

# Reformer i norsk kommune- finansiering

af Lars-Erik Borge og Jørn Rattsø,  
Norges teknisk-naturvitenskapelige  
universitet<sup>1</sup>

## Sammendrag

Kommunesektoren har ulik utforming i ulike land. Norge har hatt et sentralisert finansieringssystem med sterk statlig styring, men prøver nå å øke den lokale handlefriheten og gi finansieringen av kommunene en sterkere lokal forankring. De fleste land synes å konvergere mot en blandingsmodell hvor lokal forankring kombineres med nasjonal kontroll. Den norske debatten gir generell innsikt i sentrale målkonflikter. I forhold til de tradisjonelle argumentene i litteraturen, legger vi vekt på kommunenes ansvar for omfordelende tjenesteproduksjon og det tilhørende problemet med å aggregere preferanser i heterogene kommuner med sterke interessegrupper.

## 1. Innledning

Når den norske regjeringen nå planlegger å reformere kommunesektorens finansieringssystem, er det ikke en bestemt begivenhet eller krise som motiverer reformen. Men frustrasjonen over systemet har vært økende, både på sentralt og lokalt nivå. Ønskerne om et sterk lokaldemokrati og lokalt ansvar

kommer i konflikt med nasjonale målsettinger om fordeling og makroøkonomisk styring. Politikkerne er på utkikk etter reformer hvor både lokale og nasjonale hensyn kan bli bedre ivarettatt. De ønsker en ny utforming av lokal handlefrihet og nasjonal kontroll.

For oss synes den internasjonale trenden å være økt sentralisering av kommunenes finanser. Det norske finansieringssystemet er blant de mest sentraliserte med svært begrenset kommunal beskatningsfrihet. Våre naboer Danmark og Sverige har mer desentraliserte systemer, men de siste årene har nasjonale myndigheter i økende grad forsøkt å styre de kommunale skattesatsene gjennom formelle skattebegrensninger og avtaler. Poterba og Ruben (1995, s. 385) rapporterer at «all but four (US) states limit the taxing authority of counties, cities, or municipalities within their jurisdictions». Også i Storbritannia har sentrale myndigheter forsøkt å få bedre styring med lokale skatter og utgifter ved bruk av »rate capping« og andre virkemidler (Glennerster 1992). Det er ikke opplagt at det norske systemet med sentralisert finansiering og begrenset lokal beskatningsfrihet er så veldig forskjellig fra mer desentraliserte systemer med betydelig nasjonal styring og kontroll. Alle land sliter med



Den økonomiske begrunnelsen for kommuner finner vi i desentraliseringsteoremet til Oates (1972). Desentraliseringsgevinster kan realiseres ved at lokale preferanser for lokale kollektive goder kan balanseres mot kostnadene. Ulike lokale løsninger gir en velferdsgevinst sammenlignet med standardiserte nasjonale løsninger. Nøkkelordet er variasjon kommunene må ha handlingsfrihet til å bestemme sitt eget tjenestetilbud. Generelt må fordelene ved desentralisering avvies mot mulige kostnader på grunn av stordriftsfordeler og eksterne virkninger, og alternative virkemidler for å håndtere disse problemene.

Desentralisering åpner for konkurranse mellom ulike offentlige tjenesteproducenter. Tiebout (1956) hat vist hvordan konkurranse mellom kommuner kan kopiere konkurransen i private markeder. Mobilitet av personer og bedrifter bidrar effektiv ressursallokering. Under bestemte forutsetninger kan kommunene generere både kostnadseffektivitet og allokeringseffektivitet. Desentralisering kan også bidra til intertemporal effektivitet når tidspreferansene varierer mellom kommuner. Videre kan konkurransen mellom kommuner gi incentiver til innovasjoner i tjenesteproduksjon og tjenestekvalitet. Med omfattende skattefinansiering kan det imidlertid oppstå uproduktive konkurranse om velstående skattytere.

Effektivitet kan bare oppnås dersom den kommunale beslutningsprosessen foretar en »riktig« avveining mellom nytte og kostnad. Dette er ikke noe problem med perfekt »Tiebout sorting«. I praksis vil vi imidlertid ha heterogene kommuner hvor aggregering av preferanser er viktig. Selv om beslutningene skulle reflektere medianvelgerens preferanser, er ikke dette noen garanti for effektivitet (Bergstrom 1979). Og medianvelger-teoremet er ikke til mye hjelp når beslutningen har mer enn en dimensjon. Inman (1987) viser at det ikke eksisterer noen enkel løsning på aggregeringsproblemet. I praksis vil regler, prosedyrer og politiske partier redusere den forventede ustabiliteten når beslutningene er fler-dimensionale. Det er likevel ingen sterke mekanismer som sikrer at resultatet er økonomisk effektivt. Vi observerer en kompleks beslutningsprosess hvor byråkrater og interessegrupper spiller viktige roller i tillegg til de politiske partiene, og informasjons- og incentivproblemer vanskeliggjør implementeringen av beslutningene. I denne konteksten er mobilisering av velgerkontroll det viktigste argumentet for desentralisering.

Den tradisjonelle opptatningen er at lokal handlingsfrihet og lokalt ansvar vil fremme effektiv ressursbruk når konkurransen og velgerkontrollen er sterk. Men når kommunene er ansvarlige for velferdstjenester, oppstår det nye beslutningsproblemer. Litteraturen gir ingen klare kriterier for hvordan »merit goods« (Musgrave 1959) eller »redistributive services« (Foster et al. 1980) skal håndteres. Desentralisering er i større grad et resultat av administrative hensyn og kommunene opptrer som agenter for nasjonale myndigheter. Kommunene er gitt ansvar for tjenestene for å unngå et stort nasjonalt byråkrati og for at de bedre kan utforme tjenestetilbudet til lo-

bare en liten del av kommunenes oppgaver. Velferdstjenester med betydelig omfang av nasjonale reguleringer og sterke fordelingshensyn, legger beslag på størstedelen av de lokale budsjettene. I den norske velferdsstaten er offentlig sektor ansvarlig for grunnskole og videregående opplæring, helsestell og eldreomsorg, og ansvaret for alle disse tjenestene er lagt til kommunene.<sup>3</sup> For det andre kan ikke utformingen av finansieringssystemet baseres på en forutsettning om at lokale politiske beslutninger gjenspeiler medianvelgerens preferanser. Reformen er ofte motivert ut fra bekymringer for interessegruppers innflytelse, byråkratisering og ineffektiv politisk konkurranse om velgerne. Interesskonfliktene forsterkes ved at kommuner hvor fordelingshensyn står sentralt. Vi starter med å prøve og etablere retningslinjer for kommunefinansiering ut fra internasjonal litteratur. Deretter beskriver vi det norske systemet og evaluerer mulige reformer.

**2. Teoretiske retningslinjer for utforming av kommunefinansieringen**  
Kommuner er etablert for å realisere brede samfunnsmessige målsettinger. I federale stater er selvstendigheten til under-nasjonale forvaltningsnivåer regulert i grunnloven. I enhetsstater som den norske, er det nasjonale myndigheter som har ansvaret for å utforme kommunestrukturen, det lokale beslutningssystemet og kommunenes oppgaver. De brede samfunnsmessige målsettingene kommunesektoren skal ivareta er stort sett de samme i alle land.

Både føderale stater og enhetsstater står overfor et valg med hensyn til oppgavefordeling og beslutningssystem for lokale og sentrale myndigheter. Nasjonale hensyn, først og fremst knyttet til fordeling og stabilisering, må avvies mot ønskene om lokaldemokrati, lokalt ansvar og lokal handlingsfrihet. I tillegg er det et overordnet hensyn at finansieringssystemet må fremme effektiv ressursbruk. I forhold til den tradisjonelle kommunaløkonomiske litteraturen, vil vi legge vekt på følgende to forhold. For det første utgjør lokale kollektive goder

de samme utfordringene i utformingen av kommunesektorens finansieringssystem, og vi tror den norske debatten kan være av interesse for et internasjonalt publikum.

Reformer er vanligvis en langvarig prosess. Vi entrer scenen i 1995 da regjeringen oppnevnte et utvalg for å evaluere nåværende finansieringssystem og foreslå reformer.<sup>2</sup> Utvalget besto av eksperter, først og fremst økonomer, og ingen medlemmer var politisk oppnevnt. Regjeringens umiddelbare bekymring var overføringssystemet, og da særlig fordelingsvirkningene og balansen mellom rammeoverføringer og øremerkede tilskudd. Utvalget ble også bedt om å utrede de bredere aspektene ved kommunefinansieringen, først og fremst sammensetningen av det lokale skattefundamentet, lokal beskattingsfrihet og balansen mellom skatt og overføringer. I tillegg til å presentere utvalgets tenkning og forslag, gir denne artikkelen også en bredere evaluering av reformene. En tilsvarende diskusjon av reformer i Sveits finnes i Daffion (1997).

Både føderale stater og enhetsstater står overfor et valg med hensyn til oppgavefordeling og beslutningssystem for lokale og sentrale myndigheter. Nasjonale hensyn, først og fremst knyttet til fordeling og stabilisering, må avvies mot ønskene om lokaldemokrati, lokalt ansvar og lokal handlingsfrihet. I tillegg er det et overordnet hensyn at finansieringssystemet må fremme effektiv ressursbruk. I forhold til den tradisjonelle kommunaløkonomiske litteraturen, vil vi legge vekt på følgende to forhold. For det første utgjør lokale kollektive goder

kale forhold. Staten regulerer tjenestene og bidrar til finansieringen for å sikre et relativt likt tjenestetilbud i alle deler av landet. Kommunale beslutninger kan rammes av fordelingspolitikkenes gransking og Johnsen 1981). Velferdstjenesten er i tispaspasserproblemet (Weingast, Shepsle stor grad gratis for brukerne (eldreomsorg) og geografiske områder (skoler) finansieres ved lokale skatter og statlige overføringer. Vi vil vanligvis forvente at gratispassasjerproblemet bidrar til ineffektiv ressursbruk. Konkurransen vil heller ikke fremme effektivitet når kommunene har ansvaret for omfordelende tjenester. Kommunene vil forsøke å trekke til seg skattebetalere som krever lite utgifter og unngå at utgiftskrevende innbyggere flytter inn. I tillegg til dette kan lokal beskatningsfrihet gi store forskjeller i tjenestetilbud, skattesatser og brukerbetalinger i konflikt med fordelingspolitiske målsetninger, og variasjon i aktiviteten fra år til år med destabiliserende virkninger.

Den nasjonale politikken for å ivareta fordelingshensyn under desentralisert oppgaveløsning skaper et strategisk spill mellom kommunene og staten. Kommunene kan utnytte statens målsetting om relativt likt tjenestetilbud til egen fordel. De politiske beslutningene på nasjonalt nivå vil også rammes av et gratispassasjerproblemet, som i USA omtales som «poor barrel politics». Siden stortingsrepresentantene er valgt fra sitt hjemfylke, vil finansieringssystemet og andre statlige reguleringer som kommunene må leve med, i seg selv være et resultat av regional fordelingskamp. I praksis må altså beslutningsproblemer

på kommunalt nivå veies opp mot beslutningsproblemer på statlig nivå.

### 3. Finansiering og regulering av norske kommuner

Finansieringen av norske kommuner er gradvis blitt mer sentralisert etter den ekstreme desentraliseringen i forrige århundre. På 1800-tallet bidro kommunene til sosialisering av tjenester (skole og helsestell) som tidligere var drevet av veldedige organisasjoner og kirken. Det var få nasjonale reguleringer av kommunenes oppgaveløsning og finansiering. Kommunene kunne velge skattesatser og skattefundament, og statlige overføringer hadde en svært begrenset betydning. Det første skrittet i sentraliseringsprosessen var reguleringen av inntektskatten og økte statlige overføringer for å håndtere den økonomiske krisen på 1930-tallet og de store forskjellene i skattenivå og tjenestetilbud som ettertrivert oppstod. Det andre viktige skrittet var utbyggingen av velferdsstaten og kommunenes ansvar for viktige velferdstjenester. Lokalt ansvar for velferdstjenester ble kombinert med detaljerte reguleringer og ørmerkede overføringer for å sikre høy kvalitet på tjenestene og likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Gradvis ble ansvaret for finansieringen av kommunene flyttet over til staten, og den lokale beskatningsfriheten ble mer begrenset.

I løpet av de siste to ti-årene er sentraliseringsprosessen blitt noe reversert. I 1986 ble overføringssystemet reformert. De fleste ørmerkede tilskudd ble avviklet og erstattet med rammetilskudd. Kommuneloven er revidert med

sikte på å gi kommunene større frihet i organiseringen av politikk, administrasjon og tjenesteproduksjon. Dereguleringer av kredittrmarkedet på 1980-tallet innebar at kontrollen med kommunale investeringer gjennom statsbankene ble mindre effektiv.

Dagens finansieringsregime har følgende hovedingredienser:

- Statlige overføringer utgjør om lag 40% av kommunesektorens inntekter. Det meste av overføringene er rammeoverføringer basert på objektive kriterier, men det finnes en rekke ørmerkede tilskudd for å fremme nasjonale politiske målsetninger på ulike områder. En del av overføringene fordeles skjønsmessig basert på den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune.
- Størstedelen av skatteinntektene er inntekts- og formuesskatt som deles mellom kommune, fylkeskommune og stat. Skattereglene bestemmes i Stortinget og de kommunale skattesatsene kan formelt sett variere innenfor et smalt intervall. Alle kommuner og fylkeskommuner har siden 1979 benyttet de maksimale skattesatsene. I en slik situasjon fungerer skatteinntektene i stor grad som rammeoverføringer, bortsett fra at kommunene kan påvirke skattefundamentet over tid. Det er ikke lett å forklare hvorfor kommuner og fylkeskommuner ikke utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen, og dette diskuteres nærmere i avsnitt 8.
- Nærmere halvparten av kommunene skriver ut eiendomsskatt. Eiendoms-

skatten er ikke tilgjengelig for alle kommuner da den er begrenset til eiendommer i tettbygde strøk og verker og bruk (først og fremst kraftverk). Eiendoms-skatten er frivillig og skattesatsen kan variere innenfor et smalt intervall.

- Brukerbetaling har fått økende betydning de siste 20 årene. Brukerbetalingen er regulert av nasjonale lover og regler, og kan ikke overste kommunens kostnader ved å produsere tjenesten, men kostnadsnivået og kostnadsdekningen varierer.
- Kommuneloven krever at driftsinntektene skal dekke driftsutgifter inklusive renter og ordinære avdrag på lån. Investeringssaktiviteten fastsettes lokalt, men lånefinansiering må godkjennes av staten. Låne-reguleringen er vanligvis ikke bindende, den viktige reguleringen er at renter og avdrag skal dekkes av driftsinntektene. Underskudd kan overføres, men må som hovedregel nedbetales i løpet av 2 år.
- Lønnskalaen for kommuneansatte bestemmes i forhandlinger med fagforeningene. Kommunenes Sentralforbund (KS) forhandler på vegne av kommunene, men i nær kontakt med statlige myndigheter. Lokale lønnsstilpasninger skjer ved lokale forhandlinger og ved fleksibel bruk av den sentrale lønnskalaen, men utgjør relativt små beløp. Lærerne er kommunalt ansatt, men forhandler direkte med staten om lønn, undervisningsbelastning og reguleringer som for eksempel klassestørrelse.
- Nasjonale velferdstjenester er regulert i detalj gjennom lov- og regelverk. Re-

gulingene omfatter dekningsgrad (alle barn skal få tilbud om grunnskole og videregående opplæring), standard (for eksempel klassetørrelse) og arbeidsbetingelser (for eksempel antall barn per ansatt i barnehager). Lovfestede individuelle rettigheter er blitt mer utbredt. Slik rettigheter finnes særlig innenfor sosialhjelp og helsestall, og må oppfylles av kommunene.

Tabell 1 gir en oversikt over norske kommuners inntektskilder. Lokale skatter utgjør 45% av inntektene, men bak dette gjennomsnittet skjuler det seg store forskjeller mellom kommuner og

mellom fylkeskommuner. Skatteandelen (skattens andel av inntektene) varierer fra 11 til 75% mellom kommunene, og fra 25 til 63% mellom fylkeskommunene. Ved første øyekast synes tallene i tabell 1 å være i konflikt med vår beskrivelse av det norske finansieringssystemet som svært sentralisert. Lokale skatter og brukerbetaling utgjør nærmere 60% av kommunesektorens inntekter, og overføringenes andel er relativt lav sammenlignet med mange europeiske land. For å få en riktig forståelse av systemet må vi ta hensyn til den statlige reguleringen av lokale skatter.

**Tabell 1**  
**Kommunesektorens inntektskilder. Prosent av total inntekt. 1995**

Lokale skatter	45.3
Statslige overføringer	40.1
Brukerbetaling	11.8
Andre	2.8
Sum	100.0

Inntektsskatt fra personer er den viktigste lokale skatten, se tabell 2. Den utgjør nærmere 80% av kommunenes skatteinntekter og 90% av fylkeskommunenes skatteinntekter. Kommunenes skatteinntekter er spredt på relativt mange skatteobjekter. I tillegg til inntektsskatt fra personer, har de formuesskatt fra personer, inntektsskatt fra selskaper, formuesskatt fra selskaper\* og eiendomsskatt. Fylkeskommunene har kun inntektsskatt fra personer og sels-

kaper. Inntekts- og formuesskattene, som utgjør 95% av kommunenes skatteinntekter og 100% av fylkeskommunenes skatteinntekter, deles med staten.

Den makroøkonomiske styringen av kommunesektorens inntekter innebærer at det hvert år fastsettes en ramme for veksten i kommunesektorens samlede inntekter. I tillegg fastsettes separate rammer for lokale skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. Fordi det er

**Tabell 2**  
**Kommunale og fylkeskommunale skatteformer. Prosent av lokale skatteinntekter. 1994**

	Kommuner	Fylkeskommuner
Inntektsskatt fra personer	78.7	89.5
Formuesskatt fra personer	7.1	
Inntektsskatt fra selskaper	7.3	10.5
Formuesskatt fra selskaper	1.3	
Eiendomsskatt	5.6	
Sum	100.0	100.0

stor variasjon i skatteandelen, er balansen mellom skatt og rammeoverføring viktig for inntektsfordelingen mellom kommuner. Det er først og fremst kommuner med høy skatteandel som vil ha glede av en høykonjunktur med sterk vekst i det lokale skattefundamentet. Kommuner som er mer avhengige av statlige overføringer vil få en svakere inntektsutvikling, særlig hvis overføringene reduseres i år med sterk økonomisk vekst. For å unngå store forskjeller i kommunenes inntektsutvikling, har det vært lagt opp til om lag lik vekst i skatt og rammetilskudd. På 1990-tallet hvor veksten i det lokale skattefundamentet har vært høyere enn statens ønskede vekst i kommunesektorens samlede inntekter, har det vært nødvendig å redusere de maksimale inntektsskattesatser.<sup>5</sup> Denne politikken har vært politisk kontroversiell fordi reduserte inntektsskattesatser betraktes som statlig intervensjon som svekker det lokale selvstyret.

Skatteinntekter fra kraftforetak og »overkompensasjon« i utgiftsutjevningen innebærer at små kommuner i utkanten kan ha et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. De har færre elever per klasse, høyere utgifter per klasse, høyere barnehagedekning, bedre eldreomsorg osv. Gjennom skatte- og utgiftsutjevningen overføres det så mye midler til utkanten at de »fattige« ender opp som »rike«, og omvendt. Eiendomsskatt og brukerbe- taling har liten betydning for inntektene, men Borge (1995) har vist at brukerbe- taling er et sentralt konfliktområde i lokalpolitikken.

#### 4. Hvilke reformer ønskes?

Det sentraliserte finansieringssystemet i Norge skaper mye frustrasjon både på lokalt og nasjonalt nivå, og både blant politikere og byråkrater. Nasjonale politikere får skylden for de mange problemene i kommunesektoren. Systemet inviterer til at alle kommuner gir en krise-

preget beskrivelse av sitt tjenestetilbud og sin økonomiske situasjon for å øke overføringene fra staten. Men dette bidrar også til at de fraskriver seg ansvaret for det lokale tjenestetilbudet. Media spiller en viktig rolle ved å avdekket »problemer« og »kriser« i skoler, barnehager, sykehus og eldreomsorg over hele landet. Når lokale politikere konfronteres med problemene, legger de straks ansvaret til statlige myndigheter som fastsetter de økonomiske rammebetingelsene.

På den andre siden inviterer systemet til at nasjonale politikere også umngår å bli stilt til ansvar for velferdstjenester som er desentralisert til kommunesektoren. Når »kriser« og »problemer« i skoler, barnehager, sykehus eller eldreomsorg kommer fram i media, vil nasjonale politikere som regel skyve ansvaret tilbake til kommunene. De hevder gjerne at kommunene bør bli mer effektive og gi høyere prioritet til den aktuelle tjenesten. Regjeringen og de enkelte statsråder kan oppnå positiv publisitet ved å gi et lite beløp til en liten kommune. De framstår som handlekraftige ved å løse problemer som fokuseres i tabloidpressen.

I dette spillet vil kommunene som regel kunne utnytte privat informasjon. De kan hevde at det utfirdsstillende tjenestetilbudet er et resultat av særskilte lokale forhold som kommunen ikke råder over, og det kan være vanskelig for staten å kontrollere disse påstanden. For å redusere presset fra kommunene, som gjerne forsterkes av opposisjonen i Stortinget, kan det være fristende for regjeringen å gi tilleggsbevilgninger. Carl-

sen (1995) gir en interessant beskrivelse av spillet rundt et fylkeskommunalt sykehus.

I en viss forstand kan uklare ansvarsforhold være fordelaktig for politikere. Både lokale og nasjonale politikere umngår å bli stilt til ansvar for offentlig tjenesteproduksjon. På lang sikt kan imidlertid slike »fuzzy institutions« (Taylor 1998) svekke systemets legitimitet. Og de bidrar i hvert fall ikke til effektiv utnyttelse av skattepengene. Vi tror at spesielt

kommunene burde være mer bekymret over de langsiktige virkningene av dette spillet. Når en organisasjon alltid er i krise og forhandler om økte statlige overføringer, svekkes både den interne disiplinen og den eksterne legitimiteten. Konsekvensen av dette kan bli sterkere statlig styring med kommunal tjenesteproduksjon og kommunale finanser.

I offentlig debatt reises det sterke krav om reformer i kommunefinansieringen, men det er ingen enighet om hvordan systemet bør endres. Bør kommunefinansieringen gjøres enda mer sentralisert enn i dag, eller bør sentraliseringsprosessen reverseres?

Det er særlig i Finansdepartementet vi finner talsmenn for sterkere sentralisering. De betrakter dagens finansierings-system som en kilde til makroøkonomisk ustabilitet. Da det lokale skattefundamentet er svært konjunkturavhengig, er det en tendens til at kommunene nes utgifter øker i høykonjunktur og reduseres i lavkonjunktur. Denne ustabiliteten har sammenheng med systemet for tilførsel av skatteinntekter til kommunene, utformingen av det lokale skattefundamentet og skattens andel av

kommunesektorens samlede inntekter. I Norge er det slik at kommuneskatten betales direkte til kommunene. Staten kan med andre ord ikke kontrollere kommunenes skatteinntekter i forkant av budsjettåret. Våre naboland Sverige og Danmark har valgt et annet system som gir bedre makroøkonomisk styring med kommunenes skatteinntekter. I Sverige og Danmark betales alle skatter til staten og kommunenes skatteinntekter utbetales (på forskudd) på samme måte som rammeoverføringer. Gitt systemet for tilførsel av skatteinntekter til norske kommuner, kan den makroøkonomiske ustabiliteten reduseres ved å redusere skattens andel av kommunenes samlede inntekter og/eller å endre det kommunale skattefundamentet slik at det blir mer stabilt over konjunkturrene.

Sektorinteresser på nasjonalt nivå, statsråder, politikere og andre interesser knyttet til velferdstjenester som helse og utdanning, ønsker også mer sentralisering. De legger særlig vekt på forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner. For selv om tjenestene er sterkt regulert så varierer standarden på tjenestetilbudet avhengig av kommunenes økonomiske rammebetingelser og prioriteringer. Det betraktes som uakseptabelt at tjenestetilbudet på sentrale velferdsområder skal variere alt etter hvor i landet man bor. Sektorinteressen ønsker mer ørmerkede tilskudd og sterkere statlig regulering av tjenestene for å realisere velferdstatens målsetting om likeverdig tjenestetilbud.

På den andre siden argumenterer Kommunenes Sentralforbund (KS) for et

mer desentralisert finansierings-system. De hevder at økt overføringsavhengighet og redusert lokal beskatningsinhet er en trusel for det lokale selvstyret. KS betrakter rammefinansieringsformen i 1986 som et første skritt på veien mot mer desentralisering. De neste skrittene bør være å redusere kommunenes avhengighet av statlige overføringer og å innføre større lokal beskatningsfrihet.

Mer desentralisert finansiering kan bidra til å klargjøre kommunenes ansvar for den kommunale tjenesteproduksjonen, og dermed redusere problemene knyttet til uklare ansvarsforhold mellom nasjonale og kommunene. Og kanskje viktigst av alt, ansvarlige og ansvarbevisste kommuner er nødvendig for å styrke lokaldemokratiet og det lokale selvstyret.

De to forslagene, »mer sentralisering« og »mer desentralisering« er enkle svar på vanskelige spørsmål. Siden det vanligvis er en målkonflikt mellom nasjonale hensyn og lokale valg, har begge forslagene både fordeler og ulemper. Mer sentralisering kan gi mer likeverdig tjenestetilbud og større makroøkonomisk stabilitet, men samtidig mindre ansvarlige kommuner, redusert effektivitet på lokalt nivå og en kommunefinansiering med svak lokal forankring. Mer desentralisering kan øke effektiviteten og styrke lokal ansvarlighet og forankring, men vil trolig skape større forskjeller i tjenestetilbud og mer makroøkonomisk ustabilitet.

Det regjeringsoppnevnte ekspertutvalget hadde i mandat å evaluere dagens finansierings-system og foreslå reformer. Utvalget ble ikke gitt noen politiske retningslinjer med hensyn til valget

mellom sentralisering og desentralisering, men hovedmålsettingene for overføringsystemet gikk klart fram av offentlige dokumenter. I Norge forventes det ikke at et ekspertutvalg begrenser seg til å diskutere fordeler og ulemper ved alternative modeller. Det skal også komme med konkrete anbefalinger og forslag til endringer. Ekspertutvalget tok utgangspunkt i at kommunenes finansieringssystem skal utformes med sikte på å realisere sentrale samfunnsmessige målsettinger - økonomisk effektivitet, likeverdig tjenestetilbud, makroøkonomisk stabilitet og lokaldemokrati. I det følgende diskuterer vi de fire hovedtemaene som utvalget berørte:

- Hvilken skattefinansiering?
- Hvilket overføringsystem?
- Hvilken balanse mellom skatter og overføringer?
- Hvilken lokal beskatningsfrihet?

Ekspertutvalgets fremste målsetting var å redusere målkonflikten mellom likeverdig tjenestetilbud og makroøkonomisk styring på den ene siden, og økonomisk effektivitet og lokaldemokrati på den andre. Denne målkonflikten kan først og fremst påvirkes gjennom valg av skattefundament for kommunene og utforming av overføringsystemet. Vi diskuterte også bredere reformer som endringer i organiseringen av velferdstjenestene.

## 5. Reform i: Hvilken skattefinansiering bør kommunene ha?

Selv om økonomisk teori gir relativt klare retningslinjer for hvilken skattefinansiering kommunene bør ha, finner vi

at de aller fleste skatteformer benyttes av kommuner i ett eller annet land i verden (Oates 1990). Dette indikerer at historiske og politiske forhold i hvert land har hatt større betydning for utformingen av det lokale skattefundamentet enn økonomiske prinsipper. De økonomiske prinsippene på dette området bygger i stor grad på Musgrave (1959). Oppdaterte oversikter finnes i McLure (1996) og Oates (1996), mens Bahl og Linn (1992) behandler implementeringsprosjektet. Inman og Rubinfield (1996) utarbeider retningslinjer for skattefinansiering i en økonomisk-politisk kontekst, mens Quigley og Rubinfield (1986) diskuterer sentrale problemer og avveininger i tilknytning til reformer i kommunenes finansiering.

Ekspertutvalget la vekt på følgende fire kriterier som kommer ut av denne litteraturen:

- residensprinsippet og nyttebeskatning
- lav mobilitet
- jevn fordeling
- lite konjunkturavhengig

Lokal finansiering skaper en kobling mellom tjenesteforbruk og skattebetaling, og er en grunnleggende forutsetning for at lokaldemokratiet skal kunne fatte gode utgifts- og skattebeslutninger. Når de som stemmer for økte utgifter er de samme som betaler skattene, vil nytten av økte utgifter bli veldig opp mot ulempene ved å øke skattene. Residensprinsippet som innebærer at kommuneskatten bør avgrenses til kommunens egne innbyggere og betales av så mange innbyggere som mulig, er en god tommelfingerregel når kommunene



produserer lokale kollektive goder. Når kommunene produserer private tjenester, gir ikke residensprinsippet noen garanti for effektivitet. I slike tilfeller bør kommuneskatten begrenses til de som har glede av tjenestene (nyttebeskatning), noe som kan ha uheldige fordelingsvirkninger.

Mobiliteten til skattefondamentet er viet stor oppmerksomhet i økonomisk litteratur. Oates (1996) klagjør at høy mobilitet og konkurranse mellom kommuner vil være bidra til effektiv ressursbruk når kommunene benytter nytteskatter. Men når denne betingelsen ikke er oppfylt, vil konkurransen om et mobilt skattefondament presse skattene ned og resultere i for liten produksjon av kommunale tjenester slik det er vist av Wilson (1986) og Zodrow og Mieszkowski (1986). Public-choice skolen har hatt et mer positivt syn på skattekonkurranse (Brennan og Buchanan 1980). I et tidlig bidrag viser Courant, Gramlich og Rubinfeld (1979) at mobile skatter beskytter velgerne mot å bli utnyttet av byråkrater og offentlig ansatte som handler i ren egeninteresse. Mer generelt kan skattekonkurranse bidra til å disiplinere politikerne (Edwards og Keen 1996). Ekspertutvalget erkjenner at skattekonkurranse kan ha positive virkninger, men konkluderer likevel at lokale skatter bør være lite mobile. Et mobilt skattefondament oppmuntrer til subsidier og andre støtteordninger som gir et effektivitetstap i økonomien. Eventuelle svakheter ved lokaldemokratiet bør løses med andre virkemidler.

Det mest nærliggende argumentet for jevn fordeling av skattefondamentet er

likhet. Et skattefondament som er ujevnt fordelt vil være en kilde til forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner. For skjellene kan riktignok kompenseres ved at staten etablerer et system for skatteutjevning, men dette vil bryte koblingen mellom det lokale skattefondamentet og kommunenes inntekter. En jevn fordeling av skattefondamentet kan også begrunnes ut fra hensynet til økonomisk effektivitet siden det reduserer incentivene til fiskalt motivert migrasjon.

Kommunesektoren betraktes vanligvis som et destabiliserende element i økonomien. Konjunkturavhengige skatteinntekter kombinert med et krav om budsjettbalanse innebærer at kommunenes utgifter vil ha en tendens til å øke i høykonjunktur og reduseres i lavkonjunktur. Et mer stabilt skattefondament vil bidra til automatisk stabilisering.

Når lokale skatter oppfyller disse kriteriene, reduseres målkonflikten mellom fordeling og stabilisering på den ene siden, og lokalt ansvar, lokal forankring og effektivitet på den andre. Dersom skattefondamentet er jevnt fordelt mellom kommuner og lite konjunkturavhengig, kan kommunene gis betydelig skattefinansiering for å stimulere til ansvarlighet og effektivitet. I et internasjonalt perspektiv er eiendomsskatten den vanligste lokale skatten. Det skyldes trolig at eiendomsskatten langt på veg oppfyller de kravene som her er stilt til gode lokale skatter. Eiendomsskatten betales av huseiere og bedrifter som er lokalisert i kommunen, og er klart avgrenset til kommunen så lenge skattebyrden ikke kan eksporteres til individer og bedrifter i andre kommuner. Den

vil være en nytteskatt dersom forbruket av kommunale tjenester er proporsjonal med eiendomsverdi eller kvaliteten på tjenestetilbudet kapitaliseres inn i eiendomsverdiene. Selv om eiendommer ikke er immobile, er det vanskelig å finne andre skatter som har et mindre mobilt skattefondament. Endelig er eiendomsskatten lite konjunkturavhengig. Tomte- og bygningsskatten endres relativt lite fra år til år og takseringsreglene er utformet slik at kortsiktige svingninger i markedsverdiene ikke påvirker eiendomsskattetakstene. Eiendomsskattens fordelingsegenskaper vil i stor grad avhenge av hvordan skattereglene utformes.

I den andre enden av skalaen finner vi inntektskatten fra selskaper. Selskapskatten oppfyller i liten grad kriteriene for gode lokale skatter, i hvert fall ikke første er selskapskatten svært ujevnt fordelt. Forholdet mellom maksimum og minimum er 20:1 blant kommunene og 8:1 blant fylkeskommunene. For det andre er selskapskatten svært konjunkturavhengig. I høykonjunkturen fra 1994 til 1995 økte selskapenes skattebare inntekt med 21% for landet som helhet. Til sammenligning hadde inntektskatten for personer en vekst på 6%, mer enn tre ganger mindre enn selskapskatten. Selskapskatten er også vanskelig å predikere fordi bedriftene gjennom ulike disposisjoner kan påvirke når skatten skal betales. På lokalt nivå er selskapskatten mer ustabil og vanskeligere å predikere enn på nasjonalt nivå, særlig fordi næringslivet er mindre diversifisert i den enkelte kommune enn i landet som

helhet. En annen kilde til ustabilitet og upredikerbarhet på lokalt nivå er at skattebetalingen i en kommune samordnes med skattebetalingen i andre kommuner når selskapet eller konsernet har virksomhet i flere kommuner. En lokal bedrift som går med overskudd vil ikke betale skatt til kommunen dersom den inngår i et selskap eller et konsern som driver under skuddsvirksomhet i andre kommuner. For det tredje oppmuntrer selskapskatten til skattekonkurranse fordi skattefondamentet er mobilt. I Norge konkurrerer ikke kommunene ne ved å redusere skattesatsene, men snarere ved å tilby billige tomter, gunstige leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat.

Ekspertutvalget foreslår at eiendomsskatten skal være en eksklusiv kommunal skatt som omfatter all eiendom, noe som innebærer at alle kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatten gir med dagens utforming et begrenset proveny. Den utgjør 5,6% av kommunenes skatter og 0,3% av bruttonasjonalproduktet (BNP). Dette er lavt sammen liknet med mange andre land, og en viktig årsak er at Norge har relativt høy formuesskatt. Et alternativ kan være å erstatte dagens formuesskatt med en utvidet eiendomsskatt. Erfaringer fra andre land tilsier at eiendomsskatten da vil kunne utgjøre 3% av BNP. Den lokale selskapskatten foreslås avvirket slik at all selskapskatt tilfaller staten. Siden eiendomsskatten gir små inntekter, er det nødvendig med andre lokale skatter for å sikre betydelig lokal finansiering. I de skandinaviske land har inntektskatt fra personer vært en viktig

lokal skatt, nettopp fordi dette er en skatt som gir et betydelig proveny (Søderstrøm 1997). Inntektskatt fra personer kommer i tillegg relativt godt ut i forhold til to av vurderingskriteriene for lokale skatter. Den betales av kommunens egne innbyggere og er relativt jevnt fordelt. Forholdet mellom maksimum og minimum er 3:1 blant kommunene og 2:1 blant fylkeskommunene. Utlempen med inntektskatt for personer er først og fremst et skattefundamentet er konjunkturavhengig. I tillegg må skatten deles mellom de tre forvaltningsnivåene.

## 6. Reform II: Utforming av overføringssystemet

Statlige overføringer til kommunene har vært motivert ut fra fordelingshensyn og et ønske om å påvirke lokal tjenesteproduksjon. Fordeling er, siden 1986, ivare tatt gjennom skatteutjevning og inntektsutjevning utformet som rammeoverføringer. Danmark var foregangslandet i Skandinavia på dette området. Det nåværende systemet er stort sett i overensstemmelse med erfaringer og vurderinger fra USA (Ladd og Yinger 1994). I tillegg til rammeoverføringene, finnes det en rekke øremerkede tilskudd. De fleste øremerkede tilskudd er knyttet til prioritet hos statlige myndigheter.

Politisk er revurderingen av overføringssystemet knyttet til to forhold. For det første er forskjellene i tjenestetilbud mellom kommuner etter hvert blitt politisk uakseptable. Forskjellene er i stor grad et resultat av overføringssystemet og bakgrunnen for dette er både

av politisk og økonomisk interesse. Kriterier og vekter i utgiftsutjevningen ble opprinnelig utformet med sikte på å redusere fordelingen av tidligere øremerkede tilskudd. Da rammefinansiering ble innført i 1986, var regjeringen først og fremst opptatt av å etablere et nytt system. De fryktet at betydelige omfordelinger ville mobilisere en sterk opposisjon som kunne true hele reformen. Nærmere ti år etter var det nødvendig å revurdere kriterier og vekter for å sikre systemets legitimitet og for å redusere forskjellene i tjenestetilbud mellom kommuner. For det andre var den kraftige vekst i øremerkede tilskudd etter 1986 en trusel mot rammefinansieringssystemet. Det var nødvendig med ny vurdering av grunnlaget for øremerkede tilskudd. En annen bekymring som ikke tillegges mye vekt blant politikere, er uklare ansvarsforhold mellom kommunene og staten, og spillet om overføringer som følge av dette.

Eksperutvalget foreslår at overføringssystemet skal baseres på rammeoverføringer. Når formålet er utjevning eller tilførsel av inntekter til kommunene, er rammeoverføringer mer effektive enn øremerkede tilskudd. Øremerking er bare aktuelt når statlige myndigheter ønsker å påvirke kommunedelene ved øremerking må avveies mot ulempene i form av skjevere inntektsfordeling, redusert lokal handlefrihet og et mer komplisert overføringssystem som krever større administrative ressurser. Forslaget innebærer at mer enn 40% av nåværende øremerkede midler legges inn i rammeoverføringen.

Utføringen av rammeoverføringene er kontroversiell. Sentrale tema er koblingen mellom skatte- og utgiftsutjevning (Ladd og Yinger 1994) og mulige incentivproblemer (Oakland 1994).

Skatte- og utgiftsutjevning gjøres nå separat uten noen form for koordinering. Utgiftsutjevningen foretas uavhengig av skatteutjevningen og det er ingen klare fordelingsambisjoner knyttet til summen av de to. Når kostnadsfaktorer som for eksempel bostedsmønster kompenseres i utgiftsutjevningen, svekkes kommunenes incentiver til å redusere kostnadene. Utjevningsambisjoner og avveining mellom fordeling og effektivitet er politiske spørsmål hvor økonomiske prinsipper ikke gir noe endelig svar. Det er en interessant observasjon at disse spørsmålene ikke sto sentralt i den offentlige debatten. Politikere er først og fremst opptatt av fordeling og vage økonomiske bekymringer om inefektivitet får vanligvis liten oppmerksomhet, noe som innebærer at utkantkommunene kompenseres for kostnadsulempen.

Håndteringen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen er av særlig interesse fordi det har vært en aktiv debatt om kommunestruktur og kommunesammenslutninger. Stortinget har vedtatt at det ikke skal gjennomføres noen kommunesammenslutninger uten at alle involverte kommuner er enige. Men full kompensasjon for kostnadsulempen i små kommuner gir ingen lokale incentiver til kommunesammenslutninger. Der som to eller flere kommuner etablerer en større enhet for å utnytte stordriftsfordeler, vil de ikke få noen glede av

kostnadsreduksjonen fordi rammeoverføringene reduseres tilsvarende. På den andre siden vil små kommuner ha et dårligere tjenestetilbud enn andre dersom kostnadsulempene ikke kompenseres. Eksperutvalget foreslår et kompromiss hvor kommuner som slår seg sammen ikke får reduserte rammeoverføringer før etter 5 år. Det antas at det er mulig å realisere stordriftsfordelene i løpet av denne perioden.

Når kommunenes skatteinntekter i stor grad er inntektskatt fra personer, har utformingen av skatteutjevningen stor betydning for både incentiver og fordeling (Søderstrøm 1997). I Norge har mer enn halvparten av kommunene og 17 av 19 fylkeskommuner vært omfattet av en minsteinntektsordning som garanterer en minimum skatteinntekt. Det innebærer at økt skattefundament ikke gir noen økning i kommunens inntekter siden tilsvarende reduksjon i rammeoverføringene. Eksperutvalget foreslo at kompensasjonsgraden burde være lavere enn 100% slik at alle kommuner får en gevinst ved å styrke skattefundamentet. Stortinget vedtok å redusere kompensasjonsgraden til 90%. Samtidig ble referansenivået økt for å unngå inntektsreduksjon i kommuner med svakt skattefundament.

Størstedelen av eksperutvalgets empiriske arbeid var evaluering og reestimering av de såkalte kostnadsøkene i utgiftsutjevningen. Som diskutert foran var de eksisterende kostnadsøkene utformet med sikte på å unngå store omfordelinger ved innføring av rammefinansiering i 1986. De var i liten eller



ingen grad basert på empiriske analyser av kostnadsforskjeller mellom kommuner. Ekspertutvalget etablerte relative vekter for ulike aldersgrupper ved å dekomponere kommunenes utgifter etter alder. Det ble også tatt hensyn til andre faktorer som kommunestørrelse, bosetningsmønster, dødelighet, andel aleneboende eldre, skilsmissecykvens, andel enslige forsørgere, andel fjernkulturelle innvandrere og arbeidsledighet. Hvilken vekt disse faktorene skulle ha i kostnadsnøkkelen ble beregnet ved bruk av multivariat regresjonsanalyse med utgift per bruker i de enkelte sektorer som avhengig variabel, og kontrollert for alderssammensetning og kommunale inntekter. Faktorer som var signifikante på 10% nivå ble tatt inn i kostnadsnøkkelen.

Det er nødvendig å si at metodene for å etablere vekter og kriterier i kostnadsnøkkelen er kontroversielle. Ladd (1994) gir en oversikt over temaet. Ekspertutvalget valgte om lag samme tilnærming som Bradbury et al. (1984), Ratcliffe, Riddle og Yinger (1990) og Ladd og Yinger (1991). Gitt at regresjonsanalyse benyttes, er det vanskelig å unngå statistiske problemer knyttet til målefeil, multikollinearitet og identifikasjon. En evaluering av resultatenes robusthet må nødvendigvis bli tentativ.

Ekspertutvalgets forslag til nye kostnadsnøkler var svært forskjellig fra de eksisterende, og forslaget ble derfor politisk kontroversielt. Kommunestørrelse og bosetningsmønster ble gitt lavere vekt, mens sosiale faktorer som dødelighet, skilsmissecykvens, andel enslige forsørgere, andel fjernkulturelle innvan-

drere og arbeidsledighet fikk større vekt. Implementering av utvalgets kostnadsnøkler ville gi en betydelig omfordeling av rammeoverføringene, fra mindre kommuner i utkantene til større kommuner i urbane områder. Denne omleggingen ville utvilsomt redusere forskjellene i tjenestetilbud. Men regionalpolitikk og fordeling mellom sentrum og periferi er viktige stridstema i norsk politikk, og det ble hevdet at ekspertutvalgets forslag ville avfolke store deler av Nord-Norge og andre utkantstrøk. På den andre siden var det bred enighet om at eksisterende kostnadsnøkkel ga rom bedre tjenestetilbud i utkantene enn i andre deler av landet. De fleste politikere var imidlertid ikke villige til å gi større urbane kommuner bedre økonomiske rammebetingelser ved å redusere overføringene til små kommuner i utkantene.

Den sosialdemokratiske regjeringen måtte finne et politisk kompromiss. Kompromisset var å akseptere ekspertutvalgets kostnadsnøkkel og samtidig innføre flere tiltak for å unngå betydelig reduksjon i overføringene til enkeltkommuner. For det første blir den nye kostnadsnøkkelen innført gradvis over en periode på 5 år. For det andre ble det innført et regionaltilskudd for kommuner med færre enn 3.000 innbyggere og skattefundament under 110% av landsgjennomsnittet. For det tredje blir mer midler fordelt på grunnlag av en skjønnmessig vurdering av den økonomiske situasjonen i den enkelte kommune.

Den politiske løsningen forsinker omfordelingen og dermed overgangen til mer likeverdige tjenestetilbud. I den politisk

debatt tas det nærmest for gitt at kommuneroverføringer er et effektivt virkemiddel for å opprettholde bosettingen i distriktene, men faglig sett er dette i beste fall et uavklart spørsmål.

### 7. Reform III: Balansen mellom skatt og rammeoverføringer

Skattenes andel av kommunenes inntekter er gradvis blitt redusert i løpet av 1900-tallet. Denne utviklingen er ikke spesiell for Norge, men er en felles trend for de fleste vestlige land. Kommunenene er i større grad blitt økonomisk avhengige av staten, og spørsmålet er om dette er et problem for lokaldemokratiet og det lokale selvstyret. I Storbritannia ble dette spørsmålet diskutert i Layfield-komiteens rapport, publisert i 1976.<sup>7</sup> Kommunenes økonomiske avhengighet av staten ble sett i sammenheng med lokal ansvarlighet og ansvarssklarhet. Var kommunene ansvarlige overfor innbyggerne som de produserte tjenester for, eller overfor staten som finansierte størstedelen av tjenestetilbudet? Layfield mente at kommunene i større grad burde være ansvarlige overfor lokalsamfunnet, og det viktigste forslaget var å innføre lokal inntektskatt for å gjøre kommunene mindre avhengige av statlige overføringer og gi finansieringen en sterkere lokal forankring.

Ut fra en økonomisk tilnærming er det vanskelig å begrunne at den gjennomsnittlige skatteandelen har vesentlig betydning. Det er snarere incentivene på marginen som betyr noe. Incentivene til å utvikle det lokale skattefundamentet eller å utføre effektiv skatteinnkreving

avhenger av hvordan kommunenes inntekter påvirkes på marginen. Hvis kommunene får en større del av inntektskatten fra personer, vil også marginal-effekten bli sterkere. Men gitt utformingen av skatteutjevningen, vil betydningen være liten for de fleste kommuner.

Hvis det er de marginale effektene som har betydning, er det logisk å redusere skattenes andel av kommunenes inntekter og samtidig redusere kompensasjonsgraden i skatteutjevningen. Dette vil verken endre marginaleffektene av endring i skattefundamentet eller inntektfordelingen mellom kommuner, men det vil gi staten bedre styring med kommunesektorens inntektsrammer. I Norge ville imidlertid et slikt forslag få liten støtte, noe som indikerer at skatteandelen er av politisk betydning. Jackson (1988, s. 7) skriver mer generelt at forslaget "... has been attacked by political scientists on the ground that distiguishing the total from marginal expenditures is confusing in a political context, and thus may undermine the political precondition for democratic accountability."

Ekspertutvalget la til grunn at skattenes andel av kommunenes inntekter er av politisk betydning og foreslo å øke skatteandelen. Gitt skattesystemet og forslagene om hvilke skatter som skal være kommunale, kan skatteandelen bare økes ved at kommunene får en større andel av inntektskatten fra personer. Hvis all proporsjonal inntektskatt tilfaller kommunene, kan skatteandelen øke fra 45 til 55 %. Hvor langt en vil gå avhenger av fordelingsvirkningene av å redusere rammeoverføringene,

som igjen avhenger av utformingen av overføringssystemet.

Det ble foreslått en teknisk endring i overføringssystemet for å gjøre det lettere å øke skatteandelen uten at det får uheldige fordelingsvirkninger. Utgiftsutjevningen utformes som en ren omfordelingsordning mellom kommuner.

Overføringer til kommuner med utgiftsbehov over gjennomsnittet finansieres med tilskudd fra kommuner med utgiftsbehov under gjennomsnittet. Midlene som tidligere ble fordelt som utgiftsutjevning ble tilskudd (75% av rammeoverføringene) fordeles nå som et likt beløp per innbygger. Dette innebærer at alle kommuner får samme reduksjon i rammeoverføringene, regnet per innbygger, som følge av økt skatteandel. På denne måten kan graden av utjevning i stor grad gjøres uavhengig av størrelsen på rammeoverføringene. Danmark og Sve-rike har lignende systemer hvor både skatte- og utgiftsutjevningen er utformet som rene omfordelingsordninger.

Et teknisk aspekt ved tilføring av skatteinntekter til kommunene har hatt betydning for vurderingen av alternative modeller for skattefinansiering. I Norge betales kommuneskatten direkte til kommunene. Endringer i skatteinngangen får umiddelbar virkning på kommunenes inntekter, og skatteutjevningen foretas 2 år på etterskudd. Dette systemet forklarer problemene med å oppnå en balansert utvikling i skatt og rammeoverføringer på kort sikt (se avsnitt 3). Et alternativt system hvor skattene kreves inn nasjonalt og deretter fordeles videre til kommunene slik som i Danmark og Sverige, gir bedre statlig styring med

kommunesektorens totale inntektsrammer og inntektsfordelingen mellom kommuner, og reduserer dermed de negative virkningene av høyere skatteandel. I kommunesektoren har det vært sterk motstand mot innføring av en alternativ modell for tilførsel av skatteinntekter. Den alternative modellen betraktes som et viktig skritt i retning av økt statlig kontroll av kommunenes inntekter.

#### 8. Reform IV: Lokal beskatningsfrihet

I en enhetsstat med sentralisert finansiering er skattesystemet statens ansvar. Også for kommunale skatter bestemmes skattefundamentet og skattesatsstrukturen av statlige myndigheter. Den lokale friheten er begrenset til skattesatser og taksering. Det viktigste argumentet for lokal beskatningsfrihet er knyttet til desentraliseringsteoretet til Oates (1972). Når det lokale skatteinivået kan tilpasses lokale preferanser og kostnadsforhold, oppnår man en gevinst i forhold til en situasjon med uniforme skattesatser bestemt av staten. Lokal beskatningsfrihet kan også være viktig for lokal ansvarlighet og for lokaldemokratiet. Velgernes incentiver til å kontrollere kommunenes ressursbruk kan bli større når skatteinivået bestemmes lokalt. Mange betrakter beskatningsfrihet som et virkemiddel for å stimulere deltagelse i lokalpolitikk og kostnadskontroll.

Ekspertutvalget presenterer disse argumentene for lokal beskatningsfrihet, men legger også vekt på at lokal beskatningsfrihet kan ha uheldige sider. Argumentene for lokal beskatningsfrihet

bygger på en forutsetning om at kommunenes beslutninger reflekterer innbyggernes preferanser. Denne idealbeskrivelsen av demokratiet er blitt utfordret av public-choice skolen. Brennan og Buchanan (1980) antar at byråkrater og offentlig ansatte dominerer den politiske beslutningsprosessen, og at de følger egeninteresser som går på tvers av innbyggernes preferanser. Hvis dette er en riktigere beskrivelse av den lokale beslutningsprosessen, kan det være ønskelig å begrense den lokale beskatningsfriheten, for eksempel ved å innføre maksimalskattesatser. Dette temaet er mye diskutert i USA, særlig i tilknytning til begrensninger i den kommunale eiendomsskatten. California innførte begrensninger i eiendomsskatten i 1978 gjennom den såkalte »Proposition 13«, og senere har en rekke delstater gjort det samme. Nyere analyser av Ruben (1997) indikerer at vedtatte begrensninger i eiendomsskatten har bidratt til å holde utgiftene nede. Poterba og Rueben (1995) finner at lønnsveksten for offentlig ansatte har vært lavere i delstater med begrensninger i den kommunale beskatningsfriheten sammenlignet med delstater uten slike begrensninger. I Storbritannia synes forsøkene på å begrense kommunenes utgifter å være ideologisk motivert. Glennerster (1992, kap. 5) hevder at tiltakene har påvirket atferden til britiske kommuner, men at utgiftene ikke nødvendigvis er redusert. Men gitt at kommunale beslutninger har en tendens til å gi høyere utgifter enn det som er optimalt, så er dette et selvstendig argument for å begrense kommunenes beskatningsfrihet.

Dette synes særlig relevant i Norge hvor omfordelende utgifter finansieres med omfordelende skatter.

Ekspertutvalget foreslår større lokal beskatningsfrihet innenfor rammer defineret av staten. Forslaget innebærer en utvidet eiendomsskatt for alle kommuner hvor skattesatsen kan variere innenfor et intervall. Eiendomsskatten er godt egnet for kommunal beskatningsfrihet. For det første er eiendomsskatten en eksklusiv kommunal skatt som er svært synlig for skattebetalerne. Som dokumentert av Pommerhne og Schneider (1978) er det vanskeligere for byråkrater og offentlig ansatte å utnytte velgerne når skattene er synlige. For det andre begrenses skattekonkurransen fordi skattefundamentet er lite mobil. Det foreslås at eiendomsskatten holdes utenfor skatteutjevningen for å oppnå en sterkst mulig kobling mellom tjenestetilbud og skattebetaling.

Inntektskatten for personer betraktes som en svakere kandidat for lokal beskatningsfrihet. Inntektskatten for personer er mindre synlig enn eiendomsskatten fordi den deles mellom tre forvaltningsnivåer (kommune, fylkeskommune og stat) og fordi den ikke betales direkte av lønsmottakerne. Videre er de kommunale inntektskattesatsene statens viktigste virkemiddel for å oppnå en balansert utvikling mellom skatt og rammeoverføringer (se avsnitt 3). Med lokal beskatningsfrihet vil det bli vanskeligere for staten å sikre balansert vekst i skatt og rammeoverføringer, noe som vil ha uheldige fordelingsvirkninger. Fordelingshensyn kan alternativt ivaretas gjennom skatteutjevningen, men

dette har klare incentivproblemer med lokal beskatningsfrihet. Dersom skatteutjevningen baseres på kommunens egen skattesats, vil lokale skattekonminser bli subsidiert. Og hvis skatteutjevningen baseres på normerte skattesatser, slik som i Danmark og Sverige, kan kommuner med svakt skattefundament (og lav skattesats) tjene på at skattefundamentet reduseres.

I Danmark og Sverige er det lokal beskatningsfrihet i inntektskatten for personer, og det er betydelig variasjon i skattesatsene. Erfaringene fra disse landene indikerer at lokal beskatningsfrihet gjør det vanskeligere å benytte finanspolitikken som konjunkturregulerende virkemiddel. Staten mister kontrollen over det samlede skattnivået og totale offentlige utgifter. Danmark har lang erfaring med forhandlinger mellom staten og kommunesektoren. Utviklingen i de lokale skattesatsene er et viktig tema i dette budsjett samarbeidet, og avtalene tar vanligvis sikte på å begrense veksten i skattesatsene. I Sverige er det utført lignende forhandlinger for 1997 og 1998, og i lavkonjunkturer på begynnelsen av 1990-tallet hadde ikke svenske kommuner anledning til å øke skattesatsene.

I avsnitt 3 hevdet vi at det er vanskelig å forklare hvorfor ingen norske kommuner utnytter den formelle friheten i inntektskatten for personer. Alle kommuner og alle fylkeskommuner benytter lovens maksimale skattesats. De fleste observatører mener at kommunene er redde for å bli straffet i form av reduserte overføringer dersom de setter ned skattesatsen. Selv om overføringene i

stor grad fordeles etter objektive kriterier, er det et betydelig beløp som fordelles skjønnsmessig. Og særskilte politiske «tiltakspakker» for å stimulere bestemte tjenester utgjør enda større beløp. Kommuner som reduserer skattesatsen kan derfor risikere å tape i kampen om disse overføringene. I forhold til de nasjonale velferdstjenestene kan det være et problem at skattesatsene varierer, særlig fordi kommuner med høyt skattefundament både kan ha lavere skattesats og bedre tjenestetilbud enn andre kommuner.

Med ingen variasjon i inntektskatten og en begrenset eiendomsskatt er dagens finansieringssystem svært sentralt. Kommunen opptrer som om staten er ansvarlig for finansieringen av velferdstjenestene, og handler strategisk for å øke overføringene fra staten. Så lenge likeverdig tjenestetilbud innen utdanning, helse og eldreomsorg er en sentral målsetting, er det vanskelig å desentralisere tjenesteproduksjonen uten at det oppstår spill om overføringer. Ekspertutvalget foreslår at det årlig gjennomføres formelle samtaler mellom staten og kommunesektoren for å klargjøre ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåene og for å oppnå en felles forståelse av de økonomiske rammene. Håpet er at samspillet mellom staten og kommunesektoren kan bli mer konstruktivt når de kommunikerer direkte i stedet for gjennom media.

## 9. Breder reform: Organiseringen av velferdstjenestene

Noe av det viktigste vi har lært ved å være involvert i dette reformarbeidet, er

at lokalt ansvar for velferdstjenester legger sterke føringer på utføringen av kommunefinansieringen. Alt blir så mye enklere dersom kommunene bare har ansvar for lokale kollektive goder. Fordelingshensyn er ikke lenger relevant, og det er opplagt at desentralisering av finansiering og tjenesteproduksjon er ønskelig. Med lokalt ansvar for skoler, sykehus og eldreomsorg, er det umulig å unngå sterk nasjonal styring av finansiering og tjeneste produksjon.

Vi har vært på utkikk etter enkle løsninger. Den aller enkleste løsningen er å la staten overta ansvaret for nasjonale velferdstjenester som utdanning, helse og eldreomsorg. Problemet er at nasjonale velferdstjenester også har viktige lokale aspekter. Elevene vil ikke få noe dårligere utdannelse om staten overtar ansvaret for grunnskolen. Men klassestørrelse er viktige lokale beslutninger, og lokaldemokratiet vil trolig bli fattigere dersom staten overtar ansvaret. Lignende lokaliserings- og organisasjonsvalg finner vi også i eldreomsorgen og helsesektoren. Hvis de lokale aspekter kan skilles ut, kan lokal finansiering begrenses til lokale aspekter, og alle problemer med fordeling og stabilisering elimineres. Dessverre kan ikke de lokale aspektene ved velferdstjenestene identifiseres på noen enkel måte, og det er fortsatt et åpent spørsmål om det er kommunene eller staten som bør ha ansvaret for å produsere nasjonale velferdstjenester.

Det finnes en tredje veg. Det er et fellesstrekk ved de skandinaviske velferdstjenestene at produksjonen av velferdstje-

nester er sosialisert, mens de i mange andre land drives av private organisasjoner («for-profit» eller «non-profit»). De offentlige monopolene innen helse og utdanning blir imidlertid gradvis redusert. Private skoler og private sykehus er etablert. Velgerne opptrer i økende grad som forbrukere og krever større valgfrihet. Konkurransen og valgfrihet vil endre finansieringen og styringen av velferdstjenestene, og vil også avgjøre kommunens framtidige rolle. Kanskje kommunene igjen vil konsentrere seg om sine opprinnelige oppgaver lokale kollektive goder. For kommune sektorens del tror vi at et mer begrenset ansvar vil fungere bedre ut fra økonomiske og politiske kriterier.

## 10. Konkluderende merknader

De reformer som er foreslått Norge kan redusere målkonfliktene mellom effektivitet og fordeling, og mellom nasjonal kontroll og lokalt ansvar. Et mer stabilt og jevnere fordelt skattefundament vil redusere behovet for statlig styring for å oppnå stabilitet og likeverdig tjenestetilbud. En utvidet eiendomsskatt med beskatningsfrihet for alle kommuner vil styrke den lokale forankringen og stimulere lokaldemokratiet. Som alltid, skatter som er gunstige fra en økonomisk synsvinkel er sjelden populære. Reformprossessen kan følgelig stoppe opp fordi eiendomsskatten er upopulær. Dersom dette skulle skje, kan man oppnå sterkere lokal forankring på to måter: Det første alternativet er å innføre en svært ambisiøs skatteutjevning slik vi finner i Sverige. Dette innebærer at forskjeller i skattefundament ikke skaper særlige in-

Söderström, L. (1997): Fiscal federalism: The Nordic countries' style. Mimeo, Lunds universitet.

Taylor, M. (1998): The role of «fuzzy» institutions. Mimeo, Department of Political Science, Norwegian University of Science and Technology, Trondheim.

Trebot, C. (1956): A pure theory of local government expenditures. Journal of Political Economy 64, 416-424.

Weingast, B.; K. Shepsle og C. Johnson (1981): The political economy of benefits and costs: A neoclassical approach to distributive politics. Journal of Political Economy 89, 642-664.

Wilson, J.D. (1986): A theory of interregional tax competition. Journal of Urban Economics 19, 296-315.

Zodrow, G.R. og P. Mieszkowski (1986): Pigou, Tiebout, property taxation and the underprovision of local public goods. Journal of Urban Economics, Vol. 19, 356-370.

Oates, W.E. (1990): Decentralization in the public sector. In R.J. Bennett (red.) Decentralization, Local Governments and Markets: Towards a post-welfare agenda. London: Clarendon Press.

Pommerhne, W.W. og F. Schneider (1978): Fiscal illusions, political institutions and local public spending. Kyklos 31, 381-408.

Potterba, J.M. og K.S. Rueben (1995): The effect of property tax limits on wages and employment in the local public sector. American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 85, 384-389.

Quigley, J. og D. Rubinfeld (1986): Budget reform and the theory of fiscal federalism. American Economic Review 76, 2, May, 132-137.

Ratcliffe, K.; B. Riddle og J. Yinger (1990): The fiscal conditions of school districts in Nebraska: Is small beautiful? Economics of Education Review, 81-99.

Reuben, K. (1997): Tax limitations and government growth: The effect of state tax and expenditure limits on state and local government. Mimeo, Public Policy Institute of California.

#### Noter

1. Vi er taknemlige for diskusjoner med og kommentarer fra mange venner, særlig Bernhard Dattfon, Fredrik Carlsen, Eivind Dale, Rune Sørensen, Wallace Oates, Jørgen Lotz og Lars Söderström.

2. Utvalget hadde 13 medlemmer, 4 akademikere, 2 fra Kommunaldepartementet, 2 fra Finansdepartementet, 1 fra Utdanningsdepartementet, 1 fra Sosial- og helsedepartementet, 1 fylkesmann og 2 fra Kommunenes Sentralforbund. Begge forfattere av denne artikkelen var involvert i utvalgets arbeid. Jørn Rattso som utvalgets leder og Lars-Erik Borge som utvalgets sekretær. De fleste forslagene i overføringsutredningen (NOU 1996:1), som ble overlevert i januar 1996, ble vedtatt av Stortinget i juni 1996 og implementert i januar 1997. Den andre utredningen (NOU 1997: 8) ble overlevert i januar 1997 og vil bli behandlet i Stortinget våren 1998.

sjonale fordelingspolitikken. Da må vel-fordstjenestene nasjonaliseres eller privatiseres.

Inman, R. og D. Rubinfeld (1996): Designing tax policy in federalist economies: An overview. Journal of Public Economics 60, 307-334.

Jackman, R. (1988): Accountability, redistribution and local government expenditure: Is poll tax the answer? Mimeo, London School of Economics.

Ladd, H. (1994): Measuring disparities in the fiscal condition of local governments, in J. Anderson (red.). Fiscal Equalization for State and Local Government Finance. London: Praeger.

Ladd, H. og J. Yinger (1997): America's ailing cities: Fiscal health and design of urban policy. Baltimore: Johns Hopkins Press.

Ladd, H. og J. Yinger (1994): The case for equalizing aid. National Tax Journal 47, 211-224.

Le Grand, J. (1975): Fiscal equity and central government grants to local authorities. Economic Journal 85, 531-547.

McLure, C.E., Jr. (1996): Topics in the Theory of Revenue Assignment: Gaps, Traps and Nuances, in M. Bleiler og T. Ter-Minassian (red.), Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi. London: Routledge.

Musgrave, R. (1963): Who Should Tax Where, and What? In C. McLure, (red.), Tax Assignment in Federal Countries. Canberra: Australian National University Press.

Oakland, W. (1994): Fiscal equalization: An empty box? National Tax Journal 47, 199-209.

Oates, W.E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt, Brace and Jovanovic.

ntektsforskjeller mellom kommunene. Det andre alternativet er å begrense kommunenes ansvar til lokale kollektive goder som i liten grad berører den na-

#### Referanser

Bahl, R. og J. Linn (1992): Urban Public Finance in Developing Countries. Washington: World Bank and Oxford University Press.

Bergstrom, T. (1979): When does majority rule supply goods efficiently? Scandinavian Journal of Economics 81, 216-226.

Borge, L.-E. (1995): Economic and political determinants of fee income in Norwegian local governments. Public Choice 83, 359-373.

Bradbury, K.; H.F. Ladd, M. Perrault, A. Reschovsky og J. Yinger (1984): State aid to offset fiscal disparities across communities. National Tax Journal, 37, 151-170.

Brennan, G. og J. Buchanan (1980): The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press.

Carlsen, F. (1995): Why is central regulation of local spending decisions so pervasive? Evidence from a case study. Public Budgeting & Finance 15, 1, 43-57.

Courant, P. E. Gramlich og D. Rubinfeld (1979): Public employee market power and the level of local government spending. American Economic Review 69, 806-817.

Edwards, J. og M. Keen (1996): Tax competition and Levittan. European Economic Review 40, 113-134.

Gjennest, H. (1992): Paying for Welfare. New York: Harvester-Wheatsheaf.

Inman, R. (1987): Markets, governments and the «new» political economy, in A. Auerbach og M. Feldstein (red.), Handbook of Public Economics, vol. II. Amsterdam: North-Holland.