

PER RICHARD JOHANSEN  
Sjeføkonom i KS - Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon



## Kommunenes beskatningsfrihet og stabiliseringspolitikken

Makroøkonomiske stabiliseringshensyn kan ikke begrunne dagens sterke begrensninger i kommunenes beskatningsrett. Endringer i norsk økonomi over tid har gjort at kommunenes betydning for stabiliseringspolitikken er blitt vesentlig redusert. Økt vekt bør legges på samfunnsmessige effektivitetsgevinster knyttet til lokal avveining av omfang og innretting av kommunenes virksomhet, og på hensynet til et velfungerende lokaldemokrati.

Den stramme statlige styringen av kommunesektorens inntekter har kommet i fokus det siste året. I et foredrag tok Victor Norman (2005) til orde for at kommunene må stilles friere til selv å bestemme omfang og virksomhet i sektoren. «Vi må få selvregulerende mekanismer som gjør at størrelsen på kommunesektoren avspeiler innbyggernes prioritering av kommunale tjenester relativt til varer og tjenester fra privat sektor. Den beste mekanismen for å få det til, er et inntektssystem der kommunene har friere beskatningsrett [og der] den siste kronen som brukes kommer fra lokale skatter.»

Den regjeringsoppnevnte Lokaldemokratikommisjonen (NOU 2005:6) hevder at friere lokal beskatningsrett er et grunnleggende trekk ved kommunalt selvstyre, og foreslår at kommunene får større frihet i skattepolitikken. Et utvalg oppnevnt av KS (KOU 2005:1) skisserer ulike måter en slik økt frihet kan utformes på, på kort og lengre sikt.

Det er ulike typer argument mot en friere beskatningsrett for kommunene. Viktigste er antakelig fordelingsmessige hensyn, selv om de burde kunne la seg ivareta gjennom en

utbygging av det eksisterende inntektssystemet, som omfordeler inntekter mellom kommunene. En faglig gjennomgang med forslag til endringer i fordelingsmekanismene i dette systemet er for øvrig nylig presentert av et regjeringsoppnevnt utvalg (NOU 2005:18). Dette utvalget tar imidlertid de nåværende begrensningene på kommunenes beskatningsfrihet for gitt.

Det er også to makroøkonomiske argumenter som ofte trekkes fram mot en friere inntektsdannelse for kommunene: Hensynet til statlig styring av omfanget på kommunal sektor og stabiliseringspolitiske hensyn. Viktor Normans resonnement går imidlertid til rette med argumentet at statlig styring er nødvendig for å få en samfunnsmessig optimal dimensjonering av sektoren. Hvis det er slik at vi får en optimal dimensjonering og sammensettning av kommunenes inntekter og utgifter dersom spørsmålet bestemmes av hver enkelt kommune og dens innbyggere, følger det at statlig styring ikke uten videre kan gi en «mer optimal» dimensjonering. Tvert imot, statlig overstyring vil gi en ikke-optimal dimensjonering. I denne artikkelen vil jeg argumentere for at det andre

makroøkonomiske argumentet mot fri kommunal inntektsdannelse, at styring av kommunenes inntekter er nødvendig av hensyn til stabiliseringspolitikken, er overvurdert. Betydningen av å styre kommunenes inntekter av hensyn til stabiliseringspolitikken er overdrevet, både fordi størrelsen på sektoren og de destabiliserende virkningene av svingninger i sektoren er overdrevet, og fordi muligheten til å bruke kommunesektoren til stabiliseringsformål er overdrevet.

#### KOMMUNESEKTOREN KAN FORSTERKE KONJUNKTURSVINGNINGER

Styringen av kommunesektorens inntektsrammer – og dermed etterspørsel – har tradisjonelt vært ansett som en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken. Mange frykter at en friere kommuneøkonomi vil være et destabiliserende element i økonomien. Kommunene kan – på linje med husholdninger og andre aktører – bidra til å forsterke konjunkturutslag, fordi inntektene – og dermed utgiftene – vil tendere til å svinge i takt med konjunktorene.

I delutredning II fra Inntektssystemutvalget av 1995 (NOU 1997:8, s. 80) heter det: «Den makroøkonomiske styringen tar bl.a. sikte på å oppnå jevn økonomisk vekst, lav prisstigning, balanse i utenriksøkonomien og full sysselsetting, bl.a. ved å styre den samlede etterspørselen i økonomien. Kommunesektorens utgifter utgjør en betydelig andel av den samlede etterspørselen. I 1995 var kommunesektorens inntekter 167 milliarder kroner, noe som utgjør om lag 18 prosent av bruttonasjonalprodukt. Dette innebærer at styringen av kommunesektorens inntektsrammer er en viktig del av den makroøkonomiske stabiliseringspolitikken.»

Denne beskrivelsen av behovet for makroøkonomisk styring og stabiliseringspolitikken oppgaver vil bli kommentert nærmere nedenfor.

I NOU 1997:8 (s. 81) heter det videre: «Kommunesektoren regnes ofte for å være et destabiliserende element. Det har sammenheng med at kommunesektorens skatteinntekter vil øke i perioder med sterk vekst i økonomien. I den grad økte skatteinntekter resulterer i økte kommunale og fylkeskommunale utgifter, vil konjunktursvingningene i økonomien bli forsterket. Denne destabiliserende effekten er sterkere jo mer konjunkturfølsomt kommunesektorens skattefundament er.»

Grunnlaget for dette resonnementet er ulik «marginal utgiftstilbøyelighet» mellom private og kommunale aktører. Med uttrykket «marginal utgiftstilbøyelighet» mener jeg den delen av en ekstra krone i inntekt som går til økt konsum og investeringer. Kommunene vil forsterke konjunktursvingninger dersom den kommunale utgiftstilbøyeligheten er høyere enn de private aktørenes, for eksempel lønnstakernes. I så fall vil en krone i økt skatt fra lønnstakere til kommune føre til at samlet konsum og investeringer øker.

#### STATEN KAN BRUKE KOMMUNENE TIL Å DEMPE KONJUNKTURSVINGNINGER

Når kommunene øker sin etterspørsel, vil det gi ringvirkninger i økonomien. Produksjon og sysselsetting øker, og det samme gjelder de private aktørenes inntekter. Dermed øker de sin etterspørsel til konsum og investeringer, noe som gir nye ringvirkninger i økonomien. Denne prosessen stanser opp etter hvert som økningen i inntekter lekker ut, enten i form av økte skatter til staten (som presumptivt ikke øker sin etterspørsel når skatteinntektene øker), i økt sparing investert i finansielle aktiva, eller i økt import.

I NOU 1997:8 heter det videre (s. 81): «Statlige myndigheter styrer aktiviteten i kommunesektoren gjennom de årlige økonomiske oppleggene, der det settes en samlet inntektsramme for hele kommuneforvaltningen. ... For at denne styringen skal være effektiv må to forutsetninger være oppfylt. For det første må det være mulig å gi treffsikre anslag på skatteinntektene i kommende budsjettår.

Den andre forutsetningen er at endringer i kommunesektorens inntekter også må få konsekvenser for utgiftene på relativt kort sikt. Det primære formålet med stabiliseringspolitikken er jo å påvirke etterspørselen. Det vil ikke være noen automatikk i at inntektsreduksjon et år medfører lavere kommunale og fylkeskommunale utgifter samme år. Kommuner og fylkeskommuner kan i noen grad opprettholde utgiftsnivået ved å overføre midler fra driftsfond eller ved å lånefinansiere en større andel av investeringsutgiftene.»

Her pekes det på at dersom staten skal kunne styre utgiftene i kommunene gjennom inntektene, så forutsetter det at utgiftstilbøyeligheten er stor. Det som i sitatet i forrige avsnitt var et problem for stabiliseringspolitikken (at utgiftstilbøyeligheten er så stor at kommunene forsterker

konjunktursvingninger) har i sitatet i dette avsnittet blitt en forutsetning for at staten skal kunne bruke kommunene til å stabilisere konjunkturutviklingen.

Hvor sterkt økt etterspørsel fra kommunene påvirker den samlede aktiviteten i landet, omtales som «multiplikatoren». Den måler enkelt sagt hvor mange kroner BNP øker med når offentlige utgifter til konsum og investeringer øker med en krone. Men virkningen vil selvsagt avhenge av hvilke deler av kommunenes utgifter til konsum og investeringer som økes.

Dersom både multiplikatoren og den marginale utgiftstilbøyeligheten er stor, trekker det i retning av at kommunenes inntekter bør og kan brukes i stabiliseringspolitikken. Hvis enten multiplikatoren eller utgiftstilbøyeligheten er liten (eller begge er små), er det verken behov eller mulighet for å bruke kommunenes inntekter i stabiliseringspolitikken.

For en gitt marginal utgiftstilbøyelighet, vil virkningen av utviklingen i kommunenes inntekter på økonomien som helhet avhenge av multiplikatoren, som igjen avhenger av virkemåten til økonomien. Er vi opptatt av den relative betydningen for økonomien, må vi også trekke inn kommunesektorens størrelse i forhold til resten av økonomien. Jeg vil nå vise at størrelsen på multiplikatoren har falt de senere årene, og samtidig peke på at kommunesektorens relative størrelse, sett i forhold til den totale norske økonomien, kan være overdrevet. Begge deler trekker i retning av redusert behov og mulighet for å bruke kommunenes inntekter i stabiliseringspolitikken. Dessuten skal vi se på hvordan kommunesektoren har utviklet seg konjunkturmessig de siste drøye 25 årene.

#### HVOR STOR DEL AV SAMLET ETTERSPORSEL STÅR KOMMUNENE FOR?

Kommunenes inntekter som andel av BNP er et vanlig brukt mål når kommunesektorens størrelse skal angis. Dette brukes blant annet som én nøkkelindikator i rapportene fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi, men da som andel av BNP for Fastlands-Norge. Selv om dette kan være en brukbar indikator for utviklingen i kommunesektorens andel av økonomien over tid, sier den egentlig ikke noe om hvor stor andel av samlet etterspørsel sektoren står for. BNP er – tross navnet brutto nasjonalprodukt – egentlig et nettomål,

i den forstand at utgifter til produktinnsats – som inngår som del av den samlede etterspørselen i økonomien – er trukket ut. Samlet bruttoproduksjon er således ca 2/3 større enn BNP, og kommunenes inntekter som andel av bruttoproduksjonen blir tilsvarende mindre. Inntektene som andel av BNP vil derfor overdrive kommunenes betydning for den samlede etterspørselen i økonomien.

Dersom en ønsker et mål på etterspørselen for å sammenligne med BNP, er kommunenes utgifter til konsum- og realinvesteringsformål mer relevante enn de samlede inntektene. Disse utgiftene utgjorde i 1996 14 prosent av BNP, og andelen lå om lag på dette nivået helt fram til sykehusene ble overført til staten i 2002. I 2004 var andelen nede i 11,8 prosent.

Det kan imidlertid innvendes at en heller bør se kommunesektorens etterspørsel i sammenheng med samlet *etterspørsel* i økonomien, i stedet for i sammenheng med verdiskapningen (BNP). Ser vi summen av kommunalt konsum og investeringer som andel av samlet etterspørsel til konsum, investeringer og eksport, var den 9,1 prosent i 2004. Inkluderer vi etterspørselen etter produktinnsats i samlet etterspørsel, var andelen kun 5,7 prosent.

Et alternativ til å bruke kommunenes andel av samlet etterspørsel som mål, er å måle kommunenes andel av samlet produksjon. Også dette målet gir et klart lavere tall enn den tradisjonelt brukte indikatoren. Etter hvert kanaliseres en stor del av kommunenes utgifter til konsumformål til såkalt produktkjøp. Det betyr at privat sektor leverer produkter direkte til husholdningene, mens kommunene kun betaler for produktene. Dessuten leveres kommunale investeringer oftest direkte fra privat sektor. Kommunenes andel av samlet produksjon i økonomien utgjorde i 2004 således 9,8 prosent målt ved bruttoproduktet i basisverdi, og 8,9 prosent målt som andel av BNP i markedsverdi. Målt ved bruttoproduksjonen sto kommunene for kun 7,0 prosent av samlet produksjon i Norge.

Måler vi derimot kommunenes størrelse ut fra deres andel av sysselsettingen, får vi igjen større tall. Kommunesektoren sto i 2004 for 15,4 prosent av utførte timeverk og hele 19,7 av samlet antall sysselsatte. Den høyere andelen av timeverk enn av samlet produksjon, skyldes dels at kommunal virksomhet i seg selv er relativt arbeidsintensiv, slik tjenesteytende virksomheter normalt er, og dels at en i Nasjonalregnskapet måler produksjonen i kommunesek-

toren ved produksjonskostnadene, mens den for privat sektor måles ved salgsinntektene (som fortrinnsvis bør overstige kostnadene). Forskjellen mellom andelen av utførte timeverk og andelen av sysselsatte, skyldes en relativt høy deltidsandel for sysselsatte i kommunesektoren. Andelen av samlet sysselsetting overdriver for øvrig i hvilken grad kommunesektoren utgjør en konkurrent om arbeidskraften i forhold til annen produksjon, siden erfaringer viser at økt kommunal aktivitet i seg selv kan utløse økt arbeidstilbud (for eksempel gjennom økte stillingsandeler). Det synes altså som det i noen grad finnes en særskilt pool med arbeidskraft, som mange andre sektorer uansett ikke har tilgang til.

Konklusjonen må bli at kommunesektorens betydning for samlet etterspørsel er vesentlig lavere enn de 18 prosentene som NOU 1997:8 la til grunn, selv om deres andel av sysselsettingen modifierer dette utsagnet noe. Kommunesektorens betydning for stabiliseringspolitikken må dermed reduseres tilsvarende.

#### KOMMUNENE HAR BARE GITT SMÅ KONJUNKTURBIDRAG

At kommunesektoren utgjør en mindre andel av økonomien enn det en vanligvis legger til grunn, kan forklare hvorfor sektoren bare har gitt små direkte bidrag til konjunkturbevegelsene i BNP for Fastlands-Norge de siste drøye 25 årene, jf figuren som viser avvik fra trend fra 1978 til 2004 for blant annet kommunalt konsum og investeringer. I beregningen er det forsøkt korrigert for overføringene av sykehusene fra kommunesektoren til sta-

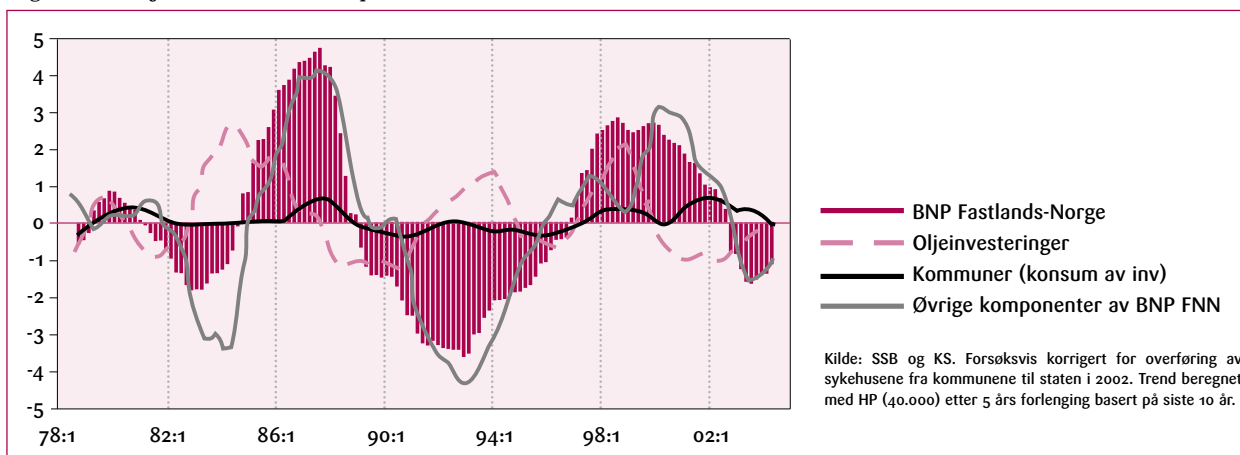
ten i 2002. Trass i betydelige konjunktursvingninger i økonomien som helhet, har kommunesektoren vist en temmelig stabil trendmessig utvikling.

Dette kan skyldes en vellykket stabiliseringspolitikk. Men det er grunn til å merke seg at svingningene i kommunenes utgifter til konsum og investeringsformål har vært beskjedne til tross for at kommunene de siste femten årene i alminnelighet ikke har hatt statlige bindinger på sine investeringsbeslutninger. Kommunene kan normalt fritt låne til investeringer, også i perioder hvor deres skatteinntekter øker pga økt vekst i skattegrunnlaget. Kun de siste fem årene har det vært noe konjunkturutslag av betydning i kommunenes utgifter. Dette reflekterer imidlertid statlig initierte reformtiltak (eldresatsing, barnehager, som etterfulgte to skolereformer), altså en følge av statlig styring. De første årene var denne satsningen medsyklisk, men på slutten av perioden fungerte den mot-syklisk. (Merk at metoden som er brukt for å beregne konjunkturavvik er særlig usikker mot slutten av observasjonsperioden.)

#### NYE HANDLINGSREGLER FOR FINANS- OG PENGEPOLITIKKEN HAR GITT REDUSERT MULTIPLIKATOR

I 2001 ble det innført et sett nye handlingsregler for finans- og pengepolitikken. Endringen innebærer i korte trekk at en skal ta mer langsiktige hensyn ved fastleggelsen av finanspolitikken. På den annen side skal pengepolitikken brukes mer aktivt i konjunkturreguleringen, først og fremst for å stabilisere prisveksten. Dette innebærer i stor grad at en også må stabilisere realøkonomien.

Figur 1 *Konjunkturavvik målt i prosent av trend-BNP FN*



Tabell 1 Effekten på BNP for Fastlands-Norge i prosent av en økning i offentlige utgifter til konsum- og investeringsformål tilsvarende 1 prosent av BNP for Fastlands-Norge. Faste priser \*

	1. år	2. år	5. år	10. år
MODAG (uendret rente og valutakurs)	1,0	1,1	1,6	1,7
KVARTS (uendret rente, modellbestemt valutakurs)	1,1	1,1	1,3	1,2
KVARTS (antatt renterespons, modellbestemt valutakurs)	1,0	0,8	0,6	0,5

\* Beregnede multiplikatorer i SSBs modeller vil kunne endre seg noe over tid, dels som følge av endret sammensetning i økonomien, og dels som følge av innarbeidingen av nye relasjoner i modellen. Beregningene ovenfor er først og fremst ment å vise betydningen av å pålegge modellene et gradvist utvidet sett med relasjoner hva gjelder valutakurser og renter.

Kilde: Johansen og Jørgensen (2005).

Gjennom denne endringen fikk pengepolitikken en økt betydning – og finanspolitikken en tilsvarende redusert betydning – når det gjelder å sikre makroøkonomisk stabilisering. Dette er en grunnleggende endring fra regimet de foregående femti årene, der finanspolitikken var det viktigste virkemidlet for å oppnå makroøkonomisk stabilitet, og pengepolitikken var rettet inn mot andre mål.

Omleggingen til inflasjonsmål innebærer at en kan legge mindre vekt også på en finanspolitisk stabilisering av kommuneøkonomien. Det er to grunner til dette: For det første at pengepolitikken har overtatt noe av stabiliseringsansvaret. For det andre at finanspolitikken av den grunn er mindre effektiv som stabiliseringspolitisk virkemiddel, fordi multiplikatoren er blitt redusert. Det første er et faktum, det andre krever en nærmere begrunnelse.

Med liberaliseringen av kredittmarkedet på første halvdel av 1980-tallet, økte multiplikatorene i økonomien (Hove og Eika, 1994). Det skyldtes at husholdningene og bedriftene dermed sto fritt til å øke låneopptaket dersom det ble bedre tider. I det gamle regimet med regulering av kredittvolumet var ikke dette mulig, siden «lånerammene» til enhver tid var fylt opp. Uten slike utlansrammer, ville en økning i utlånene før eller senere komme tilbake til bankene som økte innskudd, og dermed gi grunnlag for ytterligere utlån (kredittmultiplikatoren). En kunne tenke seg at med økt utlånsvolum så ville lånerentene også øke, som en ren markedsrespons, noe som på sikt ville dempe utlånene. Men siden vi på det tidspunkt fortsatt hadde et valutakursmål for pengepolitikken, der sentralbanken fastsatte rentene av hensyn til valutakursen, så økte ikke rentene som en direkte følge av det økte utlånsvolumet. En slik respons kom kun i den grad det påvirket utenriks-

økonomien og inflasjonsforskjellen mellom Norge og utlandet, dvs de kom med et tidsetterslep.

Med de endringer som har skjedd i pengepolitikken de siste årene, har størrelsen på multiplikatoren igjen falt. Med overgang til flytende valutakurs og inflasjonsmål for pengepolitikken, der sentralbanken setter renten med tanke på inflasjonen to-tre år fram i tid, vil en økt aktivitet i kommunene raskt føre til økte renter og sterkere krone, noe som demper utslaget på samlet produksjon. En slik effekt på multiplikatoren når en går fra et regime med fast til flytende valutakurs, er i tråd med standard lærebokmodeller i makroøkonomi (Mundell-Flemming-versjonen av IS-LM-modellen), der poenget er at med faste valutakurser virker finanspolitikk, men ikke pengepolitikk, mens med flytende valutakurser virker pengepolitikk, men ikke finanspolitikk.

Hvordan multiplikatoren er blitt påvirket av disse endringene kan belyses gjennom ulike versjoner av SSBs makroøkonomiske modeller KVARTS og MODAG, jf tabell. KVARTS og MODAG er grunnleggende sett samme modell, men basert på ulik tidsoppløsning på dataene (kvartalsvis vs årlige data). Av tabellen ser vi at etter hvert som en åpner for en modellbestemt – dvs. flytende – valutakurs og deretter en inflasjonsmålstyrt rentesetting, så reduseres multiplikatoren kraftig, særlig på mellomlang sikt.

La oss som et eksempel se på hva en økning i oljeinvesteringene vil kunne avstedkomme. Først vil en renteøkning dempe de direkte etterspørselseffektene på privat sektor. I neste omgang vil pengepolitikken bidra til å dempe effekten av kommunenes reaksjoner på den økte aktiviteten. Siden multiplikatoren er redusert, vil også effekten av økt aktivitet i kommunesektoren blir mindre. Det er der-

med mindre behov for statlige inngrep for å regulere kommunenes økonomi. Skulle staten likevel ønske å bruke kommuneøkonomien til å påvirke makroøkonomien, vil tiltaket være mindre effektivt enn før.

#### SKAL KONKURRANSEUTSATT SEKTOR BLØ FOR KOMMUNAL SKATTEFRIHET?

Selv om en mindre stram styring av kommunenes inntekter – på grunn av renteresponsen – nå gir mindre realøkonomiske utslag i økonomien ved et positivt konjunktursjokk, bidrar det samtidig til at kronekursen styrker seg. Resultatet blir svekket konkurransevne for bedrifter som opererer på et internasjonalt marked. Om dette er en god eller en dårlig ting, avhenger av hvordan konjunktursjokket oppstår.

Dersom konjunkturimpulsen stammer fra utlandet, ved at eksportnæringenes produksjon øker, vil bidraget til svekket konkurransevne for eksportbedriftene gjennom økt kommunal aktivitet motvirke den initiale konjunkturimpulsen, dvs bidra til å stabilisere eksportbedriftene. Da vil sterkere krone være et godt virkemiddel for å stabilisere konjunktorene. I en slik situasjon vil konjunkturforløpet i norsk økonomi være om lag i fase med konjunkturforløpet internasjonalt. Dette var det normale konjunkturmønsteret på 1950-, 60- og begynnelsen av 70-tallet.

De siste 25-30 årene har imidlertid konjunktursvingningene i norsk økonomi først og fremst stammet fra svingninger i oljeinvesteringene (jf figuren foran) og fra den måten en gjennomførte dereguleringen av kreditmarkedet på i 1980-årene (Moum og Hove, 1997). Finanspolitikken har også bidratt til å forsterke konjunkturutslagene i en del tilfelle (Bowitz og Hove, 1996). Når slik virksomhet gir opphav til konjunktursvingninger, er det riktig at mindre stram styring av kommunesektoren vil kunne bidra til å forsterke den initiale konjunktoreffekten på eksportnæringene. Men i slike tilfelle vil det være å rette baker for smed, dersom staten pålegger kommunesektoren å stabilisere konjunkturutviklingen av hensyn til konkurranseutsatt sektor. Konjunktursvingningene oppstår jo i dette tilfellet enten direkte via politikken på statlig nivå, eller gjennom en for svak statlig regulering av investeringsaktiviteten i oljesektoren, en sektor der staten i prinsippet kan regulere det meste, fra letevirsomhet til investeringer på felt i produksjon. Dersom det er den økonomiske politikken på statlig nivå som er for ekspansiv, er

det rimelig at staten selv korrigerer sin aktivitet, framfor at kommunesektoren skal gjøre det.

Dersom kommunalt selvstyre underordnes behovet for makroøkonomisk styring, mens for eksempel oljeselskapenes virksomhet ikke underlegges en slik styring, følger det logisk at det lokale selvstyret anses for å være en mindre vesentlig målsetting enn oljeselskapenes frihet til å avgjøre egen investeringsaktivitet, uavhengig av samfunnsøkonomiske konsekvenser. På grunn av skatteregimet er det forøvrig staten som bærer store deler av de privatøkonomiske kostnadene, enten det gjelder kostnadsoverskridelser ved høy aktivitet, eller produksjonstap ved en utskyving av investeringene i tid.

Det at kreditt deregulering og oljeinvesteringer – forhold som staten kontrollerer – har gitt de sterkeste bidragene til konjunktursvingningene i norsk økonomi de siste 30 årene (Statistisk sentralbyrå, 1997 og Johansen og Eika, 2000) kan tilsi at stabiliseringspolitikken har vært mislykket. Årsaken kan i så fall være at man har hatt feil fokus når det gjelder hvilke faktorer som sterkest påvirker konjunktorene.

Dessuten må en huske på at selv med friere inntektsdannelse vil staten fortsatt kunne påvirke kommunesektorens inntekter gjennom å justere størrelsen på de statlige overføringene. Staten kan også gi seg selv mulighet til å innføre skattestopp, slik den kan i Sverige og Danmark. En kan også tenke seg en situasjon der staten skattlegger kommunesektoren ut fra hensynet til både størrelse og makroøkonomisk stabilitet. Det ville bety at kommunene i større grad styres indirekte, mer på linje med privat sektor.

#### OPPSUMMERING

I hvilken grad en skal åpne for en friere inntektsdannelse for kommunene, vil være en avveining mellom ulike hensyn, jf følgende passus i NOU 1997:8 (s. 13): «Utvalget foreslår reformer i finansieringssystemet med sikte på å gi *større lokal forankring, bedre stabilitet og makroøkonomisk styring, og klarere ansvarsforhold*. Alle reformer i finansieringssystemet vil påvirke *inntektsfordelingen* mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil generelt være målkonflikter mellom disse fire hensyn. Bedre lokal forankring kan lett gi større ustabilitet og nye inntektskjevheter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og begrense ivaretagelsen av nasjonale målsettinger.

Valg av finansieringsopplegg vil derfor innebære avveininger mellom motstridende hensyn.» (Egne uthevninger.)

Det at både behovet for og effekten av stabilisering av økonomien gjennom regulering av kommuneøkonomien er redusert siden NOU 1987:8 ble avgitt, at størrelsen på sektoren den gang ble overvurdert, at sektoren etter utskillelsen av sykehusene er blitt redusert i omfang, og at en nå har høstet nye erfaringer hva gjelder lokaldemokratiske og effektivitetsmessige kostnadene ved en så stram regulering av kommunenes inntekter og utgifter som vi har hatt de siste tiårene, tilsier at den avveiningen en tidligere har gjort mellom kommunal beskatningsfrihet og stabiliseringspolitiske hensyn, må endres. Ikke fordi den politiske verdsettingen av målene nevnt ovenfor er endret, men fordi nytte/kostnadsbrøken knyttet til det å oppnå dem er endret. En bør derfor nå legge økt vekt på effektiviseringsargumentet knyttet til lokal avveining av omfang og innretning av virksomheten i sektoren, og på hensynet til et velfungerende lokaldemokrati.

#### REFERANSER:

- Bowitz, E. og S.I. Hove (1966): Business cycles and fiscal policy: Norway 1973-93. *Discussion Papers* No. 178, Statistisk sentralbyrå.
- Hove, S.I. og T. Eika (1994): «KVARTS: Modellen bak prognosene», *Økonomiske analyser* 9/94.
- Johansen, P.R. og T. Eika (2000): Drivkrefter bak konjunkturløpet på 1990-tallet. Vedlegg 11 i «En strategi for sysselsetting og verdiskapning», *NOU* 2000:21.
- Johansen, P.R. og J.A. Jørgensen (2005): Virkningsberegninger på KVARTS. *Under publisering i serien Rapporter*, Statistisk sentralbyrå.
- KOU 2005:1: Egne inntekter for kommunene. Kommunal offentlig utredning fra KS.
- Moum, K. og S.I. Hove (1997): «Fra kjøpefest til ledighetskø. Kredittliberalisering, konsumutvikling og konjunktursvingninger 1983-1993», *Økonomiske analyser* 8/97.
- Norman, V. (2005): Er kommuneøkonomien en trussel mot landets verdiskapning? Foredrag på Kommunalbankens årskonferanse.
- NOU 1978:8: Om finansiering av kommunesektoren. Delutredning II fra Inntektssystemutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon av 24. februar 1995.
- NOU 2005:6: Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet.
- NOU 2005:18: Fordeling, forenkling, forbedring – Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner.
- Statistisk sentralbyrå (1997): «Kilder til konjunkturbevegelser i norsk økonomi 1973-93», *Økonomiske analyser* 8/97.