leverandør
- Kvalifisert arbeidskraft
- Variert arbeidsmarked
- Tilgang på kapital
- Tilgang på lokaler
- Kontakt og samarbeid i næringslivet
- Konsulenttjenester

Hovedinntrykket er at næringslivet legger stor vekt på klassiske lokaliseringsfaktorer som markedsnærhet og tilgang på kvalifisert arbeidskraft, og mindre vekt på lokaler og konsulenttjenester. Gjennom utformingen av tjenestetilbudet kan kommuner og fylkeskommuner, i større eller mindre grad, påvirke sentrale lokaliseringsfaktorer. Hødnebø og Lund har derfor kartlagt hvor viktig offentlig tjenestetilbud og kommunal næringspolitikk er for næringslivet.

Offentlige tjenester omfatter bl.a. infrastruktur og velferdstjenester som skole, helsetjenester og barnehage. Den kommunale næringspolitikken innbefatter aktive bedriftsrettede tiltak, men også saksbehandling og reguleringsarbeid. Resultatene indikerer at næringslivet anser kommunens tilretteleggerrolle som den viktigste. Om lag to tredeler av bedriftslederne mener utarbeiding av reguleringsplaner, behandling av byggesøknader og kommunale forskrifter er svært viktig for bedriftens virksomhet. Men bedriftene legger også stor vekt på tilbudet av velferdstjenester. 40 prosent av bedriftslederne mener for eksempel at skoletilbudet og rekreas-

jonsmuligheter er svært viktig for virksomheten, og det er en interessant observasjon at bare 25 prosent betrakter tomter og næringslokaler som svært viktig for bedriftens virksomhet.

7.7 BESKATNINGSFRIHET

Spørsmålet om beskatningsfrihet er nært knyttet til debatten om innholdet i det lokale selvstyret. Beskatningsfrihet gir økt økonomisk handlefrihet ved at kommuner og fylkeskommuner kan velge mellom privat og offentlig forbruk. På denne måten utvides innholdet i det lokale selvstyret ved at omfanget av kommunalt engasjement og oppgaveløsning besluttes lokalt.

Videre kan beskatningsfrihet bidra til mer effektiv ressursbruk ved at standarden på tjenestetilbudet kan baseres på en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Skattebetalerne vil godta høyere skattesatser så lenge betalingsvilligheten for et bedre tjenestetilbud overstiger den økte skattebyrden. Tilsvarende vil skattebetalerne ønske lavere skattesatser dersom fordelen ved lavere skattenivå er større enn ulempen ved en noe lavere standard på tjenestetilbudet. På denne måten kan lokal skattefinansiering bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestesammensetning og skattesatser kan tilpasses lokale kostnads- og etterspørselsforhold. Ved at skattesatsene kan variere mellom kommuner og mellom fylkeskommuner oppnås det en desentraliseringsgevinst sammenliknet med nasjonalt regulerte skattesatser. For å realisere potensielle effektivitetsgevinster må en altså akseptere regionale forskjeller i skattesatser. Formelt sett har kommunene i dag frihet til å fastsette inntekts- og formuesskattesatser innenfor nasjonalt definerte rammer. Fylkeskommunene har tilsvarende frihet på inntektsskatten. Frihetene til å fastsette inntekts- og formuesskatter har ikke vært benyttet side 1978, siden alle kommuner og fylkeskommuner har benyttet lovens maksimale skattesatser.

Videre er eiendomsskatten er en frivillig kommunal skatt og eiendomsskattesatsene varierer mellom kommuner som skriver ut eiendomsskatt. I tillegg har kommunene relativt stor frihet til å fastsette betalingssatser for tjenester hvor det kreves brukerbetaling. Den reelle beskatningsfriheten for fylkeskommunene er betydelig mindre. Det skyldes at fylkeskommunene ikke kan skrive ut eiendomsskatt og at omfanget av brukerbetaling er betydelig mindre for fylkeskommunene enn for kommunene.

Sørensen (1996) har på oppdrag fra utvalget bl.a. vurdert om større beskatningsfrihet kan bidra til vitalisering av lokaldemokratiet og til realisering av desentraliseringsgevinster. Sørensens rapport er i sin helhet trykt som vedlegg 2 til denne utredningen. I det følgende gis det en oppsummering og vurdering av noen av resultatene i rapporten.

7.7.1 Variasjoner i ønsket skattenivå

Sammenliknet med de fleste land er Norge et homogent samfunn. Målt ved sosiale og økonomiske indikatorer er forskjellene på individnivå relativt små, og på kommune- og fylkesnivå er forskjellene enda mindre. På bakgrunn av dette kan det være grunn til å tro at forskjellene i ønsket skattenivå varierer nokså lite og at de potensielle desentraliseringsgevinstene ved større lokal beskatningsfrihet er begrenset. Andre forhold trekker imidlertid i motsatt retning.

For det første kan skattepreferansene ha et annet grunnlag enn sosiale og økonomiske forhold, bl.a. kan ideologiske og verdimessige holdninger spille inn. Størrelsen på offentlig sektor har tradisjonelt sett vært en viktig politisk konfliktdimensjon mellom borgerlige og sosialistiske partier. Den betydelige regionale varias-

jonen i partienes oppslutning kan fange opp ulike ønsker om størrelsen på offentlig og kommunal sektor. For det andre er Norge et langstrakt land med betydelig variasjon i geografiske og topografiske forhold. Det er store forskjeller i befolkningsgrunnlag, bosettingsmønster og kommunikasjonsforhold. Videre kan bredden og dybden i det private tjenestetilbudet variere. Slike forhold medfører at kommunesektoren i en viss utstrekning står overfor ulike utfordringer i ulike deler av landet.

Sørensen (1996) benytter en intervjuundersøkelse blant kommune- og fylkespolitikere for å få et bilde av forskjeller i ønsket skattenivå, mer presist ønsket skattesats på alminnelig inntekt for personlige skattytere. Undersøkelsen som ble gjennomført høsten 1994 og vinteren 1995, omfatter alle kommunestyrerepresentanter i 79 kommuner og samtlige fylkestingsrepresentanter. Representantene ble bl.a. stilt følgende spørsmål:

> «Hvis din kommune, i forbindelse med budsjettet for neste år, kunne fastsette kommuneskatten fritt, ville du da redusere, øke eller ikke gjøre endringer i skattesatsene?»

Spørsmålet ble supplert med informasjon om endring i skatteinntekter som følge av en endring i inntektsskattesatsen på ett prosentpoeng. 1 490 kommunestyrerepresentanter og 491 fylkestingsrepresentanter besvarte spørsmålet. Svarfordelingen er vist i tabell 7.8.

Tabell 7.8: Ønsket endring inntektsskattesats for kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter. Prosent. 1994/1995.

Ønsket endring i skattøre		Kommunestyrerepresentanter (pst.)	Fylkestingsrepresentanter (pst.)
Reduksjon:			
	3 – 9 prosentpoeng	1,8	0,6
	2 prosentpoeng	1,2	0,2
	1 prosentpoeng	2,8	2,9
Ingen endring		64,8	53,0
Økning:			
	1 prosentpoeng	22,6	36,9
	2 prosentpoeng	5,5	4,9
	3 – 9 prosentpoeng	1,4	1,6
Sum		100,1	100,1

Kilde: Sørensen (1996).

Et klart flertall av kommunestyrerepresentantene (65 prosent) ønsker ikke å endre skattøren. Nærmere 30 prosent av representantene ønsker høyere inntektsskattesats for personlige skattytere. Bare 6 prosent ønsker en reduksjon i skattetrykket. De fleste av de som ønsker å endre skattøren foretrekker altså en økning. I gjennomsnitt ønsker kommunestyrerepresentantene en skatteøkning på nærmere 0,3 prosentpoeng.

Det er ikke forskjeller mellom representantene, men forskjeller på kommunenivå som er relevante for å vurdere de potensielle desentraliseringsgevinstene. Ønsket skatteendring på kommunenivå er beregnet som gjennomsnittlig ønsket skatteendring. Dette kan betraktes som skattepreferansene til gjennomsnittsrepresentanten. Når en legger gjennomsnittsrepresentanten i den enkelte kommune til grunn, viser det seg at de fleste kommunene ønsker en skatteøkning på mellom 0 og 0,5 prosentpoeng. I mindre enn 25 prosent av kommunene ønsker gjennomsnittsrepresentanten en skatteøkning på mer enn 0,5 prosentpoeng.

Nesten halvparten av fylkestingsrepresentantene ønsker å øke skattøren i forhold til dagens nivå, og blant disse foretrekker de fleste en økning. I gjennomsnitt ønsker fylkestingsrepresentantene en skatteøkning på om lag 0,5 prosentpoeng, nærmere det dobbelte av ønsket skatteøkning blant kommunestyrerepresentantene. Men på fylkesnivå er bildet om lag det samme som for kommunene. I de fleste fylkeskommunene ønsker gjennomsnittsrepresentanten en skatteøkning på mellom 0 og 0,5 prosentpoeng. I mindre enn 25 prosent av fylkeskommunene er ønsket skatteøkning høyere enn 0,5 prosentpoeng.

Sørensen undersøker videre hvilke faktorer som kan forklare forskjeller i skattepreferanser mellom politikerne. Han benytter to typer av variable. Det er for det første en rekke faktorer som beskriver kommunen eller fylkeskommunen. Dette er bl.a. kommunens eller fylkeskommunens inntekter i form av skatt og rammetilskudd, personlig inntektsnivå, alderssammensetning og faktorer som fanger opp kostnadene ved å produsere kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det andre settet av forklaringsfaktorer er variable som beskriver den enkelte politiker, nærmere bestemt partitilhørighet og yrkesstatus.

Hovedresultatet i analysene er at det først og fremst er partitilhørighet som påvirker skattepreferansene. Dette gjelder både blant kommunestyrerepresentantene og fylkestingsrepresentantene, og kommer særlig til uttrykk ved at representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet ønsker et lavere skattenivå enn politikere fra andre partier. Sammenliknet med representanter fra Arbeiderpartiet, ønsker kommunestyrerepresentanter fra Fremskrittspartiet en reduksjon i inntektsskattesatsen på vel 2,5 prosentpoeng, mens representanter fra Høyre ønsker en reduksjon på om lag 0,75 prosentpoeng. De venstresosialistiske partiene ønsker et høyere skattenivå enn Arbeiderpartiet, og forskjellen er om lag 0,4 prosentpoeng. Det synes ikke å være noen systematisk forskjell i skattepreferansene mellom Arbeiderpartiet og mellompartiene.

Også blant fylkespolitikerne ønsker representanter fra Høyre og Fremskrittspartiet lavere skatt på inntekt enn representanter fra Arbeiderpartiet. Forskjellen er hhv. 0,3 og 0,8 prosentpoeng. Det er ingen systematiske forskjeller mellom representanter fra Arbeiderpartiet og representanter fra de øvrige partiene. Andre forklaringsfaktorer enn partitilhørighet synes å ha relativt liten betydning for skattepreferansene, jf. vedlegg 2.

Oppsummering

Sørensens analyser indikerer at større beskatningsfrihet kan gi en moderat økning i både den kommunale og den fylkeskommunale inntektsskattesatsen for personlige skattytere. Analysene indikerer videre at forskjellene i skattøre mellom kommuner og mellom fylkeskommuner vil bli relativt små og at forskjellene i stor grad vil reflektere ulik partisammensetning i hhv. kommunestyrer og fylkesting. Relativt små forskjeller i ønsket skattøre kan tyde på at de potensielle desentraliseringsgevinstene ved økt beskatningsfrihet også er nokså små.

Det er imidlertid grunn til å tro at de potensielle desentraliseringsgevintsene kan være større enn det analysen antyder. For det første spørres det kun om ønsket skattesats for neste budsjettår. På lengre sikt kan forskjellene i ønsket skattenivå være vesentlig større.

For det andre finner Sørensen relativt liten effekt av økonomiske faktorer som fanger opp inntektsgrunnlag, etterspørsel etter kommunale og fylkeskommunale tjenester, samt kostnadsforhold. I forhold til en omfattende internasjonal litteratur som dokumenterer at slike forhold har betydelig effekt på skattenivået og omfanget av kommunale utgifter, er dette et nokså overraskende resultat. Resultatet skyldes trolig at det er vanskelig å fange opp effekten av kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske rammebetingelser i survey-undersøkelser. Dersom dette er tilfelle, kan økonomiske forhold komme til å få langt større betydning i en faktisk beslutningssituasjon der kommuner og fylkeskommuner har reell beskatningsfrihet. I så fall vil også dette forholdet trekke i retning av at de potensielle desentraliseringsgevinstene er større enn det Sørensens analyse tilsier.

Erfaringene fra våre naboland Sverige og Danmark indikerer at større lokal beskatningsfrihet kan gi relativt store forskjeller i skattesatser. I 1995 varierer skattøren i svenske kommuner fra 14,46 til 22,22 prosent. Skattesatsene varierer mindre mellom landstingene, fra 9,7 til 11,95 prosent. Forskjeller i skattesatser mellom kommuner og mellom landsting skyldes dels at oppgavefordelingen mellom kommuner og landsting varierer noe fra län til län. Samlet skatt til kommuner og landsting varierer fra 25,7 prosent til 32,9 prosent kommunene imellom. I to tredeler av kommunene er samlet skatt til kommuner og landsting mellom 30 og 32 prosent. Tilsvarende forskjeller finner vi også i Danmark hvor skattesatsene varierer mellom 13,5 og 22,3 prosent for kommunene, og mellom 8,9 og 10,9 prosent for amtene. I 85 prosent av kommunene ligger summen av kommune- og amtskatt mellom 29 og 32 prosent. Alle disse skattesatsene gjelder inntektsskatt for personer.

Erfaringene fra Sverige tyder også på forskjeller i skattesats til dels skyldes ulike økonomiske rammebetingelser. Forskjeller i skattegrunnlag er en viktig forklaringsfaktor. Kommuner med høyt skattegrunnlag pr. innbygger har gjennomgående lavere skattesatser enn kommuner med svakt skattegrunnlag, jf. *"Sverige"* i kap. 5.3.

7.7.2 Beskatningsfrihet og lokaldemokrati

Vitaliteten i lokaldemokratiet avhenger i stor grad av befolkningens deltakelse i lokalpolitikken. Skare (1996) skiller mellom tre former for deltakelse. Dette er for det første selve valghandlingen hvor formålet er å velge representanter som skal ta beslutninger på vegne av borgerne. Denne andre formen for deltakelse skjer gjennom påvirkning av beslutningstakerne mellom valgene, f.eks. gjennom aktiv deltakelse i den politiske debatt. Den tredje formen for deltakelse er å påta seg verv, dvs. å bli folkevalgt.

Kan større beskatningsfrihet øke 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 lokalpolitikerne fatter på vegne av borgerne. For det andre bør viktige lokalpolitiske saker til en viss grad være preget av konflikt, slik at ulike partier i større grad kan representere klare politiske alternativer.

Valgundersøkelser viser at velferdsspørsmål, særlig knyttet til helsesektor og eldreomsorg, er viktige for folks valg av parti. På disse områdene har kommuner og fylkeskommuner et vesentlig ansvar for oppgaveløsningen. Det betyr at kommuner

og fylkeskommuner allerede har ansvaret for oppgaver som oppfattes som viktige, og det er tvilsomt om økt beskatningsfrihet betyr at kommuner og fylkeskommuner får ansvaret for viktigere oppgaver enn i dag.

Men økt beskatningsfrihet kan bety at konfliktene i lokalpolitikken blir klarere. Det har sammenheng med at det er vanskelig å se klare skillelinjer mellom partiene når det gjelder prioriteringen av ulike velferdsoppgaver innen en gitt budsjettramme. Ved å gi kommuner og fylkeskommuner beskatningsfrihet kommer konflikten mellom inntekts- og utgiftssiden inn i lokalpolitikken. Dette er et område hvor de politiske skillelinjene er klarere. Uenigheten følger i stor grad høyre-venstre dimensjonen i politikken, noe som dokumenteres av de analyser Sørensen (1996) har utført på oppdrag fra utvalget. Venstreorienterte partier ønsker et større offentlig engasjement og høyere skattesatser enn høyreorienterte partier.

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 10 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, dvs. 70-75 prosent. Sverige skiller seg ut med høy valgdeltakelse i lokalvalgene (85 prosent), noe som trolig har sammenheng med at lokalvalg og nasjonale valg avvikles samtidig. I Sveits og Storbritannia er valgdeltakelsen ved lokalvalgene 40-50 prosent, og i USA så lav som 30 prosent. 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.

Avslutningsvis er det viktig å påpeke at valghandlingen er en av flere former for politisk deltakelse. Det betyr at beskatningsfrihet i prinsippet kan øke befolkningens deltakelse i lokalpolitikken selv om valgdeltakelsen ikke endres. Beskatningsfrihet kan f.eks. stimulere den lokalpolitiske debatten eller gjøre det mer attraktivt å påta seg verv i lokalpolitikken.

7.7.3 Lokalt ansvar for egne inntekter

Når den lokale beskatningsfriheten er svært begrenset, er det statlige myndigheter som langt på vei fastsetter inntektsrammene for den enkelte kommune og fylkeskommune. Det er da staten som har hovedansvaret for at kommunene har tilstrekkelige midler til å løse sine oppgaver. Dette medfører at kommunene vil prøve å gi staten ansvaret for eventuelle mangler ved tjenestetilbudet. På den annen side kan staten pålegge kommunesektoren nye oppgaver med henvisning til dekning innen rammen. Resultatet kan bli ansvarspulverisering og spill mellom stat og kommune om overføringer. Spillet mellom staten og kommunesektoren behandles nærmere i *"Overføringsavhengighet og spillet mellom staten og kommunesektoren"* i kap. 9.4 om overføringer.

Beskatningsfrihet kan bidra til å klargjøre ansvarsforholdene ved å understreke det lokale ansvaret for egne inntekter. Kommuner og fylkeskommuner kan i større grad bli opptatt av balansen mellom kommunalt og privat forbruk og hvordan de skal få mest mulig ut av de lokale inntektene, og mindre opptatt av strategiske disposisjoner for å oppnå mest mulig overføringer fra staten.

7.7.4 Problemer med lokal beskatningsfrihet

7.7.4.1 Nøytralt skattesystem

Beskatningsfrihet vil resultere i regionale forskjeller i skattesatser, noe som kan komme i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem. Manglende nøytralitet i skattesystemet kan medføre uheldige vridninger i ressursbruken i privat sektor. Dette vil særlig være et problem dersom skatteobjektene er svært mobile.

Regionale forskjeller i bedriftsbeskatning kan f.eks. påvirke næringslivets lokaliseringsbeslutninger på en uheldig måte. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel er det ønskelig at bedrifter lokaliseres slik at avkastningen før skatt blir størst mulig. Den enkelte bedrift vil imidlertid lokalisere seg der hvor avkastningen etter skatt er høyest. Dersom skattesatsene varierer mellom kommuner, vil lokaliseringsbeslutningene dels avhenge av avkastning før skatt og dels av det lokale skattenivået. Det betyr at bedriftene ikke nødvendigvis vil etablere seg der hvor avkastningen før skatt er høyest. En bedrift vil etablere seg i en kommune hvor avkastningen før skatt er relativt lav dersom dette mer enn kompenseres i form av lavere kommuneskatt.

Manglende nøytralitet i skattesystemet er også relevant for personbeskatningen. Fra en samfunnsmessig synsvinkel er det uheldig at det fattes ulike beslutninger om f.eks. arbeidstilbud og sparing pga. regionale forskjeller i skattenivå.

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

7.7.4.2 Makroøkonomisk styring

Lokal beskatningsfrihet vil isolert sett bety at statens muligheter til å styre kommunesektorens inntektsrammer svekkes. Det har sammenheng med at veksten i skatteinntektene ikke bare vil avhenge av utviklingen i skattegrunnlaget, men også av lokale beslutninger om skattøre. For å få et godt anslag på samlede inntekter, må staten i forbindelse med nasjonalbudsjettet predikere utviklingen i skattegrunnlaget, utviklingen i skattesatser og fordelingen av veksten i skattegrunnlaget på kommuner og fylkeskommuner med ulik skattesats.

Betrakt en situasjon hvor statlige myndigheter reduserer rammeoverføringene for å begrense veksten i kommunesektorens inntektsrammer. Dette kan være ett av flere bidrag til en strammere finanspolitikk i en situasjon med sterk vekst i økonomien. Med lokal beskatningsfrihet kan kommuner og fylkeskommuner motvirke denne innstrammingen ved å øke skattesatsene slik at det i stedet er privat konsum som blir redusert. Et av siktemålene med tiltaket, å redusere kommunal og fylkeskommunal aktivitet, ville således ikke bli realisert. I en annen situasjon kan det være aktuelt å stimulere privat etterspørsel gjennom skattelette. Dersom Stortinget legger opp til dette, ville kommunene kunne motvirke dette ved at skattesatsene blir økt for å løse lokale oppgaver. Dette illustrerer at beskatningsfrihet medfører at statens styring av kommunesektorens inntektsrammer blir mindre effektiv.

Men den stabiliseringspolitiske effekten av reduserte rammeoverføringer til kommunesektoren blir ikke nødvendigvis redusert i samme grad. Det har sammenheng med at lokal skatteøkning reduserer innbyggernes disponible inntekt. I hvilken grad dette bidrar til å redusere etterspørselen i økonomien avhenger av om skatteøkningen slår ut i lavere privat forbruk eller lavere privat sparing. Dersom skatteøkningen hovedsakelig resulterer i lavere privat forbruk, vil lokal beskatningsfri-

het i liten grad svekke den stabiliseringspolitiske effekten av reduserte rammeoverføringer til kommunesektoren. Men hvis skatteøkningen hovedsakelig resulterer i lavere privat sparing, vil den stabiliseringspolitiske effekten bli betydelig svekket.

Som en oppsummering kan vi si at lokal beskatningsfrihet svekker statens muligheter til å styre kommunesektorens inntektsrammer. I tillegg kan kommunene gjennom endringer i skattørene motvirke statlige tiltak for å redusere offentlig etterspørsel eller stimulere privat konsum.

Erfaringer fra Sverige og Danmark tyder på at det har vært et problem at lokal beskatningsfrihet har redusert skattepolitikkens betydning som finanspolitisk instrument. Tiltak i disse landene har derfor gått ut på å begrense utslagene av den lokale beskatningsfriheten. Ulike tiltak er benyttet, jf. *"Sverige"* i kap. 5.3 og *"Danmark"* i 5.4. I Sverige spenner tiltakene fra direkte reguleringer i form av skattestopp (1991-1993), til bonustilskudd til kommuner som ikke øker skattesatsene (1994). I Danmark har utviklingen i de lokale skattesatsene vært et sentralt forhandlingstema i budsjettsamarbeidet mellom staten og kommunesektoren.

7.7.4.3 Fordeling

Begrensningen 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 målsettinger. 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.

I tillegg til å gi regionale forskjeller i skattesatser, kan beskatningsfrihet bidra til å forsterke forskjeller i skattegrunnlag kommunene imellom. Dette kan skje ved at kommuner med mange velstående innbyggere velger et lavt nivå på kommunale ytelser, lavt skattenivå og en sammensetning av kommunale tjenester som i liten grad kommer de med lavere inntekter til gode. Slike kommuner kan i sin tur trekke til seg flere velstående innbyggere og støte fra seg personer med lave inntekter, slik at forskjellene mellom kommunene mht. innbyggernes inntekt og formue forsterkes.

Men det kan også argumenteres for at beskatningsfrihet kan redusere forskjellene i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det har sammenheng med at de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I Norge er det særlig kommuner med et høyt skattegrunnlag og kommuner som omfattes av spesielle regionalpolitiske ordninger som kan gi et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. I den grad beskatningsfrihet resulterer i at disse kommunene holder lavere skattesatser enn andre kommuner, vil forskjellene i standard på tjenestetilbudet bli redusert. En jevnere standard på tjenestetilbudet må imidlertid veies opp mot større regionale forskjeller i skattesatser.

For å oppnå om lag samme inntektsutvikling i hhv. skatterike og overføringsavhengige kommuner, har det i de årlige økonomiske oppleggene for kommunesektoren de siste årene vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. De kommunale og fylkeskommunale skattørene har vært sentrale virkemidler i denne politikken. Da den underliggende veksten i skattefundamentet har vært sterkere enn veksten i kommunesektorens inntektsrammer, har det vært nødvendig å redusere skattørene for å oppnå lik utvikling i skatt og rammetilskudd innenfor den gitte økonomiske rammen. Tilsvarende må skattørene justeres opp dersom veksten i skattefundamentet er lavere enn veksten i inntektsrammene. Lokal beskatningsfrihet kan komme i konflikt med statens behov for å bruke de kommunale og

fylkeskommunale skattørene som virkemidler for å styre kommunesektorens samlede inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Med full lokal beskatningsfrihet må staten enten oppgi målsettingen om en bestemt inntektsramme eller oppgi målsettingen om en bestemt fordeling. Ved begrenset lokal beskatningsfrihet, f.eks. innenfor et intervall som i dag, vil problemet være mindre. Det vises til *"Lokal beskatningsfrihet"* i kap. 11.7 for en nærmere behandling av denne målkonflikten.

Konflikten mellom beskatningsfrihet og statens behov for å regulere skattørene er sterkest når skattefundamentet er konjunkturavhengig og ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette tilsier at beskatningsfriheten bør legges på stabile skattefundamenter som er relativt jevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Alternativt kan beskatningsfriheten legges på skatter som gir et begrenset proveny, slik at eventuell ustabilitet og skjevfordeling ikke får særlige konsekvenser for hhv. inntektsrammer og fordeling.

7.7.4.4 Skattekonkurranse og skatte-eksport

Skattekonkurranse ble i *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5 definert som konkurranse om et mobilt skattegrunnlag. Slik konkurranse kan ta ulike former. Konkurranseparameteren kan være lave skattesatser, men spesielt overfor bedrifter kan andre virkemidler som billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat benyttes. Dette betyr at skattekonkurranse kan oppstå selv om kommunene ikke har beskatningsfrihet.

Det kan imidlertid hevdes at beskatningsfrihet kan øke omfanget av skattekonkurranse. Det har sammenheng med at forskjeller i skattesatser er tydeligere og lettere å observere enn ulik standard på tjenestetilbudet. Andre forhold kan imidlertid tilsi at graden av beskatningsfrihet har relativt liten betydning for omfanget av skattekonkurranse. Det har særlig sammenheng med at det er vanskelig for kommunene å binde seg til å holde lave skattesatser i fremtiden. Når en kommune har lyktes med å tiltrekke seg et tilstrekkelig antall bedrifter, kan den uten stor risiko heve skattesatsene siden virksomheten er mindre mobil etter etablering. For bedriftene kan derfor en billige tomter og andre forhold som bidrar til lave etableringskostnader være viktigere lokaliseringsfaktorer enn lave skattesatser.

Skatte-eksport betyr at innbyggerne i en kommune kan velte deler av skattebyrden over på innbyggerne i andre kommuner. Sett fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan dette gi for høye kommunale utgifter, siden tjenestetilbudet til dels finansieres av innbyggere i andre kommuner. Uansett beskatningsfrihet vil skatteeksport komme i konflikt med prinsippet om nyttebeskatning. Men beskatningsfrihet vil øke muligheten for å velte deler av kostnadene over på innbyggerne i andre kommuner.

7.7.4.5 Svak velgerkontroll

I mange sammenhenger argumenteres det for at større lokal beskatningsfrihet kan gi en uønsket økning i skattenivået. Begrunnelsen for dette er ofte en antakelse om at velgerkontrollen er svak i kommuner og fylkeskommuner. Med dette menes at valg av skattesatser i liten grad reflekterer innbyggernes preferanser. Dette kan medføre at skatte- og utgiftsnivået blir høyere enn det velgerne ønsker. Kombinasjonen av svak velgerkontroll og beskatningsfrihet kan også medføre mindre kostnadseffektiv produksjon. Det kan bli en lettvint løsning å øke skattene framfor å løse eventuelle kostnadsproblemer gjennom upopulære effektiviseringstiltak.

I en rekke delstater i USA har velgerne, i folkeavstemninger, gått inn for å begrense kommunenes beskatningsfrihet. Særlig kjent er velgeropprøret i California som resulterte i den såkalte «Proposition 13». Dette kan tolkes som at velgerne tar tilbake kontrollen over skattenivået ved å begrense beskatningsfriheten. Sørensen (1996) betrakter fastsettelse av skattenivå som utfallet av en interessekamp mellom ulike grupper av befolkningen. Grupper som har direkte nytte av tjenestene vil ønske høye kommunale utgifter og høye skattesatser. Dette kan f.eks. være klientgrupper og -organisasjoner, produsentinteresser og kommunale fagforeninger. Det antas at personer som i større grad er skattebetalere vil ønske et mer moderat skattenivå.

Utfallet av denne interessekampen vil avhenge av de ulike gruppenes styrkeforhold i de lokale beslutningsprosessene. To forhold kan tale for at grupper som har direkte nytte av tjenestene har relativt stor innflytelse. For det første vil bruker- og profesjonsinteresser ofte være mer homogene og bedre organisert enn skattebetalerne. De kan med andre ord ivareta sine interesser på en mer effektiv måte. For det andre er offentlig ansatte sterkt overrepresentert i kommunestyrer og fylkesting. Om lag halvparten av representantene er ansatt i offentlig sektor, og det kan argumenteres for at disse vil ønske et høyere skattenivå enn andre. Ved sin nærhet til offentlig virksomhet kan de oppleve en manglende sammenheng mellom inntektsrammer og ønsket standard på tjenestetilbudet. Problemet er at de ved sin manglende distanse til tjenestene lett vil oppfatte problemet som manglende ressurser, og i mindre grad som manglende effektivitet. I tillegg kan de ønske et høyere skattesatser enn andre, siden høyere kommunale og fylkeskommunale inntekter kan gi grunnlag for bedre avlønning og større jobbtrygghet.

Velgerkontroll på statlig og lokalt nivå

Statlige beslutninger om skattesatser vil også være en interessekamp mellom grupper som har direkte nytte av offentlige tjenester og grupper som i større grad er skattebetalere. Det relevante spørsmålet er derfor ikke om velgerkontrollen på lokalt nivå er sterk eller svak i absolutt forstand, men om velgerkontrollen lokalt er sterkere eller svakere enn på nasjonalt nivå.

Brennan og Buchanan (1977) hevder at lokal beskatningsfrihet styrker velgerkontrollen og bidrar til å holde skattenivået nede. Velgerkontrollen styrkes fordi den enkelte innbygger til dels kan velge skattenivå gjennom valg av bosted. Denne konkurransen mellom kommuner kan hindre en uønsket økning i skattenivået dersom innbyggerne er svært mobile mellom kommuner. På bakgrunn av dette har en rekke bidragsytere prøvd å etablere en sammenheng mellom størrelsen på offentlig sektor og graden av fiskal desentralisering. Men den empiriske litteraturen gir foreløpig ikke noen sterk støtte til denne hypotesen, se f.eks. Oates (1990).

I vår sammenheng er spørsmålet om velgerkontroll i stor grad et spørsmål om i hvilken grad politikerne er i stand til å holde skattesatsene nede. Det betyr at god budsjettdisiplin kan styrke velgerkontrollen. Dersom budsjettdisiplinen er bedre i kommuner og fylkeskommuner enn på statlig nivå, kan dette være et argument for lokal beskatningsfrihet. Sørensen (1996) har beregnet indekser for budsjettdisiplin i kommunesektoren. Indeksen er basert på en tilnærming utarbeidet av von Hagen (1992), hvor budsjettsystemet vurderes i forhold til følgende 5 kriterier:

– Forberedende budsjettprosess. Indeksverdien øker med økende innflytelse til stats- og finansministre i det budsjettforberedende arbeidet. Tilsvarende kan (fylkes)rådmannens posisjon vurderes i kommunesektoren.
– Vedtaksprosdyrer. Indeksen øker jo sterkere restriksjoner som er lagt på budsjettvedtak i hhv. Storting, kommunestyrer og fylkesting, eksempelvis i form av

initielle rammevedtak.
- Budsjettfullmaktene for gjennomføring av budsjettet. Indeksverdien øker med avtakende handlefrihet for gjennomføringen av budsjettet.
- Omfanget av informasjon i budsjettdokumentene. En høy verdi oppnås ved å ha oversiktlige og informative budsjettdokumenter.
- Spesifisering av langsiktige mål for utviklingen i offentlige finanser. En høy indeksverdi følger av lang planleggingshorisont.

von Hagen finner at land med stort budsjettunderskudd og høy offentlig gjeld gjennomgående har en lav verdi på indeksen for budsjettdisiplin, noe som indikerer at indeksen kan ha en viss relevans. Sørensens beregner indeksen for budsjettdisiplin til å være noe høyere i kommunesektoren enn på statlig nivå. Det skyldes først og fremst at kommuner og fylkeskommuner oppnår en høyere verdi på delindeksen for den forberedende budsjettprosessen, noe som igjen skyldes at kommuneloven pålegger et heldekkende budsjettbalansekrav. I en viss forstand er dette resultatet paradoksalt: Kommuner og fylkeskommuner sies å ha bedre budsjettdisiplin enn staten pga. statlige krav om budsjettbalanse. En mulig tolkning er at Stortinget kan vedta regler om budsjettbalanse som virker effektivt i forhold til budsjettbehandlingen i kommuner og fylkeskommuner, men at det er vanskeligere å vedta bindende regler om budsjettbalanse som gjelder Stortinget selv.

Flere studier tyder på at partifragmentering har betydning for offentlig utgiftsvekst, både på statlig og lokalt nivå. På statlig nivå vokser overføringene til kommunesektoren raskere i perioder med mindretallsregjeringer enn i perioder med flertallsregjeringer. På kommunalt nivå viser flere studier at partifragmentering fører til høyere administrasjonsutgifter, økte inntekter fra brukerbetaling og høyere budsjettunderskudd. Betydningen av partifragmentering innebærer at valgordningen har betydning for i hvilken grad politikerne er i stand til å holde skattesatsene nede. De delingstallene som benyttes ved mandatberegningene innebærer at store partier favoriseres i større grad ved stortingsvalgene enn i lokalvalgene. Partifragmenteringen kan derfor bli sterkere i kommunestyrene og fylkestingene enn på Stortinget. Dette tilsier at velgerkontrollen kan være større på nasjonalt nivå enn på lokalt nivå. På den annen side kan geografiske forskjeller i partioppslutningen bidra til at partifragmenteringen blir mindre på lokalt nivå.

Velgerkontroll, beskatningsfrihet og utforming av skattesystemet

For å oppnå gode beslutninger om skattesats er det en fordel at skattesystemet bidrar til å synliggjøre kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Ofte vil skattesystemet være så komplekst at det er vanskelig for velgerne å ha oversikt over hvor mye de betaler i kommune- og fylkesskatt. Dette kan for det første skyldes at kommuner, fylkeskommuner og staten utnytter samme skattegrunnlag. Det kan da være vanskelig for skattyterne å ha oversikt hvor mye de betaler i skatt til hhv. kommunen, fylkeskommunen og staten. For det andre kan antall skatteobjekter som benyttes ha betydning. Jo flere skatteobjekter kommuneskatten fordeles på, desto vanskeligere er det for velgerne å ha oversikt over den samlede kommuneskatten.

7.7.5 Oppsummering

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 skattesat-

ser enn høyreorienterte partier. Det er 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 utnyttelse av lokale ressurser. I enkelte kommuner vil et flertall av befolkningen ønske 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 dermed effektiv ressursbruk ved at tjenestetilbud og skattesatser kan tilpasses lokale kostnads- og etterspørselsforhold. Ved at skattesatsene kan variere kommunene imellom oppnås det en desentraliseringsgevinst sammenliknet med nasjonalt regulerte skattesatser.

Lokal beskatningsfrihet har også uheldige sider. Stor lokal frihet i beskatningen kan komme i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem og kan kan svekke statens styring med kommunesektorens inntekter, inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner og den finanspolitiske reguleringen av konjunkturene. Lokal beskatningsfrihet kan i tillegg gi store regionale forskjeller i skattesatser og kan øke omfanget av regional skattekonkurranse. Dette tilsier at beskatningsfriheten eventuelt 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 eller for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I tillegg er argumentene knyttet til lokaldemokrati og effektiv ressursbruk basert på en forutsetning om relativt sterk velgerkontroll på lokalt nivå. Dersom velgerkontrollen er svak, kan det bli en lettvint løsning å øke skattene framfor å prioritere mellom kommunale oppgaver eller å effektivisere tjenesteproduksjonen. For å oppnå gode 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 i prinsippet bør fordeles på så få skatteobjekter som mulig og at beskatningsfriheten knyttes til skatteobjekter som ikke deles med andre forvaltningsnivåer.

7.8 OPPSUMMERING

I dette kapitlet er det gitt en beskrivelse av hvordan dagens kommunale og fylkeskommunale skatteformer fungerer i forhold til kravene om proveny, fordeling, stabilitet, residens og mobilitet. I tillegg er fordeler og ulemper ved lokal beskatningsfrihet diskutert. Det vises til *"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10 for utvalgets vurdering av reformbehov og til *"Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem"* i kap. 11 for utvalgets anbefalinger mht. lokale skatteformer og lokal beskatningsfrihet.

KAPITTEL 8

Brukerbetaling

8.1 INNLEDNING

Brukerbetaling er en direkte betaling for offentlige tjenester, i motsetning til indirekte betaling gjennom skatter og avgifter. For å kunne gjøre bruk av en tjeneste, må den enkelte bruker, helt eller delvis, betale for denne. Brukerbetalingsordninger er bare aktuelt for tjenester som på en hensiktsmessig måte kan stykkes opp og selges til den enkelte bruker.

Kommunene krever brukerbetaling for en lang rekke tjenester. Horverak og Åsland (1990) registrerte f.eks. 62 ulike brukerbetalingsordninger i Drammen, Skien, Kristiansand, Sandnes og Stavanger i 1989. Både brukerbetalingens andel av produksjonskostnadene og utformingen av betalingsordningene varierer fra tjeneste til tjeneste og fra kommune til kommune.

Det er en klar sammenheng mellom betalingssatser for brukerbetalte tjenester og kommunenes økonomiske situasjon. Kommuner med høye frie inntekter pr. innbygger har f.eks. lavere betalingssatser for barnehager og VAR-tjenester (vann, avløp og renovasjon) enn kommuner med lave frie inntekter, jf. *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8. Utformingen av betalingsordningene synes i noen grad å avhenge av urbaniseringsgrad. Inntektsgradert foreldrebetaling i barnehager er f.eks. mer utbredt i byene enn i kommuner i distriktene.

VAR-tjenestene er den type kommunale tjenester hvor brukerbetaling gir høyest kostnadsdekning. Dette er tjenester den enkelte er pålagt å benytte for å unngå negative helsemessige og miljømessige konsekvenser for seg selv og andre. Omfanget av brukerbetalingen er begrenset av selvkostprinsippet, men med unntak for renovasjon, har kommunene anledning til å subsidiere tjenestene. I lov- og regelverk er det lagt til grunn at brukerbetalingen bør gi uttrykk for hva det koster kommunen å betjene den enkelte bruker.

En annen type tjenester med tradisjon for brukerbetaling er helse- og omsorgstjenester. Men her har brukerbetalingen mer karakter av å være egenandeler, dvs. at brukerbetalingen utgjør en relativt liten andel av kostnadene, og tjenestene er ofte rasjonerte. Inntektsgraderte betalingssatser og skjermingsordninger for storforbrukere er vanlig. Dette er dels et resultat av nasjonale retningslinjer for utforming av betalingsordninger og dels et resultat av lokale fordelingspolitiske vurderinger. Formålet med graderte betalingssatser er å sikre at tjenestetilbudet i større grad fordeles etter medisinske og sosiale kriterier og mindre grad etter betalingsvillighet og -evne.

Utformingen av foreldrebetaling i barnehager har mange fellestrekk med brukerbetaling i helse- og omsorgstjenesten. I de fleste kommuner er tjenesten rasjonert samtidig som foreldrebetalingen graderes etter inntekt og andre sosiale kriterier. I tillegg er søskenmoderasjon utbredt i kommunale barnehager. Bakgrunnen for dette er, som for helse- og omsorgstjenester, at det ikke ønskelig å la betalingsvillighet- og evne styre fordelingen av tjenestetilbudet. Men til forskjell fra helse- og omsorgstjenesten, utgjør brukerbetaling en større andel av kostnadene. I tillegg er barnehager en frivillig kommunal oppgave hvor graderingen av betalingssatsene utelukkende er et resultat av lokale fordelingspolitiske vurderinger.

Den siste type tjenester med tradisjon for brukerbetaling er frivillige kommunale tjenester hvor fordelingspolitiske hensyn i liten grad får betydning for utformingen av betalingsordningene. Dette gjelder f.eks. kino, svømmehaller, museer og

teatre hvor hovedregelen er at brukerbetalingen er den samme for alle og at tjenestene heller ikke er rasjonerte. Ofte gis det imidlertid rabatter for bestemte grupper, f.eks. barn, studenter og pensjonister. Den viktigste fordelingsmessige beslutningen for disse tjenestene er likevel i hvilken grad tjenestene skal finansieres gjennom brukerbetaling og i hvilken grad de skal finansieres gjennom frie inntekter (lokale skatteinntekter og statlige rammeoverføringer).

I dette kapitlet gir utvalget en generell vurdering av brukerbetaling som finansieringsform for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det hevdes ofte at brukerbetaling vil bidra til mer effektiv ressursbruk, og effektivitetsargumentene for brukerbetaling drøftes i *"Brukerbetaling og effektiv ressursbruk"* i kap. 8.2. *"Brukerbetaling og rettferdig fordeling"* i Kap. 8.3 diskuterer fordelingsvirkninger av brukerbetaling, både mer prinsipielle betraktninger og empiriske analyser av faktiske brukerbetalingsordninger. I *"Makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre"* i kap. 8.4 vurderes brukerbetaling i forhold til makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre.

8.2 BRUKERBETALING OG EFFEKTIV RESSURSBRUK

Det er en grunnleggende forutsetning for effektivitet at de som har nytte av en tjeneste også skal bære kostnadene ved den. På denne måten sikres en vurdering av nytte i forhold til de reelle kostnadene. Å oppnå kobling mellom betalere og brukere av offentlige tjenester, er det klassiske argumentet for nytte-beskatning. Brukerbetaling er den formen for nytte-beskatning som gir den mest direkte koblingen mellom betaling og bruk av offentlige tjenester.

De to øvrige effektivitetsargumentene for brukerfinansiering tar gjerne utgangspunkt i at brukerbetaling både har en etterspørselsregulerende effekt og en provenyeffekt.

Når det er frivillig å gjøre bruk av en tjeneste, vil brukerbetaling tvinge den enkelte bruker til å foreta en avveining mellom nytte og brukerbetaling. Brukerbetalingen virker da etterspørselsregulerende og kan på denne måten begrense overforbruk av kommunale og fylkeskommunale tjenester. I tillegg kan det økte provenyet som brukerbetalingsordninger gir, benyttes til å avlaste skatte- og avgiftssystemet. Dette gir en effektivitetsgevinst i privat sektor fordi omfanget av effektivitetsvridende skatter og avgifter kan reduseres, jf. *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5.

Mange av dagens brukerbetalingsordninger er utformet slik at den etterspørselsregulerende effekten er svært begrenset, jf. *"Innledning"* i kap. 8.1. For VAR-tjenestene er forbruket gjort obligatorisk, noe som innebærer at den enkelte bruker i svært liten grad kan foreta en avveining mellom nytte og kostnad. En viss etterspørselsregulerende effekt oppnås ved at innbyggerne kan velge omfang av renovasjonstjenester, eller installerere vannmåler slik at vannavgiften kan baseres på faktisk forbruk. For barnehager og pleie- og omsorgstjenester bidrar rasjonering til å begrense den etterspørselsregulerende effekten. Siktemålet med rasjoneringen er å fordele tjenestetilbudet etter andre kriterier enn betalingsvillighet og -evne.

Disse eksemplene illustrerer at brukerfinansiering tas i bruk uten at man lar prismekanismene virke fullt. Dette har sammenheng med at mange kommunale og fylkeskommunale tjenester er av en slik karakter at det ikke er ønskelig å la prismekanismene alene styre omfanget og fordelingen av tjenestetilbudet, dels fordi forutsetningene for at prismekanismene skal fremme effektiv ressursbruk ikke er oppfylt og dels ut fra et ønske om å ivareta andre samfunnsmessige mål, først og fremst fordelingshensyn.

For å illustrere de potensielle effektivitetsgevinstene ved brukerbetaling, tas det i *"Effektivitet i kommunesektoren"* i kap. 8.2.1 likevel utgangspunkt i en situasjon hvor en i prinsippet kan la prismekanismene virke fullt ut. Dette forutsetter bl.a. at det er frivillig å benytte seg av tjenesten, at tjenesten ikke er rasjonert, at betalingen knyttes til faktisk forbruk og at etterspørselen er prisfølsom. I praksis er det ikke mange brukerbetalte tjenester som tilfredsstiller disse kravene, men kino, svømmehaller, museer og teatre er noen eksempler. Spørsmålet om hvordan effektivitetsegenskapene ved brukerbetaling modifiseres når den etterspørselsregulerende effekten begrenses, behandles i *"Effektivitetsgevinster når det ikke er ønskelig å la prismekanismene virke fullt ut"* i kap. 8.2.3.

De tre hovedargumentene for brukerbetaling (nytte-beskatning, etterspørselsregulering og avlastning av skattesystemet) gjelder all offentlig tjenesteproduksjon, dvs. statlige oppgaver så vel som kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Brukerbetaling er imidlertid særlig godt egnet for finansiering av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det skyldes at brukerbetaling begrenser insentivene til det vi i *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5 omtalte som skattemotivert flytting. Brukerbetaling og skattemotivert flytting behandles nærmere i *"Skattemotivert flytting"* i kap. 8.2.4.

8.2.1 Effektivitet i kommunesektoren

Effektivitet i forbruket

Når det er frivillig å benytte seg av tjenesten, vil brukerfinansiering sikre at den enkelte bruker foretar en avveining mellom nytte og brukerbetaling. Potensielle brukere vil bare etterspørre tjenesten dersom nytten eller betalingsvilligheten er høyere enn den brukerbetaling som kreves. Personer som har liten nytte av tjenestetilbudet (relativt til nyttetapet ved brukerbetalingen) vil frivillig avstå fra å konsumere tjenesten. Vi sier da at prismekanismen virker etterspørselsregulerende og at den begrenser overforbruk av kommunale og fylkeskommunale tjenester. På denne måten bidrar brukerbetaling til effektivitet i forbruket, dvs. at det er innbyggerne med den høyeste betalingsvilligheten som faktisk blir brukere av tjenestene.

Den effektivitetsgevinsten som oppnås på denne måte kan illustreres gjennom et eksempel. Betrakt to personer som begge ønsker å kjøpe den siste ledige billetten til en bestemt kinoforestilling. Person A er villig til å betale 100 kroner for billetten, mens person B er villig til å betale 50 kroner. Dersom person B likevel får billetten, vil det for samfunnet som helhet oppstå et effektivitetstap på 50 kroner. Dette kan illustreres ved at person A i prinsippet kan tilby B 75 kroner for billetten. Ved å gjennomføre denne transaksjonen vil de to få en gevinst på 25 kroner hver.

Det er en hovedregel at effektivitet i forbruket oppnås når alle brukere må betale samme pris for tjenesten. Da vil brukerne av tjenesten alltid ha høyere betalingsvillighet enn de som velger ikke å forbruke tjenesten. Generelt vil størrelsen på effektivitetsgevinsten avhenge av hvor følsom etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester er for endringer i brukerbetalingen. Når etterspørselen er prisuelastisk, vil brukerbetaling ha relativt liten etterspørselsregulerende effekt. Det innebærer også at de potensielle effektivitetsgevinstene er relativt små.

Prioriteringseffektivitet

Brukerbetaling kan også bidra til effektivt produksjonsomfang eller prioriteringseffektivitet. I hvilken grad dette oppnås avhenger dels av hvordan kommunen priser tjenesten og dels av hvordan omfanget av tjenesteproduksjonen tilpasses etterspørselen. Som hovedregel bør betalingssatsen settes lik den samfunnsøkonomiske

grensekostnaden, dvs. kostnaden ved å produsere en ekstra enhet av tjenesten. Ved å benytte denne prisregelen vil brukerbetalingen signalisere den reelle kostnaden ved tjenesteproduksjonen slik at den enkelte bruker foretar en samfunnsøkonomisk riktig avveining mellom nytte og kostnad. Prioriteringseffektivitet oppnås da ved at tjenesteproduksjonen tilpasses etterspørselen.

La oss illustrere denne prisregelen ved et eksempel. Betrakt en kommunal tjeneste med faste kostnader på 5 millioner kroner pr. år og variable enhetskostnader på 100 kroner. Da det koster 100 kroner å produsere en ekstra enhet av tjenesten, bør betalingssatsen være hundre kroner pr. enhet. Men en slik prispolitikk vil medføre et regnskapsmessig underskudd tilsvarende de faste kostnadene på 5 millioner kroner pr. år. Dette eksemplet illustrerer at det vanligvis ikke vil være samsvar mellom selvkostprinsippet og prising i hht. grensekostnad.

Når brukerbetaling gir et regnskapsmessig underskudd, er ikke nytte-beskatningsprinsippet oppfylt til fulle. Det skyldes at produksjonskostnadene til dels må finansieres av de frie inntektene. Betalingsordningene kan imidlertid tilpasses slik at prinsippet om nytte-beskatning oppfylles i større grad. I vårt eksempel kan dette håndteres ved å innføre en to-delt tariff som innebærer at brukerne i tillegg til en pris pr. enhet betaler et fast beløp for å få tilgang på tjenesten. Det faste beløpet må da dimensjoneres slik at det dekker de faste kostnadene. Med 5 000 brukere vil et fast beløp på 1 000 kroner pr. innbygger gi kostnadsdekning. Innføring av en to-delt tariff vil imidlertid gi et effektivitetstap dersom det fører til en avvisning av tidligere brukere.

Brukerbetaling kan også bidra til at tjenester som har klare positive ringvirkninger for innbyggerne i andre kommuner, produseres i et mer samfunnsøkonomisk riktig omfang. Betrakt f.eks. et vegprosjekt hvor kostnadene er høyere enn den nytten innbyggerne og næringslivet i en kommune har av prosjektet. Men vegprosjektet har så store positive ringvirkninger at nytten overstiger kostnadene når det tas hensyn til at innbyggere og næringsliv i nabokommunene også får redusert reisetid. Med lokal skattefinansiering vil ikke kommunen ha interesse av å realisere dette prosjektet selv om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Prosjektet kan imidlertid bli realisert dersom det finansieres gjennom brukerbetaling. Det skyldes at positive ringvirkninger for innbyggere og næringsliv i andre kommuner vil generere inntekter for den kommunen som gjennomfører prosjektet.

Kostnadseffektivitet

Brukerfinansiering synliggjør at tjenesteproduksjonen har en kostnad. Det innebærer at brukerne har direkte interesse av kostnadseffektiv produksjon siden manglende kostnadseffektivitet kan gi dyrere tjenester. Brukerne vil i større grad øve press på det politiske systemet for å forsikre seg om at tjenestene produseres så billig som mulig. Denne effekten forutsetter imidlertid at brukerbetalingen utgjør en vesentlig del av produksjonskostnadene. Dersom brukerne kun betaler en symbolsk pris for tjenestene, vil de sannsynligvis være lite opptatt av hva det koster å produsere tjenestene.

8.2.2 Effektivitet i privat sektor – doble gevinster

Brukerbetaling kan bidra til effektiv ressursbruk i kommunesektoren ved å synliggjøre at tjenesteproduksjonen har en kostnad, noe som kan hindre overforbruk av kommunale og fylkeskommunale tjenester og sløsing med samfunnets ressurser. Effekten er større desto høyere kostnadsdekning brukerbetalingen gir og jo mer prisfølsom etterspørselen er. Side-effekten ved brukerbetaling er at det oppstår et

økt proveny som kan benyttes til å redusere skatter og avgifter. Det er derfor mulig å oppnå to gevinster, økt effektivitet i kommunesektoren og økt effektivitet i privat sektor.

Den potensielle effektivitetsgevinsten i privat sektor avhenger av det som kalles marginalkostnaden av økte skatteinntekter («marginal cost of public funds» eller MCF). MCF er et mål på hvor mye det koster samfunnet at offentlig sektor tar inn en ekstra krone i skatteinntekter fra privat sektor. Dersom MCF er større enn 1, koster det samfunnet noe i form av mindre effektiv ressursbruk å øke skattene. Skattene er da effektivitetsvridende, jf. *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5.

Pedersen (1994) gir en oversikt over det metodiske grunnlaget for MCF-beregninger og resultater fra norske og internasjonale studier. Brendemoen og Vennemo (1993) har gjennomført MCF-beregninger som bygger på det norske skattesystemet slik det var i 1987. Beregningene er basert på en statisk generell likevektsmodell som gir en relativt detaljert beskrivelse av norsk økonomi og det norske skattesystemet. Analysene indikerer at både merverdiavgiften og skatt på arbeidsinntekt gir relativt store effektivitetsvridninger. Skatt på arbeidsinntekt har en MCF på vel 1,7. Det betyr at det, ved å beskatte arbeidsinntekt hardere, koster samfunnet 1,7 milliarder kroner å øke skatteinntektene med 1 milliard kroner. Beregningene viser at merverdiavgiften har en MCF på om lag 1,35, dvs. at effektivitetstapet i privat sektor er om lag halvparten så stort som ved skatt på arbeidsinntekt.

Analysene til Brendemoen og Vennemo er basert på skattesystemet slik det var i 1987, og fanger ikke opp virkningene av skattereformen i 1992. Resultatene må derfor tolkes med en viss forsiktighet. Selv om skattereformen hadde størst betydning for kapitalbeskatningen, er også beskatningen av arbeidskraft endret etter 1987. Både arbeidsgiveravgiften og progressiviteten i skatt på lønnsinntekt er redusert. Dette skulle isolert sett trekke i retning av at effektivitetstapet ved skatt på arbeidsinntekt er redusert.

Bugten (1993) foretar MCF-beregninger med utgangspunkt i skattesystemet slik det var i 1993. Det benyttes en dynamsik generell likvektsmodell som gir en mindre detaljert beskrivelse av norsk økonomi og skatteregler enn modellen til Brendemoen og Vennemo. I noen grad gir likevel de to analysene sammenfallende resultater. Den beregnede kostnaden ved økt skatt på arbeidsinntekt er i samme størrelsesorden i de to analysene, og høyere enn kostnaden ved økt merverdiavgift. Andre norske studier (Mathiesen 1992, Håkonsen og Mathiesen 1995, Osland 1995) kommer fram til tilsvarende resultater. Det er likevel grunn til å advare mot å tolke de kvantitative anslagene for bokstavelig. Det har bl.a. sammenhengen med at de studiene som er referert over ikke tar hensyn til at fagforeninger spiller en sentral rolle i lønnsfastsettelsen. Når fagforeninger spiller en rolle, kan høy progressivitet i skattesystemet være mindre problematisk. Det skyldes at fagforeningene da vil legge større vekt på høy sysselsetting og mindre vekt på høy lønn.

Oversikten i Pedersen (1994) viser videre at norske studier gjennomgående beregner en høyere MCF for skatt på arbeidsinntekt enn tilsvarende internasjonale studier. Dette har trolig sammenheng med at lønnsinntekt er høyt beskattet i Norge. Dersom en legger til grunn høyeste marginalskattesats (49,5 prosent), høyeste sats for arbeidsgiveravgift (14,3 prosent) og en merverdiavgift på 23 prosent, blir den effektive marginalskatten på lønnsinntekt 64 prosent.

Da marginalkostnaden ved økt skatt på arbeidsinntekt synes å være betydelig, kan de potensielle effektivitetsgevinstene ved økt vekt på brukerbetaling bli nokså store. Dette kan illustreres gjennom noen tentative beregninger som ikke bør tolkes for bokstavelig. Anta f.eks. at brukerbetalingen øker med 2 milliarder kroner eller om lag 10 prosent, og at marginalskatten på arbeidsinntekt reduseres tilsvarende. Dersom vi legger til grunn en MCF på 1,7, vil dette gi en effektivitetsgevinst i privat

sektor på 1,4 milliarder kroner. Med en MCF på 1,5 blir effektivitetsgevinsten 1 milliard kroner.

Beregningene over tar ikke hensyn til at økt brukerbetaling også kan ha en mer direkte effekt på tilpasningen i arbeidsmarkedet. Det er særlig grunn til å tro at økt foreldrebetaling i barnehager kan redusere arbeidstilbudet, særlig blant kvinner. Økt foreldrebetaling vil dels virke som økt skatt på lønnsinntekt, noe som isolert sett reduserer effektiviteten i privat sektor. Effektivitetsøkningen i privat sektor vil følgelig bli mindre enn det som er lagt til grunn i de tentative beregningene foran. For andre kommunale tjenester enn barnehager er det imidlertid vanskelig å se at brukerbetaling har noen vesentlig direkte effekt på arbeidstilbudet.

Subsidiering av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon er i mange tilfeller et alternativ til den omfordeling som foretas gjennom skatte- og overføringssystemet. Økonomisk støtte til småbarnsfamilier kan f.eks. gis i form av subsidierte barnehager eller i form av barnetrygd. Støtte til eldre kan gis i form av subsidierte omsorgstjenester eller i form av lempelige skatteregler for personer over en viss alder. Det er viktig å presisere at realisering av doble gevinster forutsetter at økt brukerbetaling ikke kompenseres gjennom skatte- og overføringssystemet. Anta f.eks. at foreldrebetalingen i barnehager øker, men at dette motsvares av økt barnetrygd. Det betyr at det økte provenyet ikke benyttes til å redusere effektivitetsvridende skatter og avgifter, men til å finansiere økt barnetrygd.

Doble gevinster – konsekvenser for betalingssatsene

Dersom det er doble gevinster ved brukerbetaling, vil det ikke lenger være optimalt å sette brukerbetalingen lik kostnaden ved å produsere en ekstra enhet av tjenesten. Når ordinær beskatning gir et effektivitetstap i privat sektor, oppstår det et tilleggsargument for brukerbetaling. Provenyeffekten av brukerfinansiering bidrar i seg selv til økt effektivitet fordi omfanget av effektivitetsvridende skatter kan reduseres. Brukerbetalingen bør da settes høyere enn grensekostnaden. Sammenliknet med pris lik grensekostnad, innebærer dette at et eventuelt regnskapsmessig overskudd blir høyere og at et eventuelt regnskapsmessig underskudd blir lavere.

Når ordinær beskatning gir et effektivitetstap i privat sektor, er det i større grad ønskelig å unngå et regnskapsmessig underskudd. Det medfører at alternative betalingsordninger som f.eks. to-delt tariff, blir mer attraktive fra et effektivitetssynspunkt. Det faste elementet i tariffen bidrar til å redusere eller å fjerne et regnskapsmessig underskudd. Ved dimensjoneringen av det faste elementet, må imidlertid denne gevinsten veies opp mot det tapet som oppstår fordi det faste elementet medfører en viss avvisning av potensielle brukere.

8.2.3 Effektivitetsgevinster når det ikke er ønskelig å la prismekanismene virke fullt ut

Mange kommunale og fylkeskommunale tjenester er av en slik karakter at det ikke er ønskelig at omfanget og fordelingen av tjenestetilbudet utelukkende blir bestemt av prismekanismene. Dette skyldes dels at forutsetningene for at prismekanismene skal fremme effektiv ressursbruk ikke er oppfylt, og dels et ønske om å ivareta andre samfunnsmessige mål, først og fremst fordelingshensyn. Dette kommer til uttrykk ved at brukerbetalingen bare dekker deler av kommunens kostnader og ved at betalingssatsene graderes etter inntekt, tjenesteforbruk og sosiale kriterier. I det følgende drøftes det hvordan brukerbetalingens effektivitetsegenskaper modifiseres i slike tilfeller.

Mangelfull informasjon og positive ringvirkninger

For at det skal være effektivitetsfremmende å benytte prismekanismer overfor brukere av offentlige tjenester må bl.a. følgende to forutsetninger være oppfylt. Brukerne må for det første ha god informasjon om den nytte de har av offentlige tjenester slik at de kan foreta en mest mulig korrekt avveining mellom nytte og brukerbetaling. For det andre må ikke den enkeltes tjenesteforbruk ha positive konsekvenser for andre innbyggere.

Spesielt innenfor helsesektoren kan det være et problem at brukerne har mangelfull informasjon. De kan ha klare symptomer på en bestemt sykdom uten å være klar over dette selv, de kan være uvitende om at sykdommen forverres dersom den ikke behandles raskt, de kan ha mangelfull informasjon om effekten av forebyggende tiltak og behandlingsformer, osv. Kontakt med leger og annet helsepersonell kan være en forutsetning for at informasjon om slike forhold formidles. Omfattende pasientbetaling kan hindre formidling av informasjon i den grad personer unnlater å oppsøke lege fordi kostnadene blir for høye. Dette kan medføre betydelige kostnader både for den enkelte og for samfunnet, f.eks. ved at sykdommer forverres slik at det blir nødvendig med mer ressurskrevende behandling på et senere tidspunkt.

Mangelfull informasjon betyr ikke at prismekanismer og brukerbetaling ikke bør benyttes, men gir først og fremst et argument for subsidiering av tjenestene. Brukerbetaling vil fremdeles gi effektivitetsgevinster ved at f.eks. unødvendig forbruk av legetjenester begrenses og at omfanget av effektivitetsvridende skatter kan reduseres. Men dette må veies opp mot det effektivitetstapet som kan oppstå ved at forbruket av nødvendige legetjenester også reduseres.

I enkelte tilfeller kan den enkeltes tjenesteforbruk ha positive konsekvenser for andre innbyggere. Et eksempel er renovasjon. Søppeltømming er også til glede for naboene. Et annet eksempel er vaksine mot smittsomme sykdommer. Når en person vaksinerer seg, synker også risikoen for at andre blir smittet. Da den enkelte forbruker ikke vil ta hensyn til slike positive eksterne virkninger, kan omfattende brukerbetaling gi for lavt forbruk av slike tjenester. Men prismekanismer og brukerbetaling kan virke effektivitetsfremmende selv om den enkeltes forbruk av tjenesten har positive konsekvenser for andre innbyggere. Så lenge forbruket av tjenestene er frivillig, bør det imidlertid være en viss kommunal eller fylkeskommunal subsidiering slik at innbyggerne velger å konsumere tjenesten i et samfunnsmessig riktig omfang. Ut over dette modifiseres ikke de potensielle effektivitetsgevinstene i forhold til diskusjonen i *"Effektivitet i kommunesektoren"* i kap. 8.2.1 og *"Effektivitet i privat sektor – doble gevinster"* i 8.2.2.

I enkelte tilfeller er forbruket av offentlige tjenester med positive eksterne virkninger gjort obligatorisk. Det gjelder f.eks. søppeltømming. I slike tilfeller vil den etterspørselsregulerende effekten være begrenset siden den enkelte ikke står fritt til å avgjøre om han vil gjøre bruke av tjenesten eller ikke. Det innebærer at effektivitetsargumentet for brukerfinansiering først og fremst er knyttet til provenyeffekten som bidrar til at omfanget av effektivitetsvridende skatter kan reduseres.

Tredje parts finansiering

Mange helsetjenester er kjennetegnet ved at behovet inntreffer mer eller mindre tilfeldig og at utgiftene kan bli betydelige. Av den grunn finnes det i alle land offentlige eller private forsikringsordninger. Dette kan lede til overforbruk av helsetjenester fordi kostnadene faller på en tredje part som kun har begrenset innflytelse på de beslutninger som treffes mht. valg av behandling.

I Norge omfattes innbyggerne av en offentlig forsikringsordning for helsetjenester som finansieres gjennom skatter og avgifter. Men for å hindre overforbruk av helsetjenester, er det også et visst innslag av brukerbetaling. Dersom omfanget av brukerbetalingsordninger blir svært omfattende, vil det trolig vokse fram et privat forsikringsmarked hvor den enkelte kan forsikre seg mot høy brukerbetaling for kommunale og fylkeskommunale helsetjenester. Det betyr at den etterspørselsregulerende effekten av brukerbetaling elimineres ved at en form for tredje parts finansiering (offentlig forsikringsordning) erstattes med en annen (privat forsikringsordning).

Rasjonerte tjenester

En rekke brukerbetalte tjenester er rasjonerte, dvs. at tjenestetilbudet ikke er tilstrekkelig til å dekke etterspørselen gitt den brukerbetalingen som kreves. Mange foreldre får ikke barnehageplass til sine barn selv om de er villige til å betale den foreldrebetalingen som kreves, og eldre får ikke hjemmehjelp eller institusjonsplass selv om de gjerne ville betalt det samme som de som faktisk får tilbud om hjelp. Rasjonering begrunnes ofte ut fra fordelingshensyn, dvs. at kommunen ønsker å benytte andre kriterier enn betalingsvillighet- og evne når tjenestene skal fordeles mellom potensielle brukere. Dette kan f.eks. være medisinske kriterier for helse- og omsorgstjenester eller ulike sosiale kriterier for barnehageplasser. For denne type tjenester dekker brukerbetalingen bare deler av kommunens kostnader, dvs. at frie inntekter utgjør en større eller mindre del av finansieringen. Det betyr at rasjoneringen også kan være begrunnet med at andre tjenester som finansieres av frie inntekter, bør ha høyere prioritet.

Når brukerbetalte tjenester er rasjonerte, lar en ikke prismekanismene virke fullt ut. Den etterspørselsregulerende er effekten er begrenset siden fordelingen av tjenestetilbudet, blant de som er villige til å betale den brukerbetaling som kreves, skjer etter andre kriterier enn betalingsvillighet. Men brukerbetalingen vil medføre en viss avvisning av potensielle brukere med lav betalingsvillighet, og for disse virker brukerbetalingen etterspørselsregulerende. Avvisningseffekten og etterspørselsreguleringen er større jo høyere brukerbetaling som kreves.

8.2.4 Skattemotivert flytting

I kommunaløkonomisk litteratur argumenteres det ofte for at brukerbetaling er særlig godt egnet for finansiering av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det har sammenheng med at brukerbetaling begrenser insentivene til det vi *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5 omtalte som skattemotivert flytting.

Skattemotivert flytting skyldes forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner. En kommune med et høyt skattegrunnlag kan, alt annet likt, både ha høyere standard på tjenestetilbudet og lavere skattesatser enn kommuner med lavere skattegrunnlag. For den enkelte kan det derfor være attraktivt å flytte til mer velstående kommuner, siden tjenestetilbudet blir bedre samtidig som en bidrar mindre til kommunekassen. Men flytting pga. forskjeller i skattegrunnlag kan være uheldig fra en samfunnsmessig synsvinkel. Det skyldes at den enkeltes gevinst bare er en omfordeling mellom personer og ikke en reell gevinst for samfunnet som helhet. Flyttingene som dette medfører, vil imidlertid være ressurskrevende.

Dersom det kommunale tjenestetilbudet fullfinansieres gjennom brukerbetaling vil ikke slike flyttemotiver oppstå. Det skyldes at kommuner med høy standard på tjenestetilbudet, alt annet likt, også vil ha høyere brukerbetaling. Når en flytter til en kommune med et bedre tjenestetilbud, må en også bidra mer til kommunekassen.

For praktiske formål er det imidlertid liten grunn til å tro at brukerbetaling vil fjerne motivene til skattemotivert flytting. Det skyldes for det første at brukerbetaling, som et supplement til lokale skatteinntekter og statlige overføringer, utgjør en svært begrenset del av kommunenes samlede inntekter. For det andre vil betalingsordninger hvor satsene er gradert etter inntekt, ha klare fellestrekk med ordinær inntektsbeskatning.

8.2.5 Brukerbetaling og kommunenes frihet til å påvirke egne inntekter

Kommunene har relativt stor frihet mht. å fastsette betalingssatser innen teknisk sektor, barnehager og hjemmebasert omsorg, jf. *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8. Den store variasjonen i betalingssatser og brukerbetalingsinntekter er i stor grad et resultat av at kommunene i ulik grad har utnyttet brukerbetaling som finansieringskilde. Disse forskjellene er et resultat av ulike lokale prioriteringer og ulike økonomiske rammebetingelser.

Borge (1995) har modellert brukerbetaling som et virkemiddel til å påvirke kommunens inntektsrammer. Med et slikt utgangspunkt vil en forvente at omfanget av brukerbetaling både avhenger av kommunenes økonomiske situasjon, befolkningens etterspørsel etter kommunale tjenester og politiske faktorer.

I analysen som omfatter årene 1980-1990, benytter Borge tre variable for å beskrive kommunenes økonomiske situasjon. Inntektssiden er representert ved omfanget av frie inntekter (skatt og rammetilskudd). Det forventes at kommuner med lave frie inntekter (skatt og rammeoverføringer) til dels kompenserer dette ved å ha høyere inntekter fra brukerbetaling. Kommunenes gjeldssituasjon fanges opp gjennom netto avdrag på lån og netto renteutgifter. Dersom brukerbetaling først og fremst benyttes for å påvirke inntektsrammene, er det grunn til å forvente at høye utgifter for å betjene kommunal gjeld i noen grad finansieres ved å øke brukerfinansieringen.

Analysene gir sterk støtte til den siste av disse to hypotesene, nemlig at kommuner med store rente- og avdragsutgifter gjennomgående har høye brukerbetalingsinntekter. Den kvantitative effekten er imidlertid noe følsom for valg av økonometrisk spesifikasjon. Et konservativt anslag på effektene er at en økning i netto renteutgifter på 100 kroner pr. innbygger øker brukerfinansieringen med vel 20 kroner pr. innbygger, mens en tilsvarende økning i netto avdrag bidrar til å øke inntektene fra brukerbetaling med 5 kroner pr. innbygger.

Effekten av frie inntekter (skatt og rammeoverføringer) er imidlertid ikke som forventet. Kommuner med høye frie inntekter har også høye brukerbetalingsinntekter. Resultatet skyldes trolig at en økning i frie inntekter har to motstridende effekter på brukerfinansieringen. For det første vil økte frie inntekter bidra til økt produksjon av brukerbetalte tjenester, noe som isolert sett øker brukerfinansieringen. For det andre vil økte frie inntekter gi kommunen økonomisk handlefrihet til å redusere betalingssatsene, og dette bidrar isolert sett til lavere inntekter fra brukerbetaling. Resultatene indikerer at den første effekten dominerer. At økte frie inntekter bidrar til lavere avgifter for VAR-tjenester og lavere foreldrebetaling i barnehager, bekreftes av analysene i *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8.

Befolkningens etterspørsel etter kommunale tjenester antas å avhenge av det personlige inntektsnivået og av befolkningens alderssammensetning. Det forventes for det første at etterspørselen etter kommunale tjenester generelt øker med økende inntektsnivå og at økt tjenesteproduksjon på marginen finansieres gjennom høyere inntekter fra brukerbetaling. For det andre antas det at en økning i antall innbyggere 0-6 år, 7-15 år og 80 år og over øker etterspørselen etter hhv. barnehager,

grunnskole og eldreomsorg. Også her er det rimelig å forvente at den økte tjenesteproduksjonen til dels finansieres ved å øke brukerfinansieringen.

Analysene dokumenterer at inntektene fra brukerbetaling øker med stigende inntektsnivå i befolkningen. En økning i personlig inntekt på 10 prosent vil anslagsvis øke inntektene fra brukerbetaling med 4-5 prosent. Analysene gir også en viss støtte for at en vridning i alderssammensetningen mot aldersgrupper som er relativt tunge brukere av kommunale tjenester medfører en økning i brukerfinansieringen. En økning i antall eldre med 1 prosentpoeng anslås f.eks. å øke inntektene fra brukerbetaling med 6,5 prosent.

Borge undersøker også om omfanget av brukerbetaling avhenger av politiske forhold, nærmere bestemt partisammensetningen i kommunestyret og det som ofte omtales som politisk styrke. Det er relativt godt dokumentert at de politiske preferansene for offentlige utgifter og skattenivå i stor grad følger den såkalte høyre-venstre dimensjonen. Sosialistiske partier ønsker høyere offentlige utgifter og et høyere skattenivå enn ikke-sosialistiske partier. At dette også gjelder på kommunenivå er dokumentert av Hansen og Sørensen (1988) og i analyser Sørensen (1996) har utført på oppdrag fra utvalget. Sørensens arbeid er trykt som vedlegg 2 til denne utredningen. På bakgrunn av dette er det grunn til å tro at sosialistisk styrte kommuner, alt annet likt, har høyere utgifter og høyere inntekter fra brukerbetaling enn andre kommuner. Mot dette resonnementet kan det anføres at brukerbetaling er en finansieringsform som kan komme i konflikt med sosialistenes ønsker om fordelingspolitikk. Men dette kan motvirkes ved at det tas fordelingshensyn ved utforming av betalingsordningene, f.eks. ved at betalingssatsene graderes etter inntekt.

Den andre politiske dimensjonen som analyseres er politisk styrke. Ideen er at en sterk politisk ledelse har et fortrinn mht. å motstå press fra ulike hold for å øke de kommunale utgiftene, noe som vil redusere behovet for å benytte brukerbetaling som finansieringskilde. En sterk politisk ledelse er karakterisert ved at ordfører og varaordfører er fra samme parti og at dette partiet har rent flertall i kommunestyret. Det benyttes også et alternativt mål hvor politisk styrke varierer (inverst) med partifragmenteringen i kommunestyret.

Analysene viser at både ideologi og politisk styrke har betydning for omfanget av brukerbetaling. Økt sosialistisk innflytelse i kommunestyret bidrar til å øke inntektene fra brukerbetaling, mens en sterk politisk ledelse har motsatt effekt. En økning i sosialistandelen med 20 prosentpoeng anslås å øke brukerfinansieringen med nærmere 5 prosent. Dersom ordfører og varaordfører er fra samme parti og dette partiet har flertall i kommunestyret, reduseres inntektene fra brukerbetaling med vel 5 prosent sammenliknet med andre kommuner.

Denne gjennomgangen indikerer at brukerbetaling i stor grad benyttes som et virkemiddel for å påvirke inntektsrammene. Dette innebærer at lokal frihet til å fastsette betalingssatser for brukerbetalte tjenester i stor grad må vurderes på samme måte som lokal beskatningsfrihet.

8.2.6 Nasjonale rammer for fastsettelse av betalingssatser

Lokal frihet i fastsettelse av betalingssatser gir kommunene mulighet til å påvirke sine egne inntektsrammer. Dette kan bidra til økt effektivitet ved at omfanget av tjenestetilbudet i større grad kan tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold. Den enkelte kommune kan velge mellom på den ene siden høye betalingssatser og et godt tjenestetilbd, og på den andre siden lavere betalingssatser og et mindre godt tjenestetilbud.

Dette resonnementet forutsetter at velgerkontrollen er god, dvs. at de politiske beslutningene lokalt er i overensstemmelse med lokalbefolkningens ønsker. Der-

som velgerkontrollen er svak, kan lokal frihet til å fastsette betalingssatser ha problematiske sider. Brukerbetaling kan da gi en uønsket kryssubsidiering av kommunale tjenester og en uønsket økning i betalingssatsene.

Kryssubsidiering oppstår dersom det, for en bestemt tjeneste, er slik at kommunens inntekter fra brukerbetaling er høyere enn kommunens kostnader ved å tilby tjenesten. Det regnskapsmessige overskuddet for denne tjenesten kan så benyttes til å finansiere annen tjenesteproduksjon. Tjenester det er obligatorisk å benytte seg av, tjenester hvor kommunen har monopol og tjenester hvor etterspørselen er lite prisfølsom, kan være særlig utsatt for kryssubsidiering. Kryssubsidiering kan være uheldig av to årsaker. Det kan for det første gi en uønsket vridning i tjenestesammensetningen, og for det andre kan de kommunale utgiftene bli høyere enn det innbyggerne ønsker.

Det andre potensielle problemet er knyttet til kostnadsoverveltning. I stedet for å løse kostnadsproblemer gjennom upopulære effektiviseringstiltak, kan det være fristende for politikerne å sende regningen til brukerne av kommunale tjenester i form av høyere betalingssatser. Dette vil i prinsippet være mulig dersom kommunene kan fastsette betalingssatsene fritt. Som for kryssubsidiering, kan dette særlig være et problem for tjenester det obligatorisk å bruke, tjenester hvor kommunen har monopol og tjenester hvor etterspørselen er lite prisfølsom.

Problemene knyttet til kryssubsidiering og kostnadsoverveltning er først og fremst relevante for tjenester hvor brukerfinansiering gir høy kostnadsdekning. I praksis vil dette særlig gjelde tjenester innen teknisk sektor som vann, avløp og renovasjon. Disse tjenestene er i tillegg obligatoriske og underlagt kommunalt monopol.

For VAR-tjenestene gjelder selvkostprinsippet, jf. *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8. Det betyr at omfanget av brukerbetalingen ikke kan overstige kommunens kostnader ved å produsere tjenesten. Selvkostprinsippet er trolig et effektivt virkemiddel for å begrense kryssubsidiering. Dette forutsetter imidlertid at det er klare retningslinjer for beregning av selvkost og at pålitelige oppstillinger over kommunenes kostnader for den enkelte tjeneste er tilgjengelige.

Selvkostprinsippet gir imidlertid ingen garanti for at manglende kostnadseffektivitet ikke veltes over i høyere betalingssatser. I så fall måtte beregning av selvkost ta utgangspunkt i kostnadseffektiv drift. Da det er en svært krevende oppgave å vurdere om produksjonen er kostnadseffektiv eller ikke, vil det være svært vanskelig å operasjonalisere og håndheve et eventuelt krav om at beregning av selvkost skal ta utgangspunkt i kostnadseffektiv drift.

God velgerkontroll kan imidlertid bidra til å holde kostnader og betalingssatser nede. For at velgerkontrollen skal kunne fungere må brukerne ha informasjon om forskjeller i betalingssatser. I mange sammenhenger kan det være vanskelig å innhente slik informasjon, bl.a. fordi utformingen av betalingsordningene varierer fra kommune til kommune. Det kan derfor være en oppgave for nasjonale myndigheter å utarbeide relevant og sammenliknbar informasjon om forskjeller i brukerbetaling mellom kommuner. Når innbyggerne vet at kostnadsnivået og betalingssatsene er høyere enn i sammenliknbare kommuner, kan de i større grad legge press på lokalpolitikerne for å redusere kostnadene og brukerbetalingen.

8.3 BRUKERBETALING OG RETTFERDIG FORDELING

8.3.1 Personlig fordeling

Brukerbetaling og annen nytte-beskatning kan sies å ha rimelige fordelingsvirkninger i den forstand at de som har glede av tjenestetilbudet også betaler for det.

På samme måte kan det betraktes som urimelig at de som ikke nyter godt av tjenestene må bære deler av kostnadene. Ut fra en slik synsvinkel bør f.eks. barnehagetilbudet, av fordelingshensyn, fullt ut finansieres av foreldre som har barn i barnehager.

Den mest utbredte oppfatningen synes imidlertid å være at brukerbetalingsordninger har uheldige konsekvenser for den personlige inntektsfordelingen. Bakgrunnen for dette synet er at tjenesteproduksjonen i større grad finansieres etter bruk, og i mindre grad etter evne, noe som kan føre til en uønsket avvisning av personer med lav inntekt og lav betalingsevne. Dette kan komme i konflikt med nasjonale målsettinger om at grunnleggende velferdstjenester skal være tilgjengelige for alle uavhengig av inntekt.

Det må samtidig påpekes at kommunene tar fordelingspolitiske hensyn når betalingsordningene utformes. Dette kommer bl.a. til uttrykk ved at betalingssatsene ofte graderes etter inntekt, tjenesteforbruk og andre sosiale kriterier. Slike tiltak bidrar utvilsomt til å modifisere fordelingsvirkningene, men rokker ikke ved at den rådende oppfatningen synes å være at brukerbetaling har uheldige fordelingsvirkninger.

Fordelingsvirkningene vil imidlertid variere fra tjeneste til tjeneste avhengig av hvem som er brukere av tjenesten. Brukerbetaling vil ha uheldige fordelingsvirkninger når tjenestene i hovedsak er rettet mot personer med lav inntekt. Men for tjenester som i stor grad benyttes av personer med høy inntekt, kan brukerbetaling virke omfordelende. Men selv om brukerbetaling isolert sett skulle ha uheldige fordelingsvirkninger, betyr ikke dette nødvendigvis at omfanget av brukerfinansiering bør begrenses. For det første må omfanget av uheldige fordelingsvirkninger vurderes i forhold til de effektivitetsgevinstene som kan realiseres ved at tjenestene helt eller delvis finansieres ved brukerbetaling. For det andre er det ikke nødvendig at hver enkelt finansieringsform har en rimelig fordelingsvirkning så lenge dette gjelder for skattesystemet totalt sett. Dette tilsier at subsidiering av kommunale og fylkeskommunale tjenester må vurderes i forhold til andre fordelingspolitiske virkemidler.

Det er en hovedregel at ansvaret for å realisere fordelingspolitiske målsettinger bør legges på generelle skatter (f.eks. progressiv inntektsskatt) og direkte overføringer (trygd o.l.). Ved å legge fordelingsansvaret til det nasjonale skatte- og overføringssystemet kan det foretas en hensiktsmessig samordning av ulike fordelingspolitiske virkemidler og en overordnet avveining mellom fordelingshensyn og andre samfunnsmessige mål. I tillegg er direkte overføringer (f.eks. barnetrygd) ofte utformet som negative rundsum-skatter som, i motsetning til subsidiering av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon, virker effektivitetsmessig nøytralt.

Når generelle skatter og direkte overføringer betraktes som mer treffsikre fordelingspolitiske virkemidler enn subsidiering av kommunale og fylkeskommunale tjenester, bygger dette på en forutsetning om at inntekt er et tilfredsstillende mål på levestandard. I praksis er ikke inntekt alltid et godt mål på levestandard, bl.a. fordi kostnadene ved å dekke grunnleggende velferdsbehov varierer. Det er f.eks. betydelig variasjon i behovet for legetjenester og av fordelingshensyn kan det være ønskelig å skjerme personer med et stort behov. I slike tilfeller vil generelle skatter og direkte overføringer basert på upåvirkelige kriterier være lite treffsikre. I praksis må en treffsikker utjevning basere seg på informasjon om forbruket av legetjenester, og susbsidiering av kommunale legetjenester er et eksempel på et slikt virkemiddel.

Inntektsgraderte betalingsordninger

Dersom det ikke er ønskelige å legge det fulle ansvaret for fordelingspolitikken til det nasjonale skatte- og overføringssystemet, kan betalingssatsene graderes etter inntekt eller andre sosiale kriterier, og personer med svært lav inntekt fritas for brukerbetaling. Et slikt opplegg med brukerbetaling etter evne kan hindre at brukerfinansiering fører til avvisning av potensielle brukere med svak økonomi.

Inntektsgraderte betalingssatser har også klare ulemper. For det første kan den omfordelingen som foretas bli urimelig eller tilfeldig fordi det kan være vanskelig å definere et inntektsbegrep som gir et tilfredsstillende mål på forskjeller i betalingsevne. Inntektstall fra skattelikningen foreligger f.eks. først ett til to år på etterskudd, slik at inntektsopplysningene kan være foreldet og følgelig gi et galt bilde av forskjeller i betalingsevne. I tillegg kan det være vanskelig å sammenlikne husholdningsinntekt, bl.a. pga. ulike samlivsformer. For det andre vil inntektsgradering medføre en administrativ merbelastning sammenliknet med et system med flate betalingssatser.

For det tredje vil inntektsgraderte betalingssatser innebære at den effektive marginalskatten blir svært høy for enkelte arbeidstakere. Dette kan redusere arbeidstilbudet og gi et effektivitetstap i privat sektor. Inntektsgradering kan særlig gi en høy effektiv marginalskatt for personer med relativt lav inntekt. I enkelte tilfeller kan den effektive marginalskattesatsen bli over 100 prosent, dvs. at nettoinntekten reduseres når bruttoinntekten øker. Dette omtales ofte som fattigdomsfeller. La oss illustrere dette ved et eksempel. Anta at prisen for en barnehageplass er 1 000 kroner pr. måned for husstander med inntekt under 100 000 kroner pr. år og 2 000 kroner pr. måned for husstander med inntekt over 100 000 kroner pr. år. La oss ta utgangspunkt i en husstand med en inntekt på 95 000 kroner pr. år. Anta at inntekten øker til 105 000 kroner pr. år og at det betales 30 prosent skatt av inntektsøkningen. Dette innebærer at skatten øker med 3 000 kroner pr. år og barnehageutgiftene med 12 000 kroner pr. år, slik at inntekten etter skatt og barnehageutgifter reduseres med 5 000 kroner pr. år. Den effektive marginalskatten er altså 150 prosent.

Skjermingsordninger for personer med høyt forbruk

Brukerbetaling kan til en viss grad benyttes selv om en treffsikker utjevning må basere seg på informasjon om forbruket av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Betalingsordningene må da inneholde skjermingsordninger for storforbrukere av tjenestene.

Utgiftstak hvor storforbrukere registreres og skilles ut på grunnlag av høyt forbruk eller store utgifter, er et eksempel på en slik skjermingsordning. Et utgiftstak er gjerne utformet slik at det gis betalingsfritak for utgifter ut over et viss nivå. Alternativt kan det gis delvis betalingsfritak, f.eks. ved at betalingssatsene halveres.

Dersom man ikke ønsker å skjerme storforbrukere generelt, men bare de som i tillegg har lav inntekt, kan dette oppnås ved at ordningen med utgiftstak bare omfatter personer med lav inntekt eller identifiserbare grupper som man vet har dårlig betalingsevne. Alternativt kan utgiftstaket graderes etter inntekt, slik at betalingsfritak inntreffer tidligere for personer med lav inntekt enn for personer med høy inntekt.

Storforbrukere kan også skjermes ved bruk av abonnementsordninger. I ren form vil en abonnementsordning innebære at alle som er med i ordningen betaler samme beløp, uansett forbruk av tjenesten. Dette gir en utjevning av utgiftene mellom de som har størst forbruk av tjenestene og de som benytter tjenestene i mindre utstrekning. Storforbrukere vil relativt sett betale minst for tjenestene.

Abonnementsordninger kan også kombineres med inntektsgradering. Dette skjer ved at personer med høy inntekt betaler et høyere beløp for å være med i abonnementsordningen enn personer med lav inntekt.

8.3.2 Fordelingsvirkninger av enkelte brukerbetalingsordninger

Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (Gaasland og Steckmest 1996) har på oppdrag fra utvalget analysert fordelingsvirkningene av enkelte eksisterende brukerbetalingsordninger for kommunale og fylkeskommunale tjenester. I det følgende oppsummeres konklusjonene fra denne studien. Rapporten er trykt som vedlegg 3 til denne utredningen.

8.3.2.1 Metodikk

Det inntektsbegrepet som inngår i en fordelingsanalyse bør i størst mulig grad gjenspeile personers eller husholdningers levekår. Ideelt sett bør inntekten settes lik verdien av det som kan konsumeres i en periode uten at formuen reduseres. I praksis må imidlertid inntektsbegrepet avgrenses etter hvilke opplysninger som finnes i tilgjengelig statistikk.

Gaasland og Steckmest (1996) har tatt utgangspunkt i disponibel inntekt slik det er definert i Inntekts- og formuesundersøkelsen til Statistisk sentralbyrå. Dette inntektsbegrepet omfatter yrkesinntekt, netto kapitalinntekt og overføringer, med fradrag for utliknet skatt. Analysene er gjennomført med to alternative inntektsbegrep. Det første inntektsbegrepet er disponibel inntekt pr. husholdning.

I det andre inntektsbegrepet korrigeres det for husholdningsstørrelse, i tillegg til at det foretas en viss oppjustering av boligavkastningen. Ved korrigering for husholdningsstørrelse benyttes den såkalte OECD-skalaen. Denne skalaen tilordner den første voksne personen vekten 1,0, de neste personene i husholdningen som er 14 år eller eldre har vekten 0,7, mens barn under 14 år gis en vekt på 0,5. Boligavkastningen er sterkt undervurdert i det inntektsbegrepet som benyttes i Inntekts- og formuesundersøkelsen. Det skyldes dels at skattetaksten er lavere enn markedsverdi og dels at avkastningen er satt til 2,5 prosent. Den oppjusterte boligavkastningen er beregnet ved å benytte boligens markedsverdi og en rente på 4 prosent.

Når resultatene skal tolkes, er det viktig å være klar over svakhetene ved disse inntektsbegrepene. En svakhet er at de ikke fanger opp verdien av alle inntektskomponenter som har betydning for folks økonomiske levekår. Det gjelder bl.a. «svarte inntekter», verdien av varer og tjenester som produseres i hjemmet og verdien av subsidierte offentlige tjenester. En annen svakhet er at de ikke tar hensyn til geografiske variasjoner i bokostnader og andre priser. En tredje svakhet er knyttet til tidsperioden, siden de to inntektebegrepene måler husholdningens økonomiske situasjon i ett enkelt inntektsår. Det innebærer at husholdninger kan bli betraktet som «fattige» i analysen selv om de oppnår en høy livsinntekt. Dette kan f.eks. gjelde unge personer under utdanning eller pensjonister som har hatt høy inntekt i sitt yrkesaktive liv.

Dersom brukerbetaling ikke gir full kostnadsdekning, vil brukerne motta en implisitt subsidie lik differansen mellom kostnader og brukerbetaling. Det grunnleggende spørsmålet i analysene er om subsidieringen bidrar til å redusere inntektsulikhetene. Dersom dette er tilfelle sier vi at subsidieringen virker omfordelende. I det følgende skilles det mellom «sterk» og «svak» omfordeling. Sterk omfordeling betyr at subsidiebeløpet avtar med økende husholdningsinntekt, slik at subsidiebeløpet er høyest blant husholdninger med lav inntekt. Svak omfordeling betyr at subsidiebeløpet øker med økende husholdningsinntekt, men at subsidienes andel av

inntekten avtar med økende inntekt. Subsidiene har da en jevnere fordeling enn inntekten.

8.3.2.2 Barnehager

I kommunale barnehager utgjør brukerbetaling om lag 30 prosent av driftsutgiftene. De resterende 70 prosent som finansieres gjennom statlige og kommunale tilskudd, kan betraktes som en implisitt subsidie. Spørsmålet er om denne subsidieringen bidrar til å redusere ulikheter i husholdningenes økonomiske levekår.

Utgangspunktet for beregning av subsidier er informasjon om kostnader pr. plass i barnehage avhengig av barnets alder og oppholdstid. Her benyttes nasjonale gjennomsnittstall beregnet av Statistisk sentralbyrå. Videre gir Levekårsundersøkelsen opplysninger om husholdningenes utgifter til foreldrebetaling i kommunale og private barnehager. Subsidien beregnes som differansen mellom kostnad og foreldrebetaling, og omfatter således både kommunal og statlig subsidiering.

For befolkningen som helhet avhenger fordelingsvirkningene av barnehagesubsidier i noen grad av hvilket inntektsbegrep som benyttes. Dersom disponibel inntekt pr. husholdning legges til grunn, er det en relativt klar tendens i retning av at subsidiebeløpet øker med økende husholdningsinntekt. Subsidieringen virker likevel svakt omfordelende fordi subsidiene har en noe jevnere fordeling enn inntekten.

Omfordelingsvirkningene forsterkes når boligavkastningen oppjusteres og inntekten korrigeres for forskjeller i husholdningsstørrelse. I dette tilfellet avtar subsidiebeløpet med økende inntekt. Årsaken til at omfordelingsvirkningene forsterkes er at husholdninger med barn i barnehagealder relativt sett får lavere inntekt når det korrigeres for forskjeller i husholdningsstørrelse.

Selv om barnehagesubsidiene til en viss grad omfordeler midler fra høyinntektsgrupper til lavinntektsgrupper i det inntektsåret som studeres, kan det godt tenkes at det motsatte er tilfelle i et livsløpsperspektiv. Det har sammenheng med at mange småbarnsforeldre befinner seg på et tidlig stadium i yrkeskarrieren hvor inntekten er relativt lav. I analysen er utdanningsnivå benyttet som en grov indikator på livsinntekt. Det er en klar tendens til at barnehagesubsidiene øker med økende utdanningsnivå, men det er vanskelig å trekke noen klar konklusjon ut fra dette. Dette har sammenheng med at dagens småbarnsforeldre, f.eks. sammenliknet med dagens pensjonister, tilhører en generasjon hvor det er relativt vanlig å ta høyere utdanning. Andre studier (Blix 1993, Thoresen 1994) finner imidlertid at mødre med barn i barnehage har høyere utdanningsnivå enn mødre med små barn uten barnehageplass.

Det er videre beregnet omfordelingsvirkninger blant husholdninger med barn i barnehagealder. Sammenhengen mellom subsidier og inntektsnivå er relativt svak, men det er en tendens i retning av at subsidiene øker med økende inntektsnivå. Dette skyldes at småbarnshusholdninger med høy inntekt benytter barnehagetjenester relativt mer enn småbarnshusholdninger med lav inntekt. Denne kvantumseffekten er stor nok til å motvirke effekten av inntektgraderte satser og effekten av at høyinntektsgrupper i større grad benytter private barnehager hvor foreldrebetalingen er relativt høy. Men subsidienes andel av inntekten avtar med økende husholdningsinntekt, slik at subsidieringen av barnehageplasser har en svak omfordelende effekt også blant småbarnshusholdninger. Disse konklusjonene gjelder for begge inntektsbegrepene som benyttes i analysen.

Enslige forsørgere er en undergruppe av småbarnshusholdninger som det ofte fokuseres på i den fordelingspolitiske debatten. I det utvalget av husholdninger som ligger til grunn for analysen, har enslige forsørgere betydelig lavere inntekt enn

andre småbarnshusholdninger. Når det er korrigert for forskjeller i husholdningsstørrelse, er forskjellen 22 prosent. Etter barnehagesubsidier er forskjellen redusert til 17 prosent. Denne omfordelingseffekten skyldes dels at enslige forsørgere prioriteres ved tildeling av barnehageplass og dels inntektsgraderte betalingssatser. Men selv om barnehagesubsidiene treffer enslige forsørgere relativt godt, bruker småbarnsforeldre med eneforsørgere en større andel av inntekten til barnehagetjenester enn andre småbarnshusholdninger. Disse resultatene må imidlertid tolkes med en viss forsiktighet, siden utvalget består av svært få småbarnshusholdninger med eneforsørgere.

8.3.2.3 Pleie- og omsorgstjenester

Hjemmehjelp

Levekårsundersøkelsen gir opplysninger om den enkelte husholdnings utgifter til kjøp av hjemmehjelpstjenester og hvor mange timer hjelp som mottas pr. uke. Kommunens kostnader ved å tilby hjemmehjelp er anslått til 280 kroner pr. time. Basert på disse opplysningene beregnes et subsidebeløp for hver husholdning som mottar hjemmehjelp.

For befolkningen som helhet er det en klar tendens til at hjemmehjelpsubsidiene avtar med økende inntektsnivå. Det betyr at subsidieringen er sterkt omfordelende. Den omfordelende effekten reduseres noe når boligavkastningen oppjusteres og det korrigeres for husholdningsstørrelse. Det skyldes først og fremst at husholdninger som mottar hjemmehjelp består av relativt få personer.

Det er videre beregnet fordelingsvirkninger for pensjonisthusholdninger, dvs. husholdninger hvor intervjuobjektet er 65 år eller eldre. Også blant pensjonisthusholdningene er det en klar tendens til at subsidiene avtar med økende inntekt. Dette skyldes for det første at pensjonister med lave inntekter bruker hjemmehjelp mer enn pensjonister med høye inntekter. Dette har igjen sammenheng med at pleiebehovet øker med økende alder og at inntekten avtar med økende alder. Den andre årsaken er at betalingssatsene for hjemmehjelp er gradert etter inntekt. Den omfordelende effekten reduseres noe når boligavkastningen oppjusteres og det korrigeres for husholdningsstørrelse. Det har sammenheng med at bruken av hjemmehjelp er større i enpersonhusholdninger enn i flerpersonhusholdninger.

Hjemmesykepleie

I Levekårsundersøkelsen er det bare 58 av 3 718 husholdninger som mottar hjemmesykepleie. Datamaterialet er med andre ord svært begrenset. I tillegg er bruken av hjemmesykepleie oppgitt som antall ganger pr. måned og ikke som antall timer, noe som gjør det vanskelig å beregne subsidiebeløpet for den enkelte husholdning. Disse begrensningene innebærer at det ikke kan foretas like omfattende fordelingsanalyser for hjemmesykepleie som for barnehager og hjemmehjelp.

Det foreliggende datamaterialet indikerer at brukerne av hjemmesykepleie, som brukerne av hjemmehjelp, har relativt lav inntekt. Når det korrigeres for husholdningsstørrelse, er inntektsnivået nærmere 10 prosent lavere enn i en gjennomsnittlig pensjonisthusholdning og 17 prosent lavere enn gjennomsnittet for befolkningen som helhet. Det er mange fellestrekk mellom hjemmehjelp og hjemmesykepleie, både mht. brukergruppe og betalingssystem. Det er derfor sannsynlig at subsidieringen av hjemmesykepleie virker sterkt omfordelende, dvs. at subsidiebeløpet avtar med økende husholdningsinntekt.

Institusjonstjenester

Institusjonsbeboere omfattes ikke av Levekårsundersøkelsen, men forskerne har her fått tilgang på et materiale som er innhentet av Brukerbetalingsutvalget (se *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8). Materialet som omfatter vel 23 000 institusjonsbeboere, indikerer at institusjonsbeboere har relativt lav inntekt, både i forhold til pensjonisthusholdninger og husholdninger generelt. Dette har bl.a sammenheng med at nær halvparten av institusjonsbeboerne er over 85 år. Siden institusjonsbeboere jevnt over har lave inntekter og betalingssatsene er gradert etter inntekt, jf. *"Nærmere om brukerbetaling for enkelte kommunale tjenester"* i kap. 4.8, er det grunn til å tro at subsidiene virker sterkt omfordelende.

8.3.2.4 Somatiske sykehustjenester

Subsidier i forbindelse med somatiske spesialisttjenester er beregnet ved å ta utgangspunkt i statistikk over hvordan bruken av sykehustjenester varierer mellom kjønn og aldersgrupper. På bakgrunn av dette og totale driftsutgifter i forbindelse med sykehusdrift, beregnes sykehusutgift pr. innbygger avhengig av kjønn og alder. Sykehusutgiftene er høyest for barn under 10 år, for kvinner i fertil alder og for personer over 50 år. I analysene legges det til grunn at sykehusbehandling er tilnærmet gratis, slik at subsidien tilsvarer utgiften. Deretter beregnes et subsidiebeløp for hver husholdning som inngår i Inntekts- og formuesundersøkelsen.

Analysene viser ingen klar sammenheng mellom subsidiebeløp og husholdningsinntekt. Det er de midlere inntektsgruppene som mottar de høyeste subsidiene. Det har sammenheng med at det i disse inntektsgruppene er relativt mange husholdninger med en kjønns- og aldersfordeling som tilsier en høy forventet etterspørsel etter sykehustjenester. Det er videre slik at den øverste halvdelen av inntektsgruppene samlet sett mottar noe mer subsidier enn den nederste halvdelen. Dette indikerer at sykehussubsidiene i beste fall er svakt omfordelende.

Det er imidlertid grunn til å tro at disse analysene i noen grad undervurderer omfordelingseffekten av sykehussubsidier. Det har sammenheng med at flere undersøkelser viser at bruken av helsetjenester avtar med økende inntekt. Det er ikke tatt hensyn til dette i SNF's analyser, som derfor kan undervurdere den omfordelende effekten av sykehussubsidiene.

8.3.2.5 Oppsummering

De fordelingsanalysene som er referert over viser at brukerbetalingsordninger kan ha svært ulik fordelingsvirkning. Fordelingsvirkningene avhenger særlig av hvilke inntektsgrupper som benytter tjenestene. Offentlig subsidiering av barnehager, som i betydelig grad benyttes av høyinntektsgrupper, har f.eks. en svakere omfordelende effekt enn brukersubsidiering av pleie og omsorgstjenester som i større grad benyttes av lavinntektsgrupper. Inntektsgraderte betalingssatser bidrar til å forsterke den omfordelende effekten av brukersubsidiering.

8.3.3 Regional fordeling

Omfattende brukerfinansiering innebærer at det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet finansieres av det lokale ressursgrunnlaget. Mer presist kan en si at det er brukernes betalingsevne som utgjør det kommunale og fylkeskommunale inntektsgrunnlaget. Det er lettere å finansiere et godt tjenestetilbud gjennom brukerbetaling når befolkningen har høy inntekt og formue enn når befolkningen har lav

inntekt og formue. Brukerbetaling kan følgelig gi regionale forskjeller i tjenestetilbudet avhengig av innbyggernes inntekts- og formuesforhold.

I tillegg vil kostnadene ved å produsere offentlige tjenester kunne variere mellom ulike deler av landet, bl.a. pga. ulike geografiske forhold. I utkantene kan spredt bosettingsmønster og svakt befolkningsgrunnlag være fordyrende, mens store befolkningskonsentrasjoner kan medføre kostnadsulemper i sentrale strøk. Dette kan gi betydelige regionale forskjeller i betalingssatsene avhengig av ulike forutsetninger for tjenesteproduksjonen.

Brukerbetaling kan gi regionale forskjeller i tjenestetilbud og betalingssatser. Dersom disse forskjellene oppfattes som uakseptable, kan brukerbetaling suppleres med statlige tiltak som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det vises til *"Rammeoverføringer"* i kap. 9.2 for en diskusjon av slike utjevningsordninger.

8.4 MAKROØKONOMISK STYRING OG LOKALT SELVSTYRE

8.4.1 Brukerbetaling og makroøkonomisk styring

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens inntekter. Anslag på vekst i brukerbetalingsinntekter inngår som en del av denne rammen. De anslagene som utarbeides for inntekter fra brukerbetaling for et budsjettår er usikre. Det skyldes dels at det er usikkert hvor mye kommunene vil tilby av tjenester hvor det kreves brukerbetaling, og dels at det er usikkert hvilke betalingssatser som vil bli benyttet.

Omfang og sammensetning av tjenestetilbudet og fastsettelse av betalingssatser vil generelt være et resultat av lokale prioriteringer og av kommunenes økonomiske rammebetingelser. Dette innebærer at inntektene fra brukerbetaling bl.a. vil avhenge av utviklingen i skatteinntekter og andre inntektskilder. Men det er ikke opplagt hvordan en uforutsett skattevekst påvirker brukerbetalingsinntektene. På den ene siden vil en uforutsett skattevekst medføre økt tjenesteproduksjon, også for tjenester hvor det kreves brukerbetaling. Denne kvantumseffekten trekker i retning av at inntektene fra brukerbetaling øker. På den andre siden vil en uforutsett skattevekst kunne gi kommunene økonomisk handlefrihet til å redusere betalingssatsene. Denne priseffekten trekker i retning av at brukerbetalingsinntektene reduseres.

Foreliggende empiriske analyser, f.eks. Borge (1995), indikerer at kvantumseffekten er den dominerende, dvs. at inntektene fra brukerbetaling øker med økende skatteinntekter. Det betyr at brukerbetaling i noen grad kan forsterke virkningene av en uforutsett skattevekst. Det er likevel slik at brukerfinansieringen skaper mindre problemer for den makroøkonomiske styringen enn uforutsigbare skatteinntekter. Det skyldes for det første at endringer i skatteinntektene synes å ha relativt liten betydning for brukerbetalingsinntektene, og for det andre at inntektene fra brukerbetaling utgjør en relativt liten andel av kommunesektorens inntekter.

Det har i de senere årene vært et sentralt siktemål i den makroøkonomiske politikken å holde lønnsveksten nede for å styrke næringslivets konkurranseevne. Brukerbetaling for kommunale tjenester påvirker lønnsutviklingen indirekte ved å inngå i konsumprisindeksen som legges til grunn ved utarbeidelse av lønnskrav. En sterk vekst i betalingssatsene for brukerbetalte tjenester kan følgelig komme i konflikt med ønsket makroøkonomisk utvikling.

8.4.2 Brukerbetaling og lokalt selvstyre

Finansieringssystemets betydning for utøvelsen av det lokale selvtyret er særlig knyttet til tre forhold. Disse er graden av lokal finansiering, friheten til å disponere midlene mellom ulike oppgaver og muligheten til å påvirke egne inntektsrammer, jf. *"Lokalt selvstyre"* i kap. 6.3.

Brukerebetaling innebærer at tjenestetilbudet til dels finansieres av lokalbefolkningen og det lokale næringsliv, og bidrar til å gi kommunesektoren en viss lokal finansiering. Videre vil lokal frihet til å fastsette betalingssatser gi kommunene en viss mulighet til å påvirke sin egne inntektsrammer. Kommunene kan på denne måten velge mellom på den ene siden høye betalingssatser og et godt tjenestetilbud, og på den andre siden lavere betalingssatser og et mindre godt tjenestetilbud. Ønsket omfang av kommunalt tjenestetilbud synes å avhenge av partipolitisk tilhørighet. Uenigheten følger i stor grad høyre-venstre dimensjonen i politikken. Venstreorienterte partier ønsker et større kommunalt engasjement og høyere skattesatser enn høyreorienterte partier, se f.eks. Sørensen (1996, vedlegg 2). Lokal frihet til å fastsette betalingssatser innebærer at denne konfliktdimensjonen kan spilles ut i lokalpolitikken.

Det er også et viktig poeng at kommunene ofte tar fordelingspolitiske hensyn ved utforming av betalingsordningene. Dette kommer til uttrykk ved at betalingssatsene graderes etter inntekt, tjenesteforbruk eller sosiale kriterier. Siden fordeling er et sentralt tema i politisk debatt, kan denne friheten bidra til å stimulere lokaldemokratiet. Andre hensyn taler imidlertid for at fordelingspolitikk først og fremst bør være et nasjonalt ansvar.

Kommunene har liten frihet mht. å disponere inntektene fra brukerbetaling. Avgifter i teknisk sektor bidrar til å finansiere tekniske tjenester, foreldrebetaling i barnehager bidrar til å finansiere barnehager, osv. Slik sett har brukerbetaling visse fellestrekk med øremerkede tilskudd, og fellestrekkene blir større desto mindre frihet kommunene har til å fastsette betalingssatsene. Dette trekker isolert sett i retning av at brukerbetaling, i forhold til lokal skattefinansiering, reduserer den lokale handlefriheten i økonomiske spørsmål.

8.5 OPPSUMMERING

Dette kapitlet har gitt en beskrivelse av brukerbetaling som finansieringsform for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det er lagt vekt på hvordan brukerbetaling virker i forhold til samfunnsmessige mål om effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling, makroøkonomisk styring og lokalt selvstyre. Det vises til *"Utvikling i kommunal og fylkeskommunal ressursbruk"* i kap. 10.3 for utvalgets vurdering av reformbehov og til *"Brukerbetaling"* i kap. 11.10 for utvalgets anbefalinger.

KAPITTEL 9

Statlige overføringer

9.1 INNLEDNING

I løpet av det 20. århundret har statlige overføringer fått stadig større betydning for finansieringen av kommunal og fylkeskommunal virksomhet, jf. *"Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag"* i kap. 3. Statlige overføringer utgjør nå om lag 40 prosent av kommunesektorens løpende inntekter. Finansiering gjennom statlige tilskudd innebærer at deler av statens skatte- og avgiftsinntekter overføres til kommuner og fylkeskommuner og at finansieringen av tjenestetilbudet i noen grad blir uavhengig av det lokale ressursgrunnlaget. Som finansieringsform har statlige overføringer en svakere lokal forankring enn lokale skatteinntekter og brukerbetaling.

Det er vanlig å skille mellom to typer av statlige overføringer, nemlig rammeoverføringer og øremerkede overføringer. Rammeoverføringer er midler som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk, mens øremerkede overføringer bare kan benyttes til bestemte formål. Alternativt kan en si at rammetilskudd fordeles etter objektive kriterier som kommuner og fylkeskommuner ikke kan påvirke, mens fordelingen av øremerkede tilskudd er knyttet til ressursinnsatsen lokalt.

Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble 50 øremerkede tilskudd erstattet med rammetilskudd. Etableringen av inntektssystemet og vektleggingen av det finansielle ansvarsprinsipp har medført betydelige endringer i overføringssystemets funksjon. Mens hovedfunksjonen tidligere var statlig medfinansiering av enkelttjenester, er dagens overføringssystem i større grad et virkemiddel for å påvirke kommunesektorens samlede inntektsrammer og fordelingen av inntektene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

I dette kapitlet gir utvalget en generell vurdering av statlige overføringer som finansieringsform. Rammetilskudd behandles i *"Rammeoverføringer"* i kap. 9.2 og øremerkede tilskudd i *"Øremerkede tilskudd"* i kap. 9.3. Omfattende bruk av statlige overføringer innebærer at finansieringen av kommunesektoren får liten lokal forankring. I *"Overføringsavhengighet og spillet mellom staten og kommunesektoren"* i kap. 9.4 diskuterer utvalget hvilke konsekvenser høy overføringsavhengighet og sterk statlig styring av kommunesektorens inntektsrammer kan ha for spillet mellom staten og kommunesektoren.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet omfatter i dag ordinær skatt på inntekt og formue for kommunene og ordinær skatt på inntekt for fylkeskommunene. Med virkning fra budsjettåret 1998 vil også naturressursskatten inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen. Eiendomsskatteutvalget har i NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» diskutert mulige modeller for hvordan eiendomsskatten kan tas hensyn til i inntektsutjevningen. Eiendomsskatteutvalget tar imidlertid ikke stilling til om eller hvordan eiendomsskatten bør inngå i inntektsutjevningen, men overlater det til Inntektssystemutvalget å vurdere spørsmålene. I *"Hvilke inntekter Bør inngå i inntektsutjevningen?"* i kap. 9.5 diskuteres argumenter for og i mot å utvide inntektsutjevningen til å omfatte konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter, inntekter fra kommunal forretningsdrift og eiendomsskatt.

9.2 RAMMEOVERFØRINGER

9.2.1 Innledning

Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner er basert på rammefinansieringsprinsippet. Det innebærer at en vesentlig del av kommunesektorens inntekter består av midler som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Slike midler benevnes ofte frie inntekter og består av lokale skatteinntekter og statlige rammeoverføringer.

Rammeoverføringer er i mange tilfeller en hensiktsmessig finansieringsform for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det betraktes ofte som et effektivt virkemiddel for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og for å skape balanse mellom inntekter og finansieringsbehov i lokalforvaltningen. I tillegg kan rammeoverføringer fremme effektiv ressursbruk i kommunesektoren, stimulere lokaldemokratiet og bidra til god makroøkonomisk styring med sektorens inntektsrammer. I det følgende gir utvalget en nærmere vurdering av rammeoverføringer som finansieringsform.

9.2.2 Ubalanse mellom finansieringsbehov og lokale inntekter

Kommuneforvaltningens inntektsrammer må nødvendigvis stå i forhold til de oppgaver som er tillagt sektoren. Vi kan si at det er balanse mellom inntekter og finansieringsbehov dersom inntektene er tilstrekkelige til å gi en tilfredsstillende oppgaveløsning. Med det omfanget kommunesektoren etter hvert har fått i Norge, kan det imidlertid oppstå ubalanse mellom finansieringsbehov og lokale inntekter. Det betyr at brukerbetalingsordninger og lokale skatter ikke gir tilstrekkelige inntekter for å oppnå en tilfredsstillende oppgaveløsning.

En eventuell ubalanse mellom finansieringsbehov og lokalt inntektsgrunnlag kan løses på tre ulike måter. For det første kan ansvaret for en del oppgaver overføres fra kommuneforvaltningen til staten. Det innebærer at en oppnår balanse mellom finansieringsbehov og lokalt inntektsgrunnlag ved å redusere finansieringsbehovet. For det andre kan en gi kommuner og fylkeskommuner anledning til å øke sine skatteinntekter. Den tredje muligheten er at staten dekker gapet mellom finansieringsbehov og lokalt inntektsgrunnlag gjennom overføringer til kommunesektoren.

Statlige overføringer vil ofte være et godt virkemiddel for å oppnå balanse mellom inntekter og finansieringsbehov. Det skyldes at en både kan oppnå en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene og en hensiktsmessig utnyttelse av brukerbetalingsordninger og lokale skatter.

Balanse mellom inntekter og finansieringsbehov kan både oppnås ved bruk av rammeoverføringer og ved bruk av øremerkede tilskudd. Men i denne sammenhengen vil rammeoverføringer være det mest målrettede virkemiddelet. Det skyldes at rammeoverføringer virker nøytralt på ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner. Øremerkede tilskudd er et mindre målrettet virkemiddel for slike formål, siden de i tillegg til å overføre midler fra staten til kommuneforvaltningen, bidrar til å vri ressursbruken mot subsidierte tjenesteområder.

9.2.3 Utjevning av forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud

9.2.3.1 Hva skal utjevnes og hvordan bør utjevningssystemet utformes?

Kommuneforvaltningen har fått et vesentlig ansvar for å utføre nasjonal velferdspolitikk. Samtidig har staten et overordnet ansvar for at tjenestene når alle og at standarden på tjenestetilbudet ikke varierer for mye ut over landet. Dette er hoved-

begrunnelsen for statlige ordninger som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

De tre hovedfaktorene som skaper ulike forutsetninger for tjenestetilbudet er skattegrunnlag, kostnadsforhold og befolkningssammensetning. Forskjeller i skattegrunnlag gjør at kommunene får forskjellig skatteinntekt. Inntektsutjevning eller skatteutjevning sikrer utjevning av skatteinntekt pr. innbygger. Men inntektsutjevning er ikke tilstrekkelig for å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det skyldes at variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene ikke får like mye ut av midlene. Utgiftsutjevningen kompenserer for ufrivillige kostnadsforhold og ulik befolkningssammensetning som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud kan både ivaretas gjennom rammeoverføringer og gjennom øremerkede tilskudd, og i Norge har vi erfaringer med begge typer. Fram til om lag 1980 var overføringene til kommunesektoren i stor grad utformet som refusjonsordninger hvor staten dekket deler av utgiftene. De varierende økonomiske forutsetningene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner ble kompensert ved å benytte differensierte refusjonssatser. Etter 1980, og særlig etter innføringen av inntektssystemet i 1986, har en i hovedsak benyttet rammeoverføringer, fordelt etter objektive kriterier, for å utjevne de økonomiske forutsetningen for et likeverdig tjenestetilbud.

Det er særlig to argumenter for at utjevningssystemet bør baseres på rammefinansieringsprinsippet. For det første er rammeoverføringer et mer målrettet virkemiddel enn øremerkede overføringer. Rammetilskudd utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud uten å vri kommuners og fylkeskommuners ressursbruk mot bestemte tjenesteområder. For det andre vil rammeoverføringer gi bedre oversikt over den samlede utjevning som foretas. Dette blir vanskeligere når utjevningen baseres på mange refusjonsordninger med differensierte refusjonssatser.

Rammefinansiert utjevning kan utformes på to ulike måter. For det første kan de utformes som tilskuddsordninger hvor kommuner med svakt skattegrunnlag og høyt beregnet utgiftsbehov mottar større tilskudd enn kommuner med høyt skattegrunnlag og lavt beregnet utgiftsbehov. For det andre kan utjevningssystemet utformes som rene omfordelingsordninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette innebærer at tilskuddene til kommuner med svakt skattegrunnlag og høyt beregnet utgiftsbehov finansieres ved overføringer fra kommuner med høyt skattegrunnlag og lavt beregnet utgiftsbehov.

Det kan argumenteres for at rene omfordelingsordninger er mest aktuelle når det er balanse mellom finansieringsbehov og lokalt inntektsgrunnlag for kommunesektoren som helhet, dvs. når kommunesektorens inntekter fra skatt og brukerbetaling er tilstrekkelig til å finansiere de samlede utgiftene. Men omfordelingsordninger kan også benyttes når det er ubalanse mellom finansieringsbehov og lokalt inntektsgrunnlag. Da må i så fall omfordelingsordninger som sikrer utjevning suppleres med rammetilskudd som ivaretar inntektstilførsel.

Hovedprinsippene i det norske inntektssystemet er delvis utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og full utjevning av forskjeller i beregnet utgiftsbehov. I det inntektssystemet som trer i kraft fra 1997 er utgiftsutjevningen utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, mens inntektsutjevningen er statsfinansiert. Inntektstilførselen ivaretas i hovedsak gjennom innbyggertilskuddet som fordeles med et likt beløp pr. innbygger.

9.2.3.2 Effektivitetsargumenter for utjevning

Det primære formålet med statlige utjevningsordninger er å sikre at grunnleggende velferdstjenester når alle og at standarden på tjenestetilbudet ikke varierer for mye utover landet. Men skatteutjevning og kompensasjon for ulik befolkningssammensetning kan også bidra til økt effektivitet ved å begrense flyttinger som utelukkende er motivert ut fra ulike økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud.

Skatteutjevning

Skatteutjevning kan virke effektivitetsfremmende ved å begrense omfanget av det vi i *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5 omtalte som skattemotivert flytting. Skattemotivert flytting oppstår fordi skattegrunnlaget varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dersom det er lokal beskatningsfrihet, vil kommuner med høyt skattegrunnlag, alt annet likt, både kunne ha høyere standard på tjenestetilbudet, lavere brukerbetalingssatser og lavere skattenivå enn kommuner med svakt skattegrunnlag. I situasjoner uten lokal beskatningsfrihet, vil forskjeller i skattegrunnlag utelukkende resultere i ulik standard på tjenestetilbudet og ulike satser for brukerbetaling. Det vil følgelig være attraktivt å flytte fra en kommune med svakt skattegrunnlag til en kommune med høyt skattegrunnlag. Fra en samfunnsmessig synsvinkel er skattemotivert flytting uheldig. Det skyldes at gevinsten den enkelte kan oppnå ved å flytte til kommuner med høyt skattegrunnlag er en ren omfordeling mellom personer. Men dette representerer ingen gevinst for samfunnet som helhet, siden den enes gevinst er den andres tap. Samlet sett oppstår det da et effektivitetstap fordi flyttingene i seg selv er ressurskrevende.

Ved å bedre de økonomiske rammebetingelsene for kommuner med svakt skattegrunnlag, vil skatteutjevning svekke insentivene til skattemotivert flytting. Insentivene vil generelt bli svakere desto høyere kompensasjonsgraden i skatteutjevninger er, og full utjevning av forskjeller i skattegrunnlag vil fjerne grunnlaget for skattemotivert flytting.

Kompensasjon for ulik befolkningssammensetning

På samme måte som det kan være lite attraktivt å bo i kommuner med svakt skattegrunnlag, kan en kommune med dyr befolkningssammensetning være lite attraktiv som bosted. La oss illustrere dette ved et eksempel. Betrakt to kommuner med ulik alderssammensetning, men som ellers er like. Kommune A har en høy andel eldre i befolkningen, mens kommune B har relativt få eldre. Det betyr at utgiftene ved å gi et tilfredsstillende omsorgstilbud for de eldre vil være høyere i kommune A enn i kommune B. Dersom kommune A ikke kompenseres for dette, vil de økonomiske forutsetningene for tjenesteproduksjonen bli dårligere enn i kommune B.

Dersom kommune A likevel velger å gi et like godt tilbud til de eldre som i kommune B, må konsekvensen nødvendigvis bli et dårligere tjenestetilbudet på andre områder som barnehager, grunnskole, kultur og infrastrukturutbygging. Dette kan medføre at mange yngre innbyggere i kommune A vil velge å flytte til kommune B. For å opprettholde inntektsgrunnlaget kan kommune A bli tvunget til å gi de eldre et dårligere tilbud enn i kommune B. Dette vil redusere flytteinsentivene til den yngre delen av befolkningen, men samtidig vil det bli attraktivt for de eldre å flytte til kommune B.

For de gjenværende innbyggerne i kommune A kan det være en fordel at utgiftsbehovet reduseres ved at noen eldre flytter til kommune B. Men for samfunnet som helhet vil dette bare være en omfordeling av utgifter mellom kommuner. Samlet sett

vil det oppstå et effektivitetstap fordi det er ressurskrevende å flytte. Dette illustrerer at kompensasjon for forskjeller i befolkningssammensetning kan virke effektivitetsfremmende, selv om dette ikke er det primære formålet med tiltaket.

9.2.3.3 Argumenter mot utjevning

I den fagøkonomiske litteraturen er det satt en rekke spørsmålstegn ved begrunnelsen for statlige utjevningstilskudd. Oakland (1995) mener f.eks. at det kan være vanskelig å begrunne et særskilt utjevningssystem for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Offentlige tjenester er ikke mer grunnleggende enn mat, klær og bolig som vanligvis omsettes i private markeder. I tillegg hevdes det ofte at ulike økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen kapitaliseres inn i eiendomsprisene, jf. *"Mobilitet"* i kap. 7.6. Bakgrunnen for dette er at kommuner med gode økonomiske forutsetninger vil være attraktive å bo i, siden de både kan ha lavere skattesatser og bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Dette kan bidra til økte eiendomspriser slik at lave skattesatser og godt tjenestetilbud til dels motsvares av høye bokostnader. Tilsvarende kan høyt skattenivå og lav standard på tjenestetilbudet bli kompensert i form av lave bokostnader.

I de fleste land har argumentene mot etablering av utjevningsordninger hatt lite gjennomslag. Dette har bl.a. sammenheng med at velferdstjenester som undervisning og helsestell betraktes som så grunnleggende for innbyggernes livskvalitet at et likeverdig tjenestetilbud på disse områdene er nødvendig for å oppnå en rimelig utjevning av levekårene. Lave bokostnader er ganske enkelt ingen god kompensasjon for et dårlig skoletilbud. Ved utformingen av utjevningssystemet må en likevel være oppmerksom på at langtgående utjevning kan ha uheldige virkninger, dette gjelder både inntekts- og utgiftsutjevningen. For det første vil en langtgående inntektsutjevning bety at finansieringen av kommunesektoren får liten lokal forankring. Dette kan svekke innbyggernes interesse for kommunens og fylkeskommunens disposisjoner og gi svakere insentiver til næringsutvikling og skatteinnkreving. For det andre kan kompensasjon for kostnadsulemper knyttet til kommunestørrelse og bosettingsmønster gi liten stimulans til hhv. frivillige kommunesammenslutninger og utvikling av bosettingsmønstre som kan redusere kostnadene ved tjenesteproduksjonen. For det tredje kan kompensasjon for sosiale faktorer som familieoppløsning og arbeidsledighet bidra til å svekke kommunenes innsats i hhv. familie- og sysselsettingspolitikken. Det vises til NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» for en nærmere diskusjon av disse spørsmålene.

9.2.3.4 Nærmere om inntektsutjevning og lokal beskatningsfrihet

Dersom det er lokal beskatningsfrihet og kommunene har valgt ulike skattesatser, må inntektsutjevningen baseres på forskjeller i skattegrunnlag, ikke forskjeller i skatteinntekt. Det skyldes at det ikke er ønskelig å kompensere lave skatteinntekter i den grad dette skyldes at kommunen har valgt en lav skattesats. Det er kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til å kreve inn skatteinntekter som skal utjevnes.

Ved beregningen av inntektsutjevnende tilskudd er det vanlig å ta utgangspunkt i differansen mellom et referansenivå for skattegrunnlaget og kommunens eget skattegrunnlag. Referansenivået kan f.eks. være gjennomsnittlig skattegrunnlag i landet. Tilskuddsbeløpet framkommer ved at denne differansen multipliseres med en skattesats. Denne skattesatsen vil enten være kommunens egen skattesats eller en

normert skattesats fastsatt av staten. Uansett hvilket av disse to alternativene som velges, kan inntektsutjevningen få utilsiktede virkninger.

Kompensasjon i forhold til egen skattesats

Betrakt en kommune hvor skattegrunnlaget er 50 000 kroner pr. innbygger, mens referansenivået er et skattegrunnlag på 100 000 kroner pr. innbygger. La oss videre ta utgangspunkt i en situasjon hvor kommunens egen skattesats legges til grunn ved beregning av inntektsutjevnende tilskudd. Dersom kommunen velger en skattesats på 10 prosent, vil det inntektsutjevnende tilskuddet utgjøre 5 000 kroner pr. innbygger. Kommunens samlede inntekter i form av skatt og inntektsutjevnende tilskudd, blir da 10 000 kroner pr. innbygger, dvs. 10 prosent av referansenivået. Dette illustrerer at kommunen får inntekter som om den hadde et skattegrunnlag lik referansenivået. Alternativt kan en si at alle kommuner som omfattes av inntektsutjevningen får en inntektsøkning på 1 000 kroner pr. innbygger dersom de øker skattesatsen med 1 prosentpoeng.

Anta så at kommunen øker skattesatsen til 15 prosent slik at skatteinntektene utgjør 7 500 kroner pr. innbygger. Konsekvensen av dette er at det inntektsutjevnende tilskuddet også øker fra 5 000 til 7 500 kroner pr. innbygger. Det inntektsutjevnende tilskuddet blir altså større jo høyere skattesats kommunen velger. Dette er i realiteten statlig subsidiering av økte kommunale utgifter. Dette kan bidra til høyere skatte- og utgiftsnivå enn det som er ønskelig fra en samfunnsmessig synsvinkel siden økte skattesatser premieres i form av økte statstilskudd.

I vårt eksempel er subsidiesatsen så høy som 50 prosent. Generelt vil subsidiesatsen avhenge av forholdet mellom kommunens eget skattegrunnlag og referansenivået. Jo lavere skattegrunnlaget er i forhold til referansenivået, desto høyere blir subsidiesatsen. Subsidiesatsen vil i tillegg avhenge av kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen. Jo lavere kompensasjonsgraden er, desto lavere blir subsidiesatsen. I eksemplet foran var det implisitt forutsatt full inntektsutjevning, dvs. en kompensasjonsgrad på 100 prosent. En reduksjon i kompensasjonsgraden til 90 prosent ville redusert subsidiesatsen til 45 prosent.

Kompensasjon i forhold til egen skattesats kan altså bidra til uønsket skattevekst i kommuner med svakt skattegrunnlag. Men nettoeffekten for kommunesektoren som helhet vil i tillegg avhenge av omfanget av trekkordninger for kommuner med skattegrunnlag over referansenivået. Det skyldes at trekkordninger isolert sett vil stimulere til skattereduksjoner. Betrakt f.eks. en situasjon hvor trekket beregnes som 50 prosent av kommunens skattesats multiplisert med differansen mellom eget skattegrunnlag og et referansenivå på 100 000 kroner pr. innbygger. En kommune med skattegrunnlag på 200 000 kroner pr. innbygger og en skattesats på 10 prosent vil da få beregnet et trekk på 5 000 kroner pr. innbygger. Dersom skattesatsen øker til 15 prosent vil skatteinntektene øke med 10 000 kroner pr. innbygger og trekket i utgiftsutjevningen med 2 500 kroner pr. innbygger. En fjerdedel av kommunens inntektsøkning trekkes altså inn i form av reduserte overføringer. Dette kan betraktes som en statlig avgift på økte kommunale utgifter og vil stimulere til lave skattesatser i kommuner med høyt skattegrunnlag.

Inntektsutjevning med kompensasjon i forhold til egen skattesats vil premiere skatteøkninger i kommuner med svakt skattegrunnlag og straffe skatteøkninger i kommuner som omfattes av en eventuell trekkordning. Utjevningen har altså to motstridende effekter på det kommunale skattenivået. Effekten for kommunesektoren som helhet avhenger av omfanget av en eventuell trekkordning. Dersom trekkordningen omfatter relativt få kommuner med en liten del av det samlede skattegrunnlaget, vil nettoeffekten være at inntektsutjevningen premierer lokale skat-

teøkninger. En svært omfattende trekkordning kan imidlertid medføre at de to effektene nøytraliserer hverandre. Men selv om inntektsutjevningen ikke stimulerer til skatteøkninger for kommunesektoren som helhet, kan det være et problem at valg av skattenivå lokalt til dels motiveres ut fra tap eller gevinst i inntektsutjevningen.

Kompensasjon i forhold til en normerte skattesats

Premieringen av kommuner som øker skattenivået kan elimineres ved å benytte normerte skattesatser. Betrakt f.eks. en kommune med skattegrunnlag på 50 000 kroner pr. innbygger. Dersom den normerte skattesatsen er 10 prosent og referansenivået et skattegrunnlag på 100 000 kroner pr. innbygger, vil kommunen få et inntektsutjevnende tilskudd på 5 000 kroner pr. innbygger uansett hvilken skattesats den selv velger. Normerte skattesatser fjerner subsidieelementet og premieringen av kommuner som øker skattenivået, men til gjengjeld kan det oppstå andre problemer.

For det første vil ikke lik økning i skattesats gi samme inntektsøkning for alle kommuner som omfattes av inntektsutjevningen. Siden tilskuddsbeløpet er uavhengig av det kommunale skattenivået, vil inntektsøkningen være proporsjonal med skattegrunnlaget. Fra et fordelingssynspunkt kan det oppfattes som problematisk at samme økning i skattesats gir ulik inntektsøkning.

Normerte skattesatser innebærer for det andre at enkelte kommuner kan tjene på at skattegrunnlaget svekkes. Anta f.eks at kommunene i eksemplet foran hadde en skattesats på 5 prosent, mens den normerte skattesatsen var 10 prosent. En reduksjon i skattegrunnlaget fra 50 000 til 40 000 kroner pr. innbygger vil redusere skatteinntektene med 500 kroner pr. innbygger. Men samtidig vil det inntektsutjevnende tilskuddet øke med 1 000 kroner pr. innbygger, slik at kommunen alt i alt får en inntektsøkning på 500 kroner pr. innbygger. Normerte skattesatser i inntektsutjevningen kan med andre ord svekke kommunenes insentiver til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget. Omfanget av slike effekter avhenger av kompensasjongraden i inntektsutjevningen. I eksemplet foran, hvor det var forutsatt 100 prosent kompensasjon, ville reduksjonen i skattegrunnlaget gitt en netto inntektsreduksjon dersom kompensasjonsgraden var lavere enn 50 prosent.

For kommuner med lave skattesatser vil kompensasjon i forhold til en høyere normert sats svekke insentivene til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget. Det er imidlertid liten grunn til å tro at kompensasjon i forhold til normerte skattesatser vil svekke insentivene til næringsutvikling for kommunesektoren som helhet. Det skyldes at insentivene styrkes for kommuner med relativt høye skattesatser. Det kan imidlertid være et problem at den økonomiske stimulansen til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget varierer mellom kommuner avhengig av skattegrunnlag pr. innbygger.

9.2.4 Lokalt selvstyre, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og regional fordeling

Da inntektssystemet ble innført i 1986 ble om lag 50 øremerkede tilskudd erstattet med rammeoverføringer. Bakgrunnen for dette var bl.a. et ønske om å styrke det lokale selvstyret ved å gi kommuner og fylkeskommuner større handlefrihet i disponeringen av inntektene. Større vekt på rammeoverføringer og økt lokal handlefrihet kan videre bidra til økt effektivitet. Oppgaveløsningen og tjenestetilbudet kan i større grad tilpasses lokalbefolkningens ønsker og lokale kostnadsforhold, noe som gir rom før økt prioriteringseffektivitet og høsting av desentraliseringsgevinster.

Rammeoverføringer er også et nyttig virkemiddel i den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter. Det skyldes for det første at omfanget av

rammeoverføringer, i motsetning til andre kommunale og fylkeskommunale inntektsarter, er kjent i forkant av budsjettåret. For det andre er det relativt greit, i løpet av budsjettåret, å endre størrelsen på rammetilskuddet i takt med endrede makroøkonomiske forutsetninger. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 1996 ble f.eks. rammeoverføringene redusert fordi veksten i kommunesektorens skatteinntekter viste seg å bli sterkere enn forutsatt.

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner gir en omfordeling som er til fordel for kommuner og fylkeskommuner i distriktene. Det skyldes for det første at kommuner og fylkeskommuner i distriktene ofte har kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen og et svakt skattegrunnlag. De mottar derfor betydelige overføringer gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen. Dette er overføringer som ikke er regionalpolitisk motivert, men som har en klar regionalpolitisk virkning. I tillegg kommer Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet (fra 1997) som har en eksplisitt regionalpolitisk begrunnelse. Den regionale fordelingsprofilen i inntektssystemet er i stor grad en videreføring av den regionale fordelingsprofilen i de tidligere øremerkede tilskuddsordningene. Overgangen til rammefinansiering har imidlertid gitt bedre muligheter for å styre den regionale fordelingen av midlene. Det har bl.a. sammenheng med at den regionale fordelingsprofilen ikke lenger er avhengig av i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner i distriktene utnytter bestemte øremerkede ordninger.

9.3 ØREMERKEDE TILSKUDD

Med øremerkede tilskudd menes her alle statlige overføringer til kommuner og fylkeskommuner bortsett fra rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til spesielle formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med å opprette øremerkede tilskudd er at kommuner og fylkeskommuner skal produsere mer av de tjenester som omfattes av slike tilskudd enn de ville gjort dersom midlene ble gitt som en rammeoverføring.

Det norske finansieringssystemet er basert på rammefinansieringsprinsippet, dvs. at kommunesektorens inntektsfundament i hovedsak skal bestå av lokale skatteinntekter og rammeoverføringer. Lokal frihet i ressursdisponeringen antas å fremme effektiv ressursbruk og et levende lokaldemokrati. Men Regjering og Storting vil i ulike sammenhenger ha behov for å styre omfanget av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjon på viktige områder. Slik styring av den lokale ressursbruken kan skje gjennom lovregulering eller finansielle virkemidler. Både for staten og kommunesektoren vil bruk av finansielle virkemidler kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring.

Øremerkede tilskudd er ofte utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats. En skiller gjerne mellom to typer av refusjonsordninger, nemlig stykk-pris-tilskudd og prosent-tilskudd. Stykk-pris-tilskudd vil si at kommunen mottar et bestemt beløp pr. enhet som produseres av tjenesten, mens prosent-tilskudd vil si at staten helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål. Videre kan en skille mellom refusjonsordninger som omfatter samtlige kommuner og tilskuddsordninger hvor staten etter søknad dekker en bestemt andel av utgiftene.

Både stykk-pris-tilskudd og prosent-tilskudd er en form for statlig subsidiering av kommunal tjenesteprouksjon som endrer de lokale kostnadsforholdene. Tilskuddene har med andre ord en prisvridende effekt. Tjenester som omfattes av refusjonsordninger framstår som relativt billigere, mens andre tjenester framstår som mer kostbare. Prisvridningen medfører som regel en dreining av tjenestesammensetnin-

gen fra tjenester som ikke subsidieres og mot tjenester som omfattes av refusjonsordningen. Dette er prioriteringseffekten av tilskuddet. Den direkte prioriteringseffekten er slik at tjenesten som omfattes av refusjonsordningen blir produsert i større omfang sammenliknet med en situasjon hvor tilskuddet ble gitt som en rammeoverføring.

Et prosent-tilskudd er på mange måter mer problematisk enn et stykk-pris-tilskudd. Dette skyldes først og fremst at kommuner med høye enhetskostnader mottar mer støtte enn kommuner med lave enhetskostnader. Dette svekker insentivene til kostnadseffektivitet fordi eventuelle kostnadsgevinster delvis trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. På bakgrunn av dette bør alle refusjonsordninger utformes som stykk-pris-tilskudd. Prosent-tilskudd er bare aktuelt dersom det er vanskelig å måle produksjonen av tjenesten.

Det finnes flere øremerkede tilskuddsordninger som ikke er prisvridende. Dette er tilskuddsordninger hvor overføringsbeløpet ikke er direkte knyttet til kommunens ressursinnsats, men hvor tilskuddet fordeles etter mer eller mindre objektive kriterier. Slike tilskudd endrer ikke lokale kostnadsforhold og vil vanligvis ikke ha noen prioriteringseffekt. Sentrale myndigheter prøver ofte å framtvinge en prioriteringseffekt ved å stille krav om at kommunene ikke kan redusere sin egen ressursinnsats på det berørte tjenesteområdet. Det er imidlertid vanskelig for staten å beregne hva kommunenes ressursinnsats ville vært dersom den øremerkede tilskuddsordningen ikke hadde eksistert, spesielt dersom ordningen opprettholdes over flere år hvor også andre forhold som påvirker kommunens prioriteringer endres.

9.3.1 Øremerkede tilskudd og effektiv ressursbruk

Øremerkede tilskudd hvor kommuner og fylkeskommuner mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats, vil som regel bidra til å vri den lokale ressursbruken mot tjenester som omfattes av tilskuddsordningene. Det viktigste argumentet for slike tilskuddsordninger må følgelig være at prioriteringer som gjøres lokalt ikke er i overensstemmelse med overordnede nasjonale mål.

Prioriteringseffektivitet

Når kommunale tjenester har klare positive ringvirkninger for andre kommuner, vil det som regel være en konflikt mellom lokale prioriteringer og nasjonale mål. Vegbygging i en kommune kan f.eks. redusere reisetiden for innbyggere og bedrifter i nabokommunene. Lokale prioriteringer kan gi for lav produksjon av tjenester med positive ringvirkninger fordi nytten av tjenestene dels tilfaller andre kommuner. Betrakt f.eks. et vegprosjekt hvor kostnadene er høyere enn den nytten innbyggerne og næringslivet i kommunen har av prosjektet. Men vegprosjektet har så store positive ringvirkninger at nytten overstiger kostnadene når det tas hensyn til at innbyggere og næringsliv i nabokommunene også får redusert reisetid. Kommunen vil ikke ha interesse av å realisere dette prosjektet selv om det er samfunnsøkonomisk lønnsomt. I slike tilfeller kan øremerkede tilskuddsordninger virke effektivitetsfremmende ved å bidra til at samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter blir realisert. Tilskuddet bør dimensjoneres slik at overføringenes andel av kostnadene ved prosjektet tilsvarer den andelen av den samlede nytteeffekten som tilfaller innbyggere og næringsliv i nabokommunene.

Dersom skattegrunnlaget er svært mobilt, vil det lett oppstå konkurranse mellom kommuner og mellom fylkeskommuner om å trekke til seg bedrifter og innbyggere som er gode skattytere. Som diskutert i *"Effektiv ressursbruk"* i kap. 6.5, kan

konsekvensen av dette bl.a. bli en uheldig vridning av ressursinnsatsen fra produksjon av velferdstjenester over mot satsing på næringstiltak. I slike situasjonen kan øremerkede tilskudd hvor staten dekker deler av kommunenes utgifter til velferdstjenester, bidra til at sammensetningen av tjenestetilbudet i større grad blir i overensstemmelse med innbyggernes ønsker. Dette problemet bør imidlertid primært løses ved en hensiktsmessig utforming av det lokale skattefundamentet, først og fremst ved at ansvaret for beskatning av mobile skatteobjekter legges til staten.

Kommunale og fylkeskommunale beslutninger kan komme i konflikt med nasjonale mål dersom lokaldemokratiet ikke fungerer tilfredsstillende. Dette er situasjoner hvor kommunale og fylkeskommunale beslutninger ikke tilpasses lokalbefolkningens ønsker i tilstrekkelig grad. Det kan f.eks. være et problem at minoritetsgrupper får lite gjennomslag i de lokale politiske prosessene. Øremerkede tilskudd kan virke som et nasjonalt vern for slike grupper. Et annet eksempel tar utgangspunkt i at lokalpolitikere er utsatt for press fra en rekke hold, bl.a. fra bruker- og profesjonsinteresser. I situasjoner hvor sterke interessegrupper får gjennomslag for sine ønsker på bekostning av andre, kan øremerkede tilskuddsordninger sikre et rimelig tjenestetilbud også for taperne i den lokale beslutningsprosessen.

Det er viktig å presisere at det ikke er slik at enhver svakhet ved det lokale beslutningssystemet berettiger etablering av øremerkede tilskudd. Det må i tillegg godtgjøres at det nasjonale politiske systemet kan fatte bedre beslutninger enn det lokale. Dette er på ingen måte opplagt, og i verste fall kan øremerkede tilskuddsordninger forsterke effektene av svakheter i det lokale beslutningssystemet. Dette vil f.eks. gjelde når sterke interessegrupper får betydelig gjennomslag i den lokale beslutningsprosessen samtidig som de på nasjonalt nivå lykkes i å etablere øremerkede tilskuddsordninger for sine tjenesteområder.

Kostnadseffektivitet

Kommuner og fylkeskommuner har ofte mangelfull informasjon om kostnadsforholdene i skoler, sykehus, eldreinstitusjoner m.v. Dette kan resultere i at kostnadene ved tjenesteproduksjonen blir høyere enn nødvendig. Bakgrunnen for dette er at institusjonene kan utnytte sitt informasjonsfortrinn til å forfølge egne interesser som til dels er i konflikt med kommunens eller fylkeskommunens interesser. Mens kommunen eller fylkeskommunen ønsker størst mulig produksjon for gitt budsjett, kan de institusjonsansatte i tillegg være opptatt av å redusere arbeidspresset eller å presse opp standarden på tjenestene ut fra faglige ambisjoner. Graden av kostnadseffektivitet blir da et resultat av spillet eller interaksjonen mellom kommune og institusjon.

Primært kan kommunen skaffe seg bedre informasjon om kostnadsforholdene innenfor virksomhetene. Kommunen vil da være bedre i stand til å kontrollere kostnadene ved tjenesteproduksjonen. Kostnadene ved å skaffe mer informasjon må vurderes i forhold til de mulige styringsgevinster. I tillegg til å bedre informasjonsgrunnlaget kan kommunene påvirke utfallet av spillet gjennom utformingen av kontrakter med institusjonen. Vi vil her skille mellom rammekontrakter og prestasjonsbaserte kontrakter. Innenfor begge kontraktstypene er det her forutsatt at institusjonen får beholde hele eller deler av driftsoverskuddet eller må dekke hele eller deler av driftsunderskuddet. Rammekontrakter innebærer i dette eksemplet at kommunen tildeler institusjonen et budsjett hvor det ikke stilles konkrete krav til produksjonsomfang og kostnadsutvikling. Fordelen med rammekontrakter er at kommunen får god kontroll med de samlede utgiftene. Ulempene er at institusjonen kan få svake insentiver til kostnadseffektiv produksjon siden reduserte kostnader og økt produksjon ikke gir uttelling i form av økte budsjettrammer.

Prestasjonsbaserte kontrakter innebærer at institusjonens budsjett knyttes til omfanget av produksjonen. Jo mer som produseres, desto større blir budsjettet. Fordelen med denne type kontrakter er at institusjonen i større grad blir opptatt av å holde kostnadene nede, siden reduserte kostnader og økt produksjon gir økte budsjettrammer. Ulempen er at kommunen ikke får den samme kontroll med institusjonens samlede utgifter. Uforutsette økninger i produksjonen vil automatisk øke kommunens utgifter.

Hensynet til utgiftskontroll og økonomisk risiko kan altså medføre at kommuner og fylkeskommuner velger å benytte rammekontrakter til tross for at dette gir mindre kostnadseffektiv tjenesteproduksjon enn prestasjonsbaserte kontrakter. Hensynet til utgiftskontroll vil veie tyngst overfor store institusjoner hvor det er vanskelig å forutsi omfanget av tjenesteproduksjonen. Selv om den økonomiske risikoen er stor for den enkelte kommune og fylkeskommune, kan den være relativt liten for samfunnet som helhet. Dette kan være et argument for at staten, ved å innføre stykk-pris-tilskudd, overtar noe av risikoen knyttet til prestasjonsbaserte kontrakter. Med et stykk-pris-tilskudd vil kommuner og fylkeskommuner kunne delfinansiere uforutsette produksjonsøkninger gjennom økte statlige overføringer. Dette argumentet er bare relevant for tjenester hvor det er betydelig usikkerhet knyttet til omfanget av framtidig produksjon og hvor utgiftene utgjør en vesentlig del av kommunens eller fylkeskommunens budsjett. Et eksempel på en slik tjeneste er sykehus hvor stykk-pris-tilskudd blir innført fra 1. juli 1997.

Prestasjonsbaserte kontrakter med delfinansiering gjennom stykk-pris-tilskudd vil imidlertid være et mindre målrettet virkemiddel enn tilsvarende kontrakter med full lokal finansiering. Det skyldes at stykk-pris-tilskudd, i tillegg til å stimulere til økt kostnadseffektivitet, vil vri den lokale ressursbruken mot tjenester som omfattes av tilskuddet.

Stykk-pris-tilskudd og prestasjonsbaserte kontrakter kan også ha andre uheldige sider. For det første kan produksjonen vris mot observerbare aspekter ved tjenesten. Innen helsesektoren kan f.eks. omsorg og forebyggende virksomhet bli for lavt prioritert i forhold til kurativ behandling. For det andre kan mangelfull kunnskap om kostnadsforholdene gjøre det vanskelig å sette riktige priser. Dersom det er et problem at kommunene har liten informasjon om kostnadsforholdene innenfor institusjonene er det derfor nødvendig at den skaffer seg kunnskap om dette uansett hvilken kontraktform som velges. Slik kunnskap kan hjelpe kommunen til å stille resultatkrav i forbindelse med en rammekontrakt eller å sette riktige priser i en prestasjonsbasert kontrakt.

Øremerkede tilskudd kan videre bidra til kostnadseffektivitet når kommuner og private produserer samme tjeneste, og staten subsidierer den private produksjonen. I slike tilfeller vil øremerkede tilskudd bidra til like rammebetingelser for kommunal og privat virksomhet, slik at valget av organisasjonsform (privat eller kommunal produksjon) reflekterer reelle kostnadsforskjeller, og ikke utformingen av statlige subsidieordninger.

Oppbygging av nye tjenester

Når staten opptrer som pådriver i etableringen av nye velferdstjenester, legges ansvaret for organisering og produksjon ofte til kommuneforvaltningen. I de tilfeller hvor det er vanskelig å benytte lovverket til å definere minstestandarder eller rettigheter til tjenestene, kan øremerkede tilskudd være et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet. Dette argumentet underbygges bl.a. av empiriske analyser (Rongen 1995) som antyder at prioriteringseffekten av øremerkede tilskudd er sterkest i en oppbyggingsfase og at effekten

avtar etter hvert som tjenesten bygges ut. Nye tjenester står ofte svakt i den lokale prioriteringskampen, og dette kan være en viktig årsak til at øremerkede tilskudd har sterkest effekt i utbyggingsfasen.

Andre argumenter for øremerkede tilskudd

Øremerkede tilskudd som er utformet slik at de ikke virker prisvridende, kan bl.a. være hensiktsmessige som finansiering av ulike forsøksordninger og av tjenester som bare utføres i bestemte deler av landet. I tillegg kan slike tilskudd benyttes som «betaling» for tjenester som kommuneforvaltningen utfører på vegne av staten. Eksempler på slike ordninger er tilskudd til regionsykehus med universitetsklinikk og tilskudd til knutepunktinstitusjoner innen kultursektoren.

9.3.2 Ulemper ved øremerkede tilskuddsordninger

Selv om øremerking i mange tilfeller er et hensiktsmessig og målrettet virkemiddel, har øremerkede tilskudd mange og klare ulemper. Dette gjelder særlig når kommuner og fylkeskommuner mottar tilskudd i forhold til egen ressursinnsats. For det første vil bruk av prisvridende tilskudd på enkelte tjenester medføre at andre tjenester framstår som mer kostbare. Som diskutert over vil dette bidra til at ressursbruken dreies i retning av de tjenestene staten subsidierer. Dersom det ikke foreligger klare positive ringvirkninger eller andre gode grunner for at tjenesten bør subsidieres, vil refusjonsordningen i verste fall bidra til manglende prioriteringseffektivitet. Ressursinnsatsen kan bli for stor på tjenesteområder som subsidieres og for lav på andre områder.

For det andre vil den samlede virkningen av et system med mange prisvridende tilskudd være uoversiktlig. Det skyldes at de ulike tilskuddsordningene til dels kan motvirke hverandre. Nyetablerte refusjonsordninger kan redusere betydningen av eksisterende ordninger. For eksempel kan en eventuell etablering av refusjonsordninger innenfor helse- og sosialtjenesten i kommunene vri ressursbruken bort fra andre tjenester, herunder barnehager, og dermed motvirke effekten av barnehagetilskuddet. I det tilfellet hvor alle tjenester subsidieres med samme prosentsats, blir effekten av hver enkelt tilskuddsordning fullstendig nøytralisert. De samlede virkningene er da identiske med virkningene av en økning i rammetilskuddet.

For det tredje vil omfattende bruk av øremerkede tilskudd, utformet som refusjonsordninger, vanskeliggjøre den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. Det samlede tilskuddsbeløpet vil avhenge av kommunenes prioriteringer samt veksten i skatteinntekter og andre inntektskilder. På denne måten vil de samlede utgiftene på statsbudsjettet bli mer usikre. Det vil også være en tendens til at de øremerkede tilskuddene forsterker virkningene av endringer i skatteinntektene. Dette skyldes at det blir lettere for kommuner og fylkeskommuner å oppfylle egenfinansieringskravene når skatteinntektene øker.

For det fjerde vil inntektsrammene for den enkelte kommune og fylkeskommune bli mindre forutsigbare. Størrelsen på et rammetilskudd vil vanligvis være kjent i forkant av budsjettåret, mens inntektene fra øremerkede tilskuddsordninger er mer usikre. Dette gjelder særlig for tilskuddsordninger hvor midlene fordeles etter søknad. Refusjonsordninger som omfatter samtlige kommuner vil også i prinsippet bidra til at inntektsrammene blir mer usikre. Dette skyldes at tilskuddsbeløpet avhenger av aktivitetsnivået og dermed av veksten i skatteinntekter og andre inntektskilder. Slike tilskudd vil imidlertid ikke skape problemer i den lokale planleggingen så lenge de er kjent i forkant av budsjettåret. Dette skyldes at kommunens

netto kostnad ved å produsere subsidierte tjenester vil være kjent selv om det samlede subsidiebeløpet er ukjent.

For det femte er det mer kostbart å fordele midler gjennom øremerkede tilskuddsordninger enn gjennom rammetilskudd. På lokalt nivå er det ressurskrevende å innhente informasjon om hvilke tilskuddsordninger som finnes og hvordan de fungerer. I tillegg er det kostnadskrevende å utarbeide søknader om tilskudd. På sentralt nivå trengs det betydelige ressurser til å behandle søknader fra kommuner og fylkeskommuner og til oppfølging av hvordan midlene disponeres. Dette gjelder særlig tilskudd hvor man ikke har faste fordelingskriterier.

For det sjette vil omfattende bruk av øremerkede tilskudd medføre en statlig detaljstyring som kan svekke det lokale selvstyret. Ett av argumentene for innføring av inntektssystemet og rammefinansiering i 1986 var nettopp å utvide innholdet i lokaldemokratiet. Når en skal vurdere virkningene av øremerking for lokal handlefrihet og lokalt selvstyre, er det imidlertid viktig å presisere hva alternativet er. I mange tilfeller vil alternativet være rammoverføringer i kombinasjon med styring av ressursbruken gjennom lovbaserte virkemidler som standardkrav og rettighetsfesting. I så fall er det ikke opplagt at bruk av øremerkede tilskudd reduserer den lokale handlefriheten.

Endelig kan øremerkede overføringer ha uheldige fordelingsvirkninger. Dette skyldes at det ofte stilles krav om en viss egenfinansiering som medfører at kommuner og fylkeskommuner med høye inntekter kan motta store tilskudd. På denne måten kan øremerkede tilskuddsordninger bidra til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Erfaringene viser at fordelingsvirkningene i stor grad avhenger av hvordan tilskuddene utformes, se f.eks. NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner». Øremerkede tilskudd utformet som refusjonsordninger forsterker inntektsforskjellene, mens øremerkede tilskudd som ikke er knyttet til kommunenes ressursinnsats, ikke har noen systematisk fordelingsprofil.

9.4 OVERFØRINGSAVHENGIGHET OG SPILLET MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

Når kommunenes beskatningsfrihet er svært begrenset og statlige overføringer utgjør en betydelig del av inntektene, er det statlige myndigheter som i stor grad bestemmer inntektsrammene for den enkelte kommune. Staten får da ansvaret for at kommunene har tilstrekkelige midler til å løse sine oppgaver. Dette medfører at kommunene vil prøve å gi staten ansvaret for eventuelle mangler ved tjenestetilbudet. Resultatet kan bli ansvarspulverisering og spill mellom stat og kommune om overføringer. I det følgende diskuteres kommunale og fylkeskommunale strategier for å øke overføringene (*"Kommunale og fylkeskommunale strategier for å øke overføringene"* i kap. 9.4.1) og offensive og defensive mottrekk fra statens side (*"Statens strategier"* i kap. 9.4.2). Spillet mellom staten og kommunesektoren i forbindelse med finansiering av reformer behandles i *"Finansiering av reformer"* i kap. 9.4.3.

9.4.1 Kommunale og fylkeskommunale strategier for å øke overføringene

I en viss forstand har kommuner og fylkeskommuner all grunn til å kjempe for økte overføringer fra staten. Det har sammenheng med at overføringene finansieres av alle landets innbyggere gjennom det nasjonale skattesystemet. Økte overføringer til kommune A vil gi en økning i det nasjonale skattenivået, men bare en liten del av skatteøkningen betales av innbyggere og bedrifter i kommune A. Dette kan gi en

dårlig avveining mellom nytte og kostnad lokalt. Kommuner og fylkeskommuner vil ønske en større tjenesteproduksjon enn det som er ønskelig fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel siden kostnadene ved økt tjenesteproduksjon i stor grad bæres av innbyggere i andre kommuner og fylkeskommuner.

Spillet mellom kommuner og fylkeskommuner på den ene siden og staten på den andre kan ta ulike former. Men det er en hovedregel at kommuner og fylkeskommuner kan ha interesse av å benytte tiltak som er lite ønskelige fra en samfunnsmessig synsvinkel. Fevolden, Hagen og Sørensen (1992, kap. 12.4) gir flere eksempler:

- Kommunene kan bevilge for lite ressurser til områder som er høyt prioritert av staten. Dette vil f.eks. medføre sviktende tilbud innenfor eldreomsorgen, mangel på lærebøker i skolen, utilstrekkelig kapasitet innefor barnevernet, osv. Nettopp fordi nasjonale myndigheter har klare mål på disse feltene kan kommunene bruke svakt tjenestetilbud som en brekkstang for å presse fram økte tilskudd fra staten.
- Kommunene opprettholder en ineffektiv tjenesteproduksjon, f.eks. ved å ha en for stor administrasjon i forhold til den operative virksomheten. Kommunen bruker et utilstrekkelig tjenestetilbud for å oppnå større tilskudd fra staten fordi det ikke er like kontroversielt som å effektivisere kommunens drift.
- Kommunen kan bevilge økte midler til mange områder slik at utgiftene overstiger de løpende inntektene. Dette kan etter kort tid gi finansielle problemer. Enten må staten skjøte på med ekstra tilskudd, eller kommunen må redusere tilbudet til innbyggerne.

Alle disse tre strategiene er uheldige fra en samfunnsmessig synsvinkel. De medfører manglende prioriteringseffektivitet, manglende kostnadseffektivitet og for høye kommunale utgifter. I hvilken grad kommunene lykkes med slike strategier avhenger av om staten kan identifisere om en krise skyldes dårlig lokal styring eller om den er et resultat av faktorer kommunen ikke har kontroll over. Staten vil være mer tilbakeholden med å gi tillegsbevilgninger dersom kommunen bevisst har valgt dårlige løsninger lokalt for å oppnå økte overføringer.

Som regel vil kommunen ha bedre informasjon om lokale forhold enn statlige myndigheter. Kommunen vil peke på at den står i en ekstraordinær vanskelig situasjon som skyldes faktorer den ikke har herredømme over, og det kan være vanskelig for staten å kontrollere og vurdere alle slike spesielle faktorer. Fordi det hersker usikkerhet, kan det være fristende for nasjonale myndigheter å gi etter og kjøpe seg politisk ro ved å øke overføringene skjønnsmessig.

9.4.2 Statens strategier

Statlige myndigheter kan på ulike måter begrense kommunenes og fylkeskommunenes muligheter til strategiske tilpasninger for å øke sine overføringer. Hagen, Fevolden og Sørensen (1992, *"Konsekvenser av de enkelte forslag"* i kap. 12.2) skiller mellom defensive og offensive strategier fra statens side.

Gjennom defensive strategier kan kommuners og fylkeskommuners mulighet til å presse fram tilleggsbevilgninger begrenses. For det første kan staten innføre minstestandarder på prioriterte tjenesteområder. Dette begrenser kommunenes muligheter til å nedprioritere tjenester hvor nasjonale myndigheter har klare målsettinger. For det andre kan staten regulere kommunenes låneopptak for å hindre finansielle kriser som kan utløse tilleggsbevilgninger. For det tredje kan staten gjøre budsjettrammene harde ved å unngå skjønnstildeling av statlige overføringer. Dette kan f.eks. gjøres ved at staten fordeler alle overføringer på grunnlag av faste kriter-

ier. Det betyr at staten fastsetter de samlede overføringene til kommunesektoren, mens fordelingen mellom kommunene er automatisk. Det blir da mindre attraktivt for den enkelte kommune å drive strategisk tilpasning for å øke overføringene siden midlene må fordeles på alle kommuner. Men samtidig blir statens muligheter til å avhjelpe en vanskelig økonomisk situasjon som den enkelte kommune ikke har herredømme over mer begrenset. Statlige myndigheter må altså til en viss grad foreta en avveining mellom fleksibilitet for å kunne bistå i ekstraordinære situasjoner og fasthet for å begrense spillet om overføringer.

Statlige myndigheter kan alternativt benytte mer offensive strategier. Det kan stilles formelle krav og mer uformelle forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet uten at kommunesektorens inntektsrammer øker tilsvarende. Ansvaret for å finne inndekning overlates i noen grad til kommuner og fylkeskommuner. I praksis kan dette skje ved at aktiviteten reduseres på andre områder eller ved effektivisering. Ulempen med dette er at det over tid kan oppstå et gap mellom kommunesektorens inntektsrammer og de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet og at ansvaret for tjenestetilbudet pulveriseres. Kommuner og fylkeskommuner skyver ansvaret for et mangelfullt tjenestetilbud over på statlige myndigheter ved å si at inntektsrammene ikke er tilstrekkelige, mens statlige myndigheter skyver ansvaret tilbake ved å si at manglene skyldes lokale prioriteringer og lite effektiv ressursbruk.

9.4.3 Finansiering av reformer

Når staten opptrer som pådriver i etableringen av nye velferdstjenester, legges ofte det praktiske ansvaret for oppgaveløsningen til kommuneforvaltningen. Dette skjer ved at kommunene pålegges nye obligatoriske tjenester, som regel definert ved rettighetslovgivning eller minstestandarder. Skolestart for 6-åringer fra 1997 og et eventuelt krav om enerom i eldreinstitusjoner er eksempler på slike reformer.

Finansieringen av statlige reformer kan skje sentralt eller lokalt. Sentralisert finansiering innebærer at reformer finansieres med økte statlige overføringer til kommunesektoren. Dette har både fordeler og ulemper. På den ene siden vil sentralisert finansiering fremme gjennomtenkte reformer fordi det på statlig nivå må foretas en helhetlig avveining av nytte og kostnader ved reformen. En kan si at det økonomiske ansvarsprinsipp kommer til anvendelse ved at det forvaltningsnivå som vedtar reformen også må anvise hvordan den skal finansieres. På den annen side vil sentralisert finansiering gi kommuner og fylkeskommuner et insentiv til å overdrive kostnadene ved reformen slik at inntektsrammene blir romsligere. Da kommuner og fylkeskommuner som regel har bedre informasjon om lokale kostnadsforhold enn statlige myndigheter, kan det bli nødvendig for staten å gi etter for å skape lokal tilslutning om reformen. Konsekvensen av sentralisert finansiering kan følgelig bli at sentrale myndigheter blir mer tilbakeholdne med å initiere reformer og at de reformene som gjennomføres blir mer kostbare enn nødvendig.

Vi kan snakke om desentralisert finansiering av reformer dersom statlige myndigheter forutsetter at nye reformer skal finansieres innenfor eksisterende inntektsrammer. Dette innebærer at kommuner og fylkeskommuner finansierer nye oppgaver ved å redusere standarden på det øvrige tjenestetilbudet eller ved å gjennomføre effektiviseringstiltak. I tillegg kan inntektene fra brukerbetaling og eiendomsskatt økes dersom dette er mulig. Fordelen med desentralisert finansiering er at kommuner og fylkeskommuner motiveres til å gjennomføre reformene på en kostnadseffektiv måte, slik at en i størst mulig grad unngår at reformen får upopulære konsekvenser for innbyggerne. Ulempen er at sentrale myndigheter kan bli

fristet til å vedta kostnadskrevende reformer uten å foreta en helhetlig vurdering av nytte og kostnader.

Som en mellomform kan en tenke seg at nye reformer delfinansieres gjennom statlige overføringer. På denne måten får nasjonale myndigheter en viss ansporing til å foreta helhetlig avveining mellom nytte og kostnader, samtidig som kommuner og fylkeskommuner får en viss interesse av holde kostnadene nede.

Et fjerde alternativ kan være å finansiere nye reformer ved å øke de kommunale og fylkeskommunale maksimalskattesatsene. Forutsatt at endringer i de kommunale og fylkeskommunale skattørene også får konsekvenser for det totale skattetrykket, kan dette bidra til gode beslutninger, både sentralt og lokalt. Statlige myndigheter oppmuntres til å foreta en helhetlig vurdering av nytte og kostnader siden de, som ved finansiering gjennom økte overføringer, må anvise hvordan reformen skal finansieres. Samtidig vil kommuner og fylkeskommuner også ha interesse av at kostnadene holdes nede siden det synliggjøres at reformen må betales av innbyggerne i form av økte skatter. Ulempen med slik finansiering er at det kan være betydelige avvik mellom kostnadene ved reformen og økningen i skatteinntektene til den enkelte kommune og fylkeskommune. I tillegg er de kommunale og fylkeskommunale skattørene viktige virkemidler i statens styring av kommunesektorens inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, jf. *"Rettferdig fordeling"* i kap. 6.4 og kap. *"Stabilitet, forutsigbarhet og tilførsel av skatt"* i 7.4. Slik styring vil bli vanskeligere dersom skattørene også skal spille en vesentlig rolle ved finansiering av reformer.

9.5 HVILKE INNTEKTER BØR INNGÅ I INNTEKTSUTJEVNINGEN?

I dag er grunnlaget for inntektsutjevningen ordinær skatt på inntekt og formue for kommunene og ordinær skatt på inntekt for fylkeskommunene. Med virkning fra budsjettåret 1998 vil også naturressursskatten inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen. Eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter er betydelige inntektskilder for en del kommuner (se *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6), men regnes ikke med i grunnlaget for inntektsutjevningen.

I NOU 1996:1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» ga Inntektssystemutvalget uttrykk for at det er behov for å vurdere nærmere hvilke inntekter som skal inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen. Vurderingen ble imidlertid utsatt til delutredning 2 pga. pågående utredningsarbeid på disse områdene. Det ble særlig vist til Eiendomsskatteutvalgets arbeid og regjeringens proposisjon om kraftverksbeskatningen. Stortinget vedtok i juni 1996 et nytt system for kraftverksbeskatning og Eiendomsskatteutvalget la fram sin utredning NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt» i september 1996. For en nærmere omtale av Eiendomsskatteutvalgets utredning og det nye systemet for kraftverksbeskatning vises det til hhv. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2 og kap. *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i 4.6.

I det følgende diskuteres argumenter for og i mot å utvide inntektsutjevningen til å omfatte hhv. konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter (*"Konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter"* i kap. 9.5.1), inntekter fra kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift (*"Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift"* i kap. 9.5.2) og eiendomsskatt (*"Eiendomsskatt"* i kap. 9.5.3). I *"Hvordan bør eiendomsskatten eventuelt inngå i inntektsutjevningen?"* i kap. 9.5.4 presenteres ulike modeller for hvordan eiendomsskatten eventuelt kan inngå i inntektsutjevningen. Det vises til *"Statlige overføringer"* i kap. 11.9 for utvalgets vurdering av hvilke inntekter som bør inngå i inntektsutjevningen.

9.5.1 Konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter

Bakgrunnen for tildeling av konsesjonskraft er et ønske om å sikre utbyggingskommunene tilstrekkelig kraft til den alminnelige forsyning til en rimelig pris. Ordningen med konsesjonskraft er en del av den kompensasjon utbyggingskommunen får for å stille naturressurser til disposisjon for kraftutbyggingen. Det vises til *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i kap. 4.6 for en nærmere omtale av konsesjonskraftinntekter.

Utbyggingskommunene mottar også konsesjonsavgifter i forbindelse med vassdragsprosjekter. Konsesjonsavgifter kan ikke disponeres fritt, men er bundet til kommunale næringsfond. Konsesjonsavgifter ytes til de interesser som blir skadelidende ved prosjektet og som ikke mottar erstatning etter vanlige erstatningsregler ved ekspropriasjonen. Konsesjonsavgiftene er også begrunnet med at en del av de verdiene som skapes ved utbyggingen skal tilfalle utbyggingskommunene. *"Nærmere om kraftutbygging og kommuneøkonomi"* i Kap. 4.6 gir en nærmere omtale av regelverket for tildeling av konsesjonsavgifter.

Konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter vil isolert sett bidra til at kraftutbyggingskommuner får bedre økonomiske forutsetninger enn andre kommuner. Dette kommer i tillegg til at mange utbyggingskommuner har betydelige skatteinntekter fra kraftforetak. Rene utjevningshensyn kan derfor tale for at konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter bør inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen.

På den andre siden kan konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter betraktes som en kompensasjon for at utbyggingskommunene stiller naturressurser til disposisjon for storsamfunnet. Dersom det tas hensyn til disse inntektene i inntektsutjevningen, vil verdien av denne kompensasjonen bli redusert. Den reduserte erstatningen kan gi mindre lokal oppslutning om utbygginger og øke kommunenes motiver for å gå i mot kraftutbygginger som er ønskelige fra en nasjonal synsvinkel. Dette taler for at konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter ikke bør inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen.

9.5.2 Kommunal og fylkeskommunal forretningsdrift

Kommuner og fylkeskommuner har svært ulike inntekter fra forretningsdrift, dels fordi engasjementet innen forretningsdrift varierer og dels fordi lønnsomheten er forskjellig. Lønnsomheten kan være spesielt høy i virksomheter som gir opphav til grunnrente (avkastning ut over normalavkastning), og det er først og fremst ulik fordeling av grunnrente som kan være problematisk fra et fordelingssynspunkt. Kommuner og fylkeskommuner er f.eks. betydelige eiere av kraftforetak som kan gi opphav til grunnrente.

Omfordeling av grunnrente ivaretas i dag gjennom skattesystemet. Spørsmålet er om det bør være en ytterligere utjevning for virksomheter som har kommunale eller fylkeskommunale eiere. Argumentet for en slik utjevningsordning er at ulik tilgang på grunnrente gir ulike økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Rene utjevningshensyn kan derfor tale for at grunnrente bør inngå i inntektsutjevningen.

Ulempen med en utjevningsordning for grunnrente er for det første at den vil gi ulike rammebetingelser for hhv. (fylkes)kommunal og privat virksomhet. I tillegg til å betale ordinær skatt, må kommunal og fylkeskommunal virksomhet bidra til en særskilt utjevningsordning. Det er i konflikt med ønsket om et mest mulig nøytralt skattesystem at den effektive beskatningen er avhengig av hvem som eier virksomheten. Dette argumentet gjelder også for en eventuell utjevning av overskudd fra virksomheter som ikke gir opphav til grunnrente. For det andre vil det være vanske-

lig å utforme en utjevningsordning for grunnrente, særlig fordi det i praksis er vanskelig å skille mellom grunnrente og normalavkastning.

9.5.3 Eiendomsskatt

Eiendomsskatten inngår ikke i grunnlaget for inntektsutjevningen i inntektsystemet. I St.meld. nr. 26 (1983-84) «Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene» ble dette begrunnet på følgende måte:

> «Departementets prinsipielle syn er at skatter og avgifter der kommunene i dag i ulik grad har utnyttet skattegrunnlaget, bør holdes utenfor. Dette gjelder eiendomsskatt, en del avgifter av mindre betydning og avgifter som må oppfattes som betaling for tjenester, gebyrer (vann- og kloakkavgift, barnehagebetaling m.v. Dersom utviklingen går i retning av større likhet for utskriving av eiendomsskatt og avgifter som har en ren fiskal begrunnelse, bør en vurdere om også disse bør tas med i vurderingsgrunnlaget.»

Eiendomsskatteutvalget ble bedt om å vurdere om eiendomsskatten burde inngå i grunnlaget for inntektsutjevningen i inntektssystemet. Eiendomsskatteutvalget tar imidlertid ikke noe standpunkt til dette spørsmålet, men viser til at Inntektssystemutvalget skal behandle problemstillingen i en bredere vurdering av kommunenes finansieringssystem. Hovedargumentet for å la eiendomsskatten inngå i inntektsutjevningen er knyttet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det har sammenheng med at eiendomsskattegrunnlaget varierer mellom kommuner og skaper ulike økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen. Kommuner med et høyt eiendomsskattegrunnlag vil, alt annet likt, kunne gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner med et lavere skattegrunnlag.

Det må presiseres at eiendom allerede i dag delvis inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen i inntektssystemet. Det har sammenheng med at den beregnede fordelen ved å bo i egen bolig inngår i inntektsskattegrunnlaget og at bolig- og fritidseiendommer inngår i grunnlaget for formuesskatten. Det kan derfor settes spørsmålstegn ved behovet for en ytterligere utjevning av forskjeller i eiendomsskattegrunnlag. Dersom eiendom behandles på samme måte som finansformue (bankinnskudd, aksjer, m.v.) i inntekts- og formuesbeskatningen, vil en særskilt utjevning av forskjeller i eiendomsskattegrunnlag lett få utilsiktede virkninger. Det har sammenheng med at omfordelingen til dels vil være i disfavør av kommuner hvor innbyggerne har plassert en stor andel av formuen i boliger og annen fast eiendom. Det kan være vanskelig å begrunne en regional omfordeling som til dels er basert på forskjeller i formuessammensetning.

I den ordinære inntekts- og formuesskatten blir imidlertid fast eiendom beskattet mildere enn f.eks. bankinnskudd. Det skyldes at verdsettelsesnivået for fast eiendom etter gjeldende regler er lavt og at verdistigningen på fast eiendom først beskattes ved salg av eiendommen. Skatt på eiendom kan følgelig bidra til større nøytralitet i den samlede formuesbeskatningen, og dette er ett av Eiendomsskatteutvalgets viktigste argumenter for å opprettholde eiendomsskatten. Men dette resonnementet innebærer også at dagens inntektsutjevning, som utelukkende er basert på inntekts- og formuesskatt, til dels går i favør av kommuner hvor innbyggerne har plassert en stor andel av formuen i boliger og annen fast eiendom. Ved å la eiendomsskatten inngå i inntektsutjevningen, vil den regionale omfordelingen i mindre grad bli basert på forskjeller i formuessammensetning.

Behovet for å etablere en utjevningsordning for eiendomsskatten er knyttet til at skattegrunnlaget varierer kommunene imellom. Jo større forskjellene i skattegrunnlag er, desto større er behovet for en utjevningsordning. Det er derfor viktig å

understreke at forslagene fra Eiendomsskatteutvalget vil bidra til å redusere forskjellene i eiendomsskattegrunnlag. For det første foreslår Eiendomsskatteutvalget at eiendomsskatten bør omfatte alle eiendommer i kommunen, og ikke være begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verker og bruk. Dette vil gi mindre forskjeller i skattegrunnlag mellom bykommuner og distriktskommuner med spredt bosetting. For det andre foreslår Eiendomsskatteutvalget at det innføres verdsettingsregler som ikke forskjellsbehandler ulike typer eiendommer. I dag ligger takstene for kraftverk nær opp til markedsverdi, mens takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk ligger betydelig under markedsverdi. En oppjustering av takstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk vil følgelig utjevne forskjellene i skattegrunnlag mellom kraftkommuner og andre kommuner. I tillegg vil Eiendomsskatteutvalgets forslag om å redusere maksimalskattesatsen fra 7 til 3 promille redusere inntektsforskjellene som følge av gitt variasjon i skattegrunnlag.

En treffsikker utjevning av forskjeller i eiendomsskattegrunnlag forutsetter at prinsippene for verdsettelse av eiendommer er de samme over hele landet. Dersom dette ikke er tilfelle, vil den omfordelingen som foretas bli nokså tilfeldig. Det skyldes at omfordelingen til dels vil gå i favør av kommuner hvor eiendomsskattetakstene er lave i forhold til de reelle eiendomsverdiene.

Det er i dag store forskjeller i takseringen av eiendommer. En spørreundersøkelse gjennomført av Eiendomsskatteutvalget indikerer at eiendomsskattetakstene for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk ligger betydelig under markedsverdi. Takstene for kraftverk synes imidlertid å ligge nær opp til markedsverdi. Eiendomsskatteutvalget har påpekt behovet for et bedre takstgrunnlag. Takseringen må ikke gi systematisk forskjellsbehandling av ulike kategorier eiendommer og en bør også unngå tilfeldige variasjoner innenfor samme kategori eiendom. Sett i sammenheng med nye regler for kraftverksbeskatning og regjeringens forslag til boligtaksering, innebærer dette at verdsettelsen av næringseiendommer utenom kraftverk også må legges opp mot markedsverdien.

Eiendomsskatten er en eksklusiv kommunal skatt med en klar lokal forankring. Dersom eiendomsskatten inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen, vil den lokale forankringen bli svakere. Det skyldes at endringer i skattegrunnlaget vil bli motvirket av endrede statlige overføringer. For kommuner som styrker skattegrunnlaget gjennom en aktiv næringspolitikk vil noe av gevinsten bli trukket inn i form av reduserte statlige overføringer.

9.5.4 Hvordan bør eiendomsskatten eventuelt inngå i inntektsutjevningen?

En eventuell innlemming av eiendomsskatten i inntektsutjevningen reiser en rekke spørsmål. Det første er hvorvidt utjevning av forskjeller i eiendomsskattegrunnlag bør samordnes med dagens utjevning av forskjeller i inntekts- og formuesskatt eller om det bør etableres en egen utjevningsordning for eiendomsskatten. Fordelen med en samordnet skatteutjevning er at eiendomsskatten kan ses i sammenheng med kommunens øvrige skatteinntekter. På denne måten blir utjevningen uavhengig av hvordan skatteinntektene fordeler seg på hhv. eiendomsskatt og inntekts-og formuesskatt.

Problemet med slik samordning er at inntektsutjevningen kan bli svært komplisert. Dette har sammenheng med at kommunene har valgt ulike eiendomsskattesatser. Det betyr at eiendomsskatteutjevningen må baseres på forskjeller i eiendomsskattegrunnlag, ikke på forskjeller i eiendomsskatteinntekter. Det skyldes at det ikke er ønskelig å kompensere lave eiendomsskatteinntekter i den grad dette skyldes at kommunen har valgt en lav skattesats eller har valgt å ikke skrive ut eien-

domsskatt. En samordning innebærer da at utjevning av forskjeller i eiendomsskattegrunnlag må samordnes med en utjevning av forskjeller inntekts- og formuesskatteinntekter.

Når kommunene har beskatningsfrihet, kan utjevning av forskjeller i skattegrunnlag gi uheldige insentivvirkninger, jf. *"Nærmere om inntektsutjevning og lokal beskatningsfrihet"* i kap. 9.2.3.4. Generelt vil disse insentivproblemene være mindre desto lavere kompensasjonsgraden er. Det kan derfor være ønskelig å ha en lavere kompensasjonsgrad i eiendomsskatteutjevningen enn i inntekts- og formuesskatteutjevningen. Dette tilsier at det bør etableres en separat eiendomsskatteutjevning.

Det andre spørsmålet er hvilke skattesatser som bør legges til grunn ved beregning av trekk eller fradrag i eiendomsskatteutjevningen. I det følgende diskuterer utvalget tre alternative modeller:

- Modell 1: Kompensasjon basert på normert skattesats
- Modell 2: Kompensasjon basert på egen skattesats
- Modell 3: Kompensasjon basert på egen skattesats opp til et terskelnivå, deretter kompensasjon basert på normert skattesats

I diskusjonen antas det en separat eiendomsskatteutjevning utformet som en ren omfordelingsordning, dvs. at tilskudd til kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet.

Modell 1: Kompensasjon basert på normert eiendomsskattesats

Denne modellen forutsetter at statlige myndigheter fastsetter en normert eiendomsskattesats som benyttes ved beregning av tilskudd eller trekk i eiendomsskatteutjevningen. For hver kommune beregnes det en eiendomsskatteinntekt pr. innbygger som er lik eiendomsskattegrunnlaget pr. innbygger multiplisert med den normerte skattesatsen. Referansenivået for eiendomsskatten er gjennomsnittlig eiendomsskattegrunnlag pr. innbygger multiplisert med den normerte skattesatsen. For kommuner med eiendomsskattegrunnlag under landsgjennomsnittet beregnes tilskudd pr. innbygger som differansen mellom referansenivå og beregnet eiendomsskatteinntekt pr. innbygger multiplisert med kompensasjonsgraden i eiendomsskatteutjevningen. For kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet beregnes trekket på tilsvarende måte.

Fordelen med denne modellen er at tilskudd og trekk beregnes uavhengig av den eiendomsskattesatsen kommunen selv har valgt. Dette legger til rette for at skattenivået kan bestemmes ut fra en lokal avveining mellom nytte og kostnader. I tillegg vil utjevning basert på normerte skattesatser sikre at eiendomsskatteutjevningen blir eksakt selvfinansierende.

Ulempen med denne modellen er for det første at samme økning i eiendomsskattesatsen vil gi svært ulik økning i skatteinntektene. Kommuner med et betydelig eiendomsskattegrunnlag vil få større inntektsøkning enn kommuner med et mindre eiendomsskattegrunnlag. For det andre kan enkelte kommuner tjene på at eiendomsskattegrunnlaget reduseres, jf. *"Nærmere om inntektsutjevning og lokal beskatningsfrihet"* i kap. 9.2.3.4. Kommuner med lavt eiendomsskattegrunnlag og skattesats som er lavere enn den normerte, kan med dette få svært svake insentiver til å utvikle det lokale eiendomsskattegrunnlaget. Jo høyere den normerte skattesatsen er og jo høyere kompensasjonsgraden i eiendomsskatteutjevningen er, desto større blir omfanget av dette problemet.

I tillegg kan det være et problem at modellen påvirker inntektsforholdene i kommuner som velger å ikke skrive ut eiendomsskatt. Kommuner med høyt eiendomsskattegrunnlag må være med å finansiere utjevningsordningen selv om de ikke skriver ut eiendomsskatt selv. De kan følgelig bli tvunget til å skrive ut eiendomsskatt med en viss sats for å finansiere sitt bidrag til utjevningen. På den annen side vil kommuner med lavt eiendomsskattegrunnlag få en inntektsøkning selv om de ikke skriver ut eiendomsskatt. Det kan virke urimelig at kommuner mottar utjevningstilskudd knyttet til en skatteform de ikke benytter.

I hvilken grad kommuner som velger å ikke skrive ut eiendomsskatt påvirkes av utjevningen avhenger av størrelsen på den normerte skattesatsen og kompensasjonsgraden i eiendomsskatteutjevningen. Jo høyere den normerte skattesatsen er og jo høyere kompensasjonsgraden er, desto større blir tilskudd eller fradrag for kommuner som velger å ikke skrive ut eiendomsskatt.

Modell 2: Kompensasjon i forhold til egen skattesats

Kompensasjon i forhold til egen skattesats innebærer at referansenivået i eiendomsskatteutjevningen må beregnes separat for den enkelte kommune. Referansenivået beregnes som gjennomsnittlig eiendomsskattegrunnlag pr. innbygger multiplisert med kommunens egen eiendomsskattesats. For kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet beregnes tilskuddet som differansen mellom referansenivået og kommunens faktiske eiendomsskatteinntekter multiplisert med kompensasjonsgraden i eiendomsskatteutjevningen. Trekket for kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet beregnes på tilsvarende måte.

Fordelen med kompensasjon i forhold til egen skattesats er for det første at det bidrar til å utjevne kommunenes inntektsøkning som følge av økt eiendomsskattesats. For det andre kan det være en fordel at omfanget av tilskudd og trekk avhenger av i hvilken grad kommunene utnytter eiendomsskatten. Dette innebærer bl.a. at kommuner som velger å ikke skrive ut eiendomsskatt ikke blir direkte berørt av at eiendomsskatten legges inn i grunnlaget for inntektsutjevningen. Kommuner med høyt eiendomsskattegrunnlag blir f.eks. ikke tvunget til å skrive ut eiendomsskatt for å finansiere et bidrag til utjevningen.

Ulempen med denne modellen er tilskudd eller trekk i eiendomsskatteutjevningen avhenger av kommunens egen skattesats. For kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet vil tilskuddet øke med økende skattenivå, og for kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet vil trekket øke med økende skattenivå. Det betyr at staten subsidierer økte kommunale utgifter i kommuner med svakt skattegrunnlag og legger en avgift på økte kommunale utgifter i kommuner med høyt skattegrunnlag. Det betyr at fastsettelse av eiendomsskattesatser ikke vil være en ren lokal avveining mellom nytte og kostnader. Valget vil i tillegg bli influert av om endringer i skattenivå gir gevinst eller tap i overføringssystemet. Dette kan bidra til å redusere de desentraliseringsgevinstene som oppnås ved at kommunene har en viss frihet til å fastsette eiendomsskattesatsene. Dette problemet vil være mindre dess lavere kompensasjonsgraden i eiendomsskatteutjevningen er.

Modell 3: Egen skattesats opp til et terskelnivå, deretter normert skattesats

Denne modellen kan betraktes som en kombinasjon av modell 1 og modell 2. For kommuner med eiendomsskattesats under terskelnivået er beregningen av tilskudd eller trekk basert på egen skattesats. For disse kommunene vil tilskudd eller trekk i inntektsutjevningen avhenge av egen eiendomsskattesats. For kommuner med skattenivå over terskelnivået er beregningen av tilskudd eller trekk basert på terskelver-

dien. For disse kommunene beregnes tilskudd eller trekk i inntektsutjevningen uavhengig av eget skattenivå.

Fordelen i forhold til modell 1 er for det første at kommuner som velger å ikke skrive ut eiendomsskatt ikke blir direkte berørt av eiendomsskatteutjevningen. For det andre vil ingen kommuner kunne tjene på at skattegrunnlaget reduseres.

Ulempen er at tilskudd eller trekk i inntektsutjevningen vil avhenge av eiendomsskattesatsen i kommuner med lavt skattenivå. Det betyr at valg av skattenivå til dels vil bli influert av hvorvidt endringer i skattenivå gir gevinst eller tap i inntektsutjevningen.

Fordelen med modell 3 i forhold til modell 2 er at tilskudd og trekk i inntektsutjevningen blir uavhengig av eiendomsskattesatsen i kommuner med skattesats over terskelnivået. Dette vil bidra til at valg av skattenivå i større grad blir en lokal avveining mellom nytte og kostnad. Ulempen er at modell 3 gir mindre utjevning av inntektsøkningen som følge av økt eiendomsskattesats.

9.6 OPPSUMMERING

I dette kapitlet er det gitt en generell vurdering av rammeoverføringer og øremerkede overføringer som finansieringsformer og det er diskutert hvilke konsekvenser høy overføringsavhengighet kan få for interaksjonen mellom staten og kommunesektoren. Fordeler og ulemper med eventuelle utvidelser av grunnlaget for inntektsutjevningen i inntektssystemet er også diskutert. Det vises til *"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10 for utvalgets vurdering av reformbehov og til *"Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem"* i kap. 11 for utvalgets anbefalinger.

KAPITTEL10

Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem

10.1 INNLEDNING

Utformingen av finansieringssystemet utgjør en del av rammebetingelsene for kommuner og fylkeskommuner. Rammebetingelsene bestemmes også av funksjonsfordelingen, kommuneindelingen og lovreguleringen av kommunesektorens virksomhet. Rammebetingelsene legger til rette for kommunesektorens utøvelse av det lokale selvstyret, effektiv ressursbruk, tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging. Rammebetingelsene er også etablert av nasjonale hensyn om makroøkonomisk stabilitet, effektiv ressursbruk, regional balanse og likeverdig tjenestetilbud. Rammebetingelsene kan være mer eller mindre gunstige for å fremme samfunnsmessige målsettinger på disse områder. Men det er ingen direkte sammenheng mellom rammebetingelsene og realisering av samfunnsmessige mål om stabilitet, utjevning, effektiv ressursbruk, tjenestetilbud og samfunnsutbygging. Politiske og administrative organer i kommuner og fylkeskommuner fyller det lokale selvstyret med innhold, og tilsvarende organer nasjonalt fastlegger de løpende finansielle betingelser. Politiske og administrativ prosesser, både nasjonalt og lokalt, bestemmer hvordan tjenestetilbudet og samfunnsutbyggingen faktisk vil være. Dette innebærer at forholdet mellom utforming av finansieringssystemet og realisering av samfunnsmessige mål, vil være indirekte. En vurdering av hvordan finansieringssystemet fungerer må søke å kaste lys over hvordan kommunesektorens virkemåte påvirkes av de finansielle rammebetingelser.

De finansielle rammebetingelser har endret seg betydelig over tid. Formannskapsloven av 1837 formaliserte en inndeling av landet i kommuner med høy grad av selvstyre hvor staten overlot ansvaret for både oppgaver og finansiering til lokalforvaltningen. Gradvis er de finansielle bindinger til staten økt. Det har sammenheng med den stadige tilførselen av nye oppgaver til kommunesektoren. Fra en situasjon hvor løsning av lokale oppgaver var hovedsaken, ble kommunene i større grad gitt ansvaret for velferdstjenester som skole, helsetilbud og eldreomsorg som skulle nå alle i landet.

Kommunenes medvirkning i utbyggingen av velferdsstaten har gjort kommunene mer økonomisk og oppgavemessig bundet til staten. Staten ordnet tilførsel av økonomiske ressurser for å finansiere det utvidede tjenestetilbud. De store forskjeller i økonomiske forhold utover landet nødvendiggjorde omfattende utjevningsordninger for å sikre likeverdig tjenestetilbud. Dette historiske riss får fram tre hovedelementer som må forstås i sammenheng – lokalt selvstyre, nasjonale økonomiske hensyn og utjevningspolitikk. Framtidig utforming av finansieringssystemet må balansere de tre elementer.

Hovedtrenden i utviklingen av finansieringssystemet har vært sentralisering, som diskutert i kap.3. Den lokale beskatningsrett har gradvis fått mindre betydning, overføringenes andel av inntektene har økt, og nye tjenester har vært stimulert med øremerkede tilskudd. I nyere tid er imidlertid denne tendens til sentralisering søkt begrenset ved innføringen inntektssystemet i 1986. Inntektssystemet søkte å etablere det finansielle ansvarsprinsipp, hvor det organ som har ansvaret for en oppgave også har ansvaret for finansieringen. Reformen innebar at 50 øremerkede tilskudd ble erstattet med rammeoverføringer. En viktig målsetting ved innføringen av inntektssystemet var å gi kommunesektoren muligheten til, på en bedre måte, å møte de nye utfordringene den ble stilt overfor. De økonomiske rammebetingelser

ble endret for å gi kommunesektoren større frihet til å tilpasse oppgaveløsningen til lokale forhold. Dagens finansieringssystem kan karakteriseres som rammestyring, ved at hovedtyngden av kommunenes økonomiske ressurser kommer fra rammeoverføringer og inntektsskatt. Fastlegging av reformbehovet i kommunenes finansiering må bygge på en evaluering av denne rammestyringen.

I dette kapitlet gjennomgås utvalgets vurdering av sammenhengen mellom de finansielle rammebetingelser og realiseringen av de samfunnsmessige mål om lokalt selvstyre, ressursbruk, utjevning og makroøkonomisk styring. Diskusjonen er basert på kriteriene for god kommunefinansiering utviklet i *"Retningslinjer for vurdering av kommunal finansiering"* i kap. 6 og gjennomgått for de ulike inntektsartene i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 7-*"Statlige overføringer"* i 9. Til slutt i kapitlet foretas en vurdering av hvilke aspekter ved finansieringssystemet som bør forbedres.

10.2 LOKALT SELVSTYRE

Utøvelse av lokalt selvstyre er en selvstendig målsetting. Det lokale selvstyre er gitt ansvar for tjenesteproduksjon og samfunnsutbygging for å utnytte lokalkunnskap og tilpasse virksomheten til innbyggernes behov. Det viktigste finansielle spørsmål for det lokale selvstyret er beskatningsfriheten. Fordeler og ulemper ved lokal beskatningsfrihet er evaluert i *"Beskatningsfrihet"* i kap. 7.7 og alternativer vil bli vurdert i *"Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem"* i kap. 11. Her diskuteres andre aspekter ved finansieringssystemet som angår det lokale selvstyret. Når det gjelder diskusjon av målsettinger knyttet til det lokale selvstyret, vises det til *"Lokalt selvstyre"* i kap. 6.3.

10.2.1 Lokal forankring og overføringsavhengighet

Det lokale selvstyret bør ha en lokal finansiell forankring. Kommuner og fylkeskommuners eget finansieringsgrunnlag gir dem økonomisk selvstendighet, selv om de ikke direkte kan påvirke skatteregler eller skattesatser. Etter denne forståelsen gir lokale skatter og brukerbetaling kommunene forankring i eget inntektsgrunnlag og økonomisk selvstendighet. På den andre siden innebærer overføringer fra staten avhengighet av ytre økonomiske forhold. Økonomisk selvstendighet gir kommunesektoren større autonomi i forhold til staten og klargjør sektorens eget finansielle ansvar. Det er vanskelig å begrunne betydningen av økonomisk selvstendighet med bakgrunn i statsvitenskapelig eller sosialøkonomisk teori. En statsvitenskapelig tilnærming vil legge hovedvekten på de politiske og beslutningsmessige forutsetninger for det lokale selvstyret. Om virksomheten finansieres ved skatt eller overføringer har da begrenset betydning. En sosialøkonomisk tilnærming vil konsentrere seg om insentivene den enkelte kommune og fylkeskommune står overfor gjennom finansieringssystemet. Nivå-sammensetningen av overføringer versus lokale finansieringskilder vil i liten grad påvirke kommunale økonomiske vurderinger, men muligheten til å endre lokale inntekter på marginen vil være viktig. Utvalget mener at større økonomisk selvstendighet likevel er av politisk betydning for det lokale selvstyret.

Rune Sørensen har på oppdrag fra utvalget analysert de styringsmessige konsekvensene av kommunale finansieringsformer, og hans utredning er trykt som vedlegg 2 til utredningen. Sørensen analyserer konsekvensen av sentraliseringsgrad i finansieringssystemet for lokaldemokrati, effektivitet, styrbarhet og likhet. Forskeren beskriver dagens finansieringssystem som et system hvor kommunene har liten innflytelse på egne inntekter og hvor kommunenes ansvar er å fordele en gitt

inntektsramme på et sett av oppgaver. Dagens finansieringssystem er et sentralisert system som gir staten en meget høy grad av kontroll over de kommunale inntektene. Den grunnleggende styringside med det kommunale selvstyret er at borgerne i det enkelte lokalsamfunn skal kunne påvirke prioriteringene gjennom politisk deltakelse. En høy grad av overføringsavhengighet som i det norske systemet kan gi lite rom for utvikling av det lokale selvstyret. Forskeren stiller spørsmål om hvorvidt beskatningsfrihet, eller en høyere skatteandel enn dagens, er en betingelse for et vitalt demokrati. Legger dagens finansieringssystem kritiske beskrankninger på det lokale selvstyret?

En intervjuundersøkelse blant lokale politikere fra 1986 viser at hele 95 prosent av fylkestingsrepresentantene og 90 prosent av kommunestyrerepresentantene mente at stor avhengighet av økonomisk tilskudd fra staten innskrenker det lokale selvstyret. Dersom man ser på betydningen av økt skatteandel for hele befolkningens politiske engasjement viser analysen at dette ikke har særlig effekt. Forskeren mener det er tre grunner til at hverken beskatningsfrihet eller høyere skatteandel ikke vil ha særlig effekt på befolkningens politiske engasjement. For det første oppfatter innbyggerne seg først og fremst som brukere av kommunale tjenester og i mindre grad som borgere. For det andre viser andre undersøkelser at innbyggerne har begrenset informasjon om lokalpolitikk. Et fåtall av kommunenes innbyggere vil dermed ha kjennskap til endringer i forholdet mellom skatt og overføringer. For det tredje finner ikke Sørensen dokumentasjon på at fordelingen mellom skatt og rammetilskudd har betydning for det lokalpolitiske engasjementet i kommunene. Denne utredning betyr ikke at endringer i finansieringssystemet ikke kan forbedre det lokale selvstyret. Men det lokale selvstyret påvirkes av mange forhold, og endringer i finansieringen i seg selv må ventes å ha begrenset betydning.

10.2.2 Lokal forankring og skatteformer

Lokal forankring påvirkes av hva slags skatteformer kommunene utnytter. Gode kommunale skatter kobler bruk og betaling av kommunale tjenester. Fordelingspolitiske vurderinger kan selvsagt modifisere ønsket om god kobling. Mye av det kommunale tjenestetilbud er del av en fordelingspolitikk overfor befolkningsgrupper, spesielt aldersgrupper med liten betalingsevne. Hvis eiendomsverdier reflekterer det kommunale tjenestetilbud, vil eiendomsskatt gi god kobling mellom skattebetaling og tjenester. Hvis privat inntektsnivå avspeiler bruken av kommunale tjenester, vil inntektsskatt gi god kobling. En grunnleggende forutsetning for koblingen mellom bruk og betaling er at bostedskommune og skattekommune er den samme. Ved valg av kommunale og fylkeskommunale beskatningsformer bør derfor residensprinsippet vektlegges. Eiendommer som hovedsakelig eies av kommunens egne innbyggere tilfredsstiller kravet til kobling for eiendomsskatten. Slik dagens system er utformet er inntektsskatten for personer en bedre skatteform enn selskapsskatten. Bedrifter kan helt eller delvis eies av innbyggere i andre kommuner eller være del av et konsern med lokalisering i annen kommune.

10.2.3 «Myke budsjettskranker»

Dagens utforming av finansieringssystemet innebærer en høy grad av overføringsavhengighet for kommunesektoren. En høy grad av overføringsavhengighet kan skape uklare ansvarsforhold. Det finansielle ansvarsprinsipp innebærer at det forvaltningsnivå som har det praktiske ansvaret også bør ha det finansielle ansvaret. I en situasjon hvor kommunenes inntektsrammer i stor grad bestemmes av overføringer, kan det oppstå spill-situasjoner i forholdet mellom kommunene og staten.

Et slikt system kan føre til strategisk tilpasning i forhold til statlige myndigheter. Kommunene har også all grunn til å kjempe om økte overføringer fra staten fordi en økning i overføringene finansieres av alle landets innbyggere, mens gevinsten kun fordeles på innbyggerne i den ene kommunen. Høyt overføringsnivå gjør denne striden særlig viktig. Det finansielle ansvarsprinsipp brytes hvis kommuner og fylkeskommuner kommer i en forhandlingsposisjon med staten om enkelt-tjenester.

Et system med rammeoverføringer forutsetter at den enkelte kommune og fylkeskommune oppfatter de statlige overføringene som upåvirkelige. Dersom rammene er påvirkelige, vil ikke kommunenes ressursbruk fullt ut reflektere tilpasning til lokale kostnads- og etterspørselsforhold fordi ressursbruken kan bli benyttet som et strategisk virkemiddel for å øke de statlige overføringene. En liknende spillsituasjon kan også komme til uttrykk ved finansiering av reformer. I et system hvor kommunene ikke har beskatningsfrihet må reformer fullfinansieres av staten. Dette innebærer at staten må beregne kostnadene ved reformene og deretter øke de statlige overføringene slik at kommunene kan tilfredsstille reformenes krav. I vurderingen av kostnadene ved reformer vil imidlertid kommuner og fylkeskommuner kunne ha bedre informasjon enn statlige myndigheter. Samtidig kan kommuner og fylkeskommuner ha interesse av å overvurdere kostnadene ved reformer. Dette kan føre til at reformene blir dyrere enn nødvendig.

10.3 UTVIKLING I KOMMUNAL OG FYLKESKOMMUNAL RESSURSBRUK

10.3.1 Innledning

Kommunesektoren har utvidet tjenestetilbudet betydelig de siste ti-år. Samtidig er kommunesektoren stilt overfor nye utfordringer. For det første har det vært store demografiske endringer. Antall eldre har vokst, mens barnekullene har blitt mindre. I tillegg har det i hele denne perioden også vært endringer i bosettingsmønsteret. Flere har flyttet fra utkantstrøkene til byer og tettsteder. For det andre har det skjedd endringer i oppgavene. Først og fremst har standard og omfang av etablerte tjenester økt. Ny kunnskap og ny teknologi har gitt nye muligheter og har samtidig økt kravene til tjenestenes innhold. I 1994 fikk alle innbyggere mellom 16 og 19 år en lovfestet rett til videregående opplæring. Gjennom Reform94 er fylkeskommunene dermed forpliktet til å gi alle innbyggere i den aktuelle aldersgruppen tilbud om plass i den videregående skolen. I 1997 utvides grunnskolen til 10 år. I forbindelse med Reform97 skal alle 6-åringer få plass i grunnskolen fra og med skoleåret 97/98.

Oppgavefordelingen mellom kommunene, fylkeskommunene og staten er også endret. I 1988 ble ansvaret for somatiske sykehjem overført fra fylkeskommunene til kommunene. Denne reformen var en del av en eldrepolitikk som bl.a. innebar et ønske om å bryte ned skillelinjer mellom de ulike tjenestene innenfor pleie- og omsorgssektoren. I 1992 ble ansvaret for psykisk utviklingshemmede overført fra fylkeskommunen til kommunen. For det tredje har det skjedd endringer i behovet for arbeidskraft, spesielt på grunn av den teknologiske utvikling. I tillegg har antall sysselsatte kvinner økt i denne perioden, med klare konsekvenser for behovet for kommunale tjenester. En fjerde viktig endring i rammebetingelsene for kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon er endring i finansieringssystemet ved det nye inntektssystemet og liberaliseringen av kredittmarkedet.

I en helhetlig vurdering av kommunesektorens finansieringssystem er det nødvendig å vurdere hvorvidt dagens utforming av finansieringssystemet har ført til en ressursbruk i kommunesektoren som er bedre tilpasset lokale forhold. Siden sammenhengen mellom finansieringssystem og ressursbruk er indirekte, kan utvalget

her bare trekke fram materiale som kaster lys over problemstillingen. Det er vanskelig å konkludere med at den faktiske ressursbruken skyldes utformingen av finansieringssystemet. Mange andre faktorer som også har betydning for ressursbruken i kommunesektoren, som f.eks interne beslutningssystemer, politiske signaler fra staten, press fra interessegrupper osv. kan ha bidratt til å vanskeliggjøre kommunesektorens løsning av sine oppgaver.

10.3.2 Kostnadseffektivitet

God ressursbruk krever at kommunesektoren produserer tjenestene med lavest mulig kostnader. I prinsippet skal rammefinansiering fremme kostnadseffektivitet. En krone spart i lavere kostnader kan brukes til å styrke tjenestetilbudet. Svak kostnadseffektivitet vil gi dårlig tjenestetilbud, gitt den økonomiske ramme. Finansieringssystemets betydning for kostnadseffektiviteten er først og fremst å gi lokale insentiv til kontroll med lokale kostnader.

Det er svært vanskelig å vurdere om en tjeneste produseres til lavest mulig kostnad. Produksjonen av en tjeneste kan være komplisert med mange impliserte, og det vil være nær sammenheng mellom kostnad og kvalitet. Høy kostnad vil ofte reflektere høy kvalitet. Kommunens beslutninger handler like mye om «riktig» kvalitet som om lavest mulig kostnad.

En grov sammenlikning av kostnadene ved ulike kommunale tjenester, f.eks. driftsutgifter pr. elev i grunnskolen, driftsutgift pr. barnehageplass eller driftsutgift pr. seng i eldreinstitusjoner, viser svært store forskjeller mellom kommunene, og også innen kommunene. Det kan tyde på at kostnadene varierer og at mange kan vinne på kostnadsreduksjoner. Men forskjellene vil i tillegg avspeile både kvalitet og lokale betingelser for produksjonen. De store forskjellene kan imidlertid innebære at kommunene kan lære av hverandre. Slik sammenlikning er vanskelig på grunn av problemene med å måle produksjonen. Produksjonen i undervisningssektoren angår både oppdragelse, evne til samarbeid, tilegnelse av kunnskaper osv. Tilsvarende vil produksjonen i helsesektoren handle om forbedring av helsetilstanden. Når produksjonen ikke kan måles på noen god måte, er det vanskelig å vurdere resultatet i forhold til ressursinnsatsen.

Tabell 10.1: Elever og ressursinnsats i grunnskolen. 1970-1990.

År	Elever	Lærerårsverk	Elev pr. lærerårsverk	Lærerårsverk pr. klasse
1970	545 000	32 000	17,0	1,2
1980	591 000	43 000	13,6	1,5
1990	473 000	47 000	10,1	1,9
1995	478 000	49 000	9,8	2,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI

Problemene med å fastslå kostnadseffektiviteten i kommunal produksjon kan illustreres ved å se på utviklingen i grunnskolen. Tabell 10.1 viser utviklingen i antall elever og lærerårsverk i grunnskolen i perioden 1970-1995. Fra 1970 til 1980 var det en økning i antall elever på 8 prosent. I samme periode økte lærerårsverkene med nærmere 35 prosent. Gjennom 1980-tallet ble antall elever i grunnskolen redusert med 20 prosent, mens veksten i antall lærerårsverk fortsatte. Dette har resultert

i en betydelig reduksjon i antall elever pr. lærerårsverk og en økning i antall lærerårsverk pr. klasse. I 1990 var antall elever pr. lærerårsverk om lag 10, mens antall lærerårsverk pr. klasse var nærmere 2. I internasjonal sammenheng er Norge blant de land som har høyest lærertetthet. Fra et kostnadsmessig synspunkt framstår grunnskolen med kraftig kostnadsvekst. Driftsutgifter pr. elev i grunnskolen målt i 1990-kroner har i gjennomsnitt økt fra 23 408 kroner i 1980 til 34 814 kroner i 1990. Denne kostnadsveksten motsvares av en økning i lærerinnsats pr. elev, som de fleste vil betrakte som en økning i kvalitet. Standardheving i skolen er dels et resultat av statlige bestemmelser og sentrale avtaler, og dels av kommunale prioriteringer. Veksten i antall lærerårsverk pr. elev kan i stor grad forklares ut fra følgende forhold, jf. NOU 1995: 18 «Ny lov om lovgivning om opplæring»:

- Vekst i antall elever som mottar spesialundervisning
- Økning i antall fremmedspråklige elever og styrking av norsk og morsmålsopplæring for disse elevene
- Innføringen av mønsterplantimen
- Nedsatt leseplikt på barnetrinnet
- Reduksjon av klassedelingstallet
- Økning i tallet på elever som mottar livssynsundervisning
- Generelle styrkingstiltak

Reduksjon i antall elever pr. klasse forklarer bare en liten del av veksten i antall lærerårsverk (3-4 prosent). Det kan imidlertid være slik at nedgangen i elevtallet har frigjort ressurser som har blitt brukt til å forbedre kvaliteten på undervisningen. Sørensen (1994) viser bl.a. at de kommuner som har hatt størst reduksjon i elevtallet også har hatt den største økningen i antall lærerårsverk pr. klasse. Dette tyder på at reduksjonen i elevtallet i begrenset grad fører til endringer i skolestrukturen.

Skolestrukturen er nært knyttet til bosettingsmønsteret og er en vesentlig del av den lokale infrastruktur, og dermed en viktig del av det lokale selvstyret. Selv om en desentralisert skolestruktur er ressurskrevende, må lokalpolitikerne avveie disse kostnadene mot fordelene ved nærhet til skolen. Innføringen av inntektssystemet i 1986 ga kommunene større insitament til å tilpasse skolestrukturen til endringer i elevtallet. Selv om kostnadsveksten har vært sterk og kostnadene pr. elev varierer sterkt mellom kommunene, kan det ikke dras noen enkel konklusjon om et effektivitetsproblem.

Grunnskolen illustrerer også problemet med å måle resultatene av tjenesteproduksjonen. Skolen skal oppfylle en rekke målsettinger som det er vanskelig å evaluere. I sammenliknende studier mellom skoler og mellom land konsentrerer man seg ofte om ett aspekt, elevenes kunnskapsnivå. Det er av interesse at internasjonal forskning viser at det ikke er noen klar sammenheng mellom ressursinnsats (f.eks. målt ved driftsutgifter pr. elev eller lærerårsverk pr. elev) og elevprestasjoner (vanligvis målt med karakterer på standardiserte prøver). Man kan derfor ikke uten videre slutte at kostnadsøkningen i norsk grunnskole har gitt bedre elevprestasjoner. Det foreligger en svensk undersøkelse av sammenhengen mellom innsats (utgifter pr. elev) og elevprestasjoner på kommunenivå (NOU 1991: 28 «Mot bedre vitende»). Denne undersøkelsen viser at til tross for store forskjeller mellom svenske kommuner i utgifter pr. elev i grunnskolen, har det ikke vært mulig å finne systematiske forskjeller i elevprestasjoner mellom kommunene. Høye kostnader må da begrunnes med andre skolepolitiske forhold, som f.eks. ønsket om desentralisert skolestruktur. I litteraturen diskuteres manglende kostnadseffektivitet i en organisasjon som et resultat av at organisasjonens «eier» har manglende kontroll. I kommunesammenheng betyr det at velgerne gjennom sine folkevalgte representanter ikke har god kontroll på den utøvende tjenesteproduksjon i kommunen. Det er to

hovedgrunner til at slik kontroll kan være mangelfull, gitt at de folkevalgte ivaretar velgernes interesser på beste måte. For det første vil de folkevalgte ha mangelfull informasjon om tjenesteproduksjonen. F.eks. utøves helsetjeneste og eldreomsorg av personale med spesielle kvalifikasjoner som bruker sitt skjønn i behandlingen av sine klienter. Overprøving av dette faglige skjønn vil være svært vanskelig for enhver utenforstående. For det andre kan kostnadsineffektivitet følge av at enheter innen kommuneorganisasjonen oppnår strategiske fordeler i budsjettprosessen. Ulike typer bindinger og allianser i budsjettprosessen kan gi dyre tjenester. Finansieringssystemet kan påvirke budsjettprosessen når det foreligger spesiell finansiering for spesielle tjenester, f.eks. øremerkede tilskudd eller forhandlinger om nye prosjekter. Standardkrav m.v. fra statens side vil legge viktige føringer på lokale avveininger og prioriteringer. Særlig rettlighetslovgivningen som er betydelig utviklet de senere årene, vil kunne gi premisser som begrenser handlingsrommet for kostnadseffektive tilpasninger.

Finansiering kan også øke effektiviteten. Innføringen av poliklinikk-tilskuddet er et eksempel på hvordan finansieringssystemet kan utformes for å oppnå økt kostnadseffektivitet. Ved å behandle pasienter poliklinisk istedet for ved innleggelse på sykehus, bedres kostnadseffektiviteten i sykehussektoren. For hver pasient som behandles poliklinisk får fylkeskommunen refundert kostnadene. Ved vanlig innleggelse på sykehus må fylkeskommunene dekke hele kostnaden. På denne måten kan utformingen av finansieringssystemet skape vridninger i tjenesteproduksjonen som igjen kan føre til kostnadseffektivitet.

10.3.3 Prioriteringseffektivitet

Kommunene bidrar til prioriteringseffektivitet ved å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningens behov. Prioritering mellom tjenesteområder med utgangspunkt i lokalbefolkningens behov skal gi en desentraliseringsgevinst i forhold til et uniformt statlig tilbud. Desentraliseringsgevinsten innebærer en økning i velferd ved at den enkelte kommune og fylkeskommune varierer tjenestetilbudet etter variasjoner i lokale kostnads- og etterspørselsforhold. Et rammefinansieringssystem skal fremme prioriteringseffektivitet. En kommune vil vurdere omfanget av de forskjellige tjenester mot hverandre. Samtidig vil statlig styring, gjennom standard- og rettighetslovgivning, begrense muligheten for lokal prioritering og vil således også påvirke prioriteringseffektiviteten. En krone redusert bruk på ett område gir mulighet til en krone økt innsats på et annet. Svak prioriteringseffektivitet betyr at tjenstetilbudet er dårlig koblet til befolkningens behov gitt den økonomiske ramme.

Prioriteringen mellom kommunale og private tjenester er spørsmål om lokal beskatningsfrihet. Hvis den enkelte kommune eller fylkeskommune skal prioritere omfanget av kommunale tjenester mot omfanget av private tjenester, må den kunne bestemme omfanget av sine egne inntekter. Dette er diskutert nærmere i *"Beskatningsfrihet"* i kap. 7.7. Gevinsten i lokal tilpasning må vurderes mot ulempen ved at tjenestetilbudet blir forskjellig ut over landet. Dagens sentraliserte beskatningssystem kan begrunnes med at utjevning vurderes som viktigere enn lokal variasjon i tjenestetilbudet. Diskusjonen nedenfor avgrenses til prioritering mellom kommunale tjenester.

Rammefinansiering betyr at prioriteringene ikke skal påvirkes av økonomiske tilskuddsordninger. Prioritering er en lokal avveining av nytte og kostnader ved den enkelte tjeneste. Øremerkede tilskudd vil påvirke prioriteringen, fordi tjenester som mottar øremerkede tilskudd framstår som billigere for kommunen enn deres faktiske kostnader. Øremerkede tilskudd må altså begrunnes med at man ikke ønsker at tjenesteproduksjonen skal bestemmes av lokale avveininger alene.

Finansieringssystemet skaper prioriteringsproblemer hvis kommunesektoren kan påvirke sine finansielle betingelser ved strategisk atferd. Det vil gjelde om den enkelte kommune møter «myke budsjettskranker» dvs. kan påvirke sine rammeoverføringer. Et eksempel er at kommunen underprioriterer en sektor og oppnår tilleggsoverføringer som et resultat av dette.

Problemene med prioriteringseffektivitet og omstillinger kan illustreres ved å se på tjenestetilbudet i eldreomsorgen i kommunene. Eksemplet viser også problemene med å dra enkle konklusjoner om endringen i tjenestetilbudet. Gjennom 1980-årene skjedde det dramatiske endringer i befolkningens alderssammensetning. Antall elever i grunnskolen ble redusert med 20 prosent samtidig som antall eldre 67 år og over økte med 17 prosent. Dette endret etterspørselen etter kommunale tjenester, og utfordringen for kommunene har vært å vri sammensetningen av tjenestetilbudet fra grunnskole mot eldreomsorg. Tabell 10.2 viser at driftsutgiftene til pleie- og omsorgstjenesten pr. innbygger 67 år og over, har økt med omlag 19 prosent i perioden fra 1980 til 1992. Når det gjelder den aldersbetingede etterspørselen etter eldreomsorg, er det imidlertid viktig å skille mellom innbyggere 67-80 år og innbyggere 80 år og over. Det er hovedsakelig i de eldste årsklassene vi finner de gruppene av eldre som er mest avhengig av hjelp. Tabell 10.2 viser at antall innbyggere over 80 år økte med 37 prosent i perioden 1980 til 1992. Samtidig har antall plasser pr. 1000 innbygger over 67 år i institusjon, gått ned. En vekst i driftsutgiftene til pleie- og omsorg på nesten 19 prosent i perioden fra 1980 til 1987 viser at kommunene til en viss grad har klart å endre tjenestetilbudet i tråd med endringer i behov. Samtidig har det skjedd en endring i tilbudet innen eldreomsorg fra kostbare institusjonsplasser til rimeligere åpen omsorg. Tabellen viser at plasser i institusjon pr. innbygger 67 år og over har gått ned i perioden fra 1980 til 1992 og i forhold til antall innbyggere 80 år og over, er antall plasser redusert i hele perioden siden 1970. Utviklingen innenfor den institusjonsbaserte omsorgen motsvares av utbyggingen av den hjemmebaserte omsorgen. Fra 1970 til 1980 ble antall årsverk i hjemmesykepleien femdoblet.

Finansieringssystemet er en bakenforliggende faktor som indirekte kan påvirke kommunenes prioriteringer. Fram til 1984 ble hjemmesykepleien finansiert med 75 prosent av godkjente utgifter over trygdebudsjettet. Både somatiske sykehjem og hjemmehjelpstjenesten ble også delfinansiert ved en statlig prosent-refusjonsordning. Refusjonssatsen for disse tjenestene var imidlertid bare 50 prosent. Dette kan ha ført til en vridning av tjenestetilbudet mot hjemmesykepleien. Eksemplet viser at øremerkede tilskudd sannsynligvis påvirker prioriteringene, og dermed kan fremme prioriteringseffektivitet ved å fange opp behovet for voksende befolkningsgrupper. Datamaterialet i tabell 10.2 gir ikke grunnlag for sikre konklusjoner om kommunenes håndtering av prioriteringseffektivitet og omstilling. Andre forhold kan forklare økt behov for pleie- og omsorgstjenester utover aldersrelaterte behov. For det første har økt kvinnelig sysselsetting redusert omfanget av den private omsorgen. En nedgang i den private omsorgen vil, uansett vekst i antall eldre, føre til økt behov for kommunale tjenester innenfor eldreomsorgen. For det andre har det skjedd endringer i husholdningsstrukturen som har ført til flere aleneboende. Antall aleneboende 67 år og over økte med nesten 25 prosent i perioden fra 1980 til 1992, mens antall eldre 67 år og over økte med 18 prosent i samme periode. Brevik og Clausen (1993) har analysert sammenhengen mellom husholdningsstruktur og forbruk av omsorgstjenester og finner at eldre som bor alene har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester.

Tabell 10.2: Utviklingen i kommunal eldreomsorg. 1970-1992.

	1970	1980	1985	1987	1988	1990	1992	1995
Antall personer 67 år og over	430 068	525 000	570 673	589 683	598 044	611 719	620 000	621 786
Antall personer 80 år og over	86 723	122 000	141 688			159 425	167 000	
Antall aleneboende 67 år og over	112 032	178 631					222 482	
Plasser i institusjoner for eldre pr. 1 000 innbygger 67 år og over	73	78					75	70
Årsverk pr. institusjons plass		0,68					0,85	
Årsverk i hjemmesykepleien pr. 1 000 innbygger 67 år og over	1,5	6,3					10,3	
Årsverk i hjemmehjelpen pr. 1 000 innbygger 67 år og over	12,9	19,8					22,6	
Årsverk i pleie- og omsorg totalt pr. 1 000 innbygger 67 år og over		79					107	112
Driftsutgifter i kroner pr. innbygger 67 år og over [1)]		15 424	17 737	18 349	31 763	31 941	42 225	45 070

1) Det er brudd i statistikken i 1988 og 1992 som følge av oppgaveendringer mellom kommunene og fylkeskommunene. I 1988 ble ansvaret for somatiske sykehjem overført fra fylkeskommunene til kommunene og i 1992 ble ansvaret for psykisk utviklingshemmede overført fra fylkeskommunene til kommunene. Faste 1995-priser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Med omstillingsevne menes kommunenes evne til å endre omfang og sammensetning av tjenestetilbudet etter som befolkningens behov endres. Fevolden, Hagen og Sørensen (1992) har analysert kommunenes omstillingsbehov og omstillingsevne. Gjennom en spørreundersøkelse blant rådmenn og folkevalgte i kommunene stiller forskerne spørsmål om kommunenes evne til omstilling. Det er særlig to forhold som trekkes frem som viktige forklaringer på hvorfor omstillingen i kommunene går tregt. For det første er det trekk ved det kommunale beslutningssystemet. Rådmenn og politikere i denne undersøkelsen mener at det først og fremst er motstand fra komiteene og etatene som fører til dårlig omstillingsevne for kommunene. Årsaken til dette, mener forfatterne, kan være rekrutteringen til kommunestyrer og fylkesting. Offentlig ansatte er overrepresentert i de folkevalgte organene og kommunenes egne ansatte utgjør en høy andel av kommunestyrerepresentantene. Denne forklaringen sannsynliggjøres gjennom en undersøkelse av holdninger til kostnadseffektivitet avhengig av yrkesbakgrunn. Analysen viser at ansatte som jobber i egen kommune er mest skeptisk til kostnadseffektivisering og mener at

innsparinger vil føre til et dårligere tjenestetilbud. Den andre forklaringen på treghet i kommunenes omstillingsevne, er omfanget av statlige reguleringer. Det har vært en vekst i lovfesting av rettigheter til en del kommunale tjenester. Dette legger bindinger på ressursbruken og kan dermed bidra til å redusere omstillingsevnen. Selektive finansieringsordninger overfor enkelttjenester kan også redusere omstillinger ved å binde opp ressursbruk.

10.3.4 Veksten i brukerbetalingssatsene

Kommunene produserer tjenester til husholdningene og andre mottakere som det helt eller delvis kan kreves betaling for. Eksempler på brukerbetaling i kommuneforvaltningen er egenbetaling for barnehage, hjemmehjelp, legebesøk, leie for bruk av kommunale eller fylkeskommunale lokaler, egenbetaling for tekniske tjenester som vann, kloakk, renovasjon- og parkometeravgifter.

Kommunene har, innenfor rammen av gjeldende lover og forskrifter, stor frihet til å fastsette satser for egenbetaling på kommunale tjenester. En viktig begrensningen av kommunenes frihet gjelder virksomhet som har karakter av myndighetsutøvelse eller hvor kommunen langt på vei har monopol på tjenestene. For denne type tjeneste kommer selvkostprinsippet til anvendelse, det vil si at kommunene ikke kan ta en pris som overstiger produksjonskostnadene. Kommunenes inntekter fra brukerbetaling har økt de siste årene. Dette kan skyldes flere forhold. For det første kan økte inntekter skyldes at kommunen har satt opp satsene for egenbetaling. For det andre kan det tenkes at kommunen har økt omfanget og aktiviteten på de kommunale tjenestene. For det tredje kan det være at det er innført brukerbetaling på flere tjenester, og til slutt kan forbedring av kvalitet på kommunale tjenester føre til en økning i brukerbetalingssatsene.

Tabell 10.3: viser prosent årlig endring i brukerbetalingssatser for barnehage, hjemmebasert omsorg og kommunale avgifter knyttet til bolig fra 1990 til 1996.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Barnehager (kommunale)	19,2	3,0	4,3	3,4	4,0	4,2	2,8
Hjemmebasert omsorg 1)	7,0	2,0	-15,0	0,0	8,9	18,6	6,1
Avgifter knyttet til bolig:							
Renovasjon	6,3	3,6	5,1	6,0	4,6	5,2	6,9
Feiing	10,6	4,6	2,0	5,1	4,8	3,5	3,8
Vann		6,5	5,1	6,3	5,0	5,1	5,1
Kloakk		7,7	9,6	11,9	8,1	6,1	7,9
Vann og kloakk	12,5						
Konsumprisindeksen	4,1	3,4	2,3	2,3	1,4	2,4	
Prisindeks kommunalt konsum	3,2	4,1	1,6	1,1	2,5	3,6	

1) Endringstallene fra 1991 til 1992, fra 1993 til 1994, og fra 1994 til 1995 er påvirket av forskriftsendringer.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, juni 1996

Tabell 10.3 viser utviklingen i brukerbetalingssatser innenfor kommunal forvaltning i perioden 1989 til 1996. Oversikten er basert på data fra et utvalg av kom-

muner. Fra 1989 til 1996 økte barnehagetakstene med ca. 5,7 prosent i årlig gjennomsnitt, mens brukerbetalingssatsene for hjemmebasert omsorg økte med 3,5 prosent i årlig gjennomsnitt i samme periode. En sammenveiing av økningen for brukerbetalingssatsene innenfor tekniske tjenester viser at disse tjenestene økte med 6,8 prosent i årlig gjennomsnitt fra 1989 til 1996. En sammenveiing av satsene for de tjenesteområdene som inngår i tabellen innebærer en økning i brukerbetalingssatsene på om lag 6 prosent i årlig gjennomsnitt fra 1989 til 1996. Denne veksten er mer enn dobbelt så stor som den årlige gjennomsnittlige veksttakten for konsumprisindeksen.

Utviklingen i inntekter fra brukerbetaling på kommunale tjenester har de senere årene vært gjenstand for debatt. Statens kontroll med veksten i brukerbetalingssatsene ligger først og fremst i selvkostprinsippet og direkte statlig regulering av brukerbetalingssatsene. En fastlegging av prinsippet om selvkost ved betaling for kommunale tjenester, innebærer imidlertid ikke en garanti for at tjenestene produseres på en mest mulig effektiv måte. Hvorvidt veksten i brukerbetalingssatsene er et problem vil avhenge av graden av velgerkontroll i kommunen. I en kommunen med sterk velgerkontroll kan veksten i betalingssatsene være et ønske fra innbyggerne om bedre kvalitet på tjenestene som omfattes av brukerbetaling. På den annen side kan svak velgerkontroll føre til manglende kostnadseffektivitet som veltes over i brukerbetalingssatsene. Selvkostprinsippet ved betaling av kommunale tjenester er ikke en garanti for at tjenestene produseres på en mest mulig effektiv måte. Selvkostprinsippet som norm for fastsettelse av brukerbetaling innebærer at kommunene, i prinsippet, kan velte kostnadene ved en ineffektiv tjenesteproduksjon over på brukerne. Slik dagens system for brukerbetalte tjenester fungerer, kan det være problematisk at den enkelte innbygger har liten oversikt over i hvilken grad utviklingen i betalingssatser skyldes ineffektiv tjenesteproduksjon og i hvilken grad utviklingen skyldes kvalitetsforbedring. For en del tjenester kan den enkelte bruker avveie kostnadene i forhold til nytten av tjenesten. Det er imidlertid en del tjenester, spesielt innenfor teknisk sektor, som er obligatoriske og hvor kommunen har monopol.

En uønsket vekst i brukerbetalingssatsene skyldes ikke nødvendigvis svak velgerkontroll, men kan være et resultat av det økonomiske opplegget fra staten. I forbindelse med statsbudsjettarbeidet anslås veksten i kommunesektorens inntekter fra brukerbetaling. Dersom det fra statens side er lagt opp til en sterk vekst i brukerbetalingen kan kommunene føle seg tvunget til å sette opp egne satser.

En sterk vekst i brukerbetalingssatsene kan påvirke inntektsfordelingen mellom personer fordi tjenesteproduksjonen finansieres etter bruk og ikke etter evne. Dette kan føre til at personer med lav inntekt bruker en større andel av sin disponible inntekt til å finansiere bruk av kommunale tjenester enn personer med høy inntekt. Ettersom en del av de kommunale og fylkeskommunale tjenestene er sentrale velferdstjenester, kan staten ha målsettinger om tilgjengelighet for alle. Brukerbetalingsordninger kan komme i konflikt med slike målsettinger. Mål om tilgjengelighet for alle uavhengig av inntekt kan tilsi sterk subsidiering av tjenester, eventuelt i kombinasjon med inntektsgraderte betalingssatser.

Tjenester som delvis er brukerfinansiert blir også subsidiert med offentlige midler ut fra andre hensyn enn fordelingspolitikk. Et eksempel er barnehager hvor målsettinger som likestilling, behovet for kvinnelig arbeidskraft og pedagogisk tilbud til små barn kan nødvendiggjøre et statlig og kommunalt engasjement.

10.4 FORDELING

De kommunale og fylkeskommunale beskatningsformene i dagens system innebærer store skjevheter i skattegrunnlaget mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Skjevhetene i skattegrunnlaget mellom kommunene og mellom fylkeskommunene er i særlig grad knyttet til bedriftsskatten og naturressursskatten. Naturressursskatten er en kompensasjon for ulemper knyttet til utbygging av kraftverk i kommunen. Skjevheter i skattegrunnlaget for naturressursskatten er derfor i tråd med forutsetningene for denne skatten. Når det gjelder bedriftsskatten, er skjevheter i skattegrunnlaget mindre ønskelig. Formålet med kommunal og fylkeskommunal bedriftsskatt er knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes rolle ved tilrettelegging for næringsvirksomhet. Skattefundamentet for bedrifter er imidlertid svært skjevt fordelt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. For inntektsåret 1994 varierte utliknet inntektsskatt på bedrifter med forholdet 20:1. I nærmere halvparten av kommunene ligger inntektsskatten fra bedrifter mellom 25 og 75 prosent av landsgjennomsnittet. I utgangspunktet fører dette til store forskjeller i skatteinntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Bedriftsskatten varierer noe mindre mellom fylkeskommunene enn mellom kommunene. De store forskjellene i skattegrunnlag blir, i dagens system, delvis utjevnet gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet. Valg av utjevningsgrad i inntektsutjevningen må imidlertid avveies mot andre hensyn som tilsier mindre utjevning. Det er en målkonflikt når det gjelder valg av utjevningsgrad, mellom fordeling på den ene siden og hensynet til den lokale forankringen på den andre siden. Jo sterkere inntektsutjevning, desto svakere er koblingen mellom kommunenes inntekter og eget skattegrunnlag.

Dersom variasjonene i inntektsgrunnlaget ikke utjevnes, vil dette føre til store forskjeller i tjenestetilbudet mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Hensynet til likhet mellom innbyggerne tilsier derfor høy utjevningsgrad i inntektsutjevningen. Dette vil kunne gi kommunene like muligheter i forhold til tjenesteproduksjonen. På den andre siden vil en høy grad av inntektsutjevning mellom kommunene innebærer svakere kobling mellom kommunenes inntekter og eget skattegrunnlag. Konsekvensen av dette kan være redusert lokalpolitisk interesse og svakere insentiver til å drive næringsutvikling, eller på annen måte gjøre kommunen mer attraktiv som bosted. Inntektsutjevningen i inntektssystemet er endret med virkning f.o.m. budsjettåret 1997, jf. *"Statlige overføringer"* i kap. 4.3. Den nye inntektsutjevningen innebærer en høyere utjevningsambisjon. På sikt legges det opp til at 90 prosent av forskjellene mellom eget skattegrunnlag og 110 prosent av landsgjennomsnittet kompenseres for kommunene. Gjennom å heve referansepunktet fra 96,2 til 110 prosent av landsgjennomsnittet har man søkt å ivareta fordelingshensyn mellom kommunene. Kompensasjonsgraden ble redusert fra 100 prosent til 90 prosent, og på denne måten øker den lokale forankringen slik at hensynet til lokalpolitiske interesser og stimulans til næringsutvikling ivaretas. Til tross for at kompensasjonsgraden er redusert for å sikre den lokale forankringen, foretas det en større inntektsutjevning i det nye systemet. Det kan derfor stilles spørsmålstegn ved hvorvidt koblingen mellom kommunenes inntekter og eget skattegrunnlag er god nok. Høy overføringsavhengighet kan redusere den lokale forankringen som er et viktig fundament for utviklingen av det lokale selvstyret. Høye utjevningsambisjoner, og dermed høy overføringsavhengighet kan også skape uheldige spillsituasjoner, jf. *"«Myke budsjettskranker»"* i kap. 10.2.3.

10.5 MAKRO-ØKONOMISK STYRING

10.5.1 Forutsigbarhet

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens inntekter. Denne veksten 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 skatteinntekter og brukerbetaling inngår med anslag på veksten i det kommende budsjettår. Skatteinntektene anslås på bakgrunn av fastsatt skattøre, samt anslag på lønns- og sysselsettingsutviklingen. Anslagene over skatteinntektene som utarbeides for et budsjettår er usikre. Dette gjelder både anslag utarbeidet av den enkelte kommune og fylkeskommune, og makroanslag for kommunesektoren som utarbeides av Finansdepartementet. Det er en klar tendens til at veksten i kommunesektorens skatteinntekter undervurderes. En av flere årsaker til dette er anslagene for lønnsveksten. Disse antas å være retningsgivende for partene i arbeidslivet og har derfor et visst normativt preg. Det er vanlig at kommuner og fylkeskommuner i budsjettarbeidet tar utgangspunkt i de skatteanslagene som er lagt til grunn i opplegget for kommunesektoren samlet. Det vil derfor være en tilsvarende feilkilde for skatteanslagene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Men det er også vanlig at lønnsforutsetningene i statsbudsjettet benyttes i kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter. I den grad uforutsett skattevekst skyldes uforutsett lønnsvekst er disse systematiske undervurderingene av liten betydning for den enkelte kommune og fylkeskommune.

En stor del av usikkerheten i Finansdepartementets anslag for kommunesektorens skatteinntekter er knyttet til bedriftsskatten. Reglene for fastsetting av skattegrunnlaget er mer innviklet enn for forskuddspliktige og dette kan medføre forskyvninger av skatteinntektene fra et år til et annet. Veksten i skatteinntektene fra etterskuddspliktige for inntektsåret 1993, forklarer nærmere halvparten av veksten i skatteinntektene i 1994 utover anslått skattevekst. Usikkerheten i skatteanslagene skaper problemer både på statlig og kommunalt nivå. For staten vil en uforutsett utvikling i skatteinntektene medføre problemer for den makroøkonomiske styringen. Det har sammenheng med at en uforutsett økning i kommunenes skatteinntekter ofte vil falle sammen med en underliggende vekst i økonomien. Skatter fra husholdninger og næringsliv er stabiliserende elementer i finanspolitikken som har en dempende virkning på etterspørselen i økonomien. Skattenes virkning som automatisk stabilisator i finanspolitikken svekkes dersom økte skatteinntekter «lekker ut» igjen gjennom økt kommunal aktivitet. Av hensyn til den makro-økonomiske styringen er det derfor viktig at den årlige tilførselen av skatter til kommunesektoren blir mer forutsigbar. Usikre skatteanslag kan også skape vanskeligheter for den økonomiske planleggingen i den enkelte kommune. Store svingninger i inntektene fra år til år kan skape problemer for økonomistyringen og budsjettoppfølgingen. Inntektene fra skatt utgjør 45 prosent av kommunesektorens inntekter. Det er viktig for innbyggerne at det er stabilitet i tjenestetilbudet fra år til år. Dette gjør det nødvendig med stabile inntekter over tid. Store svingninger i kommunesektorens skatteinntekter kan føre til uønskede svingninger i tjenestetilbudet.

I forbindelse med ny kommunelov i 1992 ble det innført krav om obligatorisk økonomiplan i kommunene og fylkeskommunene. Økonomiplanen skal omfatte data fra siste års regnskap, inneværende års budsjett og de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal være et instrument for å gi kommunene og fylkeskommunene bedre oversikt over den økonomiske handlefriheten og å foreta prioriteringer av ressursbruken på ulike formål. Det har bidratt til å gjøre økonomiforvaltningen i den

enkelte kommune og fylkeskommune mer robust overfor svingninger i skatteinntektene. Når det gjelder skatteveksten i en kommune, vil den avhenge av både den generelle skatteveksten og av spesielle forhold i kommunen. Det er store forskjeller i skatteinntekter mellom kommunene som følge av ulikt skattegrunnlag. Endringer i skattegrunnlaget vil også være forskjellig som følge av ulik næringsutvikling. Generelt er det slik at ulikheter mellom kommunene når det gjelder nivå og utvikling i skatteinntekter får gjennomslag på utviklingen i kommunens inntekter.

En uforutsett utvikling i kommunesektorens skatteinntekter kan få utilsiktede konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder sammensetning av inntektene. Noen kommuner får størsteparten av sine inntekter fra rammeoverføringer fra staten, mens andre kommuner får størsteparten av sine inntekter fra skatt. For den enkelte kommune er det derfor viktig hvorvidt det er overføringene eller skatteinntektene som vokser mest. En uforutsett vekst i skatteinntektene vil som regel medføre at overføringsavhengige kommuner får en svakere inntektsutvikling enn kommuner med en større del av inntektene i form av skatt. Denne problemstillingen er imidlertid større på kort sikt enn på lang sikt. På lang sikt vil ulik utvikling i skatt og rammetilskudd, som følge av forskjeller i nivå på skatteinntektene og ulik utvikling i skattegrunnlaget dempes gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet.

For å hindre en sterkere vekst i kommunesektorens samlede inntekter enn forutsatt, kan staten redusere rammeoverføringene til kommunene i løpet av budsjettåret. Dette ble f.eks. gjort i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 1996. En reduksjon i rammoverføringene kan være et godt virkemiddel for å påvirke utviklingen i kommunesektorens samlede inntekter, men vil forsterke den relativt svake inntektsutviklingen for overføringsavhengige kommuner. Det kan derfor være vanskelig å unngå at en uforutsett skattevekst resulterer i en sterkere inntektsvekst enn forutsatt.

En uforutsett skattevekst kan altså både føre til at overføringsavhengige kommuner får en liten andel av den inntektsveksten som tilføres kommunesektoren i løpet av året, i tillegg til at disse kommunene kan få redusert sine inntekter som følge av statens makro-økonomiske styring av kommunesektorens samlede inntekter. Som nevnt over er fordelingsproblemene knyttet til en uforutsett vekst i kommunesektorens skatteinntekter først og fremst et kortsiktig problem. Gjennom det inntektsutjevnende tilskuddet får kommunene kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt og gjennomsnittlig skatteinntekt for landet. En kommune som opplever skattesvikt vil imidlertid først få kompensert dette gjennom inntektssystemet to år etter. Kommunen kan derfor oppleve at en svikt i skatteinntektene faller sammen med en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet. Når skatte- og inntektsveksten blir sterkere enn forutsatt, vil dette som regel få konsekvenser for det påfølgende budsjettåret. I praksis vil dette skje ved at staten reduserer de kommunale og fylkeskommunale skattørene, jf. *"Virkemidler"* i kap. 10.5.2. Ved å redusere skattørene kan staten for det første hindre at den uforutsette inntektsveksten videreføres. For det andre vil lavere skattøre, innenfor en gitt ramme for kommunesektorens inntekter, gi rom for økte rammeoverføringer. På denne måten kan en sikre at overføringsavhengige kommuner får samme inntektsutvikling som andre kommuner.

10.5.2 Virkemidler

Staten styrer omfanget av aktiviteten i kommunene ved å styre ressurstilførselen. For det første fastsetter Stortinget skattereglene som gjelder skatt til kommunene og

fylkeskommunene. Disse reglene definerer kommunesektorens skattegrunnlag. Stortinget vedtar også hvert år størrelsen på kommunenes og fylkeskommunenes skattører for forskudds- og etterskuddspliktige. For det andre bestemmer Stortinget hvert år størrelsen på rammetilskuddene og de øremerkede tilskuddene til kommunesektoren. Gjennom fastsetting av skattørene og størrelsen på tilskuddene har staten kontroll med nærmere 85 prosent av kommunesektorens inntekter.

Det er Regjeringen og Stortingets oppgave å påse at aktiviteten i kommunesektoren til enhver tid er innenfor det som er samfunnsøkonomisk forsvarlig. I forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet anslås hvert år størrelsene på kommunesektorens ulike inntektskomponenter. Det mest presise virkemiddelet staten har i forhold til styring av ressurstilgangen, er fastsettelsen av størrelsen på rammeoverføringene. I kommuneøkonomiproposisjonen gis det signal om nivået på rammetilskuddet i det etterfølgende budsjettår.

Når det gjelder skatt, har staten de siste årene også gitt signaler i kommuneøkonomiproposisjonen om nivået på skatteinntektene det etterfølgende budsjettåret. Pga. usikkerheten i skatteanslagene, er det ikke mulig å fastsette skattøren om våren. Skattøren fastsettes derfor i statsbudsjettet om høsten, slik at kommunesektoren med de skatteanslag som legges til grunn i statsbudsjettet får det skattenivået i budsjettåret som er varslet i kommuneøkonomiproposisjonen. Dette betyr at de to viktigste inntektskomponentene for kommunesektoren, skatt og rammetilskudd, er klarlagt allerede ved Stortingets behandling av kommuneøkonomiproposisjonen i juni. Dette gir et godt grunnlag både for statens styring av totalrammene for kommunesektoren og for fordelingen av disse, og det gir et godt grunnlag for kommunesektorens eget plan- og budsjettarbeid.

Denne kombinasjonen av godt grunnlag for makroøkonomisk styring, fordeling og forutsigbarhet for kommunalt budsjettarbeid, forutsetter at det ikke blir vesentlige endringer i totalramme og fordeling av denne på ulike inntektskomponenter i statsbudsjettet i forhold til de signaler som er gitt ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen. For budsjettåret 1997 ble ikke denne forutsetningen oppfylt. Stortinget la ved budsjettbehandlingen opp til relativt store endringer både i totalramme og fordeling. I tillegg kom avklaringen av kommuneopplegget svært sent. Dette skapte betydelige problemer for kommunenes budsjettarbeid. Det er utvalgets oppfatning at det er behov for virkemidler til å styre kommunesektorens økonomiske totalramme og fordeling av denne. Kommunesektoren har ansvar for sentrale velferdsoppgaver og det er viktig at det er stabilitet i inntektsgrunnlaget. Utvalget legger også vekt på at kommunesektoren bør få avklart rammebetingelsene for sitt budsjettarbeid så tidlig som mulig. Angivelse av totalramme og fordelingen av denne på skatt og rammetilskudd i kommuneøkonomiproposisjonen gir kommunesektoren det beste budsjetteringsgrunnlaget. Oppfølging av disse signalene krever at skattøren brukes som virkemiddel i statsbudsjettet for å treffe de anslag som er gitt ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen.

10.5.3 Samsvar mellom ramme og oppgaver

Det finansielle ansvarsprinsipp har vært stadfestet som et bærende prinsipp for vurderingen av funksjons- og utgiftsfordelingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren de senere årene. Dette innebærer at det forvaltningsnivå som er tillagt ansvaret for oppgaveløsningen, og som dermed har herredømme over utgiftene, også bør ha et vesentlig økonomisk ansvar. Gjennom innføringen av inntektssystemet fikk kommunesektoren større økonomisk ansvar for de oppgavene de hadde det praktiske ansvaret for. Kommunesektoren har imidlertid fått ansvar for stadig flere sentrale velferdsoppgaver de senere årene. Dette har skapt et økende forventning-

spress overfor kommuner og fylkeskommuner, både fra innbyggerne og fra staten, når det gjelder omfang og kvalitet på tjenesteproduksjonen. Demografiske endringer fører også til økt press på kommunesektoren, i særlig grad gjelder dette tjenester knyttet til eldreomsorgen.

Fra statens side er det ønskelig å stimulere kommunesektoren til økt kostnadseffektivitet. Dette innebærer at ved overføringer av oppgaver fra staten til kommunesektoren vil det kunne ligge krav om økt kostnadseffektivitet i tjenesteproduksjonen. Det er ofte uenighet mellom staten og kommunesektoren når det gjelder spørsmålet om samsvar mellom oppgaver og ressurser. Det er grunn til å anta at denne uenigheten alltid vil være der i større eller mindre grad. En slik uenighet kan imidlertid skape uheldige spillsituasjoner fordi staten vil ha insentiver til å pålegge nye oppgaver til kommunesektoren med krav om kostnadsbesparelser og økt kostnadseffektivitet. På den andre siden vil kommunesektoren ha insentiver til å presse frem flere ressurser fra staten med det argument at det pålegges nye oppgaver uten at ressursene følger med.

Problemer knyttet til ulik oppfatning mellom staten og kommunesektoren, av forholdet mellom oppgaver og ressurser, gjelder både ved nye reformer som legges til kommunesektoren og for underliggende kostnadsvekst i eksisterende oppgaver. Ved kongelig resolusjon 6. mai 1994 nedsatte derfor Regjeringen et teknisk beregningsutvalg (Kostnadsberegningsutvalget) som skulle kostnadsberegne særskilte reformer, tiltak og prosjekter og utarbeide en generell veiledning i bruk av nyttekostnadsanalyser. Kostnadsberegningsutvalget har særlig hatt en funksjon i forbindelse med nye reformer innenfor utdanningssektoren, som f.eks Reform94 (lovfestet rett til videregående opplæring for innbyggere mellom 16 og 19 år) og Reform97 (skolestart for 6-åringer).

Utviklingen i frie inntekter (skatt og rammetilskudd) viser at kommunesektoren har hatt en sterk vekst også når det korrigeres for statens kompensasjon for endringer i oppgavefordelingen mellom de ulike forvaltningsnivåene. I perioden fra 1989 til 1996 anslås veksten i kommunesektorens frie inntekter til 7,3 prosent etter at det er tatt hensyn til prisutvikling og den kompensasjon som er gitt for endringer i sektorens oppgaver (Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996). Statens krav om utbygging av oppgaver som kommunesektoren allerede har ansvar for korrigeres det ikke for. Omfanget av øremerkede tilskudd over fagdepartementenes budsjetter kan forsterke de ulike oppfatningene mellom staten og kommunesektoren når det gjelder forholdet mellom oppgaver og ressurser. Mange øremerkede tilskudd krever en viss egenandel fra kommunene. Dette innebærer at kommunesektoren må bruke en del av sine frie inntekter for å kunne utløse øremerkede tilskudd fra staten. Dersom omfanget på øremerkede tilskudd øker sammen med press fra fagdepartementene, kan dette øke konfliktnivået mellom staten og kommunesektoren.

Forholdet mellom ressurser og oppgaver vil alltid være gjenstand for diskusjon mellom staten og kommunesektoren. Det vil alltid være et spenningsforhold mellom sentralt og lokalt nivå. Spørsmålet aktualiseres både i forbindelse med gjennomføringen av reformer og vurdering av underliggende kostnadsvekst i eksisterende oppgaver. Dette spenningsforholdet må kommunesektoren og staten leve med uten at dette oppfattes som en konfliktsituasjon, som skaper mistillit mellom partene. Utvalget mener likevel det er viktig å bedre samarbeidsklimaet mellom staten og kommunesektoren slik at det i større grad kan oppnås en felles forståelse for hva det koster å gjennomføre nye reformer og nye oppgaver, samt videreutvikling av eksisterende oppgaver.

10.6 OPPSUMMERING

Utformingen av finansieringssystemet utgjør en del av rammebetingelsene for kommuner og fylkeskommuner, som legger til rette for kommunesektorens utøvelse av det lokale selvstyret, tjenesteproduksjon og samfunnsbygging. Rammebetingelsene er også etablert av nasjonale hensyn om makroøkonomisk stabilitet, regional balanse, effektiv ressursbruk og likeverdig tjenestetilbud. Rammebetingelsene kan være mer eller mindre gunstige for å fremme samfunnsmessige målsettinger på disse områder. Men det er ingen direkte sammenheng mellom rammebetingelsene og realisering av samfunnsmessige mål om stabilitet og utjevning, tjenestetilbud og samfunnsutbygging. Politiske og administrative organer i kommuner og fylkeskommuner fyller det lokale selvstyret med innhold, og tilsvarende organer nasjonalt fastlegger de løpende finansielle betingelser. Politiske beslutninger og administrativ gjennomføring nasjonalt og lokalt bestemmer hvordan tjenestetilbudet og samfunnsutbyggingen faktisk vil være. Det følger av dette at forbindelseslinjene mellom finansieringssystemets utforming og realisering av samfunnsmessige mål vil være indirekte.

Utvalget har tatt utgangspunkt i samfunnsmessige mål om lokalt selvstyre, effektiv ressursbruk, makroøkonomisk styring og inntektsfordeling. For å fremme disse mål må finansieringssystemet gi gode styringsbetingelser for kommuner, fylkeskommuner og stat. Utvalget vil peke på tre hovedutfordringer i dagens system:

For det første gir dagens system begrenset lokal forankring av kommunesektorens finansiering. Statlige overføringer utgjør en stor del av inntektene, og en stor del av disse kommer som øremerkede tilskudd. Størstedelen av skatteinntektene kommer fra inntektsskatten, hvor skattegrunnlaget deles mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og hvor skatteinntektene i praksis fordeles etter nasjonalt bestemte skatteregler. Inntektsutjevningen i inntektssystemet gjør at endring i lokalt inntektsgrunnlag har liten betydning for skatteinntektene for de fleste kommuner. De aspekter som ivaretar lokal forankring i dag er først og fremst brukerbetalingen og den begrensede eiendomsskatten. Siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet lovens maksimale skattesatser i inntekts- og formuesbeskatningen. Det vil være en motsetning mellom sterkere lokal forankring på den ene side og hensynet til stabile inntekter, rettferdig fordeling og makroøkonomisk styring på den andre. Det er en utfordring å finne fram til finansieringsordninger som i større grad kombinerer disse målsettinger.

For det andre innebærer dagens system ustabile inntekter for den enkelte kommune og fylkeskommune og mangelfull makroøkonomisk styring. Store svingninger i kommunesektorens skatteinntekter fra år til år er et problem for den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren og til en viss grad også for den økonomiske planleggingen i kommunene. Ustabiliteten henger sammen med at størstedelen av skatteinntektene er fra inntektsskatten, at inntektsgrunnlaget er konjunkturavhengig, og at inntektsskatteendringer direkte påvirker den løpende skatteinngang. Ustabiliteten gjelder spesielt selskapsskatten.

Det er utvalgets vurdering at tiltak som kan øke stabiliteten i kommunesektorens finansiering vil være en fordel både for staten og kommunesektoren.

For det tredje er det uklare ansvarsforhold mellom kommunesektor og stat. Det følger i stor grad av at nasjonale velferdstjenester dominerer i kommunenes tjenestetilbud. Utformingen av grunnskolen, videregående skole, eldreomsorgen, primærhelsetjenesten og sykehusene er både et lokalt og et nasjonalt anliggende. Nasjonalt fastlegges målsettinger for omfang og innhold av tjenestene, og overføringssystemet skal sikre det finansielle grunnlag for likeverdig tilbud over hele

landet. Lokale valg i utformingen gjelder spesielt lokalisering av skoler, institusjoner og sykehus, og også prioriteringen av ressursbruken mellom dem.

Finansieringssystemet ble reformert med det nye inntektssystemet i 1986 for å skape klarere ansvarsforhold. Rammestyring er et hovedprinsipp. Dersom lokaldemokratiet fungerer tilfredsstillende, vil dette gi tjenestesammensetning med standard, tilgjengelighet og fordeling som gjenspeiler innbyggernes ønsker og lokale kostnadsforhold. Dette bidrar til prioriteringseffektivitet og realisering av desentraliseringsgevinster ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale forhold. Systemet gir også kommunene insentiver til å holde kostnadene nede. Det skyldes at effektiviseringstiltak som reduserer enhetskostnadene ikke påvirker overføringene til den enkelte kommune. Økt kostnadseffektivitet vil følgelig gi større tjenesteproduksjon innenfor en gitt økonomisk ramme. I praksis gir imidlertid systemet kontinuerlig konflikt mellom stat og kommunesektor. Konflikten handler dels om hvor detaljerte premisser staten skal legge for den kommunale tjenesteproduksjonen gjennom rettighetslovgivning, standardkrav m.v., og dels om den samlede økonomiske ramme som bestemmes av skattøren og overføringer. Siden inntektene er eksterne har kommunesektoren all grunn til å kreve mere ressurser. På den andre siden kan staten pålegge kommunesektoren nye oppgaver med henvisning til dekning innen rammen. På lokalt plan kan høy grad av overføringsavhengighet mellom staten og kommunesektoren bidra til uklare ansvarsforhold og føre til strategisk tilpasning i forholdet til statlige myndigheter. På nasjonalt plan synes det å være mangelfull avklaring av de økonomiske forutsetningene for gamle og nye oppgaver. Ansvarsuklarhet gjelder også de enkelte tjenester. Det er spesielt synlig for tjenester som delvis finansieres ved øremerkede tilskudd eller etter avtaler med staten og tjenester som drives etter detaljerte forskrifter.

Utvalget mener at finansieringssystemet kan reformeres for å bedre arbeids- og ansvarsdelingen mellom stat og kommunesektor.

KAPITTEL11

Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem

11.1 INNLEDNING

Dagens kommunefinansiering kan karakteriseres som et blandingssystem hvor man har søkt å forene ønsket om lokal forankring, utjevning av tjenestetilbud og makroøkonomisk styring.

Lokal forankring er søkt sikret ved at kommunene og fylkeskommunene har finansiering fra lokale skattekilder. Etter Stortingets vedtak om ny kraftverksbeskatning vil kommunene fra 1998 ha skatteinntekter fra skatt på alminnelig inntekt (personer og selskaper), skatt på formue (personer), naturressursskatt (kraftforetak) og eiendomsskatt (personer og selskaper). Fylkeskommunene har skatt fra alminnelig inntekt (personer og selskaper) og naturressursskatt, men er ikke gitt tilgang på skatt fra formue og eiendom. Det er gitt lokal beskatningsrett både for kommuner og fylkeskommuner, ved at de kan bestemme skattesats for alminnelig inntekt fra personer innen et intervall. Siden 1979 har alle kommuner og fylkeskommuner benyttet høyeste sats. Kommunene er gitt lokal beskatningsrett for eiendomsskatt innen et intervall, og skattesatsen varierer mellom de kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. I tillegg kan kommunenes finansiering sies å være lokalt forankret ved at brukerbetaling benyttes for en rekke tjenester. Også brukerbetalingen varierer mellom kommunene.

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

Ivaretagelse av lokal forankring og nasjonale hensyn samtidig er vanskelig. Dette dilemma er særlig sterkt fordi nasjonale velferdstjenester med sterke utjevningsmål utgjør en dominerende del av kommunesektorens oppgaver. Som diskutert i *"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10 er det svakheter ved finansieringssystemet både når det gjelder lokal forankring, realisering av nasjonale målsettinger og makroøkonomisk styring. Videre er dagens spenningsforhold mellom kommunesektoren og staten et problem fordi det svekker oppslutningen om gjennomføringen av offentlig politikk. Analysen av reformbehovet peker derfor ikke mot noen entydig reform. Det er ønskelig å forbedre både lokal forankring, ansvarsforholdet mellom kommunesektor og stat, og makroøkonomisk styring. For å klargjøre valgene vil utvalget først redegjøre for mulige alternativer som mer rendyrket søker å ivareta de to hensyn.

11.2 SENTRALISERTE OG DESENTRALISERTE FINANSIERINGSMODELLER

Gitt at blandingsmodellen har svakheter både når det gjelder lokal forankring og nasjonal kontroll, kan det være ønskelig å etablere en mer entydig finansieringsmodell. Her redegjøres kort for et mer sentralisert og et mer desentralisert alternativ.

Dagens system kan betraktes som en relativt sentralisert modell hvor de elementer som skal sikre lokal forankring er av liten betydning. Skatten tildeles kommunene etter nasjonale regler og gjennom et omfattende utjevningssystem, og det er et komplisert system for beregning og fordeling av skatten. Fra et lokalt synspunkt er det følgelig liten forskjell mellom kroner mottatt som overføring eller som skatt. Siden skattefinansieringen likevel har ulemper både i form av ustabilitet og fordelingsskjevhet, kan det argumenteres for et system hvor skattefordelingen til kommuner og fylkeskommuner avvikles og at de får sine inntekter i form av overføringer. En sentralisert modell kan innebære at kommunesektoren fullfinansieres (eventuelt bortsett fra brukerbetalingsordninger) ved overføringer. Det sikrer full nasjonal kontroll med omfanget og fordelingen av kommunesektorens inntekter. På lokalt nivå kan det gi stabile rammebetingelser for virksomheten. Et sentralisert system kan begrunnes med at kommuner og fylkeskommuner først og fremst har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som skole, helse og eldreomsorg, og at det er viktig at staten sikrer finansieringen av disse og et likeverdig tjenestetilbud ut over landet.

Utvalget mener det er betydelige svakheter ved en sentralisert modell, og vil ikke anbefale at skattefinansieringen av kommuner og fylkeskommuner elimineres. Det vil bryte med en viktig forutsetning for det kommunale selvstyret. Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for å utvikle sine områder i bred forstand, også med hensyn til næringsliv og arbeidsplasser. Det bør være en sammenheng mellom lokal næringsutvikling og kommunenes inntektsutvikling, slik at kommunene kan høste gevinster av god infrastruktur og godt tjenestetilbud. Viktige deler av kommunenes tjenestetilbud er lokale fellesoppgaver og det er generelt ønskelig at innbyggerne deltar i finansieringen av dem i fellesskap gjennom skatt. Koblingen mellom nytte og betaling av tjenester er en viktig begrunnelse for desentralisert oppgaveløsning. Selv om store deler av kommunesektorens virksomhet kan beskrives som ansvar for nasjonale velferdstjenester, bestemmes utformingen av disse lokalt med store konsekvenser for nytten av tjenestene og kostnadene ved dem, f.eks. valg av skolestruktur. Så lenge disse beslutninger er en vesentlig del av lokaldemokratiet, må finansieringen av de nasjonale velferdstjenester avveies mot andre lokale oppgaver.

Det er mulig å tenke seg en mellomløsning hvor nasjonale velferdstjenester «fullfinansieres» av statlige overføringer, mens de lokale oppgaver finansieres av lokalt skattegrunnlag. Når nasjonale velferdstjenester har viktige lokale aspekter, som beslutningen om lokalisering av skoler og helseinstitusjoner, er det imidlertid ikke et klart skille mellom finansiering av nasjonale velferdstjenester og finansiering av lokale oppgaver. Sektorvis finansiering av tjenestene kan gjøre det vanskelig å ivareta både prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. En slik klar todeling av finansieringen er derfor ikke aktuelt.

På den andre siden kan også dagens system beskrives som en desentralisert modell med nasjonale kontrollelementer. Kommuner og fylkeskommuner har i dag frihet til å sette ned skattøren for inntektsskatten innen et intervall, og kommunene har avgrenset beskatningsrett for eiendomsskatten. En desentralisert modell kan bygge på et hovedprinsipp om at kommunesektorens oppgaver skal finansieres av lokale skatteinntekter. I et slikt opplegg må begrensningene på den lokale beskatningsrett fjernes. En desentralisert modell kan forstås slik at kommunene må kunne

velge egne skatteformer og skattesatser, og overføringene må spille en betydelig mindre rolle. Et desentralisert system kan begrunnes med at det er ønskelig å skape forskjellige kommunetilbud ut over landet. Lokale finansieringsvalg gjør at kommunene kan velge forskjellig omfang av tjenestetilbudet.

Utvalget vil ikke anbefale en desentralisert modell hvor kommunene fritt kan velge sin skattefinansiering. En slik løsning vil lett gi et komplisert skattesystem, og personer og bedrifter vil møte forskjellige skattebetingelser i forskjellige kommuner. Den nasjonale kontroll og tilpasning av kommunesektorens økonomiske rammer vil svekkes og dermed vanskeliggjøre myndighetenes konjunkturregulering. Utvalget stiller seg også tvilende til at begrunnelsen for den desentraliserte modell, ønsket om variasjon, er i samsvar med nasjonale målsettinger for kommunesektorens tjenester – som grunnskole og eldreomsorg. Man kunne tenke seg at fri skattefinansiering kombineres med et omfattende utjevningssystem, men sterk utjevning vil kunne gjøre de lokale skattevalg lite reelle.

Det er mulig å tenke seg andre former for desentralisering, spesielt ved at kommunale tjenester privatiseres. Man kan også desentralisere ved omfattende bruk av brukerbetaling eller ved ordninger hvor «penger følger klient». Utvalget vil ikke gå inn på finansieringsformer som krever betydelig omorganisering av tjenester.

Utvalget konkluderer med at finansieringssystemet også i framtiden bør være et blandingssystem, hvor lokal skattefinansiering kombineres med statlige overføringer innenfor rammebetingelser satt av makroøkonomiske og fordelingsmessige hensyn. Reformbehovet tilsier imidlertid at det gjøres endringer både i skattefinansieringen og forholdet mellom stat og kommunesektor.

11.3 VALG AV SKATTEGRUNNLAG FOR KOMMUNENE

11.3.1 Valg av lokale skatter

Utvalget betrakter lokal skattefinansiering som en grunnleggende forutsetning for lokalt selvstyre og lokaldemokrati. Lokal skattefinansiering kan samtidig gi lokale rammebetingelser som fremmer overordnede mål om samfunnsutbygging og effektiv ressursbruk. Disse hensyn tilsier at de lokale beskatningsformene gir en best mulig kobling mellom skattebetaling og bruk av tjenester. Godt samsvar mellom skattebetaling og tjenesteforbruk legger forholdene til rette for en best mulig avveining mellom nytte og kostnad av tjenestetilbudet i de kommunale beslutninger. Denne fordelen må selvfølgelig vurderes imot andre hensyn i skattleggingen, først og fremst fordelingspolitiske målsettinger. Kommunalt tjenestetilbud er også del av en fordelingspolitikk hvor generell skattlegging finansierer tjenester rettet mot spesielle deler av befolkningen, f.eks. barn og eldre.

Kriterier for gode kommunale skatter er utledet i *"Kriterier og målkonflikter ved vurdering av kommunefinansiering"* i kap. 6.7 og ulike skatteformer er evaluert i *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 7. Det er lagt vekt på at kommuner og fylkeskommuner bør ha stabil finansiering for å sikre et stabilt tjenestetilbud, at skattekonkurranse om mobile skatteobjekter bør begrenses, at det ikke bør være for store forskjeller i det skattegrunnlag som skal utnyttes, at skattegrunnlaget muliggjør en høy egenfinansieringsandel for alle, og at nødvendig makroøkonomisk styring kan ivaretas. Disse vurderingskriteriene er grunnlaget for utvalgets anbefalinger mht, hvilke skatter kommuner og fylkeskommuner bør kunne benytte.

11.3.2 Kommunal eiendomsskatt

Internasjonalt er eiendomsskatt den vanligste skatteformen for lokalforvaltningen. Dette har sammenheng med at eiendomsskatten oppfyller de fleste av kriteriene

som stilles til gode lokale skatteformer. Det legges stor vekt på at eiendomsskattegrunnlaget er lite mobilt. Grunn og eksisterende bygninger er immobile og kan i liten grad relokaliseres. Selv om en høy skatt på eiendom kan begrense investeringer i nye bygg, er eiendomsskatten 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 takseringsreglene er utformet slik at kortsiktige svingninger i markedsverdiene ikke påvirker eiendomsskattetakstene. For det tredje kan eiendomsskatten betraktes som en nytteskatt som gir god kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Generelt forventes at eiendomsverdier i en kommune vil avspeile omfanget og kvaliteten av det kommunale tjenestetilbud. Betalere av eiendomsskatt har derfor et insentiv til å fremme god kommunal ressursbruk. Det har også vært lagt vekt på at kommunale tjenester som vei, vann og kloakk særlig kommer faste eiendommer til gode. Dette argumentet har mindre relevans når VAR-tjenestene hovedsakelig finansieres gjennom avgifter og når tjenester innen teknisk sektor utgjør en relativt mindre andel av kommunenes utgifter enn tidligere.

Eiendomsskatten er 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

Med dagens utforming gir eiendomsskatten relativt lite skatteinntekter i forhold til kommunenes utgifter. I 1994 utgjorde eiendomsskatten om lag 0,5 prosent av bruttonasjonalproduktet. Skattens betydning er avhengig av skattepolitiske vurderinger som utvalget ikke tar opp. Kommunenes inntektspotensiale fra eiendomsskatten i forhold til de samlede kommunale utgifter vil likevel være begrenset.

Utvalget betrakter eiendomsskatten som en god lokal skatt, og foreslår følgelig at eiendomsskatten videreføres som en kommunal skatt. Eiendomsskatteutvalget har foreslått ny lov om eiendomsskatt i NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt». Eiendomsskatteutvalget foreslår at eiendomsskatten ikke begrenses til eiendommer i tettbygde strøk og verker og bruk, men gjøres gjeldende for all fast eiendom i kommunene (med særlige unntak). Alle kommuner vil da få anledning til å skrive ut eiendomsskatt. I kommunaløkonomisk sammenheng er det viktig at alle innbyggere deltar i finansieringen av det kommunale tjenestetilbudet. Utvalget betrakter Eiendomsskatteutvalgets forslag til ny lov som et godt grunnlag for kommunal finansiering. Eiendomsskatten gir i dagens utforming et begrenset proveny, og den må suppleres med andre skatteformer for at finansieringen av kommunene skal få tilstrekkelig lokal forankring. Fylkeskommunen har ikke eiendomsskatt og må derfor ha annen skattefinansiering.

11.3.3 Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere

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. De sterkeste argumentene for lokal skatt på inntekt for personer er at dette er en skatteform som gir et betydelig proveny og at utviklingen av inntektsskatten har sammenheng med utviklingen av viktige kostnadsfaktorer i kommunesektoren, først og fremst lønnsnivå. Med det omfanget kommunesektoren har i Norge, er det vanskelig å oppnå betydelig lokal finansiering uten at kommuner og fylkeskommuner mottar inntektsskatt fra personer.

Den personlige inntektsskatten kommer i tillegg relativt godt ut i forhold til to andre vurderingskriterier. For det første er skattegrunnlaget relativt jevnt fordelt

mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det kommer til uttrykk ved at utliknet skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere varierer i forholdet 3:1 mellom kommunene og i forholdet 2:1 mellom fylkeskommunene. Etter som en vesentlig del av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet er rettet mot innbyggerne, gir den personlige inntektsskatten også en relativt god kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Dette forutsetter at skattyterne, som i dag, er skattepliktige til bostedskommunen.

Ulempen med den personlige inntektsskatten er først og fremst at skattefundamentet er konjunkturavhengig, slik at inntektene blir ustabile og lite forutsigbare. På nasjonalt nivå er dette et problem for den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken. Det har sammenheng med at en uforutsett økning i skattefundamentet vil falle sammen med en underliggende vekst i økonomien. Dersom økningen i skattefundamentet resulterer i økt kommunal og fylkeskommunal aktivitet, kan konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket. På lokalt nivå vil ustabile og lite forutsigbare inntekter kunne vanskeliggjøre den økonomiske planleggingen og gi uønskede svingninger i tjenestetilbudet. Betydningen av dette argumentet vil avhenge av hvordan kommunene tilpasser utgiftene til de løpende inntektene. Dersom kommunene benytter en uforutsett inntektsvekst til å bygge opp reserver for bruk i senere år, kan tjenestetilbudet holdes på et stabilt nivå selv om inntektene er ustabile. God økonomiplanlegging kan bidra til å avdempe virkningen av konjunktursvingninger for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget anbefaler at skatt på inntekt for personer videreføres som kommunal og fylkeskommunal skatt. Dette er begrunnet med at finansieringen av kommunesektoren bør ha en sterk lokal forankring, noe som bare kan oppnås ved at kommuner og fylkeskommuner har adgang til et skatteobjekt som gir betydelige inntekter. Inntektsskatten for personer er også relativt jevnt fordelt og gir en relativt god kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk.

11.3.4 Skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere

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. For inntektsåret 1994 varierte utliknet skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i forholdet 20:1 kommunene imellom og i forholdet 8:1 fylkeskommunene imellom. Selskapsskatten bidrar altså til betydelige forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For det andre gir skatten liten kobling mellom skattebetaling og utnyttelse av tjenestetilbud. Skjevheten følger delvis av at bedrifters eierskap ikke nødvendigvis er lokalisert i samme kommune som bedriften. Konsentrasjonen av selskapsskatt i Oslo henger bl.a. sammen med at hovedkontoret for mange bedrifter er lokalisert der. Oslo mottar også en betydelig andel av skatteinntektene fra tidligere forvaltningsbedrifter som Telenor og Postbanken. Siden selskapsskatten reduserer det potensielle utbyttet til aksjonærene, betales den i realiteten av bedriftseierne som ofte er bosatt i andre kommuner enn den kommunen hvor bedriften er lokalisert. Dette modifiseres av at lønnsomheten i bedriftene er avhengig av kommunale og fylkeskommunale investeringer og annen tilrettelegging. For det tredje er skattefundamentet for selskapsskatten svært ustabilt og lite forutsigbart. Konjunkturfølsomheten er betydelig større enn for den personlige inntektsskatten. Dette kan f.eks. illustreres ved at utliknede selskapsskatter (utenom sokkelvirksomheten) økte med 30 prosent fra 1993 til 1994. Veksten i kommunesektorens skatteinntekter var nærmere 10 prosent i 1994 eller om lag 3,4 milliarder kroner mer enn det som var anslått i Saldering-

sproposisjonen, jf. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, november 1996. Nærmere halvparten av den uforutsette skatteveksten i 1994 skyldes selskapsskatten. I 1996 vil kommunesektorens skatteinntekter bli om lag 3,8 milliarder kroner høyere enn anslått. Med de opplysninger som ligger i Salderingsproposisjonen for 1997, står utviklingen i selskapsskatten for om lag 1/3 av dette. For den enkelte kommune og fylkeskommune vil ustabiliteten i selskapsskatten kunne være større enn på nasjonalt nivå. Ustabiliteten kan være spesielt stor for små kommuner med et ensidig næringsgrunnlag.

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

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 behandling av reguleringsplaner. Selskapsskatten kan gi kommuner og fylkeskommuner direkte økonomiske insentiver til å utføre denne rollen på en god måte, spesielt i områder med knapphet på areal og i kommuner med stor innpendling. Det gir lokalpolitikere kontakt med utviklingen i næringslivet, og kan betraktes som positivt for lokaldemokratiet. En kommunal selskapsskatt kan også gi kommunene økonomisk stimulans til å drive en effektiv skatteinnkreving og bokettersyn. På den andre siden vil kommunene ha insentiver til å drive tilrettelegging for næringslivet selv om selskapsskatten skulle falle bort. Det har sammenheng med at et velfungerende næringsliv gir inntekts- og sysselsettingsmuligheter for innbyggerne og dermed også økt inntektsskatt fra personlige skattytere.

Et annet argument for lokal selskapsskatt er knyttet til likebehandling av aksjeselskaper og personlige virksomheter, i den forstand at skatteinntektene tilfaller de samme skattekreditorene uavhengig av organisasjonsform. Men skattesatsene overfor den enkelte skattyter vil fortsatt bli den samme i de to tilfellene. Dersom den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten faller bort, vil kommuner og fylkeskommuner få skatteinntekter fra personlige virksomheter, men ikke fra aksjeselskaper. Dette kan isolert sett trekke i retning av at det blir mer attraktivt for kommunene å trekke til seg personlige virksomheter enn aksjeselskaper. Det må imidlertid presiseres at denne forskjellsbehandlingen mellom organisasjonsformer også er til stede i dagens skattesystem siden de kommunale og fylkeskommunale skattørene er høyere for personlige skattytere enn for etterskuddspliktige skattytere. Forskjellsbehandlingen vil imidlertid bli større med en avvikling av den lokale selskapsskatten. 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. Generelt gir fjerning av selskapsskatten en skatteadministrativ forenkling.

Utvalget slår fast at det foreligger gode argumenter for å fjerne selskapsskatten som skattegrunnlag for kommunesektoren, men at det er motforestillinger knyttet til lokal forankring til bedriftenes resultater. Selskapsskatten vil derfor bli nærmere vurdert i forhold til andre elementer i kommunenes finansiering i *"Skatteopplegg for kommunesektoren"* i kap. 11.6.

11.3.5 Kommunal formuesskatt fra personlige skattytere

Som kommunal skatt har formuesskatten visse likhetstrekk med den personlige inntektsskatten. Etter som en vesentlig del av det kommunale tjenestetilbudet er rettet mot innbyggerne, gir begge en rimelig god kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Men koblingen er trolig svakere for formuesskatten, siden mange skattytere bare betaler inntektsskatt. Formueskatten har to klare ulemper i forhold til inntektsskatten. Dette er det for det første at provenyet er mer begrenset og for det andre at forskjellene i skattegrunnlag er større. På den andre siden er formuesskatten mindre konjunkturfølsom enn inntektsskatten.

Utvalget anbefaler at formuesskatten avvikles som kommunal skatteform. 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. En forenkling innebærer at innbyggerne får bedre oversikt over hva de betaler i kommuneskatt.

11.3.6 Naturressursskatt

I forbindelse med vedtak om ny kraftverksbeskatning, i juni 1996, ble det etablert en ny naturressursskatt som innebærer at kraftforetak betaler mer i skatt til kommuner og fylkeskommuner enn annen næringsvirksomhet. Naturressursskatten ble etablert for å opprettholde omfanget av kraftkommunenes skatteinntekter. Utvalget registrerer at det i dagens skattesystem er lagt til grunn at kraftforetak skal betale mer i skatt til kommuner og fylkeskommuner enn annen næringsvirksomhet. Det foreslås derfor at naturressursskatten videreføres som en del av det kommunale og fylkeskommunale skattegrunnlaget. I tråd med Stortingets forutsetning legges det opp til at naturressursskatten skal inngå i det inntektsbegrepet som legges til grunn for inntektsutjevningen i inntektssystemet.

11.3.7 Andre skatter

I andre land har kommunene tilgang til inntekter fra indirekte beskatning, ofte i form av en generell salgsavgift eller ved spesielle avgifter på visse typer privat forbruk. Utvalget vil ikke anbefale at kommuner og fylkeskommuner gis adgang til generell indirekte beskatning. Dette ville være å gi kommuner og fylkeskommuner adgang til et svært mobilt skatteobjekt som gir en svak kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk. Skatteobjektet er svært mobilt fordi personer og bedrifter, uten store kostnader, kan foreta en vesentlig del av sine innkjøp i andre kommuner enn bostedskommunen. Konsekvensen av lokal indirekte beskatning ville trolig blitt en omfattende skattekonkurranse hvor det er i den enkelte kommunes interesse å etablere større kjøpesentre for å lokke til seg handelsvirksomhet fra nabokommunene.

De kommunale og fylkeskommunale skatter som i dag utliknes på personlige skattytere, er proporsjonale med et bunnfradrag. Det betyr at de er svakt progressive. Inntekts- og formuesskatten til staten er sterkt progressiv i den forstand at skattesatsene øker med økende inntekt og formue. Utvalget anser ikke sterkt progressive skatter som egnede kommunale og fylkeskommunale beskatningsformer. Dette er skatter som har et klart fordelingspolitisk siktemål og som vil gi store forskjeller i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

11.3.8 Kommunale og fylkeskommunale skatteformer etter utvalgets forslag

Utvalgets anbefalinger vil gi et klarere og mer avgrenset skattegrunnlag for kommuner og fylkeskommuner. Etter utvalgets oppfatning vil det gi et bedre finansieringsgrunnlag med hensyn til stabilitet og fordeling, og vil samtidig gi velgerne en enklere oversikt over finansieringen av kommunesektorens tjenestetilbud. Etter utvalgets forslag vil kommunene ha følgende skatteinntekter:

– Skatt på alminnelig inntekt (personer)
– Eiendomsskatt (personer og bedrifter)
– Naturressursskatt (kraftforetak)

Eiendomsskatten oppfyller godt kriteriene for en god kommunal skatt og anbefales å være en eksklusiv skatt for kommunene. Uansett utforming av eiendomsskatten vil den imidlertid gi begrensede inntekter til kommunene. Eiendomsskatten må derfor suppleres med inntektsskatt for å gi kommunene et solid lokalt finansieringsgrunnlag. Alternative løsninger hvor selskapsskatten inngår diskuteres i *"Skatteopplegg for kommunesektoren"* i kap. 11.6. Med utvalgets anbefaling vil fylkeskommunenes skatteinntekter bestå av:

– Skatt på alminnelig inntekt (personer)
– Naturressursskatt (kraftforetak)

Bortsett fra naturressursskatten, vil fylkeskommunenes skatteinntekt utelukkende være knyttet til alminnelig inntekt for personer. Alternative løsninger hvor selskapsskatten inngår diskuteres i *"Skatteopplegg for kommunesektoren"* i kap. 11.6.

Utvalget har lagt til grunn dagens skattesystem. Utvalgets forslag vedrørende inntekts- og formuesskatt berører ikke utformingen av skattesystemet og har ingen direkte konsekvenser for skattyterne. Endring i finansieringen av kommunesektoren handler først og fremst om fordelingen av de ulike skatter mellom stat, kommuner og fylkeskommuner. En eventuell gjennomføring av ny lov om eiendomsskatt vil kunne få konsekvenser for skattyterne.

11.4 NASJONALE RAMMEBETINGELSER: FORHOLDET MELLOM UTVIKLINGEN I SKATTEINNTEKTER OG OVERFØRINGER

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens inntekter. Denne veksten fordeler seg til dels ulikt mellom de tre hovedinntektskilde lokale skatteinntekter, statlige overføringer og brukerbetaling. Statlige overføringer til kommunesektoren følger av bevilgningsvedtak i Stortinget, mens skatteinntekter og brukerbetaling inngår med anslag på veksten i det kommende budsjettår. De siste årene er det også fastsatt en egen målsetting for veksten i de frie inntektene (skatt og rammetilskudd). Noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammeoverføringer. For kommunene og fylkeskommunene har det således stor betydning om veksten skjer i rammetilskuddet eller i skatteinntekter. Det har derfor i kommuneopplegget de senere årene vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd.

Regulering av de kommunale og fylkeskommunale skattørene har vært det sentrale virkemidlet for å oppnå lik vekst i skatt og rammetilskudd. Det skyldes at den underliggende veksten i skattefundamentet har vært sterkere enn den, fra statens side, ønskede vekst i kommunesektorens samlede økonomiske ramme. De kommunale og fylkeskommunale skattørene har da blitt satt ned, slik at det, innefor den gitte rammen for de frie inntektene, er oppnådd om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd.

Behovet for å regulere skattøren skyldes altså at veksten i kommunesektorens skattefundament avviker fra ønsket vekst i samlet økonomisk ramme for kommunesektoren. Dersom den underliggende veksten i skattefundamentet er høyere enn ønsket vekst i samlet ramme, kan skattørene reduseres for å sikre lik vekst i skatt og rammetilskudd. Dersom den underliggende veksten i skattefundamentet er lavere enn ønsket vekst i økonomisk ramme, bør skattøren justeres opp. Denne sammenheng har stor betydning for utvalgets vurdering av beskatningsfriheten.

Betydningen av makroøkonomisk bestemmelse av skattøre kan illustreres ved å skille mellom tre ulike løsninger på en situasjon med ubalanse mellom utviklingen i skattegrunnlaget og ønsket økonomisk ramme for kommunesektoren. Det forutsettes at staten ikke bruker skattøren som virkemiddel for å regulere forholdet mellom skatteinntekt og rammeoverføring.

Løsning 1 – Oppgir fordelingsmålet

I en situasjon med sterk vekst i skattegrunnlaget må sentrale myndigheter redusere rammeoverføringene for å oppnå ønsket vekst i kommunenes samlede inntektsramme. Konsekvensen av dette blir at kommuner med en høy andel av sine inntekter fra skatt får en bedre inntektsutvikling enn mer overføringsavhengige kommuner. Tilsvarende vil en situasjon med lavere vekst i skattegrunnlaget motvirkes av økning i rammeoverføringene, som først og fremst vil tjene kommuner med høy andel av inntektene fra overføringer. Innbyggertilskuddet i inntektssystemet er det naturlige virkemiddel for å regulere omfanget av overføringene. Med denne styringsmodellen kan en altså oppnå en bestemt vekst i den samlede ramme, men en mister styringen med inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner gitt dagens inntektsutjevning i inntektssystemet.

Løsning 2 – Forsterking av inntektsutjevningen

Hovedproblemet med alternativ 1 er at forskjellig utvikling i rammeoverføringer og skatteinntekt gir svært forskjellig inntektsutvikling for kommunene. Det kan motvirkes ved en omlegging av inntektsutjevningen i inntektssystemet slik at skatteinntekts-forskjeller i større grad utjevnes. Inntektsutjevningen kan utformes med så sterk utjevningsambisjon at det har liten betydning for inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner om skatteinntekter og rammeoverføringer utvikler seg forskjellig. Endring av inntektsutjevningen krever omlegging av tilførselsordningen for skatt, slik at skatteendringer og overføringsendringer skjer samtidig. I dag baseres inntektsutjevningen på skatteinngangen 2 år tidligere.

Løsning 3 – Oppgir rammemålet

For å løse fordelingsproblemet i en situasjon med sterk vekst i skattegrunnlaget kan man samtidig øke rammeoverføringene i takt med den underliggende veksten i skattefundamentet. Dette innebærer at målsettingen om lik vekst i skatt og rammetilskudd opprettholdes. Men på den andre siden blir veksten i de frie inntektene høyere enn forutsatt. Med denne modellen kan en altså styre inntektsfordelingen, men ikke inntektsrammene. Konsekvensen av en slik styringsmodell er at kommunesektoren vil bli et svært 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 konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket.

Oppsummering

Løsningene 1-3 forutsetter at sentrale myndigheter oppgir de kommunale skattørene som makroøkonomisk virkemiddel. Reguleringen av aktivitetsnivået i kommunesektoren kan da gjøres gjennom å regulere rammeoverføringene, spesielt innbyggertilskuddet i inntektssystemet. Svingninger i kommunenes skatteinntekter kan motvirkes gjennom motsvarende bevegelser i kommunenes rammeoverføringer. Ivaretagelse av makroøkonomiske hensyn på denne måten skaper problemer for inntektsfordelingen mellom kommunene. Utvalget forutsetter at løsning 1, å akseptere de resulterende forskjellene, er uaktuelt i Norge fordi forskjellene mellom kommunenes skattegrunnlag er for stort. Løsning 2 forutsetter at forskjellene motvirkes av en mer ambisiøs inntektsutjevning enn i dag. Utvalget betrakter dette alternativet som en betydelig omlegging av utjevningsambisjonene i inntektsutjevningen , som i dag først og fremst er rettet mot å løfte inntektsnivået i kommuner med svakt skattegrunnlag. En mulig omlegging diskuteres i *"Statlige overføringer"* i kap. 11.9. Med dagens tilførselsordning sikrer imidlertid ikke omlegging av inntektsutjevningen at fordelingsproblemet løses på kort sikt. En mer ambisiøs inntektsutjevning må kombineres med en alternativ tilførselsordning for å unngå kortsiktige skift i inntektsfordelingen. Alternativ tilførselsordning diskuteres i *"Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren"* i kap. 11.5. Løsning 3, hvor fordelingsproblemene motivrkes ved at rammeoverføringene økes i perioder med sterk skattevekst, betrakter utvalget som helt uaktuelt av stabiliseringspolitiske grunner.

På dette grunnlag konkluderer utvalget med at staten bør ha et makroøkonomisk virkemiddel som sikrer kombinert makroøkonomisk styring og balanse i forholdet mellom rammeoverføringer og skatteinntekter. På grunn av usikkerheten i skatteanslagene, kan ikke skattøren fastsettes ved behandlingen av den årlige kommuneøkonomiproposisjonen i mai. Den endelige regulering av balansen mellom skatteinntekter og overføringer ved hjelp av skattøren må fastlegges i forbindelse med de årlige økonomiske opplegg i nasjonalbudsjettet. Budsjettsignalet til kommunene i forbindelse med kommuneøkonomiproposisjonen i mai må bygge på et anslag for skattenivå i det etterfølgende budsjettår. Dette er også et bedre plan- og budsjettgrunnlag for kommunesektoren enn skattøre. Hvis staten skal oppgi kontrollen med skattøren som makroøkonomisk virkemiddel, må det enten erstattes av andre direkte reguleringer av kommunenes skatteinntekter eller av en inntektsutjevning som omfordeler skatteinntekter i mye sterkere grad enn i dag. Konklusjonen er viktig for vurderingen av lokal beskatningsfrihet i *"Lokal beskatningsfrihet"* i kap. 11.7.

11.5 TILFØRSEL AV SKATTEINNTEKTER TIL KOMMUNESEKTOREN

Gitt at inntektsskatten bør utgjøre en betydelig del av kommunesektorens inntekter, må ustabiliteten og usikkerheten i disse skatteinntekter diskuteres. Det er ønskelig å gjøre kommunesektorens skatteinntekter mer forutsigbare for det enkelte budsjettår. Stor usikkerhet ved skatteanslagene vil kunne være et problem for stabiliseringspolitikken gjennom den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren, for fordelingen av inntekt mellom kommunene og for den økonomiske planleggingen i kommunene.

Finansdepartementet nedsatte i januar 1995 en arbeidsgruppe for å se nærmere på alternative tekniske systemer for å tilføre kommunene og fylkeskommunene skatteinntekter. Arbeidsgruppen leverte sin rapport 31. mai 1995. Her gjøres det rede for et alternativ til dagens tilførsel. Den alternative tilførselen innebærer at skatteinntektene tilføres kommuner og fylkeskommuner forskuddsvis med grunnlag i anslag på innbetalt utliknet skatt, med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger 2 år senere. 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 høsten før budsjettåret. Årsbeløpet tilføres kommuner og fylkeskommuner gjennom et fast beløp hver måned, uavhengig av de løpende innbetalingene fra skattyterne. De skatteinntektene som fastsettes om høsten vil bestå av:

– Et forskudd på innbetalt utliknet skatt for budsjettåret
– Et rullerende sett av avregningskorreksjoner som gjelder tidligere inntektsår

Fordelen med den alternative tilførselen er at skatteinntektene, både for kommunesektoren samlet og for den enkelte kommune, kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Dette gir bedre forutsetninger for å styre kommunesektorens samlede inntektsrammer og fordelingen av inntektene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I tillegg vil inntektsrammene for den enkelte kommune og fylkeskommune bli mer forutsigbare på ett års sikt.

De skatteinntektene en kommune blir tilført forskuddsvis kan avvike fra de skatteinntekter kommunen har krav på i forhold til vedtatte skattesatser og faktisk skattegrunnlag. Det foretas derfor avregninger i senere år slik at kommuner og fylkeskommuner får de skatteinntekter de har krav på. Disse avregningene kan samordnes med den forskuddsvise utbetalingen i senere år slik at utbetalt skatt for kommunesektoren som helhet i liten grad påvirkes av korreksjonsoppgjørene. Dersom avregningene f.eks. innebærer en netto tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren, kan dette motvirkes ved å redusere skattøren for vedkommende budsjettår.

Beløpet som tilføres kommunene forskuddsvis omfatter anslag på utliknet skatt som antas å bli innbetalt innen halvannet år etter utløpet av inntektsåret. Erfaringsvis omfatter dette om lag 98 prosent av utliknet skatt. Det forutsettes at innbetalinger etter dette tidspunktet tilfaller kommuner og fylkeskommuner etter hvert som de inntrer. Dette innebærer at forutsigbarheten i skatteinntektene ikke blir 100 prosent.

I dag blir det inntektsutjevnende tilskuddet utbetalt to år på etterskudd. Det betyr f.eks. at det inntektsutjevnende tilskuddet for 1997 er basert på bokførte skatteinntekter for 1995. En kommune kan derfor oppleve at en svikt i skatteinntektene faller sammen med en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet. Den alternative tilførselen åpner for at denne tidsforsinkelsen kan fjernes. Det inntektsutjevnende tilskuddet kan beregnes forskuddsvis i forbindelse med nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet.

Utvalget mener at den alternative tilførselen kan gi større kortsiktig stabilitet og forutsigbarhet i kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter, og den kan derved forbedre den kortsiktige planleggingen både lokalt og nasjonalt. Forutsigbarheten blir større fordi skatteinntektene for kommunesektoren samlet og for den enkelte kommune og fylkeskommune kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Økt forutsigbarhet kan også gi mer stabile inntektsrammer for kommunesektoren som helhet siden inntektsrammene kan styres på en bedre måte enn i dag. Større stabilitet for den enkelte kommune og fylkeskommune har først og fremst sammenheng med at inntektsutjevningen kan foretas samtidig med skattetilførselen. Alternativ tilfør-

sel har liten betydning for den langsiktige planleggingen. Tilsvarende tilførselsordninger anvendes i både Danmark og Sverige, men hvor det er kombinert med lokal beskatningsfrihet. Ordningen innebærer en skatteadministrativ forenkling.

Utvalget finner imidlertid at den alternative tilførselen også har ulemper. Den innebærer at den automatiske sammenhengen mellom den økonomiske utviklingen lokalt og den løpende skatteinngangen gjennom året brytes. Dette kan svekke kommunesektorens kontakt med sitt eget inntektsgrunnlag og bidra til at oppmerksomheten flyttes fra lokalt ansvar for egne inntekter til systemet for statens overføringer, prognoser og avregninger.

Det vil da kunne bli reist spørsmål om staten bør gjennomføre selektive reduksjoner i skatteinntektene for enkelte kommuner og fylkeskommuner. Det kan særlig være et problem dersom det skulle bli store avregningsoppgjør med en fordelingsprofil som oppfattes som uheldig. Det er en grunnleggende forutsetning for at tilførselen skal kunne fungere at kommuner og fylkeskommuner mottar de skatteinntekter de har krav på i henhold til vedtatte skattesatser. Hvis ikke brytes den automatiske koblingen mellom utbetalt skatt og inntektsgrunnlag, noe som vil bety at kommune- og fylkesskattens lokale forankring oppfattes å være redusert. Utvalget mener også at det er en fordel at dagens tilførsel av skatteinntekter til en viss grad gir kommuner og fylkeskommuner automatisk kompensasjon for en uforutsett høy lønnsvekst. Dersom lønnsveksten, både for kommuneansatte og lønnstakere i andre næringer, blir høyere enn forutsatt, vil både inntektene og utgiftene øke. Det kan være en ulempe ved den alternative tilførselen at de løpende inntektene ikke påvirkes av en uforutsett høy lønnsvekst. Dersom lønnsveksten i totaløkonomien og i kommunesektoren blir vesentlig høyere enn forutsatt, kan imidlertid dette motvirkes ved at de tilførte skatteinntektene økes i løpet av året. Dersom imidlertid skatteinnbetalingene gjennom budsjettåret skulle vise seg å bli lavere enn anslått, som følge av f.eks. nedgang i arbeidsstyrken eller lavere lønnsvekst i privat sektor, vil dette etter den alternative modellen ikke gi lavere skatteinntekter for vedkommende år enn forutsatt. Dette vil være en fordel for kommunene.

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 derved en strategisk fordel overfor staten i bruken av disse midler. Behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 1997 viser at denne strategiske fordel kan sikre kommunesektoren større inntekter enn planlagt fra statens side. Den alternative tilførsel gir staten en strategisk fordel, fordi skatteinntektene utbetales som forskudd. Staten får derved større kontroll med kommunesektorens inntekter, og begrenser muligheten til at skattevariasjoner utnyttes til å øke den økonomiske rammen for kommunesektoren.

Utvalget konkluderer med 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 kommunesektoren og staten. Utvalgets anbefaling vil avhenge av sammensetningen av kommunesektorens inntekter, som både påvirker forankring og stabilitet.

11.6 SKATTEOPPLEGG FOR KOMMUNESEKTOREN

11.6.1 Målkonflikter mellom lokal forankring og stabilitet

I *"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10 har utvalget pekt på at det er ønskelig å gi kommunesektorens inntekter en bedre lokal forankring for å styrke det lokale selvstyret og stimulere lokal næringsutvikling ved god infrastruktur og godt tjenestetilbud. Graden av lokal forankring er særlig knyttet

til tre aspekter ved koblingen mellom inntekter og skattegrunnlag; hvor stor andel av kommunesektorens inntekter som finansieres lokalt, sammensetningen av lokale inntekter, og den enkelte kommunes/fylkeskommunes muligheter til å påvirke omfanget av lokale inntekter.

Redusert overføringsavhengighet og høy lokal finansiering av kommunenes inntekter bidrar til økt opplevelse av selvstendighet i kommuner og fylkeskommuner. Innbyggerne bidrar i større grad til finansiering av sine egne tjenester direkte, og kan derfor få sterkere insentiv til kontroll med den kommunale og fylkeskommunale virksomheten. I kommuner og fylkeskommuner med høy overføringsavhengighet kan lokalpolitikerne oppleve sin funksjon som mindre meningsfylt.

For et gitt nivå på kommunesektorens lokale inntekter er det ønskelig at inntektenes sammensetning gir en best mulig kobling mellom de som deltar i lokale beslutningsprosesser og de som bidrar til lokal finansiering av kommunesektoren. Videre er det ønskelig at kommuner/fylkeskommuner har innflytelse på omfanget av de lokale inntektene gjennom beslutninger som påvirker det lokale inntektsgrunnlaget. Jo sterkere kobling det er mellom lokale beslutninger og lokale inntekter, desto sterkere insentiver har innbyggerne til å engasjere seg i lokale beslutningsprosesser og arbeide for styrking av det lokale inntektsgrunnlaget. Hensynet til lokal forankring tilsier følgelig at kommunesektorens skatteandel bør være relativt høy, lokale skatter bør betales av innbyggere som bor i kommunen/fylkeskommunen, og endringer i det lokale skattegrunnlaget bør påvirke en kommunes/fylkeskommunes inntekter. Spørsmål om lokal beskatningsfrihet behandles i *"Lokal beskatningsfrihet"* i kap. 11.7. Det foreligger mulige målkonflikter mellom lokal forankring og hensynet til stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte kommune/fylkeskommune, og mellom lokal forankring og ønsket om makroøkonomisk stabilitet.

Målkonflikten mellom lokal forankring og forutsigbarhet er først og fremst knyttet til det tredje aspektet ved finansieringssystemet; hvordan endringer i skattegrunnlaget slår ut i endrede inntekter for den enkelte kommune/fylkeskommune. Det lokale skattegrunnlaget avhenger ikke bare av lokalpolitiske beslutninger men også av forhold som er utenfor den enkelte kommunes/fylkeskommunes herredømme, f. eks. knyttet til lønnsomheten i spesielle bransjer. Dersom omfanget av lokale inntekter skal knyttes til lokale beslutninger, blir kommunenes/fylkeskommunenes inntekter sårbare overfor variasjoner i utenforliggende forhold.

Sammensetningen av lokale inntekter vil påvirke skattegrunnlagets stabilitet og dermed også inntektenes forutsigbarhet. Skatt på overskudd utviser større variasjon over tid enn inntektsskatt fra personer. Hvis skatt på overskudd gir god lokal forankring, foreligger det en målkonflikt mellom lokal forankring og forutsigbarhet med hensyn til sammensetningen av lokale skatteinntekter.

Den andre målkonflikt gjelder lokal forankring og makroøkonomisk stabilitet. Konjunkturavhengigheten av lokale skatter innebærer at skattebetalingen varierer med ytre økonomiske forhold som ikke er knyttet til den kommunale virksomhet. Skattebetalerne skal i utgangspunktet forsyne kommunene med stabil finansiering for å sikre et stabilt tjenestetilbud. Variasjon i skattebetalingen som skyldes endrede verdensmarkedsforhold for en eller flere av kommunens bedrifter skyldes ikke endring i vurderingen av det kommunale tjenestetilbud. Slike skatter gir derfor liten kobling mellom betaling og bruk av tjenester.

Målkonflikten med makroøkonomisk stabilitet gjelder også utformingen av statens styringsopplegg overfor kommunesektoren. Ut fra et makroøkonomisk synspunkt er det ønskelig at staten har god forutsigbarhet for kommunesektorens inntekter og god kontroll med tilførselen av disse inntektene. Sterk vektlegging på

makroøkonomisk kontroll innebærer at skatteinntektene får preg av overføringer for kommunene, som gir liten lokal forankring.

Utvalget har i *"Valg av skattegrunnlag for kommunene"* i kap. 11.3 anbefalt forenkling av kommunesektorens skattesammensetning. Utvalget finner at de skatter som best egner seg som finansieringsgrunnlag er eiendomsskatt, skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere og naturressursskatt. Den anbefalte skattesammensetning skal gi god lokal forankring, begrense stabilitetsproblemene, og redusere ulikhetene i skatteinntekter mellom kommunene. Den samlede finansieringsløsning må vurdere skattesammensetningen i sammenheng med dimensjoneringen og tilførselen av skattene.

11.6.2 Avveiningen mellom stabilitet og lokal forankring.

Stabiliteten i skatteinntektene for kommuner og fylkeskommuner og makroøkonomisk stabilitet vil særlig avhenge av følgende tre elementer:

- Dimensjonering av inntektsskatten for personer
- Om selskapsskatten fortsatt bør være en del av inntektsgrunnlaget
- Ordning for tilførsel av skatteinntekter

Det første element handler om dimensjoneringen av den del av inntektsskatten for personer som tildeles kommuner og fylkeskommuner og dermed overføringsavhengigheten. Som vist i *"Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag"* i kap. 3 har skatteandelen gradvis blitt redusert gjennom flere tiår. Det viktigste virkemiddel for å øke skattefinansieringen er bestemmelsen om kommunenes og fylkeskommunenes (maksimale) skattøre, dvs. hvor stor del av inntektsskatten for personer som fordeles til kommunesektoren. I 1996 er den samlede skattøren for kommuner og fylkeskommuner 18,75 prosent, mens den resterende del av avviket til den generelle skattesats på 28 prosent (unntatt Nord-Troms og Finnmark) fordeles til staten. Det må tas hensyn til at staten behøver handlefrihet i skattøren av makroøkonomiske og fordelingsmessige hensyn. I dag utgjør lokale skatteinntekter om lag 45 prosent av de samlede inntektene, jf. tabell 4.1. Utvalget antar at skatteandelen for kommunesektoren kan øke fra 45 prosent opp til 55 prosent innenfor de 28 prosentene. Hvorvidt det er ønskelig å øke skatteandelen er avhengig av samlet finansieringsopplegg og vurdering av fordelingskonsekvensene.

Det andre element i finansieringspakken er selskapsskatten. Som diskutert i *"Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere"* i kap. 11.3.3 har selskapsskatten svakheter i forhold til viktige kriterier for gode lokale skatter. Det har sammenheng med at selskapsskatten gir en svak kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk, at skattegrunnlaget er mobilt og svært ujevnt fordelt, at skatteinntektene er konjunkturavhengige og lite forutsigbare, og at fordelingen av selskapsskatten på kommuner påvirkes av om virksomheten inngår i et selskap eller et konsern med aktivitet i flere kommuner. Et forslag om å avvikle den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten betyr at skatten på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i sin helhet bør tilfalle staten, og ikke, som i dag, deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. I tillegg vil en avvikling av den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten 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.

Argumentene for avvikling av selskapsskatten er noe svakere for fylkeskommunene enn for kommunene. Det skyldes at skattegrunnlaget er jevnere fordelt på fylkesnivå enn på kommunenivå og at skattekonkurranse sannsynligvis er et større

problem mellom kommuner enn mellom fylkeskommuner. I tillegg vil ustabiliteten i skatteinntektene fra år til år være mindre på fylkesnivå. Det har sammenheng med at næringssammensetningen er mer diversifisert på fylkesnivå og at fylkeskommunens skatteinntekter, i mindre grad enn skatteinntektene for den enkelte kommune, er avhengig av lønnsomhetsutviklingen i et fåtall bedrifter.

Samtidig må det presiseres at en avvikling av selskapsskatten også har sine ulemper. Det har sammenheng med at kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud og infrastruktur i noen grad er rettet mot næringslivet, og nytte-beskatningsprinsippet tilsier derfor at næringslivet bidrar til finansieringen av kommunesektoren. Utvalget legger til grunn at slik finansiering, i hvert fall for kommunene, kan skje gjennom kommunale avgifter og kommunal eiendomsskatt. Men eiendomsskatt kan ikke innføres for næringseiendommer uten at det samtidig innføres for boligeiendommer (unntatt for verk og bruk). Avvikling av selskapsskatten kan svekke insentivene for tilrettelegging for bedrifter. Men kommuner og fylkeskommuner vil likevel ha interesse av å legge til rette for næringsutvikling, siden et velfungerende næringsliv gir inntekts- og sysselsettingsmuligheter for innbyggerne og dermed også økt inntektsskatt fra personlige skattytere. Dette insentiv er mindre i områder hvor flere kommuner utgjør et felles arbeidsmarked.

Det tredje element gjelder tilførselen av skatteinntekter. Utvalget konkluderte i *"Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren"* i kap. 11.5 med at spørsmålet om tilførsel av skatteinntekter representerer et valg mellom ønsket om lokal forankring (dagens tilførsel) og ønsket om stabilitet (alternativ tilførsel). Dagens modell innebærer at kommunene direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året. Den alternative modellen innebærer at skatteinntektene tilføres forskuddsvis med grunnlag i anslag på utliknet innbetalt skatt, med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger. I kommunesektoren er det markert motstand mot alternativ tilførsel, jf. *"Lokale skatteinntekter"* i kap. 4.2.

De tre elementer oppsummeres i tre alternative modeller, vist i tabell 11.1, som skiller seg mht. det samlede omfanget av kommunesektorens skatteinntekter, hvilke skatter som inngår og hvordan skattene tilføres kommuner og fylkeskommuner. Utgangspunktet er dagens skatteandel, selskapsskatt som i dag og dagens tilførsel.

Tabell 11.1: Oversikt over alternative skattemodeller.

	Skatteinntektene betydning	Selskapsskatten	Tilførsel
Modell 1	Økt	Beholdes	Dagens tilførsel
Modell 2	Dagens	Avvikles	Alternativ tilførsel
Modell 3	Økt	Avvikles	Dagens tilførsel

Modell 1 – Lokal forankring, men ustabilitet

Den mest desentraliserte løsning søker størst mulig lokal forankring for finansieringen av kommunene og fylkeskommunene. Det oppnås først og fremst ved at skatteinntekter utgjør en høy andel av kommunesektorens inntekter og at overføringsavhengigheten derved reduseres. Videreføring av selskapsskatten betyr at bedriftenes resultater i en kommune får direkte betydning for kommunenes økonomi, i den grad skattesystemet og fordelingen av selskapsskatten fanger opp dette. Videreføring av dagens modell for tilførsel gjør at skatteinntektene direkte fordeles til kommuner og fylkeskommuner gjennom året.

Denne modell gjør at finansieringen av kommunesektoren får en betydelig sterkere lokal forankring enn i dag. I tillegg til elementene ovenfor må det tas hensyn til at den lokale forankringen øker hvis eiendomsskatten gjøres generell og frivillig. Innvendingen mot denne modellen at ustabiliteten og uforutsigbarheten i inntektene til den enkelte kommune og fylkeskommune øker i forhold til dagens situasjon. Variasjonen i selskapsskatten og den direkte tilførsel vanskeliggjør også statens overordnede makroøkonomiske styring. Utvalget vil ikke anbefale denne modell på grunn av de ulemper den har for planlegging i både kommunesektoren og i staten.

Modell 2 – Stabilitet og nasjonal kontroll

Motsatsen til modell 1 er å satse på stabilitet. Avvikling av selskapsskatten vil fjerne det mest ustabile element i kommunesektorens finansiering. Dagens skatteandel sikrer at en betydelig del av kommunenes inntekter vil komme fra overføringer, som direkte er under statens kontroll. Alternativ modell for tilførsel gjør at skatteinntektene fordeles forskuddsvis etter anslag, og dermed ikke påvirkes av den løpende skatteinngang gjennom året. Modellen gir staten gode styringsmuligheter, både over kommunesektorens inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Denne modell gir bedre stabilitet på kort sikt både for kommuner og fylkeskommuner, ivaretar utjevning gjennom året, og er en skatteadministrativ forenkling.

Overføringsavhengigheten fortsetter på dagens nivå. Avvikling av selskapsskatten svekker den direkte kontakt med det lokale næringsliv. Og en alternativ tilførsel gjør at den automatiske sammenhengen mellom den økonomiske utviklingen lokalt og den løpende skatteinngangen gjennom året brytes opp. Modellen kan bidra til at oppmerksomheten flyttes fra lokalt ansvar for egne inntekter til systemet for statens overføringer, prognoser og avregninger. Utvalget vil ikke anbefale denne modell samlet sett pga. de ulemper den har for kommunesektorens lokale finansielle forankring.

Modell 3 – Balanse mellom stabilitet og lokal forankring

Utvalget har søkt å finne en balanse mellom hensynet til stabilitet og statlig styring på den ene siden og ønsket om lokal forankring på den andre siden, og anbefaler modell 3 hvor skatteandelen økes, selskapsskatten avvikles og dagens tilførselsordning beholdes. Hensynet til stabilitet forbedres i forhold til i dag ved at selskapsskatten avvikles. Utvalget tror lokal forankring best sikres ved å øke skatteinntektenes andel av kommunesektorens inntekter. Hvor sterk økning som velges må vurderes mot de fordelingspolitiske konsekvenser. Utvalget beregner konsekvensene av tre alternativer, dagens skatteandel på 45 prosent og økning av skatteandelen til henholdsvis 50 prosent og 55 prosent, se *"Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag"* i kap. 11.8.

Selskapsskatten har uoversiktlige svingninger og eierforhold påvirker hvilke kommuner som berøres av disse svingninger. Utvalget har diskutert muligheten for å beholde selskapsskatten, men redusere dens betydning ved å redusere skattøren for denne skatten. Dette alternativ innebærer imidlertid at man beholder alle ulemper ved selskapsskatten, selv om man reduseres ulempenes betydning. Spesielt oppnår man ikke en skatteadministrativ forenkling.

11.6.3 Utvalgets anbefaling om skatteopplegg

Utvalget ønsker å redusere kommunesektorens avhengighet av overføringer. Kommunesektoren bør utnytte eiendomsskatten og inntektsskatten for personer. I 1996 utgjør inntektsskatten for kommunene 11,75 øre og for fylkeskommunene 7 øre av skatt på alminnelig inntekt for personer på 28 skattøre. Utvalget anbefaler at kommuners og fylkeskommuners andel av inntektsskatten øker. Økning i kommunalt og fylkeskommunalt skattøre vil isolert sett påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner til fordel for de med høye inntekter fra inntektsskatten. Hvor langt man vil gå vil derfor avhenge av vurderingen av fordelingsvirkningene og hvordan de kan motvirkes i inntektsutjevningen. Utvalget har gjort beregninger som viser fordelingsvirkningene av å beholde skatteandelen av kommunesektorens inntekter på dagens 45 prosent, og økning til hhv. 50 prosent og 55 prosent. Utvalget anbefaler at skatteandelen kan økes opp til 50 prosent.

Utvalget mener det er viktig at staten beholder skattøren til kommuner og fylkeskommuner som makroøkonomisk og fordelingspolitisk virkemiddel. Dels kan det være nødvendig å regulere skattøren av stabiliseringspolitiske grunner. Dels må skattøren kunne reguleres for å skape balanse i utviklingen av skatteinntekter og overføringer, og dermed gi balanse i inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Utvalget anbefaler at skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skatteytere avvikles som kommunal og fylkeskommunal skatt. Dette er begrunnet med at skattegrunnlaget er svært konjunkturfølsomt og lite forutsigbart, at skattegrunnlaget er svært ujevnt fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner og at skatten gir en svak kobling mellom bruk og finansiering av tjenester. Utvalget har diskutert om det er ønskelig å sikre staten større kontroll med tilførsel av skatteinntekter til kommunene. 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 forholdet mellom kommunesektoren og staten. Utvalget konkluderer med at dagens tilførselsordning beholdes hvis selskapsskatten avvikles som inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner, fordi de største problemer med forutsigbarhet, stabilitet og fordeling er knyttet til selskapsskatten.

11.7 LOKAL BESKATNINGSFRIHET

11.7.1 De viktigste argumenter om lokal beskatningsfrihet

Gitt en fastlegging av hvilke skatteformer kommuner og fylkeskommuner kan utnytte og hvordan skattefinansieringen dimensjoneres og organiseres, må det avklares hvordan bestemmelsen av skattesatser skal foretas. Argumentene rundt lokal beskatningsfrihet er utledet i *"Beskatningsfrihet"* i kap. 7.7 og behandlet i vedlegg 2 av Rune J. Sørensen. Det framkommer at lokal beskatningsfrihet gir mulighet til å variere tjenestetilbudets omfang etter lokale preferanser, at det kan styrke lokaldemokratiet ved å gi bedre kobling mellom betaling for og nytte av tjenester, og at det gir bedre insentiv til å stimulere den lokale næringsutvikling.

Det kan være viktig for vitaliteten i lokaldemokratiet at valg av størrelsen på offentlige sektor, den tradisjonelle konfliktdimensjonen mellom høyre og venstre, også er representert i lokalpolitikken. En viss kommunal frihet til å påvirke inntektsrammene kan også gi en bedre utnyttelse av lokale ressurser. Skattebetalerne vil godta høyere skattesatser så lenge betalingsvilligheten for bedre tjenestetilbud overstiger den økte skattebyrden. Tilsvarende vil skattebetalerne ønske lavere skattesatser dersom fordelen ved lavere skattenivå er større enn ulempen ved redusert omfang av tjenesteproduksjonen. På denne måten kan lokal frihet til å påvirke

inntektsrammene bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestetilbud og skattenivå tilpasses lokale kostnads- og etterspørselsforhold. Ved at skattenivået kan variere kommunene imellom oppnås det en desentraliseringsgevinst sammenliknet med nasjonalt regulerte skattesatser.

Et godt fungerende lokaldemokrati i kommuner og fylkeskommuner er en avgjørende forutsetning for hvordan lokal beskatningsfrihet vil virke. Hvis kommunenes skattebeslutninger i stor grad påvirkes av særinteresser, kan skattenivået og tjenestetilbudet bli svært forskjellig fra velgernes ønsker. Graden av velgerkontroll med kommunenes beslutninger er viktig for hvordan lokal beskatningsfrihet vil fungere, og velgerkontrollen påvirkes av hvordan finansieringssystemet er utformet.

På den andre siden kan lokal beskatningsfrihet gjøre at muligheten for makroøkonomisk styring av kommunesektorens inntektsrammer svekkes, at nøytraliteten i skattesystemet reduseres, at det skapes forskjeller mellom kommunene i tjenestetilbudet, og at det blir skattekonkurranse mellom kommunene. For å begrense eventuelle negative virkninger bør skatteobjekter som nyttes til lokal beskatningsfrihet oppfylle visse kriterier, som er diskutert i *"Beskatningsfrihet"* i kap. 7.7. For det første er det en fordel at velgerne har oversikt over hvor mye de betaler i kommune- og fylkesskatt. Dette tilsier at den lokale beskatningsfriheten fortrinnsvis bør legges på skatter som ikke deles med andre forvaltningsnivåer. For det andre bør beskatningsfriheten legges på relativt immobile skatteobjekter for å begrense omfanget av regional skattekonkurranse. For det tredje bør provenyet være relativt begrenset, slik at beskatningsfriheten ikke skaper vesentlige problemer for staten styring med kommunesektorens inntektsrammer og for fordeling av inntekter og tjenestetilbud.

11.7.2 Kommunal beskatningsfrihet for eiendomsskatten

En generell eiendomsskatt for kommunene oppfyller godt kriteriene for lokal beskatningsfrihet. Skatten kreves utelukkende inn av kommunene og skattegrunnlaget er forutsigbart og lite mobilt. Utvalget legger stor vekt på at eiendomsskatten skal være en eksklusiv kommunal skatt som klart er koblet til omfanget av tjenestetilbudet. Eiendomsskatteutvalget har foreslått ny lov om eiendomsskatt i NOU 1996: 20 «Ny lov om eiendomsskatt». Eiendomsskatteutvalget foreslår at eiendomsskatten ikke begrenses til eiendommer i tettbygde strøk, verk og bruk, men gjøres gjeldende for all fast eiendom i kommunene (med særlige unntak). Utvalget betrakter eiendomsskatteutvalgets forslag til ny lov som et godt grunnlag for kommunal finansiering.

Utvalget anbefaler at kommunene fortsatt gis beskatningsfrihet i eiendomsskatten. Av hensyn til den samlede kapitalbeskatning og skattemessig nøytralitet er det ønskelig å begrense beskatningsfriheten med en maksimumssats. For at det skal være en frivillig skatt, bør det ikke være krav til minimumssats. Utvalgets anbefaling er i samsvar med forslag til ny lov om eiendomsskatt fra et flertall i Eiendomsskatteutvalget. Det framgår av Eiendomsskatteutvalgets diskusjon at omfanget av eiendomsskatten må vurderes i forhold til nivået på formueskatten. I andre OECD-land er det en tendens til å redusere formueskatten og øke eiendomsskatten som ledd i en reform av kapitalbekatningen. Eiendomsskatteutvalget har lagt til grunn at skatteprovenyet fra de eiendommer som i dag er underlagt eiendomsskatt, samlet sett skal være uendret. Da utvalget foreslår at eiendomsskattetakstene i større grad skal legges opp mot markedsverdi, innebærer dette at maksimal skattesats må reduseres fra 7 til 3 promille. Eiendomsskatteutvalget antyder at det samlede provenyet likevel kan øke fordi flere eiendommer vil kunne ilegges eiendomsskatt.

Dette utvalg tar det samlede omfanget av de enkelte skatter som gitt, og har ikke behandlet rent skattemessige spørsmål. Utvalget har følgelig ikke forslag om dimensjoneringen av eiendomsskatten som påvirker den samlede skattebyrde. Utvalget vil imidlertid påpeke at det ut fra kommunaløkonomiske hensyn er ønskelig at eiendomsskatten har et omfang som gjør at den reelt sett er av betydning for kommunenes valg av tjenestetilbud. I mange land utgjør eiendomsskatten i størrelsesorden 3-4 prosent av bruttonasjonalprodukt, dvs. om lag 25 prosent av det norske nivå på kommunenes inntekter. Det må ses i sammenheng med at andre land har annen formuesbeskatning. Dette hensyn må avveies mot skattepolitiske og fordelingspolitiske målsettinger.

11.7.3 Full lokal beskatningsfrihet for inntektsskatten

Kommunene og fylkeskommunene har i dag beskatningsfrihet i inntektsskatten for personer, ved at skattøren kan bestemmes innenfor et intervall. Reelt sett har alle kommuner og fylkeskommuner brukt høyeste skattøre siden 1979, og friheten utnyttes følgelig ikke. Bruken av maksimalt skattøre må forstås på bakgrunn av stor etterspørsel etter kommunale tjenester og et omfattende overføringssystem.

Konsekvensene av lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten må forstås i forhold til inntektsskattens egenskaper som kommunal skatt. Inntektsskatten genererer betydelige inntekter til kommunesektoren. Beskatningsfrihet kan være et viktig lokalt virkemiddel for å påvirke tjenestetilbudets omfang fordi en marginal endring i skattesatsen kan ha stor betydning for skatteinntektene i mange kommuner.

Utvalget diskuterer de makroøkonomiske forutsetninger for kommunesektorens skattefinansiering i *"Nasjonale rammebetingelser: forholdet mellom utviklingen i skatteinntekter og overføringer"* i kap. 11.4, og konkluderer at staten bør ha et makroøkonomisk virkemiddel som sikrer kombinert makroøkonomisk styring og balanse i forholdet mellom rammeoverføringer og skatteinntekter. Fri lokal bestemmelse av skattøren i inntektsskatten for kommuner og/ eller fylkeskommuner innebærer at staten må oppgi kontrollen med skattøren. Det foreligger følgelig to løsninger ved full lokal beskatningsfrihet – enten må staten ha et annet makroøkonomisk virkemiddel enn skattøren eller inntektsutjevningen må utformes slik at ubalanse mellom utvikling i skatteinntekter og rammeoverføringer ikke har for store konsekvenser for inntektsfordelingen:

Løsning 1 – Full lokal beskatningsfrihet, nytt virkemiddel for staten

Denne løsningen forutsetter at sentrale myndigheter har et selvstendig virkemiddel for å regulere den samlede ramme for kommunesektoren og dermed inntektsfordelingen mellom kommunene. Et slikt virkemiddel må inndra inntekter fra kommunene i perioder med sterk vekst i skattegrunnlaget og tilføre kommunene inntekter i perioder med lav vekst i skattegrunnlaget uten at det forrykker forholdet mellom skatteinntekter og rammeoverføringer. En egen folketrygdavgift for kommunene ble brukt til å inndra inntekter på denne måten på 1980-tallet. Ordningen skaper åpenbart nye styringsutfordringer både i kommunene og nasjonalt. Utvalget kan ikke anbefale en løsning hvor det etableres et nytt selvstendig virkemiddel som ivaretar den makroøkonomiske regulering, f.eks. tilsvarende den gamle folketrygdavgift. En slik ordning gir et uoversiktlig system både for stat og kommunesektor, og det vil være vanskelig for velgerne å overskue koblingen mellom kommunens skattebeslutning og de inntekter kommunene sitter igjen med. De potensielle fordelene for velgerkontroll og lokaldemokrati ved fri beskatningsfrihet forsvinner i et komplisert system.

Løsning 2 – Full lokal beskatningsfrihet, mer ambisiøs inntektsutjevning

Her forutsettes en omfordelingsordning for skatteinntekter som gjør at ubalanse i utviklingen mellom skatteinntekter og rammeoverføringer har liten betydning for inntektsfordelingen mellom kommunene. Det betyr en betydelig sterkere inntektsutjevning enn i dagens inntektssystem. Statens virkemiddel for å regulere samlet økonomisk ramme i kommunesektoren vil da være omfanget av rammeoverføringene, i praksis innbyggertilskuddet. Med dagens tilførselsordning vil imidlertid ikke en omfordelingsordning i inntektsutjevningen virke på kort sikt. Ivaretagelse av fordelingshensyn krever derfor at omfordelingsordningen suppleres med alternativ tilførsel, som diskutert i *"Utvalgets forslag til nytt finansieringssystem"* i kap. 11. 5. Løsningen kan sies å tilsvare den svenske situasjon – lokal beskatningsfrihet med meget sterk omfordeling av skatteinntekter. En omfattende utjevning kan sies å motvirke motivasjonen for lokal beskatningsfrihet – å styrke den lokale forankring. I tillegg er skattegrunnlaget for inntektsskatten ikke jevnt fordelt mellom kommunene. En endring i skattesatsen vil ha stor betydning for skatteinntektene i en kommune med høyt privat inntektsnivå, men vil ha lite å si for mange mindre kommuner i distriktene med lavt privat inntektsnivå. En sterkere inntektsutjevning kan motvirke disse forskjellene, men reduserer da også kommunenes kobling til eget skattegrunnlag. Utvalget mener denne løsningen er problematisk for makroøkonomisk styring, og samtidig innebærer den en omfordeling som svekker fordelen for kommunene med lokal beskatningsfrihet. Utvalget anbefaler derfor ikke denne løsningen.

Utvalget anbefaler ikke full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. Utvalget mener at skattøren fortsatt må være et makroøkonomisk virkemiddel for sentrale myndigheter og viser til diskusjonen i *"Nasjonale rammebetingelser: forholdet mellom utviklingen i skatteinntekter og overføringer"* i kap. 11.4. Skattøren sikrer regulering av kommunenes samlede inntekter på en effektiv måte, og gir mulighet for å balansere skatteinntekter og overføringer av fordelingshensyn. Alternativet er at man ivaretar fordelingspolitiske målsettinger gjennom en sterkt utjevnende omfordelingsordning i inntektsutjevningen kombinert med statlig tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren. Alternativet tilsvarer den svenske beskatnings- og overføringsmodell.

11.7.4 Begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten

Gitt at regulering av skattøren for kommuner og fylkeskommuner bør beholdes som makroøkonomisk virkemiddel, gjenstår muligheten for begrenset beskatningsfrihet. Man kan tillate lokal bestemmelse av inntektsskattesatsen innen et intervall, når sentrale myndigheter bestemmer størrelsen og plasseringen av intervallet i de årlige økonomiske opplegg. Eller man kan tillate at enkelte kommuner gis tillatelse til finansiering av ekstraordinære prosjekter og ekstraordinært vanskelig økonomisk situasjon ved midlertidig økning av inntektsskattesatsen som en unntaksordning.

11.7.4.1 Alternativ 1: Lokal beskatningsfrihet i et intervall, skattøren som makrovirkemiddel

Den enkleste modell er å gi lokal frihet til å bestemme skattøren begrenset til et intervall som i dag. Det betyr at dagens begrensede beskatningsfrihet for kommuner og fylkeskommuner gjøres reell. Kommuner og fylkeskommuner tillates på fritt grunnlag å øke skattøren til en ny maksimalsats i forbindelse med sitt årlige budsjettvedtak. Den enkelte kommune og fylkeskommune kan dermed påvirke sine skatteinntekter. I dag er skattesatsen på alminnelig inntekt for personer 28 prosent (24,5

prosent i Nord-Troms og Finnmark). Med lokal beskatningsfrihet vil denne skattesatsen variere med hvilken kommune og fylkeskommune man bor i.

Gjennomføringen av slik beskatningsfrihet kan illustreres med et praktisk eksempel. I 1996 er maksimalt skattøre i inntektsskatten for personer satt til 11,75 for kommunene og 7 for fylkeskommunene, mens laveste skattøre er henholdsvis 11,5 og 5,5. Ved lokal beskatningsfrihet kan staten tillate at både kommunene og fylkeskommunene kan bestemme skattøren innen et intervall, f.eks. +/- 1 øre i intervallet 10,75 – 12,75 øre for kommunene og 6 – 8 øre for fylkeskommunene. Hvis staten beholder avviket mellom midtpunktet i intervallene, lik maksimalt skattøre i 1996, og inntektsskattesatsen for personer på 28 øre, dvs. 9,25 øre, vil inntektsskattesatsen variere fra 26 øre (for personer som bor i kommune og fylkeskommune som begge holder laveste sats) til 30 øre (for personer som bor i kommune og fylkeskommune som begge holder høyeste sats). (I Nord-Troms og Finnmark vil nivået være 3,5 skattøre lavere.) Det framgår av dette at skattesatsen for den enkelte vil avhenge både av kommunens valg av skattøre, fylkeskommunens valg av skattøre, og statens valgte andel av inntektsskatten (og om man bor i Nord-Troms eller Finnmark). La oss anta at staten neste år generelt ønsker å redusere skattøren for kommuner og fylkeskommuner for å balansere skatteinntekter og overføringer og dermed sikre fordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En slik reduksjon av skattøren kan være ønskelig ved sterk oppgang i økonomien. I utgangspunktet kan kommunene sette skattøren i intervallet 10,75 – 12,75 øre og fylkeskommunene i intervallet 6 – 8 øre. La oss anta at staten ønsker å sette ned skattøren med 2 øre for begge forvaltningsnivåer, slik at nye intervaller blir 8,75 – 10,75 øre for kommuner og 4 – 6 øre for fylkeskommuner. Det er rimelig å anta at staten i en oppgangssituasjon ikke ønsker generell reduksjon i inntektsskatten, og at staten derfor øker sin andel fra inntektsskatten tilsvarende (med 4 øre til 13,25 øre). Det framgår at skattyterne ikke vil merke noen endring hvis kommunene og fylkeskommunene reduserer inntektsskattesatsen med 2 skattører. Statens regulering av intervallene vil bare ha som konsekvens at fordelingen av inntektsskatten mellom nivåene blir endret. Inntektseffekten av eventuell endring i skattøren for den enkelte kommune eller fylkeskommune er selvfølgelig upåvirket av nivået for skattøren i utgangspunktet.

For det første innebærer lokal beskatningsfrihet at det makroøkonomiske styringsopplegg blir mer komplisert. Staten må predikere kommunesektorens inntekter av inntektsskatten for personer i et mer uoversiktlig skattesystem og regulere de intervall kommunene og fylkeskommunene skal kunne velge skattøre innenfor. Forutsigbarheten i kommunesektorens samlede inntekt reduseres. For å få et godt anslag på samlede inntekter, må staten i opplegg for nasjonalbudsjettet predikere både utviklingen i skattegrunnlaget, utviklingen i skattesatser, og fordelingen av veksten i skattegrunnlaget på kommuner og fylkeskommuner med antatt ulik skattesats. Bestemmelsen av det intervall kommunene kan velge skattesats innenfor må bygge på en vurdering av de lokale skattebeslutninger. I perioder med lav vekst i skattegrunnlaget kan intervallet for kommunenes beskatningsfrihet løftes, mens det tilsvarende kan reduseres i perioder med sterk vekst i skattegrunnlaget. På denne måten kan myndighetene oppnå makroøkonomisk styring og samtidig kunne balansere utviklingen i skatteinntekter og overføringer. Det synes klart at den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntektsramme svekkes.

For det andre vil slik lokal beskatningsfrihet ha tydelige fordelingsvirkninger. Målt pr. innbygger varierer skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere i forholdet 3:1 kommunene imellom. Forskjellen mellom topp og bunn i fylkeskommunene er nærmere 2:1. En økning på ett skattøre vil gi 3 ganger så stor økning i inntektsskatt pr. innbygger i den kommune som har høyest skattbar inntekt pr. inn-

bygger i forhold til den som har lavest. Med dagens tilførselsordning vil disse forskjellene slå direkte ut i kommunenes løpende skatteinntekter. Kommunene vil stå i en svært forskjellig situasjon mht. inntektsvirkningen av endring av skattøren på 1-2 års sikt. Inntektsutjevningen i inntektssystemet vil kunne rette opp fordelingen etter 2 år. Med alternativ tilførsel, utredet i *"Nasjonale rammebetingelser: forholdet mellom utviklingen i skatteinntekter og overføringer"* i kap. 11.4, kan inntektsutjevningen i inntektssystemet rette opp fordelingen i samme år som skattevedtaket gjelder. Med statlig tilførselsordning for inntektsskatten og inntektsutjevning kan inntektsvirkningen av endring i skattøren utjevnes også på kort sikt.

Spørsmål om utforming av inntektsutjevningen under beskatningsfrihet er utredet i *"Rammeoverføringer"* i kap. 9.2. Utjevningen kan basere seg på et normert skattøre eller det valgte skattøre i hver kommune eller fylkeskommune. Hvis utjevningen bygger på normert skattøre, kan inntektsutjevningen videreføres som i dag. Man vil da ikke utjevne forskjellen i den inntekt kommunene eller fylkeskommunene oppnår (mister) ved å øke (redusere) skattøren, og inntektsutjevningen vil være upåvirket av skattebeslutningen i den enkelte kommune og fylkeskommune. Fordelen med denne ordning er at skattebeslutningen ikke påvirkes av overføringssystemet, og blir en ren avveining av skattebelastningen for innbyggerne i forhold til det tjenestetilbud som kan gis. Ulempen er at det vil være stor forskjell i hvor mye økt skatteinntekt pr. innbygger som oppnås av en gitt økning av skattøren mellom kommuner og fylkeskommuner med forskjellig privat inntektsnivå. Hvis inntektsutjevningen bygger på faktisk valgt skattøre, vil kommunene kunne påvirke hvor mye overføringer de mottar. Inntektsutjevningen beregnes som den valgte skattesats multiplisert med kompensasjonsgraden og avviket mellom kommunens skattegrunnlag og en norm. I det nye inntektssystemet er et skattegrunnlag på 110 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger satt som referansepunkt. Alle kommuner og fylkeskommuner med lavere skattegrunnlag, får dekket 90 prosent av avviket til referansepunktet. For disse kommunene vil en økning av skattøren bidra til at overføringene øker tilsvarende 90 prosent av avviket til referansepunktet. Det er en ulempe at overføringssystemet vil «subsidiere» skatteøkningen for disse kommuner, og skattebeslutningen vil ikke være en ren avveining mellom skattebelastning og tjenestetilbud. Kommuner med mellom 110 prosent av 140 prosent av landsgjennomsnittets skattegrunnlag pr. innbygger vil ikke bli berørt av overføringssystemet. Kommuner med over 140 prosent av landsgjennomsnittet vil ved en økning av skattøren få inndratt 50 prosent av avviket fra 140 prosent. Det er en ulempe at overføringssystemet vil «avgiftslegge» skatteøkning for disse kommuner. Det presiseres at det er nødvendig med et statlig tilførselssystem, som utledet i *"Tilførsel av skatteinntekter til kommunesektoren"* i kap. 11.5, om inntektsutjevningen skal skje i samme år som endringen i skattøren. Alternativer modeller for inntektsutjevning diskuteres i *"Statlige overføringer"* i kap. 11.9.

Et bredere spørsmål om utjevning gjelder om overføringssystemet vil holdes upåvirket av de lokale skattebeslutninger. Man kan oppleve en situasjon hvor kommuner og fylkeskommuner med høyt privat inntektsnivå holder lavt skattøre, mens kommuner med lavt privat inntektsnivå holder høyt skattøre. Slik inntektssystemet er utformet, skal dette ikke ha noen betydning for overføringene bortsett fra de løsninger som er diskutert ovenfor. Men det er samtidig mange skjønnsmessige og ulike øremerkede overføringer fra stat til kommunesektor. Hvis slike overføringer tar hensyn til hvordan kommuner og fylkeskommuner har utnyttet sitt eget skattegrunnlag, vil en ordning med begrenset lokal beskatningsfrihet neppe fungere etter hensikten.

Utvalget mener i utgangspunktet at begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten kan styrke lokal forankring og klargjøre ansvarsforholdet mellom

stat og kommunesektor. Begrenset lokal beskatningsfrihet vil kunne gi en større fleksibilitet og valgmulighet mht. å finansiere frivillige oppgaver. Begrenset lokal beskatningsfrihet vil kunne bidra til å vitalisere lokaldemokratiet. Det er en ulempe at begrenset lokal beskatningsfrihet vil fjerne nøytraliteten i skattesystemet, vil svekke den makroøkonomiske styring og vil ha forskjellig betydning for kommuner og fylkeskommuner avhengig av privat inntektsnivå. Hvis forskjellene skal utjevnes, kreves et nytt statlig tilførselssystem for skatteinntekter og inntektsutjevning etter faktisk skattesats. Alternativt kan en velge å ikke utjevne de inntektsforskjeller som følger av lokale beslutninger om skattesatser. Som diskutert ovenfor, har begge disse elementer klare ulemper. Kommunenes og fylkeskommunenes regulering av skattøren av lokale hensyn vil kunne bli motvirket av statens regulering av skattøren av nasjonale hensyn. Resultatet er et komplisert og uoversiktlig skattesystem, hvor koblingen mellom den enkeltes inntektsskatt og kommunenes tjenestetilbud er uklar. Denne uklarheten forsterkes om både kommuner og fylkeskommuner gis lokal beskatningsfrihet, samtidig som staten kan regulere skattøren. Utvalget vil på dette grunnlag ikke anbefale begrenset beskatningsfrihet i inntektsskatten.

11.7.4.2 Alternativ 2: Lokal beskatningsfrihet etter dispensasjon

En annen løsning med begrenset beskatningsfrihet er en ordning hvor den enkelte kommune eller fylkeskommune kan søke sentrale myndigheter om å få endre skattøren midlertidig i en ekstraordinær situasjon. Med en slik ordning kan kommuner og fylkeskommuner, etter individuell vurdering, kunne få dispensasjon til å ha høyere skattøre. Slik dispensasjon kan gis for kommuner i en vanskelig økonomisk situasjon eller for kommuner som ønsker å gjennomføre spesielle prosjekter. Kommunens innbyggere vil da måtte betale en høyere inntektsskattesats enn innbyggere i andre kommuner. Det forutsettes at et flertall i hhv. kommunestyret eller fylkestinget ønsker en midlertidig økning i skattesatsen.

Dette alternativ innebærer en enda sterkere begrensning hvor lokal beskatningsfrihet bare gis unntaksvis etter dispensasjon fra statlige myndigheter. En slik dispensasjonsordning kan påvirke relasjonene mellom kommune og stat. Det har sammenheng med at staten i stor grad har ansvaret for at kommuner og fylkeskommuner har tilstrekkelige midler til å løse sine oppgaver. Ved eventuelle mangler i tjenestetilbudet vil den enkelte kommune i noen grad prøve å skyve ansvaret over på staten. Resultatet kan bli ansvarspulverisering og spill mellom stat og kommune om overføringer. I hvilken grad kommunene lykkes med slike strategier avhenger av om staten kan identifisere om en krise skyldes dårlig lokal styring eller om den er et resultat av forhold kommunen ikke har kontroll over. Staten vil være mer tilbakeholden med å gi tilleggsbevilgninger dersom kommunen bevisst har valgt dårlige løsninger lokalt for å oppnå økte overføringer. Som regel vil kommunen ha bedre informasjon om lokale forhold enn statlige myndigheter. Kommunen vil peke på at den står i en ekstraordinær situasjon som skyldes faktorer den ikke har herredømme over, og det kan være vanskelig for staten å kontrollere og vurdere alle slike spesielle faktorer. Fordi det hersker usikkerhet, kan det være fristende for nasjonale myndigheter å gi etter og kjøpe seg politisk ro ved å øke overføringene skjønnsmessig. En dispensasjonsordning kan gi statlige myndigheter en bedre forhandlingsposisjon, siden de kan anvise at inntektsøkningen eventuelt må komme ved å øke de lokale skatteinntektene. Dette vil sikre en bedre lokal vurdering av det reelle behovet for å øke de kommunale eller fylkeskommunale utgiftene.

Også for dette alternativet må det tas stilling til hvordan inntektsutjevningen skal håndtere en situasjon med ulike kommunale inntektsskattesatser. Kommuner og fylkeskommuner med lav inntekt vil få liten økning i skatteinntekter av en gitt

økning i skattesatsen. For at beskatningsfriheten skal bli reell for samtlige kommuner og fylkeskommuner, må utjevningssystemet tilpasses slik at alle får beholde en betydelig andel av inntektene som genereres ved en satsøkning og slik at inntektseffekten utjevnes. Det vises til diskusjonen om utforming av overføringssystemet under alternativ 1.

Utvalget ser tre potensielle ulemper ved alternativ 2. For det første kan ordningen være vanskelig å administrere. Det gjelder særlig dersom mange kommuner søker om dispensasjon samtidig. I en slik situasjon vil det ikke være lett for staten å vurdere hvorvidt det har funnet en sted en grundig behandling i den enkelte kommune forut for søknaden. For det andre kan det være nødvendig å delegere dispensasjonsmyndighet til fylkesmannsembetet. Det kan være problematisk å gi fylkesmannen myndighet til å overprøve vedtak i kommunestyrene. På den annen side gir også dagens regelverk fylkesmannen anledning til å overprøve lokale budsjettvedtak.

En tredje innvending mot alternativ 2 er at noen kommuner/fylkeskommuner kan få problemer med å tilpasse utgiftene til et lavere inntektsnivå når perioden er over. Dette åpner for spillsituasjoner der staten kan tenkes å forlenge dispensasjonsperioden eller bidra med ekstraordinære skjønnsmidler når skattøren senkes. Skal Alternativ 2 fungere i tråd med hensikten må det etableres automatikk som hindrer at spillereglene undergraves. Dispensasjonsperioden bør være klart tidsavgrenset og det bør være krav om en «karantene-periode» før det kan søkes om ny dispensasjon.

Utvalget vil på dette grunnlag ikke anbefale beskatningsfrihet etter dispensasjon.

11.7.5 Utvalgets anbefaling av lokal beksatningsfrihet

Lokal forankring påvirkes bl.a. av den mulighet kommuner og fylkeskommuner har til å påvirke egne inntekter. Utvalget foreslår at kommunene fritt kan bestemme skattesatsen for eiendomsskatten innen et intervall og at kommuner og fylkeskommuner skal kunne fastsette brukerbetalingen innenfor selvkostprinsippet, jf. *"Brukerbetaling"* i kap. 11.10. Siden fylkeskommunene ikke har eiendomsskatt og bare begrenset omfang av brukerbetaling, har de mindre mulighet til å påvirke egne inntekter enn kommunene.

Utvalget anbefaler ikke at det gis full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. Dels krever makroøkonomiske og fordelingsmessige hensyn at staten kan bruke skattøren som virkemiddel, og dels vil slik beskatningsfrihet gi uakseptable forskjeller mellom kommunene. Utvalget diskuterer fordeler og ulemper ved begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten innenfor et intervall og en ordning hvor kommuner og fylkeskommuner gis tillatelse til å øke skattøren midlertidig og i ekstraordinære situasjoner. Etter en samlet vurdering vil utvalget heller ikke anbefale begrenset beskatningsfrihet.

11.8 FORDELINGSKONSEKVENSER AV UTVALGETS FORSLAG

11.8.1 Grunnlaget for beregningene

Utvalget foreslår endringer i sammensetningen av kommunesektorens skatteinntekter. Forslagene innebærer at formuesskatten og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere avvikles som lokale skatter. Det foreslås videre at lokale skatteinntekter bør få større betydning for finansieringen av kommunesektoren enn i dag. Skatteandelen økes ved at kommuner og fylkeskommuner får beholde enn større andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere.

I det følgende gjøres det rede for fordelingsvirkningene av tre beregningsalternativer med ulik skatteandel. Alternativ A rendyrker virkningene av å endre sammensetningen av skattegrunnlaget, dvs. at skatteandelen holdes på samme nivå som i dag. Det betyr at økt proveny fra skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere kompenserer bortfallet av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere for kommunene, og bortfallet av skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere for fylkeskommunene. I alternativ B og C øker skatteandelen til hhv. 50 og 55 prosent for kommunesektoren som helhet, dvs. at skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere mer enn kompenserer bortfallet av formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere. Det forutsettes samme proporsjonale økning i skatteinntektene for hhv. kommuner og fylkeskommuner.

I forbindelse med vedtak om ny kraftverksbeskatning, i juni 1996, ble det etablert en naturressursskatt på kraftproduksjon som skal tilfalle kommuner og fylkeskommuner. Etter dette vil størstedelen av kommunesektorens skatteinntekter fra kraftforetak komme i form av naturressursskatt. Utvalget har lagt til grunn at naturressursskatten videreføres som kommunal og fylkeskommunal skatt. For fylkeskommunene vil naturressursskatten ha om lag samme omfang som dagens inntektsskatt fra kraftforetak, mens naturressursskatten til kommunene vil ha noe større omfang enn dagens inntekts- og formuesskatt fra kraftforetak, jf. Ot prp nr 23 (1995-96) «Skattlegging av kraftforetak» og Innst. O. nr. 62 (1995-96). I beregningene som er basert på skattelikningen for 1994, benyttes dagens inntekts- og formuesskatt fra kraftforetak som anslag på naturressursskatten. Svakheten ved denne framgangsmåten er for det første at naturressursskatten vil ha en noe annen fordeling enn dagens inntekts- og formuesskatt fra kraftforetak. For det andre kan kraftvirksomhet være en del av et større selskap som ikke er registrert som kraftforetak i skattestatistikken. Disse forholdene tilsier at utslagene for kraftkommunene må tolkes med en viss forsiktighet.

I det følgende beregnes anslag på utliknet skatt basert på skattelikningen for 1994. De beregnede skatteinntektene omfatter skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere og inntekts- og formuesskatt fra kraftforetak. Den kommunale eiendomsskatten er ikke inkludert i beregningene.

Ved beregning av netto inntektsendring tas det for det første hensyn til at endringer i skatteinntekter påvirker tilskudd og trekk i inntektsutjevningen. Med den nye utformingen av inntektsutjevningen som innfases f.o.m. 1997, gis kommuner og fylkeskommuner 90 prosent kompensasjon i forhold til et referansenivå på hhv. 110 og 120 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt pr. innbygger. For kommunene er det i tillegg en trekkordning for kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet. Trekket utgjør 50 prosent av det overskytende beløpet. For det andre tas det hensyn til at endringer i samlet skatteproveny og sum inntektsutjevnende tilskudd, innenfor en gitt økonomisk ramme, vil påvirke innbyggertilskuddet i inntektssystemet.

11.8.2 Virkninger på skattøre, skatteinntekter og inntektsutjevnende tilskudd

I inntektsåret 1994 var de kommunale og fylkeskommunale skattørene på alminnelig inntekt for personlige skattytere hhv. 13 og 7,25 prosent, jf. tabell 11.2. Med en avvikling av den kommunale formuesskatten og kommunal og fylkeskommunal skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere, må skattørene øke til hhv. 15,28 og 8,03 prosent for å opprettholde en skatteandel på 45,7 prosent (alternativ A). Den endrede sammensetningen av skattegrunnlaget gir en jevnere fordel-

ing av skatteinntektene. Dette kommer til uttrykk ved at rammen for det inntektsutjevnende tilskuddet reduseres med vel 800 millioner kroner. Lavere inntektsutjevnende tilskudd innebærer at innbyggertilskuddet øker med 113 kroner pr. innbygger for kommunene og med 73 kroner pr. innbygger for fylkeskommunene.

Tabell 11.2: Skattører på alminnelig inntekt for personlige skattytere, utliknet skatt og inntektsutjevnende tilskudd. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

	Skattører (pst.)			Utliknet skatt (mill. kr)	Innt.utj. tilskudd (mill. kr)
	Komm.	Fylkesk.	Sum		
Inntektsåret 1994	13,00	7,25	20,25	71 621	11 750
Alternativ A	15,28	8,03	23,31	71 621	10 941
Alternativ B	16,83	8,79	25,62	78 595	12 014
Alternativ C	18,62	9,68	28,30	86 701	13 251

Dersom skatteandelen skal øke til 50 prosent (alternativ B), må de kommunale og fylkeskommunale skattørene øke til hhv. 16,83 og 8,79 prosent. Med økt skatteandel vil også rammen for det inntektsutjevnende tilskuddet øke. Det inntektsutjevnende tilskuddet vil samlet sett være noe høyere enn med dagens skatteandel og sammensetning av skattegrunnlaget. Både økt skatteproveny og økt inntektsutjevnende tilskudd medfører en reduksjon i innbyggertilskuddet. Innbyggertilskuddet reduseres med 1 108 kroner pr. innbygger for kommunene og med 565 kroner pr. innbygger for fylkeskommunene.

Med en skatteandel på 55 prosent (alternativ C) reduseres innbyggertilskuddet med 2 523 kroner pr. innbygger for kommunene og med 1 311 kroner pr. innbygger for fylkeskommunene. De kommunale og fylkeskommunale skattørene måtte ha vært hhv. 18,62 og 9,68 prosent i 1994. Dette gir en samlet skatt på alminnelig inntekt på 28,3 prosent (forutsatt at fellesskatten settes lik null). Etter skattereformen i 1992 har samlet skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere vært 28 prosent. I 1994 ville altså en skatteandel på 55 prosent medført en svak økning i samlet skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere.

Etter 1994 har de kommunale og fylkeskommunale skattørene blitt redusert, og for inntektsåret 1996 er skattørene hhv. 11,75 prosent og 7 prosent. Da det samtidig har vært en sterk vekst i kommunesektorens skattefundament, har skatteandelen vært om lag uendret til tross for reduksjonen i skattørene. Dette innebærer at skatteandelen trolig kan øke til 55 prosent uten at samlet skatt på alminnelig inntekt for personlige skattytere overstiger 28 prosent. Med samme proporsjonale økning i skattørene for inntektsåret 1996 som i tabell 11.2, ville f.eks. summen av de kommunale og fylkeskommunale skattørene vært vel 26 prosent.

11.8.3 Kommunene

Tabell 11.3 viser beregnet skatt og netto inntektsendring for kommunene gruppert etter utliknet skatt pr. innbygger i 1994. Det framgår at endret sammensetning av det kommunale skattegrunnlaget med avvikling av formuesskatten og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere (alternativ A) bidrar til å redusere forskjellene i skatteinntekter kommunene i mellom. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 125 prosent av landsgjennomsnitet får gjennomgående økte skatteinntekter, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 125 prosent av landsgjennomsnittet gjennomgående får lavere skatteinntekter.

Denne omfordelingen skyldes at kommuner med lave skatteinntekter pr. innbygger får en relativt liten andel av sine skatteinntekter fra etterskuddspliktige skattytere (utenom kraftforetak), mens kommuner med høye skatteinntekter pr. innbygger får en relativt stor andel av sine skatteinntekter fra etterskuddspliktige.

Tabell 11.3: Utlignet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter utlignet inntekts- og formuesskatt pr. innbygger i inntektsåret 1994. Beregninger basert på skatteligningen for 1994.

Utliknet inntekts- og formuesskatt pr. innbygger i prosent av landsgjennomsnittet	Dagens system	Alternativ A – uendret skatteandel		Alternativ B – skatteandel 50 pst.		Alternativ C – skatteandel 55 pst.	
	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.
- 60	6 267	6 596	146	7 250	59	8 009	-43
60 – 70	7 200	7 501	143	8 247	65	9 110	-26
70 – 80	8 298	8 555	139	9 408	71	10 397	-7
80 – 90	9 274	9 495	135	10 438	76	11 531	9
90 – 100	10 309	10 506	134	11 552	86	12 763	30
100 – 110	11 443	11 505	155	12 650	121	13 977	82
110 – 125	12 651	12 896	368	14 154	414	15 611	466
125 – 140	14 236	14 041	20	15 421	190	17 020	385
140 -	15 785	14 745	-828	16 194	-603	17 873	-341
Landet	10 884	10 884	0	11 963	0	13 213	0

Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 125 prosent av landsgjennomsnittet får i gjennomsnitt en netto inntektsøkning i alternativ A. Inntektsøkningen er vesentlig større for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 125 prosent av landsgjennomsnittet enn for kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Denne forskjellen skyldes i hovedsak inntektsutjevningen i inntektssystemet. Mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 125 prosent av landsgjennomsnittet ikke berøres av inntektsutjevningen, vil kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet få en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet tilsvarende 90 prosent av en eventuell skatteøkning.

Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 125 og 140 prosent av landsgjennomsnittet får i alternativ A en gjennomsnittlig inntektsøkning på 20 kroner pr. innbygger, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet får en netto inntektsreduksjon på nærmere 830 kroner pr. innbygger.

Når skatteandelen øker, vil skatteinntektene øke i alle kommuner. Skatteveksten vil imidlertid være sterkere i skatterike kommuner enn i skattesvake kommuner. I tabell 11.3 kommer dette til uttrykk ved at en økning i skatteandelen til 50 prosent (alternativ B) gir en økning i skatteinntektene på om lag 1 450 kroner pr. innbygger for kommunene med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet, og en økning i skatteinntektene på om lag 650 kroner pr. innbygger for kommunene med

skatteinntekt under 60 prosent av landsgjennomsnittet. Inntektsutjevningen i inntektssystemet bidrar imidlertid til å modifisere disse utslagene.

Til tross for at alternativ B innebærer økt skatteandel i forhold til dagens situasjon, vil kommuner med svakt skattegrunnlag likevel få en netto inntektsøkning. Dette innebærer at endret sammensetning av skattegrunnlaget mer enn motvirker effekten av økt skatteandel. I gjennomsnitt får kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet en netto inntektsøkning på om lag 85 kroner pr. innbygger når skatteandelen øker 50 til prosent.

I alternativ C, hvor skatteandelen øker til 55 prosent, får kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 80 prosent av landsgjennomsnittet en moderat inntektsreduksjon, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 80 og 110 prosent av landsgjennomsnittet får en moderat inntektsøkning. Utslagene er betydelig større for kommunene med skatteinntekt pr. innbygger over 110 prosent av landsgjennomsnittet. Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 140 prosent av landsgjennomsnittet får en netto inntektsøkning på om lag 425 kroner pr. innbygger, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på om lag 340 kroner pr. innbygger.

Tabell 11.4: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke. Beregninger basert på skatteligningen for 1994.

	Dagens system	Alternativ A – uendret skatteandel		Alternativ B – skatteandel 50 pst.		Alternativ C – skatteandel 55 pst.	
Fylke	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt.endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.
Østfold	9 421	9 499	121	10 454	64	11 561	-4
Akershus	13 179	13 246	91	14 581	222	16 127	373
Oslo	15 281	14 115	- 1 030	15 543	-824	17 197	-585
Hedmark	8 923	8 956	116	9 848	53	10 880	-21
Oppland	9 426	9 439	114	10 365	54	11 437	-16
Buskerud	11 050	11 085	106	12 169	60	13 425	7
Vestfold	10 060	10 006	107	11 018	56	12 189	-4
Telemark	9 981	10 058	120	11 033	53	12 163	-25
Aust-Agder	9 589	9 664	115	10 585	56	11 651	-15
Vest-Agder	10 328	10 146	21	11 123	-42	12 254	-117
Rogaland	12 002	12 177	236	13 386	295	14 786	362
Hordaland	10 614	10 897	143	11 974	97	13 221	44
Sogn og Fjordane	10 673	10 600	14	11 586	-40	12 730	-104
Møre og Romsdal	9 525	9 534	112	10 480	51	11 576	-19
Sør-Trøndelag	9 678	9 903	135	10 886	81	12 025	18
Nord-Trøndelag	8 418	8 736	149	9 595	78	10 590	-4
Nordland	8 903	9 372	160	10 280	98	11 331	26
Troms	8 947	9 410	166	10 337	101	11 411	29

Tabell 11.4: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter fylke. Beregninger basert på skatteligningen for 1994.

	Dagens system	Alternativ A – uendret skatteandel		Alternativ B – skatteandel 50 pst.		Alternativ C – skatteandel 55 pst.	
Fylke	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt.endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.
Finnmark	8 852	9 577	185	10 529	128	11 632	61
Landet	10 884	10 884	0	11 963	0	13 213	0

Tabell 11.4 illustrerer fordelingsvirkningene for kommunene gruppert etter fylke. Endret sammensetning av skattegrunnlaget (alternativ A) medfører en omfordeling fra Oslo til de øvrige fylkene. Oslo får en netto inntektsreduksjon på vel 1 000 kroner pr. innbygger. Dette skyldes at skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere utgjør en relativt stor andel av Oslos skatteinntekter.

Økt skatteandel bidrar i noen grad til å modifisere omfordelingsvirkningene av endret sammensetning av skattegrunnlaget. Tapet for Oslo og gevinsten for de øvrige fylkene, med unntak av Akershus og Rogaland, reduseres. Kommunene i Akershus og Rogaland kommer bedre ut både som følge av endret sammensetning av skattegrunnlaget og som følge av økt skatteandel. Med en skatteandel på 55 prosent vil kommunene i Akershus og Rogaland få en inntektsøkning på hhv. 373 og 362 kroner pr. innbygger, mens Oslo kommune får en inntektsreduksjon på 585 kroner pr. innbygger.

Tabell 11.5: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene gruppert etter antall innbyggere. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

	Dagens system	Alternativ A – uendret skatteandel		Alternativ B – skatteandel 50 pst.		Alternativ C – skatteandel 55 pst.	
Antall innbyggere	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt.endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.
0 – 1 000	13 706	13 771	91	14 667	38	15 704	-29
1 000 – 2 000	9 854	9 936	112	10 753	39	11 700	-48
2 000 – 3 000	9 188	9 286	114	10 133	31	11 114	-64
3 000 – 4 000	8 880	8 947	125	9 820	56	10 832	-22
4 000 – 5 000	9 880	9 835	48	10 749	-20	11 807	-98
5 000 – 10 000	9 334	9 447	113	10 378	54	11 456	-15
10 000 – 20 000	9 812	10 171	163	11 186	122	12 362	75
20 000 – 50 000	10 743	10 834	126	11 925	116	13 189	103
50 000 –	13 157	12 777	-303	14 069	-203	15 565	-87
Landet	10 884	10 884	0	11 963	0	13 213	0

Tabell 11.5 viser beregnet skatt og netto inntektsendring for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Endret sammensetning av skattegrunnlaget bidrar isol-

ert sett til en omfordeling fra kommuner med over 50 000 innbyggere til kommuner med færre enn 50 000 innbyggere. Utslaget for de største kommunene domineres imidlertid av Oslo.

Økt skatteandel gir isolert sett en netto inntektsøkning for kommuner med over 50 000 innbyggere, og en netto inntektsreduksjon for kommuner med under 50 000 innbyggere. Med en skatteandel på 55 prosent vil kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere i gjennomsnitt få en netto inntektsøkning, mens de øvrige kommunegruppene får en netto inntektsreduksjon.

11.8.4 Fylkeskommunene

Konsekvensene for fylkeskommunene er illustrert i tabell 11.6. Endret sammensetning av skattegrunnlaget bidrar isolert sett til en omfordeling fra Oslo til de øvrige fylkeskommunene. Denne omfordelingen modiferes med økende skatteandel, men selv med en skatteandel på 55 prosent skjer det en betydelig omfordeling fra Oslo til de øvrige fylkeskommunene.

Tabell 11.6: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Fylkeskommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

	Dagens system	Alternativ A – uendret skatteandel		Alternativ B – skatteandel 50 pst.		Alternativ C – skatteandel 55 pst.	
Fylke	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.	Utliknet skatt i kr pr. innb.	Netto innt. endring i kr pr. innb.
Østfold	4 925	4 998	81	5 471	67	6 024	50
Akershus	6 962	6 962	74	7 622	95	8 393	120
Oslo	8 177	7 438	-665	8 144	-598	8 969	-519
Hedmark	4 513	4 693	91	5 136	74	5 652	54
Oppland	4 717	4 904	92	5 364	77	5 900	58
Buskerud	5 635	5 739	84	6 276	76	6 904	67
Vestfold	5 247	5 281	77	5 782	65	6 368	52
Telemark	5 108	5 184	81	5 667	68	6 232	52
Aust-Agder	4 816	4 932	85	5 388	69	5 921	50
Vest-Agder	5 272	5 208	67	5 692	54	6 258	39
Rogaland	6 357	6 349	73	6 946	71	7 645	69
Hordaland	5 572	5 668	83	6 201	75	6 823	65
Sogn og Fjordane	5 257	5 350	83	5 839	70	6 411	55
Møre og Romsdal	4 931	4 981	78	5 449	64	5 997	47
Sør-Trøndelag	5 085	5 170	82	5 656	69	6 225	54
Nord-Trøndelag	4 344	4 538	93	4 964	74	5 462	52
Nordland	4 584	4 829	98	5 278	81	5 803	62
Troms	4 675	4 889	95	5 348	79	5 884	61
Finnmark	4 672	5 001	106	5 472	92	6 022	75
Landet	5 676	5 676	0	6 210	0	6 834	0

11.8.5 Nærmere om konsekvenser for enkeltkommuner

Utvalget foreslår at skatteandelen kan øke opp til 50 prosent og at selskapsskatten avvikles. Dette forslaget vil redusere inntektene for kommuner som har særlig høye inntekter fra selskapsskatt. I en beregningen av konsekvensene for alle kommuner og fylkeskommuner vil de fleste få en netto inntektsøkning. De sterke utslagene for enkeltkommuner kan vanskelig håndteres gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet. Som virkemiddel er inntektsutjevningen for grov. En mindre ambisiøs inntektsutjevning kan motvirke utslagene for de skatterike kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon, men vil samtidig gi en ytterligere inntektsøkning for de skatterike kommuner som kommer bedre ut med utvalgets forslag. Utvalget mener det må vurderes særlige tiltak for enkeltkommuner som får en betydelig inntektsreduksjon. Slike særlige tiltak vil redusere inntektsøkningen for de øvrige kommuner og fylkeskommuner.

I vedlegg 2 er konsekvensene av utvalgets forslag (alternativ B) beregnet for den enkelte kommune. De kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon er kommuner som har en relativt stor andel av sine skatteinntekter fra etterskuddspliktige skattytere (utenom kraftforetak). De fem kommunene med sterkest inntektsreduksjon er Lindesnes (2 034 kroner pr. innbygger), Årdal (1 424 kroner pr. innbygger), Kvinesdal (975 kroner pr. innbygger), Hemsedal (970 kroner pr. innbygger) og Oslo (824 kroner pr. innbygger). I tillegg kommer en inntektsreduksjon på 598 kroner pr. innbygger for Oslo som fylkeskommune. Flere kraftkommuner får beregnet en inntektsreduksjon. Dette har sammenheng med at kraftvirksomhet ofte inngår i et større selskap som ikke er registrert som kraftforetak i skattestatistikken. Beregningene gir derfor et galt bilde av virkningene for enkelte kraftkommuner.

De fleste kommuner som får betydelig inntektsreduksjon vil fortsatt ha skatteinntekter klart over landsgjennomsnittet. Oslos skatteinntekter vil f.eks. ligge om lag 30 prosent over landsgjennomsnittet. Det viktigste unntaket fra denne hovedregelen er Lindesnes, som får redusert sin skatteinntekt pr. innbygger fra 125 prosent av landsgjennomsnittet til vel 70 prosent av landsgjennomsnittet. Utvalget har ikke utarbeidet konkrete forslag til hvordan de enkelte kommuner skal behandles. Utvalget har derfor heller ikke vurdert om Oslo som hovedstad bør vurderes på en annen måte enn andre kommuner.

11.9 STATLIGE OVERFØRINGER

11.9.1 Hovedprinsipper for overføringer

Utvalget har lagt fram forslag til overføringssystem i delutredning 1 og har diskutert prinsipper knyttet til brede finansieringsspørsmål i *"Statlige overføringer"* i kap. 9. Kommuneforvaltningen har fått et vesentlig ansvar for iverksetting av den nasjonale velferdspolitikken. Samtidig har staten et overordnet ansvar for at tjenestene når fram til alle og at standarden på tjenestetilbudet ikke varierer for mye ut over landet. Dette er hovedbegrunnelsen for statlige ordninger som utjevner de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. I tillegg kan utjevning bidra til effektivitet ved å begrense flyttinger som skyldes ulike økonomiske forutsetninger for tjenesteproduksjonen, og inntektstilførsel gjennom statlige overføringer kan være et nødvendig virkemiddel for å styre kommunesektorens inntektsrammer.

Utvalget mener at rammefinansiering bør være det bærende prinsipp for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at frie inntekter, dvs. skatt og rammetilskudd gjennom inntektssystemet, skal utgjøre størstedelen av kommunesektorens inntekter. Dette er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere

fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Utjevning og inntektstilførsel bør ivaretas gjennom rammeoverføringene i inntektssystemet. Begrunnelsen er at rammeoverføringer i disse sammenhengene er et mer treffsikkert virkemiddel enn øremerkede tilskudd. Rammeoverføringer tilfører inntekt og utjevner de økonomiske forutsetningene uten å vri kommuners og fylkeskommuners ressursbruk mot bestemte tjenesteområder. Et rammeoverføringssystem fremmer prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet når det fungerer etter hensikten.

Regjering og Storting har i ulike sammenhenger behov for å styre omfanget og implementeringen av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjon. Slik styring kan skje gjennom lovreguleringer eller gjennom finansielle virkemidler. Både for staten og kommunesektoren vil bruk av øremerkede tilskudd kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring. Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til spesielle formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med slike tilskudd er å påvirke ressursbruken lokalt. Det viktigste argumentet for slike tilskuddsordninger er følgelig at den lokale ressursbruken ikke er i overenstemmelse med overordnede nasjonale mål. På grunn av ulempene med å bryte med rammestyrings-prinsippet, mener utvalget det må foreligge særlig begrunnelse for øremerkede tilskudd.

11.9.2 Utvidelse av inntektsutjevningen

En bred vurdering av kommunefinansieringen reiser nye spørsmål om inntektsutjevningen. I *"Hvilke inntekter Bør inngå i inntektsutjevningen?"* i kap. 9.5 diskuteres utvidelse av inntektsutejvningen i forhold til håndtering av eiendomsskatten, konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter og inntekter fra kommunal forretningsdrift.

Utvalget vil ikke anbefale at eiendomsskatten legges inn i grunnlaget for inntektsutjevningen. Dette har for det første sammenheng med at utvalget har lagt til grunn at eiendomsskatten fortsatt skal være en frivillig kommunal skatt hvor kommunene fritt skal kunne velge skattesatser innenfor nasjonalt definerte rammer. Dersom denne skatten legges inn i inntektsutjevningen, vil dens klare lokale forankring bli betydelig svekket. For det andre har utvalget lagt vekt på at foreliggende forslag om å oppjustere takstgrunnlaget for boligeiendommer og næringseiendommer utenom kraftverk medfører at forskjellene i eiendomsskattegrunnlag kommunene imellom kan bli betydelig mindre enn i dag. Dette vil redusere behovet for en eiendomsskatteutjevning. For det tredje er det først og fremst enkelte kraftkommuner som i dag har svært høye eiendomsskatteinntekter. Dersom Eiendomsskatteutvalgets forslag som innebærer at eiendomsskatten fra kraftverk mer enn halveres, får gjennomslag, vil behovet for eiendomsskatteutjevning bli ytterlige redusert.

Utvalget foreslår at dagens praksis, hvor konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter ikke inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen, videreføres. I vurderingen har utvalget lagt stor vekt på at konsesjonskraftinntekter og konsesjonsavgifter har vært en viktig forutsetning for å sikre lokal oppslutning om utbyggingsprosjekter. Det kan derfor virke uheldig på forholdet mellom sentrale og lokale myndigheter om en etter at utbyggingen er fullført reduserer verdien av den økonomiske kompensasjonen.

Kommuner og fylkeskommuner har svært forskjellige inntekter fra kommunal forretningsdrift. Det gjelder spesielt forretningsdrift som kan utnytte grunnrente, f.eks. i energisektoren. Fra et fordelingssynspunkt er disse forskjeller problematisk. Det vil imidlertid være svært vanskelig å fastlegge en norm for omfordeling av slike

inntekter. Utvalget forutsetter at omfordeling av grunnrente ivaretas i skattesystemet, og anbefaler ikke at kommunal forretningsdrift inngår i inntektsutjevningen.

11.9.3 Alternative utforminger av inntektsutjevningen

Utvalget har i *"Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag"* i kap. 11.8 vist konsekvensene av forslagene om endret skatteopplegg, og konkluderer at utslagene for enkeltkommuner ikke kan motvirkes ved modifikasjon av dagens inntektsutjevning. Endring av kompensasjonsgrad eller referansenivå i dagens inntektsutjevning må motiveres med endrede utjevningsambisjoner generelt. Utvalget mener det er et politisk valg. Det vises til NOU 1996: 1 «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner» (*"Reformbehov i kommunesektorens finansieringssystem"* i kap. 10) for en drøfting av hvordan endringer i kompensasjonsgrad, referansenivå og trekkordning påvirker inntektsfordelingen mellom kommuner. Nedenfor vurderes aspekter som har sammenheng med utjevningsambisjon og koblingen mellom utviklingen i skattegrunnlag og utviklingen i kommunens samlede inntekter.

Inntektsutjevningen i inntektssystemet er først og fremst en ordning for å løfte inntektene for kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter. Kommuner med skatteinntekter pr. innbygger under 110 prosent av landsgjennomsnittet får utjevnet 90 prosent av avviket mellom kommunens skatteinntekter og referansenivået på 110 prosent. I tillegg er det en begrenset inndragningsordning for kommuner med særlig høye skatteinntekter pr. innbygger. Kommuner med skatteinntekter pr. innbygger over 140 prosent av landsgjennomsnittet får inndratt 50 prosent av avviket fra 140 prosent. For fylkeskommunene er referansenivået satt til 120 prosent av landsgjennomsnittet og kompensasjonsgraden til 90 prosent. Inntektsutjevningen er hovedsakelig finansiert over statsbudsjettet.

Utformingen av inntektsutjevningen medfører at en økning i skattegrunnlaget slår svært ulikt ut for kommunene. Hvis en kommune har skatteinntekt pr. innbygger mellom 110 og 140 prosent av landsgjennomsnittet, får kommunen beholde hele økningen i kommuneskatten. Hvis kommunens skatteinntekt pr. innbygger overstiger 140 prosent av landsgjennomsnittet, inndras 50 prosent av skatteøkningen, mens 90 prosent av økningen trekkes inn dersom kommunens skatteinntekt pr. innbygger er under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Dette viser at det er stor variasjon i graden av kobling mellom skattegrunnlag og inntekter, og at koblingen er meget svak for kommuner med gjennomsnittlig eller lav skatteinntekt.

De store variasjonene i kompensasjonsgrad bidrar til å gjøre økt skatteandel til et lite egnet virkemiddel for å bedre koblingen mellom skattegrunnlag og inntekter. En økning i skatteandelen vil først og fremst gi bedre kobling for kommuner hvor koblingen allerede er sterk. Siden en økning av skattøren innebærer en omfordeling i favør av kommuner med høy skatteinntekt pr. innbygger, gir økt skattøre svekket utjevning uten at vi oppnår særlig bedre kobling mellom skattegrunnlag og inntekter for de som mangler det.

Det andre aspektet er knyttet til inntektsutjevningens primære formål, nemlig å utjevne forskjeller i skattegrunnlag mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det kan være ønskelig med en mer ambisiøs utjevning.

Det kan være en målkonflikt mellom hensynet til lokal forankring og hensynet til utjevning av inntektsforskjeller, spesielt for andel lokale skatteinntekter og sammensetningen av lokale skatteinntekter. Når kommunenes inntekter er koblet til skattegrunnlaget, vil forskjeller i lokalt skattegrunnlag skape ulikheter; næringsrike kommuner med høye personinntekter mottar høyere lokale inntekter enn næringsfattige kommuner med lave personinntekter. For et gitt inntektsutjevningssystem,

vil inntektsforskjellene bli større jo høyere andel som finansieres lokalt. Hvorvidt en liknende avveining foreligger ved valg av sammensetning av lokale inntekter, avhenger av de ulike inntektsformers fordeling mellom kommuner/fylkeskommuner. Dersom inntektsformer som viser stor variasjon også er egnet til å skape god lokal forankring, foreligger det en målkonflikt mellom lokal forankring og utjevning. Utvalget har argumentert for at inntektsskatt fra personer gir bedre lokal forankring enn skatt på bedriftsoverskudd fordi sistnevnte kan gi svak kobling mellom tjenesteforbruk og finansiering. Utvalgets forslag om å fjerne skatt på etterskuddspliktige som kommunal finansieringskilde og øke den kommunale skattøren for forskuddspliktige mildner derfor målkonflikten mellom lokal forankring og utjevning. Forslaget gjør det mulig å styrke finansieringssystemets lokale forankring uten at utjevningsprofilen svekkes.

I det følgende utreder utvalget to alternative utforminger av inntektsutjevningen, en ren omfordelingsordning (*"Ren omfordeling"* i kap. 11.9.3.1) og en todelt inntektsutjevning (*"Todelt inntektsutjevning"* i kap. 11.9.3.2).

11.9.3.1 Ren omfordeling

En ren omfordelingsordning innebærer at tilskudd til kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under landsgjennomsnittet finansieres med overføringer fra kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet. En slik omfordelingsordning er innført i utgiftsutjevningen f.o.m. 1997. Ambisjonsnivået i utjevningen bestemmes av kompensasjonsgraden for avvik fra landsgjennomsnittet. I Sverige er kompensasjonsgraden 95 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under landsgjennomsnittet mottar 95 prosent av avviket fra landsgjennomsnittet, mens kommuner med skatteinntekt pr. innbygger over landsgjennomsnittet betaler 95 prosent av avviket. Dagens inntektsutjevning kan betraktes som et spesialtilfelle av en omfordelingsordning, hvor inndragelsen fra kommuner med høye skatteinntekter ikke er tilstrekkelig til å finansiere tilførselen til kommuner med lave skatteinntekter, og hvor omfordelingen ikke er symmetrisk.

Fordelen med en ren omfordelingsordning er for det første at den gir enn mer symmetrisk behandling av kommuner og fylkeskommuner med høye og lave skatteinntekter enn dagens inntektsutjevning. Koblingen mellom skattegrunnlag og inntekter vil være den samme for alle kommuner og for alle fylkeskommuner. For det andre blir utjevningsambisjonen uavhengig av statlig finansiering av inntektsutjevningen. En ren omfordelingsordning med samme utjevningsambisjon som i dagens inntektsutjevning, vil kunne gi en noe bedre kobling mellom skattegrunnlag og inntekter for de kommuner og fylkeskommuner som i dag har en svak kobling. Dette motsvares av en mer omfattende trekkordning som gir betydelig svakere kobling for de kommuner og fylkeskommuner som i dag har sterk kobling mellom skattegrunnlag og inntekter. For kommunesektoren som helhet vil ikke en ren omfordelingsordning få særlig betydning for koblingen mellom skattegrunnlag og inntekter gitt at dagens utjevningsambisjon skal videreføres.

Utvalget betrakter valget mellom dagens inntektsutjevning og en ren omfordelingsordning som først og fremst et fordelingspolitisk spørsmål. Med en relativt høy kompensasjonsgrad vil en slik ordning kunne gi betydelig sterkere utjevning av forskjeller i skattegrunnlag enn dagens inntektsutjevning. Dette er et fordelingspolitisk spørsmål som må bestemmes ut fra hvilke inntektsforskjeller man vil akseptere.

11.9.3.2 Todelt inntektsutjevning

Gitt at utjevningsambisjonene er relativt ambisiøse, vil både dagens inntektsutjevning og en ren omfordelingsordning gi en relativt svak kobling mellom skattegrunnlag og inntekter. Det har sammenheng med at disse utjevningsordningene behandler all skatteinntekt likt. En todelt inntektsutjevning kan redusere målkonflikten mellom utjevning og kobling mellom utvikling i skattegrunnlag og utvikling i samlede inntekter. Den første delen i en todelt inntektsutjevning håndterer utjevning av kommunenes skatteinntekter, mens den andre delen kobler utviklingen i skattegrunnlaget til kommunens eller fylkeskommunens inntektsutvikling. Den første delen bør ha forholdsvis høy kompensasjonsgrad; i den andre delen settes kompensasjonsgraden lavere. Et slikt opplegg forutsetter at en kommunens skatteinntekter deles i to. For hver kommune etableres en terskelverdi. For inntekt utover terskelverdien settes kompensasjonsgraden lavere slik at en kommune får beholde en betydelig andel av inntektsøkninger.

Et slikt opplegg vil gi alle kommuner sterke insentiver til å bedre sitt inntektsgrunnlag, også kommuner med gjennomsnittlig eller lav skatteinntekt. Samtidig er det mulig å opprettholde dagens fordelingsprofil gjennom regulering av terskelverdiene og kompensasjonsgradene i de to delene av inntektsutjevningssystemet. Om ønskelig kan kompensasjonsgraden differensieres innenfor hver del. Jo større vekt myndighetene legger på utjevning, desto høyere settes terskelverdiene og kompensasjonsgradene.

Skal opplegget fungere etter hensikten, må myndighetene avstå fra å justere terskelverdiene i tråd med den enkelte kommunes faktiske inntekter. For eksempel kan en kommunes terskelverdi settes lik en viss andel av kommunens skatteinntekter i et basisår og reguleres med en gitt prosentsats hvert år. Over tid vil noen kommuner oppleve at faktisk inntekt beveger seg langt fra terskelverdiene. I lengden vil det derfor ikke være mulig å unngå at terskelverdiene justeres med bakgrunn i faktisk inntekt. I hvilken grad dette bidrar til å svekke inntektssystemets lokale forankring avhenger av hvor hyppig slike justeringer foretas, noe som igjen henger sammen med kommunenes håndtering av inntektsvariasjoner over tid.

Selv om makrofordelingen mellom kommuner med høy skatteinntekt pr. innbygger og kommuner med lav skatteinntekt pr. innbygger opprettholdes, vil likevel enkeltkommuner kunne oppleve uakseptable inntektsendringer. Endringer i utjevningssystemet må derfor gjennomføres gradvis. En mulig framgangsmåte er å opprette et nytt system med høy kompensasjonsgrad og foreta en gradvis nedbygging av kompensasjonsgraden for kommuner med gjennomsnittlig eller lav skatteinntekt i dagens inntektsutjevningssystem. Over en periode på for eksempel 5 år overføres noe inntekt til det nye systemet inntil terskelverdiene er nådd.

Utvalget ser to hovedproblemer ved et todelt system for inntektsutjevning. For det første vil kommunesektoren kunne oppleve det nye systemet som mer komplisert enn dagens system, noe som kan bidra til å redusere inntektssystemets legitimitet og dermed den lokale forankring. For det andre vil redusert kompensasjonsgrad innebære mindre forutsigbarhet for kommuner med gjennomsnittlig og lav inntekt. Et betydelig inntektstap kan ha større konsekvenser for kommuner med forholdsvis lav skatteinntekt pr. innbygger enn for kommuner med høy skatteinntekt pr. innbygger. Et todelt inntektssystem kan derfor innebære økt behov for skjønnsmidler, noe som vil påvirke samspillet mellom staten og kommunesektoren.

Utvalget mener en viss justering av dagens inntektssystem i retning av et todelt system kan bidra til å gi kommunesektorens finansiering en bedre lokal forankring. Utvalget vil særlig peke på behovet for å skape større likhet med hensyn til hvor mye den enkelte kommune får beholde av økte lokale inntekter. Utvalget mener imidlertid det er lite realistisk å gjennomføre en reform som gir kommuner med

gjennomsnittlig eller lav inntekt betydelig lavere kompensasjonsgrad på marginen enn de har i dag. Utvalget anbefaler derfor ikke denne ordning.

11.10BRUKERBETALING

Brukerbetaling er betaling knyttet til bruk av kommunale tjenester. Brukerbetaling har mange former, som foreldrebetaling i barnehager, pålagte avgifter på tjenester som renovasjon, gebyrer for byggesaksbehandling og egenbetaling i eldreomsorgen. Fordeler og ulemper ved brukerbetaling er forskjellig for de ulike betalingsformene. Generelt innebærer denne finansieringsformen en direkte kobling mellom brukere og betalere av kommunale tjenester.

Brukerbetaling kan bidra til effektive lokaliseringsbeslutninger for personer og bedrifter. Brukerbetaling kan også ha gunstige effektivitetsvirknininger i konsumet når det er frivillig å benytte seg av tjenesten, når den er til nytte for forbrukeren personlig, når bruk av tjenesten kan måles og når etterspørselen er prisfølsom. Et eksempel på manglende prisfølsomhet er helsetjenester hvor legen i minst like stor grad som pasienten avgjør omfang og type av tjenester.

Når disse vilkårene er oppfylt, er det med brukerbetaling mulig å oppnå at de som har høyest betalingsvillighet for en tjeneste også er de som konsumerer den. Det vil si at det oppnås effektivitet i konsumet av den aktuelle tjenesten. Er etterspørselen lite prisfølsom, blir brukerbetaling en form for skattlegging.

Brukerbetaling tvinger den enkelte bruker til å foreta en avveining mellom nytte og brukerbetaling. Brukerbetalingen virker da etterspørselsregulerende ved å begrense overforbruk av kommunale og fylkeskommunale tjenester. I tillegg kan det økte provenyet som brukerbetalingsordninger gir benyttes til å avlaste skattesystemet. Dette gir en effektivitetsgevinst fordi omfanget av effektivitetsvridende skatter og avgifter kan reduseres. Utvalget mener at disse potensielle effektivitetsgevinstene ved brukerbetaling bør realiseres så langt dette er hensiktsmessig og ikke i for stor grad kommer i konflikt med andre målsettinger. For å oppnå en etterspørselsregulerende effekt bør brukerbetaling da knyttes til faktisk forbruk av tjenestene.

Brukerbetaling er imidlertid ingen garanti for at tjenesten produseres kostnadseffektivt, eller for effektivitet i produksjonen ved at tilbudet tilpasses etterspørselen til den brukerprisen som er gitt. Kommunale tjenester produseres ofte uten konkurranse. Svak velgerkontroll kan da føre til feil omfang av produksjonen.

Utvalget vil presisere at brukerbetaling har klare begrensinger for kommunale og fylkeskommunale tjenester. Det skyldes dels at en eller flere av forutsetningene for at prismekanismen skal virke effektivt ikke er oppfylt, og dels et ønske om å ivareta andre samfunnsmessige mål, først og fremst fordelingshensyn.

For enkelte tjenester virker brukerbetaling som en skatt. Lavinntektsgrupper rammes relativt hardest når det gjelder tjenester som er pålagte og tjenester som er nødvendige i visse situasjoner, eksempelvis hjemmesykepleie ved alvorlig sykdom.

I de tilfellene der brukerbetaling medfører effektivitet i konsumet kan betalingen ha som konsekvens at lavinntektsgrupper ekskluderes. Det er uheldig hvis det er ansett som ønskelig at alle eller spesielle grupper skal bruke et gode. For mange goder, spesielt helse og utdanning, vil det være slik at samfunnets nytte av en tjeneste overstiger den enkeltes nytte. Kontantstønad kan i visse tilfeller motvirke et uønsket frafall. Subsidiering av tjenester for lavinntektsgrupper er mer treffsikkert, men kan gi et effektivitetstap ved at effektiv marginalskattesats øker.

Utvalget mener at ansvaret for å realisere fordelingspolitiske målsettinger som hovedregel bør legges til det nasjonale skatte- og overføringssystemet. Dette mulig-

gjør en bedre samordning av ulike fordelingspolitiske målsettinger og en overordnet avveining mellom fordelingshensyn og andre samfunnsmessige mål.

Utvalget vil påpeke at graderte betalingssatser i enkelte tilfeller kan være et målrettet fordelingspolitisk virkemiddel. Dette gjelder for det første når tjenestetilbudet gir viktig og relevant informasjon for utformingen av fordelingspolitikken. Dersom en f.eks. ønsker å skjerme personer med stort behov for legetjenester, må en i praksis basere seg på informasjon om det faktiske forbruket av legetjenester. En betalingsordning som reduserer den økonomiske belastningen for storforbrukere relativt til andre brukere, kan da være et effektivt fordelingspolitisk virkemiddel. For det andre kan det være hensiktsmessig å gradere betalingssatsene etter betalingsevne når det er en overordnet målsetting at tjenestene skal nå alle. I praksis vil dette være gradering etter inntekt. Når en benytter inntektsgraderte betalingssatser, kan den effektive marginalsskattesatsen bli svært høy for personer med relativt lav inntekt. Det kan lett oppstå fattigdomsfeller hvor inntekt etter skatt og brukerbetaling reduseres når bruttoinntekten øker. Fattigdomsfeller er ikke bare et problem i kommunale brukerbetalingsordninger, men finnes i en rekke andre sammenhenger som f.eks. støtteordninger for enslige forsørgere, bostøtteordninger og avtrapping av trygd. Det kan derfor være vanskelig for lokale myndigheter å ha oversikt over de samlede virkningene av inntektsgraderte betalings- og støtteordninger. Utvalget mener likevel at dette er et problem som kommunene i større grad bør være oppmerksomme på. Det bør tilstrebes at inntektsgraderte betalingsordninger utformes slik at fattigdomsfeller oppstår i minst mulig grad.

Kommunene har relativt stor frihet til å fastsette betalingssatsene og kan på denne måten påvirke sine egne inntektsrammer. Dette gir mulighet til å velge mellom på den ene siden høye betalingssatser og et godt tjenestetilbud, og på den andre siden lavere betalingssatser og et mindre godt tjenestetilbud. Som ordinær beskatningsfrihet, kan dette fremme prioriteringseffektivitet ved at omfanget av tjenestetilbudet i større grad kan tilpasses lokale preferanser og lokale kostnadsforhold.

Dette resonnementet bygger imidlertid på en forutsetning om relativt sterk velgerkontroll. Dersom velgerkontrollen er svak, kan det oppstå problemer knyttet til kryssubsidiering og til at manglende kostnadseffektivitet kan veltes over på brukerne i form av høyere betalingssatser. Dette er først og fremst relevant for tjenester hvor brukerbetalingen gir høy kostnadsdekning og hvor det i tillegg er obligatorisk å gjøre bruk av tjenesten, tjenesten er underlagt kommunalt monopol eller etterspørselen er lite prisfølsom.

Utvalget mener at betalingssatsene skal fastsettes innenfor rammen av selvkostprinsippet. Som hovedregel bør imidlertid kommuner og fylkeskommuner ha anledning til å subsidiere brukerbetalte tjenester, dvs. at betalingssatsene kan settes lavere enn selvkost. Ved beregning av selvkost skal det tas hensyn til alle merkostnader kommunen har ved å produsere tjenesten. Eventuelle øremerkede tilskudd skal trekkes fra ved beregning av selvkost. Dersom staten subsidierer brukerbetalte tjenester, skal dette også komme brukerne til gode. Selvkostprinsippet bør også kunne komme til anvendelse ved fastsettelse av individuelle betalingssatser. Det betyr at brukerbetalingen ikke skal overstige kostnaden ved å betjene den enkelte bruker, noe som vil sikre den enkelte mot vilkårlig prisfastsettelse.

Det er først og fremst for tjenester innen teknisk sektor at kostnadsdekningen ligger opp mot selvkost. For andre tjenester hvor det kreves brukerbetaling, f.eks. innen eldreomsorgen, har selvkostprinsippet relativt liten betydning som begrensende faktor for kommunenes totale inntekter fra brukerbetaling. For disse tjenestene er det omfattende kommunal subsidiering, dels som et resultat av lokale prioriteringer og dels som et resultat av statlige pålegg.

Forutsatt at det er klare retningslinjer for beregning av selvkost og at pålitelige oppstillinger over kommunens kostnader for den enkelte tjeneste er tilgjengelig, er selvkostprinsippet trolig et effektivt virkemiddel for å hindre kryssubsidiering av kommunale tjenester. Selvkostprinsippet gir imidlertid ingen garanti for at manglende kostnadseffektivitet ikke veltes over på brukerne i form av høyere betalingssatser. Beregning av selvkost bør derfor kunne kontrolleres, slik at det kan gripes inn dersom brukerbetalingen blir urimelig høy.

Utvalget vil videre påpeke at relevant og sammenliknbar informasjon om forskjeller i betalingssatser kan begrense kostnadsveksten. Når innbyggerne vet at kostnadsnivået og betalingssatsene er høyere enn i sammenliknbare kommuner, kan de i større grad legge press på politikerne for å redusere kostnadene og brukerbetalingen.

11.11 SAMRÅD MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN OM FINANSIERINGSOPPLEGGET

Gitt et finansieringssystem etter utvalgets forslag, vil det også være viktig for kommuner, fylkeskommuner og stat hvordan finanseringsopplegget gjennomføres i de årlige budsjettprosesser og folkevalgte vedtak. Kommunesektoren legger beslag på nær 20 prosent av landets samlede inntekter og om lag 60 prosent av samlet offentlig kjøp av varer og tjenester. Dette betyr at styringen av kommunesektorens inntekter er en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken, og at de rammene som settes for veksten i kommunesektorens inntekter i stor grad vil være et resultat av generelle makroøkonomiske hensyn.

Det er utvalgets oppfatning at kommunesektorens inntektsrammer i stor grad må fastsettes ut fra overordnede makroøkonomiske hensyn. Kommunesektoren utgjør en betydelig del av norsk økonomi, og kan følgelig ikke skjermes fra overordnede makroøkonomiske avveininger. Når rammene i stor grad fastsettes på denne måten, er det viktig å sikre best mulig samsvar mellom inntektsrammene og de forventningene som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet. Etter utvalgets mening har staten og kommunesektoren en felles interesse i å klargjøre konsekvensene av den politikk det legges opp til. Det er en europeisk trend at det legges opp modeller for samspill mellom stat og lokalforvaltning. Det er store forbedringer å hente i samspillet mellom stat og lokalforvaltning gjennom økt ansvarlighet hos begge parter.

Det er i dag utstrakt kontakt mellom kommunesektoren og de sentrale myndigheter. Denne kontaktene utøves på flere måter og nivåer:

- Det inntektspolitiske samarbeidet mellom organisasjonene i arbeidslivet og myndighetene har en basis i regjeringens kontaktutvalg. I 1982 ble dette utvalget utvidet med representanter også fra Kommunenes sentralforbund (KS). Utvalget, som ledes av statsministeren, fungerer som et gjensidig informasjons- og drøftingsorgan. Det er faste møter foran inntektsoppgjørene og i forbindelse med framleggelse av budsjettene. Utvalget møter ellers etter behov.
- Som ledd i samordningen av forhandlingene i forbindelse med hovedtariffoppgjørene ble det på midten av 1980-tallet opprettet et samarbeidsorgan, STAKO, som består av representanter fra politisk ledelse og administrasjonen i Administrasjonsdepartementet og representanter fra lønnsutvalget og administrasjonen i KS. I tillegg til den formaliserte kontakten er det under lønnsoppgjørene også uformelle kontakter. Disse skjer både på politisk plan mellom regjeringen og KS og på administrativt plan.
- Det er kontaktmøter mellom enkelte fagdepartementer og den politiske og/eller administrative ledelsen i KS om større aktuelle saker.

- Det er kontaktmøter mellom KS og aktuelle fagdepartementer i forbindelse med arbeidet med større utredninger.
- Kontakt mellom staten og kommunesektoren skjer også gjennom deltakelse i utvalg:
  Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 2. mars 1979. Utvalget har som sentral oppgave å framskaffe og sørge for faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Utvalget legger normalt fram tre rapporter i året.
  Kostnadsberegningsutvalget ble nedsatt ved kongelig resolusjon av 6. mai 1994. Utvalget skal beregne kostnadene ved særskilte reformer, tiltak og prosjekter og utarbeide praktisk veiledning i bruk av nytte-kostnadsanalyser. I forbindelse med utredninger av betydning for kommunesektoren blir utvalget utvidet med representanter fra kommunesektoren og Kommunal- og arbeidsdepartementet.

I Danmark er forhandlinger mellom kommunesektor og stat en fast del av de årlige kommuneoppleggene, jf. *"Danmark"* i kap. 5.4. I Sverige har det også vært forhandlinger i forbindelse med kommuneopplegget for 1997. En viktig forskjell mellom Norge på den ene siden og Sverige og Danmark på den andre, er at kommunene i Sverige og Danmark har betydelig større beskatningsfrihet. Det er da i statens interesse å inngå avtaler med kommunesektoren for å kunne styre utviklingen i skattesatsene. Avtalene innebærer da også at kommuneforbundene forplikter seg til å arbeide for en bestemt utvikling i de lokale skattesatsene.

Forhandlinger forutsetter at partene har gjensidig interesse av å oppnå en overenskomst. Sett fra kommunenes synsvinkel kan det bli manglende samsvar mellom inntektsrammene og de oppgaver kommunesektoren er forutsatt å løse når ukoordinerte sektorinteresser på statlig nivå skaper forventninger til utviklingen i tjenestetilbudet, og det ikke finnes mekanismer som sikrer at inntektsrammene er tilstrekkelige til å finansiere summen av disse forventningene. På lengre sikt kan kommunesektoren få et legitimetsproblem fordi den ikke greier å innfri forventningene som stilles til tjenestetilbudet.

Staten er tjent med at statlige myndigheter og kommunesektoren har en felles forståelse av det økonomiske opplegget. Et mer forpliktende samarbeid kan føre til mer realisme i kostnadsvurderinger og bedre samordning internt i staten og i kommunesektoren. På sikt kan det bli et problem også for staten at det skapes urealistiske forventninger som presser fram høyere inntektsrammer.

Etter utvalgets mening er det en fordel om kontakten mellom staten og kommunesektoren gjøres mer helhetlig enn i dag. Graden av forpliktelse og innhold i kontakten bør utvikle seg over tid. Et forpliktende samarbeid krever avklaring av beslutningsansvar overfor Stortinget og de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Resultatet av samrådningen bør presenteres i de årlige kommuneøkonomiproposisjonene. En presentasjon av partenes syn på hva som er utfordringene i kommunesektoren og muligheten for å realisere disse, vil bedre Stortingets beslutningsgrunnlag for kommuneopplegget.

Det er viktig at samrådningen omfatter endringene i de komponentene som er viktig for kommunesektorens utvikling og kostnader, samt muligheten for å oppnå effektivitetsgevinster. Som eksempler på aktuelle tema kan nevnes; lønns- og prisutvikling, konsekvenser av demografisk utvikling, endret tilbud som følge av teknisk utvikling, forskrifter som regulerer innholdet i og organiseringen av virksomheter, nye reformer og pågående utvikling innenfor eksisterende tjenester, utvikling i betalingssatser, omstillingsutfordringer og effektiviseringspotensiale. Et

samråd vil gi staten og kommunesektoren et redskap for å sikre klare ansvarsforhold og avklart arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene.

Det foreligger tre alternative muligheter for å håndtere forholdet mellom stat og kommunesektor. Alternativ 1 er å fortsatte som i dag, hvor staten forbereder og gjennomfører budsjettopplegget overfor kommunesektoren relativt autonomt. Alternativ 2 er å etablere et forum for dialog og informasjonsutveksling, som gjør kommunesektoren delaktig i forberedelsen av budsjettet. Alternativ 3 er formelle forhandlinger og avtaler mellom stat og kommunesektor om det økonomiske opplegget. Formelle avtaler krever en avklaring av beslutningsprosessen både i kommunesektoren og for staten.

Utvalget foreslår at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene. Gjennom samrådningen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegg. Fra statens side vil det være viktig at det legges fram materiale om statlige pålegg og reguleringer som har økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Fra kommunesektorens side må det frambringes informasjon om kostnadsforhold i tjenesteproduksjonen og utvikling i brukerbetaling og avgiftsnivå. Det er naturlig at en slik samrådning gjøres under arbeidet med den årlige kommuneøkonomiproposisjonen. I første omgang må samrådningen sikre informasjonsutveksling og felles forståelse. På lengre sikt kan et slikt samrådningsorgan utvikle mer forpliktelse for begge parter.

11.12UTVALGETS ANBEFALINGER

Utvalget foreslår reformer i finansieringssystemet med sikte på å gi større lokal forankring, bedre stabilitet og makroøkonomisk styring, og klarere ansvarsforhold. Alle reformer i finansieringssystemet vil påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil generelt være målkonflikter mellom disse fire hensyn. Bedre lokal forankring kan lett gi større ustabilitet og nye inntektsskjevheter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og begrense ivaretagelsen av nasjonale målsettinger. Valg av finansieringsopplegg vil derfor innebære avveininger mellom motstridende hensyn.

Større lokal forankring

Utvalget anbefaler at eiendomsskatten blir en frivillig skatt for alle kommuner og at kommunene fortsatt skal ha lokal beskatningsfrihet i eiendomsskatten innenfor en maksimalsats. Eiendomsskatten vil få økt betydning om forslag til ny lov om eiendomsskatt framsatt av flertallet i Eiendomsskatteutvalget i NOU 1996:20 «Ny lov om eiendomsskatt» gjennomføres. Eiendomsskatten vil da omfatte all fast eiendom i kommunene. Fra et kommunaløkonomisk synspunkt er det ønskelig at de fleste innbyggere omfattes av skatten. For å sikre at eiendomsskatten fastlegges av selvstendige kommunale beslutninger anbefales det at eiendomsskatten ikke inngår i inntektsutjevningen i inntektssystemet. Forslaget fra Eiendomsskatteutvalget reduserer forskjellene i skattegrunnlag og fordelingsproblemet er med det nye opplegget av mindre betydning. Eiendomsskatten vil med forslaget være en eksklusiv kommunal skatt. Det gir skatten sterk identifikasjon med den kommunale virksomhet, og man unngår ulempene ved at skatten deles med andre forvaltningsnivåer.

Med dagens utforming gir eiendomsskatten relativt lite skatteinntekter i forhold til kommunenes utgifter. I 1994 utgjorde eiendomsskatten om lag 0,5 prosent av bruttonasjonalprodukt. Skattens betydning er avhengig av skattepolitiske vurderinger som utvalget ikke tar opp. Kommunenes inntektspotensiale fra eiendomsskatten i forhold til de samlede kommunale utgifter vil likevel være begrenset.

Utvalget ønsker å redusere kommunesektorens avhengighet av overføringer. Gitt at eiendomsskatten gir begrensede skatteinntekter, og fordi den ikke berører fylkeskommunene, bør kommunesektoren også utnytte inntektsskatten for personer. I 1996 utgjør inntektsskatten for kommunene 11,75 øre og for fylkeskommunene 7 øre av den skatt på alminnelig inntekt for personer på 28 skattøre. Utvalget anbefaler at kommuners og fylkeskommuners andel av inntektsskatten øker. Økning i kommunalt og fylkeskommunalt skattøre vil isolert sett påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner til fordel for de med høye inntekter av inntektsskatten. Hvor langt man vil gå vil derfor avhenge av vurderingen av fordelingsvirkningene og hvordan de kan motvirkes i inntektsutjevningen. Utvalget har gjort beregninger som viser fordelingsvirkningene av å beholde dagens skatteandelen av kommunesektorens inntekter på 45 prosent (jf. tabell 4.1), og en økning av skatteandelen til henholdsvis 50 prosent og 55 prosent. Utvalget anbefaler at skatteandelen kan økes opp til 50 prosent.

Lokal forankring påvirkes også av den mulighet kommuner og fylkeskommuner har til å påvirke egne inntekter. Utvalget foreslår at kommunene fritt kan bestemme skattesatsen for eiendomsskatten innen et intervall og at kommuner og fylkeskommuner skal kunne subsidiere brukerbetalingen innenfor selvkostprinsippet. Utvalget anbefaler ikke at det gis full lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. Dels krever makroøkonomiske og fordelingsmessige hensyn at staten kan bruke skattøren som virkemiddel, og dels vil slik beskatningsfrihet gi uakseptable forskjeller mellom kommunene. Utvalget diskuterer fordeler og ulemper ved begrenset lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten innenfor et intervall og en ordning hvor kommuner og fylkeskommuner gis tillatelse til å øke skattøren midlertidig og i ekstraordinære situasjoner. Etter en samlet vurdering vil utvalget heller ikke anbefale begrenset beskatningsfrihet i inntektsskatten.

Bedre stabilitet

Utvalget anbefaler at selskapsskatten, skatt på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige skattytere, avvikles som kommunal og fylkeskommunal skatt. Selskapsskatten har svakheter i forhold til viktige kriterier for gode lokale skatter. Det har sammenheng med at selskapsskatten gir en svak kobling mellom skattebetaling og tjenesteforbruk, at skattegrunnlaget er mobilt og svært ujevnt fordelt, at skatteinntektene er konjunkturavhengige og lite forutsigbare, og at fordelingen av selskapsskatten på kommuner påvirkes av eierforhold. Et forslag om å avvikle den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten betyr at skatten på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i sin helhet bør tilfalle staten, og ikke, som i dag, deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. I tillegg vil en avvikling av den kommunale og fylkeskommunale selskapsskatten 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. Utvalget legger vekt på at forslaget reduserer de store ulikhetene i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Forslagene gir grunnlag for en jevnere fordeling av statlige overføringer og reduserer problemene som dagens store forskjeller i fordeling mellom skatt og overføringer medfører. Avvikling av selskapsskatten vil gi betydelig inntektsreduksjon

for enkelte kommuner, f.eks. Oslo. De fleste av disse kommunene vil fortsatt ha relativt høye skatteinntekter. Utvalget mener det må vurderes særlige tiltak for kommuner som får en betydelig inntektsreduksjon.

Utvalget mener det er viktig at staten beholder skattøren til kommuner og fylkeskommuner som makroøkonomisk virkemiddel. Dels kan det være nødvendig å regulere skattøren av stabiliseringspolitiske grunner. Dels må skattøren kunne reguleres for å skape balanse i utviklingen av skatteinntekter og overføringer, og dermed gi balanse i inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner. Bruken av skattøren som makroøkonomisk og fordelingspolitisk virkemiddel krever at skattøren fastsettes ved behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Denne bruken av skattøren gir også den beste forutsigbarheten for kommunenes budsjettering. Det kan da gis klare signaler om nivå på skatteinntekter og rammetilskudd ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen om våren. I statsbudsjettet fastsettes deretter skattøren slik at man treffer det varslede skattenivået.

Utvalget har diskutert ønskeligheten av å sikre staten større kontroll med tilførsel av skatteinntekter til kommunene. Utvalget finner at spørsmålet om tilførsel av skatteinntekter representerer et dilemma mellom ønsket om lokal forankring (dagens tilførsel) og ønsket om stabilitet (alternativ tilførsel), som også påvirker det strategiske forhold mellom kommunesektoren og staten. Utvalget konkluderer med at dagens tilførselsordning beholdes hvis selskapsskatten avvikles som inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner og det ikke gis lokal beskatningsfrihet i inntektsskatten. De største problemer med forutsigbarhet, stabilitet og fordeling er knyttet til selskapsskatten og lokal beskatningsfrihet.

Klarere ansvarsdeling

Utvalgets forslag vil gi et klarere og mer avgrenset skattegrunnlag for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget anbefaler at både selskapsskatten og formueskatten avvikles som lokale skatter, og at naturressursskatten videreføres etter Stortingets forutsetninger. Etter utvalgets forslag vil kommunene ha skatteinntekter fra skatt på eiendommer (personer og bedrifter) og alminnelig inntekt (personer) og fylkeskommunene ha skatt på alminnelig inntekt (personer), i tillegg til at begge nivåer har naturressursskatt (kraftforetak).

Utvalget mener at rammefinansiering bør være det bærende prinsipp for finansieringen av kommunesektoren. Dette innebærer at frie inntekter, dvs. skatt og rammetilskudd gjennom inntektssystemet, skal utgjøre størstedelen av kommunesektorens inntekter. Dette er inntekter som kommuner og fylkeskommuner kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Utjevning og inntektstilførsel bør ivaretas gjennom rammeoverføringene i inntektssystemet. Begrunnelsen er at rammeoverføringer i disse sammenhengene er et mer treffsikkert virkemiddel enn øremerkede tilskudd. Rammeoverføringer tilfører inntekt og utjevner de økonomiske forutsetningene uten å vri kommuners og fylkeskommuners ressursbruk mot bestemte tjenesteområder. Rammefinansiering fremmer prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet når det fungerer etter hensikten.

Regjering og Storting har i ulike sammenhenger behov for å styre omfanget og implementeringen av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjon. Slik styring kan skje gjennom lovreguleringer eller gjennom finansielle virkemidler. Både for staten og kommunesektoren vil bruk av øremerkede tilskudd kunne være en mer fleksibel og målrettet framgangsmåte enn lovregulering for å sikre nødvendig styring. Øremerkede tilskudd er overføringer som skal benyttes til spesielle formål i kommuner og fylkeskommuner. Hovedhensikten med slike tilskudd er å påvirke ressursbruken lokalt. Det viktigste argumentet for slike tilskuddsordninger

er følgelig at den lokale ressursbruken ikke er i overensstemmelse med overordnede nasjonale mål. På grunn av ulempene med å bryte med rammestyringsprinsippet, mener utvalget det må foreligge særlig begrunnelse for øremerkede tilskudd.

Utvalget foreslår at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom nivåene. Gjennom samrådningen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget. Fra statens side vil det være viktig at det legges fram materiale om statlige pålegg og reguleringer som har økonomiske konsekvenser for kommuner og fylkeskommuner. Fra kommunesektorens side må det frambringes informasjon om kostnadsforhold i tjenesteproduksjonen og utvikling i brukerbetaling og avgiftsnivå. Det er naturlig at en slik samrådning gjøres under arbeidet med den årlige kommuneøkonomiproposisjonen. I første omgang må samrådningen sikre informasjonsutveksling og felles forståelse. På lengre sikt kan et slikt samrådningsorgan utvikle mer forpliktelse for begge parter.

Ivaretagelse av utjevning

Utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten for kommuner og fylkeskommuner gir betydelig jevnere fordeling av skatteinntekter i kommunesektoren. Forslaget bidrar til å redusere målkonflikten mellom hensynet til lokal forankring og utjevning ved å sikre jevnere fordeling av skattegrunnlaget i kommunene. Forslaget om å øke den lokale skattefinansiering ved å øke den del av inntektsskatten for personer som kanaliseres til kommunene, virker partielt sett til å øke forskjellene. Den samlede effekten av å fjerne selskapsskatten og å øke personskatten er imidlertid et klart jevnere skattegrunnlag. Utvalgets forslag gir i seg selv ikke grunnlag for å endre inntektsutjevningen i inntektssystemet, men det må vurderes særlige tiltak for enkeltkommuner som får betydelig inntektsreduksjon. Utvalget har diskutert ulike modeller for inntektsutjevningen som kan øke utjevningen og bedre den lokale skatteforankring.

KAPITTEL12

Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 INNLEDNING

Utvalget behandler i denne utredningen den samlede finansiering av kommunesektoren. På grunnlag av en gjennomgang av dagens finansiering ved skatter, brukerbetaling og overføringer diskuteres mulige forbedringer i finansieringsopplegget. Utvalget har lagt vekt på å legge fram alternative løsninger for offentlig diskusjon, men gir også anbefalinger til endring i finansieringen. Utvalgets diskusjon av finansieringen er basert på dagens rammebetingelser for kommunesektoren, spesielt funksjonsfordelingen og kommuneinndelingen. Utvalget har ikke gått inn på finansieringsordninger for spesielle tjenester som f.eks. sykehus og eldreomsorg eller finansieringsordninger som forutsetter endring i organiseringen av tjenesteproduksjonen.

Utvalget har lagt til grunn dagens skattesystem. Utvalgets forslag om inntekts- og formuesskatt berører ikke utformingen av skattesystemet og har ingen direkte konsekvenser for skattyterne. Endring i finansieringen av kommunesektoren handler først og fremst om fordelingen av de ulike skatter mellom stat, kommuner og fylkeskommuner. En eventuell gjennomføring av ny lov om eiendomsskatt vil kunne få konsekvenser for skattyterne.

Videre har utvalget tatt dagens økonomiske ramme for kommunesektoren som gitt. Ingen av utvalgets forslag har konsekvenser for det samlede inntektsnivå i kommunesektoren. Endring i fordelingen av skatter mellom staten og kommunesektoren er forutsatt motsvart av tilsvarende endringer i statlige overføringer.

Utvalget foreslår reformer i finansieringssystemet med sikte på å gi større lokal forankring, bedre stabilitet og makroøkonomisk styring, og klarere ansvarsforhold. Alle reformer i finansieringssystemet vil påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalgets forslag gir et skattegrunnlag som er jevnere fordelt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Endring av finansieringsordninger for kommunesektoren påvirker de rammebetingelser kommuner og fylkeskommuner arbeider under. Det er ingen direkte sammenheng mellom utformingen av slike finansieringsordninger og den faktiske virksomheten i de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Endring i rammebetingelsene vil ikke automatisk gi bedre lokalt selvstyre og mer effektiv ressursbruk. Hvis forslagene fungerer etter hensikten, vil et nytt finansieringsopplegg over tid kunne gi bedre forutsetninger for å realisere samfunnsmessige målsettinger om selvstyre, ressursbruk, fordeling og makroøkonomisk styring.

12.2 KONSEKVENSER AV DE ENKELTE FORSLAG

Utvalget anbefaler at eiendomsskatten blir en frivillig skatt for alle kommuner og at kommunene fortsatt skal ha lokal beskatningsfrihet i eiendomsskatten innenfor en maksimalsats. Den økonomiske betydning av eiendomsskatten avhenger av oppfølgingen av forslaget til ny lov om eiendomsskatt presentert av Eiendomsskatteutvalget i NOU 1996:20 «Ny lov om eiendomsskatt». Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget til ny lov er diskutert av Eiendomsskatteutvalget.

Utvalget ønsker å redusere kommunesektorens avhengighet av overføringer. Utvalget anbefaler at kommunenes og fylkeskommunenes andel av inntektsskatten for personer øker. Økning i kommunalt og fylkeskommunalt skattøre vil isolert sett

påvirke inntektsfordelingen mellom kommuner og fylkeskommuner til fordel for de med høye inntekter av inntektsskatten. Hvor langt man vil gå vil derfor avhenge av vurderingen av fordelingsvirkningene og hvordan de kan motvirkes i inntektsutjevningen. Utvalget har gjort beregninger som viser virkningene av å øke skatteandelen av kommunesektorens inntekter fra dagens 45 prosent til henholdsvis 50 prosent og 55 prosent. Økningen i skatteandelen må ta hensyn til at staten må kunne regulere skattøren etter makroøkonomiske vurderinger. Forslaget har konsekvenser for fordelingen av skatteinntekter mellom stat og kommunesektor, men har ingen direkte administrative konsekvenser. Utvalget anbefaler at skatteandelen kan økes opp til 50 prosent.

Utvalget anbefaler at selskapsskatten, skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skatteytere, avvikles som kommunal og fylkeskommunal skatt. Forslaget betyr at skatten på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere i sin helhet bør tilfalle staten, og ikke, som i dag, deles mellom kommuner, fylkeskommuner og staten. Dette vil 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.

Utvalget foreslår at skattegrunnlaget for kommuner og fylkeskommuner forenkles ytterligere ved at formueskatten avvikles for både kommuner og fylkeskommuner. Det antas at denne forenkling er av liten skatteadministrativ betydning.

Utvalgets forslag om å avvikle selskapsskatten for kommuner og fylkeskommuner gir betydelig jevnere fordeling av skatteinntekter i kommunesektoren. Forslaget om å øke den lokale skattefinansiering ved å øke den del av inntektsskatten for personer som kanaliseres til kommunene virker partielt sett til å øke forskjellene. Den samlede effekten av å fjerne selskapsskatten og formueskatten, og å øke inntektsskatten fra personer er imidlertid et klart jevnere skattegrunnlag. Virkningene for ulike kommunetyper og for fylkeskommunene er vist i *"Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag"* i kap. 11.8.

Utvalget foreslår at det etableres en prosedyre for samråd mellom kommunesektoren og staten for å sikre klare ansvarsforhold og god arbeidsdeling mellom forvaltningsnivåene. Gjennom samrådningen må det først og fremst utveksles informasjon om økonomiske forutsetninger og oppgaveløsning, slik at kommunesektoren og staten har en felles forståelse av det økonomiske opplegget. Det er naturlig at en slik dialog gjennomføres under arbeidet med den årlige kommuneøkonomiproposisjonen. Utvalget forutsetter at et slikt samråd ikke behøver noen spesiell bevilgning, men betraktes som en del av det løpende arbeid i statsadministrasjon og kommunesektor.

Litteraturvedlegg

Rapporter fra utvalgets forsknings- og utredningsvirksomhet

Gaasland, I. og E. Steckmest (1996): Fordelingsvirkninger av brukersubsidiering innenfor kommunal tjenesteyting, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, trykt som vedlegg 3 til denne utredningen.

Skare, A. (1996): Kommunenes finansieringssystem og befolkningens politiske deltakelse, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Sørensen, Rune J. (1996): Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer, Handelshøyskolen BI, trykt som vedlegg 2 til denne utredningen.

Sunnevåg, K. og G. Schjeldrup (1996): En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, trykt som vedlegg 4 til denne utredningen.

Øvrige litteraturreferanser

Andersson, K. og F. Carlsen (1995): Local public services and migration: Evidence from Norwegian municipalities, Institutt for sosialøkonomi, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet.

Andersson, K. og F. Carlsen (1996): Local public services, satisfaction and exit decisions, Institutt for sosialøkonomi, Norges Teknisk-Naturvitenskapelige Universitet.

Amundsen, K. (1961): Om skatter og skattepolitikk, Memorandum, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Bartik, T.J. (1985): Business decisions in the United States: Estimates of the effects of unionization, taxes and other characteristics of states, Journal of Business, Economics and Statistics, Vol. 3, 14-22.

Blix, K.W.S. (1993): Barnehager: Behov, etterspørsel, fordeling, Rapport 1993: 8, Institutt for anvendt sosialforskning.

Blom-Hansen, J. (1996): Kan budgetsamarbejdet mellom staten og kommunesektoren forbedres?, Institut for Statskundskap, Aarhus Universitet.

Borge, L.-E. (1995): Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments, Public Choice, Vol. 83, 353-373.

Brendemoen, A. og H. Vennemo (1993): The marginal cost of public funds in the presence of externalities, Discussion paper no. 99, Statistisk sentralbyrå.

Brennan, G. og J. Buchanan (1977): Towards a tax constitution for Leviathan, Journal of Public Economics, Vol. 8, 255-273.

Brevik, I. og S.E. Clausen (1993): Eldres levekår, helse og tilgang på omsorg, i M. Bildeng og R. Fürst (red.) Levekår i storby, Program for storbyrettet forskning.

Bugten, T. (1993): A dynamic CGE analysis of the Norwegian tax system, Høyere avdelingsutredning i samfunnsøkonomi, Norges Handelshøyskole.

Charney, A.H. (1993): Migration and the public sector: A survey, Regional Studies, Vol. 27, 313-326.

Danielsen, R. (1988): Frihet og likhet: Det lokale selvstyrets dilemma, i Fra lekmenn til profesjonelle kommuner, Kommuneforlaget.

Day, K.M. (1992): Interprovincial migration and local public goods, Canadian Journal of Economics, Vol. 25, 123-144.

Dowding, K., P. John og S. Biggs (1994): Tiebout: A survey of the empirical literature, Urban Studies, Vol. 31, 767-797.

ECON (1995): Den makroøkonomiske styringen av kommunene: Alternative måter å tilføre skatteinntekter.

Essilfie, A. (1996): Investeringer, kostnader og gebyrer i den kommunale avløpssektoren, Rapport 96/2, Statistisk sentralbyrå.

Falch, T. og J. Rattsø (1993): Economic and political determinants of school spending growth: Norway 1880-1990, Notat, Institutt for sosialøkonomi, Norges – Teknisk – Naturvitenskaplige Universitet.

Fevolden, T. og R.J. Sørensen (1987): Norway, i E.C. Page og M.J. Goldsmith (red.) Central and local government relations, SAGE Publications.

Fevolden, T., T.P. Hagen og R.J. Sørensen (1992): Kommunal organisering: styring, effektivitet og demokrati, Tano.

Grønlie, T. (1988): Velferdskommunen i dette århundre: Kommunenes rolle som initiativtaker i sosiale reformspørsmål, i Fra lekmenn til profesjonelle kommuner, Kommuneforlaget.

Hansen, T. og R.J. Sørensen (1988): The growth of local government in Norway: The sky is the limit?, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Hanssen, J.-I. og P.A. Pettersen (1995): Conservative mobilization and fiscal policy, Scandinavian Political Studies, Vol. 18, 231-262.

Herzog, H.W.Jr. og A.M. Schlotman (1986): State and local tax deductibility and metropolitam migration, National Tax Journal, Vol. 39, 189-200.

Horverak, R. og D.Y. Åsland (1990): Oversikt over en del gjeldende egenbetalingssatser i 1990 for kommunene Drammen, Skien, Kristiansand, Sandnes og Stavanger, Prosjektrapport 1/1990, Agderforskning.

Hødnebø, P.E. og J. Lund (1994): Næringslivets favorittkommuner: En undersøkelse av næringslivets holdning til det offentlige tjenestetilbudet i kommunene, Rapport 175, Forskningsstiftelsen FAFO.

Håkonsen, L. og L. Mathiesen (1995): Towards a more comprehensive cost measure for CO2-reductions, Discussion paper no. 3, Norges Handelshøyskole.

Inman, R.P. (1987): Markets, governments and the «new» political economy, i A.J. Auerbach og M. Feldstein (red.) Handbook of Public Economics Vol II, North-Holland.

John, P., K.P. Dowding og S. Biggs (1995): Residential mobility in London: A micro-level test of the Tiebout-model, British Journal of Political Science, 25, 379-397.

Kjellberg, F. (1977): Politics of redistribution and equalization, ECPR Congress, Berlin.

Kjellberg, F. (1980): Utviklingen av de kommunale finanser: Ekspansjon og utjevning, i F. Kjellberg (red.) Den kommunal virksomhet, Universitetsforlaget.

Langørgen, A. (1994): Kommunenes økonomiske tilpasning over tid, Økonomiske analyser 4/95, Statistisk sentralbyrå.

Mathiesen, L. (1992): Arbeidsgiveravgift og samfunnsøkonomisk lønnsomhet, Rapport 87/92, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.

Myhren, K. (1977): Gjeldstrykk og skattetrykk: Den statlige politikk overfor kommunene i tiden 1920-1936, Universitetsforlaget.

Mykland, B.O. (1974): Kommunal skattepolitikk: En analyse av variasjoner i den kommunale inntektsbeskatning 1948/49 til 1965, Hovedoppgave, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Nelson, M.A. og M.L. Wyzan (1989): Public policy, labor demand, and migration in Sweden 1979-1984, Journal of Regional Science, Vol. 29, 247-264.

Newman, R.J. og D.H. Sullivan (1988): Econometric analysis of business tax impacts on industrial location: What do we know, and how do we know it?, Journal of Urban Economics, Vol. 23, 215-234.

Oakland, W. (1978): Local taxes and intraurban industrial location: A survey, i G.F. Break (red.) Metropolitan financing and and growth management policies,

University of Wisconsin Press.
Oakland, W. (1995): Fiscal equalization: An empty box?, National Tax Journal, Vol. 48, 199-209.
Oates, W. (1969): The effects of property taxes and local public spending on property values: An empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis, Journal of Political Economy, Vol. 77, 957-71.
Oates, W. (1972): Fiscal federalism, Harcourt, Brace and Jovanovic.
Oates, W. (1990): Searching for Leviathan: A reply and some further reflections, American Economic Review, Vol. 79, 578-583.
Osland, L. (1995): Skatteanalyse i en overlappende generasjonsmodell, Hovedoppgave, Institutt for økonomi, Universitetet i Bergen.
Otnes, B. (1995): Egenbetaling for hjemmetjenester i kommunene i 1994 og 1995, Notat 95/55, Statistisk sentralbyrå.
Overå, O. og J.F. Bernt (1993): Kommuneloven med kommentarer, Kommuneforlaget.
Pedersen, U. (1994): Effektivitetskostnader ved beskatning: En oversikt over og kritisk vurdering av norske og internasjonale anvendte generelle likevektsanalyser, Rapport 26/94, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning.
Rongen, G. (1995): Effekter av øremerkede tilskudd til kommunene, Handelshøyskolen BI.
Schachter; J. og P.G. Althaus (1989): An equilibrium model of gross migration, Journal of Regional Science, Vol. 29, 143-160.
Schmenner, R.W. (1982): Making business location decisions, Prentice-Hall.
Seip, H. (1949): Kommunenes økonomi, Tiden.
Sharp, E.B. (1986): Citizen demand-making in the urban context, The University of Alabama Press.
Steen, S. (1968): Lokalt selvstyre i Norges bygder, Cappelen.
Sørensen, R.J. (1994): Kommunenes prioritering av grunnskolen: Lærerintensitet og klassestørrelse 1980-1992, Forskningsrapport 1994/5, Handelshøyskolen BI.
Thoresen, T.O. (1994): Fordelingseffekten av barnehagesubsidier, Økonomiske analyser 9/94, Statistisk sentralbyrå.
Tiebout, C. (1956): A pure theory of local expenditures, Journal of Political Economy, Vol. 64, 416-424.
von Hagen, J. (1992): Budgeting procedure and fiscal performance in the European communities, University of Mannheim.
Wasylenko, M.J. (1980): Evidence of fiscal differentials and intrametropolitan firm relocation, Land Economics, Vol. 56, 337-349.

Vedlegg 1

Virkningsberegninger for den enkelte kommune

Utvalget foreslår endringer i sammensetningen av kommunesektorens skatteinntekter. Forslagene innebærer at formuesskatten og skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere avvikles som lokale skatter. Utvalget anbefaler også at skatteinntektene bør få større betydning for finansieringen av kommunesektoren enn i dag. Det anbefales at skatteandelen kan økes fra 45 prosent og opp til 50 prosent. Skatteandelen heves ved at kommuner og fylkeskommuner får beholde en større andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere.

I *"Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag"* i kap. 11.8 er det gjort rede for tre beregningsalternativer med ulik skatteandel. Alternativ A hadde en skatteandel på 45 prosent, alternativ B en skatteandel på 50 prosent og alternativ C en skatteandel på 55 prosent. Det ble gjort rede for omfordelingsvirkningene for grupper av kommuner og for den enkelte fylkeskommunene. I dette vedlegget beregnes konsekvensene av alternativ B (skatteandel 50 prosent) for den enkelte kommune. Beregningene er basert på skattelikningen for 1994. Eiendomsskatten er ikke inkludert i beregningene. Det vises til *"Fordelingskonsekvenser av utvalgets forslag"* i kap. 11.8 for en mer utførlig dokumentasjon av grunnlaget for beregningene.

Tabell 1 i dette vedlegget inneholder følgende fem variable:

- Kommunenummer
- Kommunenavn
- Utliknet skatt på inntekt og formue i kroner pr. innbygger ved skatteligningen for 1994.
- Beregnet skatt i kroner pr. innbygger etter utvalgets forslag til sammensetning av skatteinntektene og med en skatteandel på 50 prosent.
- Netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Det er tatt hensyn til at endring i skatteinntektene påvirker tilskudd og trekk i inntektsutjevningen og at innbyggertilskuddet reduseres pga. av økt skatteandel og økt inntektsutjevnende tilskudd for kommunene samlet.

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
101	Halden	8 856	9 999	75
104	Moss	9 935	11 141	81
105	Sarpsborg	8 956	10 158	80
106	Fredrikstad	9 477	10 433	56
111	Hvaler	9 417	9 893	8
118	Aremark	9 205	9 643	4
119	Marker	10 213	10 580	-3
121	Rømskog	9 041	9 643	21

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
122	Trøgstad	9 299	10 392	70
123	Spydeberg	9 769	10 524	36
124	Askim	10 339	11 099	36
125	Eidsberg	9 868	10 467	20
127	Skiptvet	8 762	9 815	66
128	Rakkestad	9 583	10 200	22
135	Råde	9 230	10 449	82
136	Rygge	9 871	11 071	80
137	Våler	8 680	10 039	96
138	Hobøl	9 540	11 097	116
211	Vestby	9 993	11 670	128
213	Ski	12 442	14 243	693
214	Ås	11 915	13 700	626
215	Frogn	12 540	14 634	986
216	Nesodden	10 687	12 925	184
217	Oppegård	15 216	15 638	-686
219	Bærum	16 644	17 609	130
220	Asker	16 352	17 120	31
221	Aurskog-Høland	9 390	10 539	75
226	Sørum	11 042	12 948	151
227	Fet	10 745	12 843	170
228	Rælingen	10 877	13 296	325
229	Enebakk	9 945	11 785	144
230	Lørenskog	12 931	14 461	422
231	Skedsmo	12 890	14 436	438
233	Nittedal	12 266	14 215	841
234	Gjerdrum	11 263	13 122	146
235	Ullensaker	10 886	12 713	143
236	Nes	9 418	10 797	98
237	Eidsvoll	9 342	10 758	102
238	Nannestad	9 403	10 971	117
239	Hurdal	7 879	8 925	65
301	Oslo	15 281	15 543	-824[1)]
402	Kongsvinger	8 917	10 005	69

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
403	Hamar	10 501	11 718	82
412	Ringsaker	8 626	9 557	53
415	Løten	7 794	8 847	66
417	Stange	8 229	9 339	71
418	Nord-Odal	7 578	8 505	53
419	Sør-Odal	9 264	9 545	-12
420	Eidskog	7 521	8 436	52
423	Grue	9 033	9 589	16
425	Åsnes	8 623	9 360	34
426	Våler	8 795	9 688	50
427	Elverum	9 511	10 585	68
428	Trysil	8 425	8 843	2
429	Åmot	9 438	10 357	52
430	Stor-Elvdal	8 308	8 804	10
432	Rendalen	9 869	10 239	-3
434	Engerdal	6 926	7 640	32
436	Tolga	7 393	7 990	20
437	Tynset	9 374	10 288	52
438	Alvdal	9 946	10 534	19
439	Folldal	8 433	9 332	50
441	Os	7 784	8 477	30
501	Lillehammer	11 193	12 478	89
502	Gjøvik	9 676	10 660	59
511	Dovre	8 858	9 846	59
512	Lesja	8 578	9 312	34
513	Skjåk	9 579	9 898	-8
514	Lom	8 728	9 108	-2
515	Vågå	8 825	9 899	68
516	Nord-Fron	10 287	10 987	30
517	Sel	8 493	9 334	44
519	Sør-Fron	8 700	9 454	36
520	Ringebu	9 492	9 530	-36
521	Øyer	9 330	10 246	52
522	Gausdal	8 442	9 264	43
528	Østre Toten	8 472	9 488	62
529	Vestre Toten	9 709	11 039	93

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
532	Jevnaker	8 637	9 997	96
533	Lunner	8 960	10 541	118
534	Gran	8 955	9 785	43
536	Søndre Land	7 723	8 715	59
538	Nordre Land	8 996	9 896	50
540	Sør-Aurdal	8 722	8 847	-27
541	Etnedal	8 563	8 714	-25
542	Nord-Aurdal	10 267	10 883	22
543	Vestre Slidre	8 972	9 241	-13
544	Øystre Slidre	10 200	10 540	-6
545	Vang	11 212	11 424	-18
602	Drammen	11 369	12 417	65
604	Kongsberg	11 761	13 493	434
605	Ringerike	10 335	11 398	67
612	Hole	12 871	13 791	-188
615	Flå	9 626	9 892	-13
616	Nes	11 329	11 266	-46
617	Gol	11 921	12 620	30
618	Hemsedal	15 995	15 755	-970
619	Ål	11 412	11 909	10
620	Hol	15 487	15 947	-523
621	Sigdal	9 763	9 896	-26
622	Krødsherad	10 400	10 308	-49
623	Modum	9 771	10 676	51
624	Øvre Eiker	9 580	10 622	65
625	Nedre Eiker	9 155	10 654	110
626	Lier	12 113	13 146	-64
627	Røyken	11 200	13 158	156
628	Hurum	10 151	11 658	111
631	Flesberg	10 757	11 634	48
632	Rollag	11 794	12 613	42
633	Nore og Uvdal	14 306	14 869	-545
701	Borre	9 840	11 243	101
702	Holmestrand	9 223	10 559	94
704	Tønsberg	11 682	11 912	-17

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
706	Sandefjord	9 807	10 890	69
709	Larvik	9 911	10 566	26
711	Svelvik	9 116	10 663	115
713	Sande	9 492	10 934	105
714	Hof	8 761	9 730	57
716	Våle	9 618	10 726	71
718	Ramnes	8 877	10 243	97
719	Andebu	8 906	10 035	73
720	Stokke	9 060	10 262	81
722	Nøtterøy	10 572	11 872	90
723	Tjøme	10 475	11 293	42
728	Lardal	8 773	9 579	41
805	Porsgrunn	10 497	11 655	76
806	Skien	9 814	11 131	92
807	Notodden	9 638	10 774	74
811	Siljan	9 277	10 709	103
814	Bamble	9 946	10 828	49
815	Kragerø	8 380	9 219	44
817	Drangedal	7 407	8 287	48
819	Nome	9 043	10 124	68
821	Bø	9 676	10 419	35
822	Sauherad	8 073	9 071	60
826	Tinn	11 922	12 356	4
827	Hjartdal	11 569	11 871	-10
828	Seljord	9 827	10 348	12
829	Kviteseid	8 860	9 601	34
830	Nissedal	11 024	11 630	21
831	Fyresdal	11 847	12 237	-1
833	Tokke	13 343	14 358	-92
834	Vinje	14 380	15 124	-365
901	Risør	7 774	8 936	77
904	Grimstad	9 426	10 411	59
906	Arendal	9 544	10 636	70
911	Gjerstad	7 364	8 371	61
912	Vegårshei	7 060	7 854	40

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
914	Tvedestrand	8 188	9 118	53
919	Froland	8 135	9 122	59
926	Lillesand	9 815	10 644	43
928	Birkenes	8 492	9 429	54
929	Åmli	9 791	10 581	39
935	Iveland	8 655	9 666	61
937	Evje og Hornnes	9 023	10 029	61
938	Bygland	10 853	11 430	18
940	Valle	16 373	16 910	-85
941	Bykle	54 107	54 234	-289
1001	Kristiansand	10 449	11 542	70
1002	Mandal	8 820	9 991	77
1003	Farsund	11 475	11 451	-42
1004	Flekkefjord	9 862	10 601	34
1014	Vennesla	8 548	9 861	92
1017	Songdalen	8 523	9 670	75
1018	Søgne	8 963	10 361	100
1021	Marnardal	8 537	9 342	41
1026	Åseral	16 799	17 252	-126
1027	Audnedal	8 151	9 025	48
1029	Lindesnes	13 618	8 493	-2 034
1032	Lyngdal	8 493	9 431	54
1034	Hægebostad	8 370	8 828	6
1037	Kvinesdal	13 355	13 489	-975
1046	Sirdal	28 781	29 272	-108
1101	Eigersund	10 026	11 408	98
1102	Sandnes	11 816	13 405	341
1103	Stavanger	13 871	15 663	684
1106	Haugesund	10 422	11 644	82
1111	Sokndal	10 745	10 803	-34
1112	Lund	8 686	9 774	69
1114	Bjerkreim	10 124	11 103	58
1119	Hå	9 857	11 244	99
1120	Klepp	11 561	13 035	108
1121	Time	11 598	12 631	64

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1122	Gjesdal	9 561	11 124	117
1124	Sola	15 114	15 994	-229
1127	Randaberg	12 786	15 112	1 217
1129	Forsand	24 956	26 094	216
1130	Strand	9 257	10 824	117
1133	Hjelmeland	18 421	18 917	-105
1134	Suldal	19 686	19 877	-257
1135	Sauda	9 734	11 406	127
1141	Finnøy	9 644	10 880	84
1142	Rennesøy	10 896	12 558	126
1144	Kvitsøy	11 453	13 199	171
1145	Bokn	8 588	9 640	65
1146	Tysvær	11 362	10 238	-152
1149	Karmøy	9 356	10 478	73
1151	Utsira	9 244	10 682	104
1154	Vindafjord	10 623	11 238	22
1201	Bergen	11 388	12 754	97
1211	Etne	10 281	11 389	71
1214	Ølen	9 129	10 099	57
1216	Sveio	7 974	9 173	80
1219	Bømlo	8 252	9 317	67
1221	Stord	10 663	12 705	165
1222	Fitjar	9 318	10 717	100
1223	Tysnes	8 055	8 873	42
1224	Kvinnherad	10 237	11 587	95
1227	Jondal	10 947	11 412	7
1228	Odda	11 464	11 996	14
1231	Ullensvang	8 796	9 777	58
1232	Eidfjord	30 565	31 414	72
1233	Ulvik	17 390	18 312	108
1234	Granvin	8 601	9 451	45
1235	Voss	10 088	11 159	67
1238	Kvam	9 247	10 436	79
1241	Fusa	10 399	10 265	-53
1242	Samnanger	10 076	11 198	72
1243	Os	9 560	11 233	128

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1244	Austevoll	10 327	11 857	113
1245	Sund	8 415	9 948	114
1246	Fjell	9 314	11 016	131
1247	Askøy	9 243	11 132	149
1251	Vaksdal	11 613	12 536	53
1252	Modalen	34 347	35 121	34
1253	Osterøy	8 700	9 703	61
1256	Meland	8 014	9 596	118
1259	Øygarden	9 322	10 305	59
1260	Radøy	7 962	9 167	81
1263	Lindås	8 965	10 474	111
1264	Austrheim	10 806	12 434	123
1265	Fedje	8 563	9 763	80
1266	Masfjorden	12 451	13 835	276
1401	Flora	10 163	11 676	112
1411	Gulen	8 614	9 254	24
1412	Solund	8 523	9 076	16
1413	Hyllestad	8 727	9 501	38
1416	Høyanger	11 728	13 043	92
1417	Vik	11 429	12 145	32
1418	Balestrand	10 184	10 912	33
1419	Leikanger	10 718	12 189	107
1420	Sogndal	10 554	11 887	94
1421	Aurland	26 603	27 492	91
1422	Lærdal	13 960	14 993	-74
1424	Årdal	14 716	14 366	-1 458
1426	Luster	12 256	12 558	-265
1428	Askvoll	8 282	9 113	43
1429	Fjaler	8 804	9 176	-2
1430	Gaular	8 923	9 810	49
1431	Jølster	9 908	10 837	53
1432	Førde	11 146	12 117	57
1433	Naustdal	8 459	9 779	92
1438	Bremanger	10 239	11 578	94
1439	Vågsøy	10 817	11 560	35
1441	Selje	8 583	9 812	83

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1443	Eid	9 078	10 173	70
1444	Hornindal	8 395	9 321	53
1445	Gloppen	9 182	10 167	59
1449	Stryn	9 371	9 954	19
1502	Molde	10 201	11 304	71
1503	Kristiansund	9 647	11 138	109
1504	Ålesund	10 832	11 618	39
1511	Vanylven	9 368	9 220	-55
1514	Sande	8 057	9 237	78
1515	Herøy	9 020	10 209	79
1516	Ulstein	11 519	12 122	21
1517	Hareid	7 986	9 200	82
1519	Volda	8 705	9 823	72
1520	Ørsta	8 768	9 572	41
1523	Ørskog	10 068	10 828	36
1524	Norddal	13 468	14 055	-521
1525	Stranda	10 865	11 523	26
1526	Stordal	10 161	10 748	19
1528	Sykkylven	9 158	10 178	62
1529	Skodje	8 617	9 754	74
1531	Sula	9 067	9 927	46
1532	Giske	8 893	10 219	93
1534	Haram	9 644	10 634	59
1535	Vestnes	8 820	9 816	60
1539	Rauma	9 414	10 300	49
1543	Nesset	9 287	10 139	46
1545	Midsund	9 168	10 539	97
1546	Sandøy	10 043	10 948	51
1547	Aukra	8 807	9 994	79
1548	Fræna	8 483	9 507	63
1551	Eide	8 881	9 970	69
1554	Averøy	7 715	8 371	26
1556	Frei	9 313	10 948	124
1557	Gjemnes	7 969	9 010	64
1560	Tingvoll	7 467	8 386	52
1563	Sunndal	11 104	11 591	9

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1566	Surnadal	8 862	9 529	27
1567	Rindal	9 832	10 350	12
1569	Aure	8 444	9 385	54
1571	Halsa	7 803	8 122	-8
1572	Tustna	6 878	7 618	34
1573	Smøla	6 878	7 958	68
1601	Trondheim	10 701	12 013	92
1612	Hemne	8 558	9 444	49
1613	Snillfjord	8 761	9 280	12
1617	Hitra	6 915	7 929	62
1620	Frøya	7 287	8 424	74
1621	Ørland	8 863	10 084	82
1622	Agdenes	7 495	8 171	28
1624	Rissa	8 044	8 719	28
1627	Bjugn	6 793	7 892	70
1630	Åfjord	7 484	8 460	58
1632	Roan	7 039	7 885	45
1633	Osen	6 904	7 809	51
1634	Oppdal	9 118	10 261	75
1635	Rennebu	10 233	10 915	28
1636	Meldal	8 667	9 244	18
1638	Orkdal	8 437	9 534	70
1640	Røros	9 695	10 288	20
1644	Holtålen	7 100	7 928	43
1648	Midtre Gauldal	7 668	8 498	43
1653	Melhus	8 114	9 446	93
1657	Skaun	7 621	8 874	86
1662	Klæbu	10 101	11 788	129
1663	Malvik	8 567	10 317	135
1664	Selbu	8 946	9 629	29
1665	Tydal	19 996	20 884	91
1702	Steinkjer	8 497	9 725	83
1703	Namsos	8 515	9 877	96
1711	Meråker	8 752	9 637	49
1714	Stjørdal	8 646	9 880	84

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1717	Frosta	7 333	8 078	35
1718	Leksvik	8 371	8 945	18
1719	Levanger	8 610	9 951	94
1721	Verdal	8 436	9 645	81
1723	Mosvik	8 184	9 115	53
1724	Verran	7 644	8 652	61
1725	Namdalseid	7 488	8 326	44
1729	Inderøy	7 866	9 112	85
1736	Snåsa	8 468	9 359	49
1738	Lierne	8 884	9 820	54
1739	Røyrvik	12 563	13 800	129
1740	Namsskogan	14 796	15 979	75
1742	Grong	10 222	11 238	62
1743	Høylandet	7 966	8 963	60
1744	Overhalla	8 505	9 865	96
1748	Fosnes	6 550	7 490	54
1749	Flatanger	6 894	8 108	82
1750	Vikna	7 474	8 495	62
1751	Nærøy	6 961	8 008	65
1755	Leka	7 386	8 363	58
1804	Bodø	10 595	12 479	149
1805	Narvik	9 993	11 418	103
1811	Bindal	10 116	10 607	9
1812	Sømna	7 340	8 574	84
1813	Brønnøy	7 631	8 756	73
1815	Vega	7 099	8 257	76
1816	Vevelstad	6 954	8 072	72
1818	Herøy	6 215	7 222	61
1820	Alstahaug	8 334	9 920	119
1822	Leirfjord	6 675	7 788	72
1824	Vefsn	9 456	11 012	116
1825	Grane	8 923	10 038	72
1826	Hattfjelldal	7 312	8 385	68
1827	Dønna	6 316	7 231	52
1828	Nesna	7 929	9 146	82
1832	Hemnes	9 519	10 590	67

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1833	Rana	9 629	11 183	116
1834	Lurøy	7 075	7 960	49
1835	Træna	8 897	10 195	90
1836	Rødøy	7 316	8 047	33
1837	Meløy	10 314	11 532	82
1838	Gildeskål	7 435	8 418	59
1839	Beiarn	8 838	9 774	54
1840	Saltdal	8 181	9 632	105
1841	Fauske	9 022	10 298	88
1842	Skjerstad	6 682	7 716	64
1845	Sørfold	10 302	11 427	73
1848	Steigen	7 069	8 085	62
1849	Hamarøy	9 388	10 451	67
1850	Tysfjord	8 507	9 849	94
1851	Lødingen	8 743	10 267	113
1852	Tjeldsund	7 692	9 246	116
1853	Evenes	7 928	9 214	89
1854	Ballangen	7 038	8 338	90
1856	Røst	9 535	10 315	38
1857	Værøy	8 560	9 846	89
1859	Flakstad	9 298	10 158	46
1860	Vestvågøy	7 765	8 956	79
1865	Vågan	7 739	9 042	91
1866	Hadsel	7 497	8 697	80
1867	Bø	6 243	7 234	59
1868	Øksnes	8 546	9 400	46
1870	Sortland	8 114	9 111	60
1871	Andøy	7 904	9 535	123
1874	Moskenes	7 903	9 123	82
1901	Harstad	9 285	10 800	112
1902	Tromsø	10 193	11 753	116
1911	Kvæfjord	7 420	8 751	93
1913	Skånland	6 921	8 181	86
1915	Bjarkøy	7 348	8 503	76
1917	Ibestad	7 115	8 169	66
1919	Gratangen	5 674	6 744	67

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
1920	Lavangen	6 503	7 568	67
1922	Bardu	11 332	13 253	237
1923	Salangen	7 147	8 484	94
1924	Målselv	9 618	11 153	114
1925	Sørreisa	7 632	9 022	99
1926	Dyrøy	6 799	7 833	64
1927	Tranøy	6 739	8 015	88
1928	Torsken	7 022	8 254	83
1929	Berg	9 763	10 373	21
1931	Lenvik	8 021	9 169	75
1933	Balsfjord	7 827	8 975	75
1936	Karlsøy	7 466	8 211	35
1938	Lyngen	6 904	7 921	62
1939	Storfjord	9 312	10 462	75
1940	Kåfjord	7 181	8 122	54
1941	Skjervøy	6 757	8 124	97
1942	Nordreisa	7 275	8 365	69
1943	Kvænangen	8 869	9 919	65
2002	Vardø	8 951	10 812	146
2003	Vadsø	10 244	12 281	164
2004	Hammerfest	9 613	11 469	146
2011	Kautokeino	6 497	7 425	53
2012	Alta	8 731	10 256	113
2014	Loppa	7 021	8 343	93
2015	Hasvik	7 149	8 755	121
2017	Kvalsund	7 399	8 685	89
2018	Måsøy	8 227	9 610	99
2019	Nordkapp	9 049	10 610	116
2020	Porsanger	8 564	10 388	143
2021	Karasjok	7 443	8 866	103
2022	Lebesby	8 357	9 814	106
2023	Gamvik	8 504	10 454	155
2024	Berlevåg	8 200	9 871	127
2025	Tana	8 060	9 389	93
2027	Nesseby	7 620	8 865	85
2028	Båtsfjord	9 282	11 241	156

Tabell 1.1: Utliknet skatt i kroner pr. innbygger og netto inntektsendring i kroner pr. innbygger. Kommunene. Beregninger basert på skattelikningen for 1994.

		Utliknet skatt i kr pr. innb.		Netto innt. endring i kr pr. innb.
		Skattelikning 1994	Alternativ B – skatteandel 50 pst.	
2030	Sør-Varanger	9 898	11 898	160
	Landet	10 884	11 963	0

1) I tillegg kommer en beregnet inntektsreduksjon på 598 kroner pr. innbygger for Oslo som fylkeskommune

Vedlegg 2

Styringsmessige konsekvenser av kommunale finansieringsformer[1]

Rune J. Sørensen, Handelshøyskolen BI

1 INNLEDNING

Hvilken frihet bør de lokale myndighetene ha til å fastsette de lokale skattesatsene og størrelsen på kommunens inntekter? Etter konvensjonell økonomisk teori er svaret gitt: Kommunene bør ha stor frihet for å sikre at variasjoner i lokalbefolkningens preferanser avspeiles i forskjellige skattenivåer. Også etter tradisjonell statsvitenskap er svaret gitt: Lokaldemokrati, lokalpolitisk deltakelse og legitimiteten av det kommunale systemet forutsetter stor frihet til å sette skattenivået. Mot disse verdier og argumenter setter vi gjerne et konkurrerende styringsmål: likhet. Aversjon mot ulikheter i tjenestetilbudet i ulike deler av landet, motvilje mot skattemotivert flytting og omfattende statlige styringsambisjoner berettiger liten eller ingen kommunal beskatningsrett. Argumentet synes å ha særlig sterk appell i Norge.

Formålet med rapporten er å utfordre denne virkelighetsforståelsen. Målkonflikten er ikke alene mellom effektivitet, demokrati og samfunnsmessig styrbarhet på den ene siden, og likhet på den andre. Effektivitetstesen sier at en lokal finansiering gir en størrelse og sammensetning av offentlig sektor som samsvarer med velgernes preferanser, mens en sentral fastsettelse av offentlige inntekter gir et effektivitetstap. Disse resonnementene bygger på forutsetninger om perfekte demokratier, lokalt som sentralt. Hvis vi oppgir denne forutsetningen bringes vi over i en analyse av de relative imperfeksjoner i kommunal og statlig beslutningsfatting. For eksempel: Hvorvidt desentralisert finansiering gir høyest samfunnsøkonomisk effektivitet blir straks et åpent spørsmål.

Sagt med andre ord: Det er *mulig* å begrunne en sentralisert kontroll med kommunale inntekter ved henvisning til nasjonale mål om likhet i det offentlige tjenestetilbudet. Sentralisert kontroll over lokale inntekter står imidlertid ikke *nødvendigvis* i motsetning til effektivitet, lokaldemokrati og samfunnsmessig styrbarhet. Formålet her er å trekke frem argumenter som taler for og imot en desentralisert finansiering av kommunesektoren, gitt at målene nettopp er demokrati, effektivitet og styrbarhet.

Vi drøfter virkningene av sentraliseringsgraden for kommunal finansiering. Med finansieringssystem menes både den kontroll staten har over kommunesektorens[2] inntekter, og hvilken kontroll den enkelte kommune har over egne inntekter og inntektsfastsettelse. I et *sentralisert* system forutsettes at staten har stor kontroll

---

1. Rapporten er skrevet på oppdrag for Inntektssystemutvalget (Rattsøutvalget). Utvalget ble oppnevnt for å gjennomgå finansieringssystemet for kommunesektoren. Spesiell takk til prosjektleder Lars-Erik Borge (KAD), førsteamanuensis Fredrik Carlsen og professor Jørn Rattsø (NTNU), departementsråd Trond Fevolden (KUF), forsker Terje P. Hagen (NIBR) for verdifulle kommentarer. Stipendiat Audun Skare (Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo) har bidratt med kommentarer såvel som med en selvstendig rapport til prosjektet. Takk også til førsteamanuensis Tor Bjørklund og professor Lawrence Rose (Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo) for generøs tilgang til datamateriale. Jeg står selv ansvarlig for tolkninger og fremstilling i rapporten.
2. Med betegnelsen «kommuner» og «kommuneforvatningen» menes som hovedregel både kommuner og fylkeskommuner. I enkelte sammenhenger vil det fremgå av sammenhengen at med «kommuner» siktes det utelukkende til det laveste styringsnivået.

over kommunenes inntekter, og lokalnivåene har liten eller ingen mulighet til å fastsette skattenivået. Et aspekt ved systemet gjelder graden av avhengighet av statlige overføringer, og kommunenes muligheter for å øke skatteinntektene ved å styrke skattegrunnlaget. I et *desentralisert* system antas kommunene både å ha muligheter til å påvirke egne skatteinntekter og å ha adskillig frihet til å fastsette det kommunale skattenivået.

Vi diskuterer tre mål: *Demokratisk deltakelse* angår borgernes motiv til deltakelse i utformingen av offentlig politikk og deres innflytelse over kommunenes prioriteringer; *effektiviteten* angir i hvilken grad offentlige prioriteringer avspeiler befolkningens preferanser, og *styrbarheten* fanger opp statens og kommunenes kapasitet til å balansere konkurrerende interesser. I tillegg kommer vi til å berøre likhetsmålet, dvs. nasjonale mål for utjamning av det offentlige tjenestetilbudet mellom kommuner og fylkeskommuner.

2 FINANSIERINGSSYSTEM OG VURDERINGSKRITERIER

Dagens finansieringssystem innebærer at kommunene har liten innflytelse på egne inntekter; kommunenes ansvar er å fordele en gitt inntektsramme på et sett av oppgaver. Dette følger av systemet for reguleringen av skattøren for inntektsskatten. Kommunene har en viss handlefrihet når det gjelder fastsettelse av eiendomsskatt og gebyrer, og kommuner som ligger over minsteinntektsnivået (eller har håp om å komme over minstenivået) i inntektssystemet kan påvirke inntektene gjennom næringspolitikk og andre tiltak som styrker skattegrunnlaget. I lys av Inntektssystemutvalgets første delutredning drøftes konsekvensene av dagens system, dvs. opprettholdelse av reguleringen av inntektsskatten og en meget høy kompensasjonsgrad i inntektsutjamningen. Finansieringssystemet innebærer derfor at variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner og over tid har liten betydning for kommunens samlede inntekter.

En modifikasjon av den sentraliserte modellen innebærer at kommunene er mer avhengige av eget skattegrunnlag. Dette betyr at skatteinntektene utgjør storparten av kommunenes inntekter, og at kompensasjonsgraden settes på et lavt eller moderat nivå. Det forutsettes imidlertid at kommunene har liten mulighet for å påvirke inntektene ved å endre skattesatser. Et desentralisert finansieringssystem er et mer radikalt alternativ som forutsetter en økt lokal beskatningsrett. Kommunene kan øke eller redusere de kommunale inntektene ved å endre skattesatsene, enten for inntektsskatten eller for eiendomsskatten eller en kombinasjon av disse.

Konsekvensene av et sentralisert og desentralisert finansieringssystem vurderes mot tre hovedkriterier:

a) *Demokrati*: Den grunnleggende styringsidé med kommunalt demokrati er at borgerne i det enkelte lokalsamfunn skal bestemme prioriteringene gjennom et politisk fellesskap. Finansieringssystemet bør derfor stimulere til deltakelse i det lokale demokratiet, og motivere til borgerkontroll med lokale beslutninger. Systemet bør derfor synliggjøre kommunens ansvar i forhold til tjenestetilbudet overfor kommunens innbyggere.
b) *Effektivitet*: Hovedideen med lokalt selvstyre og lokalt demokrati er at preferansene varierer mellom kommunene. Oppgaveprioritering og omfanget av den lokale offentlige sektoren bør bestemmes ut fra lokalbefolkningens betalingsvillighet for offentlige goder. Finansieringssystemet fremmer (allokerings)effektivitet dersom forskjeller i betalingsvillighet kommer til uttrykk i lokale beslutninger. Vi skal også berøre spørsmål knyttet til kostnadseffektivitet: Finansieringssystemet bør stimulere kommunene til å levere tjenester til lavest mulig kostnader for gitt kvalitet og volum.

c) *Styrbarhet*: Det demokratiske beslutningssystemet er organisert for å avveie konkurrerende hensyn og motstridende mål. For eksempel skal hensynet til ønsket om lave skatter avveies mot krav om høy dekningsgrad og god kvalitet på kommunale tjenester, og eldres behov for helsetilbud og omsorgstjenester skal avveies mot ønsker om barnehageplasser og skoletilbud. Demokratiske institusjoner kan være sårbare for ulike typer press, både i forholdet mellom stat og kommune, og mellom stat, kommune og grupper av offentlig ansatte, samt brukere av offentlige tjenester. Styrbarhet angir hvilken kapasitet lokale og sentrale institusjoner har til å avveie konkurrerende interesser under et sentralisert og et desentralisert finansieringssystem. Spesielt bør hensynet til å unngå uønsket vekst i lokalforvaltningens utgiftsnivå drøftes.

Rapporten presenterer ikke en omfattende analyse av finansieringssystemets betydning for likhetsmålene for kommunesektoren. I enkelte resonnementer berøres imidlertid likhetsmålene i offentlig politikk:

a) *Likhet i kommunalt tilbud*: Målsetningen om likhet i kommunenes økonomiske forutsetninger for å tilby offentlige tjenester kan defineres på flere måter. Det finnes to alternative definisjoner av likhet (se eks. Sørensen, 1991), i) den «norske» tilnærmingen: at kommunenes samlede inntekter setter dem i stand til å tilby et kvalitativt og kvantitativt like godt tilbud, hensyn tatt til forskjeller i kostnadsforhold og befolkningens behov, og ii) den «internasjonale tilnærmingen»: hvis kommunene har like høye skatteinntekter, og statlige overføringer korrigerer for forskjeller i skattegrunnlag, demografi, spredtbygdhet m.v., så har de like muligheter til å oppnå kommunalt servicetilbud. Forskjeller i skattenivå reflekterer ulike preferanser for kommunalt versus privat forbruk. Et slikt finansieringssystem bidrar til likhet i innbyggernes tjenestenivå i forhold til betalingsvillighet på tvers av kommunene.[3]

3 FINANSIERINGSSYSTEM OG LOKALDEMOKRATI

Det norske finansieringssystemet gir staten meget høy grad av kontroll over de kommunale inntekter. Et sentralisert finansieringssystem kan evalueres ved å studere det eksisterende finansieringssystem. De statlige overføringene utgjør en høy andel av inntektene, i gjennomsnitt høyere for fylkeskommunene enn for kommunene. Det er satt et effektivt tak på skattøren. Dessuten mottar nærmere 80 prosent av kommunene overføringer over minsteinntektsordningen, og alle fylkeskommunene unntatt Oslo og Akershus såkalte «minsteinntektskommuner». For disse vil variasjoner i skattegrunnlag ikke ha betydning for samlede inntekter. Gebyrinntekter og eiendomsskatt spiller en viss rolle i kommunene, men har liten betydning for fylkeskommunenes samlede økonomi (se eksempelvis Inntektssystemutvalgets delutredning I, *"Oppsummering"* i avsnitt 3.4). Totalt sett har kommunene og fylkeskommunene liten innflytelse over egne inntekter. Med Inntektssystemutvalgets forslag og Stortingets vedtak (juni 1996) om nytt inntektssystem innebærer en «kompensasjonsgrad» på 90 prosent. Det reviderte inntektssystemet vil i seg selv i liten grad endre (øke) kommunenes evne til å påvirke egne inntekter.

3. LeGrand (1991) diskuterer overføringssystem i et system med lokal beskatningsrett når systemet skal sikre kommunene sammekjøpekraft-ytelsesforhold (PPE=Purchasing Power/Effort ratio).

3.1 Beskatningsfrihet – en betingelse for et vitalt demokrati?

En grunnleggende forutsetning for lokalt demokrati er lokalpolitisk handlefrihet. Hvis folkevalgte representanter ikke kan treffe vesentlige beslutninger på vegne av borgerne blir lokaldemokratiet et skinndemokrati. I sin ytterste konsekvens fremstår kommunene og fylkeskommunene som iverksettere av statlig politikk, og lokaldemokratiet gir i beste fall en legitimering av avgjørelser tatt av sentrale myndigheter. Spørsmålet er om finansieringssystemet legger kritiske beskrankninger på det kommunale demokrati.

Staten fastsetter for alle praktiske formål fylkeskommunenes inntekter, og gir kommunene liten innflytelse over egne inntekter. Lokaldemokratiet må derfor utøves ved at kommunepolitikerne bestemmer prioriteringen av oppgavene innenfor en gitt inntektsramme. Men også tjenestetilbudet er underlagt statlig lovgivning og regulering, gjennom standardkrav (i første rekke minstestandarder) og gjennom rettighetsbestemmelser. Det er gjort en rekke undersøkelser av hvordan de folkevalgte selv opplever disse reguleringene (se Fevolden, Hagen og Sørensen, 1994 kap.4; Sørensen, 1996a). Tre punkter bør særlig fremheves: Befolkningen er ambivalent til avveiningen mellom likhet og frihet, den identifiserer seg med rollen som forbruker – ikke med rollen som borger; og, vi har vanskelig for å påvise klare effekter av statlig regulering på lokalpolitisk engasjement både ved nasjonale surveydata og komparative data for valgdeltakelse.

Ambivalens: Generelt synes lokalt folkevalgte å legge stor vekt på likhetsmål, og anser at et sterkt innslag av statlig styring er nødvendig for å realisere dette. Samtidig understreker mange av kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene behovet for frihet, realisert gjennom redusert statlig styring av kommunens økonomi (jfr. Sørensen 1987, tabell 2). De folkevalgte har et splittet syn på avveiningen mellom utjamning og autonomi. Tilsvarende gjelder for befolkningen. I Kommunevalgsundersøkelsen 1995[4] ble respondentene stilt følgende spørsmål:

> «I en diskusjon mellom personene A og B, sier A: Staten bør gi kommunen større frihet til å bestemme nivået på eget tjenestetilbud, selv om det fører til ulikhet mellom kommunene. Og B sier: Hensynet til et likeverdig offentlig tjenestetilbud over hele landet må gå foran større kommunal selvbestemmelse. Er du mest enig med A eller B?»

Vi finner at 60,6 prosent av utvalget var mest enig med B (prioriterte likhet), mens 39,4 prosent sa seg mest enig med A. Opinionen er delt, men slik at tyngdepunktet i svarfordelingen heller mot å vektlegge egalitære mål.

Folkevalgte i fylkestingene anser det samlede omfang av statlig styring som mer problematisk enn kommunestyrerepresentantene. Dette skyldes at fylkestingspolitikerne vektlegger handlefrihet sterkere enn folkevalgte i kommunene. Dette kommer også til uttrykk i synet på større frihet til å fastsette skattenivået. I en undersøkelse fra 1994/95 oppga 44 prosent av kommunestyrerepresentantene at de ønsket større frihet til å fastsette skattøren, mens 59 prosent av fylkestingsrepresentantene ønsket større frihet. Fylkestingspolitikerne mener også at de er underlagt sterkere begrensninger på selve tjenestetilbudet sammenlignet med kommunepolitikerne (Sørensen, 1996a).

Brukerorientering: Befolkningen kan definere sitt forhold til kommunen som a) borgere med et helhetlig syn på lokalpolitikken, og med rett til å delta i valg og til å la seg velge som representanter, b) som brukere av kommunale tjenester, og c)

4. Førsteamanuensis Tor Bjørklund, Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo har velvilligst stilt data fra Kommunevalgsundersøkelsen til rådighet som bakgrunnsmateriale for denne rapporten.

som betalere for disse tjenestene. Som borger er en opptatt av påvirkning av kommunale beslutninger, og av kommunens lydhørhet for innbyggernes meninger. Brukerne er opptatt av kvaliteten og nivået på kommunens tjenestetilbud, og at tjenestene er tilpasset behovene i den enkelte husstand. Betalere er opptatt av kommunens disponering av skattepengene, og av nivået på kommunale egenandeler, skatter og avgifter. Intervjumateriale viser klart at konsumentperspektivet dominerer – befolkningen er opptatt av de konkrete tjenestene som kommunen yter. Dernest er en opptatt av betalingen for tjenestene, mens folk flest tillegger borgerrollen minst vekt (Skare 1996, se spesielt Appendiks). Dette samsvarer godt med de observasjoner vi har gjort knyttet til fallende valgdeltakelse ved kommunevalgene.

Det er to tolkinger av dette resultatet: For det første kan konsumentorienteringen forklares ved egenskaper ved de tjenestene som ytes. Tjenestene og tjenesteorganiseringen oppfattes trolig som lite kontroversiell; det er stor enighet om at tjenester som grunnutdanning og helsetjenester skal være et offentlig ansvar og at tjenestene skal ha høy kvalitet. Hvis dette er hovedforklaringen vil reformer i finansieringssystemet (eller andre institusjonelle endringer) ha liten eller ingen effekt på befolkningens interesse for kommunen som borgere. For det andre kan konsumentholdningen overfor kommunene skyldes institusjonelle forhold, spesielt at omfanget og kvaliteten på de kommunale tjenester er fullstendig frakoblet det lokale skattenivået. Høyere standard og dekningsgrad oppnås ikke ved et høyere skattenivå, men ved statlige beslutninger og bevilgninger. Vi skal forfølge dette resonnementet videre i rapporten, spesielt i *"Brukerbetaling"* i avsnitt 4.4.

Politiske ansvarsforhold: Lokaldemokratiet forutsetter at velgerne i siste instans kontrollerer sine representanter, og at borgerne holder kommunens folkevalgte ansvarlige for kommunens politikk og tjenestetilbud. En kan forvente at dagens finansieringssystem fører til at velgerne og lokale representanter holder *statlige myndigheter* ansvarlig for mangler i kommunens tjenestetilbud. Kommunevalgsundersøkelsen fra 1995 gjør det mulig å undersøke dette direkte. Undersøkelsen inneholdt følgende spørsmål:

> Tenk deg en situasjon der to personer, A og B, diskuterer kommunepolitikk, og A sier: Stortinget bestemmer i store trekk hva kommunen skal drive med. Derfor har Stortinget ansvaret for om kommunenes velferdstilbud er godt eller dårlig. Og B sier: Kommunene har stor frihet til selv å bestemme. Derfor har kommunestyret ansvaret for kvaliteten på kommunenes velferdstilbud.

63 prosent av utvalget sa seg mest enig med B, at kommunestyret har ansvaret, mens 37 prosent sa seg mest enig med A. Dagens sentraliserte finansieringssystem og generelle regulering av kommunenes virksomhet synes *ikke* å føre til at velgerne legger ansvaret for kommunenes tilbud på statlige myndigheter. En kan så spørre om konsekvensene av at 37 prosent sier seg mest enig i at Stortinget bestemmer og har ansvaret for at kommunenes velferdstilbud er godt eller dårlig. En mulig konsekvens av dette er at velgerne tillegger stortingsvalgene større vekt enn lokalvalgene (som de faktisk gjør), og at de velgere som mener statlig kontroll dominerer over kommunal innflytelse er mindre villige til å engasjere seg i lokalpolitiske spørsmål. I tabell 2.1 ser vi på ulike politiske deltakelsesformer betinget av om respondenten er mest enig med A eller B i spørsmålet ovenfor.

Tabell 2.1: Deltakelse i lokalpolitikk betinget av oppfatning av statlig styring av kommunesektoren. N=2205.

	Respondentens oppfatning av Stortingets versus kommunestyrets ansvar	
	Mest enig med A: *«Stortinget bestemmer»*	Mest enig med B: *«Kommunestyret bestemmer»*
Deltakelse i kommunestyrevalget 1995 (%)	79,4	78,7
Har vært representant, vararepresentant eller hatt kommunale verv (%)	6,2	5,7
Kan tenke seg å motta kommunale verv hvis blir spurt (%)	16,6	15,9
Addittiv indeks for kommunal-politisk deltakelse (gj.snitt)	0,927	0,896

Kilde: Kommunevalgsundersøkelsen 1995.

Indeks for kommunalpolitisk deltakelse: Respondentene har angitt om de har a) skrevet under på opprop eller underskriftskampanjer, b) deltatt i aksjoner, protestmøter eller demonstrasjoner, c) tatt saker opp i parti, fagforening, eller annen organisasjon, d) henvendt seg til kommune- eller fylkeskommuneadministrasjonen, e) tatt kontakt med lokal politiker. Hvis respondenten har deltatt er variabelen kodet 1, ellers null. Indeksen er målt som summen av disse variablene.

Tabell 2.1 viser ubetydelige forskjeller i lokalpolitisk deltakelse betinget av oppfatningen av de politiske ansvarsforholdene mellom stat og kommune. Verken valgdeltakelse[5] , lokalpolitiske verv eller andre deltakelsesformer er lavere for borgere som mener at Stortinget bestemmer hovedtrekkene i kommunenes aktivitet. Dette tyder på at oppfatninger av ansvarsforholdene mellom stat og kommune har beskjeden betydning for borgernes lokalpolitiske engasjement.

Gjennom intervjuundersøkelsen «Folks forhold til kommunen» (1996)[6] kan vi foreta ytterligere en test på forholdet mellom kommunal autonomi og politisk deltakelse. Befolkningen er her bedt om å oppgi (a) i hvilken grad kommunen oppfattes som autonom, og (b) hvilket forvaltningsnivå man mener har størst innvirkning på ens hverdag. Tabell 2.2 viser hvordan politisk deltakelse er betinget av respondentenes oppfatning av disse forholdene.

5. Det er en betydelig overrapportering av valgdeltakelse i utvalget, omtrent 20 prosent oppgir at de har deltatt i valg selv om de ikke har gjort det. Hvis overrapporteringen er sterkest i den gruppen som mener at «Stortinget bestemmer» kan tabellen undervurdere betydningen av ulike oppfatninger om kommunal autonomi. Det samme forbehold gjelder for resultatene i tabell 2.2.
6. Undersøkelsen er gjennomført innenfor prosjektet «Brukere, Betalere, Borgere» ledet av professor Lawrence Rose ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo. Materialet er velvilligst stilt til disposisjon for denne rapporten, og resultatene er referert fra Skare (1996).

Tabell 2.2: Lokalpolitisk deltakelse betinget av i hvilken grad kommunen oppfattes å være autonom,[1] *samt hvilket forvaltningsnivå man mener har størst innvirkning på hverdagen.*[2] *1996. Prosentandel som svarer positivt.*

Deltakelsesform	Kommunenes autonomi				Størst innvirkning		
	Stor	En viss	Liten	Vet ikke	Stat	Fylke	Kommune
Valgdeltakelse	91	91	85	81	82	82	84
Vil stå på liste	24	21	21	11	18	14	13
Vil ha komm. verv	30	28	18	15	25	17	17
Deltakelsesindeks[3]	1,9	1,7	1,7	1,0	1,3	1,3	1,4
N	362	780	88	1 655	1 158	327	2 209
Prosent	12,5	27,0	3,0	57,4	31,4	8,9	59,8

1) Spørsmålets ordlyd: (FILTER) Noen hevder at staten setter snevre grenser for kommunestyrenes virksomhet, og begrenser deres selvstendighet. Andre igjen hevder at dette ikke er tilfelle. Er dette et spørsmål som du har prøvd å gjøre deg opp en mening om? (HVIS JA) Hva er din mening? Synes du at kommunestyret har stor innflytelse over den virksomhet som drives i kommunen, har det bare en viss innflytelse, eller har kommunestyret liten innflytelse?
2) Spørsmålets ordlyd: De offentlige oppgavene i Norge er fordelt mellom staten, fylkeskommunene og kommunene. Hvilken av disse tre mener du har størst innvirkning på hverdagen din?
3) En additiv indeks som varierer mellom 0 og 6 betinget av hvor mange lokalpolitiske aktiviteter respondenten har deltatt i de siste to årene (for operasjonalisering, se Appendiks A.1 i Skare (1996)).

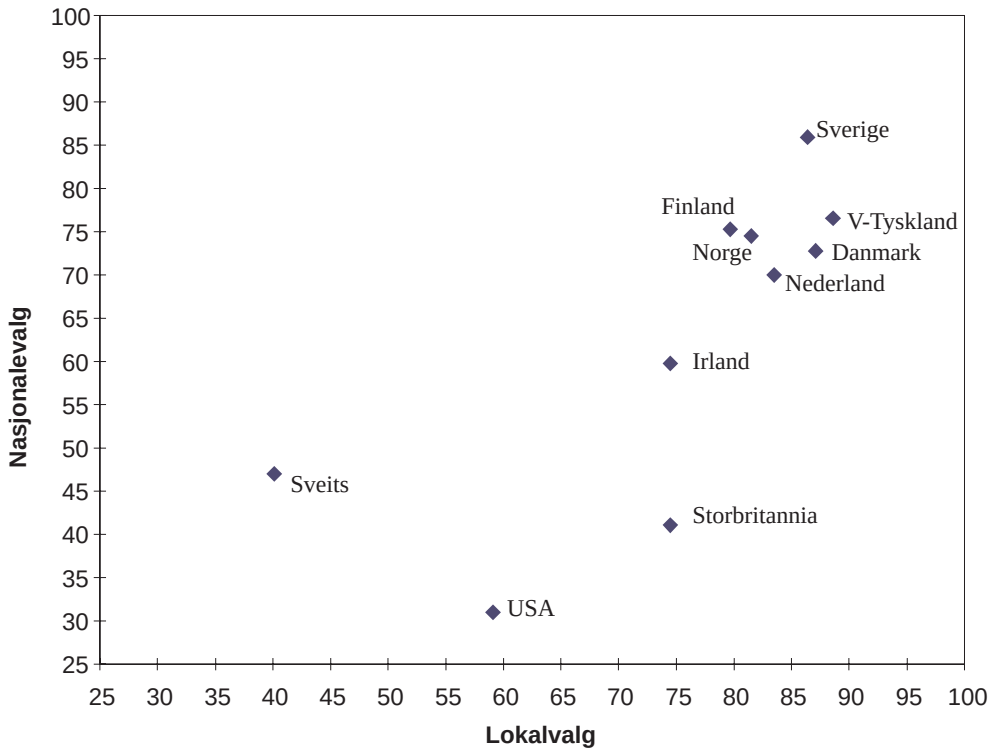
Kilde: Skare (1996)

Tabell 2.2 avslører at svært mange ikke har noen oppfatning om kommunenes handlefrihet. Nesten 60 prosent av respondentene må svare «vet ikke» på spørsmålet om kommunenes autonomi. Av de som har en oppfatning viser tabellen (i likhet med tabell 2.1) at bare en liten andel mener kommunene har liten autonomi. Et flertall av utvalget mener dessuten at kommunene har større innvirkning på ens daglige liv enn stat og fylke. Tabellen viser også en svak tendens til at høy autonomi og stor lokal innflytelse øker befolkningens lokalpolitiske deltakelse. Effektene er imidlertid meget svake for valgdeltakelse, villighet til å stå på valgliste og indeksen for deltakelse. Grunnen til at vi finner en sterkere effekt på villighet til å påta seg lokalpolitiske verv er at personer med sterk politisk interesse er mer tilbøyelig til å vurdere kommunenes frihet som høy og er mer villige til å påta seg verv. Sammenhengen mellom autonomi og villighet til å påta seg verv fremstår dermed som sterkere enn den i realiteten er. Igjen finner vi liten støtte for tanken om at folks politiske deltakelse og engasjement i lokalpolitikken er influert av i hvilken grad de oppfatter kommunen som autonom i forhold til sentrale myndigheter.

Politisk deltakelse: Mer generelt er spørsmålet hvilke konsekvenser finansieringssystemet får for vitaliteten i lokaldemokratiet? En vil forvente at borgernes engasjement i lokalvalgene og lokalpolitikken vil være mindre desto strammere regulering av kommunenes finanser. Tanken om at statlig regulering av kommunene, og manglende lokalpolitisk handlefrihet, hemmer borgernes politiske engasjement bygger på en rasjonalistisk forståelse av velgeratferden: Den potensielle betydningen av valgdeltakelsen eller andre påvirkningsforsøk er større når kommunen oppfattes å ha stor innflytelse, mens effekten av politisk engasjement er

mindre når staten kontrollerer kommunene sterkt. At forskjeller i lokalpolitisk deltakelse ikke er betinget av respondentenes virkelighetsforståelse (tabell 2.1 og 2.2), viser imidlertid ikke de langsiktige effektene av å endre de faktiske ansvarsforholdene mellom stat og kommune.

Disse analysene gir ikke informasjon om den langsiktige effekten av å endre et sentralisert finansieringssystem til et desentralisert system. Sammenligninger av data for ulike land med forskjellige finansieringssystemer kan gi en pekepinn om dette. "" i Figur 2.1 viser valgdeltakelsen ved nasjonale og lokale valg i 10 vestlige land (ref. Skare, 1996, figur 9).



Figur 2.1 Valgdeltakelse ved nasjonale og lokale valg i 10 vestlige land. Gjennomsnitt for perioden 1956-1979.[1)]

Nederland er bare for perioden 1970-1979 p.g.a. obligatorisk stemmeplikt før 1970. *Storbritannia* er for perioden 1970-1980. Endringen i fh.t. tidligere valg er imidlertid ikke dramatisk (CEPR 1993: 48). *Sveits* er bare perioden 1970-1988. Opplysninger om lokalvalg før den tiden mangler, men deltakelsen ved nasjonale valg var på 59.6 i perioden 1956-1979, altså langt høyere enn i perioden 1970-1988 (Morlan 1984: 462).

Kilde: Skare (1996)

For det første ser vi at valgdeltakelsen i nasjonale valg er høyere enn ved lokalvalgene i alle land unntatt Sveits. Dette har trolig både sammenheng med den utstrakte bruk av folkeavstemninger i Sveits, samt mindre interesse for nasjonale valg fordi valgutfallet har liten betydning for regjeringsdannelsen. For det andre ser vi at valgdeltakelsen i Norge ikke er lav sammenlignet med andre europeiske land. Differansen mellom deltakelsen i stortingsvalg og kommunevalg er heller ikke høyere enn forskjellen i deltakelse i nasjonale og lokale valg i mange andre land. Gener-

elt tyder heller ikke materialet på at valgdeltakelsen ved lokalvalgene er sterkt avhengig av statlig regulering av kommunene.[7]

3.2 Konsekvenser av kommunalt påvirkelige inntekter

Et sentralisert finansieringssystem kan modifiseres slik at kommunene gis større muligheter til å påvirke samlede inntekter uten å endre skattesatsene:

a) Lokale skatteinntekter utgjør en høy andel av kommunenes samlede inntekter. Det kan eksempelvis oppnås ved å sette et høyt skattøre for inntektsskatten, og et lavere nivå på de statlige overføringene.
b) Kommunal innsats for å utvikle skattegrunnlaget (eks. næringsutvikling) fører til høyere skatteinntekter. Derfor innebærer modellen en relativt lav «kompensasjonsgrad» i inntektsutjamningen.

Begge forutsetningene ovenfor må antas å være nødvendige for å ha betydning for demokratisk deltakelse. En indikasjon på at dagens overføringsavhengighet har betydning finner vi i en intervjuundersøkelse blant lokale politikere fra 1986. Avhengighet av statlige overføringer ble ansett som en vesentlig begrensning for kommunal og fylkeskommunal handlefrihet. Hele 95 prosent av fylkestingsrepresentantene og 90 prosent av kommunestyrerepresentantene mente at «stor avhengighet av økonomiske tilskudd fra staten» innskrenker det lokale selvstyret. Interessant nok oppgir færre at reguleringen av skattøren er et problem for lokalt demokrati, henholdsvis 81 prosent av fylkeskommunepolitikerne og 54 prosent av kommunepolitikerne (Sørensen 1987b, tabell 1).

Likevel er det tre grunner til å anta at en økt skatteandel ikke vil ha særlig effekt på befolkningens politiske engasjement.: For det første oppfatter velgerne seg først og fremst som brukere av kommunale tjenester; de identifiserer seg i liten grad med borgerrollen eller betalerrollen. I den grad slike roller er institusjonelt betinget er det vanskelig å se at endringer i inntektssammensetningen vil ha betydning så lenge inntektsnivået forblir under sterk statlig innflytelse. For det andre viser flere undersøkelser at de aller fleste velgere har begrenset informasjon om lokalpolitikken. For eksempel vet bare et mindretall hva som er kommunens høyeste organ, og bare en liten prosent av borgerne kjenner den kommunale skatteprosenten (Skare, 1996). Endringer i forholdet mellom skatteinntekter og statlige overføringer vil bare bli registrert av en ubetydelig del av befolkningen. For det tredje gir empiriske studier ingen holdepunkter for at variasjoner i inntektssammensetning har betydning for borgernes engasjement i lokalpolitikken. Kommunenes og fylkeskommunenes avhengighet av statlige tilskudd har ikke betydning for politikernes vektlegging av økt lokal handlefrihet (Sørensen, 1987b). De folkevalgtes vilje til å ta gjenvalg synes ikke å avta med (opplevd) grad av statlig styring, og gjenvalgsønskene synes å være sterkere blant fylkestingsrepresentantene enn kommunestyrerepresentantene (Sørensen, 1996a). Og variasjon i kommunale inntektskilder har ingen betydning for valgdeltakelsen (Hansen, 1995). Vi finner ingen effekt av inntektssammensetningen på omfanget av eller intensiteten i det lokalpolitiske engasjementet.

7. Generell uklarhet om ansvarsforhold mellom stat og kommune vil føre til høyere hjemmesitting. Resultatene her (tabell 2.1 og 2.2) gir lite belegg for en slik tolkning. Merk imidlertid at lokal beskatningsrett fører til større *kompleksitet*, noe som kan ha en passiviserende effekt på elektoratet. Når flere forvaltningsnivåer har beskatningsrett øker kompleksiteten i velgernes beslutningssituasjon, og det blir langt vanskeligere å forstå årsakene til forskjeller i kommunens tjenestetilbud. Isolert sett kan dette redusere det lokalpolitiske engasjementet.

4 FINANSIERINGSSYSTEM OG EFFEKTIVITET

Beskatningsfrihet oppfattes i de aller fleste land som et grunnleggende og definerende element ved lokaldemokratiet. Skattene er legitime fordi borgerne selv har pålagt seg disse, enten gjennom et direkte demokrati eller gjennom folkevalgte representanter. Skattenivået er viktig for størrelsen på den (lokale) offentlige sektor, noe som er den viktigste politiske konfliktdimensjon i Norge og andre vestlige land. Det norske systemet legger sterkere begrensninger på kommunal beskatningsrett enn i de fleste andre vestlige land (Owens, 1992). Norske kommuner og fylkeskommuner kan fastsette skattøren for inntektsskatten innenfor et begrenset intervall. Alle kommuner og fylkeskommuner har i lang tid benyttet den høyeste tillatte skatteprosenten, slik at ingen kommuner har mulighet til å øke inntektene gjennom inntektsskatten. Gjennom reguleringen av skattøren er en vesentlig del av den partipolitiske strid tatt ut av lokalpolitikken, noe som trolig påvirker borgernes interesse for lokalpolitikk.

4.1 Sentralisert finansieringssystem og effektiv ressursallokering

Effektiv ressursbruk forutsetter at innbyggernes betalingsvillighet for offentlige goder avspeiles i deres faktiske skattebelastning og faktiske forbruk av offentlige goder. Hvis vi antar at befolkningens preferanser for offentlige goder varierer mellom kommunene, tilsier det lokal frihet til å fastsette skattenivået. I enkelte kommuner vil et flertall av befolkningen ønske et høyere tjenestetilbud finansiert ved et høyere skattenivå; i andre kommuner kan flertallet foretrekke et lavere tilbud og et lavere skattenivå (Oates, 1972). Lokale demokratiske institusjoner fremmer dermed en effektiv ressursallokering. Dette resonnementet bygger på (minst) to viktige premisser, a) at det eksisterer forskjeller i befolkningens preferanser for offentlige tjenester mellom kommunene og fylkeskommunene, og b) at kommunale beslutninger vil avspeile lokalbefolkningens ønskemål. I den grad disse to forutsetningene er oppfylt vil det eksisterende, sentraliserte finansieringssystemet innebære et effektivitetstap.

Varierer innbyggernes preferanser systematisk mellom kommuner og fylkeskommuner? Sammenlignet med de fleste andre land er Norge fortsatt et homogent samfunn på en rekke felter av betydning for skattepreferansene. Sosiale og økonomiske forhold viser seg ofte å påvirke skattepreferanser. Målt ved sosiale og økonomiske indikatorer er forskjellene på individnivå relativt små, og når disse aggregeres til kommune- og fylkeskommunenivået blir ulikhetene enda mindre. De største sosio-økonomiske ulikhetene finnes innenfor storbykommunene. Homogenitet er både et resultat av historiske forutsetninger og et produkt av offentlig politikk, og må antas å redusere variasjonene i ønsket skattenivå mellom lokalnivåene. Slik sett kan et sentralisert finansieringssystem ha små effektivitetskostnader.

På den andre siden kan skattepreferanser ha annet grunnlag enn sosio-økonomiske forhold. Ideologiske og verdimessige prioriteringer kommer til uttrykk i befolkningens partipreferanser, spesielt mål ved høyre-venstre dimensjonen i norsk politikk. Et sentralt aspekt ved denne konfliktdimensjonen er størrelsen på offentlig sektor. Hvis de variasjoner vi kan observere i oppslutningen om de politiske partiene lokalt også avspeiler forskjellige ønsker om størrelsen på den (lokale) offentlige sektor, tyder det på at det sentraliserte finansieringssystemet innebærer et effektivitetstap. Dette inntrykket underbygges av at gebyrinntektene synes å bli benyttet som en alminnelig skatteinntekt, og at sosialistisk styrte kommuner setter høyere gebyrnivåer enn ikke-sosialistisk dominerte kommuner (Borge, 1995a). At kommunene og fylkeskommunene i Sverige og Danmark fastsetter såvidt forskjel-

lige skattenivå gir en indikasjon på at den sentraliserte finansieringsmodellen i Norge kan innebære et effektivitetstap.

Vil kommunene fastsette et inntekts- og skattenivå som samsvarer med innbyggernes preferanser? Statlig fastsettelse av kommunenes inntekter kan begrunnes med at lokale beslutninger ikke avspeiler innbyggernes interesser. I prinsippet er det tenkelig at lokaldemokratiet gir skjeve prioriteringer, både slik at offentlige inntekter blir lavere eller høyere enn hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Det er minst tre grunner til at lokale inntekter og skatter blir satt systematisk for høyt:

For det første kan organiseringen av de administrative og politiske budsjettprosessene føre til for høye offentlige inntekter og skatter. Dette diskuteres nærmere i *"Kommunefinansiering i andre land"* i kapittel 5, se spesielt diskusjonen av budsjettdisiplin og universalisme. For det andre kan sterke «produsentinteresser» drive opp utgifts- og skattenivået. Innenfor «Public Choice»-skolen argumenteres det for at offentlige myndigheter vil opptre som en monopolist som maksimaliserer skatteinntekter. Konkurransen om skattebetalere på lokalnivået hevdes imidlertid å begrense monopolmakten i et desentralisert system. En har derfor søkt å etablere en sammenheng mellom størrelsen på offentlig sektor og graden av fiskal desentralisering. Den empiriske litteraturen gir ingen entydige konklusjoner (for en oversikt, se Oates, 1990: 52-53). Vi skal forfølge argumentet i *"Kommunefinansiering i andre land"* i kapittel 5 ved å studere betydningen av representasjon fra offentlig ansatte i kommunestyrer og fylkesting. For det tredje kan feiloppfatninger på velgernivå påvirke skattefastsettelsen. Anta at de folkevalgte og politiske partier tilpasser seg velgernes ønskemål (partikonkurranse), og at velgerne undervurderer prisen på offentlige tjenester. En grunn til undervurdering av det lokale skattenivå kan være kompleksiteten i skattesystemet, eksempelvis som følge av at skattebetalerne ikke makter å skille mellom kommunal, fylkeskommunal og statlig beskatning (for en diskusjon, se *"Kommunefinansiering i andre land"* i kapittel 5). I så fall vil kommunal sektor bli større enn hva som er samfunnsøkonomisk effektivt. Et interessant svar på dette er å lovfeste krav om folkeavstemninger ved økninger (endringer) i beskatningsnivået. Erfaringer fra Sveits tyder på at direkte demokrati styrker den lokale velgerkontrollen (Pommerehne og Schneider, 1982; Pommerehne, 1990). Krav om folkeavstemninger er også foreslått av den svenske Lindbeckkommisjonen (SOU 1993:16).[8]

Motsatt kan også fri inntektsfastsettelse føre til en for liten aktivitet i kommunene. Mobilitet i kombinasjon med konkurransen om skatteinntekter og skattebetalere kan føre til at kommunene setter et lavere skattenivå enn samfunnsøkonomisk effektivt. Dette kan være et argument for lovbestemte minstestandarder[9] på kommunale tjenester, men er i første rekke et argument for lovbestemt minstenivå på vesentlige skattekilder som inntektsskatten. Tilsvarende argumentasjon benyttes i forhold til skatteregimet innenfor den Europeiske Unionen (EU), og minstenivå for merverdiavgift er fastsatt (CEPR, 1993, kap.4). Komparative studier av lokale beskatningssystemer viser betydelige forskjeller mellom landene. En rekke land har betydelig statlig regulering av lokalforvaltningens inntektsgenerering (Owens, 1992).

8. Det er hevdet at reguleringen av den kommunal skattøren i Norge har forhindret en uønsket vekst i kommunale skatter og utgifter. Det henvises til at den kommunale sektoren i Norge er mindre enn i Sverige og Danmark. Generelt finnes det ikke belegg for dette. De fleste land med stor lokal beskatningsfrihet har en langt mindre lokal sektor (uansett avgrensning) enn Norge. Gode eksempler er Sveits og USA.

4.2 Fiskale illusjoner og velgerkontroll

Skattefastsettelsen kan betraktes som resultatet av en interessekamp mellom grupper som ønsker høye offentlige utgifter (klientgrupper og -organisasjoner, produsentorganisasjoner, offentlige fagforeninger og profesjonsorganisasjoner) og skattebetalere som (i varierende grad) ønsker et moderat skattenivå. Utfallet av denne interessekampen avhenger av hvor godt informert velgerne og skattebetalerne er. Betydningen av slike «fiskale illusjoner» fremkommer klart i en studie av Mouritzen og Winter (1994): Forskerne forventet at jo bedre informasjon en person har om kostnadene ved offentlig virksomhet, desto mer tilbøyelig er personen til å ha en oppfatning om kostnadsnivået. Effekten av forbedret informasjon forventes å være sterkest for personer som ikke bruker en tjeneste, og for denne gruppen forventet forskerne at bedret informasjon vil føre til ønsker om lavere utgiftsnivå og mer bruk av egenbetaling. Undersøkelsen ble designet slik at halvparten av respondentene i en dansk småby ble spurt om holdninger om kommunale utgifter og skatter, mens den andre halvparten fikk ytterligere informasjon om det faktiske nivå på kommunale skatter, utgifter, enhetskostnader og annen relevant informasjon om tilbudet. Når forskerne sammenligner svargivningen til dem som fikk ekstra informasjon med de øvrige, finner de en klar tendens til svakere utgiftsønsker i den første gruppen. For eksempel: Tilgang på informasjon om kostnader, standard, ventelister, m.v. i spebarnsbarnehager («vuggestuer») fører til at respondentene foretrekker et lavere utgiftsnivå. Utslaget på preferansene er svakt for brukerne av tjenesten, men er betydelig for de grupper som ikke benytter denne kommunale tjenesten. I tråd med norsk materiale (Sørensen, 1992) tyder den danske undersøkelsen ikke på at tilgang på nøyaktig informasjon om den kommunale skatteprosent har noen effekt på holdningene til de kommunale skattenivået.

Generelt vil en imidlertid anta at velgernes informasjonsnivå avhenger av synligheten av skattene (se eksempelvis Oates, 1986): I et system der både stat og kommune utnytter samme skattekilde kan velgerne ha vanskeligheter med å oppfatte og skille de to fra hverandre. Ytterligere kompliseres dette hvis både kommuner og fylkeskommuner har beskatningsfrihet, og utnytter samme skattegrunnlag som staten (eksempelvis inntektsskatt). I det norske systemet vil en heving eller opphevelse av «taket» på den kommunale/fylkeskommunale inntektsskatten bety at endringer i skattesatsene både kan skyldes statlige og kommunale beslutninger. Vi må anta at evnen til en effektiv, lokal velgerkontroll blir forholdsvis liten fordi velgerne mister oversikt, og at dette kan føre til at forkjemperne for høyere kommunale utgifter og skatter vinner frem i stor grad. Lokal beskatningsfrihet bør knyttes til skatter som er eksklusive for kommunene eller fylkeskommunene.

Ulike typer beskatning kan ha forskjellig synlighet, noe som påvirker størrelsen av kommunal sektor. Kommunal eiendomsskatt kreves utelukkende av kommunene (ikke fylkeskommunene). Skatteøkninger og -reduksjoner har en høy synlighet i

9. Statlige reguleringer av tjenestetilbudet har betydning for kommunenes utgiftspolitiske handlefrihet. Lovgivning og statlige bestemmelser gir borgerne rettigheter til bestemte tjenestetilbud (eksempelvis innenfor sosialhjelp og videregående opplæring), eller som definerer minstestandarder (eksempelvis innenfor barnehager, grunnskole og miljøtiltak). Jeg ser her bort fra maksimumsstandarder, dvs. statlige forbud mot å øke omfanget eller kvaliteten på en tjeneste ut over et visst nivå. I tillegg har staten avgjørende innflytelse på lønnsdannelsen i kommunesektoren, og staten har dessuten forhandlingsansvaret for lærerpersonalet i grunnskolen og i videregående opplæring. Disse statlige reguleringene definerer et minste lovbestemt utgiftsnivå for hver kommune og fylkeskommune. I et system med fri lokal beskatningsrett må kommunen fastsette en lokal skatteprosent som gir et inntektsnivå som dekker minsteutgiftene. Dette betyr at for gitt omfang av de statlige overføringene definerer reguleringene av tjenestetilbudet en implisitt *minste* skattesats for hver kommune og fylkeskommune.

opinionen, noe som trolig fremmer en åpen politisk avveining mellom tjenestetilbud og lokalt beskatningsnivå. En vil forvente at kommunene er mindre villige til å utnytte inntektsgrunnlaget fra eiendomsskatten enn fra inntektsskatten. Dette samsvarer både med forskningsresultater og mer tilfeldige observasjoner: For det første benytter som nevnt alle kommuner i Norge det øverste nivået for inntektsskattesatsen. Eiendomsskatten utnyttes ikke maksimalt, og kommuner som har mulighet til å kreve eiendomsskatt benytter seg i mange tilfeller ikke av denne inntektskilden. Dette er i samsvar med den tolkning at høy synlighet av beskatningen reduserer sjansen for at inntektskilden blir utnyttet. I den grad en er bekymret for svak lokal velgerkontroll med skattenivået, og for uønskede økninger i det lokale skattenivået, taler det for å generalisere kommunenes anledning til å kreve inn eiendomsskatt.[10] For det andre viser erfaringer fra USA stor motstand fra velgerne mot høyt nivå på eiendomsskatter og økninger i disse. Særlig kjent er velgeropprøret i California som resulterte i den såkalte «Proposition 13»: Delstatsmyndigheten påla kommunene et lovbestemt tak for eiendomsskatten (se eksempelvis Shapiro og Sonsterlie, 1982). Tilsvarende eksempler finnes i flere andre amerikanske delstater.[11]

4.3 Effekter av fritt skattøre i Norge

Alle kommuner og fylkeskommuner benytter den høyeste tillatte skattøren for inntektsskatten, og de utnytter ikke anledningen til å redusere skatteprosenten. For å studere mulige effekter av større lokal frihet til å fastsette satsen for inntektsskatten kan en anvende intervjudata om befolkningens og/eller folkevalgtes skattepreferanser. Vi har spurt hver enkelt kommunestyre- og fylkestingsrepresentant om hvordan de ville fastsette den (fylkes)kommunale skattøren – hvis de kunne fastsette denne fritt.

Spørsmålet ble stilt til alle kommunestyrerepresentanter i 79 kommuner, samt fylkestingsrepresentantene i alle fylkeskommunene. Intervjudata ble innhentet høsten 1994 og vinteren 1995. Representantene oppga først om de ønsket større frihet til å endre den eksisterende skatteprosenten. Knapt 40 prosent av kommunepolitikerne ønsket større frihet til å fastsette skattøren, 50 prosent ønsket å opprettholde det eksisterende system, mens omtrent 10 prosent ikke kunne svare på spørsmålet. De folkevalgte på fylkesplan var mer opptatt av større frihet: 53 prosent ønsket økt lokal frihet til å sette skattenivået, 37 prosent ville opprettholde dagens system mens 11 prosent ikke besvarte spørsmålet. Representantene ble gitt informasjon om hvor store endringer kommunene (fylkeskommunene) ville fått i sine inntekter ved en endring i kommuneskatten på 1 prosent. Videre ble det forutsatt at de statlige overføringene ville være upåvirket av endret skattøre. Situasjonen svarer til et system med fritt skattøre der et kriterium for fastsettelse av statlige overføringer (inntektsutjamningen) er basert på normerte skattesatser. Forutsetningen er at høyere kommunale skattesatser ikke gir høyere inntektsutjamning. Deretter ble representantene spurt:

> *Hvis din kommune, i forbindelse med budsjettet for neste år, kunne fastsette kommuneskatten fritt, ville du da redusere, øke eller ikke gjøre endringer i skattesatsene?*

10. En intervjuundersøkelse foretatt av Markeds- og Mediainstituttet (se *Aftenposten*, torsdag 11. juli 1996) viser at boligskatten (skatt på inntekt av egen bolig) og eiendomsskatten er de mest upopulære skattetyper. 43 prosent av utvalget ønsket å fjerne boligskatten, 28 prosent foretrakk at eiendomsskatten ble fjernet, 10 prosent ønsket å avvikle formuesskatten, mens 8 prosent ønsket å fjerne inntektsskatten. 10 prosent av utvalget hadde ingen mening om spørsmålet.
11. Amerikanske delstater har også vedtatt generelle begrensninger på kommunenes totalinntekter, og dette setter også tak på kommunenes mulighet til å sette høyere satser for inntektsskatten.

Tabell 2.3: Kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes ønsker om endring i skattøre (inntektsskatt). Gjennomsnittlig prosentpoeng.

Ønsket endring i skattøre:	Kommunestyre-representanter	Fylkestings-representanter
-9% – -3%	1,8	0,6
-2%	1,2	0,2
-1%	2,8	2,9
0%	64,8	53,0
+1%	22,6	36,9
+2%	5,5	4,9
+3% – +9%	1,4	1,6
Sum	100,1	100,1
(N)	(1 490)	(491)

Kilde: Survey til folkevalgte 1994/1995 (NIBR/Handelshøyskolen BI)

Tabell 2.3 viser at flertallet av representantene ønsker å opprettholde dagens nivå på skattøren. Av de lokalpolitikere som ønsker å endre skattøren foretrekker de aller fleste å øke skatteprosenten[12] . Spesielt ønsker mange av de folkevalgte i fylkeskommunene å øke det lokale skattenivået. Når vi beregner gjennomsnittlig skattepreferanse for hver kommune separat finner vi at mediankommunen ønsker å øke skattøren med 0,23 prosentpoeng, mens representantene i median-fylkeskommunen ønsker et skattøre som er 0,33 prosentpoeng høyere enn dagens nivå. Spredningen mellom kommunene er forholdsvis moderat; kvartilverdiene (25% og 75%-verdi i en sortert fordeling) er på henholdsvis 0,09 og 0,45 prosentpoeng i kommunene, og på 0,15 og 0,45 prosentpoeng i fylkeskommunene. Representantene ønsker en moderat økning i skattenivå, samtidig som preferansene varierer forholdsvis lite mellom kommuner og fylkeskommuner.

Hvis skattøren kan fastsettes fritt kan kommunepolitikerne bestemme omfanget av kommunalt forbruk relativt til privat forbruk. Vi skal holde overføringer til privat og statlig forbruk utenfor analysen, og i modellen ser vi bort fra offentlige og private investeringer og sparing. Vi forutsetter derfor at hver enkelt folkevalgt kan representeres ved en preferansefunksjon over privat og kommunalt forbruk, slik at vi kan analysere det ønskede nivået på disse størrelsene. Representantenes preferanser kan være betinget av kjennetegn ved kommunen og ved den enkelte representant, slik at vi i analysen vil ta hensyn til sosiale og strukturelle trekk ved kommunene og egenskaper ved representanten. Kommunens virksomhet finansieres ved to inntektskilder, inntektsskatt og statlige rammeoverføringer. Prisvridende tilskudd inngår ikke eksplisitt i modellen. Skattegrunnlaget bestemmes utenfor modellen, dvs. verken av flyttebevegelser («stemming med føttene») eller av at tilbudet av arbeidskraft generelt påvirkes av skattesatsene. Kostnadsnivået ved kommunal tjenesteproduksjon forutsettes også uavhengig av skattenivå. Vi ser for eksempel bort fra at høyere kommunale inntekter kan føre til høyere «slack» (lavere kostnads-

12. Rongen (1994) har foretatt en økonometrisk studie av befolkningens utgiftspreferanser på grunnlag av surveydata. Estimering av etterspørselsrelasjoner indikerer at befolkningen ønsker et høyere nivå på kommunalt forbruk relativt til privat konsum. Rongen anslår (meget tentativt) at det ønskede kommunale utgiftsnivået i gjennomsnitt ligger 15 prosent høyere enn dagens nivå. Dette resultatet synes konsistent med politikernes skattepreferanser.

effektivitet i tjenesteproduksjonen), eller at det lokale lønnsnivået presses opp som følge av høyere skattenivå (se Strøm 1996). Representantenes ønskede skattenivå vil da avhenge av sosiale, demografiske og strukturelle trekke ved kommunen, av rammeoverføringer fra staten, av enhetskostnaden ved å tilby kommunale goder relativt til private goder samt av egenskaper ved den enkelte representant. Modellen gir grunnlag for å formulere spørsmål om effektene av videre rammer for lokal fastsettelse av inntektsskatten i Norge:

Ønsker representantene i rike kommuner et relativt lavt skattøre?

Effekten av skattegrunnlag på skatteprosent avhenger av de spesifikke preferansene til lokalbefolkningen og kommunepolitikerne. En økt inntekt i befolkningen vil øke etterspørselen etter kommunale tjenester, og med et gitt skattøre vil også kommunens inntekter øke. Hvis etterspørselseffekten er svakere enn den automatiske inntektseffekten er det grunnlag for å sette ned skattøren, og hvis etterspørselen øker mer enn de kommunale inntektene trekker det i retning av å øke skattøren. Erfaringene fra Sverige og Danmark, samt de historiske erfaringene i Norge, tyder på at velstående kommuner foretrekker et lavere skattøre enn fattige kommuner. Et slikt mønster kan oppfattes som uønsket fra et fordelingspolitisk perspektiv. Her står en imidlertid overfor en avveining: Gitt at overføringssystemet ikke kompenserer fullt ut for forskjeller i skattegrunnlag vil et ensartet skattøre føre ulikheter i kommunalt tjenestetilbud. Målet om likhet i skattenivå må avveies mot målet om likhet i tjenestetilbud.

Vil kommuner med høyt rammetilskudd foretrekke et relativt lavt skattøre?

En kan forvente at rammetilskudd har en negativ effekt på ønsket skattøre (korrigert for forskjeller i utgiftsdrivende faktorer som befolkningssammensetning og spredtbygdhet). Isolert sett vil et økt rammetilskudd bety at kommunen kan redusere skatteprosenten, og slik opprettholde en optimal balanse mellom kommunalt og privat forbruk. Internasjonale studier tyder imidlertid på at høyere har liten eller ingen effekt på skatteprosenten: En rekke forskningsresultater tyder på at kommunene reagerer forskjellig på en (eksogen) økning i skatteinntekter og en tilsvarende økning i rammetilskudd. Skattevekst som følge av økt skattegrunnlag øker de kommunale utgiftene mindre enn tilsvarende vekst i overføringer, ofte kalt «fluepapireffekten» (se Chubb, 1985; Sørensen 1996b). En forklaring på dette fenomenet er at rammetilskudd påvirker velgernes kognitive rammer, noe som igjen påvirker representantenes prioriteringer. Oates (1979) påpeker at rammetilskudd reduserer den gjennomsnittlige skattepris som velgerne betaler. Velgernes oppfatninger av kostnadene ved å øke det kommunale tilbudet formes av gjennomsnittlig skattekostnad, som er lavere enn den marginale kostnad. Dermed fremstår enhetsprisen på lokalt offentlig forbruk som kunstig lav sammenlignet med privat forbruk, og resultatet blir en ineffektiv økning i offentlig konsum.[13] Pengene blir sittende fast der de treffer («fluepapir-effekten»).

13. Fisher (1982) gir en oversikt over en rekke amerikanske studier. Her defineres fluepapireffekten som differansen mellom den predikerte marginaleffekt av økt rammetilskudd (beregnet via inntektselastisiteten) og den faktiske marginaleffekt av rammetilskuddet. En økning i rammetilskudd på en dollar anslås gi en «fluepapireffekt» på mellom 0,20 og 0,98 dollar.

Fører høyere kostnadsnivå til lavere skattøre?

Etter konvensjonelle antagelser vil et høyere kommunalt kostnadsnivå for kommunale tjenester bety at volumet av kommunal tjenesteprodukjon reduseres i forhold til privat forbruk. Denne effekten er trolig svak: En rekke internasjonale studier tyder på at priselastisiteten for offentlige tjenester er lav. I den utstrekning de kommunale beslutninger er styrt av produsentinteresser (eksempelvis er dominert av offentlig ansatte) snarere enn av hensynet til konsumentenes og innbyggernes velferd, kan vi forvente at skattøren er lite følsom for et høyere kostnadsnivå. Utgiftene til kommunalt forbruk er produktet av kostnader per produsert enhet og tjenestevolum. Da enhetskostnaden øker og volum avtar er resultatet ubestemt, og effekten på skattenivået kan derfor ikke forutsies fra modellen.

Merk at et prisvridende statstilskudd reduserer kostnadsnivået, og kan øke etterspørselen etter kommunale tjenester. Prisvridende tilskudd reduserer den marginale kostnadsøkning (skattepris). Igjen er effekten av dette på skattesatsen ubestemt. Dersom volumeffekten dominerer over kostnadseffekten vil utgiftene øke. Et sterkere innslag av prisvridende tilskudd kan gi et incentiv til å øke skatteprosenten mer enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Dette kan trolig forklare en del av den sterke kommunale skatteveksten i Sverige i en viss periode.

Vil fritt skattøre føre til en «politisering» av kommunene?

Kommunepolitikk er i stor grad konsensuspolitikk (se eks. Sørensen 1995). Hvis dette også gjelder representantenes skattepreferanser kan vi ikke regne med at større frihet til å fastsette skattøre nødvendigvis betyr en sterkere partipolitisk rivalisering i kommunestyrer og fylkesting. Størrelsen på offentlig sektor har imidlertid vært en av de viktigste politiske konfliktdimensjoner i Norge. Hvis dette også gjelder for lokalpolitikken vil vi forvente at folkevalgte som representerer høyreorienterte partier foretrekker et relativt lavt skattenivå, mens folkevalgte fra sosialistisk orienterte partier ønsker et relativt høyere skattøre. Partiforskjellene i ønsket skattenivå vil representere polariseringseffekten av øket beskatningsfrihet. I tabell 2.3 presenteres representantenes ønsker om endret skattøre (se tabell 2.4) betinget av deres partitilhørighet.

Tabell 2.4: Kommunestyre- og fylkestingsrepresentantenes ønsker om endring i skattøre (inntektsskatt). Gjennomsnittlig prosentpoeng fordelt på partitilhørighet målt i prosentpoeng.

Partitilhørighet	Representantenes ønsker om endret i skattøre:		
	Kommuner under 5 000 innbyggere	Kommuner over 5 000 innbyggere	Fylkeskommunene
SV	0,62	0,77	0,89
AP	0,30	0,48	0,65
SP	0,32	0,35	0,64
KrF	0,41	0,29	0,30
V	0,67	0,45	1,11
H	-0,20	-0,24	0,0
FrP	-0,17	-1,62	-0,62
Andre	0,36	0,30	0,13
Upolitisk	0,22	0,30	0,40

Kilde: Survey til folkevalgte 1994/1995 (NIBR/Handelshøyskolen BI)

Tabell 2.4 viser et klart skille etter høyre-venstre dimensjonen i norsk politikk. De sosialistiske partiene ønsker en økning i skattøren mens de borgerlige ikke ønsker endringer eller foretrekker en reduksjon. Mønsteret synes å være sterkere i fylkestingene enn i kommunestyrene.

Spørsmålet om partienes rolle i lokalpolitikken bringer opp igjen forholdet mellom finansieringssystem og lokalpolitisk deltakelse (*"Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag"* i kapittel 3): En indikasjon på avtagende interesse for kommunal politikk er den fallende valgdeltakelsen i kommunevalgene i Norge: Siden 1979 har valgdeltakelsen falt ved hvert eneste kommunevalg, og deltakelsen ved 1995-valget (knapt 60 prosent) var den laveste i hele etterkrigstiden. En annen indikasjon er befolkningens oppfatning av partienes betydning. I 1987 oppga bare 23 prosent av de spurte i en nasjonal undersøkelse at det ikke hadde noen betydning hvilke partier som hadde makten i kommunen. Når samme spørsmål ble stilt i 1993 og 1995 oppga henholdsvis 30 og 37 prosent at partiene ikke hadde noen betydning (Skare 1996, s.21-22). Partipolitikk og partipolitisk strid er imidlertid ikke den eneste kilden til lokalpolitisk deltakelse. Generelt spiller partiene en mindre rolle for deltakelsen i småkommuner. Samtidig kan vi observere at fra ca. 1980 har valgdeltakelsen vært høyere i små kommuner sammenlignet med folkerike kommuner (Bjørklund og Sørensen, 1990). Dette viser at også andre faktorer enn klare partiskiller har betydning for lokalpolitisk deltakelse.

Vil kommune- og fylkespolitikerne sette «for høyt» skattøre?

Omtrent halvparten av representantene i kommunestyrer og fylkesting er ansatt i offentlig sektor (stat, kommune og fylkeskommune). Dette er en sterk overrepresentasjon av offentlig ansatte. Anta at dette ikke er en ønsket overrepresentasjon sett fra velgernes side, men at det skyldes at offentlig ansatte i større grad er villige til å la seg nominere og påta seg kommunale verv. Hvis representanter med yrke i offentlig sektor ønsker et høyere skattenivå enn andre, kan det tolkes som et uttrykk

for deres interesser som ansatte, og overrepresentasjonen av offentlig sektor kan forstås som en skattedrivende faktor.

Tabell 2.5 gir regresjonsresultatene for representantenes ønskede skattøre, separat for kommuner og fylkeskommuner.[14] Vi benytter regresjonsanalyse for å anslå effekten av sosiale, økonomiske og politiske faktorer (1994). Grunnlaget for inntektsskatten er beregnet ved samlet gjennomsnittlig pensjonsgivende inntekt per innbygger, kostnadsnivået for kommunal tjenesteproduksjon er målt ved gjennomsnittlig lønnsnivå i kommunen, der utlegg til arbeidsgiveravgiften til folketrygden er inkludert, statlige tilskudd inngår som rammeoverføringer per innbygger, mens demografiske forhold er representert ved befolkningsandeler i aldersgruppene 0-6 år, 7-15 år (kommunene), 16-19 år (fylkeskommunene) og over 80 år. Modellen fanger opp to egenskaper ved kommunestyre- og fylkestingsrepresentantene, nemlig partitilhørighet og yrkesstatus. Analysen av partieffekter benytter Arbeiderpartirepresentanter som referansekategori, og medlemmer av øvrige partier er identifisert ved dummy-variable (SV og RV, KrF, SP, V, H og Frp). Tilsvarende definerer variabelen yrkesstatus ansatte i privat sektor som referansekategori, mens ansatte i kommunal og statlig sektor (Off), ansatte i organisasjoner (Org) og ikke-yrkesaktive (Annet) er representert ved dummy-variable.[15] Analysen er kjørt separat for formannskapsmedlemmer og fylkesutvalgsmedlemmer, dels fordi disse representantene må antas å ha bedre informasjon om virkningen av endringer i skattøren, og dels fordi disse har større innflytelse over kommunens beslutninger. Oslo kommune omfattes ikke av analysen på grunn av kommunens kombinerte status som kommune og fylkeskommune.

Tabell 2.5: Kommunepolitikernes ønskede skattenivå betinget av kommunens økonomiske situasjon og kjennetegn ved representantene. Vanlig minste kvadraters metode t-verdier i parentes.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	Modell 1: Formannskaps m..	Modell 2: Alle rep.	Modell 1: Fylkesutv.m.	Modell 2: Alle rep.
Konstant	5,45	3,05	1,76	3,88
	(4,0)	(6,1)	(0,4)	(1,4)
Folketall (log)	0,00	0,00	0,03	0,05
	(0,3)	(1,3)	(0,9)	(1,8)
Andel 0-6 år	2,08	0,88	-1,96	1,48
	(1,3)	(1,5)	(0,6)	(0,6)
Andel 7-15 år (Kommuner)	-0,25	-0,19	6,77	1,73
Andel 16-19 år (Fylkesk.)	(0,3)	(0,5)	(0,8)	(0,3)
Andel over 80 år	2,14	1,33	2,10	1,47
	(1,2)	(2,1)	(0,7)	(0,7)
Andel sysselsatte (log)	-0,06	0,07	-0,04	0,20
	(0,3)	(1,1)	(0,1)	(0,9)

14. Merk at avhengig variabel i regresjonsanalysen er definert som ønsket skattenivå, dvs. som log(Ønsket endring i skatteprosent+Faktisk skattøre).
15. En dummy-variabel har verdiene 0 og 1. En diskret variabel med k verdier kan representeres ved k-1 dummy-variable. Den siste kategorien blir referansegruppe, og har verdien 0 for alle de k-1 dummy-variablene.

Tabell 2.5: Kommunepolitikernes ønskede skattenivå betinget av kommunens økonomiske situasjon og kjennetegn ved representantene. Vanlig minste kvadraters metode t-verdier i parentes.

	Kommuner		Fylkeskommuner	
	Modell 1: Formannskaps m..	Modell 2: Alle rep.	Modell 1: Fylkesutv.m.	Modell 2: Alle rep.
Gj. kom. lønnsnivå, inkl. arb.giver avg.	-0,78	-0,24	-0,87	-0,51
(log)	(1,8)	(1,5)	(1,0)	(0,9)
Rammetilskudd per innbygger (log)	-0,12	-0,02	0,05	-0,03
	(2,4)	(1,0)	(0,3)	(0,3)
Pensjonsgivende inntekt per inn-bygger	-0,16	0,03	0,48	-0,11
(log)	(1,0)	(0,5)	(1,0)	(0,3)
Yrke: Offentlig=1	0,01	0,01	0,01	0,01
	(0,3)	(0,9)	(0,5)	(0,6)
Yrke: Organisasjon=1	0,05	0,04	0,02	0,01
	(1,2)	(1,9)	(0,7)	(0,4)
Yrke: Annet=1	-0,00	-0,00	0,05	0,02
	(0,2)	(0,4)	(1,3)	(0,9)
Parti: FrP=1	-0,43	-0,21	-0,17	-0,14
	(10,5)	(11,7)	(4,1)	(4,5)
Parti: H=1	-0,20	-0,06	-0,05	-0,05
	(7,2)	(5,8)	(2,0)	(2,5)
Parti: (KrF eller SP eller V)=1	-0,00	-0,00	-0,02	0,003
	(0,1)	(0,1)	(0,9)	(0,2)
Parti: (SV eller RV)=1	0,03	0,03	-0,03	0,02
	(1,0)	(2,2)	(1,0)	(1,1)
Parti: Andre=1	0,01	-0,00	-0,08	-0,07
	(0,2)	(0,2)	(1,4)	(1,8)
R2	0,32	0,13	0,19	0,09
(N)	(438)	(1 489)	(142)	(507)

Regresjonsestimater. (T-verdier i parenteser)

Kilde: Survey til folkevalgte 1994/1995 (NIBR/Handelshøyskolen BI); Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Oslo kommune ikke med i analysen.

Resultatene i tabell 2.5 tyder på at variasjonene i ønsket skattenivå i beskjeden grad skyldes kommunespesifikke forhold. I tråd med våre forventninger finner vi riktignok at det kommunale og fylkeskommunale kostnadsnivået har en negativ effekt på ønsket skattøre. Dette kommer klart frem for formannskapsmedlemmene hvor kostnadsnivået har en statistisk utsagnskraftig effekt på ønsket skattenivå. Dessuten finner vi indikasjoner på at økt statlig rammetilskudd har en forventet negativ effekt i kommunene (formannskapsmedlemmene): Høyere rammetilskudd fører til preferanser for et lavere skattenivå. For fylkeskommunene er vi ikke i stand til å måle en slik effekt. Demografiske faktorer har liten betydning for ønsket skat-

tenivå. Vi finner at kommuner med en høy andel over 80 år ønsker å sette et relativt høyere skattøre. Vi finner en svak indikasjon på at folkerike fylkeskommuner ønsker et høyere skattøre. Så langt disse resultatene rekker tyder de ikke på at velstående kommuner (målt ved befolkningens gjennomsnittlige inntektsnivå) vil sette lavere skattenivå enn mindre velstående kommuner. Vi vil imidlertid understreke at intervjudata neppe fanger opp effekter av kommunenes rammebetingelser på en tilfredsstillende måte. I en faktisk beslutningssituasjon der lokal skattefastsettelse inngår i en omfattende analyse- og budsjettprosess, *kan* økonomiske incentiver komme til å spille en langt sterkere rolle enn hva som kommer til uttrykk i tabell 4.3.

I vårt materiale er det variasjonene i skattepreferanser mellom representantene som er det mest interessante: For kommunene finner vi at yrkestilknytning har liten betydning for skattepreferansene. Ansatte i private bedrifter er benyttet som referansekategori, og vi finner at ansettelse i offentlig sektor har svak positiv effekt på ønsker om endret skattenivå. Tilsvarende studier på norsk materiale tyder imidlertid på at offentlige representanter både ønsker et høyere kommunalt utgiftsnivå og et litt høyere skattenivå enn andre representanter (Sørensen 1995; Hagen og Sørensen, 1995). Tilsvarende resultater finnes for befolkningen som helhet (Rongen 1994). Dette indikerer at effektene i tabell 2.5 undervurderer forskjellene av sektortilhørighet. Representanter som er ansatt i organisasjoner ønsker et høyere skattøre enn andre representanter, kanskje fordi disse ofte mottar tilskudd fra kommuner og fylkeskommuner. For fylkeskommunene har yrkestilknytning ingen effekt for ønsket skattenivå.

I tråd med tabell 2.4 har representantenes partitilknytning har en forventet og sterk effekt på skattepreferansene både i kommuner og fylkeskommuner. Med Arbeiderpartirepresentanter som referansegruppe finner vi at Fremskrittspartirepresentantene ønsker sterkest reduksjon i skattøren, Høyrerepresentantene foretrekker en noe mindre reduksjon, mellompartipolitikerne ønsker ingen endring i skattenivå, mens mer venstreorienterte politikerne (SV, RV) ønsker å heve skattøren. Tabell 2.5 viser at skattepreferansene følger høyre-venstre dimensjonen.

Samlet sett tyder intervjumaterialet på at større lokal frihet til å fastsette skattesatser vil ha en moderat betydning for ressursallokeringen. Kommuner og fylkeskommuner vil neppe sette vesentlig høyere skattesatser enn i dag, og konsekvensen vil neppe bli at stor variasjon i skattesatser mellom kommuner og fylkeskommuner. Effektivitets-gevinsten av fritt skattøre synes derfor beskjeden. Konsekvensene på lenger sikt er det vanskelig å forutsi. Større lokal beskatningsfrihet kan imidlertid øke «politiseringen» av kommunene og fylkeskommunene. Representantenes partitilknytning har stor betydning for ønsket skattenivå, noe som kan forventes å klargjøre og forsterke konsekvensene av velgernes partivalg. Slik partipolitisk polarisering kan ha en viss vitaliserende effekt på lokaldemokratiet generelt og stimulere velgerinteressen for lokalpolitikken.

5 FINANSIERINGSSYSTEM OG SAMFUNNSMESSIG STYRBARHET

Beskatningsrett, dvs. retten til å fastsette skattenivå, kan enten legges til statlige myndigheter alene, eller legges til statlige myndigheter i kombinasjon med beskatningsfrihet for fylkeskommuner og/eller kommuner. Staten vil normalt bestemme skattegrunnlaget for kommuner og fylkeskommuner. Hvilket regime som bør foretrekkes avhenger både av egenskaper ved beslutningssystemet i kommunene og i staten. Ofte diskuteres spørsmålet om beskatningsansvar ved å drøfte svakheter ved organiseringen av de lokale institusjonene, mens statlige myndigheter antas å treffe velinformerte, representative og upartiske avgjørelser. En balansert analyse krever at en samtidig evaluerer imperfeksjonene ved statlige og lokale beslutningspros-

esser. Institusjonell «sårbarhet» gjør seg gjeldende både på statlig og lokalt nivå. Generelt vil skattenivået og størrelsen på offentlig sektor avhenge av organiseringen av det politiske beslutningssystemet både på nasjonalt og lokalt plan (se Inman og Rubinfeld, 1996). Vi skal diskutere tre beslektede spørsmål: Er de politiske og administrative institusjonene lokalt og sentralt organisert for å fremme god budsjettdisiplin? Vil folkevalgte organer på nasjonalt og kommunalt plan treffe beslutninger som innebærer et «riktig» beskatningsnivå? Hvordan vil finansieringssystemet påvirke det politiske «spillet stat og kommune», og hvilke utfall vil følge av de ulike spillsituasjonene?

5.1 Budsjettdisiplin i stat og kommune

I et system uten lokal beskatningsfrihet bestemmes lokalnivåets inntekter av statlige organer, spesielt gjennom statlige overføringer til kommunesektoren. Dersom det statlige systemet har en god budsjettdisiplin, kan det være et argument for å opprettholde dette systemet. Dersom det statlige systemet ikke har god budsjettdisiplin, men beslutningssystemet i kommuner og fylkeskommuner preges av sterke disiplinerende institusjoner, kan det være et argument for å legge et utvidet beskatningsansvar til lokalnivået.

Budsjettdisiplin kan måles på flere måter. Vi bygger på en tilnærming utviklet av von Hagen (1992). Han har på oppdrag fra EU-kommisjonen utarbeidet en indeks for «styrken» i et lands budsjettdisiplin. Budsjettsystemet kategoriseres etter fem dimensjoner:

1. Forberedende budsjettprosess. Indeksverdien øker med økende innflytelse til stats- og finansministre i det budsjettforberedende arbeidet. Tilsvarende kan (fylkes-)rådmannens posisjon vurderes i kommunesektoren.
2. Parlamentets vedtaksprosedyrer. Indeksen øker jo sterkere restriksjoner som er pålagt parlamentets budsjettvedtak, eksempelvis i form av initiale rammevedtak. Vi klassifiserer de restriksjoner som er pålagt kommunestyret og fylkestinget.
3. Budsjettfullmaktene for gjennomføring av budsjettet. Indeksverdien øker med avtakende handlefrihet for gjennomføringen av budsjettet.
4. Omfanget av informasjon i budsjettdokumentene. En høy score oppnås ved å ha oversiktlige og informative budsjettdokumenter.
5. Spesifisering av langsiktige mål for utviklingen i de offentlige finanser. En høy indeksverdi følger av lang planleggingshorisont.

Helland (1996) har komplettert beregningene med data for Sverige og Norge. Maksimal budsjettdisiplin gir en indeksverdi på 100. Frankrike får den høyeste scoren på 72, Norge får 55, Sverige får 35 og Italia oppnår 31. Dette tyder på at statlige myndigheter i Norge har en relativt høy budsjettdisiplin sammenlignet med mange andre land.[16] von Hagen finner et høyere budsjettunderskudd og en høyere brutto gjeld relativt til nasjonalproduktet for de land som har en lav verdi på disiplinindeksen. Han finner imidlertid at indeksverdien for flerårsmål (kategori 5 ovenfor) har betydning for budsjettunderskuddene, effektene skyldes utelukkende den «strukturelle indeksen» (kategoriene 1-4 ovenfor). Dette samsvarer med resultatene i Hagen og Sørensen (1996): Langtidsbudsjettet har ingen effekt på rådmannens «forhandlingsstyrke» i fylkeskommunene, mens en lukking (de folkevalgte og komiteene ekskluderes i de forberedende faser) av den forberedende budsjettprosess bidrar til å styrke rådmannens budsjettmål. For vårt formål er det sammenlignin-

16. Resultatene er dokumentert i *Dagens Næringsliv*, tirsdag 28. november 1995

gen med kommunesektoren som er relevant. Vi har søkt å beregne indeksverdien for kommuners og fylkeskommuners budsjettdisiplin på grunnlag av formelle bestemmelser i Kommuneloven og generell kjennskap til lokale budsjettprosesser. Blant annet på grunn av variasjoner i budsjettpraksis mellom kommunene vil det være adskillig skjønn ved fastsettelsen av indeksverdiene. Tabell 2.6 gir resultatene.

Tabell 2.6: Budsjettdisiplin i stat og kommune. Indeksverdier beregnet etter von Hagens (1992) og Helland (1996).

Delindikatorer	Stat Indeksverdi	Kommune Indeksverdi
1: Forberedende budsjettprosess	5,7	13,0
2: Parlamentets budsjettbehandling	8,0	5,0
3: Gjennomsiktighet i budsj.dokumenter	18,0	20,0
4: Gjennomføring av budsjettvedtak i terminen	8,5	11,9
5: Flerårige budsjettmål	14,0	14,0
Samlet indeksverdi	54,2	63,9

Kommunene oppnår en høyere score på den forberedende budsjettprosessen fordi Kommuneloven pålegger et heldekkende budsjettbalansekrav. Delindeksen fanger ikke opp at kommuner og fylkeskommuner er underlagt en etterfølgende statlig legalitetskontroll av budsjettene. Delindeksen for parlamentets budsjettbehandling gir staten en høyere score nettopp på grunn av at regjeringen kan falle på et budsjettforslag (mer om parlamentarisme nedenfor). Det er små forskjeller i gjennomsiktigheten av budsjettdokumentene, mens kommunesektoren oppnår høyest delindeks for gjennomføringen av budsjettvedtaket i budsjett-terminen. Dette skyldes Kommunenlovens krav til likviditetskontroll, samt at kommunene har mer begrenset mulighet til å overføre budsjettmidler fra en termin til den neste. Det er ingen vesentlige forskjeller mellom statlig og kommunal sektor i bruken av flerårige budsjettmål. Regjeringens langtidsbudsjetter bygger i større grad enn kommunenes på et formalisert prognoseverktøy, mens kommunenes langtidsbudsjett oppfattes som noe mer bindende enn på statlig plan. Kommunesektoren oppnår knapt ti indekspoeng høyere score enn statlig sektor. Selv om det er flere svakheter ved en slik indeksberegning[17] , tyder dette på at reguleringene av kommunal sektor gir en vel så sterk budsjettdisiplin som på statlig plan.

5.2 Beslutningsprosesser i stat og kommune

Tilnærmingen foran bygger på en formell institusjonell beskrivelse av budsjetteringsprosessene i stat og kommune. Ønskeligheten av en sentral versus lokal finansiering av kommunesektoren kan også bestemmes av hvordan demokratiet er organisert på statlig og kommunalt nivå. Vi skal her påpeke at beslutningsprosessene i de folkevalgte organene kan ha betydning for utgifts- og skattevedtakenes samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

17. Indeksberegningen fanger ikke opp forskjeller mellom kommunene og fylkeskommunene, og tar ikke hensyn til alle elementer i statens økonomiske styring av kommunesektoren. von Hagen-indeksen kan dessuten kritiseres for å mangle et eksplisitt beslutningsteoretisk fundament.

Vi legger til grunn at skattenivået fastsettes gjennom vanlige flertallsbeslutninger i folkevalgte organer, og at representantenes skattepreferanser bestemmes av deres ønske om fremtidig velgerpopularitet og gjenvalg. Anta at hver folkevalgt representerer en identifiserbar gruppe av innbyggere, typisk definert ved borgerne i et valgdistrikt eller ved en velgergruppe som har spesielle sosiale, demografiske og økonomiske kjennetegn. For resonnementets skyld tenker vi oss at den enkelte representant må ha oppslutning i «sin velgergruppe» for å få gjenvalg. Hver representant foreslår et prosjekt på vegne av denne gruppen, og prosjektet forutsettes finansiert ved en generell skatt som pålegges alle innbyggere og velgergrupper. I litteraturen diskuteres særlig to typer av flertallskoalisjoner:

Minste vinnende koalisjoner: Det etableres en koalisjon av representanter som stemmer for hverandres «prosjekter», men imot de prosjektene som er foreslått av representanter som ikke inngår i koalisjonen. Hvis beslutningsregelen krever simpelt flertall vil 51 prosent av representantene inngå i koalisjonen. Resonnementet er følgende: Representanter maksimerer sannsynligheten for gjenvalg, og gjenvalgssannsynligheten er en funksjon av de økonomiske fordeler som representanten kan oppnå for sitt valgdistrikt. Samlet nytte av prosjektet er konsentrert på distriktet, og totale prosjektkostnader dekkes ved skatter som pålegges borgerne i alle distrikter på like vilkår. Weingast (1979) viser at minimumsflertallet (Minimum Winning Coalition) er det beste utfallet for hver av representantene. Argumentet kan generaliseres ved å anta at hver representant fremmer prosjektforslag som har *forskjellig* totalkostnad. Hver representant vil foretrekke å ha med seg prosjekter med lavest mulige kostnader i flertallskoalisjonen fordi egne velgere må være med å bære skattebelastningen. Basert på visse forutsetninger om voteringsmåten kan det vises at en flertallskoalisjon med de billigst mulige prosjekter vil bli dannet (Ferejohn, Fiorina and McKelvey, 1987).

Universelle koalisjoner: Den beste løsning for hver av representantene er å inngå i minimumsflertallet fordi det gir størst fordeler til hjemdistriktet, og det gir høyest sannsynlighet for gjenvalg. Den enkelte representant vil imidlertid være usikker på om han eller hun kommer med i flertallskoalisjonen. Anta at hver av de mulige flertallskoalisjoner er like sannsynlige. Vi kan uttrykke den forventede velferd for hver av representantene både ved et flertallssystem, og i et system der en benytter enstemmighet (Universalisme: Alle representantene voterer for hverandres foreslåtte prosjekter). For hver av representantene gir enstemmighetsregelen større forventet velferd enn regelen om simpelt flertall. Modellen forutsier at prosjekter med konsentrerte fordeler og spredte kostnader vil bli vedtatt enstemmig (*«universalismeteoremet»*), noe som kan bidra til å forklare hvorfor det vokser frem uformelle normer om at representanter stemmer i favør av hverandres prosjektforslag. Resonnementet kan benyttes analogt for å forklare universalisme i komiteene (*«norm of committee reciprocity»*) i folkevalgte forsamlinger (Fiorina, 1981). Weingast, Shepsle og Johnsen (1981) analyserer effektivitetsvirkningene av slike beslutningsregler. Under rimelige forutsetninger vil universalisme føre til at ulønnsomme prosjekter blir vedtatt. Lokalt rettede offentlige utgifter i kombinasjon med generalisert beskatning gir incentiver til å øke «prosjektomfanget» (eks. overføringer til kommunene) ut over det samfunnsøkonomisk lønnsomme.

Ved universalisme vedtas det flere og større prosjekter enn hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Også ved minste vinnende flertall kan samfunnsøkonomisk ulønnsomme tiltak bli iverksatt. Effektivitetstapet blir mindre og skattenivået lavere ved flertallsavgjørelser enn ved universelle koalisjoner. La oss i lys av dette resultatet vurdere de to finansieringsregimer:

Kommunal beskatningsfrihet: Hvis kommunale avgjørelser treffes gjennom uformelle normer om universalisme kan vi anta at det lokale skattenivået blir høyere

enn samfunnsøkonomisk optimalt. Dette er et argument for å begrense den kommunale beskatningsmyndigheten, eksempelvis ved å fastsette tak på den lokale skattøren. Hvis skattenivået bestemmes av en dominerende lokal flertallskoalisjon, eksempelvis av et flertallsparti, vil skattenivået bli lavere.

Statlig finansiering av kommunene: Hvis avgjørelser om overføringer til kommunene treffes gjennom uformelle normer om universalisme i Stortinget, vil de statlige overføringene til kommunene bli høyere enn samfunnsøkonomisk optimalt, og skattebelastningen blir tilsvarende for høy. Tilsvarende blir overføringene til kommunene nærmere et effektivt nivå hvis en sterk flertallskoalisjon står bak beslutningene. "" i Figur 2.2 oppsummerer de prinsipielle konklusjonene.

	Sterk politisk ledelse: *Minste vinnende koalisjon*	**Svak politisk ledelse:** Universalisme
Lokal finansiering: Kommunene finansieres ved lokale skatter	**A:** Kommunestyrene/ fylkestingene vedtar tilnærmet *optimale* skattenivå	**B:** Kommunestyrene/ fylkestingene vedtar *for høyt* skattenivå
Statlig finansiering: Kommunene finansieres ved statlige overføringer	**C:** Stortinget vedtar et tilnærmet *optimalt* overføringsnivå og nivå på nasjonal beskatning, *effektivitetstap* som følge av uniformt utgifts- og skattenivå i alle kommuner	**D:** Stortinget vedtar *for høyt* nasjonalt skattenivå og for høye overføringer; dessuten *effektivitetstap* som i C

Figur 2.2 Effektivitetsegenskaper ved lokal og nasjonal beskatningsmyndighet betinget av politisk organisering

De politiske institusjoner har forskjellige egenskaper på statlig og lokalt plan. Dette kan ha konsekvenser for innslaget av univeralisme i beslutningsprosessen:

Geografisk representasjon: En grunnleggende forskjell mellom valgordningene er at Stortinget er satt sammen av representanter fra 19 valgdistrikter, men kommunestyret og fylkestingsvalget gjennomføres med basis i ett valgdistrikt for hver kommune og fylkeskommune. Stortinget er derfor mer sårbart, det vil lettere treffe ineffektive fordelingsbeslutninger utløst av geografisk universalisme: Representantene vil ivareta interessene til eget valgdistrikt ved å argumentere og stemme for høye overføringer til egne kommuner og fylkeskommuner. At stortingsrepresentantene i meget sterk grad er talsmenn/-kvinner for eget valgdistrikt er godt dokumentert, blant annet i Hernes og Nergaard (1989:201-209). Amerikansk forskning tyder på at geografisk univeralisme har stor betydning for omfanget og typen av føderale tilskudd til kommunene, se spesielt Craig og Inman (1988) samt Inman og Fitts (1990). Tilsvarende analyser av statlige tilskudd til lokalforvaltningen finnes ikke for Norge. Strøm (1996:111) hevder imidlertid at Norge er ekstremt utsatt for ineffektiv universalisme på statlig nivå. Økt aktivitet i kommunene må på marginen

finansieres ved statlige tilskudd (eller i alle fall statlige beslutninger). Vi skal drøfte holdbarheten i dette argumentet nedenfor.

En tilsvarende geografisk universalisme er mindre relevant i kommunene. Fylkestingene var tidligere sammensatt av representanter for de enkelte «primærkommuner» i fylket. Etter innføringen av direkte valg til fylkestingene i 1975 er dette endret. Intervjudata tyder ikke på at fylkestingsrepresentantene oppfatter seg som representanter for hjemkommunen, men at de representerer fylkeskommunen og sitt politiske parti (Fevolden, 1989).

Partifragmentering: Valgordningen er av betydning for graden av partioppsplitting i de folkevalgte organene, og innslaget av universelle normer mellom partigruppene i de valgte forsamlinger. Situasjoner med mange små partier synes mer disponert for «universell hestehandel» enn situasjoner med få og store politiske partier (se Craig og Inman, 1988). Delingstallene som benyttes ved mandatberegningen favoriserer i større grad store partier ved stortingsvalg enn ved lokalvalgene. Partifragmenteringen kan derfor bli sterkere på lokalnivået enn på nasjonalt plan, slik at kommunesektoren er mer sårbar enn staten for «partiuniversalisme» i skattepolitikken. Denne effekten svekkes av at det er færre representanter i kommunestyrene og fylkestingene enn i Stortinget. I tillegg kan geografiske forskjeller i partioppslutningen føre til at partifragmenteringen blir sterkere på nasjonalt enn på lokalt nivå.

En rekke studier tyder på at partifragmentering har betydning i Norge: For eksempel viser Borge og Rattsø (1993) ved hjelp av historiske data for 1980-1990 at minoritetsregjeringer fører til en høyere vekst i kommunale utgifter enn flertallsregjeringer. På kommunalt plan viser flere studier at partifragmentering fører til høyere utgifter, blant annet til lønninger, videregående utdanning og administrative formål, samtidig som fragmentering øker gebyrinntektene og budsjettunderskuddene lokalt (Borge, 1995a; Borge 1995b; Falch og Rattsø, 1995).

Utøvende makt: Med unntak av Oslo kommune er formannskapet og fylkesutvalget det utøvende organ i kommuner og fylkeskommuner. Dette velges proporsjonalt blant medlemmene i kommunestyret og fylkestinget, og slik at alle de større partiene blir representert. En slik ordning synes å fremme konsensus, dvs. vedtak som alle grupperinger er enige i. Et parlamentarisk system klargjør og synliggjør ansvarsforholdet mellom de partier som er i posisjon, og de som er i opposisjon.

Et mulig utfall er at formannskapsprinsippet favoriserer normer om universalisme, mens et parlamentarisk system vil bringe frem et rendyrket flertallsstyre (minste vinnende koalisjoner)[18] . Gjensidighets- og enstemmighetsnormene lar seg lettere forene med et system der alle partier fremstår som ansvarlige for økonomisk politikk. Det regjerende parti øker ikke sannsynligheten for gjenvalg ved «å ta alle med på laget», gjenvalg oppnås ved å pleie egne og utsatte valgdistrikter på en fordelaktig måte.[19] Sagt på en annen måte: Det eller de parti som har regjeringsmakt vil søke støtte i Stortinget for å få oppslutning om egne forslag, og overføringer til kommunene vil ikke avhenge av enstemmig tilslutning (fra alle distrikters representanter). En annen mulighet er at parlamentarisme stimulerer til rivalisering mellom regjering/byråd og opposisjonen om å øke tjenestetilbudet, mens et

18. Merk at også i Stortinget blir de fleste saker vedtatt med enstemmighet, bare i knapt en femtedel av sakene har det vært dissenser i etterkrigstiden. Både i Stortinget og på lokalplanet vil komitésystemet være institusjoner som fremmer kompromisser og enstemmighet.
19. For en generell gjennomgang av erfaringen med overgang fra formannskapsordning til byregjering, se Baldersheim og Strand (1988, *"Retningslinjer for vurdering av kommunal finansiering"* i kap. 6).

formannskapssystem svekker parti- og mandatkonkurransen. Representantenes incitament til å fremme valgdistriktets økonomiske interesser er svakere under formannskapsordningen enn under parlamentarisme. Svekket rivalisering om velgeroppslutning og popularitet betyr enstemmige utgifts- og skattebeslutninger, men uten at dette nødvendigvis representerer en ineffektiv ekspansjonisme. Oslo kommune har som kjent innført et parlamentarisk styringssystem og Hedmark fylkeskommune har også utprøvet elementer i en slik modell (1988-1992). Erfaringene tyder ikke på at parlamentarisk organisering i seg selv sikrer en stram eller balansert utvikling av kommunale finanser (Fevolden, et.al. 1994: 174-176).

5.3 Spillet mellom stat og kommune

Hver for seg har beslutningssystemet i stat og kommune betydning for valg av finansieringssystem for lokalforvaltningen. Finansieringssystemet kan også ha konsekvenser for hvordan ansvarsfordelingen mellom styringsnivåene oppfattes, og dermed for interaksjonen mellom stat og kommune. Generelt synes et sentralisert finansieringssystem å utløse «spillsituasjoner»:

«Kriser» i tjenestetilbudet: I et system med sentral finansiering kan staten vanskelig unndra seg ansvaret for mangler i kommunenes tilbud, og dette sporer kommunene til ulike former for strategisk tilpasning i forhold til statlige myndigheter. Kommunene kan oppnå ytterligere overføringer fra staten ved å underprioritere viktige velferdsgoder, slik som sykehustjenester[20] (Carlsen, 1995) eller elevplasser i videregående skole. Optimistiske og/eller uheldige økonomiske disposisjoner kan føre kommuner inn i en økonomisk krise hvor staten må bidra med ekstraordinære tilskudd (Fevolden og Sørensen, 1983; se også begrunnelsen i Ot.prp. nr. 42 (1991-92), s.156). Generelt kan kommuner ha mye å tjene på «krisemaksimering» overfor statlige myndigheter. En del av kommunenes krisestrategi består i å ta kontakt med statlige myndigheter for å få statlige støtte:

Kommunal lobbyvirksomhet: «Lobbyvirksomhet» drives ut fra flere formål, slik som kraftkommunenes politiske aktivitet for å beskytte den eksisterende kraftverksbeskatning, enkeltkommuners og kommunegruppers argumentasjon for å endre kriteriene i overføringssystemet til egen fordel, og lobbyinnsats for å unngå nedleggelse av statlige enheter eller privat næringsvirksomhet i egen kommune. Tidligere har det vært lite kunnskap om denne typen av lobbyvirksomhet. I forbindelse med en undersøkelse ved årsskiftet 1994/1995 stilte vi kommunestyrerepresentantene og fylkestingsrepresentantene følgende spørsmål:

Mange kommunepolitikere (fylkeskommunepolitikere) mener at deres (fylkes-) kommune ikke får de ressurser fra staten som deres kommune har krav på. Har du personlig, i løpet av denne kommunevalgperioden (fylkesvalgperioden), tatt kontakt med noen av de følgende instanser for å påvirke kommunens ressurssituasjon, evt. hvor ofte har du vært i kontakt? Tabell 2.7 nedenfor gir svarfordelingen på dette spørsmålet, fordelt på kommunestyrerepresentanter og fylkestingsrepresentanter.

20. Hagen (1995) analyserer kostnadseffektivitet i sykehussektoren. Han finner at effektivitet ikke har betydning for sykehusenes budsjettrammer, mens lave budsjettrammer øker kostnadseffektiviteten. Dette kan indikere at spillet mellomstat og fylkeskommune ikke fører til at de fylkeskommunale sykehusene står overfor «myke budsjettrammer». Merk imidlertid at Carlsens undersøkelse ser på forholdet mellom budsjett og regnskap, mens Hagen benytter regnskapstall i sin studie.

Tabell 2.7: Gjennomsnittlig antall kontakter for kommunestyrerepresentanter og fylkestingsrepresentanter for valgperioden, fordelt på (fylkes)ordførere og øvrige representanter.[1)]

	Kommunestyrerepesentanter		Fylkestingsrepresentanter	
	Repres.	Ordfører	Repres.	Fylkesordfører
Fylkespolitikerne	0,96	2,72	-	-
Fylkeskommunens administrasjon	0,31	1,75	-	-
Fylkesmannen (ev. andre statlige etater på fylkesnivå)	0,38	2,72	0,44	1,50
Stortingspolitikere	1,13	3,25	2,28	5,33
Kommunaldepartementet	0,18	1,59	0,40	4,50
Andre departementer	0,25	1,22	0,57	3,83
Andre statlige myndigheter	0,10	0,28	0,34	0,50
Sum antall kontakter	3,32	13,5	4,04	15,7
(N)	(1479)	(64)	(496)	(12)

1) Koding av antall kontakter: Ingen ganger: 0; 1-3 ganger: 2; 3-5 ganger: 4; mer enn 5 ganger: 6

Kilde: Intervjuundersøkelse blant kommunestyre- og fylkestingsrepresentanter, 1994/1995 (Handelshøyskolen BI / NIBR)

Tabell 2.7 gir et bilde av en intensiv møteaktivitet mellom kommunale og fylkeskommunale myndigheter på den ene siden og statlige myndigheter på den annen. Spesielt har lokalpolitikerne omfattende kontakter med stortingspolitikerne. Selv med det forbehold at kodingen av materialet kan undervurdere kontaktvirksomheten, finner vi at ordførerne har flere møter årlig med statlige myndigheter med sikte på å øke tilskuddene for egen kommune. I tillegg til dette kommer blant annet kontakter på administrativt plan (blant annet fra rådmannen og fylkesrådmannen) og bruk av profesjonelle lobbyister for å fremme (fylkes)kommunens sak.[21] Fylkestingspolitikerne har hyppigere møter med statlige myndigheter enn kommunestyrerepresentantene, og ordførerne tar hyppigere kontakter enn de «menige» representantene. Stortingspolitikerne, fylkesmannen og Kommunaldepartementet er de viktigste påvirkningsmålene. Vi finner imidlertid betydelige forskjeller mellom kommunene. Summerer vi opp antall kontakter med statlige myndigheter finner vi at i gjennomsnittskommunen har den folkevalgte 3,75 kontakter med statlige organer i løpet av en valgperiode. Det finnes eksempler på kommuner der ingen av representantene rapporterer kontakter med statlige myndigheter, og i én enkelt kommune rapporteres om hele 7,6 kontakter per kommunestyrerepresentant.

Selv om tabell 2.7 ikke gir belegg for at kommunal lobbyvirksomhet gir uttelling i form av økonomiske fordeler, underbygger materialet vår generelle tolkning: Det eksisterende systemet legger finansieringsansvaret på staten, noe som forsterker kommunenes og fylkeskommunenes spore til å legge press på nasjonale politikere for å fremme egne økonomiske interesser.

Økonomisk «robusthet»: Jo høyere usikkerheten mhp. fremtidige inntekter er, desto viktigere er det for kommunen å styrke egenkapitalen. Nivået på skatteinntek-

21. For dokumentasjon av dette, se *Aftenposten* 28.juni 1996.

tene oppfattes trolig som mer usikkert enn nivået på de statlige overføringene. Det er imidlertid en sammenheng mellom skatteinntekter og rammetilskudd. En høy kompensasjonsgrad i inntektssystemet vil føre til at et fall i skatteinntekter automatisk kompenseres med høyere tilskudd gjennom inntektsutjamningen. Hvis kompensasjonsgraden ikke er «for høy» vil en økning i skatteinntekter øke driftsutgiftene mindre enn en tilsvarende økning i rammetilskudd. Sagt på en annen måte: Desto høyere skatteavhengighet, jo mer vil kommunesektoren ta høyde for at fremtidige inntekter er usikre. Kommunene vil få sterkere incentiver til å redusere usikkerheten i fremtidige skatteinntekter, få flere bein å stå på enn den ene hjørnesteinsbedriften. I dag synes staten å bære storparten av denne makroøkonomiske usikkerheten. Når staten bærer storparten av den økonomiske usikkerheten blir trolig staten mer utsatt fra press fra kommunenes side.

Finansiering av reformer: Statlige reformer innebærer typisk at kommunene pålegges nye obligatoriske tjenester, gjerne definert ved rettighetslovgivning og/eller minstestandarder. La oss tenke oss en slik reform i et system der kommunene ikke har beskatningsfrihet. Konsekvensen av dette er at staten må beregne kostnadene ved reformen, og eventuelt øke statstilskuddene til kommunene slik at disse kan tilfredsstille reformens krav. På den ene siden må dette antas å fremme gjennomtenkte reformer fordi det må gjøres en sentral og helhetlig kostnads-nytte vurdering. På den andre siden gir dette kommunene et incentiv til å overdrive kostnadene ved reformen for å sikre seg høyest mulige overføringer. Asymmetrisk informasjon i forholdet mellom stat og kommune gjør at reformene blir dyrere enn nødvendig. I prinsippet kan det føre til at statlige reformer ikke blir gjennomført fordi de oppfattes som for kostbare.

La oss tenke oss en tilsvarende reform når kommunene forutsettes å finansiere reformen ved å beskatte innbyggerne. Politikk på nasjonalt og lokalt plan dreier seg om å høste æren for velferdsreformer i form av nye rettigheter og standardkrav. I et system med lokal beskatningsfrihet kan Stortinget eller deler av Stortinget vedta at kommunene skal få et utvidet lovbestemt ansvar, og forutsette finansiering gjennom økte kommunale skatter. Staten kan stå overfor et svakere press for å kostnadsberegne reformene, og foreta en realistisk vurdering av velferdsgevinster mot kostnader. Spesielt foran stortingsvalgår kan nasjonale folkevalgte være fristet til å vedta tilsynelatende populære reformer, men velte kostnadene over på et annet styringsnivå. Faren er at det vedtas nasjonale reformer uten tilstrekkelig utredning av alle fordeler og kostnader. De samlede kostnadene ved reformen kan likevel bli mindre enn ved finansiering gjennom statlige overføringer – lokale representanter har en spore til å gjennomføre reformen med lave skattekostnader for egne velgere. Når borgerne skal direktebelastes utgiftene ved nasjonale reformer, vil kommunene ha en spore til å gjennomføre disse på en kostnadseffektiv måte.

6 KONKLUSJONER

Lokalforvaltningen kan finansieres ved et sentralisert system der kommunene har liten innflytelse over egne inntekter, eventuelt modifisert slik at kommunenes inntekter er avhengig av variasjoner i eget skattegrunnlag, eller med et desentralisert system der kommunene kan øke eller redusere de kommunale inntektene ved å endre skattesatsene. Finansieringsordningene har konsekvenser for lokaldemokratiske verdier, samfunnsøkonomisk effektivitet og samfunnsmessig styrbarhet.

Effektivitetsvirkningene av dagens sentraliserte finansieringssystem avhenger av graden av preferanseforskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner. Generelt synes homogeniteten i preferanser å være større i Norge enn i de fleste andre land. Dette inntrykket forsterkes når lokalpolitikerne oppgir ønsket skattenivå. At

gebyrnivåer varierer sterkt mellom kommunene og at gebyrene utnyttes fiskalt, tyder likevel på at det finnes preferanseforskjeller mellom kommunene: Ulike lokalsamfunn foretrekker forskjellig nivå på privat forbruk relativt til offentlig konsum. Observerbare forskjeller mellom svenske og danske kommuner kan også peke i retning av at preferanseforskjeller eksisterer i homogene nordiske samfunn, og slik at reguleringen av den kommunale skattøren kan innebære et effektivitetstap.

Et sentralisert finansieringssystem har betydning for lokaldemokratiet. Vi har vanskelig for å se at kommunenes mulighet til å påvirke egne skatteinntekter ved å utvikle inntektsgrunnlaget har vesentlig betydning for deltakerdemokratiske verdier. I vurderingen av økt lokal beskatningsrett peker argumentene i ulike retninger: På den ene siden: Hvis systemet fører til at velgerne holder statlige myndigheter ansvarlig for kommunenes politikk vil interessen for lokaldemokratiet avta. Intervjudata tyder imidlertid på at hovedtyngden av velgerne holder kommunene ansvarlig for resultatene av lokalpolitikken. Ansvarsattribusjoner har liten betydning for lokalpolitisk deltakelse, både sett fra velgernes og representantenes side. På den andre siden: Analyser av politiker- og velgerpreferanser viser at skattefastsettelse er av de aller sterkeste politisk ladede spørsmål i norsk politikk. Sentralisert finansiering innebærer at høyre-venstre dimensjonen i stor grad er regulert ut av lokalpolitikken. Større lokalpolitisk innflytelse over skattesatser kan derfor øke interessen for lokalpolitikken.

Valget mellom sentralisert og desentralisert finansiering av kommuneforvaltningen forutsetter også en sammenligning av statlig og kommunal beslutningstaking. Det formelle budsjettsystemet indikerer en minst like høy budsjettdisiplin på lokalt plan som på statlig plan. Det viktigste unntaket er at det utøvende organ på lokalt plan ikke har den makt som ligger i et parlamentarisk system. Vi finner dessuten belegg for at dominansen av offentlig ansatte i kommunestyrer og fylkesting har betydning for representantenes utgifts- og skattepreferanser.

Universalistiske normer vil lett føre til et høyere utgifts- og skattenivå enn samfunnsøkonomisk optimalt. Den geografiske representasjonen til Stortinget gjør at et sentralisert finansieringssystem er disponert for ineffektive fordelingsbeslutninger, noe som kan føre til høyere overføringer enn ønskelig. Valgordningen til stortingsvalg favoriserer store politiske partier i sterkere grad enn valgordningen ved kommunestyre- og fylkestingsvalgene, noe som kan redusere innslaget av universalistiske normer på statlig nivå.

Mye taler for at dagens sentraliserte finansieringssystem skaper uklare politiske ansvarsforhold mellom stat og kommune. Tidligere forskning tyder på at dette fremmer uheldige spillsituasjoner i form av utpressing, «krisemaksimering» og lobbyvirksomhet. Heller ikke på dette punkt er konklusjonene entydige: Et sentralisert finansieringssystem ansporer muligens til større statlig forsiktighet med reformer, men kan gi mer kostbare reformer. Motsatt kan et desentralisert system stimulere til flere nasjonale reformer – men slik at det lokale finansieringsansvaret begrenser kostnadene.

Mål om likhet i det offentlige tilbudet er ikke nødvendig for å forsvare at statlige myndigheter fastsetter kommunenes inntekter. Både vitaliteten i lokaldemokratiet og overordnet effektivitet kan være vel tjent med et sterkt sentralisert finansieringssystem. Hvis vi likevel søker til likhet som et tungtveiende premiss, står vi etter denne omgangen overfor en mer krevende bevisbyrde enn da vi startet: Vi innser at det ikke er tilstrekkelig å postulere at et finansieringssystem gir staten muligheter for å ivareta egalitære hensyn. En normativ konklusjon forutsetter en forståelse om hvordan staten faktisk vil fordele samfunnets inntekter på de lokale enhetene. Likhetsmål er verken en nødvendig eller tilstrekkelig begrunnelse for sentral kontroll over kommunenes inntekter.

Referanser

Baldersheim, H. og Strand, T. (1988) «Byregjering i Oslo kommune», NIBR-notat, Oslo:Norsk Institutt for By- og Regionforskning

Bjørklund, T. og Sørensen, R.J. (1990) «Politisk deltakelse – avhengig av kommunestørrelse» Rapport til kommuneinndelingsutvalget, Kommunal- og arbeidsdepartementet, utgitt som BI-rapport nr. 1990/3

Borge, L.E. (1995a) «Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Governments», Public Choice, Vol. 83, 353-373.

Borge, L.E. (1995b) «The Political Economy of Budget Deficits: A study of Norwegian Local Governments», Paper, Department of Economics, University of Trondheim

Borge, L.E. og Rattsø, J. (1993) «Local government spending growth and redistributive politics: Norway 1880-1990» Paper, Department of Economics, University of Trondheim

Breton, A. (1987) «Towards a Theory of Competitive Federalism», European Journal of Political Economy, Special Issue, 3 (no. 1 and 2)

Buchanan, J.M. & Tullock, G. (1962) The Calculus of Consent Ann Arbor: The University of Michigan Press

Carlsen, F. (1995) «Hvorfor rammefinansieringssystemet sviktet?» Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 11:133-150

CEPR (1993) «Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?», CEPR Annual Report, 1993, Monitoring European Integration 4

Chubb, J. (1985) «The Political Economy of Fiscal Federalism», American Political Science Review 79:994-1013

Collie, M.P. (1988) «The Legislature And Distributive Policy Making in Formal Perspective», Legislative Studies Quarterly 13:427-458

Craig, S.G. and Inman, R.P. (1988) «Education, Welfare and the 'New' Federalism: State Budgeting in a Federalist Public Economy,» in Rosen, H.S. (ed.) Fiscal Federalism: Quantitative Studies Chicago: The University of Chicago Press

Falch, T. and Rattsø, J. (1995) «The Politics of Resource Use in High Schools: Investigating the Variation between Norwegian Counties», Paper, International Institute of Public Finance, Lisbon, 21-24 August, 1995

Ferejohn, J.A., Fiorina, M. P. and McKelvey, R. (1987) «Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics Setting», *American Journal of Political Science, 31:167-193*

Fevolden, T., Hagen, T.P. og Sørensen, R.J. (1994) Kommunal Organisering: Styring, effektivitet og demokrati Oslo: Tano forlag (3. rev. utg.)

Fevolden, T. og Sørensen, R.J. (1983) «Spillet om skatteutjamningen», Tidsskrift for samfunnsforskning 24:59-76

Fevolden, T. (1989) «Fylkeskommunen – fra hjelpeorgan til selvstendig forvaltningsnivå», i Skare, L.H. (red.) Forvaltningen i Samfunnet, Oslo, Tano

Fiorina, M.P. (1981) «Universalism, Reciprocity, and Distributive Policymaking in Majority Rule Institutions», in Crecine, J.P. Research in Public Policy Analysis and Management, vol. 1, Greenwich, CT: JAI Press

Fisher, R.C.(1982) «Income and Grants Effects on Local Expenditure: The Flypaper effects and Other Difficulties», Journal of Urban Economics 12:324-345

Hagen, T. og Sørensen, R.J. (1995) «Stridsspørsmål i kommunal politikk: Utgiftsprioriteringer, organisering og skatt», Arbeidsnotat: NIBR/Handelshøyskolen BI

Hagen, T. and Sørensen, R. J. (1996) «Bargaining strength in budgetary processes. The impact of institutional procedures» Journal of Theoretical Politics (published in no.1, 1996)

Hagen, T. (1995) «Models of decision making in political institutions», Dr.Polit Thesis, Department of Political Science, University of Oslo

Hamilton, B.W. (1983) «The Flypaper Effect and Other Anomalies», Journal of Public Economics 22:347-361

Hansen, T. (1995) «Local Elections and Local Government Performance», Scandinavian Political Studies, 17:1-30

Helland, L. (1996) Notat til Stortingets Finanskomite, Arbeidsnotat, Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo

Hernes og Neergaard (1989) Oss i Mellom. Konstitusjonelle former og uformelle kontakter Storting-Regjering Oslo:FAFO

Inman, R.P. and Fitts, M.A. (1990) «Political Institutions and Fiscal Policy: Evidence from the U.S. Historical Record» Journal of Law, Economics and Organization 6:79-132

Inman, R.P. and Rubinfeld, D. (1996) «Designing tax policy in federalist economies: An overview», Journal of Public Economics 60:307-334

LeGrand, J. (1991) Equity and Choice. An Essay in Economics and Applied Philosophy, London: HarperCollins Mouritzen, P.E. og Winter, S. (1994) «Tror vælgerne, at offentlig service er gratis?» Arbejdspapir, Institut for Erhvervsret og Politologi, Universitet i Odense (Presentert ved Nordisk Kommunalforskningskonferanse, Odense, 2.-6. desember, 1994)

Niou, E.M.S. and Ordeshook, P.C. (1985) «Universalism in Congress» American Political Science Review, 68:169-174

NOU 1996: 1 Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner (Rattsø-utvalget)

Oates, W.E. (1972) Fiscal Federalism, New York: Harcourt Brace Jovanovich

Oates, W. E. (1979) «Lump-sum grants have price effects», i Mieszkowski, P. and Oakland, W. (eds) Fiscal Federalism and Grants-in-aid, Washington D.C.: The Urban Institute

Oates, W.E. (1986) «On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey», i Brennan, G. et.al. (eds.) Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honor of Russell Mathews, Canberra: Australian National University Press

Oates, W. E.(1990) «Decentralization in the Public Sector», i Bennett, R.J. ed. (1990) Decentralization, Local Governments, and Markets. Towards a Post-Welfare Agenda, Oxford: Clarendon Press

Ot.prp. nr. 42 (1991-92) Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Owens, J. (1992) «Financing local government. An international perspective with particular reference to local taxation», i King, D. Local Government Economics in Theory and Practice, London: Routledge

Pommerehne, W.W. (1990) «Empirical Relevance of Comparative Institutional Analysis» European Economic Review, 34: 458-469

Pommerehne, W.W. and Schneider, F. (1982) «Unbalanced Growth between Public and Private Sectors: An Empirical Examination», Hanusch, H. (ed.) Anatomy of Government Deficiencies, Berlin: Springer

Rasch, B.E. (1993) «Statsbudsjettets utgiftsside i Stortinget: symbolpolitikkens hovedskanse», i Rasch, B.E. Symbolpolitikk og parlamentarisk styring, Oslo: Universitetsforlaget

Rongen, G. (1994) «Efficiency in the provision of local public goods in Norway», European Journal of Political Economy 11:253-264

Shapiro, P. and Sonsterlie, J. (1982) «Representative Voter and Bureaucratic Manipulation: An Examination of Public Finances before and after Proposition 13» Public Choice 39:113-42

Shepsle, K.A. and Weingast, B.R. (1981) «Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization», *Americal Journal of Political Science, 25:96-111*

Skare, A. (1996) «Kommunenes finansieringssystem og befolkningens politiske deltakelse», Arbeidsnotat, Oslo: Institutt for Statsvitenskap, Universitet i Oslo

Strøm, B. (1996) «Argumenter for og imot fri lokal beskatningsrett», Norsk Økonomisk Tidsskrift 110:95-114

Sørensen, R.J. (1987a) «Spillet mellom stat og kommune: Finansieringssystem og styringsproblemer», Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 1:65-81

Sørensen, R.J. (1987b) «Ønsker kommunene større kommunalt selvstyre?» i Kjellberg, F. (red.) Nytt inntektssystem for kommunene Oslo: Kommuneforlaget

Sørensen, R.J. (1989) «Det kommunale demokrati: En fortsettelse av rikspolitikken med andre midler» Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift 3:267-292

Sørensen, R.J. (1991) «Local Government Equality: Why Should Disparities be Accepted?», Journal of Theoretical Politics 3:463-477

Sørensen, R.J. (1992) «Fiscal illusions: Nothing but illusions?», European Journal of Political Research 22:279-305

Sørensen, R.J. (1995) «The demand for local government goods: The Impact of Parties, Committees, and Public Sector Politicians,» The European Journal of Political Research, 27:119-141

Sørensen, R.J. (1996a) «The Legitimacy of Norwegian Local Government: The Impact of Central Government Controls», Government and Policy (forthcoming)

Sørensen, R.J. (1996b) «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner. Kommentar til Rattsø-utvalgets innstilling», Sosialøkonomen 50:6-10

Sørensen, R.J. and Hagen, T.P. (1996) «Local government policy-making and the voter response», Paper presented at the Conference on Local Government Finance, Åsgårdstrand, Oslo June 18.-19. 1996

SOU 1993:16 Nya villkor för ekonomi och politik. Ekonomikommissionens förslag

von Hagen, J. (1992) «Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities», Economic Papers, University of Mannheim

Weingast, B.R. (1979) «A Rational Choice Perspective on Congressional Norms», American Journal of Political Science 23:245-262

Weingast, B.R., Shepsle, K.A. and Johnsen, C. (1981) «The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics», Journal of Political Economy 5:642-664

Vedlegg 3

Fordelingsvirkninger av brukersubsidiering innenfor kommunal tjenesteyting[22]

Ivar Gaasland og Elisabeth Steckmest, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning

1 INNLEDNING

En stadig større andel av kommunenes driftsutgifter finansieres av brukerbetaling. Målt i forhold til kommunenes totale inntekter har brukerbetalingsandelen økt fra 9,5 prosent i 1988 til knapt 12 prosent i 1995 (Kommunal- og arbeidsdepartementet, 1996). Økningen i inntektene fra brukerbetaling skyldes delvis en sterk utbygging av tjenestetilbudet innenfor de områdene hvor det er vanlig med brukerbetaling (f.eks. barnehager), delvis at flere tjenester blir gebyrbelagt og delvis at satsene har økt.

Hvorvidt høyere brukerbetalingssatser gir uheldige fordelingsmessige konsekvenser, har vært utgangspunkt for offentlig debatt. Er det slik at høyere brukerbetalingssatser, dvs. *mindre brukersubsidiering*, vil ramme lavinntektsgrupper spesielt hardt? Formålet med denne rapporten er nettopp å belyse fordelingsvirkningene av dagens brukersubsidiering. Det grunnleggende spørsmålet som stilles er om subsidieringen bidrar til å redusere ulikhet i befolkningens økonomiske levekår. Problemstillingen er analysert empirisk for utvalgte tjenester ved å ta utgangspunkt i SSBs Levekårsundersøkelse koblet mot Inntekts- og formuesundersøkelsen.

Rapporten er disponert på følgende måte: I *"Hovedpunkter og konklusjoner" i kapittel 2* gis det først en oversikt over de viktigste kommunale og fylkeskommunale tjenester og hvordan disse finansieres. Spesielt fokuseres det på anvendelsen av brukerbetaling som finansieringskilde. Selve fordelingsanalysen tar til i *"Kommunesektorens finansiering fra 1837 til i dag"* i *kapittel 3*. Innledningsvis redegjøres det for metodikken som benyttes, herunder valg av inntektsbegrep, tidsperiode, analyseenhet, ekvivalensskala og fordelingsmål. Deretter belyser vi fordelingsvirkninger av brukersubsidier i forbindelse med barnehagetjenester, hjemmehjelp, hjemmesykepleie, institusjonsplasser og helsetjenester. Datatilfanget gjør at analysen er mest detaljert for barnehagetjenester og hjemmehjelp, mens den er mer grovmasket for de andre tjenestene. I *"Dagens finansieringssystem for kommuner og fylkeskommuner"* i *kapittel 4* oppsummeres resultatene fra analysen og det trekkes konklusjoner.

2 KOMMUNALE TJENESTER OG FINANSIERINGSFORMER

Som bakgrunnsinformasjon for fordelingsanalysen skal vi i dette kapittelet gi en oversikt over de viktigste kommunale og fylkeskommunale tjenester og hvordan disse finansieres. I *"Innledning og kapitteloversikt" i avsnitt 2.1* presenteres først en oversikt over totale driftsutgifter og driftsutgifter per innbygger for sentrale tjenester. Deretter ser vi nærmere på hvordan driftsutgiftene per innbygger varierer mel-

22. Denne rapporten er laget på oppdrag fra Kommunal- og arbeidsdepartementet. Rapporten skal inngå som vedlegg til delutredning 2 fra Inntektssystemutvalget, som er ledet av Jørn Rattsø. Vi vil takke medlemmene av Inntektssystemutvalget og kollegaer ved SNF for innspill og nyttige kommentarer i forbindelse med arbeidet. Undertegnede er imidlertid alene ansvarlig for innholdet i rapporten og eventuelle feil eller mangler.

lom kommuner som har forskjellig inntektsgrunnlag. I *"Utfordringer" i avsnitt 2.2* fokuserer vi på finansieringen av driftsutgiftene. Det gis en oversikt over hvor stor andel av tjenestenes driftsutgifter som finansieres av brukerbetaling, øremerkede tilskudd og frie inntekter. Videre undersøker vi i hvilken grad den brukerbetalingsfinansierte andelen av driftsutgiftene varierer mellom kommuner med forskjellig inntektsgrunnlag.

2.1 Oversikt over kommunale tjenester

Kommunale og fylkeskommunale tjenester kan inndeles i følgende hovedgrupper[23]:

- Undervisning
- Helsevern, sosiale tjenester og omsorg
- Bolig- og næringsformål
- Kirke- og kulturformål
- Tekniske formål
- Samferdselsformål

Hver av disse hovedgruppene består igjen av en rekke tjenester. Tabell 3.1 og 3.2 viser en oversikt over de viktigste tjenestene som inngår i de ulike hovedgruppene. Innenfor *undervisningssektoren* er grunnskole og videregående opplæring de klart største tjenestene, både målt ved størrelsen på totale driftsutgifter og driftsutgifter per innbygger. Mens kommunene har ansvaret for grunnskoler, har fylkeskommunene ansvaret for videregående opplæring. Av kommunale tjenester innenfor undervisningssektoren, er også barnehagedriften en relativt stor post.

Tabell 3.1: Driftsutgifter (inklusive eksterne overføringer) etter formål. Kommunene unntatt Oslo. 1994.

Tjeneste	Totale driftsutgifter (mill. kr)	Driftsutgifter pr. innbygger (kr)			
		«Fattige» kommuner[1)]	«Middels rike» kommuner[1)]	«Rike» kommuner[1)]	Alle kommuner[1)]
Undervisning	26 920	6 610	7 674	10 032	8 101
Grunnskole	16 332	4 217	5 057	6 317	5 195
Kommunale barnehager	5 028	1 141	1 411	2 266	1 604
Spesialundervisning	1 131	255	228	228	237
Skolefritidsordninger	622	144	84	96	108
Voksenopplæring	530	128	106	114	116
Administrasjon	1 174	269	335	514	305
Helse- og sosialtjenester	33 950	8 045	9 329	12 490	9 948
Pleie og omsorg	22 393	5 280	6 639	8 964	6 956

23. Inndelingen samsvarer med hovedkapitlene i de årlige regnskapsoppgavene som SSB henter inn fra alle kommuner, og som er samlet i Kommunedatabasen.

Tabell 3.1: Driftsutgifter (inklusive eksterne overføringer) etter formål. Kommunene unntatt Oslo. 1994.

Tjeneste	Totale driftsutgifter (mill. kr)	Driftsutgifter pr. innbygger (kr)			
		«Fattige» kommuner[1)]	«Middels rike» kommuner[1)]	«Rike» kommuner[1)]	Alle kommuner[1)]
Økonomisk sosialhjelp	3 144	785	471	422	560
Diagnose og behandling	2 195	486	729	1 210	808
Tiltak rusmiddelbrukere	275	51	28	36	38
Psykisk helsevern	226	49	69	184	100
Administrasjon	1 534	340	483	623	398
Kultur og kirkeformål	5 370	1 197	1 290	1 749	1 411
Idrett og friluftsliv	1 428	335	262	246	281
Bibliotek	659	152	174	243	190
Kunst	246	37	29	36	34
Kinoer	234	62	24	20	36
Kulturvern og museer	207	35	87	163	95
Administrasjon	421	145	199	303	171
Tekniske tjenester	8 366	2 090	2 084	2 741	2 304
Avløp og rensing	1 496	420	327	262	337
Renovasjon	1 480	355	397	479	410
Vannforsyning	1 184	300	243	264	269
Administrasjon	1 630	345	474	926	423
Samferdsel	2 182	466	595	983	681
Veier og gater	1 878	421	487	696	534
Administrasjon	21	6	4	1	5

1) Kommunene er rangert i tre grupper etter størrelsen på frie inntekter per innbygger. Frie inntekter er definert som summen av kommunale skatteinntekter og rammeoverføringer.

Kilde: Kommunedatabasen (1994)

De to største postene innenfor *helse- og sosialtjenester* er pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede og somatiske spesialisttjenester. Pleie og omsorg, som i stor grad er et kommunalt ansvar, rommer blant annet hjemmehjelp, hjemmesykepleie, alders- og sykehjem og omsorgsboliger for funksjonshemmede. Somatiske spesialisttjenester, deriblant driften av sykehusene, er et fylkeskommunalt ansvar. Andre betydelige helse- og sosialtjenester er psykiske helsevern (fylkeskommunalt ansvar), økonomisk sosialhjelp (kommunalt ansvar) og diagnose og behandling i kommunehelsetjenesten.

Bolig og næringsformål (ikke vist i tabell 3.1) inkluderer blant annet utleie av boliger og tilrettelegging for bruk av arealer i kommunene, f.eks. næringstomter og boligbygging. Idrett og friluftsliv er den største posten innenfor *kultur* og *kirkeformål*, fulgt av bibliotek, kunst, kinoer og kulturvern. Av *tekniske tjenester* er vann,

kloakk og renovasjon de mest omfattende tjenestene. Disse tjenestene faller inn under kommunenes ansvarsområde. Innenfor *samferdsel* utgjør driften av veier og gater den største utgiftsposten for kommunene, mens tilskudd til driften av buss- og båtruter utgjør den størst utgiftsposten for fylkeskommunene.

Tabell 3.1 gir også en oversikt over hvordan *driftsutgiftene per innbygger* varierer mellom «fattige», «middels rike» og «rike» kommuner. Rangeringen av de 434 kommunene (eksklusive Oslo) er basert på størrelsen på frie inntekter per innbygger[24] . Det er en klar tendens til at «rike» kommuner har høyest driftsutgifter per innbygger i tjenesteproduksjonen og også høyest administrasjonskostnader per innbygger. Dette gjelder for alle hovedgrupper av tjenester, og det gjelder for «tunge» tjenester som grunnskole, barnehager, pleie- og omsorg og primærhelsetjeneste. For flere av enkelttjenestene under hovedgruppene «kirke og kulturformål» og «tekniske tjenester», er det imidlertid ingen stor variasjon i driftsutgifter per innbygger mellom kommuner med forskjellig inntektsgrunnlag. Også for disse hovedgruppene er imidlertid administrasjonskostnadene per innbygger klart høyest i «rike» kommuner. Til slutt ser vi at utgiftene til økonomisk sosialhjelp, ikke overraskende, er høyest i «fattige» kommuner.

Tabell 3.2: Driftsutgifter (inklusive eksterne overføringer). Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1994.

Tjeneste	Totale driftsutgifter (mill. kr)
Videregående opplæring	9 957
Spesialundervisning	499
Somatiske spesialisttjenester	19 437
Psykisk helsevern	4 275
Tannhelsetjenester	1 204
Samferdselsformål	4 492
Administrasjon	1 147

Kilde: Kommunedatabasen (1994)

2.2 Finansieringsformer

Med hensyn til finansieringen av kommunale og fylkeskommunale tjenester, kan en skille mellom fire hovedkilder:

1. Brukerbetaling (herunder salgs- og leieinntekter, gebyrer og avgifter).
2. Kommunale og fylkeskommunale skatteinntekter (herunder inntektsskatt, eiendomsskatt og kraftbeskatning).
3. Rammeoverføringer fra staten.
4. Øremerkede tilskudd fra staten.

Tabell 3.3 og 3.4 gir en oversikt over hvor stor prosentandel av driftsutgiftene som dekkes av de nevnte finansieringskildene[25] . I *undervisningssektoren* som helhet, finansieres nesten 8 prosent av driftsutgiftene av brukerbetaling, mens 16,6 prosent og 75,5 prosent dekkes av hhv. øremerkede tilskudd og frie inntekter. Brukerbetaling er mest vanlig innenfor barnehagedriften (29,4 prosent) og skolefritidsordnin-

24. Frie inntekter er definert som summen av kommunale skatteinntekter og rammeoverføringer.
25. Rammeoverføringer fra staten samt kommunale og fylkeskommunale skatteinntekter er samlet under betegnelsen «frie inntekter». Også renteinntekter er inkludert i de frie inntektene.

gen (42,6 prosent). For disse tjenestene gis det også relativt mye øremerkede tilskudd. Grunnskole, som er den største tjenesten i undervisningssektoren, finansieres i stor grad av frie inntekter (94,1 prosent).

Også i *helse- og sosialsektoren* er brukerbetalingsandelen på om lag 8 prosent, men sammenlignet med undervisningssektoren dekkes en større andel av driftsutgiftene av frie inntekter og en tilsvarende mindre andel av øremerkede tilskudd. For sentrale tjenester som pleie og omsorg og primærhelsetjenesten, er brukerbetalingsandelen om lag 10 prosent. Økonomisk sosialhjelp finansieres nesten utelukkende av frie inntekter.

I gjennomsnitt finansierer brukerbetaling nær 12 prosent av driftsutgiftene i forbindelse med *kultur og kirkeformål.* Spesielt dekkes mye av driftsutgiftene i forbindelse med kinodrift av brukerbetaling (83,2 prosent), men også innenfor idrett/friluftsliv og kulturvern/museer er brukerbetalingsandelen høyere enn gjennomsnittet for denne sektoren.

Tekniske tjenester skiller seg ut med en høy brukerbetalingsandel (77 prosent). Som det fremgår av tabell 3.3, utgjør brukerbetalingen over 100 prosent av driftsutgiftene for vannforsyning, renovasjon, avløp og rensing. Det er knyttet relativt store kapitalkostnader til disse tjenestene. Dette er en av forklaringene på at brukerbetalingen overstiger driftsutgiftene.

De fylkeskommunale tjenestene (tabell 3.4) finansieres i stor grad av frie inntekter. Brukerbetalingsandelen er høyest for tannhelsetjenester og somatiske spesialisttjenester (som inkluderer sykehusdriften).

Tabell 3.3: Prosentandel av driftsutgifter som finansieres av brukerbetaling, øremerkede tilskudd og frie inntekter. Kommunene unntatt Oslo. 1994.

Tjeneste	Brukerbetaling*100/ driftsutgifter	Øremerkede tilskudd*100/ driftsutgifter	Frie inntekter*100/ driftsutgifter
Undervisning	7,9	16,6	75,5
Grunnskole	0,7	5,2	94,1
Kommunale barnehager	29,4	38,0	32,5
Spesialundervisning	0,8	7,9	91,3
Skolefritidsordninger	42,6	40,0	17,4
Voksenopplæring	1,4	37,9	60,8
Helse- og sosialtjenester	8,4	8,0	83,6
Pleie og omsorg	11,0	7,2	81,8
Økonomisk sosialhjelp	0,5	2,1	97,4
Diagnose og behandling	10,4	14,5	75,1
Tiltak rusmiddelbrukere	11,6	6,8	81,6
Psykisk helsevern	1,9	12,1	86,0
Kultur og kirkeformål	11,9	4,8	83,4
Idrett og friluftsliv	15,8	5,8	78,3
Bibliotek	1,7	2,7	95,6
Kunst	6,8	7,0	86,2
Kinoer	83,2	0,3	16,6
Kulturvern og museer	15,1	12,6	72,3
Tekniske tjenester	77,2	1,1	21,7
Avløp og rensing	159,1	0,5	-
Renovasjon	106,7	1,0	-
Vannforsyning	158,0	0,3	-
Samferdsel	17,9	11,2	70,9
Veier og gater	14,6	5,3	80,1

Kilde: Kommunedatabasen (1994)

Tabell 3.4: Prosentandel av driftsutgifter som finansieres av brukerbetaling, øremerkede tilskudd og frie inntekter. Fylkeskommunene unntatt Oslo. 1994.

Tjeneste	Brukerbetaling*100/ driftsutgifter	Øremerkede tilskudd*100/ driftsutgifter	Frie inntekter*100/ driftsutgifter
Videregående opplæring	3,8	5,2	91,0
Spesialundervisning	0,4	6,3	93,3
Somatiske spesialisttjenester	13,0	7,0	80,0
Psykisk helsevern	6,2	2,9	91,0
Tannhelsetjenester	20,5	0,8	78,7
Samferdselsformål	0,1	2,3	97,6

Kilde: Kommunedatabasen (1994)

Tabell 3.5 viser hvordan den brukerbetalingsfinansierte andelen av driftsutgiftene varierer mellom kommuner med forskjellig inntektsgrunnlag. Totalt for undervisningssektoren er det ingen store variasjoner i brukerbetalingsandelen mellom «fattige» og «rike» kommuner. Dette kan delvis forklares med at det ikke benyttes brukerbetaling i forbindelse med finansiering av grunnskolen, som er den klart største posten. For tjenester i undervisningssektoren hvor *det er vanlig* med brukerbetaling, det vil si kommunale barnehager og skolefritidsordninger, ser vi at brukerbetalingsandelen er lavest i kommuner med høye frie inntekter per innbygger.

Totalt for helse- og sosialsektoren er det heller ingen store variasjoner i brukerbetalingsandelen mellom «fattige» og «rike» kommuner. Dette gjelder også for den største posten – pleie og omsorg. For primærhelsetjenesten (diagnose og behandling) ser vi at brukerbetalingsandelen er høyest i de «rike» kommunene. Hvorvidt dette resultatet skyldes at «rike» kommuner har en høyere andel gebyrbelagte tjenester i aggregatet «primærhelsetjenester», er uvisst. For hovedgruppene «kultur og kirkeformål» og «tekniske tjenester», er brukerbetalingsandelen klart lavest i kommuner med høye frie inntekter per innbygger. At brukerbetalingsandelen for tekniske tjenester varierer så pass mye mellom kommuner, til tross for at brukerbetalingen i prinsippet ikke skal overstige selvkost, kan tyde på at det eksisterer forskjellig praksis med hensyn til beregning av selvkost for disse tjenestene.

Tabell 3.5: Variasjon i brukerbetalingsandel avhengig av inntektsgrunnlag. Kommunene unntatt Oslo. Prosent. 1994.

Tjeneste	Gjennomsnittlig brukerbetalingsandel (prosent)			
	«Fattige» kommuner	«Middels rike» kommuner	«Rike» kommuner	Alle kommuner
Undervisning	7,9	8,3	6,9	7,9
Grunnskole	0,8	0,5	0,5	0,7
Kommunale barnehager	30,1	30,0	25,1	29,4
Spesialundervisning	0,7	1,0	1,0	0,8
Skolefritidsordninger	42,1	46,9	28,1	42,6
Voksenopplæring	0,8	3,6	0,1	1,4
Helse- og sosialtjenester	8,0	9,1	9,5	8,4
Pleie og omsorg	10,9	11,3	10,7	11,0
Økonomisk sosialhjelp	0,4	0,4	0,9	0,5
Diagnose og behandling	8,6	11,7	15,0	10,4
Tiltak rusmiddelbrukere	10,8	13,5	16,6	11,6
Psykisk helsevern	1,7	3,0	1,2	1,9
Kultur og kirkeformål	13,8	9,0	6,7	11,9
Idrett og friluftsliv	16,9	13,8	12,9	15,8
Bibliotek	2,1	1,4	0,4	1,7
Kunst	6,6	6,7	11,8	6,8
Kinoer	86,3	74,0	44,8	83,2
Kulturvern og museer	16,2	15,9	12,2	15,1
Tekniske tjenester	85,0	66,1	50,4	77,2
Avløp og rensing	172,1	130,1	118,7	159,1
Renovasjon	109,3	103,9	96,6	106,7
Vannforsyning	169,7	128,5	152,5	158,0
Samferdsel	22,0	11,7	11,9	17,9
Veier og gater	20,2	5,4	3,8	14,6

Kilde: Kommunedatabasen (1994)

3 BRUKERSUBSIDIERING INNENFOR KOMMUNAL TJENESTEYTING – FORDELINGSANALYSE

For de fleste kommunale tjenester er brukerbetalingen, som vist i *"Hovedpunkter og konklusjoner"* i kapittel 2, betydelig lavere enn driftsutgiftene. Differansen mellom kostnadene ved å forsyne en tjeneste og verdien av brukerbetalingen utgjør en implisitt subsidie til brukerne av tjenestene. Formålet med dette kapittelet er å belyse hvilke fordelingsvirkninger denne formen for subsidiering har. Det grunnleggende spørsmålet som stilles er om subsidieringen bidrar til å redusere ulikhet i befolkningens økonomiske levekår.

3.1 Metodikk

3.3.1.1 Inntektsbegrepet

Til bruk i en fordelingsanalyse bør inntektsbegrepet i størst mulig grad gjenspeile personers eller husholdningers *økonomiske levekår*. Et eksempel på et relevant inntektsbegrep er det såkalte Schanz-Haig-Simons inntektsbegrepet[26] som sier at inntekt er lik verdien av det som kan konsumeres i en periode uten at formuen reduseres. Denne teoretiske definisjonen fanger opp verdien av de viktigste inntektskomponenter som har betydning for folks økonomiske levekår, som f.eks. lønns- og næringsinntekter, kapitalinntekter, overføringer, avkastning på husholdningskapital, ikke-realiserte verdistigninger, «svarte inntekter», produksjon av varer og tjenester i husholdningene og verdien av ulike subsidierte offentlige tjenester (som f.eks. kommunale tjenester).

Å tallfeste verdien av de mange inntektskomponenter som inngår i den beskrevne definisjonen, er imidlertid vanskelig. I praksis må en dermed avgrense inntektsbegrepet etter hvilke opplysninger som finnes tilgjengelig. Siden vår fordelingsanalyse henter inntektsopplysninger fra Inntekts- og formuesundersøkelsen (SSB), vil inntektsbegrepet i stor grad bygge på ligningens inntektsbegrep. I Inntekts- og formuesundersøkelsen defineres *disponibel inntekt* på følgende måte:

Disponibel inntekt = yrkesinntekt[27] + netto kapitalinntekt[28] + overføringer[29] – utlignet skatt[30]

En svakhet ved dette inntektsbegrepet er naturligvis at det ikke fanger opp verdien av alle inntektskomponenter som har betydning for folks økonomiske levekår. Først og fremst gjelder dette «svarte inntekter», verdien av varer og tjenester som er produsert i hjemmet, verdien av ulike subsidierte offentlige tjenester og store deler av avkastningen på husholdningskapitalen. En annen svakhet ved inntektsbegrepet er at det ikke tar hensyn til geografiske variasjoner i bokostnader og andre priser.

Boligkapitalen utgjør en betydelig del av husholdningskapitalen. For å justere for at avkastningen på boligkapitalen er sterkt undervurdert i det nevnte inntektsbegrepet, vil vi som et alternativ til ligningens inntekt av egen bolig, benytte *alternativavkastningen av boligens markedsverdi* som et anslag på avkastningen av boligkapitalen. For å unngå dobbeltelling trekker vi samtidig fra den registrerte inntekten av egen bolig i ligningen. Markedsverdien av boligen er oppgitt i Levekårstatistikken for de fleste husholdninger i utvalget. For husholdninger med bolig, men uten oppgitt markedsverdi, har vi satt boligformuen lik den gjennomsnittlige boligformuen i utvalget[31] . Ved beregning av alternativavkastningen benyttes en rente på 4 prosent, som tilsvarer gjennomsnittlig innskuddsrente i norske sparebanker i 1995.

---

26. Se f.eks. Atkinson og Stiglitz (s. 260, 1980).
27. Yrkesinntekt består av lønn pluss netto næringsinntekt før fondavretninger og avskrivninger og særfradrag i fiske.
28. Netto kapitalinntekt er summen av inntekt av egen bolig, hytte og landsted, brutto renteinntekter, aksjeutbytte, avskastning på livsforsikring og andre kapitalinntekter med fratrekk for gjeldsrenter og underskudd i borettslag.
29. Overføringer består av ytelser fra folketrygden, tjenestepensjon, livrenter, bidrag, barnetrygd, bostøtte, stipend og forsørgerfradrag.
30. Utlignet skatt er summen av direkte skatter minus fradrag i skatt.
31. 10 prosent av husholdninger med bolig har ikke oppgitt boligens markedsverdi i Levekårsstatistikken.

3.3.1.2 Tidsperiode

Resultatene fra en fordelingsanalyse må sees i lys av hvilken tidsperiode som velges. Utgangspunktet for vår analyse er personers eller husholdningers økonomiske situasjon i *ett enkelt inntektsår*. At vi tar utgangspunkt i et enkelt inntektsår, innebærer at vår analyse ikke sier noe om fordelingsvirkninger i et livsløpsperspektiv. Personer eller husholdninger som har relativt lave inntekter i inntektsåret som studeres, vil med andre ord betraktes som «fattige» i fordelingsanalysen selv om de samme individene oppnår en høy livsløpsinntekt[32] . Dette kan f.eks. gjelde unge folk i utdanningsfasen eller pensjonister som har hatt høy inntekt i sitt yrkesaktive liv.

En registrert omfordeling av inntekt fra rik til fattig i det inntektsåret som studeres i vår analyse, kan både uttrykke at det skjer en *omfordeling i livsløpsinntekter mellom personer* og at det skjer en *omfordeling i inntekter over livsløpet for de samme personer*. Dersom livsløpsinntektene i liten grad påvirkes, vil den viktigste forklaringen være at det omfordeles inntekter over livsløpet for de samme personer, f.eks. ved at personer er nettomottakere av støtte i livsperioder med lave inntekter og nettobidragsytere i perioder med høye inntekter. I prinsippet betyr dette at det offentlige, gjennom ulike velferdsordninger, bidrar til å jevne ut inntekter over individers livsløpet. Hvorvidt en slik utjevning gjøres bedre gjennom offentlige ordninger enn gjennom private ordninger (f.eks. gjennom privat sparing og forsikring), tas ikke opp til diskusjon i denne rapporten.

Hvilken tidsperiode som bør velges når en skal vurderer fordelingsvirkningene av en subsidieordning, er avhengig av hva som er formålet med subsidieordningen[33] . Dersom formålet er å jevne ut livsløpsinntekter, er det forholdvis lite relevant å se på fordelingsvirkningene i ett enkelt år. Tilsvarende er det lite relevant å benytte en livsløpstilnærming dersom formålet er å hjelpe husholdninger som på *et gitt tidspunkt* har vanskelige økonomiske kår. At en eldre person hadde høye inntekter for 30 år siden, er f.eks. ikke til hjelp dersom personen i dag har både lav inntekt og formue. For en ung person er det heller ikke til mye hjelp at han forventer å oppnå en høy livsløpsinntekt dersom han i dag har vanskelige økonomiske kår som ikke kan avhjelpes i et lånemarked.

Mangel på data er den viktigste årsaken til at det eksisterer få livsløpsanalyser. Det finnes for eksempel ikke inntektsdata som dekker individer over hele livsløpet, og om det gjorde, ville disse dataene reflektere virkningene av en serie med forskjellige inntekts- og støttesystem over tid, og ikke effektene av dagens system. En tilnærming til livsløpsperspektivet er å konstruere simuleringsmodeller som tar utgangspunkt i hypotetiske «livshistorier» (se Falkingham og Hills, 1995). En slik fremgangsmåte ligger imidlertid utenfor dette prosjektets rammer.

3.3.1.3 Analyseenhet og ekvivalensskalaer

I fordelingsanalyser ønsker en vanligvis å si noe om hvordan *individuell* økonomisk velferd er fordelt. Likevel tas det ofte utgangspunkt i *husholdning* som analyseenhet. Dette begrunnes med at personer i samme husholdning har stor grad av felles økonomi. For eksempel vil inntektene til en person i praksis finansiere flere personers konsum når inntektstakeren deler hushold med en eller flere personer uten inntekt. Ved å ta utgangspunkt i husholdning som analyseenhet fanger en med andre

32. Med livsløpsinntekt menes den totale verdien av alle inntekter i løpet av livet, neddiskontert til en felles dato.
33. Se Atkinson (*"Finansieringssystemets utvikling 1837-1939"* i kap. 3.2, 1982) for en nærmere diskusjon.

ord opp at inntektene til medlemmene av et hushold vanligvis deles internt i husholdet, og at dermed også personer uten registrert inntekt i praksis har inntekter gjennom interne overføringer i husholdet.

Store husholdninger trenger vanligvis større inntekter enn små husholdninger for å oppnå samme velferdsnivå. Ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer kan en beregne sammenlignbare inntekter for husholdninger som har ulik størrelse og sammensetning. Det eksisterer ulike metoder for å beregne ekvivalensskalaer[34] . En mye benyttet ekvivalensskala er den såkalte OECD-skalaen. OECD-skalaen tilordner den første voksne person vekten 1,0, de neste personene i husholdningen som er 14 år eller eldre har vekten 0,7, mens barn yngre enn 14 år har vekten 0,5. Ved å dividere husholdningens inntekt med antall forbruksenheter i henhold til OECD-skalaen, fremkommer *husholdningsinntekt per forbruksenhet for husholdningen*. Det er vanlig å normere eller skalere opp denne størrelsen med en faktor tilsvarende antall forbruksenheter i en tre-person familie (to voksne og et barn). En slik skalering påvirker ikke inntektsfordelingen, men kan ha en pedagogisk verdi ved at husholdningsinntekten per forbruksenhet for husholdningen ligger nærmere en «normal» husholdningsinntekt.

Når en benytter husholdningsinntekt per forbruksenhet for *husholdningen* som analyseenhet, vil alle husholdninger telle likt, uansett hvor mange personer som husholdningene består av. En husholdning som består av 5 medlemmer og en husholdning som består av kun en person vil altså bli regnet som en enhet (husholdning) og vil følgelig bli gitt lik vekt. En alternativ tilnærming er å betrakte individet, dvs. hvert enkelt husholdningsmedlem som analyseenhet og registrere husholdningsinntekt per forbruksenhet for *personer*. På denne måten vil hver person i husholdningen bli registrert med husholdningens inntekt per forbruksenhet. Alle personer vil nå telle likt, slik at husholdninger med mange medlemmer i praksis vil veie tyngre i en fordelingsanalyse enn husholdninger med få medlemmer.

Eksisterende litteratur gir ikke holdepunkter for å fastslå entydig hvilken analyseenhet og ekvivalensskala som er best egnet i hvert enkelt tilfelle. Det kan derfor være grunn til å utføre beregninger med alternative forutsetninger for å kunne vurdere usikkerheten ved resultatene. Følgende to alternative forutsetninger vil benyttes i vår analyse:

1. Husholdningsinntekt per husholdning (ukorrigert husholdningsinntekt).
2. Husholdningsinntekt per forbruksenhet for husholdninger (normert OECD-skala).

I de tilfeller hvor forutsetning 2 benyttes i analysen, vil vi også omregne verdien av subsidiene til forbruksenheter. Subsidiene omgjøres til forbruksenheter ved å dividere med antall medlemmer av husholdningen. Ved å benytte en slik fremgangsmåte forutsetter vi i prinsippet at det ikke er stordriftsfordeler med hensyn til husholdningens størrelse i konsumet av de tjenester som subsidien er knyttet til (se f.eks. Smeeding et al. 1993). Subsidiebeløpet per person normaliseres til en tre-person familie etter samme prinsipp som for husholdningsinntekt per forbruksenhet.

3.3.1.4 Fordelingsmål

Formålet med vår analyse er å kartlegge fordelingsvirkninger av at brukerne av kommunale tjenester subsidieres ved at prisene de står overfor er lavere enn de reelle kostnadene. *Referansealternativet* i analysen er en situasjon uten slike subsidier, dvs. en situasjon hvor brukerne selv dekker de reelle kostnader. I dette avsnittet

34. Se Thoresen (s. 47-49, 1993) for en oversikt over ulike metoder for å beregne ekvivalensskalaer.

skal vi gi en tilnærming til de viktigste vurderingskriterier, begreper og forutsetninger som benyttes i den påfølgende fordelingsanalysen.

Skalainvariansprinsippet og overføringsprinsippet er to viktige vurderingskriterier når en skal avgjøre om subsidiene til brukerne av kommunale tjenester bidrar til å omfordele inntekter fra rik til fattig. *Skalainvariansprinsippet* sier at ulikheten i en populasjon forblir uendret dersom alle enhetene i populasjonen blir gitt samme prosentvise tillegg i inntekten. *Overføringsprinsippet* sier at ulikheten i en fordeling blir redusert dersom det overføres inntekt fra en rikere enhet til en fattigere enhet og denne overføringen ikke er så stor at mottakeren blir rikere enn giveren.

Når en skal vurdere om en subsidieordning bidrar til å omfordele inntekt, er det viktig å være klar over at dette ikke utelukkende kan avgjøres ved å se på hvilke inntektsgrupper som mottar subsidiene. En må også ta i betraktning hvem som betaler subsidiene gjennom skattesystemet. Det er med andre ord *nettoeffekten* av mottatte subsidier og betalte skatter (for å finansiere subsidiene) for ulike inntektsgrupper som er avgjørende for om en subsidieordning har omfordelende effekt.

Det er rimelig å anta at de implisitte subsidiene knyttet til kommunale tjenester finansieres gjennom generelle skatteinntekter, enten i form av statlige skatteinntekter som overføres til kommunene (øremerkede tilskudd og rammeoverføring) eller i form av kommunale skatteinntekter. I analysen vil vi ikke gå detaljert inn på hvordan skattene fordeler seg på de ulike husholdninger og inntektsgrupper som ligger til grunn for analysen. De fleste studier viser at det samlet sett er en svak progresjon i beskatningen, dvs. at gjennomsnittsskattesatsen er stigende for stigende inntektsnivå (se f.eks. Andersen, Hagen og Sannarnes, 1993). I analysen vil vi imidlertid, som en forenkling, anta at subsidiene finansieres i form av en proporsjonal skatt knyttet til det inntektsbegrepet som til enhver tid benyttes i analysen. Ifølge skalainvariansprinsippet vil dermed inntektsfordelingen *isolert sett* ikke påvirkes av skatteinnkrevingen, og vi kan følgelig legge hovedvekten på å studere hvilke inntektsgrupper som mottar subsidiene.

Før vi konkretiserer hvordan fordelingsvirkningene av en subsidie kan måles, skal vi redegjøre for noe begrepsmessige definisjoner: En *Lorenz-kurve* viser hvor stor del av samlet inntekt som tilfaller en viss andel av populasjonen når populasjonen er rangert etter størrelsen på inntekten. Hvis alle enhetene i en populasjon har samme inntekt, vil Lorenz-kurven ligge på diagonalen i et diagram hvor x-aksen beskriver «andel av populasjon rangert etter inntekt» og y-aksen uttrykker «andel av inntekt». En ulik fordeling av inntekten gjør at kurven vil ligge under diagonalen. Arealet mellom diagonalen og Lorenz-kurven vil være et uttrykk for hvor skjevt inntekten er fordelt i utvalget. *GINI-koeffisienten* er et parametrisk mål for dette og er definert som to ganger det nevnte arealet. En helt lik fordeling vil altså gi en GINI-koeffisient lik 0, mens GINI-koeffisienten vil være lik 1 dersom all inntekt er samlet hos en husholdning.

En *interaksjonskurve* viser hvor stor del av en subsidie som tilfaller en viss andel av utvalget når utvalget er rangert etter størrelsen på inntekten. Interaksjonskurven er ikke som Lorenz-kurven begrenset til å ligge på eller under diagonalen. En interaksjonskurve over diagonalen kan forekomme hvis f.eks. de 10 prosentene av husholdningene som er lavest rangert etter inntekt, mottar mer enn 10 prosent av subsidiene. Interaksjonskoeffisienten er et uttrykk for arealet mellom diagonalen og interaksjonskurven. En negativ interaksjonskoeffisient betyr at interaksjonskurven i større grad ligger *over* enn under diagonalen (målt ved arealet mellom kurven og diagonalen). I et slikt tilfelle bidrar subsidien til en mer lik fordeling av inntekt. En positiv interaksjonskoeffisient betyr at interaksjonskurven i større grad ligger *under* enn over diagonalen. Dersom interaksjonskoeffisienten har en lavere verdi enn GINI-koeffisienten, vil også en positiv interaksjonskoeffisient bidra til en mer lik

fordeling av inntekt. Dette skyldes at subsidien, til tross for at den tilgodeser høyinntektsgrupper, er jevnere fordelt enn de andre inntektskomponentene som inngår i disponibel inntekt.

En annen tilnærming når en skal vurdere fordelingsvirkningene av en subsidie, er å gruppere husholdningene i inntektsgrupper og se hvor mye hver inntektsgruppe i gjennomsnitt mottar i subsidier, både i absolutte beløp og relativt til inntekten. Under en forutsetning om at subsidiene finansieres gjennom skatter som stiger proporsjonalt med inntektene, vil subsidiene virke fordelingsmessig nøytralt (ifølge skalainvariansprinsippet) dersom de gir alle enheter i populasjonen det samme prosentvise tillegget i inntekten. Ut fra terminologien ovenfor betyr dette at interaksjonskoeffisienten har samme verdi som GINI-koeffisienten. Subsidiene vil normalt virke omfordelende fra rik til fattig dersom de utgjør en høyere andel av inntektene for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. Dette indikeres ved at interaksjonskoeffisienten har lavere verdi enn GINI-koeffisienten.

Når vi rangerer husholdningene etter inntekt, tar vi utgangspunkt i inntekten som gjelder *før* subsidien introduseres. Det er imidlertid grunn til å minne om at rangeringen kan bli en annen dersom den tar utgangspunkt i inntekt *inklusive* subsidier. Når subsidiene medregnes i inntekten, kan det med andre ord tenkes at husholdninger bytter plass i inntektsfordelingen. Analyseresultater som viser at subsidiene bidrar til større likhet i en populasjon, vil generelt svekkes når rangeringen foretas ut fra inntekt inklusive subsidier. Tilsvarende vil resultater som viser at subsidiene bidrar til større ulikhet, forsterkes. I visse tilfeller kan de to rangeringsmetodene gi motsatte resultater[35] . I noen av våre beregninger vil vi illustrere hvordan resultatene avhenger av rangeringsmetoden.

I tillegg til de nevnte fordelingsmålene vil vi beregne hvor mye av husholdningsbudsjettet som går med til å kjøpe utvalgte kommunale tjenester for ulike inntektsgrupper. En slik størrelse vil til en viss grad si noe om ulike inntektsgruppers økonomiske evne til å betale høyere brukerpriser.

Det er ikke opplagt hvilken *populasjon* en bør ha som utgangspunkt når en skal vurdere fordelingsvirkningene av en subsidie. I vår analyse vil vi både benytte hele befolkningen som populasjon og underpopulasjoner som er avgrenset til de husholdninger som har anledning til å bruke de subsidierte tjenestene. For barnehagetjenester vil f.eks. husholdninger med barn i alderen 0-6 år være et eksempel på en underpopulasjon av hele befolkningen som kan nyte godt av subsidierte barnehageplasser. Som vi skal komme tilbake til i de påfølgende avsnittene, avhenger fordelingsprofilen til subsidiene av hvilken populasjon en tar utgangspunkt i.

3.2 Barnehagetjenester

Fra *"Utfordringer" i* kapittel 2.2 vet vi at om lag 30 prosent av driftsutgiftene for kommunale barnehager dekkes av brukerbetaling (som et gjennomsnitt), mens 70 prosent finansieres gjennom ulike statlige og kommunale tilskudd (implisitte subsidier). Med utgangspunkt i den metodikk som er beskrevet i *"Innledning"* i avsnitt 3.1, skal vi i det følgende belyse hvorvidt subsidiene til brukerne av barnehagetjenester bidrar til å redusere ulikheter i husholdningers økonomiske levekår.

To ulike alternativ ligger til grunn for analysen. I *alternativ 1* er inntektsbegrepet disponibel inntekt slik det er definert i Inntekts- og formueundersøkelsen. Husholdning er analyseenhet, og både husholdningsinntekt og subsidiebeløp er beregnet per husholdning. Alternativ 1 består altså av ukorrigerte størrelser som er

35. Dette kan f.eks. være tilfelle dersom det overføres subsidier fra rike til fattige enheter og disse subsidiene er så høye at mottakerne blir betydelig rikere enn giverne.

intuitivt enkle å forstå. I *alternativ 2* benyttes derimot korrigerte størrelser. For det første justeres inntektsbegrepet slik at det bedre tar hensyn til den reelle avkastningen på boligkapitalen. For det andre benyttes ekvivalensskalaer for å omregne husholdningsinntekt og subsidiebeløp til forbruksenheter.

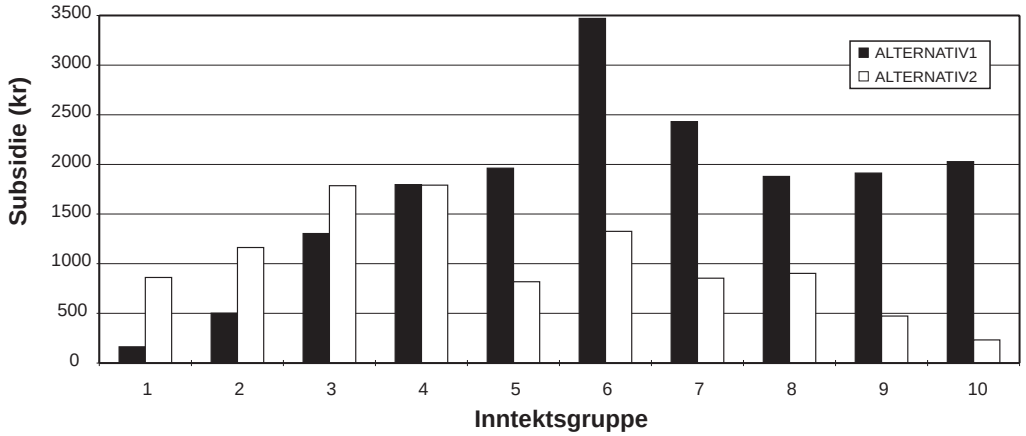
Barnehagetjenester omfattes i analysen av kommunale og private barnehager (deltids- og heltidstilbud) og familiebarnehager. Fra Levekårsundersøkelsen kjenner vi husholdningenes utgifter til kjøp av de nevnte barnehagetjenestene, alderen på barna og om det er deltids- eller heltidstilbud som benyttes. Fra Statistisk sentralbyrå har vi videre fått oppgitt kostnadene ved å forsyne de enkelte tjenestene, differensiert etter barnets alder og antall timer i uken[36] . Basert på disse opplysningene har vi beregnet et anslag på den implisitte subsidien som hver husholdning mottar på årsbasis.

Tabell 3.6 og "" i figur 3.1 viser gjennomsnittlige barnehagesubsidier mottatt av ulike inntektsgrupper[37] i 1995 når hele utvalget i Levekårsundersøkelsen ligger til grunn (3 718 husholdninger). Under *alternativ 1* ser vi at subsidiene øker frem til de midterste inntektsgrupper for deretter å avta, både når en måler subsidiene i absolutte verdier og relativt til inntekt. Vi ser at de to laveste inntektsgruppene mottar spesielt lite subsidier, noe som kan skyldes at disse rommer unge folk uten barn og pensjonisthusholdninger med lave inntekter.

Tabell 3.6: Barnehagesubsidier fordelt på inntektsgrupper for hele utvalget. 1995.

Inntektsg ruppe	Alternativ 1			Alternativ 2		
	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
1	60 890	163	0,0027	112 902	861	0,0076
2	113 796	502	0,0044	173 805	1 162	0,0067
3	148 853	1 303	0,0088	203 084	1 785	0,0088
4	185 435	1 797	0,0097	227 417	1 791	0,0079
5	219 439	1 963	0,0089	250 685	819	0,0033
6	252 130	3 470	0,0138	277 478	1 325	0,0048
7	284 024	2 431	0,0086	306 833	853	0,0028
8	318 580	1 879	0,0059	340 041	902	0,0027
9	364 976	1 913	0,0052	395 303	473	0,0012
10	555 017	2 028	0,0037	596 181	232	0,0004

36. Upubliserte tall for kommunale barnehager (1994). Tallene bygger på beregninger foretatt av SSB for Sosialdepartementet.
37. Hver inntektsgruppe utgjør 10 prosent av de totale husholdningene i utvalget, hvorav inntektsgruppe 1 rommer de fattigste husholdene og inntektsgruppe 10 de rikeste.

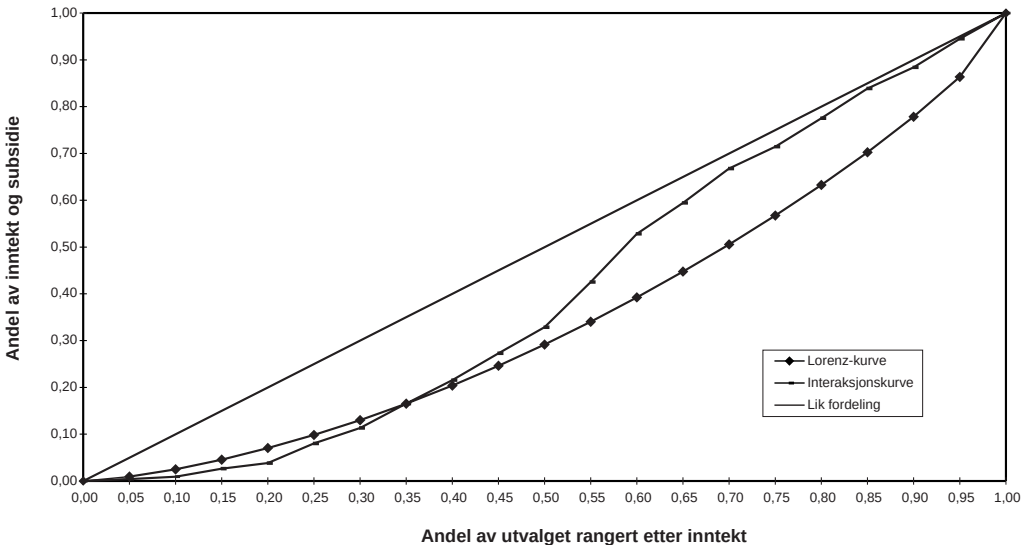


Figur 3.1 Barnehagesubsidier fordelt på inntektsgrupper for hele utvalget. 1995.

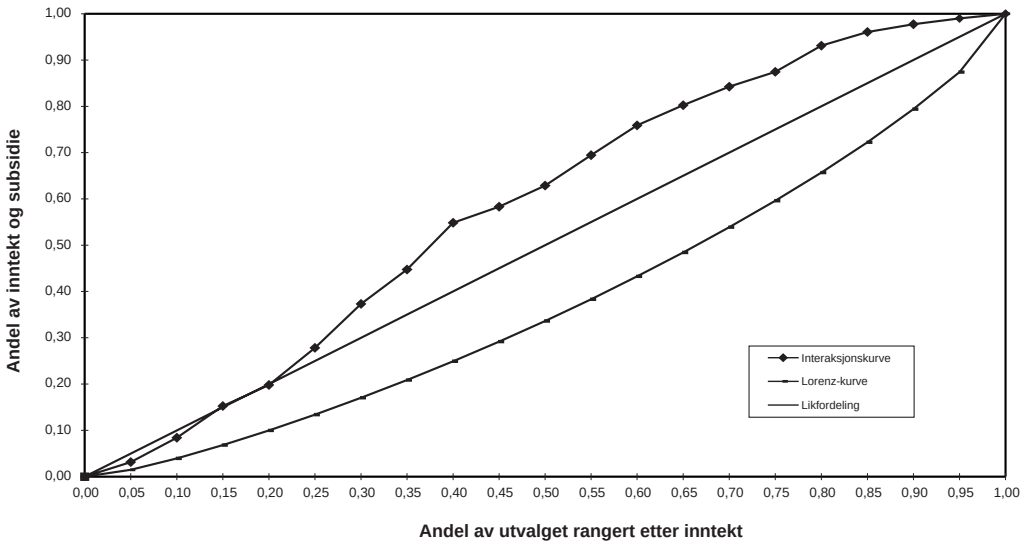
I fordelingen som helhet er det ingen klar tendens til at subsidiene utgjør en høyere andel av inntektene for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. Interaksjonskurven og Lorenz-kurven i "" i figur 3.2a gir mer nøyaktig informasjon om fordelingvirkningene. Vi ser at interaksjonkurven ligger merkbart under diagonalen. For eksempel mottar de fattigste 20 prosentene av husholdningene (som tilsvarer de to laveste inntektsgruppene i tabell 3.6) under 5 prosent av subsidiene, mens de fattigste 50 prosentene av husholdningene mottar under 35 prosent av subsidiene. At interaksjonskurven ligger under diagonalen, trenger imidlertid ikke å bety at subsidiene bidrar til en mer ulik fordeling. Dette skyldes at subsidiene tross alt kan være jevnere fordelt enn disponibel inntekt. Hvorvidt dette er tilfelle, kan vi avgjøre ved å sammenligne interaksjonskurven med Lorenz-kurven. I fordelingen som helhet ser vi at arealet mellom interaksjonskurven og diagonalen er noe mindre enn arealet mellom Lorenz-kurven og diagonalen. I alternativ 1 er med andre ord subsidiene noe jevnere fordelt enn disponibel inntekt[38] . Omfordelingseffekten i favør av lavere inntektsgrupper er imidlertid relativt svak.

Alternativ 2 gir mer klare omfordelingsvirkninger. Sammenlignet med alternativ 1, er subsidiene i større grad forskjøvet nedover mot de lavere inntektsgrupper i inntektsfordelingen. Dette skyldes først og fremst at husholdninger med barn i barnehagealder blir «fattigere» relativt til andre husholdninger når vi omregner til husholdningsinntekt per forbruksenhet siden barnefamilier har forholdsvis mange forbruksenheter å fordele husholdningsinntekten på. Som andel av inntektene, er det en relativt klar tendens til at subsidiene avtar med økende inntektsnivå. Dersom en tar utgangspunkt i alternativ 2, synes det med andre ord som om barnehagesubsidiene har en relativt klar omfordelende effekt fra høyere til lavere inntektsgrupper. Dette bekreftes av interaksjonskurven (se figur 2b)) som stort sett ligger over diagonalen og i sin helhet over Lorenz-kurven.

38. Til tross for at subsidiene er jevnere fordelt enn disponibel inntekt i fordelingen som helhet, ser vi at de fattigste 35 prosentene av husholdningene får redusert sin andel av utvalgets totale disponible inntekt (interaksjonskurven ligger under Lorenz-kurven i dette intervallet).

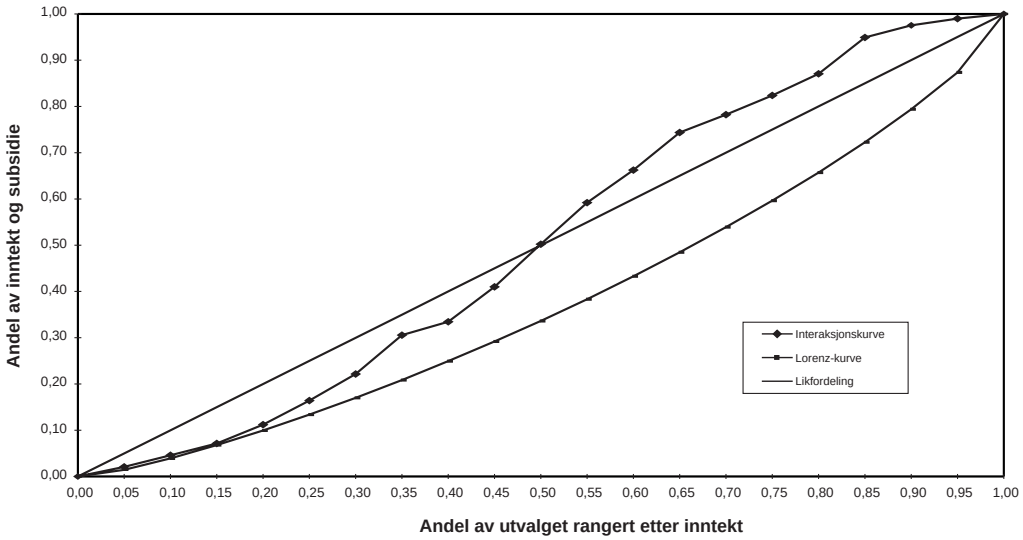


Figur 3.2 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for barnehagesubsidier når hele utvalget benyttes. Alternativ 1. 1995.



Figur 3.3 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for barnehagesubsidier når hele utvalget benyttes. Alternativ 2. 1995.

I analysen ovenfor er husholdningene rangert etter inntekten som gjelder *før* subsidien introduseres (jfr. kapittel 3.1.4. For alternativ 2 har vi også foretatt en beregning hvor husholdningene rangeres med utgangspunkt i inntekt *inklusive* subsidier. Resultatene fra denne beregningen er vist i figur 3.3. Sammenlignet med vår opprinnelige rangeringsmetode (figur 3.2b), ser vi at styrken på omfordelingseffekten svekkes. Men også ved denne rangeringsmetoden ser vi at barnehagesubsidiene bidra til en mer lik fordeling siden interaksjonskurven ligger over Lorenz-kurven.



Figur 3.4 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for barnehagesubsidier når husholdningene er rangert etter inntekt inklusive subsidier. Resultatene gjelder for alternativ 2 når hele utvalget benyttes. 1995.

Vår fordelingsanalyse bygger som nevnt på husholdningers økonomiske situasjon i ett enkelt inntektsår. Selv om barnehagesubsidiene i alternativ 2 viser seg å omfordele midler fra høyere til lavere inntektsgrupper i det inntektsåret som studeres, kan det godt tenkes at det motsatte er tilfelle i et livsløpsperspektiv. For eksempel er småbarnsforeldre relativt unge folk som befinner seg på et tidlig stadium i yrkeskarrieren, og som av den grunn kan ha relativt lave årsinntekter. Livsløpsinntekten kan imidlertid bli høy dersom det er (eller blir) investert i utdanning eller kompetanse som gir fremtidig avkastning. På grunn av manglende data er det imidlertid ikke mulig å beregne livsløpsinntektene til husholdningene som inngår i Levekårsundersøkelsen (jfr. kapittel 3.1.2). Det kan imidlertid tenkes at utdanningsnivå er en indikator som samvarierer positivt med livsløpsinntekt. Som en illustrasjon, har vi derfor sett nærmere på hvordan barnehagesubsidene fordeler seg på ulike utdanningsnivå. Tabell 3.7 viser at subsidiene øker med utdanningsnivået, noe som indikerer at småbarnshusholdninger generelt har høyere utdanningsnivå enn resten av utvalget. Selv om det generelt skulle være en sammenheng mellom utdanningsnivå og livsløpsinntekt, er det imidlertid vanskelig å trekke noen konklusjoner ut fra tabell 3.7. For det første skyldes dette at dagens småbarnshusholdninger tilhører en generasjon hvor det er relativt vanlig å ta høyere utdanning (f.eks. sammenlignet med dagens pensjonister). For det andre inkluderer datamaterialet også individer

som er i utdanningsfasen og som på grunn av sin alder ikke mottar barnehagesubsidier.

Tabell 3.7: Barnehagesubsidier etter intervjuobjektets utdanningsnivå.

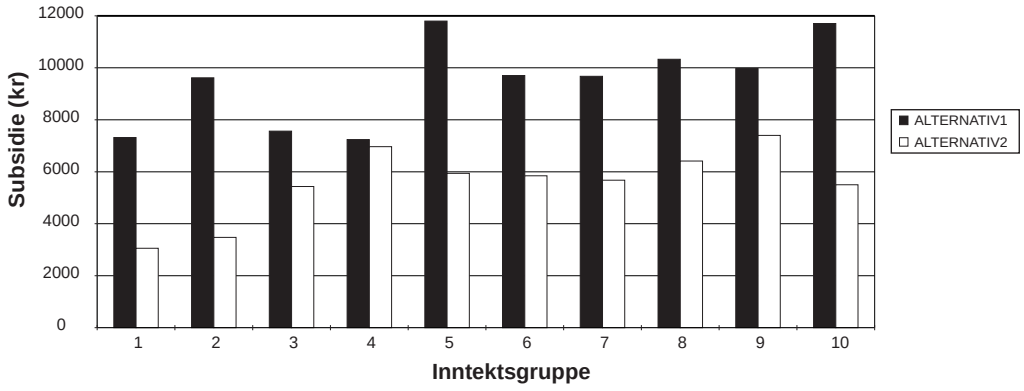
Utdanningsnivå	Gjennomsnittlig subsidie
Lavt[1)]	437
Middels[2)]	1 121
Høyt[3)]	1 503

1) Barne- og ungdomsskolenivå.
2) Videregående skole.
3) Universitet og høyskole.

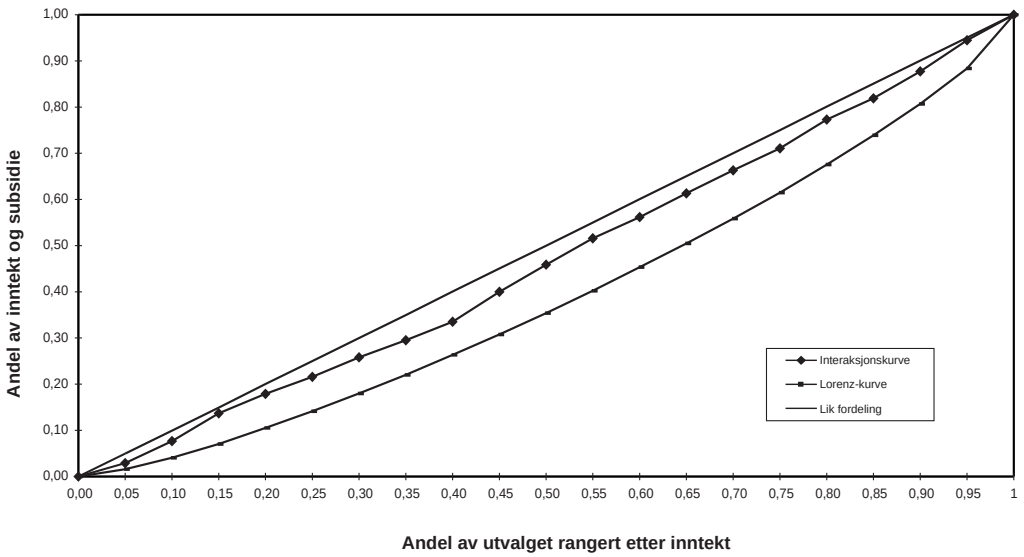
Mens vi ovenfor har benyttet hele utvalget som populasjon, viser tabell 3.8 og "" i figur 3.4 hvordan barnehagesubsidiene varierer mellom ulike inntektsgrupper når utvalget består av *husholdninger med barn i barnehagealder* (et utvalg på 684 husholdninger). I fordelingen som helhet viser resultatene ingen klar sammenheng mellom subsidienes størrelse og husholdningenes inntekter, verken når en måler subsidiene i absolutte verdier eller relativt til inntekt. Ut fra subsidienes fordeling på ulike inntektsgrupper, er det følgelig vanskelig å si sikkert om de virker omfordelende mellom småbarnshusholdninger. Ved å se på interaksjons- og Lorenz-kurvene i "" i figur 3.5a og "" i 3.5b kan vi imidlertid fastslå at subsidiene til en viss grad virker omfordelende i favør av lavere inntektsgrupper. Subsidiene er altså jevnere fordelt enn disponibel inntekt (interaksjonskurvene ligger over Lorenz-kurvene). Likevel ser vi at rike småbarnshusholdninger får mer subsidier enn fattige (interaksjonskurvene ligger under diagonalen).

Tabell 3.8: Barnehagesubsidier fordelt på inntektsgrupper for husholdninger med barn i barnehagealder. 1995.

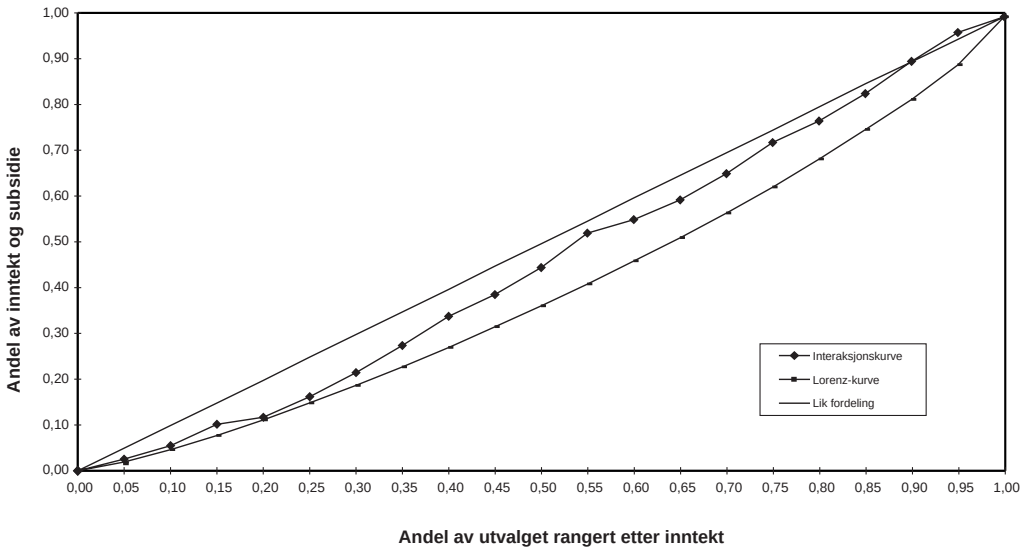
	Alternativ 1			Alternativ 2		
Inntektsgruppe	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
1	111 368	7 316	0,066	110 263	3 054	0,028
2	174 050	9 614	0,055	157 489	3 473	0,022
3	204 597	7 563	0,037	180 484	5 431	0,030
4	226 159	7 238	0,032	202 148	6 965	0,035
5	247 249	1 1796	0,048	218 712	5 938	0,027
6	268 825	9 703	0,036	236 303	5 846	0,025
7	288 030	9 6720	0,033	255 910	5 675	0,022
8	316 220	10 327	0,033	284 966	6 414	0,023
9	360 049	9 969	0,028	319 135	7 400	0,023
10	528 810	11 702	0,022	444 722	5 501	0,012



Figur 3.5 Barnehagesubsidier fordelt på inntektsgrupper for husholdninger med barn i barnehagealder. 1995.



Figur 3.6 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for barnehagesubsidier for husholdninger med barn i barnehagealder. Alternativ 1. 1995.



Figur 3.7 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for barnehagesubsidier for husholdninger med barn i barnehagealder. Alternativ 2. 1995.

Hovedforklaringen på at rike småbarnshusholdninger får mer subsidier (absolutte verdier) enn fattige er å finne i første søyle i tabell 3.9, som viser at husholdninger i høyere inntektsgrupper benytter subsidierte barnehagetjenester relativt mer enn husholdninger i lavere inntektsgrupper. Denne kvantumseffekten er stor nok til å motvirke effekten av at høyere inntektsgrupper mottar mindre *subsidier per enhet* enn lavere inntektsgrupper. At de høyeste inntektsgruppene mottar minst subsidier per enhet, indikeres i andre søyle i tabell 3.9 ved at subsidienes andel av driftsutgiftene jevnt over avtar med stigende inntektsnivå[39] . Det kan tenkes flere forklaringer på at subsidieandelen faller med økende inntekt. Den viktigste forklaringen er at mange kommuner opererer med inntektsgraderte priser og friplasser/rabatter for foreldre med lave inntekter[40] . Et forsterkende element kan være at høyere inntektsgrupper i større grad benytter private barnehagetjenester som er mindre subsidiert per enhet enn kommunale barnehageplasser. Siden subsidieandelen varierer noe mellom «rike» og «fattige» kommuner (se tabell 3.5), vil andelene i tabell 3.9 også være påvirket av eventuelle systematiske samvariasjoner mellom kommunenes inntektsnivå og småbarnshusholdningenes inntektsnivå. Dersom det for eksempel eksisterer en systematisk tendens til at «rike» småbarnshusholdninger bor i «rike» kommuner med høy kommunal barnehagedekning, vil dette dempe tendensen til at subsidieandelen faller med økende inntekt. Vi har ikke testet for om det eksisterer en slik systematisk samvariasjon.

39. I våre beregninger er subsidieandelen noe lavere enn den gjennomsnittlige subsidieandelen i kommunale barnehager, som ble beregnet til 70 prosent basert på tall fra Kommunedatabasen (se tabell 3.5). Avviket kan delvis forklares med at vi også inkluderer private barnehager i fordelingsanalysen (som har en lavere subsidieandel enn kommunale barnehager). En annen mulig forklaring kan være at vi har undervurdert driftsutgiftene.
40. Se Statistisk sentralbyrå (1996) for en undersøkelse om foreldrebetaling for heldagsopphold i kommunale og private barnehager.

Tabell 3.9: Bruk av barnehagetjenester og subsidieandel for husholdninger med barn i barnehagealder (1995).

Inntekts-gruppe	Antall timer per uke barnehagetjenester benyttes (gj.snitt)	Subsidie som andel av driftsutgifter (subsidieandel, pst.)
1	8,9	56,3
2	12,8	57,8
3	8,7	52,1
4	9,2	53,5
5	13,1	61,6
6	14,4	48,5
7	16,8	39,1
8	14,3	46,6
9	19,3	34,8
10	16,0	44,4

Gjennomsnittlig inntekt og subsidie til *eneforsørgere med barn i barnehagealder* er i tabell 3.10 sammenlignet med tilsvarende størrelser for de andre populasjonene som er brukt i dette avsnittet. Det fremgår at eneforsørgere med små barn har mye lavere inntekter enn andre husholdninger med små barn[41] . Men samtidig ser vi at eneforsørgerne nyter godt av betydelig mer barnehagesubsidier. Størrelsen på barnehagesubsidiene reflekterer både at eneforsørgere betaler mindre per enhet for barnehagetjenester[42] (priseffekt) og at de benytter barnehagetjenester mer enn andre grupper[43] (kvantumseffekt). Priseffekten skyldes at eneforsørgere har lave inntekter og dermed nyter godt av systemet med inntektsgraderte priser, samtidig som eneforsørgere prioriteres med hensyn til tildeling av kommunale barnehageplasser, som er mer subsidiert per enhet enn private barnehageplasser. Vi gjør oppmerksom på at utvalget av småbarnshusholdninger med eneforsørgere er svært lite (n = 37), noe som betyr at det er beheftet betydelig usikkerhet ved resultatene.

Fra tabell 3.10 fremgår det for øvrig at husholdningsinntekten (alternativ 1) i gjennomsnitt er høyere for småbarnshusholdninger enn for hele utvalget. Etter at husholdningsinntekten er omregnet til forbruksenheter (alternativ 2), har imidlertid småbarnshusholdningene lavere inntekt enn resten av utvalget, noe som skyldes at småbarnshusholdninger har forholdsvis mange forbruksenheter å fordele husholdningsinntekten på.

41. Flere av ytelsene til enslige forsørgere er utelatt fra det inntektsbegrepet som ble presentert i kapittel 3.1.1. Dette gjelder stønad til barnetilsyn for enslige forsørgere, stønad til utdanning for enslige forsørgere og nedkomststønad for enslige forsørgere. Det er med andre ord grunn til å tro at inntekten til enslige forsørgere er noe undervurdert i fordelingsanalysen.
42. I datamaterialet er subsidienes andel av driftsutgiftene 66 prosent for eneforsørgere. Til sammenligning er subsidieandelen i underkant av 60 prosent for de laveste inntektsgruppene i tabell 3.9.
43. Barnehagetjenester benyttes 21,1 timer per uke av eneforsørgere (gjennomsnitt), mens gjennomsnittet for alle småbarnshusholdninger er om lag 13,4 timer per uke.

Tabell 3.10: Gjennomsnittlig inntekt og subsidiebeløp (barnehager) for ulike populasjoner. 1995.

	Alternativ 1			Alternativ 2		
Populasjon	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
Eneforsørgere m/ barn i barnehagealder (n = 37)	152 348	18 259	0,120	188 254	16 318	0,087
Husholdninger m/ barn i barnehagealder (n = 684)	272 382	9 488	0,035	240 950	5 572	0,023
Hele utvalget (n = 3718)	250 283	1 744	0,007	288 337	1 020	0,004

Andelen av husholdningsbudsjettet som går med til å kjøpe barnehagetjenester (budsjettandelen), kan gi en pekepinne på de ulike populasjoners eller inntektsgruppers økonomiske evne til å betale høyere brukerpriser. For hele utvalget av husholdninger er budsjettandelen svært lav (mindre enn 1prosent), noe som skyldes at store deler av utvalget ikke mottar barnehagesubsidier. Husholdninger med barn i barnehagealder benytter nær 4 prosent av disponibel inntekt[44] til kjøp av barnehagetjenester[45] . For småbarnshusholdninger med eneforsørgere er budsjettandelen om lag 6 prosent. Småbarnshusholdninger med eneforsørgere benytter altså mer av budsjettet sitt til barnehagetjenester enn andre småbarnshusholdninger til tross for at de mottar mye mer barnehagesubsidier. Igjen gjør vi oppmerksom på at utvalget av småbarnshusholdninger med eneforsørgere er svært lite.

3.3 Hjemmehjelp

Hjemmehjelp er, sammen med hjemmesykepleie, en hjemmebasert omsorgstjeneste som inngår i posten «pleie og omsorg» innenfor hovedgruppen «helse og sosialtjenester». Hjemmehjelptjenesten har først og fremst til formål å gi brukerne praktisk hjelp med daglige husholdningsoppgaver (f.eks. matlagning, handling og rengjøring).

Om lag 142 623 personer mottok hjemmetjenester i 1993 (Olsen, 1996). Av disse mottok 69 427 bare hjemmehjelp, 24 538 mottok bare hjemmesykepleie, mens 48 656 mottok både hjemmehjelp og hjemmesykepleie. Over 80 prosent av mottakerne av hjemmetjenester var over 67 år, og gruppen mellom 80 og 84 år utgjorde den største brukerandelen med ca. 24 prosent.

For å få en nærmere oppfatning av hvem som er brukere av *hjemmehjelp*, skal vi innledningsvis se på noen resultater fra beregninger av inntektsnivået til brukere av hjemmehjelp fordelt på alder og kjønn (tabell 3.11). Beregningene, som er foretatt av Forskningsstiftelsen for studier av arbeidsliv, fagbevegelse og offentlig politikk (FAFO) på oppdrag fra Finansdepartementet[46] , er basert på et landsomfattende utvalg av 964 hjemmeboende personer i alderen 65 til 98 år.

44. Ukorrigert husholdningsinntekt (alternativ 1).
45. Til sammenligning benytter norske husholdninger 15-20 prosent av disponibel inntekt til kjøp av matvarer.
46. Upubliserte tall som bygger på en levekårsundersøkelse for eldre som FAFO gjennomførte i 1995 i samarbeid med SSB.

Tabell 3.11: Har din husholdning i løpet av den siste måneden hatt hjelp eller besøk av hjemmehjelp?

		Disponibel inntekt (gj.snitt, kr)	Antall personer
Menn	Ja	105 538	37
	Nei	134 268	382
Kvinner	Ja	76 995	103
	Nei	76 680	441
65-79 år	Ja	87 991	69
	Nei	105 854	706
80+ år	Ja	81 183	71
	Nei	88 661	117

Kilde: Upubliserte tall som bygger på en levekårsundersøkelse for eldre som FAFO gjennomsførte i 1995 i samarbeid med SSB.

Av hjemmeboende personer over 80 år benyttet 38 prosent hjemmehjelp, mens bare 9 prosent av de mellom 65-79 år benyttet tjenesten. Denne tendensen har sammenheng med at pleiebehovet øker med alderen. Innenfor hver aldersgruppe har de som benytter seg av hjemmehjelp lavere gjennomsnittsinntekt enn de som ikke gjør det. Dette skyldes hovedsaklig at gjennomsnittsinntekten avtar med alderen mens pleiebehovet øker med alderen (også innenfor hver aldersgruppe). Ellers fremgår det av tabell 3.11 at det er en høyere andel kvinner enn menn som benytter hjemmehjelp, og kvinner har generelt lavere inntekt enn menn.

Av 3 718 husholdninger i Levekårsundersøkelsen, hadde 136 (3,7 prosent) benyttet hjemmehjelp fra kommunen. Av disse var det 85 (62,5 prosent) en-person husholdninger. Tabell 3.12 viser aldersfordelingen til de 136 brukerne av hjemmehjelp som inngår i Levekårsundersøkelsen. Vi ser at det er en overvekt av eldre brukere. Om lag 75 prosent av brukerne er over 65 år.

Tabell 3.12: Aldersfordelingen på brukerne av hjemmehjelp i Levekårsundersøkelsen. 1995.

Aldersgruppe	Antall brukere	Prosent av totale brukere
<65 år	33	24
65 – 69 år	8	6
70 – 79 år	44	32
80 – 85 år	27	20
>85 år	24	18

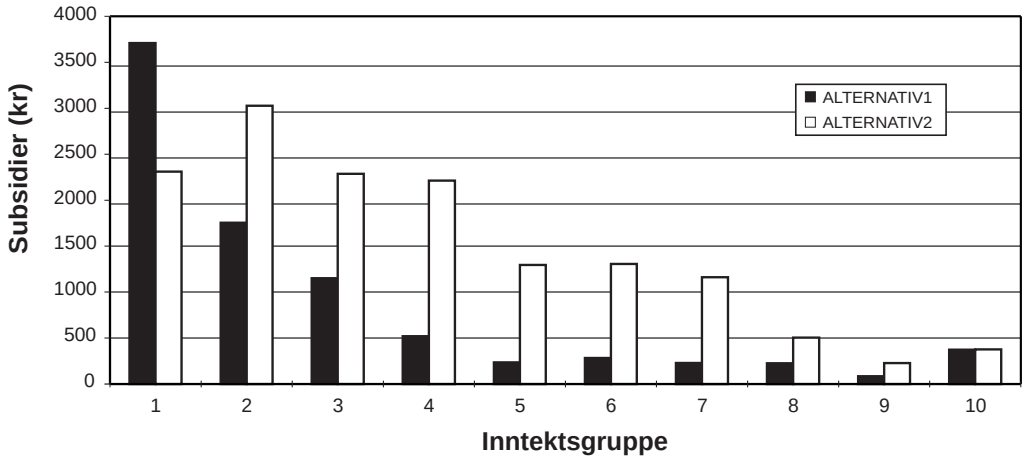
I Levekårsundersøkelsen gis det opplysninger om de enkelte husholdningers utgifter til kjøp av hjemmehjelptjenester og hvor mange timer per uke hjemmehjelp mottas. I analysen har vi anslått kostnadene ved å forsyne hjemmehjelp til 280 kroner per time[47] . Basert på disse opplysningene har vi beregnet et anslag på den implisitte subsidien som hver husholdning mottar i forbindelse med hjemmehjelp.

Tabell 3.13 og "" i figur 3.6 viser gjennomsnittlige hjemmehjelpsubsidier mottatt av ulike inntektsgrupper i 1995 når alle 3 718 husholdningene i Levekårsundersøkelsen ligger til grunn. Subsidiene er jevnt over høyest for den nedre halvdelen av

inntektsgruppene i begge alternativene. Den laveste inntektsgruppen mottar klart mest subsidier i alternativ 1, mens subsidiene er mer jevnt fordelt blant de nederste seks inntektsgruppene i alternativ 2. Husholdninger som nyter godt av hjemmehjelpsubsidier har relativt få medlemmer og forskyves noe oppover i inntektsfordelingen når vi i alternativ 2 omregner til husholdningsinntekt per forbruksenhet.

Tabell 3.13: Hjemmehjelpsubsidier fordelt på inntektsgrupper for hele utvalget. 1995.

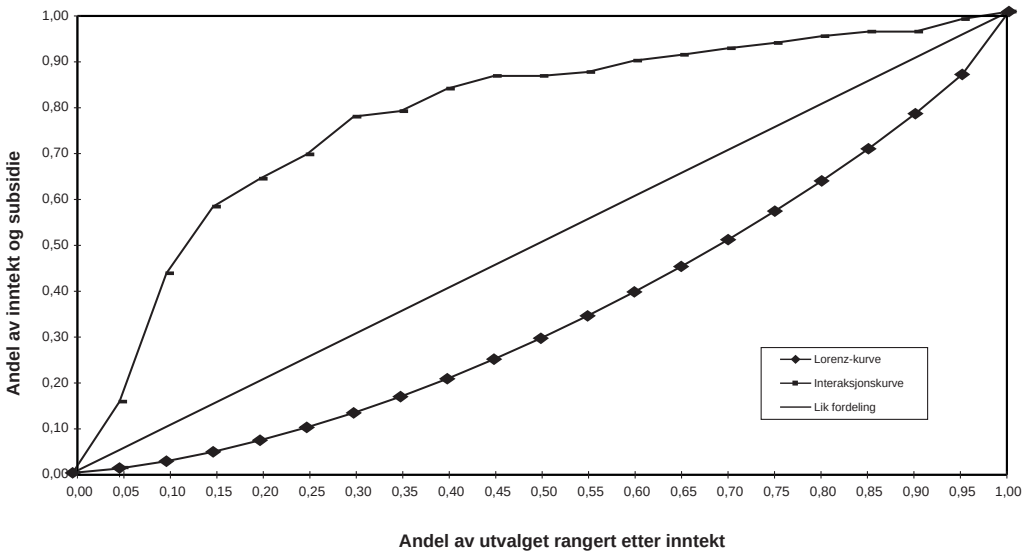
	Alternativ 1			Alternativ 2		
Inntektsgruppe	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
1	60 890	3 709	0,0609	112 902	2 310	0,0205
2	113 796	1 754	0,0154	173 805	3 028	0,0174
3	148 853	1 151	0,0077	203 084	2 287	0,0113
4	185 435	520	0,0028	227 417	2 213	0,0097
5	219 439	235	0,0011	250 685	1 295	0,0052
6	252 130	283	0,0011	277 478	1 306	0,0047
7	284 024	229	0,0008	306 833	1 161	0,0038
8	318 580	225	0,0007	340 041	504	0,0015
9	364 976	84	0,0002	395 303	227	0,0006
10	555 017	373	0,0007	596 181	376	0,0006



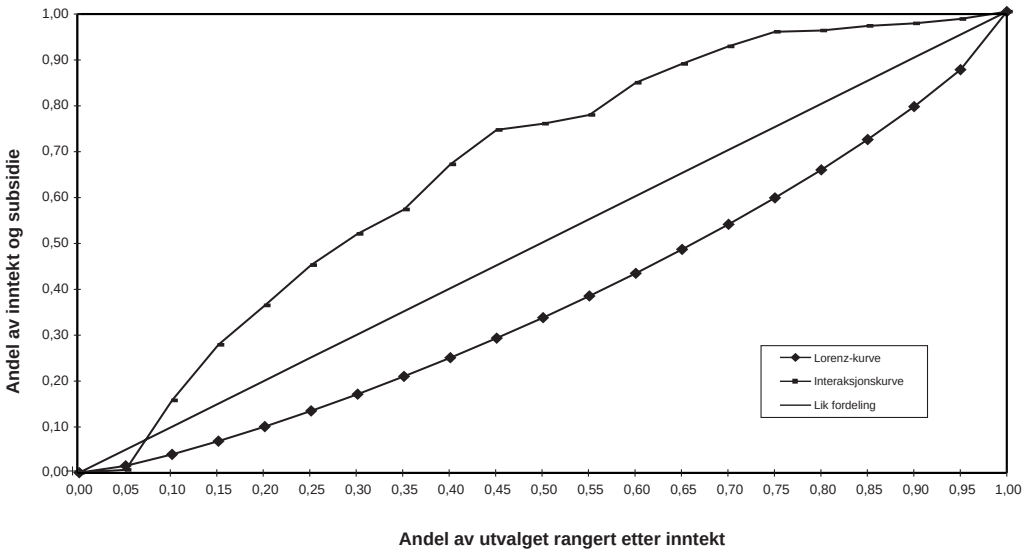
47. Vi tar utgangspunkt i en gjennomsnittlig årslønn (ekslusive sosiale utgifter) på om lag kroner 170 000 for en hjemmehjelp. Dividert på ca. 1 700 arbeidstimer i året, gir dette ca. 100 kroner per time. Det legges til 40 prosent for å dekke sosiale utgifter og administrasjonskostnader, noe som til sammen gir 140 kroner per time. Til slutt dobles denne timesatsen ut fra en antakelse om at antall direkte klientrettede timer er omtrent 50 prosent av antall reelle arbeidstimer (se NOU 1995:14, s. 78).

Figur 3.8 Hjemmehjelpsubsidier fordelt på inntektsgrupper for hele utvalget. 1995.

Det er en forholdsvis klar tendens til at subsidiene utgjør en høyere andel av inntektene for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. Hjemmehjelpsubsidiene synes med andre ord å bidra til en mer lik fordeling av inntekt. Interaksjonskurvene i "" i figur 3.7a og "" i 3.7b fremhever denne konklusjonen. Kurvene ligger stort sett over diagonalen. Vi ser f.eks. at de fattigste 25 prosentene av husholdningene mottar i underkant av 50 prosent av hjemmehjelpsubsidiene (alternativ 2).

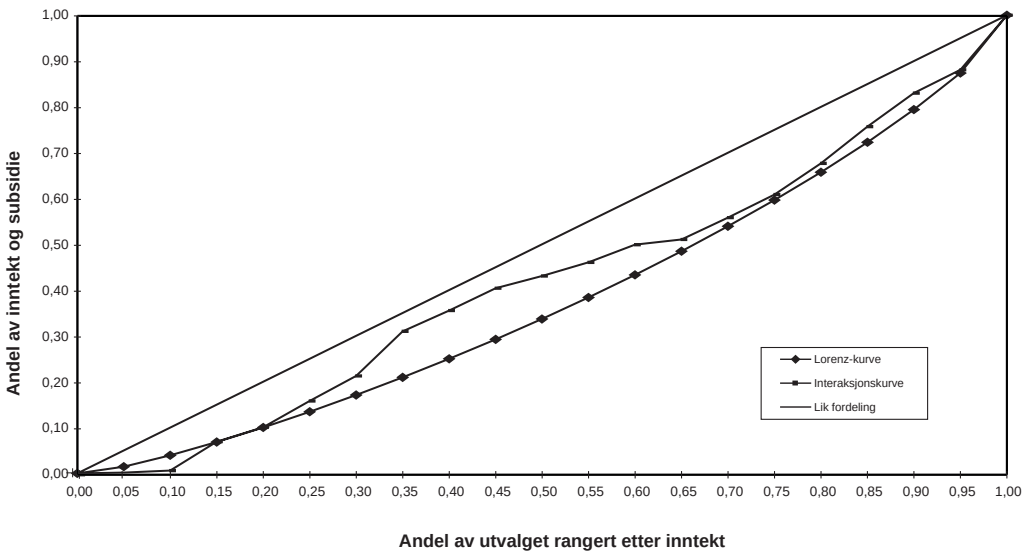


Figur 3.9 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for hjemmehjelpsubsidier når hele utvalget benyttes. Alternativ 1. 1995.



Figur 3.10 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for hjemmehjelpsubsidier når hele utvalget benyttes. Alternativ 2. 1995.

Også for hjemmehjelptjenesten skal vi illustrere betydningen av rangeringsmetode. "" i Figur 3.8 viser resultatene fra en beregning (alternativ 2) der husholdningene er rangert med utgangspunkt i inntekt inklusive subsidier. Sammenlignet med den opprinnelige rangeringsmetoden (figur 3.7b)), ser vi at interaksjonskurven ligger betydelig nærmere, men fremdeles mer over enn under Lorenz-kurven. Styrken på omfordelingseffekten svekkes altså, uten at dette endrer konklusjonen om at hjemmehjelpsubsidiene bidrar til en mer lik fordeling.



Figur 3.11 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for hjemmehjelpsubsidier når husholdningene er rangert etter inntekt inklusive subsidier. Resultatene gjelder for alternativ 2 når hele utvalget benyttes. 1995.

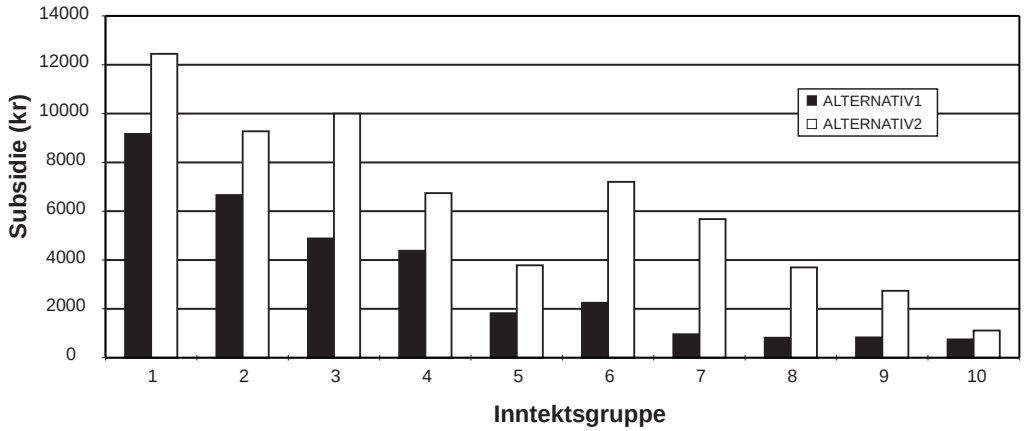
Som tidligere vist, benyttes hjemmehjelptjenesten stor sett av eldre mennesker. Tabell 3.14 og "" i figur 3.9 viser hvordan hjemmehjelpsubsidiene varierer mellom ulike inntektsgrupper når utvalget innsnevres til husholdninger fra Levekårsundersøkelsen hvor intervjuobjektet er 65 år eller eldre – heretter kalt *pensjonisthusholdninger* (et utvalg på 685 husholdninger). Blant pensjonisthusholdninger er det en klar tendens til at subsidiene avtar med økende inntekt, både når en måler subsidiene i absolutte verdier og relativt til inntekt. Interaksjonskurven i "" i figur 3.10b viser at de fattigste 25 prosentene av husholdningene mottar nær 50 prosent av hjemmehjelpsubsidiene. Det er to forhold som til sammen bidrar til dette resultatet. For det første benytter mange kommuner inntektsgraderte priser, noe som betyr at lavinntektsgrupper betaler mindre for den samme tjenesten enn høyinntektsgrupper. Dette reflekteres i tabell 3.15 (andre søyle) som viser at subsidiene jevnt over utgjør en høyere andel av driftsutgiftene for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. For det andre er det en tendens til at pensjonister med lave inntekter benytter hjemmehjelptjenesten mer enn pensjonister med høye inntekter (se første søyle i tabell 3.15). Dette kan i stor grad forklares med at behovet for hjemmehjelp øker med alderen mens disponibel inntekt avtar med alderen.

Tabell 3.14: Hjemmehjelpsubsidier fordelt på inntektsgrupper for pensjonisthusholdninger. 1995.

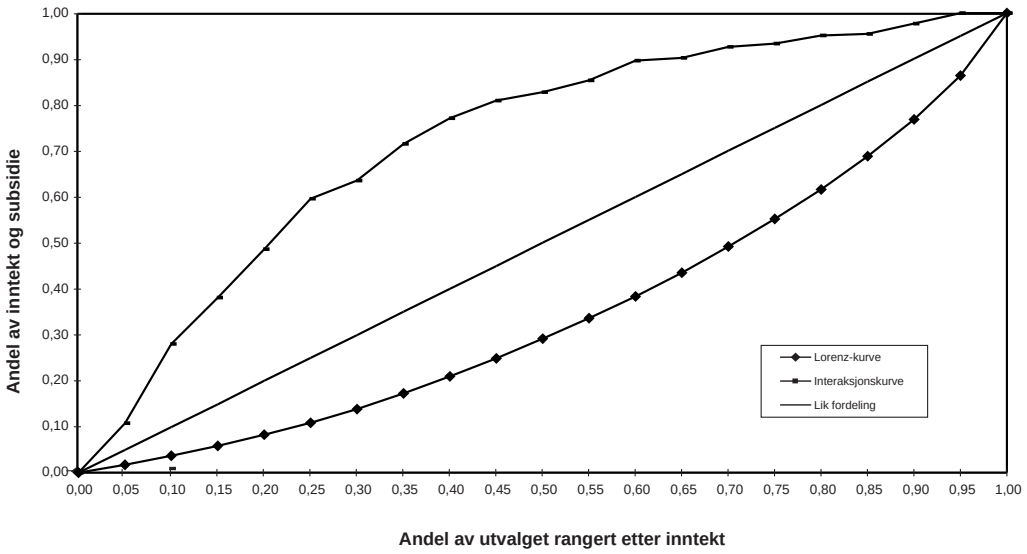
	Alternativ 1			Alternativ 2		
Inntektsgruppe	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
1	61 360	9 169	0,149	140 545	12 445	0,089
2	74 444	6 664	0,090	170 214	9 276	0,055

Tabell 3.14: Hjemmehjelpsubsidier fordelt på inntektsgrupper for pensjonisthusholdninger. 1995.

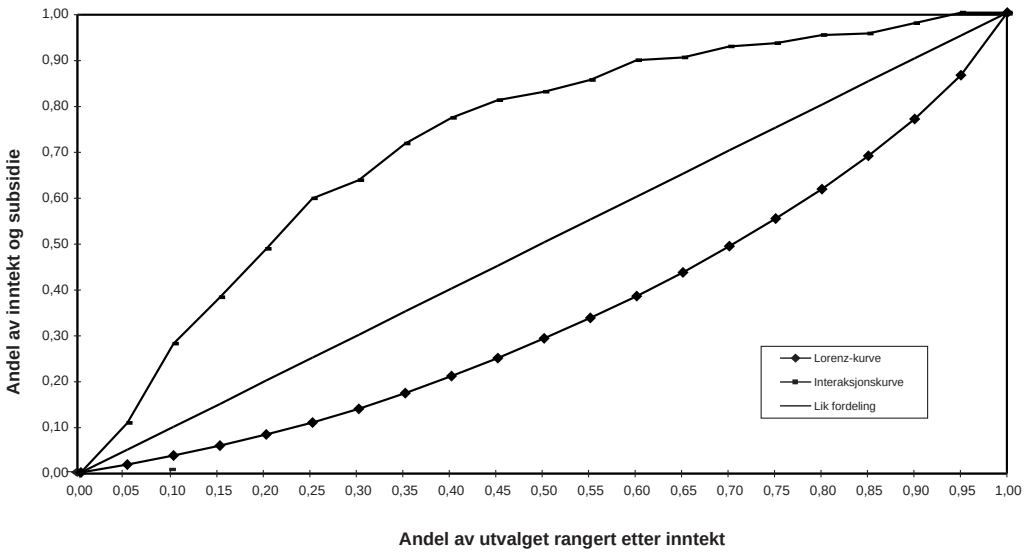
	Alternativ 1			Alternativ 2		
Inntektsgruppe	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
3	92 419	4 885	0,053	189 998	9 997	0,053
4	116 088	4 380	0,038	207 357	6 745	0,033
5	134 082	1 823	0,014	225 647	3 787	0,017
6	152 275	2 248	0,020	245 444	7 203	0,029
7	177 617	960	0,005	271 720	5 676	0,021
8	205 658	820	0,004	308 136	3 696	0,012
9	248 951	831	0,003	358 725	2 739	0,008
10	383 152	748	0,002	522 457	1 114	0,002



Figur 3.12 Hjemmehjelpsubsidier fordelt på inntektsgrupper for pensjonisthusholdninger. 1995.



Figur 3.13 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for hjemmehjelpsubsidier når utvalget består av pensjonisthusholdninger. Alternativ 1. 1995.



Figur 3.14 Lorenz-kurve og interaksjonskurve for hjemmehjelpsubsidier når utvalget består av pensjonisthusholdninger. Alternativ 2. 1995.

Tabell 3.15: Bruk av hjemmehjelptjenester og subsidieandel for pensjonisthusholdninger. 1995.

Inntekts-gruppe	Antall timer per måned hjemmehjelp benyttes (gj.snitt)	Subsidie som andel av driftsutgifter (subsidieandel, pst.)
1	2,85	95,6
2	2,06	96,4
3	1,57	92,4
4	1,39	93,7
5	0,64	85,1
6	0,74	91,0
7	0,35	82,1
8	0,28	87,3
9	0,28	89,8
10	0,26	84,1

Gjennomsnittlig inntekt og subsidiebeløp for ulike populasjoner er sammenlignet i tabell 3.16. Husholdninger som mottar hjemmehjelp har noe lavere inntekter enn pensjonisthusholdninger generelt. Av husholdninger som mottar hjemmehjelp, skiller en-person husholdninger seg ut med lavere inntekt enn gjennomsnittet. Det fremgår videre at subsidiene utgjør en relativ høy andel av inntektene for de husholdninger som benytter tjenesten. Under alternativ 1 ser vi at pensjonisthusholdninger har relativt lave inntekter i forhold til gjennomsnittet for hele utvalget. Forskjellen blir betydelig mindre når vi i alternativ 2 benytter husholdningsinntekt per forbruksenhet.

Tabell 3.16: Gjennomsnittlig inntekt og subsidiebeløp (hjemmehjelp) for ulike populasjoner. 1995.

	Alternativ 1			Alternativ 2		
Populasjon	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt	Inntekt (kr)	Subsidie (kr)	Subsidie/ inntekt
En-person husholdninger som mottar hjemmehjelp (n=85)	83 928	23 526	0,280	210 238	51 756	0,246
Husholdninger som mottar hjemmehjelp (n = 136)	138 490	23 391	0,169	231 564	40 209	0,174
Pensjonisthusholdninger (n = 685)	164 499	3 246	0,020	263 926	6 259	0,024
Hele utvalget (n = 3 718)	250 283	855	0,003	288 337	1 470	0,005

Andelen av husholdningsbudsjettet som går med til å kjøpe hjemmehjelptjenester (budsjettandelen), er svært lav for alle populasjonene som er omtalt i dette avsnittet. I gjennomsnitt benytter pensjonisthusholdninger under 1 prosent av sine disponible inntekter til kjøp av hjemmehjelptjenester. For husholdninger som mottar hjemmehjelp er budsjettandelen 1,4 prosent, mens den er 1,5 prosent for en-person

husholdninger som mottar hjemmehjelp. Den viktigste forklaringen på at budsjettandelen er så pass lav, er at brukerbetaling benyttes i relativt beskjedent omgang.

3.4 Hjemmesykepleie

Mens hjemmehjelptjenesten yter praktisk hjelp med daglige husholdningsoppgaver, yter *hjemmesykepleien* mer medisinsk preget assistanse. Hjemmesykepleien omfatter blant annet pleie av eldre, nyutskrevne sykehuspasienter, psykiatriske pasienter og psykisk utviklingshemmede som har flyttet ut av institusjoner.

Det er færre som benytter hjemmesykepleie enn hjemmehjelp. Mens det i 1993 var om lag 118 000 mottakere av hjemmehjelp, var det bare 73 000 mottakere av hjemmesykepleie (Olsen, 1996). Basert på et landsomfattende utvalg av 964 hjemmeboende personer i alderen 65 til 98 år, avdekker tabell 3.17 noen kjennetegn ved brukerne av hjemmesykepleie.

Tabell 3.17: Har din husholdning i løpet av den siste måneden hatt hjelp eller besøk av hjemmesykepleie?

		Disponibel inntekt (gj.snitt, kr)	Antall personer
Menn	Ja	96 260	18
	Nei	133 438	400
Kvinner	Ja	73 915	34
	Nei	76 900	509
65-79 år	Ja	79 143	23
	Nei	105 055	751
80+ år	Ja	83 638	29
	Nei	86 205	158

Kilde: Upubliserte tall som bygger på en levekårsundersøkelse for eldre som FAFO gjennomsførte i 1995 i samarbeid med SSB.

I utvalget har om lag 5 prosent av husholdningene benyttet hjemmesykepleie. Til sammenligning har 14,5 prosent av husholdningene benyttet hjemmehjelp (jfr. tabell 3.11). Som for hjemmehjelp, øker brukerandelen med alderen. Mens det er 3 prosent i aldersgruppen 65-79 år som benytter hjemmesykepleie, er det 15,5 prosent i aldersgruppen over 80 år. Også for hjemmesykepleie gjenspeiler dette at pleiebehovet øker med alderen. Mottakere av hjemmesykepleie har lavere gjennomsnittsinntekt enn de som ikke benytter hjemmesykepleie.

I Levekårsundersøkelsen (1995) er hjemmesykepleie fra kommunen benyttet av bare 58 av 3 718 husholdninger (1,6 prosent). Siden dette er et svært lite utvalg, finner vi det ikke hensiktsmessig å inndele datamaterialet i inntektsgrupper. I tabell 3.18 sammenlignes imidlertid *gjennomsnittlig inntekt* for husholdninger som mottar hjemmesykepleie med tilsvarende størrelse for andre populasjoner. I alternativ 2 ser vi at husholdninger som benytter hjemmesykepleie har noe høyere inntekter enn de som benytter hjemmehjelp, men noe lavere inntekter enn pensjonisthusholdninger generelt. Basert på gjennomsnittstall synes mottakerne av hjemmesykepleie, som mottakerne av hjemmehjelp, å utgjøre en typisk lavinntektsgruppe.

Tabell 3.18: Gjennomsnittlig inntekt (kr) for husholdninger som mottar hjemmesykepleie sammenlignet med andre populasjoner. 1995.

Populasjon	Alternativ 1	Alternativ 2
Husholdninger som mottar hjemmesykepleie (n = 58)	177 219	240 469
Husholdninger som mottar hjemmehjelp (n = 136)	138 490	231 564
Pensjonisthusholdninger (n = 685)	164 499	263 926
Hele utvalget (n = 3 718)	250 283	288 337

Av de 58 husholdningene i Levekårsundersøkelsen som har benyttet hjemmesykepleie, er det bare 34 husholdninger som har oppgitt sine utgifter i forbindelse med hjemmesykepleie. I tillegg er bruken av hjemmesykepleie oppgitt som antall ganger per måned og ikke som antall timer. Dette gjør det vanskelig å beregne driftsutgiftene, og dermed subsidiene, i forbindelse med den enkeltes etterspørsel. En kan imidlertid forvente at subsidiene per time er minst like høye som for hjemmehjelp. Dette kan begrunnes med at brukerbetalingen for hjemmetjenestene i stor grad fastsettes ut fra samme retningslinjer. Driftsutgiftene per time er imidlertid noe høyere for hjemmesykepleie enn for hjemmehjelp. For de 34 husholdningene som har oppgitt sine utgifter i forbindelse med hjemmesykepleie, utgjør brukerbetalingen i gjennomsnitt 1 260 kroner per år, noe som gir en gjennomsnittlig budsjettandel på under 1 prosent. Beskrivelsen ovenfor viser at det er mange fellestrekk mellom hjemmesykepleie og hjemmehjelp, både når det gjelder brukergruppe og subsidiesystem. Fellesstrekkene gjør det sannsynlig at subsidiene i forbindelse med hjemmesykepleie har tilnærmet samme fordelingsprofil som hjemmehjelpsubsidene, det vil si at de virker omfordelende fra høyere til lavere inntektsgrupper.

3.5 Institusjonsplasser

I 1993 var det tilsammen 46 129 institusjonsplasser i Norge (Olsen, 1996). Over 90 prosent av institusjonsplassene er å finne på somatiske sykehjem (21 536), kombinerte alders- og sykehjem (13 672) og aldershjem (6 734). Ikke overraskende viser tabell 3.19 at det først og fremst er de eldre som benytter institusjonsplasser. Nær halvparten av institusjonsbeboerne er over 85 år.

Tabell 3.19: Aldersfordelingen på beboere i institusjoner. 1993.

Aldersgruppe	Antall brukere	Prosent av totale brukere
67 år	1 764	3,9
67 – 79 år	10 437	23,2
80 – 84 år	10 757	23,9
85 – 89 år	12 200	27,1
90 år	9 811	21,8

Kilde: Olsen (1996)

Institusjonsbeboerne er verken inkludert i Levekårsundersøkelsen eller Inntekts- og formuesundersøkelsen. «Utvalget om finansierings- og brukerbetalingsordninger i pleie- og omsorgstjenesten»[48] har imidlertid beregnet gjennomsnittlig disponibel inntekt for et utvalg på 23 244 institusjonsbeboere. Beregningene tar utgangspunkt i personopplysninger fra Rikstrygdeverket koblet til SSBs inntektsregister for 1993.

Tabell 3.20: Gjennomsnittlig inntekt (kr) for institusjonsbeboere (1993) sammenlignet med andre populasjoner (1995).

Populasjon	Alternativ 1	Alternativ 2
Instiusjonsbeboere[1)] (n = 23 244)	81 037	178 281[2)]
Husholdninger som mottar hjemmehjelp (n = 136)	138 490	231 564
Pensjonisthusholdninger (n = 685)	164 499	263 926
Hele utvalget (n = 3 718)	250 283	288 337

1) Kilde: Utvalget om finansierings- og brukerbetalingsordninger i pleie- og omsorgstjenesten.
2) Inntektstallet fra alternativ 1 er omregnet til normert ekvivalentinntekt. Det er ikke justert for reell avkastning på boligkapitalen.

Tabell 3.20 viser at institusjonsbeboerne i gjennomsnitt har lave inntekter, både i forhold til pensjonisthusholdninger og husholdninger generelt. Dette resultatet er ikke overraskende når en vet at nær halvparten av institusjonsbeboerne er over 85 år.

Tabell 3.21 gir anslag på driftsutgifter, brukerbetaling[49] og subsidie per institusjonsplass. Som andel av driftsutgiftene varierer brukerbetalingen fra ca. 12 prosent for sykehjem til ca. 18 prosent for aldershjem[50] . Med andre ord subsidieres hver institusjonsplass med mellom 82 og 88 prosent av driftsutgiftene, eller med mellom kroner 185 000 (aldershjem) og kroner 290 000 (sykehjem). Siden institusjonsbeboerne jevnt over har lave inntekter, virker disse subsidiene omfordelende i favør av lavere inntektsgrupper når en rangerer husholdningene ut fra inntekt *eksklusive* subsidier. Med stor sannsynlighet vil fordelingsvirkningene bli motsatt dersom en rangerer husholdningene ut fra inntekt *inklusive* subsidier, noe som skyldes at subsidiene er svært høye per institusjonsplass. Dersom formålet med subsidiene er å utjevne forskjeller i økonomiske levekår, er det imidlertid lite relevant å betrakte subsidiene som en ren inntekt for institusjonsbeboerne. Dette skyldes at subsidiene går med til å kompensere for merkostnader som forårsakes av faktorer som det enkelte individ i liten grad selv kan påvirke (alderdom og sykelighet).

48. Utvalget, som er ledet av Bjarne Jensen, skal legge frem sin innstilling vinteren 1997.
49. Anslagene på brukerbetalingen bygger på foreløpige og ukontrollerte tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) laget for «Utvalget om finansierings- og brukerbetalingsordninger i pleie- og omsorgstjenesten».
50. Til tross for at brukerbetalingen utgjør en forholdsvis liten andel av driftsutgiftene, benytter institusjonsbeboerne i gjennomsnitt nesten halvparten av sitt budsjett til å betale for institusjonsplass. Dette skyldes at det er relativt høye driftsutgifter per institusjonsplass.

Tabell 3.21: Driftsutgifter, brukerbetaling og subsidie per institusjonsplass. Kroner og prosent. 1993.

Institusjonstype	Driftsutgifter per institusjonsplass	Brukerbetaling per institusjonsplass	Subsidie per institusjonsplass
Sykehjem	329 000	38 649 (11,7%)	290 351 (88,3%)
Aldershjem	225 000	39 727 (17,7%)	185 273 (82,3%)
Komb. syke- og aldershjem	297 000	38 677 (13,0%)	258 323 (87,0%)

Kilde: Olsen (1996) og foreløpige og ukontrollerte tall fra Statistisk sentralbyrå.

3.6 Helsetjenester

Store deler av driftsutgiftene i forbindelse med *helsetjenester* er knyttet til primærhelsetjenesten (diagnose og behandling) og sykehusdriften (somatiske spesialisttjenester). For husholdninger som inngår i Inntekts- og formuesundersøkelsen (1986), har Steckmest (1996) beregnet implisitte subsidier i forbindelse med bruk av *sykehustjenester* ved å ta utgangspunkt i statistikk over hvordan etterspørselen etter sykehusplasser varierer mellom kjønn og aldersgrupper. Nærmere bestemt fordeles de totale driftsutgiftene i forbindelse med sykehusdrift (1986) på antall pasienter som statistisk befinner seg i hver kjønns- og aldersgruppe[51] . For hver kjønns- og aldersgruppe beregnes deretter sykehusutgifter per capita, som vist i tabell 3.22. Tabellen viser at sykehusutgiftene per capita er relativt høye for den yngste aldersgruppen (0-9 år), for kvinner i fertil alder og for de eldste aldersgruppene. Ellers ser vi at utgiftene per capita er høyere for menn over 50 år enn for kvinner over 50 år.

Tabell 3.22: Sykehusutgifter per capita (kr) fordelt på alder og kjønn. 1996.

Aldersgruppe	Menn	Kvinner
0-9	4 441	3 390
10-19	1 866	2 387
20-29	2 432	8 542
30-39	2 392	6 513
40-49	3 602	3 251
50-59	5 154	4 908
60-69	8 654	6 364
70-79	13 612	10 408
80-	18 045	14 553

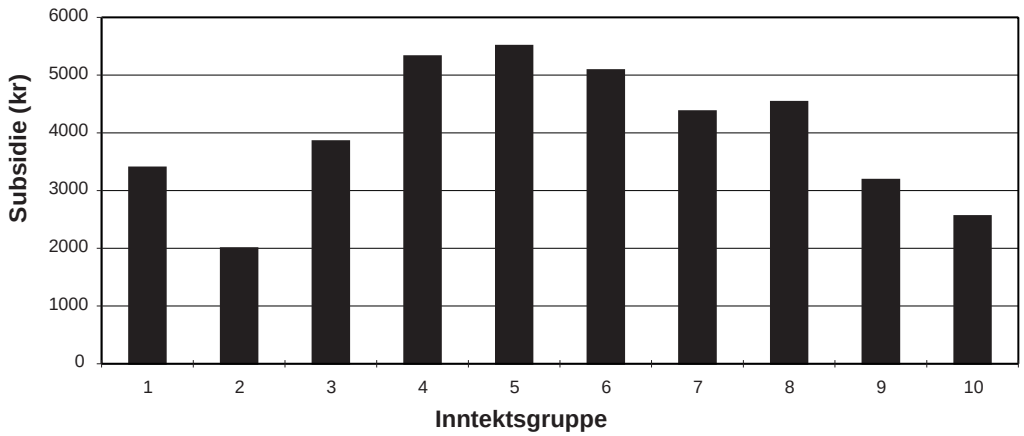
Kilde: Steckmest (1996)

51. En svakhet ved denne metoden er at det ikke tas hensyn til eventuelle systematiske variasjoner mellom alders- og kjønnsgrupper med hensyn til sykehusutgifter per plass, f.eks. kostnadsforskjeller mellom ulike typer behandling.

At en har tilnærmet gratis sykehusbehandling i Norge, gir innbyggerne nytteverdi i form av en forsikring. Denne nytteverdien kan betraktes som en individuell inntekt eller subsidie. Subsidiens størrelse varierer mellom kjønns- og aldersgrupper basert på forskjeller i forventet nytte. Med utgangspunkt i den individuelle subsidien som er representert i tabell 3.22, kan en tildele hver husholdning i Inntekts- og formuesundersøkelsen en samlet subsidie basert på husholdningens alders- og kjønnssammensetning.

"" i Figur 3.11 viser hvordan subsidiene varierer mellom inntektsgrupper (ekvivalentinntekt benyttes). Som vi ser er subsidiene høyest for de midterste inntektsgruppene. Dette indikerer at det blant de midterste inntektsgruppene er relativt mange husholdninger med en kjønns- og aldersfordeling som tilsier en høy forventet etterspørsel etter sykehustjenester, f.eks. husholdninger med medlemmer over 50 år og småbarnshusholdninger. Figuren antyder at den øverste halvdelen av inntektsgruppene i sum mottar mer subsidier enn den nederste halvdelen, men det er usikkert om subsidiene likevel er jevnere fordelt enn disponibel inntekt. Ut fra forutsetningene og resultatene i den refererte analysen, kan det konkluderes med at sykehussubsidiene i *beste tilfelle* har en *svak* omfordelingseffekt i favør av lavere inntektsgrupper.

I analysen referert til ovenfor forklares variasjoner i subsidier mellom inntektsgrupper ved hjelp av forskjeller i kjønn- og aldersfordeling. Korrigert for alders- og kjønnsfordeling kan det imidlertid tenkes at etterspørselen etter helsetjenester påvirkes av inntekt og andre sosioøkonomiske variable. En analyse av Elstad (1991) viser at sosioøkonomiske variable som skilsmisserate og andel industriarbeidere, påvirker etterspørselen etter helsetjenester. Analysen viser videre at bruken av helsetjenester avtar når personlig inntekt øker, et resultat som støttes av Nord (1988) og Dahl (1995). Herigstad (1986) og Sørensen, Rongen og Grytten (1994) finner imidlertid ingen tilsvarende sammenheng. Det synes altså ikke å være noen generell enighet med hensyn til om personlig inntekt eller andre sosioøkonomiske variable påvirker etterspørselen etter helsetjenester.



Figur 3.15 Sykehussubsidier fordelt på inntektsgrupper (1986).

Kilde: Steckmest (1996)

4 KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING

For de fleste kommunale og fylkeskommunale tjenester utgjør brukerbetalingen en relativt liten andel av driftsutgiftene. For eksempel dekker brukerbetalingen 10-13 prosent av driftsutgiftene for sentrale tjenestegrupper i helse- og sosialsektoren, som pleie og omsorg, diagnose og behandling og somatiske spesialisttjenester. I undervisningssektoren er brukerbetaling mest vanlig innenfor barnehagedrift (ca. 30 prosent) og skolefritidsordninger (ca. 43 prosent). I tekniske sektor utgjør brukerbetalingen en høy andel av driftsutgiftene.

At verdien av brukerbetalingen er lavere enn driftsutgiftene for en tjeneste, betyr i prinsippet at brukerne mottar en subsidie. Hovedformålet med denne rapporten har vært å belyse fordelingsvirkningene av denne formen for subsidiering. Det grunnleggende spørsmålet som stilles er om subsidieringen bidrar til å redusere ulikhet i befolkningens økonomiske levekår. Problemstillingen er analysert empirisk for utvalgte tjenester ved å ta utgangspunkt i SSBs Levekårsundersøkelse koblet mot Inntekts- og formuesundersøkelsen.

Metodisk tar analysen utgangspunkt i husholdningers økonomiske situasjon i ett enkelt inntektsår. Analysen sier med andre ord ikke noe om fordelingsvirkninger i et livsløpsperspektiv. I analysens hovedalternativ er husholdningsinntekt og subsidiebeløp omregnet til forbruksenheter for å kunne sammenligne de økonomiske levekårene til husholdninger som har ulik størrelse og sammensetning.

For *barnehagetjenester* viser analysen at brukersubsidiene har en relativt klar omfordelende effekt i favør av lavere inntektsgrupper når *alle husholdningene* i Levekårsundersøkelsen benyttes som populasjon. En bakenforliggende årsak til dette resultatet er at husholdninger med barn i barnehagealder i gjennomsnitt har lavere inntekt enn resten av utvalget når det tas hensyn til at småbarnshusholdninger har relativt mange forbruksenheter å fordele husholdningsinntekten på. Blant *småbarnshusholdningene* i Levekårsundersøkelsen viser analysen at høyinntektsgruppene mottar mer subsidier enn lavinntektsgruppene. Subsidiene virker *likevel* omfordelende i favør av lavere inntektsgrupper siden de er jevnere fordelt enn inntektskomponentene som inngår i småbarnshusholdningenes disponible inntekt. *Eneforsørgere med små barn* har mye lavere inntekter enn andre husholdninger med små barn, men nyter samtidig godt av betydelig mer barnehagesubsidier. At eneforsørgere mottar mye barnehagesubsidier, skyldes både at de betaler mindre per enhet for barnehagetjenester og at de i gjennomsnitt benytter tjenesten mer enn andre grupper.

For *hjemmehjelptjenesten* er det en klar tendens til at subsidiene tilgodeser lavinntektsgrupper. Resultatet gjelder både når en tar utgangspunkt i *hele utvalget* og når en tar utgangspunkt i *pensjonisthusholdninger*. Hovedforklaringen er at lavinntektsgrupper benytter hjemmehjelptjenesten mer enn høyinntektsgrupper, først og fremst på grunn av at behovet for hjemmehjelp øker med alderen mens inntekten avtar med alderen. Et forsterkende element er at mange kommuner benytter inntektsgraderte priser, noe som betyr at lavinntektsgrupper betaler mindre for den samme tjenesten enn høyinntektsgrupper. Det skal til slutt nevnes at omfanget av brukerbetaling er relativt beskjedent for denne tjenesten. Til tross for at brukerne jevnt over har lave inntekter benytter de i gjennomsnitt under 2 prosent av husholdningsbudsjettet til å betale for tjenesten.

For *hjemmesykepleie* har det, på grunn av manglende data, ikke vært mulig å beregne hvordan subsidiene fordeler seg på ulike inntektsgrupper. Det er imidlertid mange fellestrekk mellom hjemmesykepleie og hjemmehjelp, både når det gjelder

brukergruppe og subsidiesystem. Fellestrekkene gjør det sannsynlig at subsidiene i forbindelse med hjemmesykepleie har tilnærmet samme fordelingsprofil som hjemmehjelpsubsidiene, det vil si at de virker omfordelende fra høyere til lavere inntektsgrupper.

I gjennomsnitt subsidieres hver *institusjonsplass* med mellom 82 og 88 prosent av driftsutgiftene. Siden institusjonsbeboerne jevnt over har lave inntekter, både i forhold til pensjonisthusholdninger og husholdninger generelt, virker subsidiene omfordelende i favør av lavere inntektsgrupper. For *helsetjenester* eksisterer det ingen klare resultater som viser at subsidiene veier tyngre for lavinntektsgrupper enn for høyinntektsgrupper. Det er følgelig usikkert om subsidiene bidrar til en mer lik fordeling av inntekt.

Avslutningsvis minner vi om at vår fordelingsanalyse bygger på husholdningers økonomiske situasjon i ett enkelt inntektsår. Husholdninger som har relativt lave inntekter i inntektsåret som studeres, vil med andre ord betraktes som «fattige» i fordelingsanalysen selv om det kan tenkes at de samme individene oppnår en høy livsløpsinntekt. Dette kan f.eks. gjelde unge folk i utdanningsfasen eller pensjonister som har hatt høye inntekter i sitt yrkesaktive liv. På grunn av manglende data har det imidlertid ikke vært mulig å beregne livsløpsinntektene til husholdningene som inngår i Levekårsundersøkelsen.

Referanser

Andersen, C., K.P. Hagen og J.G. Sannarnes (1993): «Inntektsfordeling, kapitalinntekt og skatt». Norsk Økonomisk Tidsskrift, 107 (1993), 1-21.

Atkinson, A.B. (1982): The Economics of Inequality. Clarendon Press, Oxford.

Atkinson, A.B. og J.E. Stiglitz (1980): Lectures on Public Economics. McGraw Hill.

Dahl, E. (1995): «Hvilken betydning har sosiale ulikheter for helseforhold i Norge?». Tidsskrift for den Norske Lægeforening, Vol. 115, No. 9, s. 1101-1104.

Elstad, J.I.E. (1991): «Flere leger, større bruk? : artikler om bruk av allmennlegetjenester». INAS Rapport ; 91:11, Institutt for sosialforskning, Oslo.

Falkingham, J. og J. Hills (1995): The Dynamic of Welfare: The Welfare State and the Life Cycle. Hemel Hempstead, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf.

Herigstad, H. (1986): «Inntekt og offentlige ytingar». SSB-Rapporter 86/2.

Kommunal og arbeidsdepartementet (1996): «Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi». Rundskriv nr. H-7/96, juni 1996.

Nord, E. (1988): «Sosiale variasjoner i helseforbruk». Helsetjenesten, 3-88.

NOU 1995:14: Fylkeskommunale langtidsinstitusjoner. Sosial- og helsedepartementet.

Olsen, B. (1996): «Pleie- og omsorgstjenestene 1991-1993». Notat, avdeling for personstatistikk/seksjon for helsestatistikk, Statistisk sentralbyrå.

Smeeding, T.M., P. Saunders, J. Coder, S. Jenkins, J. Fritzell, A.J.M. Hagenaars, R. Hauser og M. Wolfson (1993): «Poverty, inequality and family living standards impacts across seven nations: the effect of non-cash subsidies for health, education and housing». Review of Income and Wealth, Series 39, Number 3, s. 229-56.

Statistisk sentralbyrå (1996): «Foreldrebetalingsundersøkelse 1996: En rapport om betaling for heldagsopphold i kommunale og private barnehager». 1. halvår 1996.

Steckmest, E. (1996): «Noncash benefits and income distribution». Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, foreløpig upublisert rapport.

Sørensen, R.J., G. Rongen og J. Grytten (1994): «Local government decision making and access to primary physician services in Norway». Notat, Handelshøyskolen BI og Institutt for samfunnsodontologi, Universitetet i Oslo.

Thoresen, T.O. (1993): «Overføringer, fordeling og ulikhet». Økonomiske analyser nr. 3/4-1993, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg 4

En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet

Kjell Sunnevåg og Guttorm Schjelderup, Stiftelsen for Samfunns- og Næringslivsforskning

1 INNLEDNING

Det kommunale og fylkeskommunale forvaltningsnivå har vært den sterkest voksende del av den offentlige sektor, og fremstår i dag som utøvere av hoveddelen av den tjenesteytelse man forbinder med velferdsstaten. For en del av aktiviteten kan man se kommunesektoren som et utøvende organ, som står for den lokale implementering av nasjonale politiske målsetninger. For andre aktiviteter kan man imidlertid se den kommunale sektor som et instrument for en balansering av sammensetning og nivå på tjenester ut fra kjennskap til lokale behov og preferanser. Den samlede aktivitet kan altså deles opp i forskjellige oppgaver ut i fra hvilken grad kommuner og fylkeskommuner kan velge utforming og nivå på tjenester. Hvilken dimensjon som slår igjennom for de forskjellige aktiviteter kan f.eks. avhenge av ønsker om likhet, muligheten for overspillsproblemer mellom lokale forvaltningsnivåer, fordel ved samordning av aktivitet på lokalt nivå, hensynet til minoritetsbeskyttelse mv.

Samtidig som man ser forskjeller i organiseringen av forskjellige oppgaver, ser man at den kommunale sektors finansiering avhenger av en rekke forskjellige enkeltordninger. Grovt kan man skille mellom skatter, avgifter knyttet til kommunale tjenester og forskjellige typer overføringer. Hver av disse grupper kan imidlertid deles ytterligere opp. Innenfor gruppen av overføringer er det f.eks. relevant å skille mellom øremerkede og generelle overføringer. Videre kan kommunen (i begrenset grad) også benytte seg av lånefinansiering.

Et sentralt spørsmål er hvor mye vekt som skal legges på de ulike finansieringsformene. Det kan settes opp ulike samfunnsmessige mål for hva finansieringssystemet først og fremst skal bidra til å oppfylle, og hvordan de ulike kriterier skal vektlegges. Den samfunnsøkonomiske del av denne problemstillingen er tema for det foreliggende notatet. En relatert, men mer politisk betont problemstilling, er hva ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet betyr for det kommunale selvstyrets reelle innhold.

2 KRITERIER FOR VURDERING AV FINANSIERINGSKILDE

Det kan skilles mellom følgende inntektsarter i kommuneforvaltningen:

- Kommunenes skatteinntekter består av skatt på inntekt, formue og eiendom. Inntektsskatten er den langt viktigste, mens formuesskatten og eiendomsskatten har relativt liten betydning for de fleste kommuner. Fylkeskommunenes skatteinntekter består kun av skatt på inntekt.
- Statlige rammeoverføringer omfatter de generelle overføringer kommuner og fylkeskommuner mottar fra staten gjennom inntektssystemet.
- Øremerkede tilskudd fra staten er tilskudd som er øremerket til spesielle formål og kan dermed ikke benyttes til annen virksomhet. Driftstilskudd til barnehager og tilskudd til poliklinisk virksomhet ved sykehus er blant de største.
- Salgs- og leieinntekter består blant annet av brukernes egenbetaling ved bruk av

polikliniske tjenester, egenbetaling for opphold i kommunale institusjoner (barnehager, aldershjem) og av vann-, kloakk-, renovasjons- og feieavgifter.
– Renter og andre driftsinntekter. I tillegg til renter består denne posten av overføringer fra fylkeskommuner, kommuner og andre. Salg av utstyr som ikke er kapitalvare og konsesjonskraftinntekter inngår i denne samlebetegnelsen.

Kommunen og fylkeskommunen får i gjennomsnitt mellom 80 og 90 prosent av sine inntekter fra de direkte skattene og fra overføringer fra staten. De resterende inntektene er avgifter, leieinntekter, renteinntekter o.a. Dette innebærer at kommunene ikke har direkte innflytelse over de vesentligste elementer i de totale inntekter som de vil kunne disponere i løpet av et år. Skattereglene for inntektsskatten og formuesskatten fastsettes av Stortinget, og kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter følger av det lokale skattegrunnlaget. Størsteparten av de statlige overføringene er samlet i inntektssystemet og overføres etter faste kriterier. For mange kommunale avgifters vedkommende er det også slik at disse ikke kan fastsettes til et beløp som gir kommunen inntekter utover det som medgår til å yte den tjeneste som avgiften kreves for. Når Stortinget har fastsatt det maksimale skattøre og overføringene fra staten er fastsatt, har kommunene således få muligheter til å øke sine inntekter i budsjettåret i noen vesentlig grad.

Gitt det nasjonale regelverket, vil inntektene mellom kommunene først og fremst variere pga. forskjeller i skattegrunnlag, utslag på kriteriene i inntektssystemet, skjønnsmessige tildelinger, øremerkede tilskudd og lokal avgiftspolitikk.

Dersom vi trenger et system for å kanalisere ressurser fra privat til offentlig sektor, hvilke egenskaper skulle vi så ønske at dette finansieringssystemet for offentlig virksomhet skulle inneha? Vi kan stille opp flere ulike målsettinger:
– gode effektivitetsegenskaper;
– bidra til effektive kollektive beslutningssystemer;
– gi rettferdig fordeling av skattebyrdene;
– minimere de administrative kostnader ved skatteinnkrevingen; og
– minimere mulighetene for skatteunndragelse.

I sammenheng med en vurdering av kommunens finansiering vil vi også trekke inn spørsmålet om lokal beskatningsrett og oppgavedeling mellom forvaltningsnivå. Dette kommer vi inn på i *"Innledning og kapitteloversikt" i* kapittel 2.1 og *"Utfordringer" i* 2.2. En egenskap som økonomer legger stor vekt på, er å unngå *effektivitetskostnader*. Målsettingen er et skattesystem som er i stand til å hente inn de nødvendige inntekter, men som ikke har noen uheldige sideeffekter med hensyn til effektiviteten i økonomien. Et skattesystem som gir vridninger i økonomiens virkemåte vil typisk medføre et velferdstap ut over det som kommer som et resultat fra skattebetalingene i seg selv. Dette ekstra velferdstapet kalles skattens dødvektstap, og skyldes at økonomiske beslutninger blir påvirket av skattemessige forhold som ikke har noe med samfunnsøkonomisk lønnsomhet å gjøre. Et slikt effektivitetskriterium etablerer en preferanse for *nøytrale* skatter. En nøytral skatt er en som ikke direkte endrer forutsetningene for de valg et individ gjør med hensyn til alternative goder, innsatsfaktorer eller ulike aktiviteter. Ved en nøytral skatt er det ingen mulighet for individet til å unnslippe skattens byrde ved å endre adferd – og det er nettopp dette vi ønsker. Det er endring i adferd som skaper effektivitetstapet. Skatten skal bringe inn nødvendige inntekter, men skal ikke, så langt det er mulig, introdusere vridninger i hvordan markedssystemet fungerer.

I tilknytning til det tradisjonelle prinsippet om å minimere skattens effektivitetskostnad kan vi også sette opp en målsetting om å utvikle et finansieringssystem for offentlig virksomhet som bidrar til *effektive kollektive beslutningssystemer*.

Finansieringssystemet kan i seg selv påvirke omfang og sammensetning av de offentlige utgiftene, og det er således viktig at systemet er utformet slik at det bidrar til at det offentlige engasjerer seg på de riktige områdene, i et riktig omfang – og «riktig» da i forhold til en total vurdering av kostnad og nytte. Dette er et spørsmål vi kjenner igjen fra diskusjonen om utforming av overføringsordninger (øremerkede eller generelle tilskudd), hvorvidt man skal ha øremerkede skatter (skatter som er direkte knyttet til en spesiell offentlig utgiftspost, der skatteyter ser en direkte sammenheng mellom betalte skatter og hva skattene blir benyttet til), og hvorvidt man skal ha en større grad av nytte-basert beskatning eller større grad av brukerbetaling.

Et nøytralt skattesystem vil ikke sikre effektive kollektive beslutningssystemer. Dersom den måten skattebyrdene er fordelt på avviker mye fra fordelingen av nytten vil noen politiske representanter gå sterkt i mot, mens andre vil støtte tiltaket. Utfallet blir et resultat av relativ politisk styrke, heller enn en total vurdering av kostnad og nytte ved tiltaket. I tillegg til nøytralitetskriteriet bør den måten skattebyrdene er fordelt på (incidensegenskapene) derfor ikke avvike for mye fra den nytten som de ulike politiske grupperinger knytter til den offentlige utgiftsposter. Ved store avvik vil det lett kunne oppstå problemer med privat forbigåing («bypass») av kollektive ordninger. Eksempelvis kan det tenkes at folk med god økonomi, og som oppfatter det slik at de har en god helse, vil emigrere til land som har et lavere offentlig helsebudsjett og en lavere skattebelastning. Dersom nytte ikke avviker for mye fra belastning, så vil en utgiftspost som gir høyere nytteverdi enn kostnadene lettere få generell politisk støtte.

Et kriterium som går på beslutningseffektivitet vil også implisere at det generelt sett er ønskelig, i det minste på marginen, at kommunesektoren finansierer de tiltak de selv velger å gå inn for med egne inntektskilder heller enn med midler fra eksterne kilder. Dersom inntektene ikke er skaffet lokalt brytes koblingen mellom nytte og tiltakets reelle kostnader.

Det tredje kriteriet er at skattesystemet skal gi en *rettferdig fordeling av skattebyrdene*. Det offentliges engasjement skjer dels gjennom omfordelingspolitikken og dels gjennom å løse fellesoppgaver i offentlig regi. Ut fra dette er det naturlig å karakterisere velferdsstatens omfang og innhold dels ved grad av *omfordelingspolitikk* og dels ved *omfanget av offentlig ressursbruk* (Hagen (1992b)). Omfordeling kan skje på skattesiden når det gjelder finansieringen av offentlig inntektsbruk, men det kan også skje på utgiftssiden ved at offentlig tjenesteyting øremerkes for vanskeligstilte grupper gjennom ulike former for behovsprøving. Det vil si at både inntektssiden og utgiftssiden i de offentlige budsjetter må tas med i betraktningen, og da ikke bare i det enkelte budsjettår. Det å ta i betraktning både inntektssiden og utgiftssiden blir særlig viktig i tilknytning til finansieringen av kommunesektoren der forholdet mellom nytte og skattekostnad delvis kan påvirke valg av bosted.

Det fjerde kriteriet, *administrative kostnader*, er et aspekt som står sentralt også i forhold til utformingen av kommunens finansiering. Med administrative kostnader menes ikke bare kostnaden knyttet til å kreve inn en gitt skatt eller avgift, så som administrasjonskostnader og overvåkingskostnader, men også skattebetalernes kostnader knyttet til etterlevelse, dvs. eget tidsforbruk og utgifter til advokater etc. Inkludert i administrasjonskostnadene regner vi også kostnadene ved å utforme og implementere lover og forskrifter. Rosen (1992) peker på at når de administrative kostnadene tas i betraktning, kan et effektivt skattesystemet medføre at mange goder ikke beskattes i det hele tatt. Det siste kriteriet knytter seg til *skatteunndragelse*. Skatteunndragelse er å unnlate å betale lovbestemte skatter. Det er viktig å ha klart for seg skille mellom skatteunndragelse og skattetilpasning. Det siste er tilpasning for å redusere omfanget av betalbare skatter. Slik tilpasning kan knyttes til

skattens substitusjonsvirkninger, og er en fullt ut lovlig aktivitet (og verdifull i samfunnsøkonomisk forstand). Skatteunndragelse er imidlertid kanskje ett av de mest alvorlige problemer enhver skatteadministrasjon står overfor. Skatteunndragelse kan bidra til å undergrave skatteproveny-potensialet ved en gitt kommunal finansieringsform. Det kan knyttes en rekke kostnader til skatteunndragelse, f. eks. søkekostnader i tilfellet svart arbeid, transportkostnader i tilfellet smugling, liten offentlig kvalitetskontroll mv., i tillegg til at skatteproveny blir redusert. Den viktigste kostnaden er således at man velter en større del av skattebyrden over på områder der vridningsproblemene allerede er betydelige. Ved en gitt kommunal finansieringsform er det derfor viktig at man nøye analyserer virkningene på skatteunndragende aktivitet, og vurderer kombinasjoner av reformjustering, kontrolltiltak og straff.

2.1 Lokal beskatningsrett

Ønskeligheten av lokal beskatningsrett må for det første avveies mot prinsippet om skattemessig likebehandling. Dernest kan det tenkes at lokale myndigheter foretar beslutninger om tjenesteproduksjon som avviker fra innbyggernes ønsker (manglende velgerkontroll). Oppstår det et slikt avvik, vil det ikke lenger være en god sammenheng mellom etterspørselen etter kommunale tjenester og tilbudet. For det tredje kan ulik skattemessig behandling av eiendomsinvesteringer føre til skattekonkurranse mellom kommuner. Siden skattebasen på lang sikt er mobil mellom kommunene kan derfor skattekonkurranse tenkes gi et samfunnsøkonomisk tap. For det fjerde kan der eksistere imperfeksjoner i det lokale arbeidsmarkedet – f.eks. i form av lokale fagforeninger for kommuneansatte – som kan føre til at produksjonskostnadene kommunene står ovenfor overstiger de samfunnsøkonomiske kostnadene. I tillegg til disse forholdene må en ta i betraktning at lokal beskatningsrett kan skape makroøkonomiske styringsproblemer samt fordelingsvirkninger som er uakseptable fra et nasjonalt synspunkt. I fortsettelsen diskuteres noen av disse problemene.

4.2.1.1 Velgerkontrollen

Dersom det er slik at lokale skattesatser og tjenestetilbud ikke reflekterer preferansene til innbyggerne i en kommune, er dette et argument for en statlig skatt eller en begrensning i den kommunale frihet i skattleggingen av eiendom. En dårlig sammenheng mellom kommunalt tilbud og etterspørsel etter tjenester kan ha mange årsaker. En forklaring kan være at beslutninger om tjenestetilbud tas av lokale byråkrater og politikere som forfølger andre mål enn det flertallet av innbyggerne i kommunen har. Lokale myndigheter vil da ønske et høyere nivå på det kommunale budsjett enn velgerne i kommunen. En annen årsak til imperfeksjoner i det politiske systemet på lokalplanet kan være at pressgrupper får gjennomslag, eller at velgerne er dårlig organisert slik at de ikke klarer å påvirke beslutningstakerne. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at dersom en eiendomsskatt blir brukt til å finansiere lokal tjenesteproduksjon, vil et bunnfradrag i eiendomsskattegrunnlaget føre til at store velgergrupper ikke betaler eiendomsskatt. Et bunnfradrag vil derfor svekke velgerkontrollen og i betydelig grad redusere argumentet for lokal beskatningsrett. Sagt annerledes; lokal finansiering av lokal tjenesteproduksjon ved bruk av eiendomsskatt i kombinasjon med et bunnfradrag, vil ikke gi en god sammenheng mellom tjenesteproduksjon og lokal etterspørsel. Mot disse forhold bør det anføres at skattekonkurranse mellom kommuner kan tenkes disiplinere lokale myndigheter. Det skyldes at innbyggerne – dersom de er misfornøyd med den kommunale styrin-

gen – kan tenkes å bytte bostedskommune. Hvor mye vekt en skal legge på dette argumentet vil avhenge av hvor mobil skattyterne i en kommune er. Dernest er det slik at selv om man kommer til den konklusjon at velgerkontrollen fungere dårlig på kommunalt nivå, så impliserer ikke dette at en statlig eiendomsskatt i større grad vil reflektere velgernes ønske. I en slik situasjon kan det tenkes at stat og kommune er like lite egnet til å finansiere lokal tjenesteproduksjon. Det er grunn til å være bekymret for at lokale myndigheter ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til hva innbyggerne ønsker av tjenester. Erfaringer fra USA tyder på at selv i kommuner med høy eiendomsskatt – hvor velgerne av den grunn har sterke incitamenter til å disiplinere politikerne – har der vært problemer med velgerkontrollen. F.eks ønsket et flertall av velgerne i den amerikanske staten California å begrense kommunenes bruk av eiendomskatten (jf. Wassmer (1993)). Dersom slike problemer kan overføres til Norge er dette et argument for å begrense den lokale beskatningsretten.

4.2.1.2 Skattekonkurranse

En rekke økonomer har hevdet at skattekonkurranse kan bedre effektiviteten i offentlig sektor.[52] Resonnementet er at dersom hushold og bedrifter er mobile mellom kommuner, vil skattegrunnlagene flytte fra jurisdiksjoner med høye skatter og/eller en lite effektiv offentlig sektor. Konsekvensen av slik utflytting er at den politiske ledelse i en kommune vil bli holdt ansvarlig for dette ved at sannsynligheten for å bli gjenvalgt reduseres. Muligheten for å miste politisk makt vil disiplinere den politiske ledelse til enten å sette ned skattene, og/eller å øke kvaliteten og omfanget av de kommunale tjenestene.

En foreløpig lærdom fra litteraturen om skattekonkurranse er at slik konkurranse vil gi en reduksjon i velferden til den enkelte jurisdiksjon. Skattekonkurranse kan riktignok redusere ineffektiviteten i kommunal sektor, men påfører en kommune en negativ fiskal eksternalitet ved at tilbudet av og kvaliteten på offentlige tjenester blir dårligere enn det ellers ville vært. Dette skyldes at enkeltkommuner vil være redde for å sette opp skattene fordi det kan føre til utstrømming av kapital. Velferdstapet knyttet til redusert offentlig tjenestetilbud dominerer de gevinster en kommune måtte ha av at offentlig sektors effektivitet forbedres og leder totalt sett til et velferdstap.[53]

Det er to gjennomgående svakheter ved de studier som påpeker at skattekonkurranse gir uheldige virkninger. For det første tar de ikke eksplisitt hensyn til at offentlig konsum kan benyttes til å tiltrekke seg kapital gjennom f.eks. en bedring av offentlig infrastruktur. Dernest modelerer man ikke hva som driver offentlig sløsing. Kun et arbeide av Rauscher (1996) tar hensyn til disse forholdene. Rauscher konkluderer med at skattekonkurranse faktisk kan føre til at offentlig sektor blir mindre effektiv. Det skyldes at gevinsten et land kan oppnå ved å åpne for frie kapitalbevegelser kan gi rom for offentlig sløsing. Studien til Rauscher er et enkeltstående resultat som forsterker de tidligere resultatene fra denne litteraturen. Dog kan det tenkes at andre typer modeller hvor en også inkluder både handel og frie kapitalbevegelser gir andre resultater, men slike studier finnes foreløpig ikke. Et annet problem knyttet til skattekonkurranse er påpekt av den tyske økonomen Hans Werner Sinn. Hvis en jurisdiksjon har et velferdstilbud som er mere omfattende eller bedre enn andre jurisdiksjoner, vil denne jurisdiksjonen tiltrekke seg innflyttere som har mye å tjene på et godt lokalt tjenestetilbud. Slike innflyttere er ofte

52. Jf. Giersch (1993).
53. Oats og Schwab (1998); Wilson (1986); Mieszhowski og Zodrow (1986), samt Edwards og Keen (1994).

netto stønadsmottakere, dvs. de mottar mer i form av overføringer enn de bidrar med til fellesskapet. Et eksempel på slik innflytting kan være pensjonister eller enslige mødre som flytter til kommuner hvor hjelpe- og stønadsapparatet er godt utbygd. På sikt vil slik innflytting uthule velferdstilbudet i kommuner med et godt utbygd tjenestetilbud. Den langsiktige konsekvensen av slik flytting er at tjenestetilbudet vil bli noenlunde likt mellom kommuner. Et slikt resonnement forutsetter at det ikke er store flyttekostnader for individer mellom komuner. For mange familier betyr trolig familiestruktur og nærhet til slekt og venner mye slik at mobiliteten er mindre enn det de teoretiske modellene forutsetter.

Et annet poeng knyttet til skattekonkurranse er at kostnadene ved beskatning øker fordi skattefundamentene blir mere skatteelastiske. Dessuten vil ulike skattefundamenter ha ulik mobilitet. Konsekvensen av dette er at kostnadene ved ulike former for beskatning forrykkes innbyrdes, noe som vil få konsekvenser for omfanget av beskatningen samt selve skattestrukturen. Dette betyr at skal lokal tjenesteproduksjon kunne opprettholdes, må skattleggingen vris mot mere immobile skattefundamenter. En skatt på eiendom er f.eks. bedre egnet til å hindre de ugunstige virkninger knyttet til skattekonkurranse enn det mange andre skatteformer er.

Skattekonkurranse vil også øke kostnadene ved beskatning som følge av strategisk atferd. Disse kostnadene er knyttet til det såkalte tidsinkonsistensproblemet. Hvis f.eks. en kommune ønsker å tiltrekke seg nyetableringer, kan den gjøre det med lave skatter og/eller økt tjenesteproduksjon. Når kommunen har lyktes med å tiltrekke seg tilstrekkelig med realkapital, kan den uten stor risiko heve skattene i etterkant fordi investeringer i realkapital blir stedbunden. En slik skatteskjerpelse vil redusere verdien av anleggene til bedriftene og følgelig øke flyttekostnaden. Kommuner oppnår dermed en slags innlåsningseffekt. Bedrifter som tenker strategisk, vil gjennomskue fristelsen til kursendring i skattepolitikken og forhandle seg fram til langsiktige kontrakter som sikrer lavt skattetrykk.[54] Kommuner som bryter skatteløfter, påfører seg selv en kostnad knyttet til sitt omdømme som troverdig partner i lokaliseringsspørsmål. Det betyr at kompensasjonen investorer må ha for å flytte til en kommune blir større enn den ellers ville vært.

4.2.1.3 Imperfeksjoner i det kommunale arbeidsmarked

Et argument mot kommunal beskatningsrett er relatert til forholdene i det offentlige arbeidsmarked. Det skyldes at arbeidskraft utgjør den desidert viktigste innsatsfaktor i kommunal tjenesteproduksjon. Siden de fleste kommunalt ansatte er organisert i fagforeninger, kan det tenkes at fagforeningsmakt kan virke kostnadsdrivende i kommunal tjenesteproduksjon. F.eks. kan høyere lønn for fagforeningsmedlemmene øke den lokale skattesatsen for gitt lokal skattebase. Spørsmålet blir derfor om et statlig finansieringssystem virker lønns og kostnadsdempende i forhold til lokal finansiering.

4.2.1.4 Makroøkonomiske styringsproblemer

Et argument mot kommunal frihet i skattepolitikken er at slik frihet kan legge føringer på sentrale myndigheters muligheter til makroøkonomisk styring. Det skyldes at skattepolitikken har flere mål. Et slikt er å regulere den samlede etterspørsel. For eksempel kan det av hensyn til konjunkturpolitikken være ønskelig å dempe veksten i offentlige overføringer med det siktemål å dempe offentlig etterspørsel.

54. Slike forhandlinger er vanlige ved bedriftsetableringer i USA.

Dersom et slikt styringsmål blir møtt med at kommunene kompenserer ved å heve eiendomsskatten, vil ikke det nasjonale styringsmål bli nådd. Liknende komplikasjoner kan oppstå dersom sentrale myndigheter ønsker å stimulere privat konsum og kommunene motvirker dette ved økt eiendomsskatt. Lokal beskatningsrett minsker dermed skattepolitikkens betydning som finanspolitisk instrument. Erfaringer både fra Danmark og Sverige tyder på at dette har vært et problem. Tiltak i disse landene har derfor gått ut på å redusere den kommunale frihet.

4.2.1.5 Fordelingspolitiske hensyn

Et problem knyttet til lokal fri beskatningsrett er at denne kan føre til store forskjeller mellom kommuner når det gjelder nivået på kommunal tjenesteproduksjon og skattesatser. Slike kommunale forskjeller kan skyldes at skattegrunnlagene kan være skjevfordelt mellom kommuner, eller at kommunene har ulike preferanser for kommunal tjenesteproduksjon. De fordelingspolitiske implikasjonene av lokal beskatningsrett kan således avvike fra de nasjonale prioriteringer. Spørsmålet er da om man av fordelingspolitiske hensyn burde tilrå lokal frihet i skattleggingen av eiendom.

Dersom man skulle mene at nasjonale fordelingspolitiske hensyn kommer i konflikt med kommunenes frie beskatningsrett av eiendom, må det skyldes at nasjonal utjevningspolitikk ikke er mulig i et system med delvis lokal beskatningsrett. Et slikt problem kan tenkes oppstå dersom skattegrunnlagene er svært ujevnt fordelt, samt at kommunene har stor grad av frihet i skattepolitikken.

På den annen side er det slik at desto mer sentrale myndigheter baserer seg på indirekte skatter, desto svakere styring vil de ha over omfordelingspolitikken (Boadway (1992)). Behovet for nasjonal kontroll og styring på dette området trenger ikke være til hinder for kommunal råderett for de indirekte skattene så som eiendomsskatt og bruk av gebyrer for kommunale tjenester, dvs. i den grad de er knyttet til relativt immobile skattefundament eller spesifikke ytelser.

2.2 Oppgavedeling mellom forvaltningsnivå.

Det offentliges engasjement skjer, som tidligere nevnt, dels gjennom *omfordelingspolitikken* og dels gjennom løsning av *fellesoppgaver* i offentlig regi. Kommunen og fylkeskommunen kan på samme måte som staten drive omfordelingspolitikk både på inntektssiden og på utgiftssiden. Men skal kommunen drive omfordelingspolitikk på egen hånd? Svaret på dette spørsmålet vil være førende for den videre diskusjonen av kommunens finansieringsformer. Men selv om svaret på dette spørsmålet skulle være benektende, er det klart at selv om kommunen er forhindret fra dette direkte, f. eks. gjennom inntektsgraderte barnehagesatser, så vil alle finansieringsformer og beslutninger med hensyn til kommunal tjenesteproduksjon ha fordelingsvirkninger i større eller mindre grad.

Det tradisjonelle synet på dette spørsmålet er at omfordeling skal være et *nasjonalt ansvar* (se f.eks. Musgrave (1959)). Det kan gis både et likhets- og et effektivitetsargument for dette. *Likhetsargumentet* er at like individer skal behandles likt uavhengig av hvor de bor. Den sosiale velferdsfunksjonen skal gjelde på nasjonal basis og behandle alle individer på symmetrisk grunnlag. Det kan på dette grunnlag argumenteres for at omfordeling av inntekt skal rettes mot individer og ikke mellom «fattige» og «rike» kommuner, jf. Oates (1977) (side 14). Dette er et spørsmål om treffsikkerhet, men det kan også knyttes til effektivitetsspørsmål: Statlig omfordelingspolitikk som overfører inntekt fra rike til fattige kommuner kan motvirke målsettinger om effektiv allokering av arbeid og kapital. Den enkelte kommunes skat-

tenivå og nivå på offentlige tjenester vil ikke reflektere dens økonomiske potensiale. Effektivitetsargumentet for at omfordelingspolitikken skal være et sentralt ansvar er for det første at varierende progressivitet i lokale skattesystem eller store variasjoner i utformingen av kommunalt tjenestetilbud ut fra lokale omfordelende målsettinger vil kunne motvirke målsettinger om effektiv allokering av kapital og arbeidskraft.[55] Betydelig omfordeling vil således ikke være mulig på det lokale plan, særlig dersom mobilitet mellom kommuner er lett. Et relatert forhold er at en kommune med mange innbyggere vil være bedre i stand til å ivareta «risk-pooling»-funksjonen i et sosialt forsikringssystem bedre enn en kommune med få innbyggere. Men selv en forholdsvis stor kommune kan i enkelte situasjoner få problemer med å dekke sine forsikringsmessige forpliktelser overfor innbyggerne. Dette kan være tilfelle dersom et ensidig industristed rammes av at hjørnestensbedriften nedlegges. Dette er altså forhold som taler for at den sosiale forsikringsfunksjonen på skattesiden ivaretas av sentrale myndigheter.

Et annet forhold er at politiske mål om en desentralisert bosettingsstruktur kombinert med en ujevn fordeling av ressursene nødvendiggjør regional omfordeling. Dette kan bare skje gjennom nasjonal politikk. Lokal skattekonkurranse vil trekke mot økt samsvar mellom bosetting og ressursfordeling. Slik skattekonkurranse kan således undergrave effektiviteten i distriktspolitikken. Lokal omfordelingspolitikk kan også samvirke på en uheldig måte med statlig omfordelingspolitikk eller statlig direkte beskatning og føre til det som kan benevnes som fattigdomsfeller. Dette kommer vi tilbake til senere.

Videre vil det kunne være knyttet ekstra administrative kostnader til at kommunene på egen hånd driver omfordelingspolitikk. Et typisk eksempel på dette er når ulike kommunale organer samler inn og vurderer fjorårets ligningstall for å finne riktige betalingssatser for det enkelte individ eller husholdning for en gitt tjeneste.[56] På den annen siden kan det stilles et spørsmålstegn ved om staten gjennom sin omfordelingspolitikk skal redusere ulikheter mellom kommuner i produksjonen av lokale offentlige goder. I henhold til *konsumentsuverenitetsprinsippet* må det enkelte individ tillates å velge mellom lokale offentlige goder og private goder i henhold til egne preferanser. En statlig omfordelingspolitikk som er rettet mot å redusere ulikhet i produksjonen av lokale offentlige goder kan skape vridninger i konsummønster; det kan resultere i et større konsum av lokale offentlige goder og mindre konsum av private goder enn et omfordelingsprogram basert på overføring av kjøpekraft. Øremerkede tilskudd er et eksempel på en omfordelingsordning som kan skape slike vridninger i konsumavveiningen. Selv om konsumentsuverenitetsprinsippet er relevant, er det imidlertid mindre virkningsfullt for noen lokalt produserte offentlige goder enn andre. For eksempel er beslutninger med hensyn til om og hvor barnet skal gå i barnehage ikke tatt av individet selv, men av foreldrene.

Videre henger argumentasjonen for at omfordeling er et nasjonalt ansvar til dels på forutsetningen om at sentrale myndigheter er en velmenende institusjon som har som målsetting å maksimere velferdsnivået i samfunnet. Selv om dette skulle være tilfelle, er det ikke uten videre gitt at det finnes en *sosial velferdsfunksjon* som alle skulle være enig i. Dette er en velkjent konsekvens av Arrows umulighetsteorem (se Arrow (1951)). Det er også slik at en likhetsvurdering må foretas av noen, og det er ikke gitt at den vurdering sentrale myndigheter gjør i denne forbindelse, er bedre enn det lokale myndigheter klarer. Preferanser med hensyn til omfordeling vil vari-

55. På den annen side må det påpekes at skattekonkurranse mellom kommuner kan føre til større effektivitet i offentlig tjenesteyting ved at kommuner som kan tilby mer tjenesteyting per skattekrone vil trekke skattebetalere til seg, og vice versa.
56. Et relatert forhold er problemene knyttet til å finne et rimelig og konsistent inntektsbegrep.

ere mellom kommuner og mellom regioner. Dette kan settes i sammenheng med at en hyppig nevnt årsaker til at man ønsker en viss grad av kommunalt selvstyre er at det er større muligheter for å få tatt hensyn til og respondere på lokale ønsker og behov hvis beslutningene treffes lokalt heller enn sentralt, noe som skulle implisere at det er et visst rom for lokal implementering av likhetsmålsettinger.

Den samme nærheten til lokale forhold kan også bidra til å redusere det *informasjonsproblemet* som sentrale myndigheter har i forhold til treffsikkerheten i omfordelingspolitikken. Dette gjelder i prinsippet både på kommunens inntektsside og utgiftsside. En kommune med få innbyggere eller en stor kommune med bydelsadministrasjoner og med utstrakt formell og uformell kontakt med innbyggerne, har større forutsetning enn sentrale myndigheter i Oslo med hensyn på å avdekke reelle behov eller – på skatte- og avgiftssiden – om observerte inntektsforskjeller skyldes ulike preferanser med hensyn til fritid eller ulike muligheter. Mange vil også legge vekt på at en del omfordeling er basert på altruisme, og at dette i særlig grad vil gjelde overfor personer i eget «nabolag». I så fall vil omfordeling ha karakter av å være et lokalt offentlig gode som mer effektivt kan tilbys lokalt (se f.eks. Pauly (1973)). Argumentasjonen synes altså å lede frem til et delt ansvar for omfordelingspolitikken mellom sentrale og lokale myndigheter. Et slikt delt ansvar kan for eksempel bety at sentrale myndigheter har ansvaret for å utforme omfordelingspolitikken på inntekts- eller utgiftsiden, og at lokale myndigheter har ansvar for å omsette politikken i praksis ut fra kunnskap om lokale behov og preferanser.

Her må det imidlertid påpekes at prinsippet om at kommunens virkeområde er *negativt avgrenset*, gjør at vi må skille mellom oppgaver kommunen eller fylkeskommunen er *pålagt* å utføre, og de oppgaver som den *selv velger* å utføre. Det at kommunenes virkeområde er negativt avgrenset er meget vesentlig for hva som reelt sett ligger i begrepet kommunalt selvstyre, og gir større frihet for initiativ fra kommunenes side enn om man hadde en positiv avgrensning av kommunenes virkeområde, dvs. en ordning hvor kommunene bare får lov til å ta opp slike saker som det er eksplisitt uttrykt i lover at de kan ta opp (Bernt, Overå og Hove (1994)). Men for å sikre nødvendig budsjettdisiplin bør det som et generelt prinsipp være slik at *det enkelte forvaltningsnivå på marginen har ansvar for å finansiere de disposisjoner som foretas på budsjettets utgiftsside* (jf. Oates (1977), side 16). Mangel på slik kobling kan lett føre til et spill mellom forvaltningsnivå med ansvarsfraskrivelse der brukerne til slutt blir sittende med «svarte-per».[57] Selv om det kan argumenteres for at det enkelte forvaltningsnivå på marginen tar ansvaret for å finansiere tiltak som det selv beslutter å gjennomføre, kan det allikevel oppstå et behov for overføringer som kan knyttes til eksogene sjokk. Det vil si at overføringssystemet fungerer som et *forsikringssystem*. Sentralt kan en ha et ønske om å utjevne inntektsulikheter mellom kommuner som skyldes eksogene sjokk, f.eks. nedleggelse av hjørnestensbedrifter.[58]

Om ansvaret for å *finansiere* tjenesten tilligger et gitt forvaltningsnivå, er det altså ingen ting i veien for at ansvaret for å *utføre* tjenesten legges til lavere forvaltningsnivåer[59] , eller for dens saks skyld til private tjenesteytere. Dette må skje ut fra en vurdering av hva som er mest effektivt i forhold til målsettingen. Utgangspunkt er da at den utførende enhet opptrer som agent for prinsipalen (kommunen,

57. Enkelte vil hevde at HVPU-reform, 6-årsskolereform og venteliste-garantier er eksempler på slike spill.
58. Problemet er asymmetrisk informasjon og incentivvirkninger. Ugunstige omstendigheter kan også i noen grad skyldes lokalforvaltninger, men myndighetene kan ikke avgjøre hva som er hva. Full forsikring minimerer lokale incentiver til å gjøre noe med saken. Maksimale incentiver oppnås når kommunen bærer all risiko selv. Den optimale løsning er trolig noe midt i mellom.

fylket, eller staten, dvs. norske borgere) med de konsekvenser det har for rimelig «avlønning» for å utføre tjenesten, i tillegg til kontroll og målstyring.

3 DE ENKELTE FINANSIERINGSFORMER

Er det slik at det er enkelte inntektskilder som er mest hensiktsmessig for et bestemt forvalningsnivå? Basert på diskusjonen foran, og Musgrave (1983), kan vi sette opp noen generelle retningslinjer:

1. Sterkt progressive omfordelende skatter (så som en progressiv personlig inntektskatt) bør sentraliseres. Grunnlaget for dette er at bruken av slike skatter på lokalt nivå gir økonomiske incentiver for migrasjon av husholdninger på ulike inntektsnivå som igjen kan føre til lokaliseringsmessige vridninger og undergraving av skattens tilsiktede omfordelende virkninger.
2. Lavere forvaltningsnivå bør også unngå å benytte skatter på mobile skattefundament dersom skatten ikke er knyttet til bestemte ytelser.
3. Skattegrunnlag som er fordelt ujevnt mellom ulike jurisdiksjoner bør sentraliseres. Videre, skatter på ren profitt fra utnyttelse fra naturressurser som er lokalisert i enkelte jurisdiksjoner bør skattlegges sentralt for å unngå store ulikheter i enkelte lokale skattegrunnlag.
4. Brukeravgifter og betalinger kan benyttes for alle forvaltningsnivå. De er imidlertid særlig attraktive på lokalt nivå fordi de ikke gir grunnlag for rene økonomiske lokaliseringsincentiver; slike avgifter eller betalinger krever at mottageren av lokale tjenester betaler for dem (grovt sett) i samsvar med kostnadene å fremskaffe tjenesten. I en verden med mobile konsumenter, vil slike skatter fremme effektiv ressursallokering i privat sektor.[60]

Dersom det er ønskelig med mest mulig nøytral skattlegging av ulike typer aktiviteter, taler det for å spre skattleggingen på flere grunnlag. Dette taler for å benytte flere ulike skatteformer samtidig. Fra et økonomisk synspunkt er det også hensiktsmessig at sentrale myndigheter samler inn større skatteinntekter enn det *eget* utgiftsbehov skulle tilsi. Dette er til dels en konsekvens av at ønsket sentralisering på skattesiden er sterkere enn på utgiftssiden, f.eks. trenger de sentrale myndigheter en sterk nok tilstedeværelse på skattesiden til å kunne ivareta de ulike fiskale og konjunkturmessige målsettinger. Det er også nødvendig ut fra målsettinger om skatteharmonisering og nasjonale omfordelingsmålsettinger. Argumentasjonen peker altså i retning av en sterkere grad av desentralisering på utgiftssiden enn på inntektsiden. Hvor mye skatteansvar og, særlig; *hvilke* skattegrunnlaget som skal desentraliseres, avhenger av i hvilken grad man vektlegger nasjonal horisontal likhet og effektivitet.

Desentralisering av skatteansvar kan også skje i varierende grad. Det ene ytterpunktet er representert ved at skattegrunnlaget tillegges kommunene i sin helhet, og at de uavhengig av hverandre er ansvarlig for skattepolitikk og administrasjon. I tillegg kan skattegrunnlaget også være tilgjengelig for ulike forvaltningsnivåer, og vi kan tenke oss varierende grad av koordinering, f.eks. fra avtaler om deling av skattegrunnlag til avtaler om både skattegrunnlag, satsstruktur og en felles skatteinnkrevingsmekanisme. Avtalene kan også omfatte sentralisert skatteinnkreving, men der en andel av skatteinntektene tilbakeføres til lavere forvaltningsnivå. Typisk

59. Her er det klart at det lett oppstår en spill-situasjon mellom «prinsipal» og «agent» med hensyn til vurderingen av det økonomiske omfanget som er nødvendig for å utføre den aktuelle tjenesten som er særlig påtagelig dersom «prinsipalen» har mangelfull informasjon om hva som er den faktiske kostnaden ved utførelse av tjenesten.
60. Dette er en diskusjon som vi kommer tilbake til.

ved alle disse ordningene er at det vil oppstå et gap i en del kommuner mellom inntekter og de kostnader som er knyttet til kommunale oppgaver ut fra nasjonale likhetsmålsettinger. Dette gapet må da fylles opp med overføringer i en eller annen form. Dette leder frem til spørsmålet om utforming av overføringsordninger. Dette er en diskusjon som har blitt tatt opp grundig av inntektssystemutvalget (NOU (1996)).

I prinsippet kan lokal tjenesteproduksjon finansieres gjennom en *rekke* typer skatter og avgifter. Det er naturlig å skille mellom tre ulike skatteformer som kan danne grunnlaget for lokal beskatning. Disse er inntektsskatten, eiendomsskatten og indirekte skatter lagt på varetransaksjoner og/eller tjenester i kommunen. Hvorvidt en kommune burde benytte kun en skatteform, eller kombinasjoner av flere vil avhenge av en rekke forhold av både lokal og nasjonal betydning. I det følgende vil vi ta for oss denne diskusjonen i forhold til de enkelte finansieringsformer.

3.1 Skatt på inntekt

En kommunal inntektsskatt er allerede innbakt i det norske skattesystemet ved kommuneskatten og fellesskatten. I prinsippet kan inntektsskatten variere mellom kommunene, men alle kommunene utnytter denne skattearten fullt ut. En lokal inntektsskatt som varierer mellom kommuner, kan lede til lønnsforskjeller etter skatt mellom kommunene. Slike forskjeller kan igjen lede til skattemotiverte flyttinger av kapital og arbeidskraft. F.eks. vil en lav inntektsskatt i noen kommuner kunne føre til lavere lønninger i lavskattekommuner. Lavere lønninger kan påvirke sysselsettingen mellom kommunene samt påvirke lokaliseringsbeslutningene til ulike typer bedrifter. På lang sikt vil en forvente at dersom arbeidskraften er mobil mellom kommunene, vil en få en utjevning av slike lønnsforskjeller. Den nye likevekten vil imidlertid ha medført flytting mellom kommuner av både arbeidskraft og kapital. I hvilken grad dette skjer avhenger av mobiliteten til bedrifter og husholdninger. Det er rimelig å anta at hushold er mindre mobile enn bedrifter. Mange familier vil f.eks. ha bindinger til nærmiljøet som gjør at de er relativt lite mobile. Lite mobil arbeidskraft fører til at det i stor grad er bedrifter som påvirkes av lønnsforskjeller og at lavtlønnskommuner får en økning relativt sett av bedriftsetableringer.

Et annet forhold knyttet til en lokal inntektsskatt er at den kan medføre store inntektsulikheter mellom lønnstakere i ulike kommuner. Inntektsskatten er et av hovedverktøyene for staten i fordelingspolitikken. En lokal inntektsskatt kan derfor legge føringer på de fordelingspolitiske ambisjonene eller gjøre denne politikken mer komplisert. Et tredje forhold ved inntektsskatten er at skatteinngangen vil være konjunkturfølsom. Inntektsskatten påvirkes dessuten av skattyters aktivitet i andre kommuner. F.eks. vil skattyters underskudd i andre kommuner kunne komme til fradrag ved inntektslikningen.[61] Dessuten vil reglene om konsernbidrag i selskapsskatteloven § 1-3 til §1-5 føre til at et positivt skattegrunnlag i en kommune, kan bli redusert eller eliminert hvis virksomhet drives av et selskap i et konsern som driver underskuddsvirksomhet i andre kommuner. Inntektsskatten har altså den ulempe at konsern gis incitamenter gjennom interne transaksjoner til å flytte overskudd til kommuner hvor konsernet går med underskudd i. Slik sett vil en lokal inntektsskatt i mindre grad enn andre skattearter gi en kommune sikre inntekter. Kommunens aktiviteter blir da ikke bare konjunkturutsatte, men også utsatt for skattemotiverte flyttinger. I prinsippet er disse problemene av samme karakter som de

61. Jf. skatteloven § 45 tredje ledd tredje punktum.

man forbinder med flernasjonale selskaper. Flernasjonale selskap kan flytte konsernoverskudd til lavskatteland ved å manipulere internpriser.

Vi har tidligere påpekt at det synes mest hensiktsmessig at staten har ansvaret for skattene på de mest mobile skattefundamentene, noe som skulle implisere stor grad av statlig ansvar for inntektsskatt og skatt på overskudd. Et interessant spørsmål i tilknytning til inntektsskatten er om det er noe i veien for at skatteinntektene fra de direkte skattene deles mellom de ulike forvaltningsnivåer etter et gitt forhold, slik som tilfellet er i dag. Det vil si at sentrale myndighetene opptrer som en skatteinnkrever for de lokale myndigheter. Oates (1977) skriver at inntektsdeling medfører at de administrative fordelene med sentralisert ansvar for skatteinnkrevingen kan realiseres uten at det går på bekostningen av lokalt utgiftsansvar. Det har også vært hevdet at en fordel med inntektsdeling er bedre samsvar mellom offentlig utgiftsvekst og generell inntektsvekst, dvs. en form for automatikk i veksten i de lokale offentlige budsjetter. Således redusere mulighetene for at det oppstår et «fiskalt gap». Oates (1977) er skeptisk til dette poenget, bl.a. fordi det forutsetter at etterspørselen etter offentlige tjenester er en funksjon av inntektsnivå, og at folk er mer velvillig til vekst i offentlige budsjetter dersom dette skjer gjennom generell inntektsvekst enn om det skjer gjennom en økning i skattesats.

Så selv om det er praktisk, er en slik ordning ikke helt problemfri. Vi må også huske på at skattekonkurranse kan foregå på flere vis enn å endre skattesatsene – det kan også være konkurranse om å få et større *skattegrunnlag*. Den enkelte kommune vet at ved en slik ordning er eget inntektsnivå i et gitt forhold avhengig av inntektene fra f.eks. inntektsskatt og skatt på alminnelig overskudd. Selv om ansvaret for å fastsette nivået på inntektsskatten påligger staten, kan skatteinntektsdeling derfor føre til en strategisk næringspolitikk og boligutbyggingspolitikk der målsettingen er å tiltrekke seg bedriftsetableringer og tilrettelegge for innflytting av høyinntektsgrupper, noe som vil gå på bekostning av skattegrunnlaget i andre kommuner. Dette trenger ikke være et null-sum spill mellom kommuner, men samfunnet pådrar seg bl.a. flyttekostnader på bedrifters hånd og kostnader ved det vi kan kalle «uproduktiv profittsøking» på kommunens hånd. I den grad lokaliseringsvurderingen til ny og eksisterende industrivirksomhet ikke er basert på realøkonomiske forhold, vil slik skattegrunnlagskonkurranse føre til et samfunnsøkonomisk tap (se f.eks. Rothenberg (1977)). Dette tilsier at staten stiller krav om at kommunen skal dekke inn de fulle kostnadene ved å yte tjenester overfor mobile skatteytere, slik at lokaliseringsvurderingen i større grad bli et resultat av realøkonomiske forhold. I så fall vil delt skatteinntekt med staten være mindre problematisk. Men dersom overføringssystemet knyttes til nivået på den kommunale andelen av de direkte skattene, vil dette kunne redusere det kommunale incentiv til å stimulere til nyskaping og næringsutvikling dersom økt skatteinngang bidrar til tilsvarende reduksjon i overføringene. Konklusjonen på denne diskusjonen kan dermed synes å være at staten skal ha ansvaret for både å fastlegge satser og å hente inn *alle* skatteinntektene fra skatt på inntekt og overskudd. De økte inntektene som dette vil innbringe til staten på bekostning av lavere forvaltningsnivåer i forhold til dagens ordning, inngår f.eks. i et skattefordelingsfond. Det vil igjen si at statens mulighet til å drive inntektsutjevning mellom kommuner økes. En innvendingen vil gjerne være at innholdet i det kommunale selvstyret reduseres. Sett fra en ren økonomisk synsvinkel er det grunn til å tro at så lenge overføringene til kommunene er i en rund-sum form så vil ikke kommunene føle noen begrensninger på hvordan disse ressursene anvendes. Men i de politiske realiteters hverdag er dette synspunktet kanskje noe naivt. Også slike rund-sum overføringer kan benyttes politisk av sentrale myndigheter. Men vi må da huske på at også inntektsdelingen kan benyttes på samme måte, for eksempel konjunkturpolitisk, gjennom fastsetting av kommunenes andel av inntektsskatten.

3.2 Indirekte skatter

Med en lokal indirekte skatt menes en skatt som legges på transaksjoner som varekjøp eller tjenesteutveksling innen en kommune. I prinsippet kan slike indirekte skatter anta formen av en generell moms på varekjøp eller den kan anta karakter av særavgifter på enkelte varer og tjenester f.eks. lik tobakksavgiften.

Der finnes to prinsipper for skattlegging av varer, destinasjonsprinsippet og kildeprinsippet (opphavsprinsippet). Destinasjonsprinsippet medfører at varer skattlegges kun i den region hvor varen konsumeres. Under destinasjonsprinsippet vil altså en bedrift som eksporterer all sin produksjon ut av kommunen, bli fritatt for indirekte skatt på sin eksport. Kildeprinsippet derimot innebærer at varer skattlegges der hvor de er produsert. Dersom varer ikke selges på tvers av kommunegrenser er ikke forskjellen mellom disse to prinsippene særlig relevante for diskusjonen om lokal beskatningsrett. Hvis det derimot forekommer handel mellom kommuner og kommunene har frihet til å fastsette vareskatter, vil valg av skatteprinsipp ha betydning både for fordelingspolitikken og ressursallokeringen.

4.3.2.1 Ressursallokering og effektivitet

Destinasjonsprinsippet innebærer at varer skattlegges kun der hvor de konsumeres. Hvis der benyttes en uniform momsskatt vil det bety at to like varer produsert i ulike kommuner vil ha samme sluttpris dersom produsentprisen er lik. Hvis den ene vare er billigere må det bety at en produsent er mere effektiv i produksjonen. Destinasjonsprinsippet har følgelig den gode egenskap at en vares pris og dermed konkurranseevne i lokale markeder ikke avgjøres av det lokale skattesystemet, men av komparative fortrinn. Destinasjonsprinsippet vil altså eliminere skattemotiverte varestrømmer. Imidlertid forhindrer ikke dette systemet konsumenter fra å dra nytte av ulike vareskatter noe som diskuteres senere.

Under kildeprinsippet ilegges varer en skatt der hvor de er produsert. Hvis kommunene har ulike satser vil produkter fra høyskattekommuner ha en konkurranseulempe i forhold til varer fra lavskattekommuner. Kun med svært restriktive forutsetninger er det mulig å vise at kildeprinsippet også kan gi handel basert på komparative fortrinn.[62] Utfra et effektivitets synspunkt er det derfor ønskelig å la destinasjonsprinsippet være enerådende. I mange land er varebeskatningen utformet slik at investeringsgoder (innsatsvarer) er unntatt indirekte skatter. Dersom destinasjonsprinsippet benyttes vil slik differensiert beskatning ikke få konsekvenser for handelen mellom kommuner. Sagt annerledes, et avgiftssystem basert på destinasjonsprinsippet vil ikke medføre konkurransevridninger mellom produksjon innen en kommune og utenfor kommunen selv med differensierte vareskatter.

4.3.2.2 Skattearbitrasje og administrative problemer

Der oppstår et problem med destinasjonsprinsippet siden konsumenter kan krysse kommunegrenser uten tollklarering. Dersom det er kommunale variasjoner i satsene, kan det lede til vare- og tjenestearbitrasje mellom kommuner. Lønnsomheten av slik arbitrasje vil avhenge av forskjeller i skattesatser, reisekostnader og andre transaksjonskostnader. Husholdninger og bedrifter kan f.eks. ønske å utnytte prisforskjeller mellom kommunene ved å gjøre innkjøp i lavskattekommuner. Dersom transportkostnadene er små, vil forskjeller i lokale skattesatser kunne uthule det lokale skattefundamentet. Det er ingen enkel måte å stoppe varearbitrasje på med

62. En må da forutsette at arbeid og kapital ikke er mobil mellom kommuner og at alle varer og tjenester skattlegges med samme sats (jf. Musgrave (1969), side 274-275 og Whalley (1979)).

mindre man innfører kontroll ved kommunegrensene. Slike kontrolltiltak er neppe ønskelige politisk og svært kostbare å administrere. Dersom slik skatteomgåelse får stort omfang, kan høyskatteregioner bli tvunget til å harmonisere sine indirekte skatter med nabokommunenes ut fra provenymessige hensyn.

I USA har de enkelte statene relativt stor frihet i å fastsette indirekte skatter. Det er vel dokumentert at dette har resultert varearbitrasje spesielt når det gjelder innkjøp av varige konsumgoder. Selv bilkjøp, hvor regelverket krever at kjøper må ha bosted i kjøpsstaten, har skattytere unngått lokale salgsskatter på biler. Dette har skjedd ved at husholdningene har opprettet postkasseadresser i lavskatte-kommuner. Slike erfaringer, selv om de neppe er direkte overførbare til Norge, indikerer at lokale indirekte skatter er utsatt for både skattearbitrasje og skattekonkurranse. I USA har disse problemene ført til en ikke-koordinert harmonisering av satsene.

Problemene knyttet til lokale indirekte skatter er også synliggjorte innenfor EU. Innen EU har man skapt det indre marked ved å fjern grensekontrollene mellom landene. EUs begrunnelse for å fjerne grensekontrollen for inn- og utførsel av varer og tjenester er at det vil effektivisere handelen mellom bedrifter over landegrensene. Det indre marked kan på mange måter sammenlignes med en nasjon hvor hver kommune har frihet i momsfastsettelsen. Sinn (1990) har påpekt at bortfallet av grenseovergangene mellom landene i EU har gjort det lønnsomt for konsumenter i høyskatteland å kjøpe varer på postordre fra lavskatteland. Varene kan enten leveres via post eller ved direkte levering. til kjøperne. Slik levering er i strid med EU-reglene men kan vanskelig forhindres dersom ikke grensestasjonene fungerer.

Diskusjonen så langt har framhevet at destinasjonsprinsippet er å foretrekke framfor kildeprinsippet utfra effektivitetsegenskapene. Skal destinasjonsprinsippet fungere kreves det at man har fiskale grenser mellom kommuner som sørger for at importerte varer ilegges skatt og eksporterte varer fritas for indirekte skatter. Siden man ikke har fysiske grenser mellom kommunen kan det synes som om det er vanskelig å håndheve lokal beskatningsfrihet i kombinasjon med destinasjonsprinsippet. Imidlertid har Cnossen (1983) og Cnossen og Shoup (1987) påpekt at fiskale grenser ikke er nødvendige for å kunne håndheve destinasjonsprinsippet. Et alternativ til grenser er systemet med utsatt betaling av skatt («Deferred Payment Scheme») som bl.a. benyttes av Benelux-landene. Under dette systemet skjer ikke momspålegg ved grensene, men hos første bedrift som importerer varen. Samtidig skjer fritak for moms ved eksport ved at eksportbedriften dokumenterer via faktura at varen er eksportert ut av regionen.

Et annet alternativ er å opprette en klareringssentral for moms («Clearing house mechanism»; Cnossen (1983)). Dette systemet er foreslått opprettet innenfor EU i og med planene for harmonisering av vareskatter. Under dette systemet pålegges bedriftene lokal moms på lokalt salg og eksport, mens importører fullt ut kan trekke fra utenlandsk moms mot innenlandsk moms på salg. Systemet medfører at konsumentprisene ikke påvirkes av andre lands skattepolitikk og dermed at egenskapene til destinasjonsprinsippet ivaretas. Klareringssentralens oppgave i dette systemet er å beregne forskjellen mellom landene i eksportfritak og moms på import. For særavgifter har man tenkt seg et system med frilagre, hvor tilgang og avgang fra lageret kontrolleres av myndighetene i hvert land. Når en vare forlater frilageret, utløses avgiftsplikten i forbrukerlandet.

4.3.2.3 Fordelingspolitiske problemstillinger

Dersom et system for vareskatter skal fungere rettferdig innen en kommune dvs vi ønsker horisontal rettferdighet, må alle varer og tjenester skattlegges med samme sats. Dette vil sikre at to konsumenter som har like store vareutgifter, betaler det

samme i indirekte skatter selv om preferansene og dermed valg av varekurv er ulike. Dersom man ønsker å omfordele inntekt mellom fattige og rike innen en kommune – altså oppnå vertikal likhet – må vareskattene differensieres. Omfordeling i dette tilfellet tilsier høyere skatter på varer som etterspørres av høyinntektsgrupper. Slik skattlegging kan komme i konflikt med de nasjonale fordelingsambisjonene.

Valg av system for skattlegging av varer har ikke bare implikasjoner for skattyterne innen en kommune, men også mellom kommunene. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er om kildeprinsippet er å foretrekke framfor destinasjonsprinsippet fordi kildeprinsippet kan medføre en mere rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene? For å besvare dette spørsmålet er det instruktivt med et eksempel. Hvis vi antar at varer kan skattlegges ulikt og at forskjellene i skattleggingen av ulike varer reflekteres i relative konsumentpriser kan vi få fram enkelte sentrale poeng ved lokal skattlegging av varer.[63] Vi skal studere to ulike tilfeller. Anta først at lokale indirekte skatter benyttes til å finansiere lokal tjenesteproduksjon, og at den kommunale verdiskapningen reduserer de private bedriftene sine produksjonskostnader. Anta videre at skatten på hver vare er satt slik at den i mest mulig grad reflekterer den nytte produsenten har av kommunal verdiskapning. Hvis destinasjonsprinsippet benyttes, vil varer som eksporteres til andre kommuner fritas for lokal skattlegging. Konsumenter i andre kommuner får dermed tilgang til varer som har lav pris blant annet pga. verdien av den kommunale verdiskapningen i eksportkommunen. Slik sett er konsumentene i importkommunen gratis-passasjerer fordi de ikke bidrar med skatteinntekter til eksportkommunen. Destinasjonsprinsippet medfører altså en overføring av ressurser fra eksportkommunen til importkommunen. Overføringen gjør at importkommuner vil tjene på at destinasjonsprinsippet benyttes. Hvis man i stedet hadde anvendt kildeprinsippet, ville eksporterte produkter blitt skattlagt i eksportkommunen. Dermed ville verdien av kommunal produksjon og tjenesteyting bli reflektert i prisen til konsumentene i importkommuner. Kildeprinsippet unngår altså at man overfører ressurser fra eksport- til importkommuner. I praksis utgjør neppe kommunal verdiskapning en stor kostnadsreduksjon for bedrifter. I de fleste tilfellene vil kommunal verdiskapning gå direkte til konsumentene bosatt i kommunene. Dersom man er opptatt av at ressurser ikke overføres ufrivillig mellom kommuner og samtidig ønsker at skattesystemets effektivitetsegenskaper ivaretas, tilsier det at destinasjonsprinsippet er å foretrekke. Problemet med overføring av ressurser kan unngås ved at kommunale bidrag til bedrifters verdiskapning finansieres direkte ved brukeravgifter som ikke refunderes når bedriftene eksporterer.

3.3 Skatt på grunnrente

Grunnrente beregnes vanligvis som den avkastning som ressursene gir utover den normale avkastning til de innsatsfaktorer (arbeidskraft, kapital etc.) som settes inn i ressursutnyttingen. Grunnrenten[64] er en meravkastning som knyttes til knappe naturressurser, enten de er fornybare eller ei, og kan betraktes som en avkastning på forekomster av en ressurs som er mer produktive eller billigere å utnytte enn den marginale ressursenheten. Et eksempel på dette er vannkraftressurser hvor en generelt har stigende marginalkostnader ved utbygging.

Musgrave (1983) mener at skatt på grunnrente fra naturressurser bør være en statlig inntekt for å sikre større grad av likhet i skattegrunnlaget mellom kommuner

63. Denne antagelsen er viktig fordi det er velkjent at en identisk skatt på alle varer og tjenester er ekvivalent med en skatt på inntekt.
64. Også kalt Ricardiansk rente.

og sikre større horisontal likhet. Utgangspunktet om at skatter på renprofitt fra utnyttelse fra naturressurser som er lokalisert i enkelte jurisdiksjoner bør skattlegges sentralt for å unngå store ulikheter i enkelte lokale skattegrunnlag er utvilsomt kontroversielt. Gitt at lokalt eierskap over naturressurser (f.eks. vannkraft) er et uforanderlig faktum, vil dette tilsi at kommunen eller fylket er ansvarlig for beskatning av f.eks. ressursrente. I Norge er det i Innst. O. nr. 62 (1995-96) sagt at vannkraftressursene er en «nasjonal ressurs med sterk lokal forankring», noe som i praksis har medført at grunnrenteskatten tilfaller staten, skatt på overskudd deles mellom stat, fylke og kommune etter et annet forhold enn for alminnelig overskuddsskatt, mens eiendomsskatten som vanlig tilfaller kommunen. Så selv om skatt på grunnrente faktisk er en statlig inntekt i det systemet som gjelder fra 1997, vil fortsatt kraftvirksomheten gi kommunale inntekter som skaper til dels store inntektsforskjeller mellom kommunene, både i form av skatteinntekter og i form av utbytte. For mange kommuner utgjør inntektene fra kraftproduksjon en stor del av kommunens totale inntekter. Virksomheten pålegges en skatt på overskudd på 28 prosent, en skatt på grunnrente på 27 prosent, en naturressursskatt på 1,2 øre pr. kWh i tillegg til eiendomsskatt. Grunnrenteskatten går altså i sin helhet til staten, mens skatt på overskudd deles mellom stat, fylke og kommune – men *i et annet forhold* enn skatt på alminnelig overskudd. Naturressursskatten deles mellom fylket og kommune, dvs. at fylket får 0,2 øre pr. kWh. Kommunenes direkte inntekter fra denne virksomheten vil således utgjøres av den kommunale andelen av inntektsskatten, eiendomsskatten og naturressursskatten. I tillegg vil mange kommuner ha inntekter knyttet til sin eierandel i kommunale elektrisitets- og distribusjonsverk. I tillegg kommer indirekte skatteinntekter knyttet til arbeidsplassene og tilknyttet virksomhet.

Ut fra en effektivitetsbetraktning skulle det ikke være noe i veien for at kommunen har ansvaret for å beskatte det overskudd eller den grunnrente som oppstår ved kraftproduksjonen. Vi kan vanskelig tenke oss et mer immobilt skattegrunnlag enn vannkraft, selv om det kan oppstå avveiningsproblemer ved etablering av ny virksomhet. I den grad det dreier seg om kraftselskaper som har virksomhet som strekker seg over flere kommuner, kan det også være et spørsmål om plassering av overskudd eller underskudd. Kraftselskapet vil plassere overskuddet i den kommunen hvor skattenivået er lavest. I en underskuddssituasjon vil foretaket plassere underskuddet der hvor skattenivået er høyest, jf. diskusjonen i Kapittel 2.1.2 om skattekonkurranse. Dette tilsier et statlig ansvar for å fastsette *skattenivå*.

Større problemer kan knyttes til de betydelige *inntektsforskjeller* kraftinntektene kan gi opphav til mellom kommuner. Før energimarkedsreformen kunne det hevdes at en viss andel av grunnrenten kom husholdninger og andre forbrukere også utenfor kraftkommunene til gode gjennom subsidierte priser. Til tross for de ineffektivitetsproblemer som kan knyttes til en slik form for inntektsoverføring, dempet dette noe av behovet for en inntektsutjevning med utgangspunkt i de store inntektsforskjellene. En av målsettingene med et fritt energimarked og kraftskattereformen var at grunnrenten skulle materialiseres på kraftprodusentens hånd. Det vil si at forbrukerne i størst mulig grad skal betale en pris for kraften som svarer til verdien i beste alternative anvendelse. Dette vil bidra til å øke presset på en mer «rettferdig» fordeling av grunnrenten på tvers av landet.[65]

Andre vil legge vekt på at vannkraft er en *nasjonal* ressurs på samme måte som Norges oljerikdommer, og at størstedelen av skatteinntektene fra kraftproduksjon derfor bør overføres til staten og skattefordelingsfondet. Kraftkommunene vil til dette hevde at kraftutbyggingen representerte visse kostnader for kommunen, f.eks.

65. Hvilke omfordelingseffekter mellom kommuner energimarkeds- og kraftskattereformen vil få, er et interessant empirisk spørsmål.

i form av å gi avkall på uberørte naturområder og fruktbare landbruks- eller beiteområder. Det er derfor rimelig med en viss kompensasjon for dette. Videre vil enkelte hevde at vannkraft på ingen måte er en nasjonal ressurs, det er tvert imot en lokal ressurs. Dette er gjerne bakgrunnen for at man i dag snakker om at vannkraften er en nasjonal ressurs med en lokal forankring. I den grad det kan snakkes om en slags *lokal* eiendomsrett til vannkraftressursene[66] er dette et argument for at en større del av inntektene tilfaller kommunen, og at målsettinger om horisontal likhet må vike. Dette er en diskusjon som vanskelig kan la seg løse gjennom økonomiske resonnementer, og vi vil derfor la den hvile her. Vi vil imidlertid konsentrere oss om to forhold. Det ene er et prinsipielt spørsmål, det andre knytter seg til effekter fra anvendelsen av kraftskatteinntekter.

La oss ta det prinsipielle først. Dersom vi først har bestemt oss for at eiendomskatten skal være en kommunal inntekt, og at inntektsskatten skal deles i et visst forhold mellom stat, fylke og kommune, kan ikke denne fordelingen uten videre endres ut fra en betraktning at inntektene er *betydelige* – selv om slike forskjeller kan føre til regional konflikt og misnøye. Grunnen til det er at dette åpner for tilsvarende vurderinger på en rekke andre områder, f.eks. når det gjelder store kommunale inntekter fra eiendoms- og inntektsskatt fra petroleumstilknyttet virksomhet. Det betyr igjen at inntektsforskjellene bør løses gjennom utformingen av inntektssystemet og den deling av skattegrunnlag og skatteinntekter mellom stat og kommune som gjelder for alle typer virksomhet. Et tilknyttet forhold er at mange kommuner vil ha inntekter knyttet til sin eierandel i kommunale elektrisitets- og distribusjonsverk ut over det som representerer en normalavkastning på investert kapital. I den grad det dreier seg om betydelige inntekter vil det igjen kunne reises et spørsmål om å la disse inntektene inngå i inntektsutjevningen. Igjen vil det være vanskelig å argumentere for at inntekter fra én type kommunal forretningsdrift skal inngå i utjevningssystemet, mens inntekter fra andre typer forretningsvirksomhet ikke skal inngå. I tillegg er det betydelige problemer knyttet til å fastslå hva som er normalavkastning og hva som ikke er det.

Et helt annet spørsmål er om fordelingen av inntektsskatten kan endres ut fra en betraktning om *hva* som har gitt opphav til inntektene. Inntekter fra petroleumsutvinning tilfaller som nevnt staten i sin helhet, mens kontorkommunen kun får glede av eiendomsskatten (og skatteinntektene fra tilknyttet lokal virksomhet). Det synes derfor mer rimelig at fordelingen av inntektsskatten kan være et resultat av en vurdering av om overskuddet kan knyttes til utnytting av en ressurs som anses for å være statlig, regional eller lokal eiendom. Dette er en vurdering som ikke bare kan gjøres i forhold til petroleum og vannkraftressurser, men også i forhold til overskudd og eventuell ressursrente som genereres i fiskeriene.

Det andre forholdet som vi vil påpeke, er at *hvordan* skatteinntektene benyttes vil ha viktige implikasjoner både for kort- og langsiktig ressursallokering. Det er en rekke ulike måter kommunen kan benytte disse inntektene på. Eksempelvis kan disse komme innbyggerne til gode gjennom direkte lump-sum tilskudd, skattereduksjoner, økt kvalitet på eksisterende tjenestetilbud, eller et utvidet, kommunalt tjenestetilbud. Alternativt kan kommunen etablere et investeringsfond som kan investere i nasjonale eller internasjonale kapitalmarkedet for å maksimere avkastningen, eller det kan investeres lokalt for å subsidiere konsum (subsidierte boliglån) eller industrietablering med den hensikt å skape mer diversifisert næringsstruktur eller å jobbskaping.

66. Vi skiller her mellom retten til å beskatte og retten til å utnytte. Det siste kan tilhøre (eller overlates til) enten kommunale, statlige eller private selskap, og disse behandles skattemessig i tråd med de alminnelige prinsipper for denne type virksomhet.

Det er klart at direkte overføringer til kommunens innbyggere vil gi en inntektsvekst og øke den lokale etterspørselen etter varer og tjenester, såvel som at det resulterer i en privat formuesvekst. Dette vil også være tilfelle i den grad skattenivået reduseres, eller det tilbys et høyere kommunalt tjenestetilbud. Det kan tenkes at økt tilflytting kan utjevne noen av disse forskjellene. Imidlertid er det lite trolig at dette vil skje i omfattende grad for en god del av de norske kraftkommunenes vedkommende. Men det kan ikke utelukkes at bostedsbeslutningen for enkelte arbeidstakere eller andre grupper motiveres ut fra et ønske om å fange inn en andel av grunnrenten. Dette vil f.eks. kunne dreie seg om arbeidstakere med barn der arbeidsplassen er innen pendleavstand fra kraftkommunen og skoletilbudet i kraftkommunen er særlig godt sammenlignet med hva arbeidskommunen kan tilby.

I den grad inntektene benyttes til å redusere skatt på overskudd, eller på annet vis subsidiere kapital, i forhold til hva som er tilfelle i landet for øvrig, vil dette føre til økt kapitaltilstrømming inntil avkastning etter skatt og subsidier utjevnes i relasjon til resten av økonomien. Denne kapitaltilstrømmingen reflekterer imidlertid ikke høyere kapitalproduktivitet i denne kommunen. Det vil si at vi vil få et effektivitetstap. Dersom kommunen benytter slike skatteinntekter til å redusere andre vridende skatter som pålegges lite mobile skattegrunnlag, f.eks. skatt på arbeid, kan det likevel tenkes at en effektivitetsgevinst kan oppnås. Men sannsynligvis er det mer hensiktsmessig at de totale skatteinntektene slikt sett kanaliseres sentralt, slik at det nasjonale skattenivået for de mest vridende skattene kan reduseres.

Alt dette impliserer at virkningen av lokale skatteinntekter fra ressursutnytting påvirker inn- og utstrømming av kapital og arbeidskraft på ulike vis, alt avhengig av hvordan inntektene blir benyttet, og at det kan være knyttet effektivitetstap til visse anvendelsestyper.

Til slutt kan vi peke på at grunnrente kan oppstå på *andre områder* enn gjennom utvinning av petroleum eller gjennom vannkraftproduksjon. Dette kan være på områder der myndighetene tildeler *eksklusive rettigheter*, for eksempel vil kommunale skjenkeløyver være av stor verdi for de bedriftene som får tildelt slike[67] , og kunne gi opphav til en «grunnrente». Særlig vil dette være tilfelle i storbyene. Renten som oppstår ved at kommunale myndighetene på enkelte områder tildeler eksklusive rettigheter kan trekkes inn gjennom særskilt beskatning eller gjennom at slike rettigheter auksjoneres ut til høystbydende. Det siste er kanskje det som er enklest å administrere, og vi ser det brukt på stadig flere områder (jf. tildeling av landingstillatelser og av radiofrekvenser). Vi kan på sett og vis si at et tilslaget i en auksjon representerer en *brukerbetaling* for rettigheten, der betalingen er *relatert* til den *verdien* rettigheten har for innehaveren. Andre former for brukerbetalingsordninger vil vi komme nærmere inn på i det neste kapittelet.

3.4 Brukerbetaling

Offentlig forvaltning produserer tjenester som finansieres via offentlige budsjetter eller direkte fra brukernes lommebøker. Det siste kan sees på som en form for privatisering av finansieringsansvaret for tjenester i offentlig regi. Eksempler på geb-

67. Det knytter seg store økonomiske interesser til slike bevillinger, og vi har særlig i de senere år hatt flere eksempler på at det er reist krav om og til dels tilkjent store erstatningsbeløp pga. feil ved slike vedtak. Auksjonering av skjenkeløyver trenger ikke komme i konflikt med edruskapspolitiske eller ordensmessige forhold, dersom det legges begrensninger på antall løyver (for eksempel i ulike kategorier skjenkesteder) og en har en slags prekvalifisering av de som kan by på løyvene. Auksjonering kan spare politikerne fra vanskelige avveininger med hensyn til hvem som skal få løyve. Konkursrytteri i bransjen kan også begrenses ved at løyvet legges ut på ny auksjon ved konkurs.

yrer og brukerbetaling i kommuneforvaltningen er egenbetaling for barnehage og hjemmehjelp eller ved legebesøk.

Kommunene har, innenfor rammen av gjeldende lover- og forskrifter, stor frihet til å fastsette satser for egenbetaling og avgifter på kommunale tjenester, og spørsmålet om *økt* anvendelse av brukerbetaling dukker tidvis opp i den offentlige debatten. Det argumenteres for at større deler av den offentlige sektor skal finansieres ved hjelp av brukerbetalinger. De uttalte formål ved å innføre brukerbetaling varierer fra en ren fiskal[68] til en mer effektivitetsmessig motivasjon. Noen ser i brukerbetaling et middel til å *ekspandere* det offentliges inntekter og derigjennom det offentliges virkeområde. Andre betrakter brukerbetaling som en måte å eksponere deler av offentlig sektor for markedskreftene, der den overordnete strategi har som mål å *redusere* det offentliges virkeområde. Andre vil anføre omlegging fra kollektiv til individuell finansiering av offentlige (private) tjenester – det vil si en slags nytte-beskatningsbetraktning («benefit taxation») – som en målsetting ved brukerbetaling i seg selv. Vi ser altså at brukerbetaling kan være et virkemiddel som tjener svært ulike hensikter.

Uansett hva som er hensikten må det først foretas et prinsipielt valg med hensyn til *hvilke tjenester* som skal tilbys fritt og finansieres fullt ut over skatteseddelen og gjennom overføringene, og hvilke tjenester som skal finansieres med ulike kombinasjoner av betaling og subsidier. Et slikt valg må være basert på en grunnleggende filosofi om *hvilken rolle* brukerbetalingen skal spille i produksjon og finansiering av de offentlige tjenestene. Beslutninger med hensyn til produksjon av lokale offentlige goder og finansiering sees helt uavhengig av hverandre heller som integrerte deler av en beslutningsprosess. Som bakgrunn for dette valget kan vi benytte OECD (1986), der brukerbetaling defineres som:

> «Payments exchanged as a condition of the use of a public service of identifiable and direct benefit to a person on whose behalf a charge is paid».

I samsvar med en slik definisjon kan man altså knytte brukerbetaling til en situasjon der det er en klar relasjon mellom betaling og den nytte brukeren har av produktet. I en slik kontekst vil altså begrepet 'skatter' forbeholdes *obligatorisk* betaling til myndighetene *uten* at dette kan knyttes til en spesifikk, mottatt tjeneste.[69] Med utgangspunkt i OECD-definisjonen kan man legge til grunn en tilnærming til brukerbetaling som er effektivitetsmotivert, og som medfører at brukerbetaling innføres på brukertilpassede og verdiskapende områder, der brukerne har reell mulighet til å tilpasse omfang og sammensetning av forbruket (se f.eks. Petersen (1990) og Bailey (1994)). Ut fra dette kan vi si at tjenesteområder som egner seg til brukerbetaling er:

68. Borge (1996) peker på at brukerbetaling i kommunesektoren i Norge primært synes fiskalt motivert.
69. Enkelte vil sikkert bemerke at skattebetalinger ikke trenger å være obligatoriske – det kan være relativt store frihetsgrader med hensyn til om, og hvor mye skatt den enkelte skal betale – virkninger som er knyttet til skattens substitusjonsvirkninger. På samme måte kan graden av valgfrihet ved brukerbetaling kunne variere i praksis. Særlig på områder for kommunal tjenesteyting der det utøves forvaltningsmyndighet, eller der det er en monopolsituasjonen vil brukerens valgfriheten i praksis være sterkt begrenset. For eksempel vil en husholdning i et tettbygd strøk ha små muligheter til å velge om den skal ha offentlig vann- og kloakktilknytning – men det kan være større muligheter til å tilpasse selve vannforbruket. Videre vil det med en slik presisering heller ikke være mye som skiller en brukerbetalingsordning fra et avgiftssystem. For eksempel kan bompengeavgifter som er øremerket veivedlikehold på den angjeldende veistrekning sies å være til direkte nytte for bilisten samtidig som det er muligheter til å velge hvorvidt og i hvilket omfang det skal kjøres på strekningen. Det har imidlertid liten hensikt å problematisere denne diskusjonen ytterligere.

– tjenester som er til nytte for konsumenten personlig og direkte;
– tjenester der det eksisterer en valgmulighet for hvorvidt man ønsker å benytte seg av tjenesten eller ikke (eller i hvilket omfang); og
– tjenester der det er mulig å måle individets eller husholdets konsum.

Denne tilnærming til områder som egner seg til brukerbetaling er etterspørselssideorientert og trinnvis i tilnærmingen – den kan benyttes både i forhold til nye tjenester og varianter av eksisterende tjenester, men bare på de tjenesteområder som er brukertilpasset og verdiskapende, og som gir brukerne tilpasningsmuligheter i konsumet. Offentlig transport er et eksempel på en tjeneste som egner seg for brukerbetaling. En person som benytter seg av busstransport har personlig nytte av transporttjenesten, men trenger ikke benytte seg av akkurat dette transportmiddelet. Dersom buss velges kan reisens lengde bestemmes og det kreves betaling i samsvar med dette.

Den harde kjerne i enhver brukerbetalingsordning er således at dersom ordningen skal fungere i en *effektivitetsmessig* sammenheng, så må de betalinger som er en del av ordningen være av en slik størrelse at de tvinger brukeren til å vurdere å hvilket omfang det er ønskelig å benytte seg av ordningens ytelser. Gjør ikke ordningen det frembringes det ingen interessante signaler, og det som måtte komme av inntekter kan karakteriseres som en kamuflert skatteinnkreving. På den annen side kan det hevdes at selv om ordningen frembringer brukbare signaler er den uinteressant dersom ikke disse signalene benyttes til noe. Med andre ord bør produsenten ha den nødvendige frihet til å tilpasse ytelsesomfanget til hva konsumentene ytrer ønske om via betalingene. Friheten alene er ikke en tilstrekkelig betingelse. Produsenten av de offentlige tjenestene må også være *interessert* i å tilpasse seg signalene, dvs. ha de riktige incentivene. Det betyr igjen en overføring av myndighet fra den politiske til den administrative ledelse. Skjer ikke dette vil brukerbetaling igjen få karakter av å være en kamuflert skatt.

På denne bakgrunn kan det hevdes at det er viktig å frigjøre diskusjonen av brukerbetaling fra hensynet til å avlaste skattesystemet for øvrig. Brukerbetaling tar sikte på å få en bedre overensstemmelse mellom den som bruker og den som betaler for enkelte offentlige tjenestene – eller sagt på en annen måte, mellom tilbud og etterspørsel i visse deler av den offentlige sektor. Ett tilknyttet formål ved å innføre brukerbetaling kan også være knyttet til de problemene myndighetene har med å identifisere brukernes *preferanser*. Brukerbetaling kan være en måte å få informasjon om *betalingsvilligheten* for ulike kommunale tjenester. Men dersom formålet med å innføre brukerbetaling primært er å skaffe det offentlige inntekter kan man hevde at brukerbetaling ikke er et avgjørende fremskritt i forhold til kollektiv finansiering – det er snarere en omfordeling av byrder.

Imidlertid ser vi at diskusjonen over egentlig bunner i et spørsmål om hva som er målet og hva er middelet. Økte offentlige inntekter kan være målet, brukerbetaling kan være middelet, vi kan tenke oss at resultatet i tillegg til måloppnåelse (økte offentlige inntekter) blir redusert etterspørsel etter den kommunale tjenesten og derigjennom reduserte kostnader, dvs. totalt sett en mer effektiv ressursutnytting i offentlig sektor – særlig dersom effekten av brukerbetaling slår ut både på tilbuds- og etterspørselssiden. På den annen side kan vi tenke oss at mer effektiv ressursutnytting i offentlig sektor kan være målet, brukerbetaling middelet. I tillegg til måloppnåelse (mer effektiv ressursutnytting) kan man forestille seg at resultatet blir økte inntekter og reduserte kostnader. I den grad brukerbetling innføres på tjenesteområder som tidligere har vært kollektivt finansiert, vil det økte provenyet kunne benyttes til å redusere skattenivået eller til å øke omfanget av offentlig tjenesteyting. Dette er en diskusjon som vi ikke vil komme nærmere inn på her. Imidlertid er det

et sentralt spørsmål hvordan inntektene *disponeres* i de offentlige budsjetter. Det vil vi komme tilbake til i Kapittel 3.4.5.

Når vi nå har lagt en rammen for å vurdere hvilke områder som egner seg for brukerbetaling, dukker spørsmålet om hvordan brukerbetalingen skal utformes. Om dette skriver Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996) at *selvkostprinsippet*[70] legges til grunn for tjenester der virksomheten har karakter av myndighetsutøvelse eller kommunen langt på vei har monopol på tjenestene. Men vi kan tenke oss en rekke ulike prisingsprinsipper for brukerbetaling. Et av disse er *effektivitetsbasert* prising – eller grensekostnadsprising. Brukerbetalingsordningen kan være utformet også ut fra andre hensyn, for eksempel tilpasset *eksterne virkninger* og justert ut fra *omfordelingsbetraktninger*. Uansett prinsipp må brukerbetalingsordningen være tilpasset den *institusjonelle ramme*, hvilken rolle tjenesten spiller i offentlig sektor i tillegg til å ta i betraktning hvem tjenesten er rettet mot. Dette vil bli diskutert i det følgende.

4.3.4.1 Effektivitetsbaserte brukerpriser

I de fleste offentlige tjenester der det eksisterer brukerbetaling settes pris lik *gjennomsnittskostnad*. I virksomhetsområder med fallende grensekostnad vil en slik prispolitikk medføre at man beveger seg vekk fra det som er økonomisk effektivt. For eksempel vil vann- og kloakk – tjenester som typisk har høye investeringer (store faste kostnader) – med en slik prispolitikk kunne bli drevet med et ineffektiv lavt tjenestenivå og unødvendig høye kostnader. Det kan også tenkes at kommunen i enkelte situasjoner finner det fristende å sette pris høyere enn grensekostnad (gjennomsnittskostnad) i den grad det dreier seg om tjenester som ikke drives som selvstendige tjenesteområde og kostnadsstrukturen er lite transparent. Det vil igjen si at inntektsstrømmen fra tjenesten knyttes til budsjettmessige behov på andre områder. Avhengig av etterspørselssituasjonen vil det kunne føre til underutnyttelse av tjenesten og en form for skjult beskatning.

Innenfor velferdsøkonomien sier teorien at offentlige tjenester bør prises i henhold til langsiktige *grensekostnader* (dvs. kostnadene ved å fremskaffe ny kapasitet pluss driftskostnader, se f.eks. Theisen og Johnsen (1992)) for å realisere en effektiv ressursallokering. Det bærende prinsipp for effektiv prising er at den enkelte skal møte en pris som er lik den kostnad eller ulempe som ens egen bruk påfører andre. I teorien vil prising i henhold til grensekostnadsprinsippet medvirke til effektiv ressursallokering. De forutsetningene som ligger bak dette resultatet er svært sjelden realisert i praksis for offentlig virksomhet. For det andre kan implementering av prinsippet rett og slett være umulig i praksis.

En forutsetning bak resultatet er at det ikke er noen eksterne effekter hverken i produksjon eller konsumet og at økonomien drives kompetitivt. En offentlig tjeneste, som for eksempel utdanning, kan ha omfattende – men vanskelig målbare – eksterne effekter. Det kan også synes som monopol, eller monopolistisk konkurranse, er regelen heller enn unntaket. Mange typer offentlig virksomhet vil typisk være begrunnet nettopp ut fra at de er naturlige monopoler. Som en del av teorien antas også at Pareto-optimalitet er målsettingen, og at den resulterende inntekts- og velferdsallokering fra grensekostnadsprising er akseptabel. Disse antagelsene er

70. Selvkostprinsippet innebærer at kommunen ikke kan ta en pris som overstiger produksjonskostnaden. Kommunen står imidlertid fritt til å ta en lavere pris. Det foreligger imidlertid ikke noen konkrete retningslinjer for beregning av selvkost. Kommunal- og arbeidsdepartementet har hatt på høring et utkast til veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for betalingstjenester. Retningslinjene har som formål å begrense forskjeller i avgiftsgrunnlag i ulike deler av landte til reelle kostnadsvariasjoner.

typisk lite gangbare i lokalpolitikken (og ikke bare der) fordi offentlige tjenester tilbys gratis – eller nesten gratis – nettopp fordi markedsløsningen antas å være lite akseptabel (f.eks. fordi den faste komponenten av betalingen reellt sett vil være en regressiv kopp-skatt) og kollektive/objektive løsninger ofte vil dominere løsninger basert på individuelle/subjektiv rasjonalitet (f.eks. obligatorisk grunnskoleutdanning). Således vil praktiske vanskeligheter med å implementere prisingsprinsipper med utspring i økonomisk teori forsterkes av likhetsprinsipper og konstitusjonelle faktorer for ikke-industrielle kommunale tjenester.

I tillegg til dette har det lenge vært erkjent at grensekostnadsprising bare er en av mange ikke-perfekte prisingsprinsipper hvor vi rett og slett ikke har tilstrekkelig og relevant *informasjon*. Kostnadsdata på lokalt nivå er ofte svært utilstrekkelige – vekten legges på å opplyse om kilde og anvendelse av midler heller enn på hva som er alternativkostnad eller gjenanskaffelseskostnad. Ofte vil også informasjonsverdien tilsløres av mangelfulle regnskapsprinsipper. Det vil videre være slik at dersom grensekostnadsprising skal tilstrebe å imitere en først-best ressursallokering må man også ta i betraktning forholdet mellom både substitutter og komplementære varer og tjenester (f.eks. henholdsvis den innvirkning offentlig eiendomsutvikling har på private eiendomsutvikling og den innvirkning offentlig veiutbygging har på privat bilbruk) og den innvirkning prisendringer vil ha på realinntekt og derfor på etterspørselen etter varer og tjenester (se f.eks Feldstein (1972)).

I tillegg til de teoretiske problemene er det en rekke praktiske problemer. For det første kan dette prisingsprinsippet føre til svært *komplekse tariffstrukturer*. Det er som kjent to mål på grensekostnader; kortsiktige grensekostnader som inkluderer driftskostnader og langsiktige grensekostnad som i tillegg inkluderer kapitalkostnader knyttet til ny kapasitet. Vi kan her skille mellom optimal dimensjonering av kapasitet (pris = langsiktig grensekostnad) og optimal utnytting av eksisterende kapasitet (pris = kortsiktig grensekostnad) pluss eventuell skyggepris på kapasitet. Avvik fra prising i henhold til langsiktig grensekostnad skal kun skje i perioder med overskuddskapasitet. Dersom overskuddskapasiteten er permanent skal ikke utstyret erstattes. Dersom prisen ikke dekker de kortsiktige grensekostnadene bør produksjonen avsluttes.

Et slikt prisingsprinsipp anvendt i praksis kan føre til *tap* dersom det er skalafordeler i virksomheten siden de langsiktige grensekostnadene er mindre enn de langsiktige gjennomsnittskostnadene dersom gjennomsnittskostnadene faller når produksjonen øker. Ved offentlig produksjon i slike tilfeller vil produksjonen finansieres av konsumentene som betaler en pris, og en subside. Subsidien finansieres av skattebetalerne. Vi får således en inntektseffekt som er negativ for skattebetalerne, og positiv for de som mottar subsidien. I praksis har behovet for å unngå tap ført til at mange offentlige tjenester benytter langsiktig gjennomsnittskostnad som prisingsprinsipp, eller det som i kommunal sammenheng kalles kostpris eller selvkost, dvs. at prisen for tjenester som for eksempel vann og kloakk skal i prinsippet være kostnadsdekkende. Noen av problemene med dette har vi vært inne på tidligere, bl.a. kostnadsdefinisjonen, avgrensing og manglende incentiver til kostnadsreduksjon og effektiv drift.

På den annen side kan prisingsprinsippet føre til *profitt* dersom det er skalaulemper. Dersom de langsiktige grensekostnadene er lavere enn de langsiktige gjennomsnittskostnadene, vil pris lik langsiktig grensekostnad føre til profitt. Profitt maksimering som prinsipp vil nok ikke være i samsvar med politiske målsettinger i mange kommunestyrer, særlig på områder der den kommunale virksomheten har en sosial dimensjon, og kan lett bli møtt med argumenter som «monopolutnytting» av konsumentene. På den annen side vil enkelte på visse områder argumentere for en pris for omsatte tjenester som i større grad enn sosiale ytelser er basert på prinsippet

om en *økonomisk pris*, dvs. en pris som ikke bare gir kostnadsdekning, men som også gir mulighet for en fortjeneste. De vil argumentere for et det ikke er noen grunn til at kommunale myndigheter skal opprettholde visse tjenester som f. eks. fornøyelse (kino) til priser under det markedet kan tåle. Fortjenesten kan så benyttes for å finansiere andre tjenester eller til skattelette. For det første kan man spørre seg hvorfor virksomheten i så fall skal være kommunal. For det andre vil vi hevde at i den grad kommunen beskjeftiger seg på slike forretningsområder så må det være ut fra en betraktning om at dette gir muligheter for kommunale inntekter til en *lavere samfunnsøkonomisk kostnad* enn om kommunen måtte ty til skatter og avgifter.

Det er videre ekstremt vanskelig å *måle* grensekostnad i praksis. Regnskapspraksis, særlig ikke i kommunene, er ikke basert på samfunnsøkonomiske kostnadskonsepter. I tillegg til problemer knyttet til regnskapsprinsipper er det også et spørsmål knyttet til kostnadsbegrepet i seg selv.[71]

De ulike problemer som kan knyttes til grensekostnadsprising som prinsipp, særlig knyttet til at overskuddskapasitet eller skalafortrinn medfører at man sjelden vil få dekket de totale tjenestekostnader, har gjort at man i litteraturen har gått videre med en forutsetning om at prispolitikken må utformes slik at de totale kostnadene dekkes uten eksterne subsidier. Målsettingen med prispolitikken er da å finne et sett av priser for virksomhetens produksjon som er slik at budsjettmålsettingen kan møtes med minst mulig vridninger i konsumentenes forbruksavveining. Målsettingen om å minimere vridningene kan føre til priser som har den egenskap at ulike konsumentgrupper kjøper den samme kvalitet og type tjenester til ulike priser, eller at ulike tjenester har et varierende påslag i forhold til grensekostnad. Begge tilfellene kan karakteriseres som prisdiskriminering. Denne tilnærmingen – det vil si å selge forskjellige enheter av den samme tjenesten til samme konsument til varierende priser – kalles i litteraturen for *ikke-lineære priser*. Ikke-lineære priser anvendes for eksempel innenfor telekommunikasjon. Men brukerbetaling vil ha liten innvirkning på ressursallokering dersom brukerne har små muligheter til å påvirke nivået på betalingen, f.eks. dersom den faste avgiften utgjør den største delen av regningen. I så tilfelle vil betalingen i større grad ha karakter av å være en skatt siden betalingen i stor grad er urelatert til konsum. Dessuten er det et avvisningstap dersom brukeravgiften er større enn de bruksavhengige kostnader. For en nærmere drøfting av ulike prisingsprinsipper henviser vi til Mitchell og Vogelsang (1991), Theisen og Johnsen (1992) eller Wilson (1993).

Administrative konsekvenser og kostnader knyttet til å innføre brukerbetaling er et annet forhold som man må vie oppmerksomhet. Man må spørre seg om det kan tenkes at de administrative kostnader ved brukerbetaling spiser opp effektivitetsgevinsten. Det er imidlertid viktig at en slik sammenligning ikke blir for snever. Det er også viktig å inkludere *dødvektstapet* knyttet til økte eller nye skatter i tillegg til de administrative kostnader ved å samle inn skatten eller brukerbetalingen. Et annet viktig poeng i denne sammenhengen er at enkelte brukeravgifter kan være *fradragsberettiget* i skattegrunnlaget. Det betyr at det er et avvik mellom brutto-brukeravgifter og det som det offentlige faktisk får inn netto. Den skattemessige effekt er det viktig å ta med i betraktningen – selv om virkningen reflekteres i budsjettene til *andre* kommuner eller høyere forvaltningsnivå.

Vi har tidligere pekt på at for at en effektivitetsmotivert brukerpris skal ha den tilsiktede effekt, må prissignalene ikke bare påvirke etterpørselssiden. Systemet må også ha gjennomslagskraft i forhold til de beslutninger som tas på tilbudssiden. Det betyr at mengdeendringer vil kunne påvirke sysselsettingsnivået i den inntektsbrin-

71. Se f.eks. Hagen (1992a) for en diskusjon av problemer knyttet til kostnadssammenligninger mellom offentlig og privat virksomhet.

gende aktivitet. Manglende evne eller vilje til å gjennomføre de nødvendige tilpasninger, f.eks. gjennom ansettelsestopp eller lite fleksibilitet med å omdisponere ressurser vil kunne redusere potensialet for å realisere en gevinst. Med mindre brukerbetaling vil redusere byråkratiets evne til å fange inn en del av den økonomiske knapphetsverdien som den kommunale tjenesteproduksjonen genererer, er det liten grunn til å tro at det å introdusere brukerbetaling vil øke effektiviteten i tjenesteproduksjonen.

Et annet og tilknyttet forhold er at byråkratiet gjennom fastsetting av nivået på brukerbetaling kan påvirke utviklingen av konkurrerende aktivitet i privat sektor. En effektivitetsbasert brukerpris vil basere seg på alternativkost ved produksjon av den kommunale tjenesten i en vid forstand. I tillegg til at dette er et spørsmål om allokeringsmessig effektivitet ved offentlig tjenesteproduksjon, er det også et spørsmål som har med klimaet for privat entreprenørskap å gjøre. Dersom en privat aktør ønsker å tilby en tjeneste som kan erstatte helt eller delvis av en tjeneste som i utgangspunktet tilbys av det offentlige, bør ikke myndighetene hindre dette gjennom et kunstig lavt prisnivå. Dersom brukerprisene settes lavere enn alternativ kostnad, noe som innebærer kryss-subsidiering fra andre kommunale tjenester, vil myndighetene hindre konkurranse på kunstig vis. Fastsetting av brukerpriser med et effektivitetsbasert utgangspunkt kan invitere til konkurranse fra privat tjenesteprodusenter og således muliggjøre hvorvidt det faktisk foreligger en form for markedssvikt. Dette er en avsløring, og et sammenligningsgrunnlag, som ikke alltid er i samsvar med byråkratiets interesser.

En stor del av omfordelingen på lokalt nivå er i form av tjenesteyting («naturalia») heller enn differensierte lokale skatter. Det vil således være et incentiv for lokale interessegrupper til å søke å få en større andel av den lokale offentlige «kaken» – det vil si; øke sitt konsum av de lokale offentlige tjenestene som betales av hele gruppen av lokale eller nasjonale skattebetalere. Et krav om enkeltrom på sykehjem kan vurderes ut fra en slik synsvinkel. Interessegruppers adferd motivert ut fra slike egeninteresser vil bli vanskeliggjort dersom lokalsamfunnet består av folk med homogene preferanser og husholdningene kan flytte til den kommunen som har den foretrukne kombinasjon av lokale skatter og offentlig tjenesteyting. For at dette skal være tilfelle må det, blant annet, være stabile forskjeller i skatt og tjenestesammensetning blant et stort antall kommuner. Det må også være slik at skatt og tjenestesammensetning lett og kostnadsfritt kan verdsettes av mobile husholdninger som lokale kommunestyrer prøver å tiltrekke seg ved å minimere gjennomsnittskostnaden ved kommunal tjenesteproduksjon. Disse forutsetningene er vanligvis ikke oppfylt. Det er heller ikke urimelig å gå ut fra at skatter og nivå og sammensetning på kommunal tjenesteproduksjon vil spille en relativt liten rolle i valget av bosted. Ofte vil sysselsettingsmuligheter og familiebånd spille en vel så stor rolle.

Gitt at «medlemsskap» i en kommune til en viss grad vil være av ufrivillig natur, så vil det på de ulike områder lokale myndigheter engasjerer seg også finnes ulike interessegrupper.[72] Ingen interessegruppe, stort sett drevet av egeninteresse, vil være villig til å kutte i nivået på kommunal tjenesteproduksjon som de selv drar nytte av, selv om balansen mellom nytte og kostnader ikke er den beste, og ressursene kunne ha vært utnyttet mer effektivt på andre områder. Dette skyldes naturlig nok at en slik endring i tjenesteproduksjonen vil føre til redusert nytteverdi

72. Også lokale myndigheter er en interessegruppe i seg selv (f.eks. gjennom forsøk på å få økte overføringer til kommunen og dens innbyggere) i tillegg til at den er sammensatt av koalisjoner som benytter seg av enkelte tjenester eller betaler skatter eller ulike former for avgifter og betalinger.

for interessegruppens medlemmer uten en tilsvarende reduksjon i skattebetalingene. Motstand mot nedleggelse av skoler kan vurderes ut fra en slik betraktning. Disse koalisjonene vil tendere mot å legge overdreven stor vekt på likhet (dvs. omfordeling til egen fordel) eller grunnleggende rettigheter til gratis (eller tungt subsidierte) tjenester og nedtone eventuelle resulterende ineffektivitet. Dette fordi egen vinning ved omfordeling i egen favør er langt større enn andelen av det tap som koalisjonen vil måtte bære ved resulterende ineffektiv ressursallokering på nasjonal basis.

Politikerne i et kommunestyre eller et fylkesting vil naturlig nok motsette seg økninger i tjenestenivå dersom kostnadene for egen koalisjon er større enn nytteverdien. En minoritet i kommunen kan gjerne tenke seg høyere standard på de tjenestene som de selv nyter godt av, men må nøye seg med den standard som majoriteten fastlegger. Forsøk på å få til en omfordeling til fordel for egen interessegruppe vil støte på motstand fra de gruppene som må bære kostnaden i tillegg til budsjettmessige skranker.

En diskusjon av lokal beskatningsrett i forhold til politiske beslutningsprosesser, og som har relevans i denne sammenhengen finner vi i Strøm (1996). Flere forfattere har vist at det kan være rasjonelt for de enkelte representanter å opptre i henhold til «the norm of universalism», der alle får vedtatt sine forslag (enstemmighet). Utgangspunktet er at hver representant i nasjonalforsamlingen kun er opptatt av å maksimere velferden til innbyggerne i sitt eget distrikt. Representantene opptrer ukoordinert og hver representant beregner et optimalt tilskuddsnivå til sin hjemkommune under forutsetning av at marginale endringer i tilskuddsnivå til egen kommune ikke påvirker tilskuddsforslagene fra representanter fra andre kommuner. Men den kostnad hver representant står overfor ved å øke kommunal tjenesteproduksjon i egen kommune, er en brøkdel av de sanne samfunnsøkonomiske kostnader. Årsaken til dette er at tjenestene finansieres ved en felles skatt og utgiftene deles på alle kommuner. Hver representant presenterer deretter dette optimale tilskuddsnivå som sitt forslag for egen kommune og alle representantene stemmer for hverandres forslag. Resultatet blir en politisk likevekt karakterisert ved et for høyt nivå på kommunale utgifter og en for høy nasjonal skattesats. Dette er et parallelt problem med «almenningens tragedie» som oppstår ved utnyttelse av en felles naturressurs. Problemstillingen kan overføres til et kommunestyre, der vi har representanter for ulike interessegrupper. Analogien består i at ingen av egeninteresse vil ta hensyn til de problemer deres beslutninger har for almenheten. Dette er et vanlig incentiv-problem.

Det er derfor et innebygget incentiv for ekspansjon av den kommunale tjenesteyting og omfordeling som en naturlig konsekvens av at tjenestene er kollektivt finansiert og at det er rivalisering mellom grupper med hensyn til bruken av tjenestene. Lokale myndigheters evne til å tilpasse seg endrede sosio-økonomiske forhold blir således begrenses av karakteristika som er en innebygget del av en tjenesteproduksjon som baseres på en fast finansiell forpliktelse knyttet til kommunens innbyggere – typisk i form av skatter så som eiendomsskatt og skatt på inntekt.

Brukerbetaling vil potensielt kunne gi to effektivitetsgevinster i en slik sammenheng. For det første vil brukerbetaling føre til et større samsvar mellom tjenesteverdi og den marginale kostnad som interessegruppen står overfor. Det vil si at den politiske beslutningsprosess bedres i samfunnsøkonomisk forstand. Dersom det med utgangspunkt i en slik nytte-kostnadsvurdering blir vedtatt å bygge ut en gitt tjeneste, vil brukerbetaling videre føre til at interessegruppen i sterkere grad føler behov for å få «valuta for pengene», det vil si at det blir både et brukerpress og et politisk press fra interessegruppen for at tjenesten skal utføres effektivt.

4.3.4.2 Brukerbetaling justert ut fra eksterne virkninger

For at man skal realisere effektiv ressursallokering i kommunal sektor skal rene offentlige (kollektive) goder fullt ut finansieres ved subsidier, mens rene private goder fullt ut skal finansieres ved hjelp av brukerbetaling. I andre tilfeller kan betalingen justeres i henhold til omfanget av positive eksternaliteter (subsidie) eller for negative eksternaliteter (avgift). Det generelle prinsipp er at brukerbetalingen skal reduseres (økes) ved et subsidie (avgift) tilsvarende den marginale samfunnsøkonomiske verdi av den eksterne nytte (tap) som kan knyttes til bruken av tjenesten. For eksempel kan vi tenke oss at buss- eller togtransport blir subsidiert dersom økt bruk av kollektive transportmidler fører til redusert privatbilisme og derigjennom mindre kødannelse og forurensing. Et annet eksempel er kommunale fritidsklubber. Dette er en tjeneste som kommunen selv velger om den vil tilby. Siden dette er en kommunal aktivitet som kan gi eksterne virkninger i form av et bedre ungdomsmiljø og oppvekstmiljø er det gode grunner for at denne aktiviteten subsidieres. Siden et slikt tilbud også kan bidra til redusert kriminalitet er det også et argument for statlig subsidiering siden dette er en effekt som også virker inn på de statlige budsjetter.

Fortrengningspris er et eksempel på prinsippet om optimal prising anvendt i en spesiell situasjon. Betaling basert på fortrengningsprinsippet settes i utgangspunktet slik at den enkelte møter den pris som tilsvarer den kostnad eller ulempe som ens egen bruk påfører andre. Et eksempel er høye parkeringsgebyrer for bilister som kjører inn til sentrum eller særlig høye bompenger i rush-tiden. For mange kommuner kan det imidlertid tenkes at den primære målsettingen ved å innføre slik former for brukerbetaling være å skaffe seg en sikker inntektskilde der kommunen på «kjøpet» får positive allokeringsmessige effekter.

I praksis er imidlertid positive og negative eksternaliteter ekstremt vanskelig å estimere. I slike tilfeller vil politikere og byråkrater gjerne ty til «tommelfingerregler» eller basere seg på det som ut fra en subjektiv vurdering oppfattes som «rimelig». I hvilken grad eksistensen av positive og negative eksternaliteter kan påvirke utformingen av brukerbetalingen avhenger også av andre faktorer. Viktigst er kanskje priselastisiteten. Sagt på en annen måte, en brukerbetaling har svært begrensede allokeringsmessige effekter dersom etterspørselen i liten grad påvirkes av prisendringer. Det mest interessante spørsmålet i en effektivitetsmessig sammenheng vil da være det relative dødvektstap knyttet til alternative finansieringsformer.

4.3.4.3 Brukerbetaling tilpasset omfordelingsbetraktninger

Mens brukerbetalingen kan justeres ut fra en vurdering av eksterne virkninger, kan betraktninger om like muligheter for tilgang til de kommunale offentlige tjenestene påvirke prispolitikken. Dersom brukerbetalingen for en kommunal tjeneste eksempelvis er utformet som en lik pris for alle vil dette svi mest for lavinntektsgrupper, ved mangel på nære substitutter og uelastisk etterspørsel. Økt bruk av brukerbetaling vil således kunne være i konflikt med *fordelingspolitiske* målsettinger. Spørsmålet er om effektivitet i bruken kan la seg kombinere med fordelingspolitikk gjennom utformingen av prissystemet.

Fordelingspolitiske målsettinger realiseres ofte gjennom selve utformingen av brukerbetalingen, og da ofte gjennom å gjøre betalingen inntektsavhengig. Dersom de kommunale myndighetene mener at det er viktig at lav-inntektsgrupper ikke skal utelukkes fra å benytte kommunale tjenester der det innføres brukerbetaling, kan den altså velge å la prisene subsidieres på ulike vis. En vanlige metode er å benytte seg av *inntektsgraderte priser*, der størrelsen på subsidien krever en fastlegging av brukernes inntekt og formue (såkalt behovsprøving, se Theisen og Johnsen (1992)

for en oversikt). Et annet alternativ er å gi fritak eller rabatter uavhengig av inntekt og i stedet knytte subsidieringen til visse grupper av konsumenter, så som barn, studenter, pensjonister o.s.v. Slike *kategoriske subsidier* er enten en grov form for behovsprøving, eller de reflekterer en vurdering om at enkelte grupper fortjener en særskilt status. For eksempel kan pensjonister få rabatt på bussen fordi det antas at de har lav inntekt, eller fordi man tror at de fortjener fritak (selv om de er velstående) rett og slett på grunn av alderen. En annen form for skjerming, og som er vanlig i helsesektoren, er å innføre en *øvre grense* for brukerbetalingen slik at kostnader ut over dette dekkes av det offentlige.

Et annet problem knyttet til subsidierte priser ut fra omfordelingsbetraktninger er de administrative kostnadene knyttet til å vurdere behov. Men det oppstår også et informasjonsproblem: Vi kan risikere å støtte de som ikke har behov for støtte eller å ikke støtte de som har behov for støtte. Dette vil særlig kunne være tilfelle ved kategoriske subsidieordninger.

Enkelte vil hevde at heller enn å benytte subsidierte priser bør det innføres ulike former for kontantstønad siden dette vil gi et høyere velferdsnivå for den som mottar stønaden gjennom økte valgmuligheter i konsumet. Myndighetene, og skattebetalerne som finansierer de ulike støtteordningene kan imidlertid tenkes å ha visse betenkeligheter ved dette siden stønaden kan benyttes til andre formål enn den var tiltenkt. En måte å løse dette problemet på er å innføre informasjonsavsløringsmekanismer. Følgende eksempel illustrerer poenget: Alle ønsker en kontantstønad, både trengende og andre, men det er bare de trengende som vil stille seg i suppekø. Gitt at myndighetene ønsker å ha brukerbetaling kombinert med en form for sosial profil, kan man tenke seg kombinasjoner av subsidierte priser og kontantstønad. Målsettingen er å redusere noe av informasjonsproblemet som er knyttet til kontantstønad og å øke fleksibiliteten i konsumet som subsidierte priser gir opphav til på grunn av at subsidien ofte er knyttet til bruken av en bestemt tjeneste, og gir brukerne liten valgfrihet. Tildeling av *verdikuponger* («vouchers») er et eksempel på et redskap som har en slik målsetting.[73]

Et annet interessant alternativ, og som burde utredes nærmere med hensyn til muligheten til å oppnå både effektiv ressursutnytting og fordelingspolitiske målsettinger, er å benytte ikke-linære (to-delte) brukerpriser etter modell fra for eksempel telekommunikasjon. Vi tenker oss da at prisen settes lik marginale brukerkostnader, mens gjennomsnittsprisen utjevnes ut fra likhetsbetraktninger gjennom å gjøre fastdelen (abonnementsprisen) inntektsavhengig.

Et annet viktig forhold knyttet til inntektsavhengige brukeravgifter i kommunal sektor er at dette vil øke den effektive marginalskatten. Samspillet mellom skatt på inntekt og formue, inntektsgraderte brukeravgifter og ulike sosiale stønadsformer kan da resultere i en marginalskatt på over 100 prosent, og føre til det som benevnes en fattigdomsfelle («poverty trap» i engelskspråklig litteratur, se f.eks. Dilnot og Stark (1986), Bailey (1995) eller Rønsen og Strøm (1991)).[74] Dilnot og Stark gir et eksempel på fattigdomsfelle i det britiske systemet på den tiden:

> «The poverty trap in its most extreme form affects families in work who would find themselves worse off if they earned an extra £1. In this form it can only affect families with children who pay income tax and National Insurance, and receive Family Income Supplement (FIS) and Housing Bene-

73. En diskusjon av verdikuponger finnes for eksempel i Rosen (1992), Hansen og Keiding (1991) og Lacasse (1992).
74. Vi kjenner ikke til noen nyere analyse av fattigdomsfelle-effekter relatert til norske forhold, og som f.eks. inkluderer effekter av inntektsgraderte barnehagesatser og andre inntektsbaserte stønadsformer.

> fit. An extra £1 of earnings can lead to a 30p increase in income tax, a 9p increase in National Insurance contribution, a 50p reduction in entitlement to Family Income Supplement, and a 21p reduction in entitlement to Housing Benefit – a total of £1.10.»(side 1-2).

Rønsen og Strøm (1991) ser på innelåsningseffekter av trygdeordninger relatert til enslige mødres tilpasning på arbeidsmarkedet med utgangspunkt i de ordninger som fikk virkning fra og med 1990, og er basert på resultatet av en spørreundersøkelse foretatt høsten 1990. De skriver i sin konklusjon at:

> «Enslige mødre mottar overgangsstønader og ekstra barnetrygd. Dette gir de enslige mødrene arbeidsfrie inntekter. I analysen vår har vi funnet relativt streke inntektsvirkninger på arbeidstilbudet for enslige mødre. De arbeidsfrie inntektene bidrar til lav yrkesdeltagelse og lav arbeidsinnsats, gitt jobb. Gifte kvinner har også arbeidsfrie inntekter i form av barnetrygd. Men viktigst for dem er trolig mannens nettoinntekt. I denne gruppen finner vi derimot ikke spor av inntektseffekter i arbeidstilbudet, og de arbeidsfrie inntektene utgjør dermed ikke noen bremsende virkning på arbeidstilbudet.»(side 29).

Skjæringsflaten mellom statlig beskatning og inntektsgraderte kommunale brukerbetalingssystemer utgjør således et argument for statlig koordinering av form og omfang av brukerbetaling i kommunal sektor. I tillegg til at det altså er en del praktiske problemer knyttet til inntektsavhengige brukerbetalinger i kommunal sektor, kan det også reises et prinsipielt spørsmål om kommunen gjennom prisingen av de kommunale tjenestene skal drive fordelingspolitikk. Dersom det er staten som mest effektivt styrer fordelingspolitikken gjennom skatte- og trygdesystemet, kan det bidra til å redusere behovet for inntektsavhengige priser på kommunale tjenester. Det betyr igjen en arbeidsdeling der kommunen ivaretar effektivitetsmessige målsettinger med hensyn til dimensjonering og bruk, mens staten ivaretar fordelingspolitikken.

4.3.4.4 Brukerbetaling tilpasset den institusjonelle ramme

Enkelte vil se økt utnyttelse av brukerbetaling som et forsøk på å *etterligne* de frie markedskrefter, dvs. å la etterspørselen og betalingsviljen være styrende for tilbudet. En slik betraktningsmåte er på sett og vis en logisk konsekvens av en sterk vektlegging av økonomisk effektivitet. Men det kan hevdes at hovedproblemet med effektivitetsrasjonalet for brukerbetaling ikke er den tilsynelatende konflikt mellom likhet og effektivitet, men heller den manglende evne til å teoretisere hva som er det *offentliges natur*.

Basert på praksis i henholdsvis USA og Storbritannia peker Bird (1976) og Prest (1982) på den sterke kontrasten mellom prisingsprinsipper for offentlige tjenester i teori og i praksis. Noe av grunnen til dette kan være at regler og prinsipper for brukerbetaling ikke ganske enkelt kan overføres utilpasset fra et markedssystem til et ikke-markedssystem, rett og slett fordi målsettingene med virksomheten er så vidt forskjellig, f.eks. henholdsvis profittmaksimering og å sikre lik tilgang til tjenestene. Dette betyr at utformingen av brukerbetalingen må være tilpasset målsettingen ved den offentlige tjenesten der de implementeres.

For eksempel kan helse-, sosial- og trygdetjenester tilfredsstille effektivitetskriteriet for en brukeravgift i den forstand at det dreier seg om en identifiserbar og ekskluderbar tjeneste som tilbys i en begrenset mengde og som er av verdi for brukeren. Men dette er tjenester som betraktes som en del av et sosialt forsikringssystem og som av den grunn skattefinansieres. Eksempelvis vil et kommunalt overnatting-

stilbud for uteliggere tilfredsstiller effektivitetskriteriet. Men igjen må man vurdere den rolle tjenesten er tenkt å spille i offentlig sektor. Dersom *målsettingen* med tjenesten er et tilbud til fattige heller enn noe som eksempelvis er knyttet til økonomisk effektivitet, vil det være mest hensiktsmessig å tilby tjenesten i form av «naturalia». Det vil si at en subsidiering av tjenesten via skattesystemet er det riktige. Brukerbetaling i sektorer som er en del av det sosiale forsikringssystem kan således konseptuelt betraktes som å bestå av to deler: Den første delen kan betraktes som en form for *egenandel*, og har samme funksjon som egenandeler i private forsikringssystemer, der vi generelt har en avveining mellom forsikring og incitamenter. Den andre delen av en brukerbetaling i disse sektorene kan baseres på en betraktning ut fra hva det offentlige overtar av den enkeltes utgifter. Ved et sykehusopphold kan dette eksempelvis dreie seg om kostbesparelse i hjemmet. Brukerbetaling i et ellers skattefinansiert sosialt forsikringssystem ut over det som kan knyttes til disse to delene, vil med stor sannsynlighet føre til utviklingen av et privat forsikringsmarked. Dermed har det blitt gjennomført en finansieringsomlegging som reduserer det offentliges skatteinntektsbehov, men som også har fordelingsmessige virkninger, og der totalvirkningen på ressursbruken i den aktuelle tjenesten er usikker.

Videre står en «blåøyd» forhåpning om en effektivitetsgevinst ved brukerbetaling i kontrast til en institusjonell forklaring på *ineffektivitet* basert på transaksjonskostnader (se f.eks. Williamson (1986)) og en mer generell forklaring innen politisk økonomi basert på interessegrupper (se f.eks. Olson (1986)).

Transaksjonskostnadene knyttet til å fullt ut definere og håndheve eiendomsrett er vanligvis så store at det vanligvis vil være praktisk umulig å utforme komplette kontrakter, dvs. kontrakter som dekker alle tenkelige utfall. En slik hindring kan være til hinder for enkelte markedstransaksjoner, og kan resultere i at enkelte varer eller tjenester produseres internt i organisasjon. Teorien kan medvirke til å forklare hvorfor bedrifter og selskap eksisterer, dvs. hvorfor ikke alle transaksjoner skjer i markedet. Dette er en forklaring som står i kontrast til hypotesen om at selskap dannes for å kontrollere og manipulere markedet. Williamsons syn er at et selskap er et effektivitetsmessig instrument nødvendiggjort ut fra markedets manglende evne til å definere og håndheve eiendomsrett.[75] Direkte sammenligning mellom kommunal tjenesteyting og idealisert og abstrakt markedsproduksjon blir således en overforenkling. Den påståtte effektivitetsgevinst er følgelig også overdrevet.

Videre er det slik at brukerbetaling og den aktuelle utforming bestemmes som et resultat av en *politisk/byråkratisk* beslutningsprosess. I offentlig sektor (men ikke bare der) kan vi godt tenke oss at økt produksjon medfører større budsjett, større budsjett gir større prestisje og privilegier, makt og mer i lønningsposen for byråkratiets ledere. Ved byråkratimakt er det for enkelt å tro at det å introdusere brukerbetaling i kommunal tjenesteyting vil kunne gi de store og umiddelbare effektivitetsgevinster. Det har vært hevdet at byråkratiets ideelle utforming av en brukerbetaling ikke vil påvirke dets evne til å produsere for mye til en for høy kostnad (se f.eks. Lee (1991)). Brukerbetaling har således potensialet i seg til å bidra til bedre ressursallokering, men gjør lite for å redusere problemene ved at en gitt produksjon skjer ved for høye kostnader, og som potensielt er av større betydning enn ineffektiv ressursallokering.

Målsettingen om økt økonomisk effektivitet i offentlig sektor krever således en mye mer sofistikert tilnærming enn bare å introdusere brukerbetaling basert på

75. I følge Williamson taler spesialiserte investeringer («asset specificity») og irreversibilitet («sunk cost») for vertikal integrasjon heller enn separasjon og avhengighet av leveranser fra det eksterne marked – ikke minst på grunn av problemet med å utforme fullstendige kontrakter.

inkrementelle kostnader ved å tilby tjenesten, justert for eventuelle eksterne virkninger eller omfordelingsmessige målsettinger. Økt bruk av brukerbetaling i finansieringen av offentlig virksomhet vil ikke redusere behovet for å ha et sterkt fokus på effektiviteten – og hvordan virksomheten er organisert – i offentlig sektor. Det er ikke nødvendigvis slik at *produksjonen* av tjenesten skal være offentlig selv om *finansieringen* er det. Det er viktig å skille mellom statens ansvar for forsyningen bl.a. gjennom prispolitikken, og statens rolle som produsent. Argumenter for det første er ikke nødvendigvis argumenter for det andre. For en gitt tjeneste må man altså vurdere den institusjonelle rammen betalingen er tenkt innført i, hvilken rolle tjenesten spiller i offentlig sektor, hvem tjenesten er rettet mot, om effektivitetsmessige målsettinger kan oppnås på andre måter eller om brukerbetalingen må kobles med andre tiltak også på tilbudssiden.[76]

4.3.4.5 Budsjettmessige implikasjoner

Brukerbetaling kan endre *budsjetteringsprosessens karakter*, og *konkurranse* mellom budsjettposter. Men fastsettes omfang og innhold i de ulike kommunale tjenestene *uten* referanse til inntekter fra brukerbetaling, er den budsjettmessige disponering av slike inntektene uten interesse i en effektivitetsmessig sammenheng. På den annen side, dersom brukerbetalingen for en kommunal tjeneste er effektivitetsmotivert, bør dette også påvirke kommunal ressursdisponering, dvs beslutninger med hensyn til å vedlikeholde, øke, eller redusere det kommunale tjenestenivå. En side ved brukerbetalinger, og som kan ha betydning for ordningens evne til å realisere effektivitetsmessige målsettinger, er således hvordan de inntekter som bringes inn blir behandlet i budsjettsystemet. Inntekter fra brukerbetaling kan grovt sett behandles på tre ulike måter:

– Inntektene øremerkes til den aktiviteten som genererer pengestrømmen;
– Inntekter fra brukerbetaling betraktes som ordinære offentlige inntekter; og
– Inntektene fra brukerbetaling inngår i et rullerende fond.

Det er ikke uvanlig at inntektene fra brukerbetaling øremerkes til den aktivitet eller enhet som generer inntektene. I teknisk forstand kan dette skje gjennom netto-budsjettering, dvs. at enheten kun står ansvarlig for differansen mellom inntekter og utgifter (dekningsbidraget) i det enkelte budsjettår. Det vil igjen si at enheten innenfor det enkelte budsjettår kan benytte inntektene fra brukerbetaling uten formell godkjenning fra kommunens administrative og politiske ledelse.

En av grunnene til at man knytter inntektene fra brukerbetaling til den enheten som genererer dem kan være at enheten skal ha større *interesse* i å generere denne type inntekter. Netto-budsjettering vil nødvendiggjøre et nærmere forhold mellom tilbyder og den som betaler for tjenestene på grunn av behovet for å tilpasse utgiftene til inntektene. Dette kan føre til økt vektlegging på kostnads-basert regnskapsføring, noe som igjen kan føre til et rimeligere pris eller avgiftsnivå. Netto-budsjettering kan også virke disiplinerende dersom mottageren av en tjeneste kan redusere etterspørselen når økte kostnader veltes over på brukerne via økte brukerbetalinger.

En annen grunn kan ligge i at en tjeneste som ytes av en uavhengig enhet og som knyttes til en uavhengig inntektsstrøm er beskyttet fra generelle budsjettilpasninger. Peterson, Humphery og Miller (1981) har vist at vann- og kloakktjenester som ytes av selvstendige enheter blir vedlikeholdt bedre, har høyere reinvestering-

76. Et eksempel på et slike tiltak er (trussel om) konkurranseutsetting (se f..eks. Kjerstad og Kristiansen (1996)), innføring av «benchmarking» eller vurdering av beste-praksis, jf. Hagen (1992a).

stakt i nytt utstyr og har høyere brukerbetaling enn tjenester som ytes som en del av det generelle offentlige budsjettet. Dersom det er grunn til å tro at det i løpet av den daglige budsjetteringsprosess er slik at visse typer utgifter tenderer til å bli utsatt (så som vedlikehold), så vil et uavhengig tjenesteområde med myndighet til å gjennomføre prising som sikrer full kostnadsdekning være i det offentliges interesse.

Under netto-budsjettering skapes et incentiv for ledelsen til å øke inntektene for å dra nytte av et mulig høyere utgiftsnivå. På samme vis vil enheten ha større *fleksibilitet* med hensyn til å møte endret etterspørsel; en økning i etterspørselen med tilhørende utgiftsøkning vil oppveies (helt eller delvis) av de økte inntektene. En slik ordning vil også kreve jevnlig revisjon av satsene for brukerbetaling. Netto-budsjettering vil også nødvendiggjøre en mer nøye vurdering av investerings- og driftskostnader, noe som igjen vil kunne lette effektivitetsvurderinger gjennom en vurdering av relative endringer i kostnader og inntekter over tid.

På den annen side kan det ved netto-budsjettering være et problemet å få en realistisk vurdering av virksomhetens inntekter. Virksomhetens ledelse og ansatte har et klart incentiv til å gi konservative estimater på inntektssiden, noe som kan resultere i et høyere netto tilskudd og/eller høyere brutto utgifter. Et tilknyttet aspekt går på mulighetene til å kontrollere misbruk av den *monopolmakt* som enheten måtte inneha. Det vil si at det er et klart behov for å ha formelle kontrollmekanismer som kan hindre misbruk av evnen til å generere inntekter i en situasjon der enheten er den eneste som tilbyr tjenesten. Det er med andre ord nødvendig å skille mellom situasjoner der kommunale enheter tilbyr sine tjenester eller produkter i et kompetitivt marked og situasjoner der de opptrer i et monopolisert marked. I den første situasjonen kan enheten gis en stor grad av frihet både med hensyn til å fastsette nivå, og med hensyn til å benytte inntektene fra brukerbetaling. I en monopolsituasjon må myndighetene institusjonalisere effektive kontrollsystemer som forhindrer misbruk av monopolmakt.

Ulike modifikasjoner i netto-budsjetteringsprinsippet kan avhjelpe noen av de problemene som er nevnt over. For eksempel kan avdelingen gis tillatelse til å øke kostnadene i forhold til budsjett innenfor en viss ramme, f.eks. 5 prosent, dersom dette kan motsvares av økte inntekter (se f.eks. OECD (1990)). Adgang til å overføre penger fra ett år til et annet kan også bidra til å sikre mer effektiv utnyttelse av pengene. Man kan unngå at en avdeling «panikkhandler» mot slutten av året for å unngå at bevilgede penger blir inndratt. Et annet alternativ – og egentlig en variant av øremerking – er at inntektene knyttes til et *rullerende fond*. Rullerende fond har vært brukt i ulike land i ulike sammenhenger. En definisjon og omfang av rullerende fond finner vi i Auditor General of Canada (1995):

> «A revolving fund is a «revenue re-spending authority». Once Parliament authorizes a revolving fund for an organizational unit of the government, the managers of that unit can respend its revenues on an ongoing basis for approved purposes and within agreed limits. About $4.3 billion dollars flow through revolving funds each year. Most of this amount is for internal support services for the government. A small but growing part is for units that serve the public.»(kapittel 24>).

En annen måte å betrakte rullerende fond på er som en bank-konto eller en løpende kreditt. Gjennom et rullerende fond vil inntekter avsettes mot kostnader *over* tid. Et slikt fond kan på sett og vis betraktes som en mellomting mellom en ordinær kommunal avdeling og kommunal forretningsdrift – for eksempel i et aksjeselskap. I følge OECD (1990) er slike fond særlig velegnet i situasjoner der; inntektene fullt ut skal dekke kostnadene; inntektene og/eller utleggene gjelder for mer enn det enkelte budsjettår; aktiviteten som skal finansieres skiller seg i liten grad fra vanlige

kommersielle driftsformer og kan skilles klart fra aktiviteter som finansieres på annet vis; inntektene kan direkte relateres til kostnadene; og at størrelsen på aktiviteten er stor nok til å rettferdiggjøre en separat myndighet. Målsettingen med et rullerende fond må være å bidra til at ledelsen gjennom det lengre tidsperspektiv et slikt fond har, får et sterkere fokus på kostnader, produktivitet og det å tilfredsstille kundene. Den regnskapsmessige side ved et slikt fond vil bidra til bedre informasjon og synliggjøring av innsatsen. Erfaringene med slike fond synes gode med hensyn til kundefokus mens erfaringene med kostnadsnivå og produktivitet er mer blandet, f.eks. skriver Auditor General of Canada (1995) at:

> «We found reasonably strong evidence that revolving funds do help to shift attention to customer needs. Empirical data on productivity and costs, however, send a more mixed message».

Slike fond kan altså ha sine positive sider, men det synes rimelig å tro en del av de innvendingene som kan reises mot netto-budjsettering også gjelder her, f.eks. behovet for å kontrollere virksomheten dersom den er i stand til å utøve en eller annen form for monopol-makt. La oss igjen sitere Auditor General of Canada (1995):

> «Proponents of revolving funds acknowledged that their use might give rise to side effects such as the following: they might be used to circumvent parliamentary authority; they might cause people to put the goals of their individual units before those of the government as a whole; and instead of improving performance they might be used to pass on excessive costs due to inefficiency, by charging users higher prices».

Andre forhold, som kanskje veier tyngre for enkelte, er reduserte muligheter for parlamentarisk kontroll over utgiftssiden for enkelte offentlige aktivitetsområder, særlig når inntektene overstiger de opprinnelige anslag, og kan benyttes til å øke kostnadssiden. Vi må videre huske på at brukerbetaling i enkelte sammenhenger ikke bare er tiltenkt å dekke de kommunale kostnadene ved å tilby tjenesten, men også skal dekke eksterne kostnader. Dette kan være kostnader som påløper for hele samfunnet eller av parter som utilsiktet blir påført kostnader som en konsekvens den kommunale tjenesteyting. En slik brukerbetaling vil altså reflektere kostnader ut over de som er reflekteres i enhetenes kostnadsnivå. Det resulterende overskudd bør følgelig heller ikke tas som en indikasjon på at enhetens tjenestenivå skal økes. Faktisk skal ikke avdelingen beholde dette overskuddet i det hele tatt siden det reflekterer kostnader båret av andre. Normalt vil det være vanskelig å kompensere de som bærer disse kostnadene. Derfor vil det vanligvis være slik at dette overskuddet inngår som en del av kommunens øvrige inntekter.

Dessuten vil netto-budsjettering gjøre det vanskeligere å sette opp budsjettet som et uttrykk for *overordnede utgiftsmessige målsettinger*. Det «klassiske» syn på brukerbetaling er således at inntektene betraktes på linje med andre kommunale inntekter (f.eks. skatteinntekter), dvs. at det er ingen knytning mellom de inntektene som genereres via brukerbetalinger og de midler som kanaliseres til den aktiviteten som generer inntektene. Med andre ord er prioriteringen med hensyn til budsjettmessige allokeringer uavhengig av hvordan de ulike aktiviteter er finansiert. Dette «klassiske» syn kan være særlig hensiktsmessig dersom det primære mål med brukerbetaling enten er å generere inntekter (redusere budsjettunderskudd) eller å redusere etterspørselen etter visse kommunale tjenester. Denne tilnærmingen kan imidlertid være problematisk dersom formålet med brukerbetaling er å eksponere offentlig sektor for «markedskreftene», dvs. å øke effektiviteten på tilbuds- og etterspørselssiden av kommunal tjenesteproduksjon. Ved at man ikke knytter inntektene

til tjenesteproduksjonen, vil den «klassiske» tilnærmingen ikke lykkes i å gi incentiver til øket effektivitet eller å sanksjonere dårlig effektivitet. Dersom en kommunal tjeneste kan produsere offentlige tjenester og pådra seg kostnader helt isolert fra inntektssiden, kan målsettinger om kostnadsdekning lettere kompromitteres og tilbudet vil lettere være i lite samsvar med etterspørselen. Dessuten, dersom en enhet kan pådra seg kostnader uten at det er en referanse til salg eller inntekter legges det i liten grad press på ledelsen til å generere inntekter. Svikt på inntektssiden blir i liten grad straffet.

Vi kan avslutte denne diskusjonen med å påpeke et viktig forhold: Desto mindre brukerbetaling påvirker beslutninger med hensyn til å tilby mer eller mindre av en gitt tjeneste, desto mindre vil beslutninger med hensyn til den budsjettmessige disponering av brukerbetalingene påvirke effektiviteten i kommunal sektor. Vi kan imidlertid merke oss at det sentrale ikke er selve den budsjettmessige, eller regnskapsmessige, disponering – det vil si om brukerbetalingen øremerkes, inngår i et rullerende fond eller inngår som en del av de øvrige kommunale inntekter – men relasjonen mellom inntekter og *beslutninger* om tjenestenivå og -innhold.

4.3.4.6 Reguleringsmessige sider ved brukerbetaling

Mens vi tidligere har diskutert aspekter ved brukerbetaling som primært berører kommunen vis a vis dens innbyggere kommer vi her inn på den siden av brukerbetaling som berører kommunesektoren vis-à-vis sentrale myndigheter – det vi kan benevne den reguleringsmessige side. Det er flere interessante reguleringsmessige aspekter ved brukerbetaling i kommunesektoren, og det er to statlige hensyn som primært vil søkes ivaretatt. For det første er det fordelingsaspekter mellom personer og mellom regioner (kommuner). For det andre er det incitamentsvirkningene ved at kommunale betalingssystemer samvirker med statlige.

Vi kan si at det er statens ansvar – på ulike vis – å sørge for et noenlunde likt tjenestetilbud innenfor visse sektorer på tvers av kommunegrenser. Eksempler er skole og helse. Her er det klart bestemt i lov at kommunene skal gjennomføre bestemte tiltak eller opprettholde bestemte typer av virksomhet. Her er det ingen valgfrihet for kommunene når det gjelder spørsmålet om oppgaven skal gjennomføres, men det vil selvfølgelig være en viss frihet når det gjelder detaljer om *hvordan* oppgaven skal løses. I den grad det er hensiktsmessig å innføre brukerbetaling på slike områder kan det synes rimelig at staten – på samme vis som at den legger rammene for virksomheten – også legger rammene for brukerbetaling for å unngår store variasjoner i betalingen mellom kommuner. Dette er i tråd med prinsippet om horisontal likhet, dvs. at like personer skal behandles likt uavhengig av hvilken kommune de bor i.

På andre områder er det bestemt i lov at kommunene skal opprettholde et visst minimum av virksomhet eller tjenesteyting på ett område, samtidig som den selv kan velge om den vil yte mer enn det minimum som loven fastsetter. Videre er det en lang rekke områder hvor kommunene selv tar initiativet og løser oppgaven uten at det står noe i lover og regler om det og uten noen form for inngrep eller støtte fra statens side. Her synes det rimelig at kommunen har større frihet til å fastlegge satser og omfang av brukerbetaling. Visse forbehold bør imidlertid tas. For det første vil det kunne være slik at virksomheten utøves på områder der kommunen har tilnærmet monopol eller kan utøve monopolmakt. I den grad kommunesektoren ikke selv er i stand til å utøve selvjustis, kan det argumenteres for statlig kontroll og inngripen. For det andre vil det kunne være at tjenesten er rettet mot innsatsfaktorer som er mobile, f.eks. kapital eller arbeidskraft. For å sikre at kommuner ikke underbyr hverandre for å tiltrekke seg slike faktorer kan det være hensiktsmessig at

staten pålegger kommunesektoren å anvende visse prisingsprinsipper ved tjenester som er rettet mot slike faktorer.[77] Et eksempel på dette er kommunal tilrettelegging av tomteareal, der det på dette grunnlag kan hevdes at kommunen skal legge de faktiske tilretteleggingskostnader til grunn. For det tredje vil staten fortsatt være opptatt av om slik lokal frihet på noe vis gir incitamentsvirkninger som integrerer med ulike statlige betalingsystemer. Dette har vi vært inne på tidligere: I den grad kommunen ønsker å drive fordelingspolitikk på egen hånd kan samspillet mellom skatt på inntekt, inntektsgraderte brukeravgifter og ulike sosiale stønadsformer, resultere i en marginalskatt på over 100 prosent, og føre til det som i litteraturen benevnes en fattigdomsfelle («poverty traps»). Et annet reguleringsmessig forhold knytter seg til inntektssystemet. Inntektsutjevningen omfatter skatt på inntekt og formue. Det vil si at eiendomsskatt og eventuelle inntekter fra brukerbetaling ikke vil påvirke inntektsutjevningen. Kommuner med lave skatteinntekter – men med gode muligheter til å innføre brukerbetaling – vil da kunne komme godt ut av inntektsutjevningen og opprettholde et relativt høyt kommunalt tjenestenivå. En mulig tilnærming til dette spørsmålet kan være at i den grad kommunen lar inntektene fra brukerbetaling budsjettmessig inngå som en del av kommunens alminnelige inntekter bør dette også få konsekvenser for inntektsutjevningen. Problemet med en slik tilnærming er at inntektene fra brukerbetaling ikke bare vil knytte seg til utgiftene med å produsere tjenesten men også kan reflektere eksterne kostnader ved tjenesteproduksjonen. Videre; dersom inntektsutjevningen ble påvirket av kommunens bestrebelser for å skaffe seg alternative inntektskilder, vil dette kunne påvirke incentivene til å skaffe seg slike alternative inntektskilder, eller å sette igang brukerfinansierte aktiviteter som er i kommunens interesse. Alternativt vil det gi kommunen et sterkt incentiv til å øremerke inntektene til den inntektsgenererende virksomhet, opprette rullerende fond eller til og med overføre aktiviteten til et separat selskap.

3.5 Skatt på formue

For tiden svares formuesskatt til kommunen av den del av formuesskattegrunnlaget som overstiger kroner 120 000, med en flat sats som *kommunen kan fastsette* fra 0,4 til 1 prosent. Aarbakkegruppen gikk i NOU 1989: 14, inn for å oppheve formuesskatten for juridiske personer med en tosidig begrunnelse; for det første fylte ikke formuesskatt for selskaper en fordelingsfunksjon, og for det andre innebærer skatt på selskaper dobbeltbeskatning. Vanlig næringsvirksomhet, herunder privat eide kraftforetak fikk på denne bakgrunn opphevet formuesskatten på selskapenes hånd i skattereformen av 1992. Som en del av kraftskattereformen vil formuesskatten også bli fjernet for offentlig eide kraftforetak fra om med 1997. Flertallet i Aarbakkegruppen gikk inn for å opprettholde formuesskatten for fysiske personer. Dette var begrunnet både med siden formuesbeskatningen er en skatt på potensiell kapitalavkastning, mens kapitalinntektsbeskatningen skattlegger realisert avkastning, jf. NOU 1991: 17 (s. 42) så vil formuesbeskatningen i mindre grad enn kapitalinntektsbeskatningen svekke skattyters incentiv til å bruke kapitalen på en måte som gir høyest mulig avkastning før skatt. Utvalget pekte også på at dersom progresjonen i inntektsbeskatningen ble redusert, kunne formuesbeskatningen bli et viktigere fordelingspolitisk virkemiddel.

77. Spørsmålet om hvilke kostnadsfaktorer som skal inngå i en gitt brukerbetalingsordning dukker opp både i forhold til kommunens egen prispolitikk for brukerbetaling, og i forhold til statlig regulering av slike. Det vil føre for langt å gå nærmere inn på dette her, men det kan for eksempel henvises til Scandlan (1995). I en kort artikkel presenterer han hovedpunktene i en mer omfattende rapport som diskuterer dette spørsmålet.

I sin vurdering av formuesskatten uttalte gruppen videre (jf. NOU 1991: 17, s. 49) at et hovedproblem med dagens formuesskatt var knyttet til ulik verdsettelse av de forskjellige aktiva. Utformingen av formuesskatten kunne derfor etter gruppens oppfatning neppe sies å oppfylle verken effektivitets- eller fordelingshensyn. Blant sine forslag til reformer i formuesskatten, la gruppen derfor vekt på en vesentlig mer *lik og konsekvent verdsettelse av formuesobjekter*, samt en *utvidelse av skattegrunnlaget*. Forslagene innebar å knytte formuesverdien opp til markedsverdien der det er mulig, og å gjøre formuesobjekter som ikke var skattepliktige til del av den skattepliktige formuen. Disse forslagene var kombinert med forslag om betydelige satsreduksjoner og ville innebære en reform av formuesskatten i samme retning som inntektsskattereformen, nemlig parallelle satsreduksjoner og grunnlagsutvidelser.

I Norge er eiendomsskatten en verdiskatt på bygninger og grunn hvor eiendomsskattetakst er sjablonmessig fastsatt. Skatten er dermed en formuesskatt avgrenset til disse to aktiva og kommer i tillegg til ordinær formuesskatt. Bygg og grunn blir derfor skattlagt dobbelt, først ved formuesskatten og så ved eiendomsskatten. Når det gjelder den nærmere vurderingen av formuesskatten i kommunal sektor henviser vi derfor til Vedlegg 1 i NOU 1996:20, «Ny lov om eiendomsskatt», der det er valgt en framstilling som tar sikte på å få fram sammenhengen mellom en uniform statlig formuesskatt og lokale variasjoner i kommunale formuesskatter, og til drøftingen av eiendomsskatt i det følgende.

3.6 Eiendomsskatt

I en del kommuner blir det utskrevet kommunal eiendomsskatt. Kommunal eiendomsskatt er regulert i eiendomsskatteloven. Det tilligger kommunestyret å avgjøre om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen. Eiendomsskatt kan utskrives for eiendommer som ligger i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygget på byvis, eller der slik utbygging er igangsatt. Videre kan eiendomsskatt utskrives på verker og bruk, selv om disse ligger utenfor områder som nevnt.

Eiendomsskatten skal være minst 2 og maksimum 7 promille av takstverdien. Takstverdien fastsettes etter særskilte bestemmelser og er ikke den samme som ligningstaksten i inntekts- og formuesbeskatningen av bolig. I det følgende vil vi først se på hva som har vært fremholdt som ulike begrunnelser for eiendomsskatt, og gi en vurdering av ulike sider ved eiendomsskatt som kommunal finansieringsform.

4.3.6.1 Ulike begrunnelser for eiendomsskatt

Eiendomsskatt er en kommunal skatt som utskrives med hjemmel i eiendomsskatteloven, opprinnelig hjemlet i skattelovene av 1911. Det har vært gjennom årene vært gitt ulike begrunnelser for denne skatten, bl. a. som:[78]

- skatt på urealisert verdiøkning;
- virkemiddel for å fremme bedre ressursutnyttelse;
- kompensasjon for offentlige utgifter;
- sikker inntektskilde for kommunene, og;
- en del av et skattesystem bygd på flere forskjellige grunnlag.

Den faglige holdbarheten til de ulike begrunnelser kan variere. En *verdiøkningsskatt* i form av en inntektsskatt på urealisert verdiøkning på fast eiendom forutsetter at det er mulig å fastsette verdiendringen på eiendommen og at det kan skje

78. Basert på en gjennomgang i St. meld. nr. 45 (1995-96) «Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning».

med visse mellomrom for hver enkelt eiendom. Finansdepartementet antok i Ot. prp. nr. 44 (1974-75) at det foreløpig ikke var hensiktsmessig å utvide eiendomsbeskatningen til en verdiøkningsskatt, fordi det ville være vanskelig å fastsette verdiøkningen. Departementet pekte imidlertid på at eiendomsskatten et stykke på vei kan virke som en skatt på selve verdiøkningen, uten at det fører med seg problemer i forbindelse med fastlegging av verdiøkningen.

Med utgangspunkt i en betraktning om at tomtegrunn er en knapp ressurs, har eiendomsskatt vært begrunnet med at skatten kan bidra til at tomter ikke blir liggende *uutnyttet*. Eiendomsskatt som middel til å styre utbyggingsgraden kan ikke antas å ha noen særlig betydning i dag.

I forarbeidene til skattelovene av 1911 ble særlig den nytte grunneiendommene har av forskjellige samfunnsmessige tiltak som pådrar det *offentlige utgifter*, såsom utbygging av vei, vann, kloakk, elektrisitet osv fremhevet. Dette er samfunnstiltak som øker den enkelte eiendoms omsetnings- og nytteverdi, men som medfører betydelige omkostninger for det offentlige. Det ble derfor ansett rimelig at kommunene gjennom eiendomsskatt fikk kompensasjon for omkostningene ved den offentlige aktivitet og utbygging. Denne begrunnelsen er imidlertid ikke særlig relevant i dag, fordi plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr 77 har regler om full refusjon av offentlige utgifter til utbygging av vei, vann og kloakk. Reglene om full refusjon av offentlige utgifter til utbygging av vei, vann og kloakk er dog ikke til hinder for at kommunene fortsatt har anledning til å skrive ut eiendomsskatt på steder som helt eller delvis er utbygget på byvis. Begrunnelsen for dette er i følge Finansdepartementet at eiendomsskatten er begrunnet ut fra andre hensyn enn at skatten skal dekke utgiftene til offentlige tiltak.

Det ble i Ot. prp. nr. 44 (1974-75) også lagt vekt på at kommunene burde stå relativt fritt når det gjelder å benytte de ulike skattegrunnlagene. Eiendomsskatten bidrar til å sikre kommunene sikre *inntektsmuligheter* som gjør det mulig å dekke de kommunale oppgavene. Det kan stilles spørsmål ved om eiendomsskatt er en bedre skatteart for dette formålet enn andre skattearter. I denne sammenheng kan det påpekes at eiendomsskatt er en sikker inntektskilde for kommunen som skattyterne i liten grad kan påvirke, for eksempel ved å ta opp lån på eiendommene. Eiendomsskatten er også mer stabil, fordi den i motsetning til inntektsskatten er lite konjunkturutsatt. Eiendomsskatten er ikke, i motsetning til inntekts- og formuesskatt, omfattet av inntektssystemet til kommunene. Det vil si at økt eiendomsskatt ikke innebærer reduksjon i inntektsutjevnende tilskudd (lavinntektskommuner) eller trekk i kommunenes inntekter (høyinntektskommuner).

I nevnte proposisjon påpekte Finansdepartementet at det kan være en fordel om skattesystemet bygger på flere *ulike skattegrunnlag*. Det ble pekt på at én skatteform i visse tilfeller kan oppveie negative virkninger av en annen skatteform, slik at bruken av flere skatteformer gir en samlet sett mer rimelig beskatning. Eiendomsskatt kan derfor ses på som et supplerende element i et skattesystem som består av skatter og avgifter utlignet på ulike grunnlag. Et viktig kjennetegn ved eiendomsskatt er at skatten er en bruttoskatt, det vil si at det skal svares skatt av eiendommens verdi uten fradrag for gjeld. Eiendomsskatt gir derfor lite rom for skattemessige tilpasninger. Ved formuesbeskatningen verdsettes realaktiva lavt i forhold til finansaktiva, mens gjeld fradras med sitt fulle beløp. En følge av verdsettingsreglene innenfor formuesbeskatningen er derfor at mange betaler lite eller ingen formuesskatt selv om de har en betydelig nettoformue. Disse skattyterne vil imidlertid måtte betale eiendomsskatt, og eiendomsskatt kan fungere som et nyttig supplement til formuesbeskatningen. På den annen side kan det hevdes at eiendomsskatten i mindre grad enn formuesskatten tar hensyn til skatteevne. Dette er det imidlertid tatt et visst hensyn til gjennom adgangen til å innføre bunnfradrag for

boligeiendommer, som ble innført fra og med 1993. Det er kommunen som bestemmer om det skal være bunnfradrag, og størrelsen på dette.

4.3.6.2 Vurdering av eiendomsskatt som finansieringskilde

Et generelt argument i favør av en eiendomsskatt er knyttet til internasjonal mobilitet av kapital og arbeidskraft. I NOU 1989:14 påpekes det at økt økonomisk integrasjon vil føre til at skattegrunnlagene blir mer mobile internasjonalt. Dersom globalitetsprinsippet ble lagt til grunn for beskatningen i de enkelte landene, skulle inntektsbeskatningen være uavhengig av i hvilket land opptjening skjer. Dette skulle eliminere motivet for flyttinger av produksjonsfaktorer mellom land utfra skattemessige formål. Beskatning vil da utelukkende bestemmes av skatteyters bosted, og for å dra nytte av gunstigere skatteregler i andre land må skatteyteren etter dette prinsippet rent fysisk ta opphold i slike land. Resonnementet forutsetter imidlertid at all inntekt opptjent ute blir rapportert til norske skattemyndigheter. Denne forutsetningen er ikke oppfylt i praksis selv om noen få land har inngått avtaler om utveksling av informasjon. Det er derfor rimelig å anta at flytting av kapital mellom land påvirkes av nasjonale skattemessige forhold. Det innebærer at skattebasen blir mer skatteelastisk og at de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning øker. På samme måte som at skattebasen blir mere skattelastisk i en åpen økonomi med fri kapitalmobilitet, blir skattebasen mere skattelastisk mellom kommuner hvis der er kommunale forskjeller i skattleggingen av varer og/eller kapital. Eiendomsskatten kan da ha sin berettigelse fordi det er klare begrensninger på hvor hardt de mest mobile faktorene kan beskattes. Eiendomsskatten innebærer beskatning av immobil kapital. Slik sett vil en utvidet bruk av eiendomsskatt kunne være en fordel ved at den opprettholder den finanspolitisk handlefrihet i en situasjon med lokal beskatningsfrihet.

Et annet argument til fordel for en lokal eiendomsskatt er at den er en sikker inntektskilde for kommunene som ikke kan reduseres ved f.eks. låneopptak fra skattyterens side. Til sammenligning vil f.eks. inntektene fra en generell lokal formuesskatt i stor grad avhenge av hvordan aktiva er finansiert. Inntektsskatten er også mindre stabil fordi den er mer konjunkturutsatt. Videre vil skattyters underskudd i andre kommuner kunne komme til fradrag ved inntektslikningen.[79] Et generelt argument mot eiendomsskatten som ikke bare gjelder ved en lokal eiendomsskatt, er at skatteyterne som må betale eiendomsskatt, ikke nødvendigvis har en løpende inntekt som kan dekke skatten (eiendomsskatten er en bruttoskatt). Dette kan være tilfelle dersom eiendommen er stor og gir liten avkastning samtidig som skattyter har liten annen inntekt. Et slikt likviditetsproblem kan løses ved at skattemyndighetene opparbeider et skattekrav på eiendommen som realiseres når den avhendes eller arves. En annen mulig løsning er innføringen av et inntektsavhengig bunnfradrag. Der er trolig muligheter for skatteplanlegging ved i alle fall den første løsningen, og dette bør utredes nærmere.

En overgang til økt bruk av eiendomsskatter vil trolig føre til at eiendomsskatten i større grad enn i dag kapitaliseres i eiendomsprisene. Slik sett kan eiendomsskatten virke som en engangsskatt på dagens boligeiere fordi de nominelle prisene på fast eiendom vil reduseres med den framtidige skattebelastning. Fordelingsvirkningene av eiendomsskatten må derfor tas hensyn til. Er ønsket å omfordele inntekt fra den eldre til den yngre generasjon, synes eiendomsskatten å være et velegnet fordelingspolitisk instrument.

79. Jf. skatteloven §45 tredje ledd tredje punktum.

4.3.6.3 Fordelingspolitiske konsekvenser av en eiendomsskatt

De fordelingsmessige konsekvensene av en eiendomsskatt vil avhenge av om skatten øker skattebelastningen for fattige i relasjon til rike. Et skattesystem som er progressivt, vil føre til inntektsutjevning ved at det omfordeler inntekt fra rike til fattige. Med progressivitet menes at gjennomsnittsskatten stiger med inntekten. Et progressivt skattesystem har dermed den egenskap at fattige betaler en mindre andel av sin inntekt i skatt enn rike (dette i motsetning til et regressivt skattesystem).

Når det gjelder skattlegging av grunn, vil den fordelingspolitiske profil avhenge av hvorvidt andelen av samlet inntekt som skatteyter oppebærer fra salg/utleie av grunn, øker når inntekten går opp. Hvis andelen stiger, er eiendomsskatten progressiv. Empiriske undersøkelser gjort på amerikanske og europeiske data synes å peke i retning av at eiendomsskatt på land/tomtegrunn er progressiv og dermed bidrar til inntektsutjevning.[80] En studie utført på norske data av Andersen, Hagen og Sannarnes (1993) indikerer det samme for Norge.

En skatt på boliger vil være inntektsutjevnende hvis budsjettandelen husholdningene benytter til boligkonsum går opp når inntekten øker. Er dette tilfelle, vil gjennomsnittsskatten øke for høyinntektsgrupper i forhold til lavinntektsgrupper og eiendomsskatten er dermed progressiv (jf. ovenfor).

Det er uenighet blant økonomer om en eiendomsskatt på boligeiendom virker omfordelende.[81] Uenigheten skyldes valg av inntektsbegrep. Empiriske studier som benytter årlig inntekt hos husholdningene som inntektsgrunnlag, finner at lavinntektsgrupper bruker en større andel av sin inntekt til boligkonsum enn husholdninger med høy inntekt. En forholdsvis entydig konklusjonen blant disse studiene er at eiendomsskatten er regressiv.[82] Det betyr at husholdninger med lave inntekter får økt sin gjennomsnittsskatt i forhold til husholdninger med høy inntekt. En eiendomsskatt på bolig bidrar dermed ikke til inntektsutjevning (snarere det motsatte).

En del empiriske studier er gjort med utgangspunkt i gjennomsnittsinntekt eller normalinntekt for hushold. Det teoretiske fundamentet bak disse studiene er at årlige svingninger i inntekten til et hushold ikke bør påvirke analysen av fordelingsegenskapene.

Kjøp av bolig er en langsiktig investering og inntektsbegrepet som benyttes bør reflektere dette faktum. Mange studier benytter et gjennomsnittstall for inntekt over en periode på flere år for å korrigere for årlige svingninger. Selv om resultatene fra disse studiene til dels er motstridende, er en rimelig fortolkning at husholdningenes boligkonsum er proporsjonal med inntekten (jf. Rosen (1992)). En slik konklusjon innebærer at en eiendomsskatt på hus/bygg verken er regressiv eller progressiv. Det betyr at gjennomsnittsskatten ikke endrer seg mellom inntektsgrupper, og vi kan si at skatten er fordelingsmessig nøytral.

I forbindelse med Ny lov om eiendomsskatt: NOU 1996: 20, ble det foretatt relativt omfattende analyser vedrørende fordelingseffekten av en eiendomsskatt. Beregningene viser at en skatt på bolig mv. i liten grad virker omfordelende mellom husholdningene. Slik sett er analysene på linje med de resultatene som ble funnet ved å benytte gjennomsnittsinntekt eller normalinntekt for hushold: Gjennomsnittsskatten endrer seg ikke mellom inntektsgrupper og skatten er fordelingsmessig nøytral.[83] Beregningene viser også at om en studerer yrkesaktive og pensjonister hver for seg, så endres ikke disse resultatene i særlig grad.

80. Se Aaron (1975) og Yinger (1988).
81. Se Rosen (1992).
82. For referanser til disse studiene, se Rosen (1992), Zodrow (1983) og Aaron (1975).
83. Se NOU 1996: 20, s. 65.

Beregningene som er foretatt i NOU: 1996:20 viser at en skatt på eiendom kan gjøres svakt progressiv med et bunnfradrag. F.eks. er det slik at tar man alle husholdninger under ett og benytter markedsverdier på boliger og et bunnfradrag på 1 million kroner, vil gjennomsnittsskatten for de med høyest inntekt øke med 0,3 prosentpoeng mens gjennomsnittsskatten for de med lavest inntekt øker med 0,2 prosentpoeng. En nærliggende konklusjon fra disse studiene er – gitt de relativt beskjedne utslagene av et stort bunnfradrag – at en skatt på eiendom ikke er velegnet som fordelingspolitisk virkemiddel. Isolert sett taler dette til fordel for eiendomsskatten som en lokal skatt fordi den ikke kommer i konflikt med nasjonale målsettinger i fordelingspolitikken.

4.3.6.4 Eiendomsskatt som brukeravgift

Spesielt i USA har man ment at skatt på eiendom er særlig velegnet som finansieringsform for kommunal tjenesteproduksjon. Det er flere grunner for dette synet. Eiendom er et relativt immobilt skatteobjekt slik at skattekonkurranse ikke representerer noe stort problem på kort sikt. Dessuten – siden etterspørselen etter og tilbudet av eiendom på kort sikt i liten grad påvirkes av skatter – vil en skatt på eiendom gi et lite velferdstap sammenlignet med andre finansieringsformer. Det kanskje viktigste argumentet blant tilhengerne av eiendomsskatten har vært at en eiendomsskatt kan fungere som en brukeravgift eller implisitt pris på alle kommunale tjenester. I fortsettelsen redegjøres det nærmere for dette synet – det såkalte brukeravgiftssynet – og hvilke implikasjoner det har for finansieringen av kommunesektoren.

4.3.6.5 Brukeravgiftssynet

Dersom det er slik at en skatt på eiendom (bygg og grunn) er en pris (brukeravgift) på kommunal tjenesteyting, har dette vidtgående konsekvenser. For det første vil det innebære en tettest mulig sammenheng mellom lokal finansiering og tilbud av tjenester og innbyggernes etterspørsel etter disse tjenestene. Dernest – siden eiendomsskatten er en pris på linje med andre priser i økonomien – medfører en skatt på eiendom ikke et effektivitetstap. En eiendomsskatt blir da den billigt muilge måte å finansiere lokal tjenesteproduksjon på. Dessuten blir det meningsløst å diskutere om en eiendomsskatt kan overveltes på andre aktører i økonomien fordi eiendomsskatten ikke er en skatt i ordets rette betydning, men en pris på linje med andre priser i økonomien som bedrifter og husholdninger betaler frivillig for kommunal tjenesteyting.

Brukeravgiftsynet skriver seg fra midten av 50-årene og den amerikanske økonomen Tiebout.[84] Tiebout utviklet en formell modell for å beskrive hvorledes husholdninger valgte bosted utfra sine preferanser for nivået på kommunal tjenesteyting. I modellen forutsettes det at kommunene tilbyr lokale kollektive goder til husholdningene og at disse finansieres med en koppskatt. De kommunale produksjonskostnadene per capita antas være U-formet. Det innebærer at kostnadene pr enhet først faller når antall innbyggere øker, for så å stige når antall innbyggere øker, grunnet trengsel i konsumet. Det sentrale i modellen er husholdningenes atferd. Tiebout mente at husholdningene lett kunne flytte mellom kommuner, og at valg av bosted kunne sammenlignes med en konsument på handletur i et supermarked. I et supermarked vil konsumenten velge de varene som gir høyest

84. Riktignok skrev Marshall (1890) om eiendomsskatten og mente at den i noen sammenhenger kunne anta karakter av en brukeravgift. Se for øvrig Tiebout (1956).

behovstilfredsstillelse i forhold til prisen. Analogien til kommunesektoren er at husholdene vil bosette seg i den kommune hvis totale nivå på tjenestetilbudet passer best med hva husholdene er villige til å betale for et slikt tilbud.

I Tiebout-modellen fører en U-formet kostnadskurve per capita for kommunale goder til at en typisk kommune vil ønske innflytting så lenge man er på den synkende del av kostnadskurven. Det finnes følgelig et optimalt innbyggertall i hver kommune gitt ved kostnadsminimum. Tiebout forutsatte at hver kommune kunne begrense innflyttingen slik at befolkningsstørrelsen ble kostnadseffektiv. Innbyggertallet i en kommune mente han kunne kontrolleres ved hjelp av kommunale reguleringsplaner.[85]

Hvis myndighetene kan begrense innflyttingen, leder Tiebouts tankeskjema til at hver husholdning betaler en koppskatt lik (marginal og gjennomsnittlig) produksjonskostnad for kommunale tjenester. Koppskatten blir dermed en brukeravgift. I Tiebout-modellen får man en fordeling av hushold og bedrifter mellom kommuner som reflekterer hver enhets betalingsvilje for kommunal tjenesteyting.[86] Satt på spissen kan man si at innbyggerne i en kommune vil ha de samme preferansene for kommunal tjenesteyting. Uttrykket «like barn leker best» synes derfor være en passende beskrivelse på utfallet av Tiebouts tankeskjema.

Et problem knyttet til Tiebout-modellen er at den forutsetter finansiering av komunale tjenester med en koppskatt. En koppskatt har kontroversielle fordelingsvirkninger og er derfor ikke en realistisk finansieringsform for kommunale tjenester. Det er derimot eiendomsskatten. Problemet med eiendomsskatten er at den – i motsetning til koppskatten – er prisvridende ved at den påvirker atferden til husholdningene. For at eiendomsskatten skal ha egenskaper som en brukeravgift, må man derfor løse et gratispassasjer-problem som oppstår ved overgangen til eiendomsskatt. Gratispassasjer-problemet kan enkelt eksemplifiseres. I Tiebout-modellen betaler husholdningene en koppskatt som svarer til verdien av tjenestene husholdene mottar. Hvis koppskatten erstattes av en eiendomsskatt, vil det bli lønnsomt for hushold i kommuner med et lavt nivå på de kommunale tjenestene, å flytte til kommuner med et høyt tjenestetilbud. Ved å bygge hus mindre enn gjennomsnittsboligen i slike kommuner, vil husholdet få tilgang til kommunale goder til en lavere pris enn gjennomsnittshusholdningen. På sikt vil slik innflytting uthule kommunale forskjeller i tjenestetilbudet.

Løsningen på gratispassasjer-problemet er gitt i to artikler av Hamilton (1975), Hamilton (1976). I disse arbeidene viser Hamilton at eiendomsskatten kun kan fungere som en brukeravgift dersom minst en av to forutsetninger er oppfylt.

Den første forutsetningen er at kommunene gjennom reguleringsplaner kan bestemme hvilken «normalstørrelse» bygg i kommunen skal ha. Denne forutsetningen innebærer at størrelsen på nybygg er fastsatt i reguleringsplanen for vedkommende kommune. Reguleringsplanen vil forhindre at det bygges hus som er mindre enn gjennomsnittshuset. Følgelig vil flyttingen være basert på virkelig betalingsvilje for kommunale goder. Slik planregulering er selvsagt teoretisk mulig, men kravet kan synes sterkt i forhold til den virkelighet man observerer.

Den andre forutsetningen for at eiendomsskatten skal kunne være en brukeravgift, er at tilbudet av bygg i hver kommune er konstant. Antakelsen om at tilbudet av bygg er uelastisk må tolkes som om at det ikke er mulig å bygge nytt fordi all grunn er utnyttet. I en slik situasjon vil eiendomsskatten fungere som brukeravgift

85. På engelsk såkalte «zoning requirements».
86. Dette forutsetter riktignok at der finnes tilstrekkelig mange kommuner slik at alle konsumentene får tilfredsstilt sin etterspørsel.

selv om noen kommuner har eiendommer av ulik størrelse (heterogene kommuner). Dette skyldes måten eiendomskatten blir kapitalisert inn i husprisene på.

For å tydeliggjøre dette poenget kan vi forestille oss en kommune med to husholds – kalt H og L – som bor i hus med markedsverdi på henholdsvis kroner 50 000 og kroner 25 000. For enkelhets skyld antar vi at husene er bygd på tomter av identisk størrelse og at eiendomsskatten legges på selve verdien av husene. Hvis hver husholdning mottar kommunale tjenester til en verdi av kroner 500 og det kommunale budsjett skal balansere, vil myndighetene måtte drive inn kroner 1 000 ved hjelp av eiendomsskatten. Følgelig må skatten utgjøre 1,33 prosent av den samlede eiendomsmasse. Eiendomsskatten for L-huset blir da kroner 333 og for H-huset kroner 667.

Husholdene kan – dersom de finner det lønnsomt – flytte til andre kommuner. Istedet for å bo i en heterogen kommune kan husholdene flytte til homogene kommuner dvs. kommuner hvor alle eiendommer er like store og hvor det kommunale tjenestetilbudet følgelig reflekterer betalingsvilje. Det at husholdene kan flytte medfører at i den heterogene kommunen må de fiskale forskjellene mellom husholdene – dvs. ulik eiendomsskatt kontra likt tjenestetilbud – bli reflektert i husprisene. Det betyr at hvis markedsrenten er 10 prosent, må markedsprisen til H-huset synke med kroner 1 670 [= (667 – 500)/0.1] i den heterogene kommunen sammenlignet med prisen for samme hus i en homogen kommune. På samme vis må et L-hus få en relativ prisoppgang på kroner 1 670 [= (500 – 333)/0.1] i forhold til en kommune bestående av L-hus.

Eksemplet ovenfor illustrerer hva man i litteraturen betegner som perfekt kapitalisering av fiskale forskjeller. Eksemplet har også generalitet i den forstand at hvis grunnarealet i alle kommuner er identisk, vil den totale verdi av eiendommer i en heterogen kommune være lik verdien til eiendomsmassen i en homogen kommune.

De sterke forutsetningene som må innfris for at brukeravgiftssynet skal gjelde, gjør det legitimt å spørre om denne teorien har relevans. Hvis eiendomsskatten er en brukeravgift, burde det være en forholdsvis tett sammenheng mellom eiendomsskattens størrelse og nivået på de kommunale tjenester. I den grad eiendomsskatten påvirker eiendomsprisene i en kommune må det skyldes at verdien av eiendomsskatten overstiger verdien av det kommunale tjenestetilbud. I et viktig empirisk arbeide av Oates (1969) er nettopp en slik sammenheng påvist. Arbeidet til Oates (1969) viser at økte kommunale utgifter (og dermed tjenestetilbud) gir en økning i eiendomsprisene, mens en økning i eiendomsskatten fører til reduserte eiendomspriser. Fra disse funnene kan en trekke konklusjonen at høye eiendomsskatter ikke nødvendigvis reduserer eiendomsprisene hvis skatteprovenyet brukes til kommunal verdiskapning. Kommunen kan altså motvirke de negative effektene av skatten ved å ha et godt tjenestetilbud. Studien til Oates finner dermed at konsumentene tar hensyn til fiskale variabler når de velger bostedskommune.[87] Enkelte økonomer har advart mot å trekke for vidtrekkende konklusjoner av studien til Oates.[88] Deres innvendinger er at en rekke andre forhold også påvirker eiendomsprisene. For eksempel har analyser av eiendomsprisene i California vist at prisene

87. Studien til Oates syntes dermed å understøtte det syn at eiendomsskatten gir kommunene et incitament til bedre treffsikkerhet og økt kvalitet i det kommunale tjenestetilbudet. Ut fra et politisk synspunkt kan dette formuleres slik: Hvis skattyterne i en kommune ser en klar sammenheng mellom eiendomsprisene og det sittende kommunestyrets evner til å forvalte kommunens midler, vil kommunalt vanstyre få politiske konsekvenser ved neste valg. Dersom politikerne forstår denne sammenhengen, vil eiendomsprisene virke disiplinerende og effektivitetsfremmende.
88. Se for eksempel Epple (1980).

i liten grad påvirkes av kvaliteten og nivået på de kommunale tjenester, men snarere avhenger av generelle trender i tilbudet og etterspørselen etter boliger.[89]

4.3.6.6 Brukeravgiftssynet anvendt på norske forhold

Som påpekt ovenfor er der en rekke forutsetninger som må være oppfylt for at en eiendomsskatt skal kunne fungere som en brukeravgift. Disse kan oppsummeres slik:

- Husholdninger og bedrifter må være svært mobile.
- Finansieringen av kommunale tjenester må skje kun ved en skatt på eiendom.
- Kommunene må ha administrative muligheter for å regulere størrelsen på tomter og bygg.

Det synes klart at dette er sterke forutsetninger som neppe er tilfredsstilt i Norge. Spesielt synes de reguleringstekniske forutsetningene være vanskelige å etterkomme, samt at der trolige er store politiske problemer knyttet til finansiering av kommunale tjenester ved bruk av kun eiendomsskatt.

Dersom vilkårene for at en eiendomsskatt skal kunne fungere som en brukeravgift ikke er oppfylt, svekkes de gunstige egenskapene til eiendomsskatten. Likevel kan det være slik at en skatt på eiendom i større grad enn andre skatter og avgifter kan bære preg av å være en brukeravgift.

3.7 Overskudd fra kommunal forretningsdrift

Utbytte fra kommunale aksjeselskap, eller overskudd fra andre selskapsformer, vil inngå som en del av kommunens frie inntekter. Det er da viktig å påpeke et sentralt forhold: En forutsetning for optimal drift av selskapet og velferdsmaksimering er at bedriftens produksjons- og investeringsbeslutning er separert fra eierens konsum- og sparebeslutning (Fisher-separasjon, se f.eks. Copeland og Weston (1988)). Siden kommunens øvrige inntekter i stor grad er bestemt når Stortinget vedtar statsbudsjettet, og siden det i praksis knytter seg sterke restriksjoner på kommunens muligheter for lånefinansiering (av drift), kan det være fristende for kommunen å knytte budsjettmessige disposisjoner til det kommunale aksjeselskapets utbyttedisposisjoner. Resultatet kan meget lett bli et velferdstap for kommunens innbyggere. Kommunen bør derfor unngå å knytte overskuddsdisposisjoner direkte til finansieringen av den kommunale virksomheten. Poenget er at utbyttepolitikken må være diktert ut fra hva som er en langsiktig optimal finansiering av virksomheten og ikke vice versa.

Spørsmålet om prisingen av de tjenester som en virksomhet leverer på områder der det eksisterer *naturlige monopoler* har opptatt økonomer i en årrekke. I den grad slik virksomhet genererer avkastning ut over normalavkastningen vil dette kunne knyttes til monopolistisk prising, og forårsake et allokeringstap i konsumentenes tilpasning. Dette gjelder selv om det i prinsippet er kommunens innbyggere som selv disponerer overskuddet fra denne virksomheten. Dette allokeringstapet må i så fall veies opp mot det dødvektstapet som kan knyttes til alternativet, dvs. skattefinansiering av kommunens virksomhet.

I prinsippet kan det offentlige overlate til private å investere i aktiviteter der det genereres en *grunnrente* for så å beskatte grunnrenten[90] fullt ut uten at dette påvirker tilpasningen. Private aktører vil investere så lenge de på marginen får normalavkastningen (risikojustert) på investert kapital. I praksis vil det være vanskelig

89. Se Glaeser (1995).
90. Vi skiller ikke her mellom grunnrente og ressursrente.

for det offentlige å fange inn den fulle grunnrente gjennom skattesystemet, bl.a. fordi det er vanskelig å skille fullstendig mellom egentlig grunnrente og avkastning på sysselsatt kapital, belønning for å ta risiko etc. Statens direkte økonomiske engasjement i petroleumsvirksomheten kan betraktes som et tiltak i lys av dette. Privat informasjon om grunnrenten kan altså tale for offentlig eierskap. Dersom kommunene engasjerer seg forretningsmessig med en slik motivasjon, er det viktig at den kommunale eier stiller krav om at all avkastning på investert kapital tilbakeføres til eieren *pluss* grunnrente. Dette stiller selvsagt sterke krav til å verdsette sysselsatte innsatsfaktorer.[91] Utbytte ut over det som er forsvarlig i denne sammenheng vil gi uoptimal drift. Men det kan også tenkes at grunnrenten «spises» opp av de ansatte i virksomheten i form av høye lønninger, ekstravagante administrasjonsbygg og andre frynsegoder, eller av leverandører til virksomheten.

Det er også viktig å diskutere den konfliktsituasjon som kan oppstå når bedriftens eiere faktisk er dens viktigste kunder. Dette er den faktiske situasjonen for mye av kommunal forretningsdrift, om det nå dreier seg om virksomhet der det er et naturlig monopol eller der målsettingen er å realisere mest mulig av en grunnrente til beste for kommunens innbyggere. Kommunal strømforsyning er et slikt eksempel. I enkelte kommuner vil det være slik at det lokale elektrisitetsverk prioriterer å levere billig strøm til kommunens innbyggerer fremfor å maksimere overskuddet gjennom å selge strømmen til en best mulig pris i markedet. Et annen utgangspunkt kan vi finne i en slags samvirkemodell, der produktet selges til markedspris i konkurranse med andre virksomheter, men der overskuddet deles av samvirkelagets eiere. Det er flere spørsmål som her må vurderes nærmere. For det første er det et spørsmål om det er *praktisk mulig* å diskriminere mellom kommunens egne innbyggere og innbyggere i andre kommuner ved konsum av den varen som produseres. Ved kommunal elektrisitetsforsyning vil dette være en overkommelig oppgave. Ved kommunal kinodrift vil det kunne være vanskeligere, med mindre man innførte legitimasjonsordninger eller rabattordninger som vil være vanskelig å benytte for andre enn kommunens egne innbyggere, f.eks. årskort. Kanskje av større betydning enn de eventuelle praktiske problemer er om det faktisk er *ønskelig* ut fra en omfordelingsmessig og effektivitetsmessig betraktning. Vi må spørre oss om fordelingsvirkningene ved subsidierte priser er slik vi ønsker ut fra hva som er kommunale preferanser. Vi kan for eksempel tenke oss at det er høyinntektsgrupper som har det høyeste strømforbruket, og som derfor får mest utbytte av subsidieringen. Dersom den kommunale eier prioriterte utbytte fremfor lave priser vil det kunne gi inntekter som kan benyttes mer *treffsikkert* i så måte. Spørsmålet kan også relateres til vår tidligere diskusjon om det er hensiktsmessig ut fra nasjonale målsettinger at kommunen driver fordelingspolitikk. Vi kan også stille spørsmål ved om ikke *inntektssystemet* burde vært utformet slik at det fanget inn kommuner som har «råd» til å subsidiere sine innbyggere.

Det kan også knyttes effektivitetsmessige betraktninger til dette spørsmålet. Dersom kommunen driver en prispolitikk for virksomheten som kan karakteriseres som monopolistisk, eller pålegger særskilt høye eller lave priser på tjenesten fordi det antas at det er bestemte grupper som benytter seg av tjenesten i utstrakt grad, vil det knytte seg et dødvektstap til produksjonen fordi etterspørselen blir for lav eller for høy i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk optimalt. Igjen kan vi benytte kommunal strømforsyning som et eksempel. Subsidierte priser vil føre til et kommunalt elektrisitetsforbruk som er for høyt sett i forhold til en samfunnsøkonomisk betraktning ut fra hva som er alternativverdien av strømmen, dvs. den verdi strøm-

91. I den sammenheng har myndighetene fått uavhengige konsulentselskap til å foreta en periodisk evaluering av Statoil.

men har i sin beste alternative anvendelse. Monopolistisk fastsatte strømpriser eller overføringsstariffer representerer en skjult beskatning av kommunens innbyggere og næringsvirksomhet. Resultatet blir et underoptimalt strømforbruk (økt bruk av mer forurensende energikilder), fraflytting eller flytting av næringsvirksomhet til andre kommuner. Poenget må være at selv om det er bedriftens eiere (innbyggerne) som er bedriftens viktigste kunder, bør det være en målsetting å skille eiernes konsumbeslutning (kommunale budsjetter) fra den kommunale bedriftens produksjonsbeslutninger. Samtidig bør de folkevalgte politiske representanter, og særlig de som sitter i de kommunale bedriftenes styrende organer, være opptatt av å komme frem til en prispolitikk som bidrar til effektiv ressursutnyttelse.

Sett i sammenheng med kommunens finansiering kan det avslutningsvis prinsipielt påpekes at den eneste grunnen til at kommunen skulle basere seg på overskudd fra slik virksomhet som en finansieringskilde, må være at dette er en måte å skaffe kommunale inntekter på som skaper mindre vridninger i husholdningenes tilpasning enn skatter og avgifter.

3.8 Kommunalt låneopptak

Formålet med gjeldsfinansiering for sentrale myndigheter vil avvike i forhold til den funksjon det har for kommunale og fylkeskommunale myndigheter. For sentrale myndigheter kan vi grovt sett si at gjeldsopptakets sentrale funksjon er å påvirke etterspørselen i privat sektor slik at økonomien stabiliseres ved et høyt sysselsettingsnivå og med stabile priser. For å stimulere etterspørselen kan myndighetene finne det hensiktsmessig at utgiftene overstiger skatteinntektene og finansiere underskuddet ved å utstede statsobligasjoner. Sentralbanken kan så, i den grad det er nødvendig, kjøpe disse obligasjoner, og derigjennom øke pengemengden som er i omløp. På denne måten kan Finansdepartementet sammen med Norges Bank bestemme omfang og sammensetning av den nasjonale gjeld. På sentral nivå er gjeldsfinansiering således primært et verktøy for å kontrollere aggregert etterspørsel i økonomien og er derigjennom tillagt en *konjunkturregulerende* oppgave.

På lokalt nivå derimot, spiller gjeldsfinansiering en helt annen rolle. Mens sentrale myndigheter tillegger lånefinansiering en konjunkturregulerende rolle, er lokale myndigheter oppgave å sørge for en produksjon av offentlige tjenester som er i samsvar med innbyggernes preferanser. Og det er i dette perspektivet lokal gjeldsfinansiering må betraktes.

4.3.8.1 Kort om gjeldende regelverk

Kommunalt låneopptak kan i henhold til kommuneloven benyttes til tre formål:
- Kapitalformål;
- Likviditetsformål; og
- Dekke underskudd på årsregnskapet.

Som hovedregel kan det bare tas opp lån til *kapitalformål* eller til konvertering av eldre gjeld.[92] Dette er en begrensing som ikke utelukker lån brukt til innskudd i form av eierandel i anlegg eller selskap hvor formålet med dette er å ivareta kommunale eller fylkeskommunale interesser i tiltaket eller virksomheten. I utgangspunkt kan kommunen og fylkeskommunen ikke formelt kunne svekke sin formuesstilling ved å oppta lån til drift. Det vil imidlertid ofte kunne være slik at kommunens investeringer er av så spesiell art at investeringens kostnad svarer til dens

92. Kommuneloven, § 50, nr. 1.

markedsmessige verdi. Kommunen kan også oppta lån til *likviditetsformål*, men det stilles da krav om at slike lån må være gjort opp innen avslutningen av kommunens regnskap for det budsjettåret da lånet ble tatt opp. En løpende kassakreditt må således gjøres opp ved hver regnskapsavslutning. I tillegg til de to formålene som er angitt over, er det adgang til å oppta lån for å dekke underskudd på årsregnskapet. Dersom et slikt underskudd etter økonomiplanen skal dekkes over flere år, kan altså motsvarende lån tilbakebetales over samme tidsrom. I praksis vil det si maksimalt i løpet av de tre første årene etter det år da regnskapet legges frem.

Et annet sentralt forhold er at det for kommunale lån og garantistillelse kreves statlig godkjenning. Denne godkjenningsmyndigheten forutsettes imidlertid bare benyttet til å ivareta hensynet til en forsvarlig økonomisk drift i kommunen eller fylkeskommunen. Staten skal ikke bruke sin godkjenningsmyndighet overfor kommunene og fylkeskommunene til å ivareta generelle makroøkonomiske hensyn eller et ønske om å påvirke en beslutning i en konkret sak av andre grunner. De statlige myndigheter har da også vært og er gjennomgående svært tilbakeholdne med å gripe inn også overfor denne type økonomiske transaksjoner.

4.3.8.2 Kommunalt låneopptak i forhold til kommunens finansiering

Bernt, Overå og Hove (1994) peker på at dersom ulike tiltak og utgifter finansieres ved låneopptak, innebærer dette at utgiftene veltes over på kommende kommunestyrer og fylkesting, og at dette skaper en åpenbar risiko for uansvarlige disposisjoner. I motsetning til aksjonærene i et aksjeselskap vil ikke kommunestyret eller fylkestingsmedlemmene selv måtte ta tapet hvis det foretas uansvarlige disposisjoner som undergraver den lokale økonomien. Det er kommunen eller fylkets innbyggere som må betale regningen, i form av høyere skatter eller avgifter hvis det skulle være rom for dette, og ellers i form av redusert ytelsesnivå, eventuelt ned mot og i praksis ofte under de rettslige minstekrav som gjelder på vedkommende område.

Med det omfang den kommunale og fylkeskommunale virksomheten har i Norge, og med de store og ressurskrevende oppgaver som er lagt til lavere forvaltningsnivåer, er det imidlertid verken praktisk eller hensiktsmessig med et forbud mot låneopptak. Det er flere grunner til dette.

Som det ble pekt på innledningsvis i dette avsnittet, er det en grunnleggende asymmetri mellom låneopptakets rolle på statlig og på kommunal og fylkeskommunal hånd. Siden obligasjoner utstedt av sentrale myndigheter i stor grad holdes av innbyggerne i landet, vil dette på en måte være en form for intern gjeld; utstedelse av slik gjeld vil ikke i utgangspunktet medvirke til å flytte gjeldsbyrden til fremtidige generasjoner. Fremtidige innbyggere vil riktignok betale tilbake gjelden, men de vil også motta betalingen.[93] I motsetning til dette vil lokalt gjeldsopptak typisk motsvares av en fordring som innbyggerne i andre deler av landet sitter på. Lokal gjeld vil således være et eksternt gjeldsopptak og derigjennom føre til en fremtidig kontantstrøm fra innbyggerne i kommunen til innbyggerne i andre kommuner. Dette medfører at bruk av lånefinansiering lokalt vil påføre en reell byrde på fremtidige innbyggere. Gjeldsopptak blir en form for utsatt skatt der også «dødvektstapet» veltes over på fremtiden.

Det konvensjonelle synet på kommunalt låneopptak er at dette benyttes til kapitalformål, dvs. å finansiere investeringer. Gjennom å skape en ekstern gjeld for å dekke kapitalkostnadene ved en investering plasseres noe av byrden på fremtidige innbyggere som vil dra nytte av investeringen. [94] Langsiktige investeringsprogram

93. Fremtidsgenerasjonen må likevel bære dødvektstapet ved det beskatningsbehovet som skapes.

er karakterisert ved per store kapitalutlegg initielt og en nytteverdi som er spredt over mange påfølgende år. For eksempel skriver Bernt, Overåog Hove (1994) at:

> «Hovedsynspunktet må være at låneopptak skal tjene som et utgiftsfordelende virkemiddel. Vi skal unngå at store «engangsutgifter» må belastes et enkelt budsjettår, og i stedet fordele disse utgiftene over et større eller mindre antall av de år hvor gjenstanden tjener sitt formål»(side 472).

Investering i et nytt kloakk-system er et eksempel på et prosjekt som krever store investeringsutlegg og som kan forventes å være til nytte i mange år fremover. Det betyr igjen at det ikke bare er dagens innbyggere i kommunen som kan nyttiggjøre seg tjenestene, men også fremtidige innbyggere vil dra nytte av de tjenester som prosjektet yter. Da kan det synes rimelig at også de fremtidige innbyggerne i kommunen er med på å dele investeringskostnadene, det vil si at det skjer en form for *konsumglatting* over tid. Låneopptaket blir da en metode til å spre betalingene for prosjektet ut over levetiden slik at det blir et bedre *samsvar* mellom kontantstrømmer og ytelser fra prosjektet. Det kan imidlertid være hensiktsmessig å se litt nærmere på denne konvensjonelle måten å betrakte kommunalt låneopptak på. Vi kan da utgangspunkt i en modell for lokal finansiering karakterisert av mobile husholdninger. Vi kan anta at vi har en Tiebout-type økonomi der husholdningene kan flytte kostnadsfritt rundt i respons på fiskale og tjenestemessige forskjeller. I likevekt vil dette innebære at fiskale fortrinn i en kommune vil kapitaliseres i form av høyere lokale eiendomsverdier. I dette rammeverket kan vi se på to nabo-kommuner på en øy. Kommunene er like i alle henseende, og de bestemmer seg i fellesskap for å investere i en bro over til fastlandet. Kostnadene deles likt, men den ene kommunen (kommune Nord) bestemmer seg for å ta kostnadene over det løpende budsjettet (f.eks. økte skatter dette ene året), mens den andre (kommune Syd) bestemmer seg for å lånefinansiere investeringen slik at betalingen spres over broens antatte levetid. Ved enden av året står broen ferdig, og den antatte nytteverdien vil være lik for de to kommunene. Det vil si at nytteverdien av broen kapitaliseres *likt* i eiendomsverdiene i de to kommunene. Imidlertid er kostnadene fullt ut betalt i kommune Nord, mens innbyggerne i kommune Syd vil ha en fremtidig skatteforpliktelse hengende over seg knyttet til gjeldsopptaket. Hvis vi sammenligner innbyggerne i de to kommunene ser vi at befolkningen i kommune Nord har den samme verdien fra strømmen av tjenester fra broen som innbyggerne i kommune Syd, men de har ingen korresponderende skatteforpliktelse. I denne friksjonsløse økonomien skulle vi forvente en kapitalisering av denne forpliktelsen på samme måte som nyttestrømmen. Således vil verdien av et typisk hus i kommune Nord overstige verdien av et tilsvarende hus i kommune Syd med den diskonterte verdien av den fremtidige skatteforpliktelsen for husholdningen i kommune Syd.

Mens innbyggerne i kommune Nord vil måtte betale sin andel av investeringen *umiddelbart*, vil innbyggerne i kommune Syd oppleve et *tilsvarende* umiddelbart fall i eindomsverdiene relativt til innbyggerne i kommune Nord. Innbyggerne i *begge* kommunene får den samme kompensasjon for bruksverdien av broen i eiendomsprisene. Dersom husholdningene har fri tilgang til kapitalmarkedene og til samme rentenivå som det kommunen eller fylkeskommunen står overfor, er det helt likegyldig for innbyggerne om kommunen benytter seg av gjeld eller skatter for å finansiere et investeringsprosjekt. Dette er et eksempel på såkalt Ricardiansk ekvivalens. Vi kan f.eks. tenke oss at en innbygger i kommune Nord ønsket å utsette skattetrykket knyttet til investeringen. Vedkommende kan da ta opp et lån (utstede en

94. Denne betraktningsmåten på lokalt lånefinansiering finner bl.a. i Musgrave (1959). Musgrave peker på at også sentralt gjeldsopptak kan tjene til å spre byrden av offentlige utgifter over tid.

obligasjon) for å finansiere de økte skattene dette året og betale ned lånet over de følgende år og derigjennom skape en finansiell stilling som er lik den innbyggeren i kommune Syd står overfor. På samme vis kan en innbygger i kommune Syd, og som ønsker å ta belastningen med investeringen i investeringsåret, kjøpe obligasjonen. Pengestrømmen fra obligasjonen vil da akkurat dekke de fremtidige skattebetalingene.

Det synes derfor klart at kapitaliseringsprosessen ved gjeldsfinansiering ikke vil tillate at kostnader kan skiftes over til fremtidige innbyggere *relativt* til skattefinansiering. På sikt vil (faktiske eller implisitte) leiepriser i kommune Nord øke slik at de reflekterer nytteverdien av broen. Leieprisene i kommune Syd vil også reflektere nytteverdien. Slikt sett vil det, uansett finansieringsform, ha blitt introdusert en form for *brukerbetaling* av broen i begge kommunene.

Hva er så igjen av det konvensjonelle synet på gjeldsfinansieringens rolle med hensyn til å få et «rimelig» betalingsmønster, og som er knyttet til prosjektets nyttestrøm, i forhold til andre finansieringsformer? For å svare på dette kan vi se på forutsetningene til resonnementet fremført over. For det første er det antatt tilstrekkelig mobilitet blant husholdningene til at fiskale differanser mellom kommuner kapitaliseres i lokale eiendomsverdier. For det andre antas det kostnadsfri tilgang til kapitalmarkedene til samme rentesats både for husholdningene og for kommunen. Dersom fiskale forskjeller mellom kommuner ikke kapitaliseres, vil umiddelbar skattefinansiering legge en større del av byrden med å finansiere prosjektet på dagens innbyggere, mens mye av nytteverdien vil falle på fremtidige innbyggere. Dersom slik kapitalisering ikke skjer, synes det altså som om noe av argumentet for gjeldsfinansiering fortsatt er gyldig. Også antagelsen om tilgang til kapitalmarkedene til én enkelt rentesats er en ganske grov forenkling. I utgangspunktet kan lokale myndigheter låne til en før skatt kapitalkostnad under det private husholdninger kan håpe på. Det kan også være betydelig motvilje hos enkelte til å oppta lån på personlig hånd. Sammen med transaksjonskostnader kan det implisere at i den grad innbyggerne ønsker å spre betalingen ut over tid kan det være en reell gevinst med låneopptak på kommunal hånd. På den annen side er kapitalinntekter og -kostnader på husholdningenes hånd fradragsberettiget i skattegrunnlaget, noe som medfører en lavere etter skatt kapitalkostnad på husholdningenes hånd. Det må også være en forutsetning at det kommunale låneopptaket er lite i den «store sammenhengen», dvs. at ikke rentenivået endres slik at det oppstår *crowding-out* effekter i forhold til private investeringer.

I forhold til det å minimere skattefluktuasjoner kan det imidlertid være en viss fordel ved kommunalt låneopptak, dvs. for å minimere det (Musgrave (1959), side 567) kaller skattefriksjoner. Siden store ikke-periodiske utgifter knyttet til investeringsprosjekter kan være en kilde til betydelig usikkerhet i utgiftsnivået kan det å basere seg kun på skatteinntekter medføre betydelig fluktuasjon over tid i skattesatser. Ved å benytte gjeldsfinansiering kan kommunen unngå disse fluktuasjonene ved å spre betalingen ut over tid. Lån er således bedre enn økte skatter og avgifter for å finansiere et kortvarig lokalt budsjettunderskudd. Dette kan knyttes til en effektivitetsbetraktning. Generelt er det bedre med to små skatter enn én stor siden dette vil redusere effektivitetstapet. Fra et effektivitetssynspunkt er det således bedre med et gjeldsfinansiert periodisk offentlig underskudd enn et skattefinansiert – skattenivået bør jevnes ut over tid (Barro (1979)).

Dette fører oss til det som kanskje, ut fra en svært pragmatisk synsvinkel, er den mest overbevisende grunnen for at kommunen i stor grad bør basere seg på å lånefinansiere større investeringer: for mange gode prosjekter er låneopptak den eneste og mest praktiske måten å skaffe de nødvendige midler til investeringen. Investeringer i bygninger og anlegg vil typisk medføre store kostnader som må dekkes inn

over kort tid. Av denne grunn er det ofte svært vanskelig å dekke inn kostnaden over de løpende inntekter. Dette er typisk ikke bare for offentlig sektor. Dersom et prosjekt klart er i det offentliges interesse (dvs. verdien av de fremtidige ytelsene overtiger kostnadene), bør det ikke legges til side, for eksempel på grunn av formelle begrensninger på kommunalt låneopptak. Heller enn å frata både dagens og fremtidige innbyggere i kommunen verdifulle offentlige ytelser bør kommunale myndigheter benytte seg av lån for å finansiere investeringen. Dersom lokale myndigheter forhindres fra låneopptak kan man risikere at mange ønskelige prosjekter (i samfunnsøkonomisk forstand) simpelthen ikke blir gjennomført på grunn av begrensninger knyttet til det løpende skatteinntektsnivå. En sterk motvilje mot kommunalt låneopptak, eller juridiske hindringer for dette, kan således øke sannsynligheten for at potensielt nyttige prosjekter ikke gjennomføres på grunn av den belastning som det legger på de løpende inntekter.

Diskusjonen over peker derfor i retning av at gjeld sammen med skattefinansiering bør være en integrert del av lokal finansiering, men det kan være på sin plass å peke på at det er en anerkjent økonomisk leveregel at langsiktig gjeld bør finansiere langsiktige plasseringer. Dette vil i det lange løp sikre størst økonomisk handlefrihet. Videre; Bernt, Overå og Hove (1994) skriver at:

> «Låneopptak ... skal ikke tjene som virkemiddel til å velte utgiftene ved dagens virksomhet over på morgendagens kommunestyrer og fylkesting».(side 472).

Til grunn for enhver investeringsbeslutning – og hvordan denne skal finansieres – må det foreligge en kost-nytte vurdering. Det kan imidlertid være tilfeller der den politiske majoritet faller for fristelsen til å lånefinansiere populære tiltak for å sikre gjenvalg – nytteverdien overdrives i forhold til kostnadene. Man kan hevde at på et tidspunkt må politikerne stå til rette for sine beslutninger overfor velgerne. Ofte vil dette imidlertid være et fremtidig kommunestyre eller fylkesting, og det å stå til rette innebærer kun verbal politisk skyldfordeling. Det kan derfor synes rimelig å opprettholde visse kontroll- og godkjenningsmekanismer på linje med det vi kjenner i dag i tillegg, muligens, til sterkere krav til politikerne om å synliggjøre prosjektets «fortreffelighet» (dvs. lønnsomhet) overfor innbyggerne. Den andre advarselen kan knyttes til en historisk påminnelse om *konkursrisiko*. De kommuner som av forskjellige grunner ikke hadde noen gjeldsbyrde av betydning, behersket inntektssvikten etter konjunkturomslaget i 1920 vesentlig bedre enn kommuner med stor gjeldsbyrde. På en ganske annen måte enn sistnevnte kunne de regulere sitt utgiftsbudsjett i takt med inntektsnedgangen. Kristiansund var den første, men langt fra den siste kommune som kom i vanskeligheter fra årsskiftet 1920/21 av. Fellestrekket for alle disse kriserammede kommuner var den ytterst sårbare stilling de sto i som en følge av for stor og for kortsiktig gjeld. Kristiansund hadde forbygget seg på sitt kraftverk, og, i løpet av fem år, åttedoblet sin gjeld – fra 2,5 millioner til mer enn 22 millioner kroner. Kommunen måtte anmode statlige myndigheter om bistand. Myndighetenes analyse av kommunens problemer konkluderte med en påpekning av tre hovedproblemer (se f.eks. Myhren (1977)):

- For det første var det igangsatt en rekke ekstraordinære tiltak som hadde krevd lånemidler av et omfang som langt oversteg kommunens økonomiske evne.
- For det andre kritiserte man kommunen for at den i de «gode år» ikke bare hadde forbrukt alle sine inntekter uten å legge opp fonds, men at man også hadde gitt bevilgninger utenfor budsjett uten å ha noen motpost i tilsvarende inntekter.
- Endelig hadde byens myndigheter forutsatt at stigningen i de gode år ville forutsette og lagt dette til grunn som en avgjørende premiss for den økonomiske for-

valtning.

Noen vil sikkert hevde at myndighetene her burde ha sett byens problemer også i forhold til konjunkturomslaget, og at problemene i betydelig grad bare var en del av et større mønster for offentlig adferd i økonomiske forhold på den tiden. Ikke desto mindre ligger det betydelig innsikt i dette historiske tilbakeblikket. Også innenfor finansteori er det et velkjent resultat at konkursrisiko og konkurskostnader taler til fordel for egenkapitalfinansiering fordi høy egenkapitalandel reduserer konkurssannsynligheten. Det samme forholdet – og historisk erfaring – skulle således tale for en viss kommunal tilbakeholdenhet med hensyn til lånefinansiering og med hensyn til overdreven optimisme hva angår nivået på fremtidige kommunale inntekter. Så er det da også innført et *forsvarlighetskriterium* i kommunelovens § 50, nr. 4; kommunens samlede gjeldsbyrde må ikke være større enn det som er forsvarlig ut fra balansen i årsbudsjettet og økonomiplanen. Videre kreves det *statlig godkjenning* for kommunalt låneopptak. Et flertall i kommunelovutvalget foreslo at den tidligere ordning med statlig godkjennelse av kommunale låneopptak skulle opphøre, men Kommunal- og arbeidsdepartementet fant å ville foreslå for Stortinget at det fortsatt skulle være en betingelse for kommuners opptak av lån at låneopptaket ble godkjent. Således kreves det for kommunale lån og garantistillelse fortsatt statlig godkjenning.

Avslutningsvis vil vi peke på et reguleringsmessig aspekt ved lånefinansiering. Ut fra en konjunkturpolitisk synsvinkel kan sentrale myndigheter ha behov for å styre utgiftsnivået i kommunene, f.eks. gjennom overføringene eller gjennom å fastsette nivå på lokale skatter. Dersom lokale myndigheter finansierer en økning i lokale offentlige budsjetter gjennom å øke lokale skatter er det konjunkturpolitiske argumentet for å overstyre dette sentralt svakt. Dette fordi lokal offentlig utgiftsvekst vil motsvares av lokal privat utgiftsreduksjon. Men dersom lokale myndigheter finansierer utgiftsveksten gjennom eksternt låneopptak er det fra et konjunkturpolitisk synsvinkel et sterkere argument for å styre dette (se f.eks. King (1988)).

4.3.8.3 Vurdering av leasing

Leie av driftsmidler har vært benyttet i privat sektor som et alternativ til egen eie i en rekke år. Den senere tid har dette alternativet fått sterk oppmerksomhet også i forhold til offentlig sektor. For eksempel har private aktører tilbudt et utleie-sykehus til Østfold fylkeskommune. I leieavtalen inngår både bygg med utstyr, matservering, vask, renhold og pasienthotell. Tanken er at driftsansvaret fortsatt påligger fylkeskommunen. En representant for utleierne påpeker at modellen innebærer at det er «private investorer som finansierer sykehusutbyggingen, mens det offentlige skal ha den fulle styringen av virksomheten».[95] I Bergen vurderer kommunen å finansiere en ny ungdomsskole etter samme modell; private aktører planlegger, oppfører, finansierer, driver og vedlikeholder skolen.[96] Leasing benevnes i engelskspråklig litteratur også som «off-balance sheet financing», men er ellers ekvivalent med et låneopptak – et initielt låneopptak konverteres til en serie med faste leiebetalinger. Aksjeanalytikere har lært seg til å gjennomskue slike forhold, og det stilles krav om at bedriften skal opplyse også om slike finansielle forpliktelser i årsmeldingen. Dette er vel grunn til å tro at Fylkesmennene, med sitt delegerte ansvar

95. Se Kommunal Rapport, nr. 15/96.
96. Se Dagens Næringsliv, mandag 23. september.

for å godkjenne kommunalt låneopptak, også vil ha et spesielt øye på denne kommunale finansieringsformen.

Leasing kan ifølge Brealey og Myers (1991) defineres som en leieavtale som varer i ett år eller mer, og som medfører en serie faste betalinger. Det er vanlig å skille mellom avtaler med salg og tilbake-leasing («sale-and-lease-back»), samt operasjonell og finansiell leasing. *Salg og tilbake-leasing* innebærer at selskapet som eier eiendelen selger dette, og samtidig leaser det tilbake for en gitt periode, ofte med en avsluttende gjenkjøpsavtale. *Operasjonell leasing* vil vanligvis være kortvarige leasingavtaler hvor leietaker har rett til å kansellere leasingavtalen i leieperioden. I tillegg vil normalt utleier ha ansvar for vedlikehold. Vurdering av slike avtaler er vanligvis relativt komplisert fordi leieavtalen kan oppfattes som en amerikansk salgs-opsjon, se f.eks. Copelandog Weston (1988). Ved *finansiell leasing* er leasingavtalen mer å sammenligne med ordinær gjeldsfinansiering. Leasingavtalen vil typisk gjelde for mesteparten av driftsmidlets økonomiske levetid og kan bare brytes ved at utleier blir kompensert for tap. Leietaker står i de fleste avtaler for vedlikehold og forsikring.

Hvorfor skulle så kommunen foretrekke leasing fremfor å eie driftsmidler? La oss tenke oss at kommunen står foran en beslutning om å eie eller å lease en ungdomsskole. I er investeringsutgiften for skolen, D er driftsutgiftene for skolen, R er nåverdien av før-skatt restverdi R_N i år N, og L er nåverdi av før-skatt leiebetalinger (L_t er årlig leiebetaling). En finansiell leasing kan som nevnt betraktes som et substitutt for ordinær gjeldsfinansiering av ungdomsskolen (se f.eks. Nunnally, Plath og Johns (1991)). Diskonteringsrenten r^p for den private part i disse beregningene vil da være den lik lånerente r etter ordinær selskapsskatt t_c, mens den for den offentlige part vil være lik en før skatt lånerente r^o.

(1)

$$r^p = (1 - t_c)r$$

$$r^o = r^o$$

Vi antar her at det ikke er noen usikkerhet knyttet til størrelsen på de ulike variablene. Heller ikke er det noen usikkerhet med hensyn på perioden leieforholdet omfatter. I den grad det skulle være et ønske om oppsigelighet fra den ene eller annen part, vil kostnaden/verdien ved en slik opsjon være reflektert i leieprisen. Vi

vil så introduserer følgende effektive[97] skattesatser for utleier, under forutsetning av at utleier er i skatteposisjon

τ_I = Effektiv skatt på investeringer
τ_c = Effektiv skatt på leieinntekt og driftskostnader (= 28%)
τ_R = Effektiv skatt på restverdi

Dersom kommunen velger å leie, vil utleiers kontantsstrøm være gitt ved:

(2)

$$NV_p = -(-\tau_I)I + \sum \frac{-(1-\tau_c)D_t + (1-\tau)L_I + (1-\tau_R)R}{(1+r^p)^t}$$

det vil si at utleier pådrar seg en etter-skatt investeringsutgift og de årlige driftsutgifter, men får en årlig leieinntekt og restverdien av skolen når utleieperioden er over. Nåverdien av kommunens differanse-kontantstrømmer fra leie fremfor å eie er:

(3)

$$NV_k = I + \sum \frac{D_t - L_t - R}{(1-r^o)^t}$$

Her ser vi at kommunen sparer investeringskostnaden og de årlige driftskostnader, men pådrar seg en årlig leiekostnad i tillegg til at restverdien av skolen tapes. Siden kommunen ikke er skattepliktig inngår ikke skattemessige forhold i dette uttrykket.

Det er en del sentrale forhold som vi kan merke oss ved disse uttrykkene. For det første vil «break-even» leie i et kompetitivt marked fastsettes slik at NV_p=0. Dersom markedet ikke er kompetitivt vil dette kunne resultere i en årlig leiepris som gir *mer* enn normalavkastningen for utleier. Dette vil selvsagt ikke tale til fordel for leiealternativet for kommunen. For det andre fastsettes den årlige leie basert på en etter skatt rente r^p. Vi kan tenke oss at kommunen i utgangspunktet er i stand til å skaffe en finansiering til en rente r^o som er lavere enn de private utleiernes før skatt rente r. Etter skatt renten vil imidlertid kunne bli lavere, noe som vil reflekteres i en leiepris som er lavere enn kommunens implisitte leiepris. Her er det imidlertid viktig å se de ulike offentlige budsjetter i sammenheng. Den lavere effektive finanskostnaden for de private utleiere vil reflekteres i lavere skatteinntekter for kommunen, fylket og staten. Den kan være at kommunen allikevel ser en gevinst i dette, men for samfunnet totalt sett vil den være illusorisk. Den samme argumentasjonen gjelder i forhold til utslag knyttet til differanser mellom den effektive skatt på investering, restverdi, driftskostnader og leieinntekt – det er *ingen* realøkonomiske gevinster å hente her.

97. Siden investeringer (eller gevinst/tap ved realisering av eiendel) kommer til fradrag over tid gjennom avskrivninger, vil den effektive skattedekning av investeringen være lavere enn den skattesats som gjelder for inntekter og driftskostnader, og avhenge av investorens avkastningskrav. Vi bruker begrepet effektiv skattesats for å benevne effektiv skattedekning av investeringer, og effektiv beskatning av gevinst/tap ved realisering av eiendeler.

De andre variablene som kan påvirke vurderingen er de årlige driftskostnader og skolens restverdi. Dersom den private utleier er i stand til å vedlikeholde skolen mer kostnadseffektivt enn kommunen vil dette igjen kunne resultere i en leiepris som er lavere enn kommunens implisitte leiepris og tale til fordel for leiealternativet i en isolert betraktning. Et annet forhold er at det lett kan være stordriftsfordeler i vedlikehold av offentlige bygninger. Dersom kommunen er i stand til å realisere slike fordeler i motsetning til en privat aktør som kun er ansvarlig for et fåtall skoler, vil dette tale for eie-alternativet, eller i hvert fall et offentlig vedlikeholdsansvar. På den annen side kan det være at vedlikehold av offentlige bygninger lett taper i kampen om å bli prioritert på offentlige budsjetter. Dette er ikke et ukjent fenomen. Dette kan føre til en besparelse ved kommunalt eie i første omgang, men vil reflekteres i lavere restverdi i neste omgang. Privat eie kan således betraktes som en måte å beskytte eiendomsmassen fra forfall som en konsekvens av varierende prioriteringer over tid siden drifts- og vedlikeholdskostnader inngår som en del av den årlige, faste leiebetalingen. Dette resonnementet forutsetter at de private aktørene ikke prioriterer en kortsiktig gevinst ved å la eiendomsmassen forfalle. Hva angår det initielle investeringsbeløpet kan det selvsagt være at private aktører er flinkere og mer effektive til å prosjektere og styre ubyggingen, men totalt sett synes det rimelig å tro at det ikke vil være store forskjeller i selve investeringsbeløpet om kommunen eller private som står for investeringen. Alt i alt er det en del forhold som gjør at kommunesektoren bør være forsiktig med hensyn til å tro at det er store gevinster knyttet til å leie fremfor å eie driftsmidler. Det er viktig å huske på at å leie driftsmidler er ekvivalent med å lånefinansiere investeringen. Det kan imidlertid være forhold, særlig knyttet til driftseffektivitet, som kan gi realøkonomiske gevinster ved en utradisjonell arbeidsdeling.

3.9 Reguleringsmessige sider ved kommunale overføringer

De fleste vil nok forbinde overføringene med en målsetting om inntekts- og kostnadsutjevning mellom kommuner, dvs. som en del av *omfordelingspolitikken*. Et annet perspektiv er overføringer som et statlig *kontrollmiddel* overfor kommunene, f.eks. som en del av konjunkturpolitikken , distriktspolitikken og som et reguleringsinstrument. Uansett hvilket syn man legger på målsettingen med overføringene blir det viktig å undersøke hvilke incentivmekanismer som et gitt overføringssystem fører til, f.eks. om det reduserer kommunens handlefrihet og derigjennom pasifiserer kommunen i sine forsøk på å finne egne inntektskilder eller å effektivisere driften – det vil si at det skapes en form for overføringsavhengighet.

Utformingen av overføringssystemet er grundig drøftet gjennom Rattsø-utvalgets arbeid NOU (1996). Vi vil derfor ikke diskutere utformingen av overføringsystemet som sådan, men heller konsentrere oss et par poeng av mer generell art, og da knyttet til det forhold at overføringene utgjør en vesentlig del av det kommunale inntektsgrunnlag. Vi kan her skille mellom en betraktning på mikro- og på makronivå. På mikronivå vil vi hevde at systemet må være *forutsigbart*. Spørsmålet om myndighetenes evne og vilje til å binde seg til en fast politikk er relevant i en rekke forhold innen økonomisk politikk, og er drøftet i Osmundsen og Sunnevåg (1996). Spesielt viktig er denne problemstillingen i forbindelse med næringslivets *langsiktige* rammebetingelser. Men den er også relevant i forhold til kommunenes «arbeidsbetingelser». Det er et velkjent forhold i et demokratisk samfunn at ett Storting ikke kan binde opp det neste. Men også en og samme regjering kan finne det for godt å endre «spillereglene» innenfor sin regjeringsperiode. Dette kan føre til det som benevnes som en dynamiske inkonsistent politikk. En slik politikk kan og påvirke kommunenes evne og vilje til langsiktig planlegging på en uheldig måte.

Betydningen av stabile og forutsigbare rammebetingelse må derfor understrekes både i en privat og i en kommunal sammenheng. Med stabile rammebetingelser menes imidlertid ikke at disse ikke kan endres over tid, men at det må være avtalt på forhånd når rammebetingelsene kan endres og hva som er kriteriene for endring. En opportunistisk politikk der staten trekker inn kommunale (ekstra) inntekter ut over det som følger av inntektssystemet vil for det første oppfattes som urimelig. For det andre vil det kunne introdusere en asymmetri med effektivitetsmessige konsekvenser dersom ikke det motsatte skjer ved et inntektsbortfall.

På makronivå vil inntektssystemet også inngå som en del av regjeringens konjunkturpolitiske redskaper. For eksempel vil sterk vekst i skatteinntektene som følge av økt økonomisk vekst og mindre ledighet, lett kunne føre til inflasjonsproblemer dersom den offentlige – statlige såvel som den kommunale – utgiftsveksten ikke begrenses. En slik betraktningsmåte synes å bli bekreftet av statsbudsjettet for 1997: Her anslås kommunesektorens skatteinntekter for 1996 til å bli 2,5 milliarder kroner høyere enn det som var opprinnelig anslått. I følge statsbudsjettet for 1997 vil kommunesektoren få beholde merskatteinntektene i 1996, men de videreføres ikke i 1997. Det fremgår av statsbudsjettet for 1997 at for å videreføre skatteinntektene for kommunesektoren på *uendret* realnivå i 1997, så reduseres det kommunale skattøret for personlige skatteytere med 0,75 prosentpoeng til 11 prosent, mens skattøret for bedrifter reduseres med 0,75 prosentpoeng til 4,75 prosent. Det fylkeskommunale skattøret vil også bli redusert. Men på makronivå vil inntektssystemet også inngå som en del av en «Robin Hood» politikk. Regjeringens uttalte begrunnelse for å redusere satsene for de kommunale og fylkeskommunale skattørene er nettopp for å unngå for stor nedgang i rammetilskuddet og å sikre god fordeling kommunene i mellom. Vi kan her skille mellom en situasjon med generell vekst og en situasjon der det blir større spredning i skatteinntektene. Dersom kommunesektoren opplever en *generell vekst* i skattenivået vil en gjennomsnittsbetraktning tilsi at de rike kommuner overfører en viss andel av veksten til de fattige for å bringe disse opp til et gjennomsnitt. For eksempel; dersom den fattige kommunen i utgangspunktet har skatteinntekter på 5 millioner kroner, mens den rike har skatteinntekter på 15 millioner, skulle inntektsutjevning tilsi en overføring fra den rike til den fattige på 5 millioner. Dersom vi antar at skatteinntektene øker med 10 prosent, vil dette tilsi at overføringen fra fattig til rik øker fra 5 til 5,5 millioner, dvs. at den rike kommunen får beholde 1 million kroner av inntektsveksten. Dersom det blir *større spredning* i skatteinntektene, vil ikke dette nødvendigvis være tilfelle. La oss tenke oss at den rike kommunen blir rikere, og den fattige fattigere. Den rike kommunens inntekter er nå økt til 17 millioner, mens den fattige kommunens skatteinntekter er tilsvarende redusert til 3 millioner kroner. Snittet er fortsatt på 10, dvs. at den rike kommunen må overføre hele sin vekst til den fattige kommunen. Det kan her bemerkes at argumentet for inntektsutjevning er sterkere jo større spredningen er. Et annet forhold, og som er nært tilknyttet konsistensspørsmålet, er at systemet ikke må være utformet – eller praktiseres – slik at det påvirker kommunenes incentiver til å utnytte det kommunale skattegrunnlag optimalt. For eksempel; dersom kommunene gjennom overføringssystemet garanteres en (andel av) nasjonal gjennomsnitts skatteinntekt, kan dette kunne gi et disincentiv til å introdusere nyttebaserte skatter, til tross for at dette vil kunne gi en effektivitetsgevinst i kommunal tjenesteproduksjon og -etterspørsel, og føre til mindre effektivitetstap i bruken enn det en får ved generell beskatning.

Et spørsmål som kunne vært drøftet nærmere i denne forbindelse er om det er mest hensiktsmessig at overføringssystemet baseres på realiserte skatteinntekter, eller om det er skattepotensialet som bør utgjøre grunnlaget for inntektsutjevningen (se f.eks. C. E. McLure og Mieszkowski (1983)). Dersom kommunene har liten fri-

het til å fastsette skattenivå er dette et mindre interessant emne enn om kommunen f.eks. kan fastsette om, og i hvilken grad, den vil benytte seg av eiendomskatt.

Dette spørsmålet kan også knyttes til hvilke (faktiske eller potensielle) inntektskilder utjevningen skal omfatte (utbytte fra kommunal forretningsdrift, brukerbetaling etc.). For eksempel er det i den kanadiske helselovgivning slik at overføringene til provinsene reduseres med et beløp tilsvarende det som trekkes inn gjennom brukerbetaling for lege- og tannlegetjenester pluss det som kreves inn av brukerbetaling ved helsetjenester som omfattes av forsikringsordninger (se Boadway (1992)). Grunnen til dette er at man frykter at ulike provinser med godt brukerbetalingspotensiale ellers vil kunne benytte seg av brukerbetaling for å konkurrere bedre om knappe ressurser som helsepersonell. Dersom inntekter fra brukerbetaling skal inngå som et element i inntektssystemet, bør det skilles mellom betaling for å produsere tjenesten og betaling ut over kostnaden ved å produsere tjenesten. Videre bør det tas hensyn til den delen av tjenesten som allerede er finansiert via ulike former for overføringer. For eksempel, dersom det koster 100 kroner å produsere en gitt tjeneste, 50 prosent er finansiert via øremerket tilskudd, og brukerbetalingen er på 70 kroner, så bør overføringene reduseres med 20 kroner. Dersom utbytte fra kommunal forretningsdrift skal inkluderes er det viktig å skille mellom utbytte som er en del av normalavkastning på investert kapital, og det som er avkastning ut over dette. Kun det siste bør får innvirkning på overføringenes størrelse.

Videre bør spørsmålet om hvilke inntektskilder utjevningen skal omfatte inneholde en vurdering av hvilke konsekvenser det får for utformingen at kommunen har eksklusiv informasjon om lokale beskatningsmuligheter. Dette siste er et problem som har en klar parallell til det problemet myndighetene har ved utformingen av en optimal inntektsskatt. Problemet med å utforme en lump-sum skatt – en skatt uten incentivvirkninger – er at myndighetene ikke har tilstrekkelig informasjon til å definere en tilpasningsmessig nøytral skattebase. Problemet med inntektsskatten er at den til dels er lagt på et grunnlag som er bestemt av individets tilpasning, men myndighetene kan ikke avgjøre hva som er bestemt av individets tilpasning og hva som er bestemt av ytre forhold. Utfordringen som myndighetene da står overfor er om der er mulig å introdusere incentivmekanismer (selv-seleksjonsmekanismer) der skattyterne gis et valg mellom ulike skattepakker slik at de med høyest inntektspotensiale avslører seg gjennom de valg de gjør. Parallellen til kommunal sektor er klar; den enkelte kommune har eksklusiv infomasjon om eget skattepotensiale. Myndighetene ønsker ikke overføringer til «rike» kommuner med stort beskatningspotensiale, men som av forskjellige grunner fremstår som «fattige».

Myndighetene skulle derfor ønske å utforme et overføringsssystem som får kommunen til å avsløre sitt egentlige skattepotensiale. Det ville innebære at kommunene kunne velge mellom *ulike* overføringssystemer. Et annet reguleringsrelevant tema er om overføringssystemet skal utformes slik at det påvirker kommunens produksjonseffektivitet. Spørsmålet har en klar parallell til helsesektoren, der stykkprisfinansiering er et «hett» tema. Her bør det for det første skilles mellom øremerkede overføringer og rammetilskudd. Ved øremerkede overføringer kan det være fornuftig at det stilles krav om produksjonseffektivitet som en betingelse for overføringens størrelse, særlig siden kommunesektoren her utfører en oppgave på vegne av staten. Hvordan dette kan løses i praksis er et omfattende og komplekst spørsmål, særlig når det dreier seg om sektorer eller tjenester der det er vanskelig å måle produktivitet og kvalitet på utførte tjenester (jf. Hagen (1992a)). Med hensyn til rammefinansieringsdelen blir det vanskeligere å stille slike krav fordi denne delen av tilskuddet til dels går til kommunale aktivitetsområder som kommunen selv har vedtatt at den skal finansiere. Derfor bør det være opp til lokal politisk kontroll og lokalt vedtatte incentivmekanismer å sørge for produksjonseffektivitet.

Unntak fra dette er statlige pålagte kommunale funksjoner som rammetilskuddet skal bidra med å finansiere. Siden det er både staten og kommunens egne innbyggere som er prinsipalene i dette tilfellet, kan prinsippet være at man har en kombinasjon av statlige incentivmekanismer og lokal politisk kontroll.

Dersom vi først og fremst er opptatt av ulikhet mellom individer, bør tiltakene således rettes inn mot individer[98] , og ikke regioner, eller områder. Statlig omfordelingspolitikk som overfører inntekt *fra rike til fattige kommuner* kan i tillegg til problemene med treffsikkerhet (se Oates (1977), side 14), også motvirke effektiv allokering av arbeid og kapital. Den enkelte kommunes skattenivå og nivå på offentlige tjenester vil ikke reflektere dens økonomiske potensiale. Myndighetenes argument i slike situasjoner er typisk distriktspolitisk i tillegg til at samfunnet ved fraflytting pådrar seg til dels store omstillingskostnader. Det kan også oppstå kostnader knyttet til fiskale eksterne virkninger. Dersom kommunal virksomhet er begrunnet ut fra naturlig monopol, betyr utflytting høyere kostnader per capita for de gjenværende, og det økonomiske motivet for fraflytting blir større. Dette kan lede til en ond sirkel. Et beslektet spørsmål er om de som flytter til pressområder møter de fulle kostnader som flyttingen fører til, for eksempel press på infrastruktur som transport, skole, helsevesen etc.

På bakgrunn av den diskusjonen som er ført over mht. til incentivstruktur, føler vi at et annet spørsmål som bør drøftes nærmere er hvorvidt det er hensiktsmessig å basere en så stor del av kommunens finansiering på rammetilskudd som tilfelle er i dag. Dagens praksis er motivert ut fra en vurdering av at det kommunale selvstyret skal ha et reellt innhold, dvs. at kommunen selv i stor grad skal kunne prioritere disponeringen av midlene, samtidig som kommunen har best informasjon om lokale behov. Imidlertid vil mange hevde at disponeringsmulighetene er svært begrensede for mange kommuners vedkommende, etter at de har foretatt budsjettmessige disposisjoner til de oppgaver som de er statlig pålagt å utføre. Det bør drøftes hvorvidt en større grad av øremerkede overføringer for statlig pålagte oppgaver er bedre egnet til å møte målsettinger om horisontal likhet i denne delen av det kommunale tjenestetilbudet. Om dette skriver Oates (1972) bl.a. at:

> «...the certain way to reach this goal [national minimum levels of output of local public goods] is for the central government to finance these minimum levels completely; lump-sum conditional grants sufficient to finance the desired level of output would ensure success».(side 92).

For eksempel er det velkjent at variasjonsbredden i det kommunale skoletilbudet er stor på landsbasis. Dette må sies å være betenkelig, særlig tatt i betraktning at elevene fra ulike landsdeler senere vil konkurrere om opptak på universitet og høyskoler, og om arbeidsplasser. Det er også slik at kommunale prioriteringer – eller dårlig økonomistyring – lett kan gå på bekostning av innholdet i statlig pålagt tjenestetilbud. Et overføringssystem basert på øremerkede overføringer vil i større grad en rammetilskudd bidra til at overføringene rettes mot individer heller enn regioner, dvs. at treffsikkerheten i omfordelingspolitikken bedres.

En konsekvens av en større grad av øremerkede tilskudd er at inntektsutjevningen baseres på et smalere grunnlag, dvs. på et redusert kommunalt skattøre. Dette trenger imidlertid ikke i realiteten å gå på bekostning av det kommunale selvstyret, det betyr bare at kommunen påtar seg et større ansvar for å finansiere de oppgaver som den selv velger å gjennomføre med utgangspunkt i egne inntekter (og en andel fra overføringssystemet i den grad det dreier seg om kommuner med et lavt faktisk

98. Argumentet mot dette er at det er enklere (lavere kostnader) å rette tiltakene mot kommunene enn mot det enkelte individ.

eller potensielt inntektsgrunnlag). Kommunale initiativ med eksterne virkninger kan i tråd med gjeldende praksis delfinansieres med statlige «matchende» tilskudd i et gitt forhold. Spørsmålet er imidlertid mer komplisert enn det man kan få inntrykk av, f.eks. ut fra sitatet over, og vi har ingen intensjon om å konkludere på dette punktet. Men uansett hvilket overføringssystem som velges, er det generelt viktig å passe på at det er samsvar mellom oppgavefordeling og finansiering. Ubalanse vil sette systemet under press.

4 ANDRE INNTEKTER

I dette kapittelet vil vi se på to andre inntektskilder, nemlig kapitalinntekter og salgs- og leieinntekter. Under normale omstendigheter vil disse inntektskildene utgjøre en forholdsvis liten del av kommunenes totale finansieringssituasjon. Vi vil derfor kun gi en ganske kort omtale av disse.

4.1 Kapitalinntekter

I budsjett- og regnskapsforskriftene for kommunene heter det i del 1 at:

> «Økonomibestemmelsene i kommuneloven bygger på det hovedprinsipp at løpende inntekter skal finansiere løpende utgifter, sparing (avsetninger) og investeringer (kapitalutgifter). Kapitalinntekter skal kun finansiere kapitalutgifter (investeringer). Bakgrunnen for en slik grensedragning er at en kommune og fylkeskommune for sin alminnelige drift ikke skal etablere et aktivitetsnivå som den ikke kan finansiere av de løpende inntektene».

Bak regelverket ligger, i følge Bernt, Overåog Hove (1994), den hovedtanke at kommunene skal søke å bevare sin formue, og at den enkelte generasjon ikke skal forbruke i større grad enn det den selv har økonomisk bæreevne til. Prinsippet om at kommunen gjennom sin alminnelige drift ikke skal etablere et aktivitetsnivå som den ikke kan finansiere av de løpende inntektene, er det i utgangspunktet ikke vanskelig å gi sin tilknytning til. Men begrunnelsen for å legge begrensninger på anvendelsen av enkelte inntektsarter bør drøftes nærmere.

Den uttalte motivasjonen for en slik begrensning er altså at kapitalinntektene er knyttet til en formuesplassering, og at å bruke disse inntektene til å finansiere driften vil bidra til redusere formuesplasseringens verdi over tid. I så fall bør det skilles mellom den delen av renteinntektene som er kompensasjon for inflasjon, og den delen som er en kompensasjon for forbruksavståelsen. Dette vil være i samsvar med at vi legger en standard-definisjon av inntekt til grunn (et Hicks-inntektsbegrep, jf. Myles (1995), side 60), der inntekt defineres som verdien av det som kan konsumeres i en periode *uten* at formuen reduseres. Her er det ingen prinsipiell forskjell på en løpende inntekt og en kapitalinntekt. På den annen side kan det stilles et spørsmål ved om det skal være et poeng i seg selv å opprettholde formuesverdier. Vi kan si at renteinntekter er en betaling for en sikker formuesplassering. Denne betalingen bør kommunen kunne benytte fritt til konsum eller til videre sparing ut fra gjeldende politiske prioriteringer, på linje med alle andre kommunale inntekter, f.eks. utbytte fra kommunal forretningsdrift – som jo er en betaling for en usikker formuesplassering.

Begrunnelsen for dette er at det er hensiktsmessig å skille konsumbeslutningen fra kapitalforvaltningen. Kommunen bør investere helt til den marginale avkastning tilsvarer avkastningskravet. *Adskilt* fra denne beslutningen bør kommunen spare dersom avkastningen på sparing er høyere enn det som måtte være innbyggernes tidspreferanserate med hensyn til kommunal tjenesteyting. I en slik situasjon vil

sparing for kommunal tjenesteyting i fremtiden gi en høyere nytte for kommunens innbyggere enn om pengene ble benyttet til kommunal tjenesteyting i dag. Dersom avkastningen på sparing er mindre enn tidspreferanseraten med hensyn til kommunal tjenesteyting, vil inntektene i større grad gå til kommunal tjenesteyting i dag. Det kan til og med være hensiktsmessig å lånefinansiere kommunale utgifter i dag på bekostning av konsum i fremtiden dersom lånerenten er lavere enn innbyggernes tidspreferanserate. Et spørsmål som selvsagt følger naturlig etter en slik prinsipiell avklaring, er om sparingen skal skje på kommunens hånd, eller på innbyggernes hånd, det vil si om disponible formuesverdier skal tilbakeføres til kommunens innbyggere gjennom skattelette etc. På den ene siden kan det være hensiktsmessig å overlate denne vurderingen til innbyggerne siden det ikke finnes noe som en «kommunal tidspreferanserate» – denne vil variere mellom innbyggerne. På den andre side kan kommunen oppnå bedre betingelser for sparing enn den enkelte innbygger. Å unngå tilbakeføring kan også bidra til å sikre et jevnere nivå på kommunal tjenesteyting over tid siden det ved inntektssvikt kan være vanskeligere å få aksept for å øke skatte- og avgiftsnivået.

4.2 Salgs- og leieinntekter

Leieinntekter vil normalt være av mindre interesse for å finansiere kommunal virksomhet. I enkelte år vil imidlertid enkelte kommuner kunne realisere betydelige inntekter fra salg av kommunale aktiva. Begrunnelsen for dette kan variere; det kan være motivert ut fra et behov for å nedbetale gjeld og øke handlefriheten, eller det kan rett og slett være at kommunen finner det mest hensiktsmessig å konsolidere eiendomsmassen ut fra en total behovsvurdering. I alle tilfeller dreier det seg om en formuesomplassering. En ren formuesomplassering vil ikke øke den kommunale handlefriheten. Kommunen skulle i utgangspunktet være indifferent mellom å ha en million kroner i gjeld i tillegg til en aksjeandel som gir en sikkerhetsekvivalent avkastning tilsvarende rentebelastningen, og å selge aksjene for å kvitte seg med gjelden.

Hvorvidt denne formuesomplasseringen vil gi en nettogevinst for kommunen avhenger av mange faktorer. Et sentralt forhold kan være skattemessige vurderinger. [99] Her er det imidlertid viktig at man ser de ulike kommunale og statlige budsjetter i sammenheng. En annen begrunnelse kan være at det kan være stordriftsfordeler eller synergifordeler ved et annet eierforhold. I så fall vil formuesomplasseringen også gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Salgsinntekter kan benyttes til å betale ned kommunal gjeld, gi en lump-sum utbetaling til kommunens innbyggere, redusere nivået på den kommunale eiendomsskatten eller å øke det kommunale tjenestetilbudet. Det kan da reises et effektivitetsspørsmål knyttet til disponering av inntektene. Dette spørsmålet er i stor grad dekket inn gjennom diskusjonen av de øvrige inntektsformene.

Det er også et fordelingsspørsmål. Til en viss grad vil det være kommunens innbyggere som over tid har finansiert den kommunale formue, og som følgelig bør nyte godt av salgsinntektene. Det er selvsagt et spørsmål om treffsikkerheten her – det vil være andre grupper eller generasjoner som har bidratt til å finansiere det som selges enn de som drar nytte av salget gjennom skattelette og så videre, dvs. et fordelingsspørsmål. Men også statlige tilskudd har spilt en viss rolle. Hvilke konsekvenser en slik formuesomplasseringen skal ha i forhold til inntektssystemet er et spørsmål som da kan diskuteres. Vi kan derfor tenke oss at salget resulterer i en

99. Vi må her også være oppmerksom på at kravet til sikkerhetsekvivalent avkastning kan variere mellom innbyggerne.

lump-sum overføring til kommunens innbyggere og en forholdsvis tilbakeføring til staten. En betydelig formuesomplassering vil synliggjøre kommunale verdier i form av salgsinntekter i et enkelt budsjettår. Det vil si at en nåverdien av en inntektsstrøm synliggjøres. Dette kan resultere i et politisk press for å redusere overføringene til denne kommunen i salgsåret – selv om hverken salgsinntekter eller inntektsstrømmen som sådan inngår i grunnlaget for inntektsutjevningen. Dette er i så fall et typisk eksempel på en dynamisk inkonsistent overføringspolitikk. Vi kan si at spillets regler endres underveis – etter at kortene er lagt på bordet. Om ikke kommunene er i en situasjon der de, i motsetning til privat forretningsdrift, kan nekte å delta videre i spillet, vil det i det minste skape betydelig frustrasjon.

Denne saken er nylig aktualisert gjennom forslag om salg av f.eks. kommunale kraftverk. I tillegg til frustrasjonseffekten vil en slik politikk diskriminere mellom de kommuner som velger å opprettholde en løpende inntekt fra kommunale aktiva, og de som velger å realisere kontantverdien av denne løpende inntekten i et enkelt år. Videre vil det oppstå betydelige disincentiver med hensyn til å selge kommunale aktiva, om nå begrunnelsen er å betale ned gjeld, eller å realisere en reell gevinst gjennom mer effektivt eierskap. Men på den annen side ble det over påpekt at oppbyggingen av kommunale formuesaktiva også til en viss grad kan tilskrives statlige tilskudd av ulik art. Det kan derfor hevdes at det ikke bare er kommunens innbyggere som skal godskrives disse inntektene gjennom reduserte skatter eller et bedre kommunalt tjenestetilbud, noe bør også komme andre kommuner til gode. Men vi ser at spørsmålet egentlig bunner i mangel på prinsipiell avklaring: Er grunnlaget for inntektsutjevningen omfattende nok? Det dreier seg egentlig om vi har et korrekt kommunalt inntektsbegrep. Bør også (netto) inntekter fra kommunal forretningsvirksomhet og andre former for kommunalt eierskap og virksomhet (f.eks. brukerbetaling) inkluderes? Vi kan for eksempel tenke oss en kommunal versjon av et Schanz-Haig-Simons inntektsbegrep.[100] Courchene (1979) foreslår at de kommunale inntekter todeles i overføringssystemet. Den første delen består av de ordinære skatteinntektene, så som skatt på personinntekt og overskudd. Den andre delen består av alle andre inntektskilder, og beregnes på et nettogrunnlag. Det betyr at inntektsbegrepet utvides til å omfatte både salgsinntekter og løpende nettoinntekt (faktisk og beregnet) fra kommunale aktiva. Et slikt system er ikke uten problemer, særlig ikke med hensyn til å finne et fornuftig netto-inntektsbegrep. Dette bør derfor underlegges nærmere vurdering.

5 AVSLUTTENDE MERKNADER

I denne rapporten har vi gitt en prinsipiell drøfting av ulike samfunnsøkonomiske sider ved kommunens finansieringssituasjon. Noen hovedpunkter vil bli kort oppsummert i det følgende. Et hovedprinsipp i det norske skattesystemet, og et tradisjonelt krav til samfunnsøkonomisk optimal kapitalbruk, er skattemessig nøytral behandling av ulike typer realaktiva (jf. NOU 1989:14). Med nøytralitet menes at alle kapitalinntekter behandles skattemessig likt. Lokal beskatningsrett vil kunne innebære et brudd på dette likhetsprinsippet, det vil si at kommunal skattepolitikk vil kunne påvirke både nasjonal og kommunal ressursallokering.

I prinsippet kan lokal tjenesteproduksjon finansieres gjennom en rekke typer skatter og avgifter. Det er naturlig å skille mellom tre ulike skatteformer som kan danne grunnlaget for lokal beskatning. Disse er inntektsskatten, eiendomsskatten og

100.Dette inntektsbegrepet definerer inntekt som pengeverdien av nettoøkningen i et individs kjøpekraft('power to consume') i løpet av en periode. Dette tilsvarer det som konsumeres i løpet av en periode pluss nettoøkning i formue. Nettoøkning i formue (sparing) må inkluderes fordi dette representerer en økning i potensielt konsum. Se for eksempel Rosen (1992) eller Sinn (1987).

indirekte skatter lagt på varetransaksjoner og/eller tjenester i kommunen. Hvorvidt en kommune burde benytte kun en skatteform, eller kombinasjoner av flere vil avhenge av en rekke forhold av både lokal og nasjonal betydning. Dersom det er ønskelig med mest mulig nøytral skattlegging av ulike typer aktiviteter, taler det for å spre skattleggingen på flere grunnlag. Dette taler for å benytte alle tre skatteformene samtidig. Dernest må en vurdere hvorvidt lokal beskatningsrett kan medføre skattekonkurranse mellom kommuner. Dersom skattekonkurranse er et potensielt problem, er det ønskelig å skattlegge aktiva som i liten grad er mobile mellom kommuner. Lokal skattlegging vil også ha implikasjoner for fordelingspolitikken. Det skyldes at kommunal skattepolitikk kan ramme skatteytere forskjellig avhengig av hvilken kommune de er bosatt i. Skattesatsene kan f.eks. variere mellom kommuner selv om skattegrunnlagene er jevnt fordelt. Det betyr at skatteytere som bor i høyskattekommuner, vil få en høyere skattebyrde enn innbyggere i lavskattekommuner. Det blir da et politisk spørsmål om der går en fordelingspolitisk grense for hvor store skatteforskjeller som er akseptable. I denne sammenheng må det foretas en avveining mellom skattebyrden som pålegges innbyggerne i en kommune, og verdien av kommunal tjenesteproduksjon.

En annen fordelingspolitisk utfordring er at ressursgrunnlaget kan variere mellom kommuner. Er ressursgrunnlagene skjevt fordelt kan det tvinge noen kommuner til å skrive ut høye skatter på smale grunnlag for å finansiere kommunal tjenesteproduksjon. Slik skattlegging kan føre til ulik skattemessig behandling av skattytere – ikke bare mellom kommuner – men også innen hver kommune. Dette reiser igjen spørsmål om inntektsutjevning, og medfører at man i valg av lokal finansieringsform burde tilstrebe finansieringsformer som i minst mulig grad kommer i konflikt med nasjonale prioriteringer.

I tillegg til disse hensynene må staten i utformingen av et lokalt beskatningssystem ta hensyn til den totale nasjonale skattebyrde. Det skyldes at kommunene selv ikke har egeninteresse av å ivareta slike hensyn. Staten burde derfor fastsette maksimumsgrenser for kommunale skatter utfra nasjonale prioriteringer. Slik sett er det flere problemer knyttet til lokal beskatningsrett som gjør det berettiget å stille spørsmål om der finnes argumenter for lokal beskatningsrett som kan tenkes å oppveie ulempene.

Et hovedresultat fra økonomisk teori er at nytten av lokalt tjenestetilbud blir høyere desto tettere sammenheng det er mellom tilbudet og etterspørselen. Optimalt tjenestetilbud vil slik sett være karakterisert av en avveining mellom preferansene for lokal tjenesteproduksjon, skattesatsene og produksjonskostnadene. I spørsmålet om lokal versus statlig beskatningsrett innebærer dette at lokal beskatningsrett er å foretrekke framfor statlig. Fordelen ved lokal beskatningsrett er at kommunene er bedre i stand til å velge det optimale nivå på kommunal tjenesteyting. Staten må – i utformingen av tjenestetilbudet – ta hensyn til preferansene til alle kommuner samtidig. Dermed blir det en mindre tett sammenheng mellom hvilken tjenesteproduksjon innbyggerne i de enkelte kommuner ønsker og den utforming tjenestetilbudet får. Den lokale forankringen av tjenesteproduksjonen reiser spørsmål om hvordan kommunal tjenesteproduksjon bør finansieres hvis målet er å oppnå en tettest mulig sammenheng mellom etterspørselen etter, og tilbudet av, kommunale tjenester. En mulighet er å ta direkte betaling for kommunale tjenester ved avgifter. Avgifter fungerer på samme måte som priser gjør i private markeder. En ulempe ved avgifter er at ikke alle kommunale tjenester kan rasjoneres ved hjelp av prismekanismen, dels fordi de antar karakter av fellesgoder, og dels fordi det av fordelingshensyn ikke er ønskelig med slik rasjonering. Et alternativ er da å tilby kommunale tjenester gratis, men å finansiere disse ved lokale skatteinntekter eller ved tilskudd fra staten.

Når det gjelder de ulike inntektskildene kan vi sette opp noen generelle retningslinjer. For det første bør ansvaret for sterkt progressive omfordelende skatter være statlig. Grunnlaget for dette er at bruken av slike skatter på lokalt nivå gir økonomiske incentiver for migrasjon av husholdninger på ulike inntektsnivå, noe som igjen kan føre til lokaliseringsmessige vridninger og undergraving av skattens tilsiktede omfordelende virkninger. Lavere forvaltningsnivå bør også unngå å benytte skatter på mobile skattefundament dersom skatten ikke er knyttet til bestemte ytelser. For det tredje bør ansvaret for å beskatte skattegrunnlag som er fordelt ujevnt mellom ulike jurisdiksjoner også sentraliseres. Det betyr at skatter på renprofitt fra utnyttelse fra naturressurser som er lokalisert i enkelte jurisdiksjoner skattlegges sentralt for å unngå store ulikheter i enkelte lokale skattegrunnlag. Her vil lokalt eierskap kunne medføre at nasjonale målsettinger om horisontal likhet må vike. Til slutt kan vi si at brukeravgifter og -betalinger kan benyttes for alle forvaltningsnivå. De er imidlertid særlig attraktive på lokalt nivå fordi de ikke gir grunnlag for rene økonomiske lokaliseringsincentiver. Dette fordi slike betalinger krever at mottageren av lokale tjenester betaler for dem (grovt sett) i samsvar med kostnadene å fremskaffe tjenesten. I en verden med mobile konsumenter vil slike skatter fremme effektiv ressursallokering i privat sektor. Det kan imidlertid pekes på at statlig regulering av brukeravgifter vil være nødvendig dersom kommunale brukeravgifter samvirker på en uheldig måte med statlige direkte skatter, dersom de i stor grad bryter med nasjonale målsettinger om horisontal likhet, dersom det er snakk om betalingsordninger (eller mangel på sådanne) som er rettet mot bedrifter eller andre mobile produksjonsfaktorer, eller dersom det er snakk om brukerbetaling på områder der kommunen er eneleverandør.

Vi har påpekt at det er en rekke forutsetninger som må være oppfylt for at en eiendomsskatt skal kunne fungere som en brukeravgift: (i) Husholdninger og bedrifter må være svært mobile; (ii) Finansieringen av kommunale tjenester må skje kun ved en skatt på eiendom; og (iii) Kommunene må ha administrative muligheter for å regulere størrelsen på tomter og bygg. Det synes klart at dette er sterke forutsetninger som neppe er tilfredsstilt i Norge. Spesielt vil de reguleringstekniske forutsetningene være vanskelige å etterkomme, samt at det trolig er store politiske problemer knyttet til finansiering av kommunale tjenester ved bruk av kun eiendomsskatt. Dersom vilkårene for at en eiendomsskatt skal kunne fungere som en brukeravgift ikke er oppfylt, svekkes de gunstige skattemessige egenskapene ved eiendomsskatten. Likevel kan det være slik at en skatt på eiendom i større grad enn andre skatter og avgifter kan bære preg av å være en brukeravgift.

Inman og Rubinfeld (1996) argumenterer for at lokale myndigheter bør dele en nasjonalt fastsatt og administrert skatt med staten («Piggy-back»), f.eks. skatt på personinntekt, etter et gitt forhold. Slik kan lokalt utgiftsansvar kombineres med sentralt inntektsansvar for de direkte skattene. Selv om dette kan bidra til å gi det kommunale selvstyret et større reelt innhold, er en slik ordning ikke helt problemfri. For det første vil staten ofte måtte la konjunkturpolitiske målsettinger overstyre behovet for å ivareta det lokale selvstyrets reelle innhold gjennom å tilpasse kommunenes andel av skatteinntektene. Dette vil føre til lokal frustrasjon og kan oppfattes som om at «spillereglene» endres etter at kortene er lagt på bordet. Dette kan påvirke kommunenes evne og vilje til langsiktig planlegging på en uheldig måte. For det andre kan skattekonkurranse foregå på flere vis enn å gjennom kommunalt fastsatte skattesatser – det kan også være konkurranse om å få et større skattegrunnlag. Skatteinntektsdeling kan således føre til en strategisk næringspolitikk og boligutbyggingspolitikk. Dette skaper et behov for statlig regulering av brukeravgifter overfor mobile husholdninger og bedrifter. Skatteinntektsdeling vil også redusere statens muligheter til å foreta regional omfordeling.

På dette grunnlag kan det stilles spørsmål ved om det ikke er hensiktsmessig å gå vekk fra prinsippet om deling av skatt på inntekt mellom kommune, fylke og stat, og heller la inntektsskatten i sin helhet tilfalle staten. Det økte skatteproveny til staten som dette medfører vil øke statens muligheter til å drive regional omfordeling. En annen konsekvens av at den direkte inntektsdelingen opphører, og at provenyet i sin helhet tilfaller staten, er at staten må påta seg et mer direkte finansieringsansvar for de oppgaver kommunen og fylket er pålagt å utføre (f.eks. gjennom øremerkede tilskudd). Med utgangspunkt i lokale inntektskilder (eiendomsskatt og brukeravgifter) og omfordelende overføringer får kommunesektoren et større ansvar for å finansiere oppgaver den selv påtar seg. Ved å utnytte lokalt inntektspotensiale optimalt kan kommunesektoren da faktisk øke sine frie inntekter. Siden inntektsskatten samles inn sentralt og omfordeles, vil resultatet også bli en mer stabil og forutsigbar finansieringssituasjon for kommunal sektor.

Referanser

Andersen, C., K. P. Hagen, og J.G. Sannarnes. (1993). «Inntektsfordeling, kapitalinntekt og skatt». Norsk Økonomisk Tidsskrift 107(1-21).

Arrow, K. J. (1951). Social Choice and Individual Values. New Haven: Yale University Press. Bailey, S. J. (1994). «Charging for Local Government Services: A Coherent Philosophy». Public Administration 72:365-384.

Bailey, S. J. (1995). Public Sector Economics: Theory, Policy and Pratice. Hampshire: Macmillan.

Barro, R. J. (1979). «On the Determination of Public Debt.» Journal of Polotical Economy 87(5):940-971.

Bernt, J. F., O. Overå, og H. Hove. (1994). Kommunalrett. Oslo: Tano.

Bird, R. M. (1976). Charging for Public Services: A New Look at an Old Idea. Toronto: Canadian Tax Foundation.

Boadway, R. (1992). The Constitutional Division of Powers – An Economic Perspective. Ottawa: Canada Communication Group – Publishing.

Borge, L.-E. (1996). «Economic and Political Determinants of Fee Income in Norwegian Local Government.» i Economic Constraints and Political Behaviour: Six Essays on Local Public Finance in Norway. Oslo: Sosialøkonomisk Institutt.

Brealey, R. A., og S. C. Myers. (1991). Principles of Corporate Finance. New York: McGraw-Hill.

C. E. McLure, Jr., og P. Mieszkowski. (1983). «Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources». Lexington, Massachusetts: Lexington Books.

Canada, Auditor General of. (1995). «Report of the Auditor General of Canada – November 21 1995». Auditor General of Canada.

Cnossen, S. (1983). «Harmonisation of Indirect Taxes in the EEC». Brithish Tax Review (4).

Cnossen, S., og C.S. Shoup. (1987). «Coordination of Value-Added Taxes.» i Tax Coordination in the European Community, redigert av S. Cnossen: Kluwer Law and Taxation Publishers.

Copeland, T. E., og J. F. Weston. (1988). Financial Theory and Corporate Policy: Addison-Wesley Publishing Company.

Courchene, T. J. (1979). Refinancing the Canadian Constitution: A survey of the 1977 Fiscal Arrangements Act. Montreal: C. D. Howe Research Institute.

Dilnot, A., og G. Stark. (1986). «The poverty trap, tax cuts and the reform of social security.» Fiscal Studies 7(1):1-10.

Edwards, J., og M. Keen. (1994). «Tax competition and Leviathan.» Institute of Fiscal Studies, London, Discussion Paper: 7.

Epple, D. (1980). «What Do Tests of Capitalization Show?» Carnegie-Mellon University, Graduate School Indus. Admin., Working Paper: .

Feldstein, M. S. (1972). «Pricing and Efficiency in Public Sector Pricing: The Optimal Two Part Tariff.» Querterly Journal of Economics 86:175-187.

Giersch, H. (1993). Openness for Prosperity. Cambridge MA: MIT-Press.

Glaeser, E. L. (1995). «The Incentive Effects of Property Taxes on Local Governments.» National Bureau of Economic Research, Working Paper: 4987.

Hagen, K. P. (1992a). «Kostnadssammenligninger mellom privat og offentlig virksomhet: Noen prinsipielle problemer.» i Offentlig politikk og private incitamenter, redigert av A. Sandmo og K. P. Hagen: Tano.

Hagen, K. P. (1992b). «Skatt og velferd i et internasjonalt perspektiv.» i Offentlig politikk og private incitamenter, redigert av A. Sandmo og K. P. Hagen: Tano.

Hamilton, B. W. (1975). «Property Taxes and the Tiebout Hypothesis: Some empirical Evidence.» i Fiscal zoning and land use controls: the economic issues, redigert av E. S. Mills og W. E. Oates. Toronto og London: Lexington books.

Hamilton, B. W. (1976). «Capitalization of Intrajurisdictional Differences in Local Tax Prices.» American Economic Review 66(5):743-753.

Hansen, B. O., og H. Keiding. (1991). Brugerbetaling: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

King, D. N. (1988). «Fiscal Federalism» Pp. 6-29 i Local Government Finance, redigert av R. Paddison og S. Bailey. London: Routledge.

Kjerstad, E., og F. Kristiansen. (1996). «Erfaringer med konkurranseutsetting av kommunal tjenesteproduksjon». SNF, Bergen, Rapport: kommer.

Inman, R. P., og D. L. Rubinfeld. (1996). «Designing tax policy in federalist economies: An overview». Journal of Public Economics 60:307-334.

Kommunal- og arbeidsdepartementet (1996). «Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi». Kommunal- og arbeidsdepartementet, Rundskriv nr. H-7/96.

Lacasse, F. (1992). «Vouchers: Issues and Experiences». OECD, PUMA Occasional Papers, Market Mechanism Series, no. 4.

Lee, D. R. (1991). «The Political Economy of User Charges: Some Bureaucratic Implications». i Charging for Government: User Charges and earmarked Taxes in Principle and Practice, redigert av R. E. Wagner. London: Routledge.

Marshall, A. (1890). Principles of economics. London: Macmillan.

Mieszkowski, P. M., og G. R. Zodrow. (1986). «Pigeou, Tiebout, Property Taxation, and the under-provision of Public Goods.» Journal of Urban Economics 19:356-370.

Mitchell, B. M., og I. Vogelsang. (1991). Telecommunications Pricing – Theory and Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Musgrave, R. (1983). «Who Should Tax, Where, and What?» i Tax Assignment in Federal Countries, redigert av C. McLure. Canberra: Australian National University Press.

Musgrave, R. A. (1959). The Theory of Public Finance. New York: McGraw-Hill.

Musgrave, R. A. (1969). United States Taxation of Foreign Investment Income: Issues and Arguments. Cambridge, Massachusetts: Harvard Law School.

Myhren, K. (1977). Gjeldstrykk og skattetrykk – Den stalige politikk overfor kommunene i tiden 1920-1936. Oslo: Universitetsforlaget.

Myles, G. D. (1995). Public Economics. Cambridge: Cambridge University Press.

NOU. (1996). «Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner». Norges Offentlige Utredninger, NOU 1996: 1.

Nunnally, B. H., D. A. Plath, og H. W. Johns. (1991). Corporate Lease Analysis. New York: Quorum Books.

Oates, W. (1977). «An Economist's Perspective on Fiscal Federalism.» i The Political Economy of Fiscal Federalism, redigert av W. Oates. Lexington: Lexington Books.

Oates, W. E. (1969). «The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis.» Journal of Political Economy 77(6):957-971.

Oates, W. E. (1972). Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, W. E., og R. M. Schwab. (1988). «Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing.» Journal of Public Economics 35:333-354.

OECD. (1986). «Revenue Statistics, 1965-1985.» Organization for Economic Co-operation and Development, Paris,.

OECD. (1990). «Financing Public Expenditure through User Charges.» Organization for Economic Co-operation and Development, Paris, Public Management Occasional Papers.

Olson, M. (1986). «A Theory of the Incentives Facing Political Organisations: Neo Corporatism and the Hegemonic State.» International Political Science Review 7:165-189.

Osmundsen, P., og K. Sunnevåg. (1996). «Dynamisk inkonsistens og politisk risiko i norsk petroleumsbeskatning.» SNF, Bergen, Rapport: 55/95.

Pauly, M. V. (1973). «Income Distribution as a Local Public Good.» Journal of Public Economics 2:35-58.

Petersen, J. H. (1990). «En analytisk ramme om brugerbetalingsdebatten.» i Brugerbetaling i sundhetssektoren – Teori, viden, holdninger, redigert av P. Andersen og T. Christiansen. Odense: Odense Universitetsforlag.

Peterson, G. E., N. Humphery, og M. Miller. (1981). The Future of America's Capotal Plant. Washington D.C.: The Urban Institute.

Prest, A. R. (1982). «On Charging for local Government Services.» The Three Banks Review 133:3-23.

Rauscher, M. (1996). «Tax competition and Economic Integration. The triumph of the market over the state?» International Tax and Public Finance.

Rosen, H. S. (1992). Public Finance. Boston: Irwin.

Rothenberg, J. (1977). «Endogenous City-Suburb Government Rivalry through Household Location.» Pp. 187-217 i The Political Economy of Fiscal Federalism, redigert av W. E. Oates. Toronto: Lexington Books.

Rønsen, M., og S. Strøm. (1991). «Enslige mødres tilpasning på arbeidsmarkedet – Innelåsningseffekter av trygdeordninger.» SNF, Rapport: 51/91.

Scandlan, G. (1995). «Alternative Revenue Sources in Ontario: Assessing and Implementing User Charges» Government Finance Review, February: 15-19.

Sinn, H. W. (1987). Capital Income Taxation and Resource Allocation. Amsterdam: North-Holland.

Sinn, H. W. (1990). «Tax harmonisation and tax competition in Europe.» European Economic Review 34:489-504.

Strøm, B. (1996). «Argumenter for og imot fri beskatningsrett.» Norsk Økonomisk Tidsskrift.

Theisen, T., og Å. Johnsen. (1992). Prissystemer for kommunale tjenester. Oslo: Kommuneforlaget.

Tiebout, C. M. (1956). «A Theory of Local Expenditure.» Journal of Political Economy 64:416-424.

Wassmer, R. (1993). «Property taxation, property base, and property value: an empirical test of the 'New view'.» National Tax Journal XLVI(2).

Whalley, J. (1979). «Uniform Domestic Tax Rates and Economic Integration.» Journal of Public Economics 35:229-240.

Williamson, O. E. (1986). Firms, Markets and Policy Controls. Hemel Hempstead: Wheat-sheaf Books.

Wilson, J. D. (1986). «A Theory of Interregional Tax Competition.» Journal of Urban Economics 19: 296-315.

Wilson, R. (1993). Nonlinear Pricing. Oxford: Oxford University Press.

Yinger, J. (1988). Property taxes and house values: The theory and estimation of intrajurisdictional property tax capitalization. Boston: Academic Press.

Zodrow, G. R. (1983). «Local provision of public services: The Tiebout model after twenty-five years». New York: Academic Press,.

Aaron, H. J. (1975). Who pays the property tax? Washington, D,C: Brooking Institution.