



**VURDERING AV
ALTERNATIVE
SKATTEGRUNNLAG
FOR FRIERE LOKAL
BESKATNINGSRETT**

**Notat skrevet for KOU-utvalg om
friere inntekter til kommunene**

Av

Lars Håkonsen



Telemarkforskning-Bø

**TF-notat nr 16/2005
oktober 2005**



© Telemarksforsking-Bø 2005
TF-notat nr. 16/2005
ISSN 0802-3662
Pris: kr. 100

Telemarksforsking-Bø
Postboks 4
3833 Bø i Telemark
Tlf: 35 06 15 00
Fax: 35 06 15 01
www.telemarksforsking.no

FORORD

KS nedsatte i 2004 et utvalg med tanke på å utarbeide en Kommunal offentlig utredning (KOU) omkring temaet friere lokal inntektsfastsettelse i norske kommuner. Utvalget har gjennom 2004 og 2005 arbeidet med dette temaet, og skal framlegge sin utredning medio oktober. Telemarksforskning-Bø fikk i denne forbindelse et lite oppdrag fra KS-Utredning og kommuneøkonomi for å bistå utvalgets sekretariat med et notat om aktuelle skattegrunnlags egnethet for friere lokal beskatning. Utvalget var spesielt interessert i å få innspill omkring ”nye” skatteobjekter som kunne være interessante å trekke inn i analysene av mulige kandidater for friere lokal skattefastsettelse. Dette notatet kan derfor delvis sees på som resultatet av en ”brainstorming”-prosess der vi i utgangspunktet ikke har snevret inn fokuset på de mest velkjente skattetyperne fra tidligere analyser omkring lokal beskatning. Konklusjonen etter denne ”brainstormingen” er imidlertid at vi – naturlig nok – vender tilbake til de tradisjonelle skatteinstrumentene som inntektskatt og eiendomsskatt som de mest aktuelle kandidatene. Vi kommer imidlertid inn på enkelte kombinasjonsforslag som muligens vil kunne være konstruktive for et velfungerende totalt system for lokal skattefastsettelse.

Arbeidet med notatet har foregått i august/september. Deler av materialet er blitt benyttet som tekst (med større eller mindre bearbeiding) i selve KOUen. Fra Telemarksforskning-Bøs side presiserer vi at vårt ansvar og våre synspunkter begrenser seg til det som står i dette notatet slik det nå framstår. Hvilke deler av teksten og på hvilken måte teksten inngår i KOUen har vi ikke hatt noen innflytelse på og heller ikke noe ansvar for.

Vi takker for oppdraget og en konstruktiv dialog med utvalgets sekretariat i forbindelse med dette arbeidet.

Bø i Telemark, oktober 2005

Lars Håkonsen, prosjektleder

INNHOLDSFORTEGNELSE

1	INNLEDNING	7
2	AKTUELLE SKATTEGRUNNLAG FOR FRI LOKAL BESKATNING	7
3	”NYE” ALTERNATIVER?	8
4	FORMUE.....	10
5	EIENDOMSSKATT	10
6	INNTEKTSSKATTEN.....	12
7	SELSKAPSSKATTEN	13
8	ARBEIDSGIVERAVGIFT	13
9	INNBYGGERSKATT/HUSSTANDSSKATT	14
10	BRUKERBETALING/-AVGIFTER	15
11	KOMBINASJONSFORSLAG	16
12	AVSLUTTENDE KOMMENTARER	17
	REFERANSER.....	18

1 INNLEDNING

Spørsmålet om friere beskatningsrett har vært en gjenganger i diverse utredninger og artikler både i Norge og internasjonalt. Selv hvis vi avgrenser oss til det som er skrevet omkring dette temaet på norsk i løpet av de siste 10 årene, vil det være et rikelig stofftilfang. Vi kan her nevne Strøm (1996), Sunnevåg og Schjelderup (1997), Borge, Carlsen og Rattsø (1999) og (2001), Borge (2004), Sørensen og Monkerud (2005), kap. 8 i NOU 2005:6 Samspill og tillit, samt kap. 7.7 og 11.7 i NOU 1997:8 Om finansiering av kommunesektoren. Til sammen burde dette gi et godt grunnlag for å ”snevre inn” bl.a. de mest egnede skattegrunnlagene – ut fra utvalgets vektlegging av de ulike hensynene som omtales og de ulike pro et contra som kartlegges. Vi tar her ikke sikte på å foreta en systematisk gjennomgang av argumentasjon og konklusjoner i de ovennevnte bidragene. Siktemålet er hovedsakelig å gi en relativt kortfattet gjennomgang av de mest aktuelle skattebasenes egenskaper som kandidater for skatter der det åpnes for lokalt fastsatte skattesatser.

Et moment som ikke er særlig mye omtalt eller fokusert på i tidligere bidrag (Rattsø II-utredningen er imidlertid inne på temaet i kap. 11.7), er mulige sammenhenger mellom inntektsfordelingshensynene som ivaretas gjennom inntektssystemet og en eventuell friere beskatningsrett. Etter overgangen til symmetrisk inntektsutjevning og gjeninnføring av selskapsskatt som kommunal skatt har en svekket fordelingshensynene og styrket kommunenes incitament for å styrke eget skattegrunnlag fra inntekts- og selskapsskatten. Trekk- og kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen er etter omleggingen på 55 % i inntektsutjevningen. I tillegg får kommuner som har skatteinntekt på under 90 % av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon på 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. Dvs. at total kompensasjonsgrad er på 90 % opp til 90 % av landsgjennomsnittet og 55 % over 90 % av landsgjennomsnittet. Dersom inntektsutjevningen ses i sammenheng med en eventuell fri beskatningsrett for en egnet lokal skattebase, ville den lokale ”toppfinansieringen” (eksempelvis ved hjelp av en eiendomsskatt) gitt kommunene gode incentiver til å både drive effektivt og bygge ut infrastruktur for bolig- og næringsformål (samt næringsutviklingsarbeid mer generelt) slik at grunnlaget for eiendomsskatten ble størst mulig. I så fall kan en argumentere for at kompensasjonsgraden i inntektssystemet trolig kunne økes for bedre å ivareta fordelingshensynene. Den nasjonale finansieringen kunne altså i sterkere grad enn i dag fokusere på rettferdig kommunevis fordeling, mens incitamentene for gode tjenester og et aktivt areal- og næringsarbeid kunne ivaretas av lokale skatter.

2 AKTUELLE SKATTEGRUNNLAG FOR FRI LOKAL BESKATNING

En punktliste over aktuelle skattegrunnlag eller skattebaser inkluderer (iallfall) følgende:

- Formue
- Eiendom
- Inntekt – personlige skatteyttere
- Arbeidsgiveravgift
- Inntekt – etterskuddspliktige skatteyttere
- Gebyr/brukerbetaling for lokale offentlige tjenester.
- Lokal innbyggingskatt/husstandsskatt (koppeskatt, poll-tax, lump-sum skatt)

- Andre alternativer – mer utradisjonelle skattebaser som enten ikke eksisterer i dag eller som staten i dag krever inn.

Vi vil nedenfor omtale en del argumenter for og imot disse skattebasene som kandidater for fri beskatningsrett. Blant disse finnes de mest tradisjonelle og gjennomanalyserte, som inntektsskatt og eiendomsskatt. KOU-utvalget var imidlertid særlig interessert i hvorvidt det kunne tenkes å finnes ”nye” eller mer utradisjonelle skattebaser som burde trekkes inn i diskusjonen omkring friere lokal beskatning. Vi starter derfor med et forsøk på å være kreative: Finnes det aktuelle kandidater utenom de kjente, tradisjonelle skattebasene?

3 ”NYE” ALTERNATIVER?

Under denne overskriften søker vi altså skattebaser som ikke er knyttet til de ”vanlige” skattebasene som inntekt, selskapsoverskudd, formue, eiendom eller innbyggere. Det synes generelt vanskelig å komme på alternativer som er reelle eller realistiske. Fra skattelitteraturen finnes det flere eksempler på historiske skattebaser som illustrerer hvor galt det kan gå når skattegrunnlagene inviterer til skattetilpasning. For eksempel hadde man i enkelte byer i det nåværende Nederland/Belgia en skatt på fasadebredde ut mot gatenivå. Det er derfor fasadene på husene i gamlebyene i dette området er bemerkelsesverdig smale! Den generelle lærdommen av dette er at skatt kan lede til mange rare utslag dersom en innfører ”rare” skattegrunnlag. Hvis en skattlegger høyden på hus, vil husene bli lave og brede, hvis en innfører skatt på grunnflate vil husene bli smale og høye osv.

Hvis vi holder oss til hus/bygninger, vil et mer reelt alternativ muligens kunne være å skattlegge bruksareal, nettoareal eller lignende i både bolig og næringsbygg (med mulig bunnfradrag samt progressive satser om lag som inntektsskattesystemet). Dette ville trolig ikke kunne omgås på annen måte enn at man må bygge små hus for å unngå høy skatt. Imidlertid vil også en slik skatt få en del urimelige utslag sammenlignet med en mer ordinær skatt på eiendommens *verdi*. Dette fordi familier med stort plassbehov (mange barn) og lav inntekt ville bli skattemessig straffet for å bygge et enkelt og rimelig hus men med stort areal. Systemet ville altså favorisere de som trenger minst plass, og som heller bygger luksuriøse men små hus med svært attraktiv beliggenhet. Tilsvarende ville et slikt system ramme bedrifter som grunnet lagerbehov eller utstillingsareal m.v. har ekstra store plassbehov. Skal man først skattlegge noe som har med hus/bygninger å gjøre, er nok dagens system (eller særlig et forbedret system) med eiendomsskatt basert på *verdi* å foretrekke.

Staten krever i dag inn en årsavgift på alle biler registrert i Norge, i 2005 på kr. 2815 for vanlige personbiler. Rent prinsipielt kunne en tenke seg at en slik skatt ble omgjort til en kommunal skatt, eksempelvis innenfor et intervall fra kr. 1000 til 5000. Det er imidlertid igjen nokså lett å komme med motforestillinger. For det første ville det være betydelige problemer med floraen av firmabiler, leasingbiler m.v. der en rekke potensielle skatteyttere ville fått bedriften til å betale skatten ved å utnytte slike ordninger. Og dersom skatten ble økt fra dagens nivå, ville omfanget av dette trolig øke. I tillegg er skatten løsrevet fra bilens verdi slik at folk med billige og dyre biler betaler det samme. Fordelingsmessig ville dermed en slik skatt score lavt – selv om det samme kan anføres mot den nåværende statlige årsavgiften på

2815 kroner. Den eneste fordelingsmessige ”score” ville være at husstander med flere biler i gjennomsnitt trolig har bedre økonomi enn husstander med færre biler. Men en slik skatt har også sine fordeler; den er lett synlig (innkreves på egen giro), den er upopulær og den deles ikke med flere forvaltningsnivåer.¹ Problemene med eierforhold (privat/firma) og de omgåelses- og tilpasningsmulighetene dette innebærer, er det imidlertid ingen grunn til å gå videre med en bilskatt som en aktuell kandidat.

En ytterligere mulighet kunne være et lokalt beskatningselement for elavgiften (forbruksavgift på elektrisk kraft). I dag er denne avgiften på 9,88 øre per kWh til ordinært forbruk, og provenyet er på ca. 6,5 mrd.² Elavgiften vil ha visse felles egenskaper med eiendomsbeskatning, siden strømforbruket til en viss grad vil være korrelert med boligers og bygningers størrelse. Men det vil selvsagt være betydelige variasjoner i valg av oppvarmingsteknologi m.v. (samt andre verdielementer enn bygningenes størrelse) som gjør at skattegrunlaget likevel blir vesentlig forskjellig fra eiendomsskatten.

Det største ankepunktet mot elavgiften som en potensiell lokal skatt, er trolig at skattebasen (skattegrunlaget) er for smalt. Dermed er provenyetspotensialet litt for begrenset til å kunne være en *selvstendig kandidat* for lokal beskatningsfrihet. Dagens proveny på 6,5 mrd utgjør om lag det dobbelte av dagens proveny fra eiendomsskatten, mens det kun utgjør om lag 9 % av kommunenes proveny fra inntektsskatten. Siden skattesatsen på elektrisitet også må sees i sammenheng med den totale skatte-, energi- og fordelingspolitikken, er det trolig lite aktuelt å tenke seg en vesentlig økning av skattesatsen per kWh. Konklusjonen blir derfor at elavgiften nok har en del egenskaper som kunne gjøre den aktuell for overføring fra stat til kommune som en eksklusiv kommunal skatt (evt. valgbar innenfor et intervall), men at provenyetspotensialet trolig er for begrenset til at den kunne ivareta en slik rolle alene. Det skal i tillegg anføres at det i en tenkt situasjon der det ble betydelige kommunevise variasjoner i elavgiften ville kunne oppstå betydelige konflikter i forhold til den nasjonale energi- og miljøpolitikken. Elavgiften bør likevel ikke avskrives fullstendig dersom en tenker seg å kombinere elavgiften med andre skattebaser i et totalt system der kommunene kunne velge skattesatser innenfor visse intervaller.

Vår generelle kommentar etter dette forsøket på å kartlegge ”nye” skattebaser for lokal beskatning, er at vi tror at et slikt søk lett vil bli en blindgate for både KOU-utvalget og etterfølgende arbeid for å fremme en friere lokal inntektsfastsettelse. Det finnes kun et begrenset utvalg av aktuelle skattebaser som har gode egenskaper ut fra de effektivitets- og fordelingshensyne et godt skattesystem må ivareta. Dessuten er teorien og empirien omkring beskatning – både når det gjelder nasjonal og lokal skattlegging – så stor og gammel at det skal noe til å oppdage egnede skattebaser som ingen har tenkt på før nå.

¹ Når ”upopulær” nevnes som en fordel, er dette med tanke på hensynet til velgerkontrollen for å unngå et utilsiktet høyt skattenivå. I deler av litteraturen framheves problemet med offentlig styringssvikt ved at de demokratiske institusjonene (kommunestyret) har andre preferanser enn sitt elektorat, og at det dermed kan oppstå et høyere skattetrykk enn det innbyggerne ønsker. En godt synlig og upopulær skattebase kan bidra til å redusere omfanget av dette problemet.

² En sterkt redusert sats på 0,45 øre pr kWh benyttes til industri/bergverk m.v. samt overfor innbyggere i Nord-Troms og Finnmark.

4 FORMUE

I dag er formuesskatten en delt skatt mellom kommunene og staten. Kommunene har anledning til å kreve inn inntil 0,7 % av formuesverdien for nettoformue som overstiger fribeløpet som i 2005 er på 151.000. De siste 25 årene har samtlige kommuner benyttet den høyeste satsen. Dette er således et av flere eksempler på ubenyttet kommunal frihet til å kreve lavere skatter en maksimalt.

I Bondevik II-regjeringens skattemelding (St.meld nr. 29 (2003-2004)) framgår det imidlertid at regjeringen går inn for at formuesskatten halveres i løpet av 2006 og 2007, og at den deretter trappes videre ned med sikte på avvikling. Gitt disse relativt sterke politiske signalene, går vi ikke videre med formuesskatten i denne framstillingen. Det er imidlertid nå kjent at det blir regjeringsskifte, og en ny regjering og et nytt stortingsflertall kan muligens gjøre formuesskatten mer aktuell på et senere tidspunkt. Vi har likevel ikke fokusert videre på formuesskatten i dette notatet.

5 EIENDOMSSKATT

I nær sagt alle utredninger om temaet lokal skatter og friere beskatningsrett pekes eiendomsskatten ut som den best egnede blant de tilgjengelige skatteinstrumentene. Dette er selvsagt ikke uten grunn. For det første er eiendomsskatten allerede i dag en eksklusiv kommunal skatt. Den kreves også inn på egen giro slik at den blir mest mulig synlig for skattebetalerne. Dette hensynet – enkelhet og transparens – er svært viktig for å sikre størst mulig velgerkontroll i en situasjon der det åpnes for større variasjon i lokale skattesatser. Videre er skattegrunnlaget immobilt – eiendom kan ikke flyttes. For å unngå skadelig kommunevis skattekonkurranse med mobile skattegrunnlag, peker eiendomsskatten seg ut som den best mulige skattebasen. Skattegrunnlaget er også forutsigbart og varierer relativt lite over konjunktursyklene. Eiendomsskatten kommer også i mindre grad i konflikt med finanspolitikken som stabiliseringspolitisk virkemiddel enn det en kommunalt fritt valgt inntektsskatt vil gjøre. Eiendomsskatten sies også å gi gode incitamentene til å drive effektivt. Jo mer effektivt kommunen drives, jo bedre tjenester kan man produsere innenfor et gitt budsjett, og jo mer attraktiv blir kommunen som bosted. Økt popularitet som bosted vil i neste omgang øke eiendomsprisene, og forbedre skattegrunnlaget for eiendomsskatten. Alt det ovenstående er standardargumenter fra eksisterende litteratur.

Borge (2004) argumenterer også for at argumentene for økt vektlegging av eiendomsskatten nå er sterkere enn noensinne. Dette har sammenheng med at fordelsbeskatningen av egen bolig er blitt fjernet fra 2005 samtidig som regjeringen går inn for en gradvis nedtrapping av formuesskatten. En trenger da eiendomsskatt for å unngå en for gunstig skatting av boligkapital relativt til annen kapitalplassering i form av nærings- og finansinvesteringer. Høyere eiendomsskatt vil dermed bidra til større grad av nøytralitet i den totale kapitalbeskatningen i norsk økonomi. Dette er et svært viktig argument for økt eiendomsskatt ut fra nasjonale effektivitetshensyn, som kommer i tillegg til denne skattens fordelaktige egenskaper som en lokal skatt. Det er imidlertid en konflikt mellom det nasjonale hensynet til en helhetlig kapitalbeskatning og ønsket om en eksklusiv og fullstendig fri

kommunal skatt. Det kan derfor være nødvendig å innføre obligatorisk eiendomsskatt med et fastsatt minimumsnivå på eiendomsskatten for å unngå for lav beskatning av boligkapitalen.

I tillegg vil eiendomsskatten ha akseptable fordelingssegenskaper i forhold til innbyggerne, siden boligverdi må antas å være relativt sterkt korrelert med inntekt. Fordelingshensynene i skattleggingen må imidlertid uansett i hovedsak ivaretas av den nasjonale skattleggingen, og hovedpoenget for lokale skatter blir dermed at de *ikke i for sterk grad har dårlige fordelingssegenskapene som motvirker de nasjonale fordelingshensynene*. Dette kan ikke sies å være tilfelle for eiendomsskatten. Som påpekt av Sunnevåg og Schjelderup (1997) er det noe sprikende resultater fra litteraturen når det gjelder eiendomsskattens fordelingssegenskaper, men en rimelig tolkning synes å være at eiendomsskatten er omtrent fordelingsmessig nøytral. Dette fordi husholdningenes boligkonsum er om lag proporsjonal med inntekten, dvs. at rike bruker omtrent samme *andel* av inntekten til bolig som fattige.

Når det gjelder interkommunale fordelingshensyn, vil eiendomsskatten være mer problematisk. Fraflyttingskommuner har til dels svært mye lavere eiendomspriser enn pressområdene rundt de største byene – og i særdeleshet Osloområdet. Vi sitter ikke på konkrete tall angående dette, men vil anta at variasjonen i eiendomspriser (og dermed skattegrunnlag for eiendomsskatten) fra kommune til kommune er stor, og trolig større enn skattegrunnlaget for inntektsskatten. I så fall vil dette være det største motargumentet mot eiendomsskatten fra et rent faglig synspunkt. Imidlertid vil dette problemet kunne bli dempet dersom en som nevnt i innledningsavsnittet vektlegger fordelingshensyn sterkere i inntektsutjevningen. For å bøte ytterligere på problemet med interkommunal fordeling, kunne en også tenke seg at takstsystemet ikke er rent markedsbasert, men basert på en form for prisnormer som varierte i mindre grad enn de faktiske eiendomsprisene. Dette ville imidlertid lett kunne bli et system preget av vilkårlighet og skjønn.

Et annet argumentet mot eiendomsskatten som ofte blir trukket fram i media synes å være basert på eksempler på boligeiere som bor i verdifulle boliger og som samtidig har lav inntekt (eksempelvis enslige eldre). Dette er etter vår oppfatning en nokså bakvendt kritikk; det kan vanskelig gjøres til en ulempe å disponere en eiendom som er verdt 7 millioner i stedet for 1 million – uansett hvilken inntekt en har. Man vil i så fall være svært kredittverdig, og kan ta opp lån på bankenes gunstigste vilkår for å skaffe likviditet til å betale eiendomsskatten. Det største problemet er i så fall at arvingene ikke arver en gjeldfri eiendom til 7 millioner, men en eiendom som har blitt belånt med for eksempel 10 eller 20 prosent for å betale eiendomsskatten i løpet av de årene man som enslig pensjonist har lave løpende inntekter. En høyere eiendomsskatt vil dermed bidra til bedre fordeling ved at det ikke blir så store forskjeller i hvilke nettoverdier som overføres mellom generasjonene i forbindelse med arveoppgjør. Vi er dermed ikke enige i argumentasjonen i Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6), der det hevdes at det er behov for ulike typer av skjermingstiltak for skatteyttere med lav løpende inntekt (pensjonister).

Vår konklusjon er at eiendomsskatten nokså suverent (med mulig unntak for interkommunale fordelingssegenskaper) peker seg ut som det best tenkelige instrumentet for en eksklusiv og fritt valgt kommunal skatt. Det eneste som må til for å gjøre dette mulig, er en utvidelse av dagens skattegrunnlag for eiendomsskatten samt et reformert system for

verdifastsettelse av eiendom. Regjeringens skattemelding (St.meld. nr. 29 (2003-2004)) har for øvrig varslet at Skauge-utvalgets forslag om å fjerne den gjeldende avgrensningen av eiendomsskatten til bymessige strøk samt verker og bruk vil bli vurdert nærmere.

Friere kommunal beskatningsrett har lenge vært et relativt kontroversielt tema i Norge. Hvis en tilhører de som ønsker å innføre større frihet i kommunenes skatteinntekter, vil det være sentralt å velge den skattebasen som har minst uheldige eller uønskede sider som en fri kommunal skatt. Dersom en velger andre skattebaser enn eiendomsskatten, vil en altså stå i fare for å gjøre seg selv en bjørnetjeneste ved å velge skatter der utslagene av friere beskatning viser seg å bli mer problematiske og uheldige enn ved bruk av eiendomsskatten. For alle tilhengere av friere kommunal beskatningsrett vil det derfor være en god strategi å jobbe faglig og politisk for å fremme eiendomsskattens popularitet og unngå de rådende forhold i Norge der eiendomsskatten av mange betraktes som en politisk umulighet. I den forbindelse kan det anføres at lokaldemokratikommisjonens flertall – som i hovedsak består av politikere – går inn for å gi kommunene frihet til egen inntektsfastsettelse ved et reformert og utvidet eiendomsskattesystem.³

6 INNTEKTSSKATTEN

Lokal beskatningsfrihet for inntektsskatten for personlige skatteyttere er i likhet med eiendomsskatten blitt grundig drøftet i tidligere utredninger og artikler. Det nyeste bidraget er trolig lokaldemokratikommisjonen, som enstemmig går inn for at dagens maksimalregulering av den kommunale skattøren fjernes slik at det blir reell kommunal beskatningsfrihet både oppover og nedover når det gjelder kommunenes andel av inntektsskatten.

Et vesentlig ankepunkt mot inntektsskatten som en lokal skatt, er at denne skatten deles mellom stat, fylke og kommune. Synligheten for innbyggerne er dermed svak relativt til eksklusive kommunale skatter. I tillegg er arbeidsinntekt landets suverent største skattebase. Skattleggingen av en slik stor skattebase vil derfor i sterkere grad berøre sentrale nasjonale hensyn både når det gjelder samfunnsøkonomisk effektivitet/ressursbruk og makroøkonomisk stabilisering gjennom finanspolitikken.

En ubegrenset skattefrihet for kommunene kan i prinsippet føre til for høy marginalsatt på arbeidsinntekt ut fra et effektivitetshensyn, og vil neppe bli akseptert fra statens side. Dette tilsier at det er grenser for hvor ”fri” denne skatten kan være.

En evt. fri kommunal inntektsskatts konsekvenser for makroøkonomisk stabilisering omtales bl.a. av Lokaldemokratikommisjonen, Sunnevåg og Schjelderup (1997) og Rattsø-II. Hovedpoenget er – som poengtert av Sunnevåg og Schjelderup – at større kommunal frihet i skattepolitikken reduserer statens frihet tilsvarende slik at statens muligheter for å drive overordnet makroøkonomisk styring ved hjelp av finanspolitikken svekkes. På den annen side trenger vi ikke gå lengre enn til Sverige og Danmark for å finne eksempler der kommunene har frihet – riktignok innen visse grenser – til fastsettelse av skatt på inntekt. Sverige og Danmark har her valgt noe ulike systemer for å ivareta de makroøkonomiske utfordringene.

³ I tillegg går kommisjonen enstemmig inn for at kommunene også får friere beskatningsrett også når det gjelder inntektsskatten ved at maksimalreguleringen for den kommunale skattøren fjernes, jf. eget avsnitt om dette.

Systemene i disse landene forteller trolig at det er urealistisk å tenke seg en full (ubegrenset) kommunal frihet innenfor denne nasjonalt sett særdeles viktige skattebasen.

En relativt alvorlig innvending mot inntektsskatten er at skattegrunnlaget er betydelig skjevfordelt fra kommune til kommune. Rattsø-II-utredningen nevner et tall på variasjon i inntekt per innbygger i størrelsesorden 1 : 3. Det betyr at en økning på ett skattøre vil gi 3 ganger så stor økning i skatteinntekt per innbygger for de mest skatterike kommunene i forhold til de mest skattesvake. Dette gitt at inntektsutjevningen er basert på en normert skattesats, slik at kommunen mottar eller gir avkall på hele marginalinntekten ved å endre den lokale delen av inntektsskatten. Alternativt kunne en tenke seg at inntektsutjevningen tar utgangspunkt i den faktisk valgte skattesatsen. I så fall vil fordelingsvirkningene bli mer rettferdige, men samtidig vil kommunene ved sitt valg av skattesats påvirke overføringene gjennom staten. Som påpekt i Rattsø-II-utredningen har begge disse systemene sine fordeler og ulemper.

7 SELSKAPSSKATTEN

Deler av selskapsskatten har nylig blitt gjeninnført som en kommunal skatt. Dette må også sees i sammenheng med omleggingen til symmetrisk inntektsutjevning. Til sammen har disse endringene skapt sterkere incitamenter for kommunene til å forbedre eget skattegrunnlag fra hhv. inntekts- og selskapsskatten.

Som et potensielt skattegrunnlag for friere lokal beskatning, mener vi at en skatt på selskapers overskudd har for mange problematiske sider til å være særlig aktuell. Bedrifiers lokalisering må antas å være relativt mobil, iallfall over tid. Et system med varierende overskuddsskattesats innebærer derfor at man legger opp til sterk grad av skattekonkurranse mellom kommuner. Vi vil også få en uheldig skattemessig vridning med forskjeller i kapitalavkastning før skatt fra kommune til kommune. Det må antas at kapital er blant de mest skattefølsomme eller elastiske skattebasene, slik at skadevirkningene av lokale variasjoner i bedriftsbeskatningen er sterkere enn tilsvarende variasjoner for andre, mindre elastiske skattebaser. I tillegg vil bedriftslokaliseringen i mange tilfeller være relativt tilfeldig fordelt over kommunegrensene, slik at fri lokal overskuddsats også vil ha uheldige fordelingsmessige sider.

8 ARBEIDSGIVERAVGIFT

Arbeidsgiveravgiften er i dag en rent statlig skatt. Skattebasen har sterke fellestrekk med inntektsskatten, siden arbeidsinntekter er den største komponenten i skattebetalernes totale inntekt. Forskjellen blir at arbeidsgiveravgiften kreves opp på arbeidsgivers hånd, mens inntektsskatten kreves opp av den enkelte skattebetaler. Det vil dermed bli forskjeller når det gjelder hvilken kommune skatten tilfaller. Lokal inntektsskatt er knyttet til skattebetalerens bosted, mens en lokal arbeidsgiveravgift mest naturlig ville være knyttet til arbeidsgiverens lokalisering. Dette tilsier trolig at problemet med skattekonkurranse vil være sterkere for arbeidsgiveravgift enn for inntekt. Dette fordi det er rimelig å anta at bedrifter er mer skattefølsomme i sin lokalisering enn innbyggerne, jf. omtalen av selskapsskatt ovenfor.

Administrativt vil det bli et nytt og kompliserende element i skattesystemet å dele opp arbeidsgiveravgiften mellom stat og kommune. Hvis en ikke har andre viktige argumenter, vil dette, kombinert med argumentet om skattekonkurransen, tilsi at en bør fortsette å ha arbeidsgiveravgiften som en statlig skatt mens inntektsskatten deles mellom de ulike forvaltningsnivåene.

Et mulig argument for lokal arbeidsgiveravgift kan tenkes å være interkommunal fordeling. Som nevnt ovenfor er skattegrunnlaget for inntektsskatten betydelig skjevfordelt fra kommune til kommune. Dersom skattegrunnlaget for arbeidsgiveravgiften delvis er motkorrelert med inntektsskattens skattegrunnlag, kunne et system der den lokale skattefriheten var knyttet til både inntektsskatt og arbeidsgiveravgift være gunstig. Dette er et empirisk spørsmål som vi ikke har grunnlag for å besvare. En kan imidlertid bruke et eksempel for å illustrere betydningen av varierende skattebaser over kommunegrensene. Storbyregioner har som regel innpendling av arbeidstakere som bor i omkringliggende mindre kommuner. De omkringliggende kommunene får da et godt skattegrunnlag fra inntektsskatten. Hvis en økte arbeidsgiveravgiften og reduserte inntektsskatten som lokal finansieringskilde, ville en altså forskyve noe av skattegrunnlaget fra de omkringliggende småkommunene til de kommunene som har flest arbeidsplasser. Hvorvidt dette ville bidra til en mer eller mindre rettferdig fordeling av lokale skatteinntekter er det imidlertid vanskelig å ta stilling til uten nærmere empiriske undersøkelser.

9 INNBYGGERSKATT/HUSSTANDSSKATT

En skatt per hode (koppskatt, lump-sum skatt eller poll-tax fra Storbritannia) eller eventuelt per husstand har vært relativt lite omtalt i de tidligere refererte norske bidragene omkring fri beskatningsrett. Hovedårsaken til dette er naturlig nok fordelingssegenskapene i forhold til innbyggerne. Med en skatt per voksne innbygger eller per husstand vil en måtte betale skatt uavhengig av inntekten, og dette vil trolig bli oppfattet som lite akseptabelt. På den annen side har vi allerede i dag kommunale betalingssystemer som har denne karakteren, eksempelvis VAR-avgiftene og enkelte andre brukerbetalinger. Det vil derfor ikke være *utenkelig* å innføre en eksklusiv kommunal skatt per innbygger eller husstand ut over det som kreves inn over VAR-avgiftene.

Den største fordel med et slikt system er at skattebasen per innbygger ville være fullstendig lik for alle kommuner. I motsetning til inntekt eller eiendomsverdier ville altså alle kommuner ha tilgang til det samme inntektspotensialet hvis de eksempelvis valgte å kreve inn 3000 kroner per innbygger. En annen positiv egenskap ville være denne skattens enkelhet og synlighet som en eksklusiv kommunal skatt som innkreves separat og uavhengig av skattesystemet for øvrig. Her vil en ren kommunal innbyggerskatt ha en del fellestrekk med eiendomsskatten.

Diskusjonen omkring hvorvidt en slik kommuneskatt skulle være per voksne innbygger (eksempelvis over 20 år) eller per husstand, vil være knyttet til om det skal være skattemessige "stordriftsfordeler" ved å være samboere/ektefeller eller om skattebelastningen skal være uavhengig av hvorvidt en er enslig eller samboende par.

En skatt av denne typen kan utformes med en viss grad av skjerming mot innbyggernes inntektsgrunnlag. Eksempelvis kan det innføres et bunnfradrag slik at kun personer med inntekt over et beløp på 100 eller 150 tusen per år må betale skatten. Dermed unngås at hjemmeværende uten egen inntekt blir skattepliktige. I så fall vil skatten delvis falle sammen med inntektsskatten og skape en ekstra skattemessig terskeeffekt når inntekten akkurat går over minstebeløpet. Så lenge skatten er av en relativt begrenset størrelse vil vi imidlertid ikke tro at det vil bli særlig store skattemessige tilpasninger for å unngå grensen der skatteforpliktelsen inntreffer. Slike problemer vil dessuten være mindre etter at de fleste kommuner har fjernet andre, lignende terskelproblemer i forbindelse med eksempelvis barnehagebetaling.⁴

Når en betrakter en eventuell kommunal innbyggerskatt isolert, vil trolig de problematiske fordelingsegenskapene skape for sterke motforestillinger. Erfaringene med den britiske "poll-tax" sier noe om hvor upopulær en slik skatt kan være. Så lenge det nasjonale skatte- og trygdesystemet for øvrig ivaretar fordelingshensyn på en tilstrekkelig god måte, mener vi likevel at en (mer eller mindre) inntektsuavhengig kommunal innbyggerskatt kan være aktuell for videre vurdering. Et interessant poeng i denne forbindelse er at omfordelingselementet kunne blitt noe sterkere vektlagt i den statlige skattleggingen (eksempelvis ved å øke minstefradraget) for å skape større legitimitet for en lokal innbyggerskatt.

10 BRUKERBETALING/-AVGIFTER

Under denne overskriften skjuler det seg en betydelig mengde av betalingsordninger fra innbyggerne/brukerne til kommunene. Foreldrebetaling for barnehager, SFO og musikkskoler, VAR-avgifter, billettpriser i kulturanlegg/kino/busser er eksempler. Enkelte av disse er gjenstand for reguleringer, slik som selvkostprinsippet for VAR-avgifter og maksimalpris for barnehager. Andre brukerbetalinger er det i prinsippet fritt fram for kommunene å bestemme nivået på. I den grad slike betalinger overstiger kommunenes nettokostnader, blir de delvis å betrakte som en form for skatteinnkreving. Det finnes dermed et element av fri "beskatningsrett" ved fastsettelsen av slike gebyrer og betalingssetser. Kommunene kan skaffe seg bedre økonomi ved å sette opp betalingssetser på SFO, kulturskoler, kinobilletter osv. Enkelte av disse betalingsordningene har for små inntektsgrunnlag til å være særlig interessante i vår sammenheng (kinobilletter), mens satsene innenfor VAR, SFO, kulturskoler og eldreomsorg til sammen kan utgjøre et inntektsgrunnlag som gjør det naturlig å trekke disse inn i en diskusjon av friere beskatningsrett eller mer generelt friere inntektsfastsettelse.⁵ Ankepunktet mot å presse slike brukerbetalinger opp på et høyt nivå for å bedre kommunenes økonomi er at finansieringen vil ramme innbyggerne nokså tilfeldig, blant annet

⁴ Tidligere bidro den sterke inntektsgraderingen i foreldrebetalingssatser til at kombinasjonen av inntektsskattesystemets progressivitet og den innebygde progressiviteten i kommunale betalinger kunne gjøre den reelle marginalskattesatsen svært høy.

⁵ I et oppslag på Nettavisen 25.08.05 (<http://pub.tv2.no/nettavisen/okonomi/privat/article444113.ece>), framgår det at noen kommuner nå krever høyere betaling for en full SFO-plass (over 15 timer per uke) enn for fulltids barnehageplasser. Som eksempler på den svært store variasjonen innen SFO-betalingssetser nevnes Søndre Land som til neste år krever hele 3618 kroner for SFO-opphold over 15 timer per uke, mens Røyrvik kommune kun tar 700 kroner for en tilsvarende plass. Det innebærer at SFO-plassene er 517 % dyrere i Søndre Land enn i Røyrvik!

ut fra hvilken aldersgruppe de tilhører. Høye satser på SFO og kulturskoler vil innebære en form for ekstraskatt på barnefamiliene i kommunen, mens en økning av betaling for eldreomsorgstjenester (oppholdssatser) vil være en skattlegging av kommunens eldre og pleietrengende. Av denne grunn er det først og fremst tjenester som alle innbyggerne bruker som ut fra fordelingshensyn egner seg for generell styrking av kommunens finanser. Vi står da først og fremst igjen med VAR-området, og en form for fri beskatningsrett ville da oppstå ved å oppheve selvkostbegrensningen for disse tjenestene. I så fall ville dette virke mer eller mindre ekvivalent med en ren husstandsskatt/innbyggereskatt som diskutert i avsnittet ovenfor. Et forbehold er knyttet til at VAR-avgifter ikke oppkreves av alle – det kreves tross alt at du er tilknyttet det kommunale vann- og avløpsnett.

Effektivitetsegenskapene ved brukerbetalinger diskuteres relativt utførlig av Sunnevåg og Schjelderup (1997). De framhever prinsippet om at brukerbetalinger ut fra effektivitetshensyn bør fastsettes slik at de tilsvarer grensekostnaden ved bruk, eventuelt korrigert for eksterne virkninger. Hvis brukerbetalingene overstiger den samfunnsøkonomiske grensekostnaden, vil vi få effektivitetstap pga for lav bruk i forhold til det samfunnsøkonomisk optimale. For VAR-området er imidlertid ikke en slik fortrengningseffekt relevant, siden innbyggerne ikke har noen valgbarhet når det gjelder bruk eller ikke bruk. VAR-avgiften er obligatorisk og bruksuavhengig (med unntak av kommuner der avgiften er knyttet til mengde, eksempelvis betaling etter vannforbruk), og er slik sett å betrakte som en upåvirkelig skatt (en skatt uavhengig av skattebetalerens handlinger). Motargumentet mot VAR-avgifter som overstiger grensekostnad er dermed ikke knyttet til effektivitet men fordeling som diskutert i avsnittet om koppskatter ovenfor.

11 KOMBINASJONSFORSLAG

Lokaldemokratikommisjonen har gått inn for at både eiendomsskatt og inntektsskatt skal inngå i et system for friere beskatningsrett. Blant disse er det som påpekt ovenfor flere problematiske sider ved inntektsskatten enn med eiendomsskatten fra et rent faglig ståsted. I tillegg kan en argumentere for at interkommunal inntektsfordeling kan bli et viktig ankepunkt mot kommisjonens forslag ved at skattegrunnlagene for både personinntekt og eiendomsverdier er relativt skjevfordelt fra kommune til kommune. Slik sett kunne en argumentere for at det ville være ønskelig å kombinere eiendomsskatt og/eller inntektsskatt med andre skattegrunnlag som er jevnere fordelt fra kommune til kommune.

Arbeidsgiveravgiften er kommentert under eget punkt ovenfor. Vi sitter ikke på tilstrekkelige data til å kunne konkludere når det gjelder fordelingsegenskaper når det gjelder denne skattebasen, men det kunne være interessant å utrede nærmere om arbeidsgiveravgiften kunne blitt kombinert med eiendomsskatt og/eller inntektsskatt på en slik måte at den totale fordelingsprofilen fra kommune til kommune ble bedre ivaretatt. Vi er likevel generelt skeptiske til arbeidsgiveravgift som en potensiell lokal skatt.

Tilsvarende kunne også elavgiften være en interessant kandidat å utrede nærmere som et mulig kombinasjonselement med andre skattebaser. Vi konkluderte om elavgiften ovenfor med at skattebasen er for smal – for lavt potensielt provenygrunnlag – til å være aktuell som selvstendig skattebase for å skape reell kommunal beskatningsfrihet. Sammen med

eiendomsskatt og/eller inntektsskatt kan kommunene imidlertid få tilstrekkelig finansiell handlefrihet til at den frie beskatningsretten blir reell. Elavgiften synes ikke minst interessant ut fra interkommunale fordelingsegenskaper, pga at skattegrunnlaget for elavgiften trolig er langt mer jevnt fordelt per innbygger enn eiendomsverdier og inntekt. Det mest alvorlige motargumentet er trolig at hensynet til en helhetlig energi- og miljøpolitikk tilsier at staten neppe vil være villig til å åpne for store lokale variasjoner i energibeskatningen. Når vi ovenfor argumenterer for elavgift som interessant pga et relativt jevnt fordelt forbruk per husstand, gjelder dette naturlig nok i enda større grad for rene innbygger- eller husstandsskatter. Disse vil isolert sett ha *meget dårlige individuelle fordelingsegenskaper, men samtidig ideelle interkommunale fordelingsegenskaper*. Så lenge den kommunale skatten per innbygger eller per husstand ikke blir urimelig stor, kunne en slik skatt være tenkelig – gitt at det nasjonale skatte- og overføringssystemet for øvrig ivaretar fordelingshensynene på en tilstrekkelig god måte. En kombinasjon av en eksklusiv eiendomsskatt og en eksklusiv kommunal innbygger/husstandsskatt kunne totalt sett gitt et betydelig potensielt provenygrunnlag for kommunene, og ville til sammen både kunne skape en reell frihet for egen inntektsfastsettelse og være enkelt for innbyggerne å forholde seg til.

12 AVSLUTTENDE KOMMENTARER

Et gjennomgangstema i diskusjonen omkring de alternative skattebasene ovenfor har vært fordelingsegenskaper. Det er her sentralt å skille mellom fordelingspolitiske målsetninger overfor hhv. innbyggerne og kommunene. Ideelt sett bør *inntektsfordelingsmålene overfor innbyggerne* – som påpekt flere ganger ovenfor – ivaretas av det nasjonale skatte- og trygdesystemet. En ønsker dermed ikke at de lokale skattene skal påvirke den personlige inntektsfordelingen i særlig grad. Med andre ord er de ideelle skattegrunnlagene for lokale skatter slike som er relativt inntektsnøytrale (verken regressive eller progressive). Eiendomsskatt og særlig en proporsjonal inntektsskatt vil ut fra dette være gode kandidater, mens rene innbyggerskatter eller en større frihet for gebyrnivå på VAR-tjenester vil være sterkt regressive.⁶ Når det gjelder *kommunevis fordeling* ønsker en derimot at det lokale skattegrunnlaget skal være mest mulig jevnt fordelt per innbygger fra kommune til kommune. Da scorer både eiendomsskatt og inntektsskatt dårlig, siden det er betydelig variasjon fra kommunene med lavest til høyest skattegrunnlag innenfor disse skattetyper. En økt kommunal frihet i skattefastsettelsen vil da gjøre det lett eller ”billig” å skaffe seg god økonomi for de mest skatterike kommunene – en trenger en relativt beskjeden økning i skattesatsen for å øke inntekten med et visst antall kroner per innbygger. I de mest skattesvake kommunene vil en derimot måtte øke skattesatsen med for eksempel 3 ganger så mye for å få en tilsvarende økning i inntekten. Ut fra dette hensynet vil derfor økt frihet innenfor VAR-avgifter eller rett til å utskrive innbygger- eller husstandsskatter være gunstige skattetyper. Elavgiften vil trolig komme i en mellomstilling mellom inntekts- og eiendomsskatt og lokale koppskatter. Vi konkluderer ut fra dette med at det i utgangspunktet er en klar konflikt mellom de fordelingshensynene en ønsker at skattesystemet skal ivareta overfor hhv.

⁶ Med regressive menes her at skattebyrden i prosent av inntektsnivået er størst for de med lavest inntekt, siden skattebetalingen er et likt beløp for alle innbyggere eller husstander.

innbyggere og kommuner. En lykkes best i å løse denne konflikten ved å la arbeidsdelingen mellom nasjonale og lokale skatter være mest mulig klar: Individuelle fordelingshensyn må i størst mulig grad løses på nasjonalt nivå med de statlig fastsatte skatter og avgifter samt trygdesystemet, mens interkommunale fordelingshensyn må løses separat og med andre virkemidler.

Til slutt vil vi gjenta poenget nevnt i innledningen, nemlig at en eventuell innføring av friere lokal beskatningsrett vil gjøre det mindre problematisk å fokusere enda sterkere enn i dag på fordelingshensyn i inntektsutjevningen. Dette særlig hvis den lokale skatten har gode egenskaper med tanke på å gi incitament til både effektiv drift og en aktiv nærings- og boligpolitikk. Her peker eiendomsskatten seg ut. Gitt en utvidelse av eiendomsskatten kan det argumenteres for at en kunne tillate seg å svekke incentivene i inntektssystemet, slik at alle kommuner ble stilt på et likere inntektsgrunnlag i utgangspunktet, dvs. før de selv velger nivå på eiendomsskatten. Blant kommunale tjenester finner vi et stort innslag av nasjonale velferdsoppgaver der det politisk sett finnes sterke likhetsidealer. På grunn av dette ville isolert sett en sterkere inntektsutjevning være ønskelig. Kombinasjonen av et sterkt inntektsomfordelende element i inntektssystemet og en fri og eksklusiv kommunal skatt for å ivareta lokal tilpasning og marginalfinansiering av kommunene synes derfor attraktiv.

REFERANSER

Borge, L.-E. (2004): Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal, frivillig eller obligatorisk?, Økonomisk Forum nr. 9/2004.

Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (1999): Lokal beskatningsfrihet: Argumentoversikt, Sosialøkonomen nr. 6/1999.

Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (2001): Lokal beskatningsfrihet i det norske styringsopplegget for kommunesektoren, Tidsskrift for Samfunnsforskning, vol. 42, s. 163-189.

NOU 1997:8: Om finansiering av kommunesektoren, Kommunal- og Arbeidsdepartementet.

NOU 2005:6: Samsvar og tillit, Kommunal- og Regionaldepartementet.

Strøm, B. (1996): Argumenter for og imot fri lokal beskatningsrett, Norsk Økonomisk Tidsskrift vol. 110, s. 95-114.

Sunnevåg, K. og G. Schjelderup (1997): En samfunnsøkonomisk vurdering av ulike finansieringsformer for kommunal virksomhet, vedlegg 4 i NOU 1997: 8

Sørensen, R. J. og L. C. Monkerud (2005): Lokaldemokrati og kommuneskatt, vedlegg 8 i NOU 2005:6.