



Dokument nr. 8:123

(2002-2003)

Privat forslag fra stortingsrepresentantene Torbjørn Andersen, Per Sandberg og Gjermund Hagesæter

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

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 har det blitt tatt til orde for økt kommunalt selvstyre. Ønsker man 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 lokalpolitikere 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.

FRITT KOMMUNALT SKATTØRE

I dag blir det kommunale skattøret knyttet til inntektsskatten som blir fastsatt årlig av Stortinget i for-

bindelse med behandlingen av statsbudsjettet. For 2003 er det kommunale skattøret satt til å være maksimalt 13 pst. Kommunen har riktignok en teknisk anledning til å justere skattøret, men dette er begrenset til å være innenfor intervallet 10 og 13 pst.

Samtlige 434 kommuner har allikevel lagt seg på den høyeste fastsatte satsen, 13 pst. Dette fordi anledningen til å justere skatten ikke er særlig reell, all den tid innføring av en skattesats under 13 pst. kan medføre betydelige reduserte statlige overføringer. De facto gis altså kommune-Norge ingen anledning til å direkte påvirke den kommunale skattesatsen. Truselen 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. Her står Norge, sammenliknet med en rekke andre land, i en klasse for seg selv.

I en klassifisering av 19 land utført av Lulia Darby, Anton Muscatelli og Greame Roy fra University of Glasgow, havner Norge på sisteplass når det gjelder lokale myndigheters beskatningsrett (september 2002). En rapport fra OECD i 1999 konkluderer òg med at norske kommuner bare har en svak anledning til lokal beskatningsrett, sett i forhold til flere andre europeiske land.

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.

BEGRENSENDE FAKTORER FOR SKATTEØKNINGER

Visse begrensede faktorer på muligheten til å øke skattøret uforholdsmessig mye, bør dog 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. Eventuell folkeavstemning om økninger av skattøret 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.

STATLIG STYKKPRISFINANSIERING

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, eldre og skole må bli et statlig ansvar. Dette kan best gjøres gjennom et finansieringssystem ba-

sert på et "stykkprisprinsipp" som igjen er basert på mest mulig objektive kriterier. Det presiseres at staten kun skal ha det finansielle ansvaret. Kommunene skal fortsatt være den ansvarlige tilbyder som enten selv, eller etter anbudsprinsippet, eller på annen måte sørger for å tilby innbyggerne gode velferdstjenester.

Det presiseres videre at det kommunale skattøret skal kunne reguleres fritt, uten at dette får følger for nivået på statlige overføringer og satsene vedrørende den statlige stykkprisfinansieringen.

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 decenniene. 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 de andre sidene er det en sterk overrepresentasjon av offentlig ansatte i kommunestyrene i Norge. Mens offentlig ansatte utgjør rundt 29 pst. av arbeidsstyrken (av antall sysselsatte) i Norge, utgjør den samme gruppen rundt 50 pst. av de folkevalgte på lokalnivå. 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 deltakelse 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 skattnivå og kommunal aktivitet. Dette vil medføre at kommunens ansvar overfor innbyggertjenester og forpleining av innbyggernes interesser, vil bli tydeliggjort. Det er òg grunn til å anta at fokuset vil bli rettet klarere inn mot en effektiv beskatning og optimal effektiv kommunal drift.

LOKALDEMOKRATIET OG PARTIENE

Partiene bør i sine respektive valgprogram tydeliggjøre sine ønsker i forhold til den kommunale skatteprosenten i den kommende valgperioden. Det vil selvsagt være naturlig at det skattnivå 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 skattnivå.

Skattefastsettelse og kommunal aktivitet vil bli gjenstand for en vitaliserende lokalpolitisk debatt der de partipolitiske skillelinjer 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.

VITALISERING AV DET LOKALE SELV-STYRET

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 trenden de siste årene har vært at det blir stadig vanskeligere å få folk 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 ligger 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 styringssystemet. Det er derfor viktig å sikre at lokaldemokratiet ikke ender opp som 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 belastede økonomiske prioriteringer mellom pasienter, eldre og elever, som i dag medfører at nivå og omfang på velferdsytelsene varierer en god del mellom kommunene imellom.

Ved å innføre en statlig stykkprisfinansiering, vil innsatsen til de lokalt folkevalgte kunne rettes mer målrettet inn mot å kvalitetssikre, kontrollere nivå og omfang av de offentlige 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 engasjere innbyggerne til å delta med sine meninger og holdninger.

ANSVARSPULVERISERING

Dagens sentralistiske rammefinansieringssystem skaper et uklart politisk ansvarsforhold mellom staten og kommunene. Dette fordi det gjeldende finansieringssystemet ofte medfører at innbyggerne og lokalpolitikkerne 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 beskatningsfrihet 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 skyldes på kommunenes manglende evne til å prioritere.

Krisemaksimering, negativ medieomtale med fokus på dårlig kommuneøkonomi og misfornøyde ordførere landet rundt, er blitt en del av det årlige budsjetttrualet. Dette skaper igjen 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

politikere 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 :

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.

10. juni 2003