



# Innst. S. nr. 37

(2003-2004)

## Innstilling til Stortinget frå kommunalkomiteen

Dokument nr. 8:123 (2002-2003)

### **Innstilling frå kommunalkomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Per Sandberg og Gjermund Hagesæter om å innføre fritt kommunalt skattøre og en statlig stykkprisfinansiering av de primære velferdstjenestene**

Til Stortinget

#### **SAMANDRAG**

I dokumentet fremmes følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre, samtidig som det innføres en direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester som skole, helse og eldreomsorg."

Forslagsstillerne peker på at dersom man ønsker å gi det kommunale selvstyret et økende reelt innhold, må man være villig til å la det lokale forvaltningsnivået få ta hånd om virkemidler som gir velgerne og lokalpolitikkerne 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.

For å gi kommune-Norge betingelser på linje med de fleste andre europeiske land, foreslås det derfor å oppheve den gjeldende begrensningen av det kommunale skattøret, der skatteintervallet årlig fastsettes av Stortinget. Konsekvensen er at kommunen blir stilt fritt til selv å bestemme om man vil justere skattøret 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 i forhold til den kommunale skatteprosenten i den kommende valgperioden, og hvordan de ser for seg kommunens økonomiske utvikling.

Visse begrensende faktorer på muligheten til å øke skattøret uforholdsmessig mye, bør legges inn i det nye systemet. Stortinget bør derfor fastsette et anbefalt normnivå for det kommunale skattøret. Stortinget vil også måtte fastsette skattegrunnlaget. Det må innføres muligheter for å kreve folkeavstemning om skatteøkninger som er over det normnivået som Stortinget har fastsatt.

De til dels betydelige forskjellene i skattefundamentet mellom kommunene tilsier at staten fortsatt vil måtte ivareta en fordelingspolitisk funksjon overfor kommunene. Dette 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 finansieringssystem basert på et "stykkprisprinsipp" som igjen er basert på mest mulig objektive kriterier.

I dokumentet påpekes det at ved å innføre en statlig stykkprisfinansiering, vil innsatsen til de lokalt folkevalgte kunne rettes mer målrettet inn mot å kvalitets sikre, kontrollere nivå og omfang av de offentlige finansierte velferdstilbudene, samt utvikle kommunene på andre områder for øvrig.

Forslagsstillerne viser til at 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. Det skapes et negativt inntrykk hos innbyggerne 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 velferdssammenfunnet. 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.

## MERKNADER FRÅ KOMITEEN

Komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Sigvald Oppebøen Hansen, Reidar Sandal, Karl Eirik Schjøtt-Pedersen og Signe Øye, frå Høgre, Peter Skovholt Gitmark, Kari Lise Holmberg og Marie Kørstein, frå Framstegspartiet, Thorbjørn Andersen og Per Sandberg, frå Sosialistisk Venstreparti, Karin Andersen og Heikki Holmås, frå Kristeleg Folkeparti, Leif Christian Johansen og Anita Apeltun Sæle, og frå Senterpartiet leiaren Magnhild Meltveit Kleppa, viser til vedlagde fråsegn frå statsråd Solberg datert 29. september 2003.

Fleirtalet i komiteen, medlemene frå Arbeidarpartiet, Høgre, Sosialistisk Venstreparti, Kristeleg Folkeparti og Senterpartiet, meiner at rammefinansiering bør vere den viktigaste finansieringsforma for kommunesektoren.

Fleirtalet vil peike på at statleg stykkprisfinansiering vil svekkje kommunane si rolle når tenestetilbodet skal avgjerast. Kommunane vil misse finansielle verkemiddel ved overgang til ei slik ordning. I sin tur vil dette føre til at det blir vanskeleg for kommunane å planleggje og styre velferdstilbodet som innbyggjarane har behov for.

Fleirtalet viser til at fri lokal skattlegging har vore nøye vurdert dei seinare åra, i offentleg utvalsarbeid, i departementale vurderingar til Stortinget og i komiteen sitt arbeid med kommuneproposisjonar og budsjettokument inneverande periode. Dessutan vil fleirtalet poengtere at statleg stykkprisfinansiering og fri lokal skattlegging ikkje kan vurderast uavhengig av finansieringa av kommunesektoren generelt.

På dette grunnlaget vil fleirtalet gå imot at det blir innført fritt kommunalt skattøyre og stykkprisfinansiering av dei grunnleggjande velferdsoppgåvene.

Fleirtalet vil på denne bakgrunnen foreslå at dokumentet ikkje blir vedteke.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at disse medlemmer vil avskaffe dagens rammefinansieringssystem for kommunesektoren og erstatte dette med et direkte statlig stykkprissystem. Dette stykkprissystemet bør kombineres med fritt kommunalt skattøre.

Disse medlemmer konstaterer at Fremskrittspartiet for tiden står alene på Stortinget om å ville reformerer norsk kommunesektors inntektssystem.

Disse medlemmer vil påpeke den uholdbare situasjon det er at kommunene oftest viser til manglende statlige overføringer som årsak til kutt i de kommunale tjenestetilbudene. Skylden for dårlig kommunøkonomi fremstilles svært ofte som et rent statlig ansvar. Denne spillsituasjon er i det lange løp uholdbar. Kommunesektoren bør derfor få et mer selvstendig ansvar for egne inntekter.

Disse medlemmer ønsker derfor å styrke det kommunale selvstyret ved at kommunen selv får større forutsigbarhet og kontroll over egne inntekter og utgif-

ter samt måten den enkelte kommune organisere sine tilbud på.

Disse medlemmer prioriterer å sikre likeverdige individuelle tjenestetilbud av velferdstjenester uansett hvor man bor i landet. Dette kan best sikres ved at staten overtar det finansielle ansvaret for de grunnleggende velferdsytelser som helse sosial, omsorg og utdanning. Dette må i praksis skje gjennom en stykkprisoverføring fra staten direkte til den enkelte driftsenhet. Det er selvsagt en forutsetning at stykkprisoverføringen skal være lik for både private og offentlige tjenesteprodusenter. Dette for å legge forholdene til rette for en god og samfunnsnyttig konkurranse på kvalitet og pris mellom offentlige og private tilbydere av velferdsytelser. Disse medlemmer ønsker samtidig et system basert på mest mulig lovfestede individuelle rettigheter vedrørende helse, eldreomsorg og undervisning. Kommunen skal stå fritt til å velge mellom tjenesteproduksjon i kommunal egenregi, eller om man vil overlate til private å eie eller drive skoler eller andre institusjoner som er sentrale innenfor det kommunale velferdstilbudet.

Disse medlemmer vil understreke at det overordnede kommunale ansvaret for nivå, omfang og kvalitet i den kommunale velferdsproduksjon ikke blir svekket om den kommunale tjenesteproduksjon i egenregi får et mindre omfang. Kommunen skal fortsatt ha det øverste myndighets- og kontrollansvar for kvalitetssikring, nivå og omfang av de offentlige velferdstilbudene. Det er også slik at økt individuell valgfrihet i seg selv er et godt virkemiddel for bedre kvalitetssikring av de offentlig finansierte velferdstilbudene. Den enkelte bruker, eller kunde om man vil, skal få stå fritt til å velge mellom private eller offentlige tilbydere når det gjelder skole, eldreomsorg og helsetilbud. Et slikt kundeorientert system vil på sikt virke kvalitetshevende og øke effektiviteten, til fordel for alle. Et annet finansieringssystem, slik det her fremmes forslag om, er en viktig forutsetning for et system basert på økt valgfrihet for den enkelte innbygger.

Disse medlemmer er overbeviste om at dagens kompliserte inntektssystem aldri kan bli fullt ut rettferdig og godt nok målrettet. Av disse grunner er det behov for en omfattende reform vedrørende kommunesektorens inntektssystem, i tråd med innholdet i det forslag disse medlemmer har fremmet i dette dokument.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre, samtidig som det innføres en direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester som skole, helse og eldreomsorg."

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet mener desentralisering og folkestyre er det sentrale fundamentet for en positiv utvikling i samfunnet. Det er god grunn til å være urolig over en utvikling mot en stadig økende sentralisering og konsentrasjon av makt. Når makt blir flyttet fra lokalt til sentralt nivå, fra folkestyre til byråkrattistyre, og fra samfunnsstenkning til markedstenkning, skaper dette dårlige løsninger og folkelig avmakt.

Disse medlemmer vil påpeke at det er Regjeringens opplegg for kommunenes økonomi neste år og ikke finansieringsform, som i dag er den største trussel mot lokaldemokratiet og friheten.

Disse medlemmer ønsker mer frie inntekter og mindre øremerking.

Disse medlemmer viser til at kommunal frihet må medføre at kommunene får større mulighet enn i dag til å påvirke noen av sine inntekter. I dag kan de bare øke skattene på grunnlag av behov og sykdom og ikke etter skattbar evne.

Disse medlemmer vil vise til at andre nordiske land har ulike ordninger med friere kommunalt skattøre enn i Norge. Det mangler nyere utredninger på temaet, så derfor er det mange uavklarte spørsmål knyttet til det. Friere kommunal beskatningsrett kan egne seg godt for forsøk i noen kommuner.

Disse medlemmer vil vise til KOU 2003:3 der et enstemmig og tverrpolitisk utvalg nedsatt av KS tilrår at det legges til rette for større kommunal beskatningsrett.

Disse medlemmer viser til at SSB på oppdrag fra KS har gjennomført en brukerundersøkelse som viser at de fleste er fornøyd med, men ønsker at velferdstjenestene skal bli bedre. 60 pst. er villige til å betale 1 000 kroner mer i skatt for å få et bedre tilbud, mens tre av fire er imot økte egenandeler.

Disse medlemmer vil understreke at en åpning for friere kommunalt skattøre ikke skal medføre mindre statlig ansvar for finansiering av kommunesektoren.

Disse medlemmer vil komme tilbake med forslag om dette.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti vil vise til forslag i Innst. S. nr. 259 (2002-2003) om kommuneøkonomien for 2004, der disse medlemmer fremmet forslag om at eieendomsskatt må kunne utskrives i hele kommunen og kunne trappes opp like fort som den trappes ned og forslag om forsøk med friere kommunal beskatningsrett.

Disse medlemmer mener det er uriktig å nekte befolkningen i en kommune å kunne velge å betale solidarisk for en tjeneste eller en investering de i valg har tatt stilling til. Disse medlemmer er oppmerksomme på at en slik åpning ikke vil være en like anvendelig finansieringskilde for små som for store kommuner. Disse medlemmer vil påpeke at det er i de største byene vi finner de rikeste og de fattigste. Der er det store problemer og store utløste økonomiske ressurser. Det kan være grunn til å gi kommunen større mulighet til selv å ha mulighet til å bruke slike ressurser.

Disse medlemmer vil ha offentlige tjenester underlagt folkevalgt kontroll og styring. Politisk styring er en større sikkerhet enn markedsløsninger. Politikernes oppdrag er å drive samfunnsutvikling og ta ansvar for helheten. Da er det de folkevalgte som må

styre, ikke markedet. Økt stykkprisfinansiering er derfor ikke en god løsning.

Disse medlemmer vil at staten skal fastsette minimumsstandarder som er grunnleggende for folks velferd, uansett hvilken kommune de bor i. Utover dette bør storting og regjering gi kommunene frihet. Grunnleggende rettigheter først, deretter mest mulig frihet til lokale prioriteringer. Statlige reformer og pålegg skal fullfinansieres.

Disse medlemmer mener at brukerne skal bestemme mer av innholdet i de offentlige tjenestene og gi innflytelse til barn og foreldre i skolen, og bedre tilpasning av helse- og sosialtjenester etter den enkeltes behov. Dette forutsetter bedre kvalitetskontroll i kommunene, en kraftig bedret kommuneøkonomi og at lov og regelverk er utformet slik at det er mulig å få til et helhetlig godt og tilpasset tilbud.

Medlemmen i komiteen frå Senterpartiet vil visa til at staten har eit hovudansvar for finansiering av dei offentlege velferdstilboda. Dagens finansieringssystem gir kommunane små moglegheiter til sjølve å innverka på sine inntekter. Samstundes er ordninga med kommunal utskriven eigedomsskatt både upresis og lite rettferdig. Denne medlemmen meiner kommunane i større grad enn i dag må ha høve til å styra eigne inntekter. Gjennom å gje kommunane eit friare skatteøre kan ein betra tilhøva til lokaldemokratiske prosessar og gje kommunane høve til å auka skattlegginga i periodar for å gjennomføra viktige politiske prioriteringar.

Denne medlemmen meiner at eit friare kommunalt skatteøre skal vera eit alternativ til dagens kommunale eigedomsskatt på verk og bruk, og viser til forslag frå Senterpartiet i Innst. S. nr. 259 (2002-2003) om ei utgreiing av friare rett til skattlegging for kommunane.

## **FORSLAG FRÅ MINDRETAL**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

Stortinget ber Regjeringen fremme forslag om å innføre fritt kommunalt skattøre, samtidig som det innføres en direkte statlig stykkprisfinansiering av grunnleggende velferdstjenester som skole, helse og eldreomsorg.

## **TILRÅDING FRÅ KOMITEEN**

Komiteen har elles ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjere følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:123 (2002-2003) - forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Per Sandberg og Gjermund Hagesæter om å innføre fritt kommunalt skattøre og en statlig stykkprisfinansiering av de primære velferdstjenestene - blir ikkje vedteke.

Oslo, i kommunalkomiteen, den 13. november 2003

**Magnhild Meltveit Kleppa**  
leiar

**Reidar Sandal**  
ordførar

## Vedlegg

### Brev fra Kommunal- og regionaldepartementet v/statsråden til Stortinget, datert 29. september 2003

#### Dok. nr. 8:123

Forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Per Sandberg og Gjermund Hagesæter om å innføre fritt kommunalt skattøre og statlig stykkprisfinansiering av de private velferdstjenestene.

"Prinsippene for finansiering av kommunesektoren ble gjennomgått i kommuneproposisjonen 2003 (St.prp. nr. 64 (2001-2002), pkt. 13.2. I proposisjonen ble det konkludert med at rammefinansiering bør være hovedfinansieringsformen for kommunesektoren. Ved behandlingen av proposisjonen (jf. Innst. S. nr. 253 (2001-2002) hadde Arbeiderpartiet, Høyre og Krf ingen merknader. Frp fremmet forslag om et alternativt finansieringssystem basert på stykkprisfinansiering. Frp, Sp og SV fremmet forslag om friere beskatningsrett for kommunene."

#### Min kommentar:

Når det gjelder stykkprisfinansiering var departementets vurderinger følgende i kommuneproposisjonen 2003:

*Det kan også utformes ulike statlige stykkprisordninger der tilskuddet gis direkte til bruker (for eksempel ved kuponger), eller går direkte til institusjonen/tilbyder uten å ta veien om kommunen. Et sentralt mål i "penger følger bruker"-ordninger er å øke kvaliteten/kostnadseffektiviteten gjennom økt konkurranse og likestilling av offentlige og private tilbydere. Tjenester som finansieres gjennom en slik statlig stykkprisordning vil imidlertid bli skjermet ikke bare fra kommunale, men også fra statlige prioriteringer i og med at det blir vanskelig å sette et øvre "tak" for brukeren av godet. Kostnadskontrollen kan derfor lett bli et problem. Samtidig, om kommunene fratras de finansielle virkemidlene, blir det vanskelig å foreta en helhetlig styring og planlegging av tjenesteytingen i tråd med befolkningens behov.*

*Innen et rammefinansieringssystem er det imidlertid også mulig å oppnå friere brukervalg og å likestille private og kommunale aktører. Kommunene kan tildeles en ramme og det finansielle ansvaret, samtidig som det legges opp til likebehandling av private og kommunale aktører. Om det er flere typer tilbud/tilbydere i kommunen, kan innbyggerne slik velge hvilke tjenester de vil benytte. Gjennom en slik ordning vil det automatisk tas hensyn til lokale kostnadsforskjeller, fordi størrelsen på rammetilskuddet varierer med kostnadsforskjeller grunnet befolkningssammensetning, bosetting og andre strukturelle forhold i kommunene. På samme måte beholdes mulighetene for kostnadskontroll, helhetlig planlegging og insentivene for kostnads- og formålseffektivitet som alt er i inntektssystemet.*

Spørsmålet om lokal beskatningsfrihet ble drøftet av Inntektssystemutvalget i 1997. Utvalget pekte på at spørsmålet om beskatningsfrihet er nært knyttet til spørsmålet om innholdet i det lokale selvstyret. Utvalget fant imidlertid ikke å kunne anbefale lokal beskatningsfrihet, i første rekke fordi det ville vanskeliggjøre den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. I kommuneproposisjonen for 1999 ble det foreslått en forsøksordning med beskatningsfrihet innenfor et intervall for et mindre antall kommuner. Forslaget ble imidlertid ikke vedtatt av Stortinget.

Spørsmålet om statlig stykkprisfinansiering og lokal beskatningsfrihet kan ikke vurderes isolert fra kommunesektorens finansiering generelt. Som varslet i kommuneproposisjonen 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003) pkt. 1.2) vil departementet i løpet av høsten 2003 nedsette et nytt inntektssystemutvalg. Utvalget vil få i mandat å vurdere hele det kommunale finansieringssystemet.