



Representantforslag 92 S

(2012–2013)

fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim

Dokument 8:92 S (2012–2013)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Gjermund Hagesæter, Morten Ørsal Johansen og Åge Starheim om omlegging av finansieringen av kommunesektoren og behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester

Til Stortinget

Bakgrunn

Sammenliknet med flere andre land har norske kommuner en svært begrenset myndighet til selv å fastsette nivået på sine egne skatteinntekter. Land som Sverige, Danmark, Finland og Island har større lokal beskatningsrett enn Norge. I Norge utgjør de direkte kommunale skatteinntektene en mindre andel av kommunens samlede inntekter, i forhold til hva som er tilfellet i flere andre land.

En av de bærende forutsetningene for et reelt lokaldemokrati er lokalpolitisk handlefrihet. For stor grad av statlig regulering av kommunene innskrenker den lokalpolitiske handlefriheten, og reduserer borgernes motivasjon for politisk engasjement. Fra flere hold og over partigrensene er det en uttalt misnøye med hvordan det kommunale selvstyret fungerer og det handlingsrommet som ligger i dagens system.

Forslagsstillerne ønsker å gi det kommunale selvstyret et økende reelt innhold. For å oppnå dette må man være villig til å la det lokale forvaltningsnivået ta hånd om virkemidler som gir velgerne og lokalpolitikerne økt styringskontroll over egen kommune. Et meget sentralt virkemiddel for å øke det lokale selvstyret er å gi de lokale myndighetene større rett til å kunne påvirke nivået på sine egne inntekter.

Landets innbyggere er avhengige av et lokaldemokrati og en velferdsproduksjon som møter deres

behov i hverdagen. Dagens ramrefinansieringssystem bygger på forutsetninger som slår til dels veldig uheldig ut for noen kommuner. Forslagsstillerne ønsker et nytt finansieringssystem for kommunesektoren som både gir rom for gode, grunnleggende tjenester for innbyggerne, sikrer lokaldemokratiets handlingsrom, sikrer lokal næringsutvikling og nye arbeidsplasser, og konkurranse mellom kommunene.

Behovsstyrt statlig finansiering

De til dels betydelige forskjellene i skattefundamentet mellom kommunene tilsier at staten fortsatt vil måtte ivareta en fordelingspolitisk funksjon overfor kommunene. Dette er for å sikre et mest mulig likeverdig tilbud over hele landet, av de grunnleggende offentlige velferdstilbudene som skole, helse og eldreomsorg.

Det er derfor en grunnleggende forutsetning for fritt kommunalt skattøre at finansieringen av helse, eldreomsorg og skole må bli et statlig ansvar. Dette kan best gjøres gjennom et system basert på en behovsstyrt statlig finansiering som igjen er basert på mest mulig objektive kriterier. Forslagsstillerne mener at man ved utformingen av et slikt finansieringssystem også må ta høyde for at landets kommuner er svært forskjellige, både når det gjelder geografisk størrelse og innbyggertall, og at denne finansieringsmodellen må være differensiert.

Det presiseres at staten kun skal ha det finansielle ansvaret. Kommunene skal fortsatt være den ansvarlige tilbyder som enten selv, etter anbudsprinsippet eller på annen måte sørger for å tilby innbyggerne gode velferdstjenester. Forslagsstillerne presiserer videre at det kommunale skattøret skal kunne reguleres fritt, uten at dette får følger for nivået på statlige overføringer og satsene vedrørende den behovsstyrte statlige finansieringen.

Fritt kommunalt skattøre

Det kommunale skattøre, eller skatteprosenten, er knyttet til inntektsskatten, og fastsettes årlig av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet. For 2013 er det kommunale skattøre satt til å være maksimalt 11,6 pst. Kommunen har riktignok en teknisk anledning til å justere skattøre, men det er mer enn 30 år siden noen kommuner har valgt å ha lavere satser enn den fastsatte. Det var tidligere et intervall mellom en minimums- og en maksimumssats, men det er i dag mellom 0 og 11,6 pst. Samtlige 428 kommuner ligger på 11,6 pst. Dette gjøres fordi anledningen til å justere skatten ikke er særlig reell, all den tid innføring av en skattesats under den av Stortinget fastsatte grense kan medføre betydelige reduserte statlige overføringer. Selv om finansminister Sigbjørn Johnsen i sitt svar til skriftlig spørsmål 15:206 (2011–2012) fra stortingsrepresentant Christian Tybring-Gjedde formelt sier noe annet, uttrykker han seg på følgende måte:

«Dersom en eller flere kommuner skulle vedta lavere satser enn maksimalsatsene¹, vil en måtte ta stilling til hvordan dette skal håndteres i inntektssystemet for kommunene. Regjeringen vil vurdere dette dersom det blir aktuelt. I utgangspunktet bør den enkelte kommune legge til grunn at kommunen selv må bære det inntektsbortfallet som skyldes en lokalt vedtatt skattelette.»

I klartekst betyr dette at Kommune-Norge ikke har anledning til direkte å påvirke den kommunale skattesatsen. Trusselen om reduserte statlige overføringer gjennom inntektssystemet er så reell at den fjerner den formelle retten til å justere den kommunale skattesatsen. Det er altså i realiteten, dersom man ser bort fra eiendomsskatt og de selvfinansierende gebyrene, svært begrensede muligheter for norske kommuner til selv å kunne bestemme nivået på sine egne inntekter.

Forslagsstillerne påpeker at Stortinget, etter forslag fra regjeringen, har redusert kommuneskattøre og fylkesskattøre, og økt fellesskattøre tilsvarende. Summen er fortsatt 28 pst. Ved å gjøre disse endringene er kommunene og fylkeskommunene blitt mer avhengig av statlige overføringer, og mindre avhengig av egne skatteinntekter. Dermed har man, etter forslagsstillerne syn, fjernet viktige incentiver for kommunene.

Forslagsstillerne viser til at regjeringen Bondevik II i forbindelse med nasjonalbudsjettet for 2006 foreslo et kommunalt skattøre på 13,6 pst. Dette ble redusert av regjeringen Stoltenberg II til 13,3 pst. Siden da har det kommunale skattøre blitt redusert ytterligere, selv om det i enkelte år har gått motsatt vei.

¹ Det siktes her til maksimalsatsene for de kommunale og fylkeskommunale skattører.

For å gi Kommune-Norge betingelser på linje med de fleste andre europeiske land foreslås det derfor å oppheve begrensningen av det kommunale skattøre, der maksimalgrensen årlig fastsettes av Stortinget. Konsekvensen er at kommunen blir stilt fritt til selv å bestemme om man vil justere skattøre opp eller ned. Kommunestyret kan da ved den årlige budsjettbehandlingen regulere og fastsette den kommunale skatteprosenten for neste budsjettår, og på den måten velge å finansiere nye oppgaver eller gi innbyggerne bedre økonomi. Man må imidlertid forutsette at de ulike partiene i sine valgprogram tydeliggjør sine ønsker med forhold til den kommunale skatteprosenten i den kommende valgperioden, og hvordan de ser for seg kommunens økonomiske utvikling.

Begrensende faktorer for skatteøkninger

Visse begrensende faktorer på muligheten til å øke skattøre uforholdsmessig mye bør dog legges inn i det nye systemet. Stortinget bør derfor fastsette et anbefalt normnivå for det kommunale skattøre. Stortinget vil også måtte fastsette skattegrunnlaget.

Forslagsstillerne viser til at dette også gjøres i flere land, blant annet i Finland der kommuneskattesatsen for 2013 varierer mellom 16,25 og 22,00 prosent².

Det må innføres muligheter for å kreve folkeavstemning om skatteøkninger som er over det normnivået som Stortinget har fastsatt. Eventuell folkeavstemning om økninger av skattøre skal iverksettes når minimum 1/3 av medlemmene av kommunestyret, eller minimum 5 pst. av de stemmeberettigede innbyggerne, krever det.

Ulikt skattegrunnlag i kommunene

Utvidet lokal beskatningsfrihet byr på flere fordelingspolitiske utfordringer. Forskjellen i skattegrunnlaget mellom kommunene er til dels meget store og varierte, i ytterligheten i forholdet 1:3. Dette betyr i praksis at samme økning i skatteprosenten vil gi 3 ganger så mye i skatteinntekter i en rik kommune, som i en skattesvak kommune. Slike betydelige forskjeller i skattefundamentet tilsier at staten uansett vil måtte ha en betydelig rolle for å sikre en rettferdig omfordeling av økonomiske ressurser, og for å sikre en likeverdig nasjonal standard i velferdsytelsene. Staten må derfor, som en forutsetning for å innføre fritt kommunalt skattøre, sørge for å utjevne de underliggende økonomiske rammebetingelsene mellom kommunene. Staten må tillegges et direkte finansieringsansvar for de grunnleggende velferdsytelsene.

² Finansministeriet/Valtiovarainministeriö: http://www.vm.fi/vm/sv/10_beskatning/01_personbeskatning/01_beskatning_av_forvarvsinkomst/index.jsp

Sammenhengen mellom fritt skattøre, økt skatt og større offentlig sektor

En tradisjonell hovedinnvending mot fritt kommunalt skattøre er at dette kan medføre ukontrollerte skatteøkninger. En slik innvending er basert på at det er dagens regulering av det kommunale skattøret som har forhindret ukontrollert vekst i de kommunale skatter og avgifter, og dermed også forhindret en enda større offentlig sektor.

En slik argumentasjon bør tilbakevises. Norge har, på tross av et strengt regulert skattøre, en av verdens aller største offentlige sektorer, samtidig har veksten i antall offentlige ansatte økt dramatisk de siste tiårene. Andre land, som Sveits og USA, med langt større lokal beskatningsfrihet enn Norge, har allikevel en betydelig mindre offentlig sektor. Dette viser at det slett ikke er noen entydig sammenheng mellom et friere kommunalt skattøre, økende skatt og en ekspanderende offentlig sektor.

På den annen side er det en sterk overrepresentasjon av offentlig ansatte i kommunestyrene i Norge. Mens offentlig ansatte utgjør 34,5 pst. av arbeidsstyrken (av antall sysselsatte) i Norge³, utgjør den samme gruppen rundt 50 pst. av de folkevalgte på lokalt nivå. Det er grunn til å tro at en overrepresentasjon av offentlig ansatte i folkevalgte organer kan være en skattedrivende faktor. Denne realiteten er allikevel underordnet den styringskontroll som velgerne utøver enten gjennom sin valgdeltagelse eller deltagelse i lokale folkeavstemninger.

Det er grunn til å tro at velgerne vil bli motiverte til nøye å vurdere hvilken valgliste og hvilket parti de ønsker å gi sin stemme til, fordi partivalg vil kunne være svært avgjørende for hvor høyt skatteprosenten settes i de respektive kommunene. Til syvende og sist er det altså velgerne selv som avgjør balansegangen mellom skattenivå og kommunal aktivitet. Dette vil medføre at kommunens ansvar overfor innbyggerne og forpleining av innbyggernes interesser vil bli tydeliggjort. Det er òg grunn til å anta at oppmerksomheten vil bli rettet klarere inn mot en effektiv beskatning og optimal effektiv kommunal drift.

Forslagsstillerne viser til Representantforslag 8:137 LS (2010–2011) om å avvikle eiendomsskatten. Kommunenens egentlige handlingsrom for å påvirke sine inntekter, annet enn gjennom gebyrer for ulike tjenester, er å innføre eiendomsskatt på verker og bruk, boliger og fritidsboliger. Forslagsstillerne mener denne beskatningsformen rammer tilfeldig og usosialt, og ikke etter evne. Eiendomsskatt er en spesielt urimelig form for beskatning ettersom denne skatten ikke står i sammenheng med hvorvidt man har hatt avkastning på eiendommen, eller i hvilken grad eiendommen er belånt.

Forslagsstillerne merker seg at denne beskatningsformen er i rask vekst, i særdeleshet etter at kommunene fikk muligheten til å beskatte utenfor bymessige områder, det vil si fritidsboliger/hytter mv.

Forslagsstillerne viser til sine merknader i sakens anledning, og påpeker at denne beskatningsformen blir unødvendig med et nytt finansieringssystem av kommunesektoren basert på det forslaget som her fremsettes.

Tilbakeføring av deler av selskapsskatten

Ingen kommuner er like. Norske kommuner er mangfoldige, både i geografisk størrelse og innbyggertall. En felles forutsetning for trygghet, velstand og vekst er et levende næringsliv, spesielt i Distrikts-Norge. Noen kommuner har valgt å føre en aktiv næringspolitikk for på den måten å tiltrekke seg bedrifter som igjen kan være med på å skape ny og fortsatt vekst i kommunene. For kommunene har det vært viktig å skaffe sine innbyggere gode og trygge arbeidsplasser, noe som igjen vil gjøre det attraktivt å bosette seg i kommunen.

I tillegg har det vært et incitament for kommunene å tiltrekke seg solide bedrifter for på den måten å få inntekter til kommunen ved selskapsskatt. Ordningen med selskapsskatt til kommunene bidro også til at kommunene fikk tilbake en del av kostnadene som de hadde ved å tilrettelegge for bedrifter og næringsutvikling. Kostnader til utarbeidelse av reguleringsplaner, grunnlagsinvesteringer som vei, vann og kloakk, samt til opparbeidelse av tomtearealer, har kommunene fått dekket gjennom ordningen med selskapsskatt.

Næringslivet er avhengig av kommuner som er opptatt av å legge til rette næringsområder, og som yter en god kommunal service overfor bedriftene. Ved at selskapsskatten i sin helhet overføres til staten, mister kommunene et økonomisk incitament for å bidra til dette. Ved god kommunal tilrettelegging overfor næringslivet kan antallet bedrifter og arbeidsplasser økes til glede for alle, og bidra til økt vekst. Ved å tilbakeføre deler av selskapsskatten til kommunene oppnår man at det blir konkurranse mellom kommunene for å tiltrekke seg bedrifter. Nå når kommunene har mistet selskapsskatten, har denne konkurransen mellom kommunene blitt redusert. Denne utviklingen har åpenbart vært negativ for næringslivet.

Forslagsstillerne fremmer forslag om at deler av selskapsskatten skal tilfalle de kommunene der verdiene skapes. Forslagsstillerne mener det er uheldig at selskapsskatten i dag tilfaller staten i sin helhet, og at dette ikke motiverer kommuner til aktivt å legge til rette for etablering av virksomheter og lokal verdiskaping. Forslagsstillerne viser i denne anledning til

³. SSB – StatRes, tabell 08822: Sysselsatte, etter sektor, kjønn og alder

merknader og forslag i Innst. 3 S (2012–2013), jf. Prop. 1 LS (2012–2013).

Objektivt differensiert innbyggertilskudd

Forslagsstillerne mener dagens rammefinansieringssystem slår ut på en til tider uhensiktsmessig måte når det gjelder finansiering av velferdsproduksjon i kommunesektoren. Dette har man sett senest i forbindelse med at tilskudd til barnehagesektoren ble innlemmet i rammetilskuddene til kommunene. I stedet for at tilskudd gis per barn i barnehage, tildeles nå kommunene tilskudd sett i forhold til foreldrenes utdanningsbakgrunn. Dette slår ut på en slik måte at antall personer med høy akademisk utdanning blir utslagsgivende for hvor mye kommunene får i tilskudd til å finansiere barnehager, og ikke hvor mange barn som har behov for barnehageplass, slik det var før innlemmelsen av barnehagetilskudd i rammetilskuddet i 2011.

Forslagsstillerne mener innbyggernes faktiske behov skal stå i sentrum, og at tjenester de etter ulike lover og forskrifter har krav på, bør finansieres av staten gjennom en behovsstyrt finansiering. Forslagsstillerne mener at det ikke er kommunens økonomi som skal være styrende for om innbyggerne skal få de tjenester de har krav på.

Forslagsstillerne mener kommunenes innbyggertall skal ligge til grunn for innbyggertilskudd, og at kommunene innenfor rammen av et nytt finansieringssystem må legge virksomheten opp etter hvor flinke de er til å tilrettelegge for vekst og utvikling innenfor sitt område, og strukturere sine tjenester deretter. Samtidig er det også slik at kommuner som i dag opplever sterk befolkningsvekst, ikke er sikret en god nok inntektssituasjon til å tilgodese sine innbyggenes behov innenfor dagens rammefinansieringssystem, og at et objektivt differensiert innbyggertilskudd derfor erstatter dagens system, i en kombinasjon med fritt skattøre og at deler av selskapskatten tilbakeføres til kommunene verdiene blir skapt i.

Vitalisering av det lokale selvstyret

Partiene bør i sine respektive valgprogram tydeliggjøre sine ønsker med hensyn til den kommunale skatteprosenten i den kommende valgperioden. Det vil selvsagt være naturlig at det skattenivå et parti eller en liste går til valg på, er realistisk i forhold til de oppgaver og det aktivitetsnivå man lover å gå inn for i valgprogrammet. Man får da en interessant skatte- og tilbudskonkurranse mellom partiene som stimulerer velgerne til å sette seg bedre inn i de respektive partiprogrammenes innhold og valglofter. Innbyggernes interesse for lokalpolitikken vil med fritt skattøre kunne øke markant, og rekrutteringsgrunnlaget til aktiv lokalpolitisk deltagelse vil bli vesentlig styrket. I noen kommuner vil innbyggerne selv kunne

bestemme om de vil ha en høyere kommunal aktivitet finansiert gjennom økte lokale skatter. I andre kommuner vil man kunne bestemme om man vil ha en mer nøktern kommunal aktivitet, og et lavere lokalt skattenivå. Skattefastsettelse og kommunal aktivitet vil bli gjenstand for en vitaliserende lokalpolitisk debatt der de partipolitiske skillelinjene vil bli mer tydeliggjort. Dette vil styrke kommunenivåets legitimitet som en betydningsfull og interessant politisk arena for innbyggerne, og trolig føre til en bedre rekruttering til aktivt politisk arbeid i kommunene.

Skattebetalerne kan i kraft av sin velgerstatus selv være aktivt med på å avgjøre om man ønsker høye eller lave skatter, implisitt høy eller moderat kommunal aktivitet. Innbyggerne vil få økt interesse av å sette seg inn i lokale saker, og bli mer motiverte til å delta mer aktivt på den lokalpolitiske arenaen. Graden av lokal autonomi må antas å påvirke vitaliteten i lokaldemokratiet, både når det gjelder valgdeltagelse og lokalpolitisk deltagelse. Jo mindre innflytelse man har som lokalpolitiker til å påvirke kommunale forhold, desto mindre blir interessen for deltagelse og rekruttering til folkevalgt arbeid.

Forslagsstillerne viser til at utviklingen de siste årene har vært at det blir stadig vanskeligere å få innbyggerne til å stille seg til disposisjon på partienes valglistene. Dette har hemmet lokalpolitikken som en vital arena for bred folkelig deltagelse, på tross av at det er lokalpolitikken som er innbyggerne nærmest og dermed burde antas å være mer interessant enn et fjernt storting. Samtidig har interessen for valgdeltagelse vist en stadig synkende tendens. Dette er urovekkende, og rokker ved lokaldemokratiets legitimitet og fremtid i det politiske styringssystem. Det er derfor viktig å sikre at lokaldemokratiet ikke ender opp et skinnendemokrati nærmest uten interesserte deltagere eller velgere.

Dagens finansieringssystem for kommunesektoren gir staten tilnærmet full kontroll over de kommunale inntekter. Dette systemet er basert på et sterkt sentralistisk system, der staten fastsetter den enkelte kommunes inntekter ved hjelp av et svært komplisert inntektssystem. Dette systemet er riktignok tuftet på et aktverdig mål om likeverdige offentlige tjenestetilbud over hele landet. Men målet om likhet i de kommunale tjenestetilbudene kan bli enda bedre sikret gjennom en statlig ansvarsovertagelse av finansieringen av de grunnleggende kommunale velferdstilbudene. Statlig finansiering vil frita lokalpolitikkerne for de svært belastende økonomiske prioriteringer mellom pasienter, eldre og elever, som i dag medfører at nivå og omfang på velferdsytelsene varierer en god del kommunene imellom.

Ved å innføre en behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester vil innsatsen til de lokalt folkevalgte kunne rettes mer målrettet inn mot å kvalitetssikre, kontrollere nivå og omfang av

de offentlig finansierte velferdstilbudene, samt utvikle kommunene på andre områder for øvrig. Kommunestyret kan eksempelvis vedta å øke det kommunale skattøret for å finansiere en enda bedre eldreomsorg eller skole. Men dette blir da en lokalpolitisk debatt som vil få innbyggerne til å delta med sine meninger og holdninger.

Ansvarspulverisering

Dagens sentralistiske rammefinansieringssystem skaper et uklart politisk ansvarsforhold mellom staten og kommunene. Dette er fordi det gjeldende finansieringssystemet ofte medfører at innbyggerne og lokalpolitikere i stor grad oppfatter statlige myndigheter som hovedansvarlige for kommunens politikk, og ofte dårlige økonomi. Mange viser til at staten stadig pålegger kommunene nye reformer og oppgaver, uten at disse blir fulgt opp med tilstrekkelig statlig finansiering. Litt av målet med utvidet lokal beskattingsfrihet er å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen for velferdstjenestene mellom stat og kommune.

Dagens rammefinansieringssystem fremmer en uheldig spillsituasjon der det fra kommunenes side kan hevdes at en stemoderlig behandling fra statens side er årsaken til sviktende kommunale tilbud. Mens staten igjen på sin side kan skylde på kommunenes manglende evne til å prioritere. Krisemaksimering, negativ medieomtale med oppmerksomhet rettet mot dårlig kommuneøkonomi og misfornøyde ordførere landet rundt, er blitt en del av det årlige budsjetttrualet. Dette skaper igjen et negativt inntrykk hos inn-

byggerne om at de kommunale tilbud kontinuerlig er gjenstand for nedskjæringer, og at tjenestene blir stadig dårligere. Dette svekker tilliten til politikerne og er skadelig for den nødvendige solidariske oppslutning om velferdssamfunnet.

Fritt kommunalt skattøre kan bidra til å løse opp denne situasjonen, samtidig som det vil tydeliggjøre kommunene som hovedansvarlige for innbyggernes velferd. Dette kan i tillegg gi innbyggerne økte incentiver for lokalpolitisk deltakelse, noe som er viktig på flere måter.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om å innføre behovsstyrt statlig finansiering av grunnleggende velferdstjenester i kommunene
2. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre
3. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag som medfører at deler av selskapsskatten tilbakeføres til kommunene der verdien skapes
4. Stortinget ber regjeringen fremme de nødvendige forslag som medfører innføring av et objektivt differensiert innbyggertilskudd

10. april 2013

