

# **SØF-rapport nr. 01/22**

## **Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter**

**Lars-Erik Borge  
Lana Krehic  
Ole Henning Nyhus  
Jørn Rattsø  
Rune Sørensen  
Kaja von der Leyen**

SØF-prosjekt nr. 3736: «Inntektssystemet for kommunene: Lokale skatteinntekter»

Prosjektet er finansiert av Kommunal- og moderniseringsdepartementet

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING  
TRONDHEIM, MAI 2022

© Materialet er vernet etter åndsverkloven. Uten uttrykkelig samtykke er eksemplarfremstilling som utskrift og annen kopiering bare tillatt når det er hjemlet i lov (kopiering til privat bruk, sitat o.l.) eller avtale med Kopinor ([www.kopinor.no](http://www.kopinor.no))  
Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatnings- og straffeansvar.

ISBN 978-82-7570-685-8	Trykt versjon
ISBN 978-82-7570-684-1	Elektronisk versjon
ISSN 1504-5226	Trykt versjon
ISSN 1892-7661	Elektronisk versjon

## **Forord**

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet som et underlag for Inntektssystemutvalgets vurderinger av lokal beskatning, beskatningsfrihet og utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet. Vi har holdt presentasjoner for utvalget i september og november 2021, og er takknemlige for gode diskusjoner og konstruktive tilbakemeldinger fra utvalgets medlemmer og sekretariat. I forbindelse med kapittel 6.3 har vi hatt nytte av notater fra og diskusjoner med Matz Dahlberg, Antti Moisio og Niels Jørgen Mau Pedersen om skattefinansiering og skatteutjevning i Sverige, Finland og Danmark.

Trondheim, mai 2022

Lars-Erik Borge (prosjektleder), Lana Krehic, Ole Henning Nyhus, Jørn Rattsø, Rune Sørensen og Kaja von der Leyen



## Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING OG SAMMENDRAG .....	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Lokal forankring av kommunenes skatteinntekter .....	2
1.3	Vurdering av ulike kommunale skatter .....	3
1.4	Eiendomsskatt og inntekter fra naturressurser .....	6
1.5	Beskatningsfrihet.....	7
1.6	Skatteutjevning ved beskatningsfrihet .....	9
2	LOKAL FORANKRING AV KOMMUNENES SKATTEINNTEKTER .....	11
2.1	Innledning.....	11
2.2	Samlet kommuneopplegg – oppgaver og finansiering .....	11
2.3	Skattefinansiering.....	12
2.4	Politisk økonomi .....	14
2.5	Lokale skatter, sentrale empiriske studier .....	15
2.6	Skatt og lokaldemokrati .....	19
2.7	Oppsummering .....	22
3	VURDERING AV ULIKE KOMMUNALE SKATTER.....	23
3.1	Innledning.....	23
3.2	Skatt på inntekt, formue og eiendom .....	23
3.3	Proveny.....	27
3.4	Fordeling .....	28
3.5	Konjunkturfølsomhet .....	33
3.6	Mobilitet.....	37
3.7	Residensprinsippet .....	39
3.8	Synlighet.....	40
3.9	Ny og gammel kommunestruktur.....	40
3.10	Lønnsinntekt som alternativt inntektsskattegrunnlag .....	42

3.11	Konsekvenser av å ta formue ut av det kommunale skattegrunnlaget .....	45
3.12	Oppsummering .....	46
4	EIENDOMSSKATT OG INNTEKTER FRA NATURRESSURSER.....	48
4.1	Innledning.....	48
4.2	Eiendomsskatt .....	48
4.3	Caseundersøkelse om taksering av næringseiendom .....	53
4.4	Fordeling av skatt og inntekter fra naturressurser .....	56
4.5	Bør flere inntekter omfattes av skatteutjevningen?.....	59
4.6	Oppsummering .....	62
5	BESKATNINGSFRIHET .....	64
5.1	Innledning.....	64
5.2	Desentraliseringsgevinst.....	64
5.3	Politiske partier og skattepreferanser .....	69
5.4	Oppsummering .....	73
6	SKATTEUTJEVNING VED BESKATNINGSFRIHET .....	74
6.1	Innledning.....	74
6.2	Den norske skatteutjevningen .....	74
6.3	Skatteutjevningen i Sverige, Danmark og Finland.....	76
6.4	Utjevning basert på normert eller egen skattesats .....	79
6.5	Utforming av skatteutjevningen i den norske konteksten .....	85
6.6	Tilførsel av skatteinntekter.....	86
6.7	Oppsummering .....	88
	REFERANSER.....	89

# 1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

## 1.1 Innledning

Tema for denne rapporten er kommunenes skatteinntekter. Det framgår av tabell 1.1 at samlede skatteinntekter var 187 mrd. kroner i 2019,<sup>1</sup> noe som utgjorde nærmere 40 prosent av kommunenes samlede inntekter. Den klart største skatten var inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, som utgjorde 90 prosent av skatteinntektene. Eiendomsskatt på bolig, fritidsbolig og næringseiendom utgjorde 8 prosent av skatteinntektene. Naturressursskatt og konsesjonskraft fra kraftforetak og havbruksinntekter utgjorde til sammen to prosent av skatteinntektene. Naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter omtales i dette prosjektet som naturressursinntekter. Inntekts- og formuesskatt og naturressursskatt inngår i skatteutjevningen i inntektssystemet, mens eiendomsskatt, konsesjonskraft og havbruksinntekter ikke utjevnes.

**Tabell 1.1 Sammensetningen av kommunenes skatteinntekter, 2019**

	Mrd. kr.	Prosent
Inntekts- og formuesskatt	168,7	90,1
Naturressursskatt	1,4	0,7
Eiendomsskatt	14,7	7,9
Konsesjonskraft	2,0	1,1
Havbruksinntekter	0,4	0,2
Sum	187,2	100,0

Note: Konsesjonskraft og havbruksinntekter anses formelt sett ikke som skatteinntekter.

Kilder: Naturressursskatt fra NVE, eiendomsskatt fra SSB, inntekts- og formuesskatt og konsesjonskraftinntekter fra TBU-K<sup>2</sup> og havbruksinntekter fra KDD.

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Inntektssystemutvalget som ble oppnevnt av Regjeringen Solberg 12. mai 2020. Som en del av mandatet skal utvalget gjøre en vurdering av skatteelementene i inntektssystemet, og har også fått et tilleggsmandat knyttet til at kommunene formelt sett har frihet til å sette lavere skattesatser enn maksimalskattesatsene på

<sup>1</sup> Til tross for at data fra 2020 er tilgjengelig, benytter vi gjennomgående data for 2019 og tidligere år. Den viktigste begrunnelsen er kommunereformen fra 1. januar 2020 og at vi i kapittel 3 utfører fordelings- og stabilitetsanalyser som også omfatter tidligere år.

<sup>2</sup> Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

inntekt og formue. Formålet med dette prosjektet er å frambringe kunnskap om problemstillinger knyttet til lokale skatteinntekter.

Mer spesifikt ønsker utvalget en kunnskapsoversikt om lokal forankring av kommunale inntekter. I tillegg til økonomiske insentiver til å styrke inntektsgrunnlaget, skal prosjektet også gi en oversikt over betydningen for lokaldemokratiet. Videre ønsker utvalget en drøfting av egenskaper ved ulike skatteinntekter. I prosjektet evaluerer vi skatt på inntekt, formue og eiendom opp mot til kriterier for gode lokale skatter. Vi ser også disse skattene i sammenheng med andre skatteinntekter, og gjør en vurdering av om skatteutjevningen i inntektssystemet bør utvides til å omfatte eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter.

Videre analyserer vi mulige konsekvenser av økt beskatningsfrihet i norske kommuner med to komplementære tilnærminger. Den første tilnærmingen fokuserer på 'ubalanser' mellom kommunal tjenesteproduksjon i dagens finansieringssystem, mens den andre tar utgangspunkt i at skattepreferansene avhenger av hvilket parti politikerne representerer.

Til slutt diskuterer vi utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet. I den sammenheng beskriver vi skatteutjevningen i andre nordiske land hvor kommunene har beskatningsfrihet i inntektsskatten og hvor inntektsskatten inngår i utjevningen. Fordeler og ulemper ved to ulike utforminger av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet analyseres. I dagens modell for skattetilførsel tilføres kommunene skatteinntekter etter hvert som de betales inn fra skattyterne. Vi diskuterer om denne modellen kan opprettholdes dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen.

## **1.2 Lokal forankring av kommunenes skatteinntekter**

Formålet med kapittel 2 er å utlede vurderingskriterier for lokale skatter, samt betydningen av lokale skatter for kommunal ressursbruk og lokaldemokrati. Standard forståelse av kommunefinansiering i litteraturen om fiskal føderalisme er basert på klassiske tekster av Musgrave (1959) og Oates (1972). Det foreligger også en omfattende litteratur om skattenes fordeling mellom forvaltningsnivåer (tax assignment). Gode lokale skatter bør så langt som mulig tilfredsstille følgende kriterier:

- Stort proveny
- Kobling mellom nytte og skattebetaling (residens)
- Jevn fordeling
- Lite konjunkturutsatt (stabilt)



- Lav mobilitet
- Høy synlighet

Internasjonalt er det søkelys på lokale skatters insentiveffekter for kommunenes ressursbruk, Glaser (1996) og Hoxby (1999) er sentrale teoretiske bidrag. Det finnes også flere norske empiriske anvendelser. Borge og Rattsø (2008) og Fiva og Rønning (2007) finner at kommuner med eiendomsskatt har henholdsvis lavere kostnadsnivå i teknisk sektor og bedre elevprestasjoner enn kommuner uten eiendomsskatt. Borge og Marcinko (2020) finner at en høy skatteandel bidrar til høyere effektivitet i kommunene. Metodeutfordringene knyttet til at eiendomsskatt og skatteandel kan påvirkes av kommunene selv, håndteres på ulike måter i de tre studiene, og forfatterne argumenterer for at de estimerte effektene kan gis en kausal tolkning.

Siden norske kommuner har begrenset beskatningsfrihet, må betydningen av beskatningsfrihet for lokaldemokratiet belyses med studier fra andre land. Studier fra Sverige, hvor kommunene har full beskatningsfrihet i inntektsskatten, finner at økninger i det kommunale skattenivået øker valgdeltakelsen (Broms 2021). Mörk og Nordin (2018) viser at skatteøkninger også har konsekvenser for valg av parti. Reaksjonen er imidlertid avhengig av velgernes preferanser. Velgere som foretrekker høye offentlige utgifter stemmer på partiene som har økt den kommunale skattesatsen, mens velgere som foretrekker lave offentlige utgifter stemmer på opposisjonspartiene.

### **1.3 Vurdering av ulike kommunale skatter**

I kapittel 3 vurderer vi kommunale skatter i forhold til kriteriene gode lokale skatter bør oppfylle. Vi konsentrerer oss om skatt på alminnelig inntekt, formue og boligverdier basert på selvangivelsesstatistikk fra Skatteetaten formidlet via SSB. Boligverdier omfatter primær- og sekundærboliger, men ikke fritidsboliger og våningshus, og gir uttrykk for eiendomsskattegrunnlaget for boliger. For alminnelig inntekt og formue er skattyterne tilordnet bostedskommunen, mens boligverdiene er tilordnet kommunen der boligene er lokalisert. Dette er i hovedsak i tråd med hvordan skatteinntektene fordeles mellom kommuner.

**Tabell 1.2 Vurderingskriterier for skatt på inntekt, formue og eiendom**

	<b>Proveny</b>	<b>Fordeling</b>	<b>Stabilitet</b>	<b>Mobilitet</b>	<b>Residens</b>	<b>Synlighet</b>
<b>Inntekt</b>	God	God	God	Middels	God	Middels
<b>Formue</b>	Mindre god	Mindre god	Middels	Mindre god	Middels	Middels
<b>Eiendomsskatt, bolig og fritidsboliger</b>	Middels	Mindre god	God	God	God	God

Tabell 1.2 oppsummerer hvordan skatt på inntekt, formue og bolig – og fritidseiendom vurderes opp mot kriteriene for gode lokale skatter. Det benyttes en tredelt skala – god, middels og mindre god. Begrunnelsen for vurderingene er som følger:

- Proveny: Skatt på alminnelig inntekt har potensial til å finansiere mer enn halvparten av kommunens utgifter og vurderes som god på dette kriteriet. Formuesskatten gir et svært begrenset proveny og vurderes som mindre god. Eiendomsskatten gir i dag noe høyere proveny enn formuesskatten. Andre land har imidlertid høyere eiendomsskatt enn Norge. Eiendomsskatten har derfor potensial til å bli en viktigere finansieringskilde for kommunene enn den er i dag, men har ikke like stort potensial som inntektsskatten. Eiendomsskatten vurderes som middels på provenykriteriet.
- Fordeling: Skatt på alminnelig inntekt er svært jevnt fordelt mellom kommuner og vurderes som god på dette kriteriet. Formue og boligverdier er mer ujevnt fordelt. Selv om boligverdier er jevnere fordelt enn formue, vurderes begge som mindre gode.
- Stabilitet: Boligverdier og alminnelig inntekt er begge svært stabile skattegrunnlag, mens formue er mer ustabil. Vi vurderer derfor skatt på boligeiendom og inntekt som gode på stabilitetskriteriet, mens formue vurderes som middels.
- Mobilitet: Inntektsskatt, formuesskatt og eiendomsskatt på bolig betales av personlige skattytere, og mobiliteten avhenger av hvordan skatteendringer påvirker flytteinsentivene. Beregninger viser at personer med store formuer kan få stor gevinst dersom en kommune reduserer formuesskattesatsen. Formuesskatten vurderes som mindre god på dette kriteriet. Videre vurderes eiendomsskatten som god (eksisterende boliger og fritidsboliger kan ikke flyttes mellom kommuner) og inntektsskatten vurderes som middels (personer kan flytte).
- Residens: Siden de fleste kommunal tjenestene er rettet mot kommunens innbyggere er det et godt prinsipp at størstedelen av skatteinntektene kommer fra kommunens egne

innbyggere. Inntektsskatt vurderes som gode på residenskriteriet, mens formuesskatten vurderes som middels fordi de fleste ikke betaler formuesskatt. Eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom vurderes som god, selv om den såkalte 'hytteskatten' er omstridt blant hytteeiere.

- Synlighet: Eiendomsskatten er svært synlig fordi den betales på egen giro, og vurderes følgelig som god på synlighetskriteriet. Ved skatteoppgjøret får skattyterne en oversikt over til utliknet inntekts- og formuesskatt til kommune og stat, men det er en ulempe at oppgjøret kommer i ettertid og at mange ikke studerer skatteoppgjøret i detalj. Inntekts- og formuesskatten vurderes derfor svakere (middels) enn eiendomsskatten.

Bortsett fra at eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom er ujevnt fordelt mellom kommuner, vurderes den som god på stabilitet, mobilitet, residens og synlighet. Etter vår vurdering bør eiendomsskatten videreføres som en kommunal skatt. Men fordi den gir et begrenset proveny, må den suppleres med skatt på alminnelig inntekt for å gi finansieringen av kommunene tilstrekkelig lokal forankring og for å unngå for stor avhengighet av statlige overføringer.

Formuesskatten vurderes som dårligere enn inntektsskatten på alle kriterier bortsett fra synlighet. Formue er skjevt fordelt mellom kommuner, ustabil over tid og gir et begrenset proveny. Videre er formue et relativt mobilt skattegrunnlag fordi personer med store formuer kan oppnå betydelig gevinst ved å flytte til en kommune med lav formuesskattesats. Siden det er få personer som betaler formuesskatt, vurderes formuesskatten som mindre god på residenskriteriet.

Det er følgelig gode faglige argumenter for å ta formuesskatten ut av det kommunale skattegrunnlaget og la formuesskatten bli en ren statlig skatt. Omleggingen kan gjøres provenynøytral ved å øke maksimalskattesatsen på eiendom eller inntekt. Omfordelingsvirkninger er likevel ikke til å unngå. Imidlertid vil de fleste kommunene som får inntektsreduksjon fortsatt ha skatteinntekter over landsgjennomsnittet.

I Hurdals-plattformen skriver den nye regjeringen at de vil gjøre formuesskatten mer rettferdig, ved at personer med høye formuer betaler mer i skatt samtidig som bunnfradraget økes. Dersom dette gjennomføres, vil formuesskatten bli mer progressiv og argumentene for å ta formuesskatten ut av det kommunale skattegrunnlaget styrkes ytterligere.

#### **1.4 Eiendomsskatt og inntekter fra naturressurser**

I tillegg til skatt på alminnelig inntekt, netto formue og eiendom har kommunene inntekter fra naturressurser. Naturressursinntektene består av naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter. I kapittel 4 går vi nærmere inn på fordelingsvirkningene av inntekter fra naturressurser. Målt ved Gini-indeksen blir inntektsulikheten nær fordoblet når vi legger eiendomsskatt og naturressursinntekter til kommunenes inntekter fra inntekts- og formuesskatt. Tatt hensyn til skatteutjevningen, som omfatter inntekts- og formuesskatt og naturressursskatt, femdobles inntektsulikheten. På bakgrunn av dette er det naturlig å diskutere hvorvidt eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter bør omfattes av skatteutjevningen.

Skjevfordelingen av eiendomsskatt, spesielt fra næringseiendommer, konsesjonskraft- og havbruksinntekter forsterker inntektsforskjellene og gir større forskjeller i tjenestetilbud kommunene imellom. Hensynet til en jevn fordeling av inntekter og tjenestetilbud tilsier derfor at disse inntektene bør omfattes av skatteutjevningen eller tas ut av det kommunale skattegrunnlaget.

Kommunene har reell beskatningsfrihet i eiendomsskatten, noe som tilsier at utjevningen bør ta utgangspunkt i forskjeller i skattegrunnlag, ikke forskjeller i skatteinntekt. Vi behandler dette nærmere i kapittel 6. Skattegrunnlaget er markedsverdier på eiendom per innbygger. Det er urimelig å omfordele fra kommuner med høye eiendomskatteinntekter fordi de benytter høye skattesatser, særlig hvis markedsverdiene er på eller under gjennomsnittet. I tillegg til frihet til å bestemme skattesatsen, kan kommunene blant annet bestemme hvilke typer eiendom som skal ilegges eiendomsskatt, om det skal være bunnfradrag for boliger, eventuelt størrelsen på bunnfradraget om nye boliger skal ha fritak for eiendomsskatt. Disse elementene bør standardiseres i utjevningen dersom eiendomsskatten skal utjevnes. Kommunene kan i dag velge mellom egen taksering eller å benytte Skatteetatens formuesverdier. Det vil være enklere å inkludere eiendomsskatten i skatteutjevningen dersom alle kommuner benyttet Skatteetatens formuesverdier for bolig. For at flere kommuner skal gå over til å benytte Skatteetatens formuesverdier vil det være en fordel å ha en finere soneinndeling, spesielt i byområder.

Ett argument for å holde konsesjons- og havbruksinntekter utenfor skatteutjevningen er at inntektene kan betraktes som kompensasjon for å stille naturressurser til rådighet for storsamfunnet. Hvis kommunene ikke ble kompensert i form av høyere inntekter, ville de sannsynligvis vært mindre interessert i å stille lokale naturressurser til disposisjon. På den andre siden kan utbygging av vannkraft og etablering av oppdrettsanlegg øke etterspørselen etter

arbeidskraft, gi høyere lønn og dermed økte skatteinntekter til kommunen. Etablering av oppdrettsanlegg vil imidlertid ha en mer varig effekt på sysselsettingen enn utbygging av vannkraft.

Det ligger utenfor rammen for dette prosjektet å utrede et detaljerte alternativer til hvordan eiendomsskatt og naturressursinntekter eventuelt skal håndteres i skatteutjevningen. Eiendomsskatt, spesielt fra næringseiendom, og naturressursinntekter er svært skjevt fordelt mellom kommuner og bidrar til store forskjeller i tjenestetilbud. Disse forskjellene er i hovedsak et resultat av statlige beslutninger om kommunal beskatning av naturressurser og særregler for naturbaserte næringer i den kommunale eiendomsskatten. Det må vurderes nærmere om disse forskjellene er forenelig med målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner.

### **1.5 Beskatningsfrihet**

Det viktigste argumentet for økt kommunal beskatningsfrihet er at det gir større muligheter til å tilpasse skattenivå og tjenestetilbud til lokale preferanser og kostnadsforhold. I kapittel 5 analyserer vi mulige gevinster ved økt lokal beskatningsfrihet på to måter. I den første tilnærmingen simulerer vi en medianvelger-modell med beskatningsfrihet på norske data, mens den andre tilnærmingen analyserer betydningen av partitilhørighet for ønsket skattenivå. De to tilnærmingene er komplementære ved at den første fokuserer på 'ubalanse' mellom kommunalt tjenestetilbud og privat inntekt i dagens system med begrenset beskatningsfrihet, mens den andre fokuserer på partipreferanser langs den politiske høyre-venstre akse.

I den første tilnærmingen simulerer vi en medianvelger-modell hvor det antas full beskatningsfrihet i inntektsskatten. I dagens sentraliserte system er det større variasjon i kommunale tjenester enn i privat inntekt, men med beskatningsfrihet vil det bli motsatt. Dette resultatet reflekterer at små kommuner i dagens system har kommunalt tjenestetilbud over landsgjennomsnittet og privat inntekt under landsgjennomsnittet. At små kommuner i distriktene har et godt tjenestetilbud skyldes først og fremst høye inntekter fra vannkraft, regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet og, i de senere årene, havbruksinntekter. Simuleringene indikerer at små kommuner ved beskatningsfrihet vil redusere inntektsskattesatsen, og ende opp med privat inntekt over landsgjennomsnittet og kommunalt tjenestetilbud under landsgjennomsnittet. Ifølge modellberegningene er imidlertid gevinsten ved høyere privat inntekt større enn ulempen ved lavere kommunalt tjenestetilbud. Under beskatningsfrihet vil de meste folkerike kommunene sette opp sine skattesatser, som fører til

privat inntekt noe under landsgjennomsnittet og kommunalt tjenestetilbud over landsgjennomsnittet.

Simuleringene av økt beskatningsfrihet gir større variasjon i inntektsskattesats mellom norske kommuner enn de faktiske skatteforskjellene i Sverige, Danmark og Finland. Det er imidlertid liten grunn til å tro at norske kommuner ville hatt vesentlig større variasjon i kommunale skattesatser enn i disse landene, blant annet på grunn av relativt like politiske og institusjonelle forhold. I tillegg antar simuleringene fravær av såkalt ‘fluepapireffekt’, som empiriske analyser finner sterk støtte for. Små kommuner i distriktene vil neppe redusere inntektsskattesatsen i samme omfang som i simuleringene fordi inntekter (kraft- og havbruksinntekter, regionalpolitiske overføringer) som først havner i kommunekassa har en tendens til å bli benyttet på kommunal tjenesteproduksjon og liten grad på skattelettelse for innbyggerne. Dessuten kan skattelettelse til innbyggerne på lengre sikt få konsekvenser for statlig politikk, blant annet for utformingen av inntektssystemet eller mulighetene for kommunal beskatning av naturressurser.

I Sverige er inntektsskatten lavest i kommunene rundt Stockholm og høyest i typiske distriktskommuner. Simuleringsresultatene våre indikerer imidlertid at det i Norge er distriktskommuner som vil ha de laveste skattesatsene. Dette har trolig sammenheng med at distriktshensyn vektlegges høyere i det norske kommunefinansieringen enn den svenske.

Den andre tilnærmingen er basert på en survey-undersøkelse fra 2011, hvor lokalpolitikere fra et utvalg kommuner ble spurt om de ville akseptere en skatteøkning til kommunen på 1000 kroner for en gjennomsnittsinnbygger. Svarfordelingen følger et tydelig politisk høyre-venstre forløp. En lav andel av representantene fra ‘blå’ partier svarer at de ville akseptert en slik skatteøkning, mens et klart flertall av representanter fra ‘røde’ partier svarer at de ville akseptert skatteøkningen.

Disse partipreferansene kombineres med informasjon om partisammensetningen i kommunestyrene og med forutsetninger om hvordan kommunestyrene fatter beslutninger. I tråd med forskjellene i partipreferanser viser analysen at skatteøkningen vil være større i ‘røde’ kommuner enn i ‘blå’ kommuner. Det er viktig å presisere at politikerne kun er bedt om å ta stilling til en *økning* i skattenivået, så denne analysen kan ikke tolkes som at skattenivået vil bli høyere ved lokal beskatningsfrihet. Hovedbudskapet er at engasjementet i lokalpolitikken kan øke dersom kommunene får økt beskatningsfrihet og forskjellene mellom de ulike politiske partiene vil komme tydeligere fram gjennom ulike skattesatser.

## 1.6 Skatteutjevning ved beskatningsfrihet

Bø kommune i Vesterålen har i 2021 og 2022 redusert den kommunale formuesskattesatsen for å trekke til seg innbyggere med store formuer. Dette har aktualisert en debatt om utforming av skatteutjevningen ved utnyttelse av den formelle beskatningsfriheten i inntekts- og formuesskatten. Dersom skattesatsen varierer mellom kommuner, må utjevningen ta utgangspunkt i forskjeller i skattegrunnlag, ikke forskjeller i skatteinntekt som i dagens norske system. Det vil være urimelig at en kommune som har satt ned formuesskattesatsen skal få en økning i det inntektsutjevrende tilskuddet finansiert av andre kommuner. Utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet er tema for kapittel 6.

Det er to hovedmodeller for utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet, nemlig utjevning basert på normert eller egen skattesats. I Sverige, Danmark og Finland har kommunene full beskatningsfrihet i inntektsskatten fra personer, og utjevningen er basert på den gjennomsnittlige skattesatsen for alle kommuner. Dette er eksempel på en normert skattesats som er felles for alle kommuner. Fordelen ved å basere utjevningen på en normert skattesats er at tilskuddet er uavhengig av hvilken skattesats kommunen velger. Det kan imidlertid reises to innvendinger mot modellen. Den første innvendingen er at en styrking av skattegrunnlaget, for eksempel på grunn av en vellykket næringspolitikk som øker yrkesdeltakelsen og lønnsnivået, kan gi inntektsreduksjon når det tas hensyn til virkninger via skatteutjevningen. Den andre innvendingen er at inntektsøkningen som følge av økt skattesats ikke utjevnes. Kommuner med høyt skattegrunnlag vil få større inntektsøkning enn kommuner med lavt skattegrunnlag ved samme økning i skattesatsen.

Alternativet er å basere utjevningen på kommunens egen skattesats. Fordelen med en slik utforming er at inntektsøkningen som følge av økt skattesats utjevnes, mens ulempen er at skatteøkninger 'subsidiertes' i kommuner med svakt skattegrunnlag og 'beskattes' i kommuner med høyt skattegrunnlag. Dette kan bidra til for høyt skattenivå i kommuner med svakt skattegrunnlag og for lavt skattenivå i kommuner med høyt skattegrunnlag. Det er uheldig at kommunenes skatteinsentiver påvirkes av skatteutjevningen.

I den norske konteksten, hvor kommunene har beskatningsfrihet i eiendomsskatten, kan utjevning basert på egen skattesats påvirke skattesammensetningen på en uheldig måte. Kommuner med høye skattegrunnlag på inntekt, formue og eiendom kan oppnå en gevinst (lavere bidrag til utjevningen) ved å vri skattefinansieringen bort fra inntekt og formue og over mot eiendomsskatt (som ikke utjevnes). Kommuner med lave skattegrunnlag vil tjene på å

gjøre det motsatte, dvs. å vri beskatningen fra eiendomsskatt og mot inntekts- og formuesskatt. Dette tilsier at den norske skatteutjevningen bør baseres på normerte skattesatser dersom kommunene utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten. Samme modell er valgt i de andre nordiske land.

Økt utnyttelse av den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen vil kunne få konsekvenser for måten kommunene tilføres skatteinntekter på. I dagens system består kommunenes bokførte skatteinntekter av beløp fra ulike inntekts- eller skatteår og det skilles ikke mellom forskuddsskatt på inntekt og formue. Skattevedtakene gjelder inntektsåret og, dersom kommunene velger ulike skattesatser, vil det være en fordel om skattetilførselen også følger skatteåret. En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet, utredet i 1995 en alternativ modell hvor kommunene tilføres skatteinntekter forskuddsvis med grunnlag i anslag på utliknet skatt, og med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger. Liknende modeller benyttes i Sverige og Danmark hvor det er kommunal beskatningsfrihet. Etter vår vurdering bør denne modellen vurderes innført dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen. Etter overføringen av ansvaret for skatteinnkrevningen fra kommunene til staten i 2020, vil ikke valg av tilførselsmodell påvirke insentivene til effektiv skatteinnkreving.



## **2 LOKAL FORANKRING AV KOMMUNENES SKATTEINNTEKTER**

### **2.1 Innledning**

Kommuner er politiske organer med ansvar for deler av det offentlige tjenestetilbud, regulering og stedsutvikling. Lokaldemokratiet innebærer at befolkningen får innflytelse på offentlig oppgaveløsning innen sitt område. Det kommunale ansvar medfører også sikring av finansieringen av sine oppgaver. Med lokalt forankret finansiering må kommunen avveie nytte og kostnader for innbyggerne av de oppgaver som løses. Utgangspunktet i teorien er at kommunenes utgifter finansieres med lokal skatter og avgifter og selv bestemmer omfanget av disse. Argumentet for statlige overføringer mellom kommunene er nasjonale fordelingshensyn – skattegrunnlaget og utgiftsbehovet for tjenestene varierer. I tillegg kan nasjonale styringshensyn tilsi regulering av både utforming av skatter/ avgifter og omfang. Den faktiske finansieringen med hensyn til finansieringskilder og lokal frihet er et kompromiss mellom ulike hensyn.

### **2.2 Samlet kommuneopplegg – oppgaver og finansiering**

Standard forståelse av kommunefinansiering i litteraturen om fiskal føderalisme er basert på klassiske tekster av Musgrave (1959) og Oates (1972). Musgrave introduserte skillet mellom tre hovedoppgaver for offentlig forvaltning – stabilisering, fordeling og effektivitet. Offentlig sektor betraktes som velferdsmaksimerende og diskusjonen handler om hvordan oppgaver fordeles mellom lokalt og sentralt nivå. Musgrave anbefaler at politikk for stabilisering og fordeling ivaretas på sentralt nivå, mens effektivitet tilsier desentralisering. Oates utviklet betingelsene for desentralisering videre og anbefaler at lokale kollektive goder er ansvar på lokalt nivå. Desentraliseringsteoremet viser at sentralisert ansvar for lokale kollektive goder gir velferdstap. I tilknytning til dette kan desentralisering sikre bedre representasjon av lokale preferanser og tydeligere ansvar for tilbudet.

Desentralisering av ansvar og finansiering for lokale kollektive goder er godt faglig forankret, men i norsk kontekst er det en utfordring at kommunene i tillegg har ansvar for mange nasjonale velferdstjenester. Gitt at nasjonale velferdstjenester innen blant annet helse, eldreomsorg og utdanning er et offentlig ansvar, er det gode argumenter for desentralisering av ansvar og finansiering som krever lokale tilpasninger av disse tjenestene. Det innebærer at omfang og utforming av mange tjenester har fordelingspolitiske implikasjoner. Det påvirker igjen statens regulering av kommunale tjenester og løfter fram fordeling/ likhet som et viktig element i

vurderingen av kommunefinansiering. Sentrale myndigheter vil søke å realisere nasjonale mål for omfang og fordeling av slike tjenester (mellom individer og kommuner). Statens opplegg for styring og finansiering vil legge føringer på desentralisering og lokalt ansvar og vurdering av finansieringsmodeller.

### **2.3 Skattefinansiering**

Det foreligger en omfattende litteratur om skattenes fordeling mellom nivåene i offentlig sektor (tax assignment). McLure (1998, 2001) gir en autoritativ oppsummering. Nyere oversikter er skrevet av Bahl og Skyen (2011), Bordignon og Ambrosanio (2015), Liberati (2011) og Martinez-Vazquez (2008). Litteraturen baserer seg stort sett på Musgrave-Oates modellen og forutsetningen om at lokale kollektive goder er kommunalt ansvar, også omtalt som ‘førstegenerasjons’ fiskal føderalisme. Det fundamentale argument er nyttebeskatning – skatter som er koblet til nytten innbyggerne har av et lokalt kollektivt gode. Hines (2000) klargjør forståelsen av nyttebeskatning (benefit taxation). Argumentet er relatert til overordnet litteratur om demokrati og beskatning, om velgernes forhold til det fiskale system – å skape en relasjon mellom utgifter og skatter som sikrer balansering av nytte mot kostnader. I tillegg til vektlegging av brukerbetaling er nyttebeskatning knyttet til eiendomsskatt og mest diskutert relatert til finansieringen av skoledistriktene i USA (Chingos 2017, Skinner 2019).

Det vesentligste kravet til lokal beskatning er at den genererer tilstrekkelig med inntekter til å finansiere tjenestene. Siden nyttebeskatning, både eiendomsskatt og brukerbetaling, har begrenset potensiale som inntektsgrunnlag for kommunene, vurderer litteraturen videre kriterier for generelle skatter. Kommunene bør søke skatter for å finansiere lokale tjenester hvor det er vanskelig å identifisere individuell nytte. Gode lokale skatter bør så langt som mulig oppfylle følgende kriterier:

- Stort proveny
- Kobling mellom nytte og skattebetaling
- Jevn fordeling
- Lite konjunkturutsatt
- Lav mobilitet

Lokale skatter bør gi betydelig proveny slik at finansieringen er forankret i det lokale skattegrunnlaget slik at kommunene ikke blir for avhengige av statlige overføringer. En annen viktig egenskap ved lokal skattefinansiering er å skape en kobling mellom de som finansierer

tjenestene og de som har glede av dem. Det er ønskelig at så mange som mulig av de som har glede av tjenestene bidrar til skattefinansieringen. Dette kriteriet omtales også som residensprinsippet. De fleste kommunale tjenester er rettet mot kommunens innbyggere og næringsliv, men også turister og eiere av fritidsboliger kan ha glede av for eksempel kulturtilbudet i kommunen.

Geografiske forskjeller i størrelsen på skattegrunnlaget (per innbygger) betyr forskjeller i hvor mye inntekt kommunene får ut av skatten og derved forskjell i muligheten til å finansiere tjenestetilbud. Den geografiske variasjon kan variere mellom ulike typer skatter. Forskjeller øker behovet for omfattende inntektsutjevning mellom kommunene og derved større avhengighet av overføringer. Sterkt omfordelende (eller progressive) skatter vil ha en tendens til å variere mye mellom kommuner, og bør være statlige.

Kommunale skatter skal gi langsiktig og stabil finansiering av kommunale tjenester. Det er ønskelig å unngå skatter som varierer sterkt avhengig av konjunktursituasjon og arbeidsledighet. Ustabilitet vil øke behovet for ordninger som kan utjevne inntektene over tid, og stabiliseringspolitikk bør være et statlig ansvar.

Mobilt skattegrunnlag betyr at det kan flyttes over kommunegrensene. Både individuell inntekt, bedriftsinntekt, vare/ tjeneste-omsetning og finansiell formue kan flyttes geografisk. Eiendom er stort sett bofast, i hvert fall på kort sikt. Mobile skattegrunnlag kan stimulere skattekonkurranse hvor kommuner søker å påvirke skattegrunnlaget ved å sette ned skattesatsen.

Som diskutert ovenfor har ulike skatter ulike egenskaper i forhold til egnethet for desentralisering. Gitt en slik vurdering av ulike skatter som egner seg for desentralisering kan design av hver skatt gjøres på mange måter. For det første må det klargjøres hvem som definerer skattegrunnlaget. For det andre må ett nivå ha bestemmelsen over skattesatser. For det tredje må ett nivå administrere skatten, spesielt ordning av skatteinnkrevingen. Detaljer i utformingen på disse punkter kan påvirke hvordan ansvaret for hver skatt ordnes.

Diskusjonen overfor antar at ett nivå har ansvar for en skatt. Men det er fullt mulig med skattedeling, altså at inntektene fra en skatt fordeles på flere nivå. Og sentrale myndigheter kan regulere utformingen av lokale skatter. Dette er vanlig for å unngå et komplisert skattesystem som varierer utover landet. Reguleringene kan legge begrensninger på utnyttelsen av den

enkelte skatt, som maksimalskattesatser. Skattedeling åpner for insentiver til spill mellom nivåene innen det offentlige.

I prinsippet kan staten gjennom andre deler av finansieringssystemet motvirke effektene av kommunale skatter som ikke oppfyller kriteriene for gode lokale skatter. En svært ujevn fordeling av skattegrunnlaget kan for eksempel motvirkes av en ambisiøs skatteutjevning. En ambisiøs utjevning vil imidlertid svekke kommunenes insentiver til å utvikle det lokale inntektsgrunnlaget. Alternativt kan dårlige lokale skatter motvirkes ved at å ha en lav skatteandel, men det vil svekke den lokale forankringen av kommunenes finansiering og gjøre kommunene mer avhengige av statlige overføringer. Etter vårt syn er det bedre å starte med 'gode' skattegrunnlag enn å benytte andre deler av finansieringssystemet til å begrense uheldige virkninger av 'dårlige' skattegrunnlag. I kapittel 2.5 diskuterer vi empiriske analyser som dokumenterer positive effekter av lokal skattefinansiering.

#### **2.4 Politisk økonomi**

Denne grunnleggende forståelsen av lokal skattefinansiering er fortsatt gyldig, men i de siste tiår har oppmerksomheten vært mer rettet mot hvordan skatter fungerer tatt hensyn til det politiske beslutningssystemet. Oates (1999) karakteriserte tidlig denne litteraturen som 'andregenerasjons' fiskal føderalisme. Det er ikke en selvfølge at det politiske systemet forfølger maksimal velferd, både på grunn av svikt i det politiske systemet (som kortsiktighet og korrupsjon) og fordi mange interessegrupper vil søke å påvirke skattebeslutningene (rent seeking). 'Public Choice-skolen' utviklet forståelsen av hvordan det politiske systemet fungerer og påvirker vurderingen av offentlige oppgaver og finansiering. Det sentrale bidrag relevant her er Brennan og Buchanan (1980), som diskuterer implikasjoner for beskatning når politikere bruker skatter for å maksimere inntekt fra privat sektor. Hettich og Winer (2000) behandler insentiveffekter som kan være viktig i møtet mellom politikk og beskatning og analyserer politiske faktorer som påvirker hvilke lokale skatter som velges i praksis.

Når det gjelder kriteriene for gode lokale skatter er det først og fremst synet på skattekonkurransen som er forskjellig. I den tradisjonelle tilnærmingen bør man unngå skattekonkurransen ved å velge skatter med immobilt skattegrunnlag. Konkurransen om mobile skattebaser kan gi for lavt skattenivå. I politisk økonomi-tilnærmingen kan skattekonkurransen bidra til å redusere et skattenivå som allerede er 'for høyt' på grunn av politiske imperfeksjoner. Et annet moment er at de politiske aspekter tilsier synlige skatter hvor innbyggerne tydelig ser sitt skattebidrag til kommunen. Den tradisjonelle tilnærmingen vektlegger synlig kobling

mellom nytte og kostnad. Den politiske tilnærmingen tar i tillegg hensyn til at synlighet kan bidra til at velgerne kontrollerer de politiske beslutningsprosesser. Incentiveeffekter kan påvirke valg av skatter. Eiendomsskatten har gode incentiveeffekter på politiske myndigheter ved at en effektivt drevet kommune (lave kostnader, godt tjenestetilbud) virker positivt på eiendomsverdier og dermed inntekter fra eiendomsskatten.

Det er først og fremst synet på skattekonkurranse som skiller 'førstegenerasjons' og (deler av) 'andregenerasjons' fiskal føderalisme. I vurderingen av ulike kommunale skatter i kapittel 3 vil vi legge vekt på at det er ønskelig med lav mobilitet som begrenser skattekonkurranse. Det viktigste argumentet er at det vil være mer treffsikkert å styrke den lokale velgerkontrollen med andre virkemidler enn skattefinansieringen. Aktuelle virkemidler vil være å ha mest mulig åpne og transparente beslutningsprosesser i kommunene. Synlige lokale skatter kan bidra til dette, og tas derfor inn som kriterium i tillegg til kriteriene i kapittel 2.3

## **2.5 Lokale skatter, sentrale empiriske studier**

Internasjonalt er eiendomsskatten kjernen i et lokalt skattesystem. Øvrige skatter har mindre gode egenskaper, men er nødvendig på grunn av begrenset inntektspotensiale av eiendomsskatten. Empiriske studier har sett på hvilke faktorer det tas hensyn i design av sentralisering/ desentralisering i skattesystemet. Hettich og Winer (2000) tar utgangspunkt i politikk som strid mellom interessegrupper. De finner at sterke interessegrupper trekker i retning av kompliserte skattestrukturer og ulikheter i fradragsmuligheter. De finner også at rivalisering mellom nivåene i offentlig forvaltning om tilgang til midler påvirker utformingen, og særlig situasjoner med økonomisk sjokk gir muligheten til omfordeling av ansvar og utforming av spesialordninger.

Betydningen av synlighet av skatter har vært undersøkt av Bordignon mfl. (2017) med bruk av data fra Italia. De utnytter en reform som åpner for at kommunene kan ta inn en andel av en nasjonal skatt – en ny skattekilde med lite synlighet. Analysen viser at ordførere som står overfor gjenvalg i større grad utnytter den lite synlige skatten. Studien indikerer både eksistens av politiske imperfeksjoner (politikkerne bryr seg ikke bare om befolkningens preferanser for tjenestetilbudet) og at skattebeslutninger påvirkes av dem.

Internasjonalt er det søkelys på lokale skatters incentiveeffekter for kommunenes ressursbruk. Spesielt legges det vekt på eiendomsskattens incentiveeffekt fordi den kobler kommunens finansiering og tjenestetilbud til velgernes og kommunenes økonomi via boligmarkedet og boligpriser. Bedre kommunale tjenester gitt skatte- og avgiftsnivå vil gjøre kommunen mer

attraktiv og innflytting vil øke boligpriser som fungerer som skattegrunnlag for eiendomsskatten. Eiendomsskatten gir et insentiv til å gi bedre tjenester, som belønnes med høyere eiendomsskatte-inntekter. Glaeser (1996) og Hoxby (1999) er sentrale artikler som utleder og undersøker insentiveffekter.

#### *Betydningen av lokal skattefinansiering i Norge*

Borge og Rattsø (2008) undersøker eiendomsskattens betydning for kostnadsnivået i teknisk sektor. Den norske eiendomsskatten egner seg for analyse av insentiver fordi vi kan sammenligne kommuner med og uten (og med forskjellig) eiendomsskatt. Det er samtidig en metodeutfordring at kommunene selv velger hvordan de vil utnytte eiendomsskatten. Her håndteres dette ved bruk av 'matching', som sammenligner kommuner med og uten eiendomsskatt som har like forutsetninger ellers. Resultatene viser at kommuner med eiendomsskatt har lavere enhetskostnad for tekniske tjenester.

Fiva og Rønning (2007) studerer sammenhengen mellom eiendomsbeskatning og elevresultatene i grunnskolen. Her er tilsvarende metodeutfordringer for å avdekke en kausal sammenheng mellom eiendomsskatt og elevresultater. Det håndteres ved å utnytte bakenforliggende forhold som påvirker valg av eiendomsskatt - avgrensninger i eiendomsskatte-lovgivningen, historisk bystatus, og andel av bosettingen utenfor tettsted. Elevresultatene er beskrevet ved resultatene fra nasjonale prøver. Analysen finner at eiendomsskatt bidrar til bedre elevresultater.

Hvordan virker eiendomsskatten på kommunenes kostnadsnivå og elevresultater? En mulig forklaring kan kalles velgerkanalen. Eiendomsskatten er svært synlig for befolkningen og det er gjerne stor debatt lokalt om innføring/ avvikling og nivå på eiendomsskatten. Det kan stimulere velgernes interesse for hvordan kommunen bruker eiendomsskatten og kan fungere som et politisk press for lavere kostnader og bedre tjenester. En alternativ forklaring kan kalles disiplineringsmekanisme. Kommunens politiske og administrative ledelse vil med eiendomsskatt ha interesse av å redusere kostnader og forbedre tjenester fordi det gir kommunen større inntekter ved innflytting og økte boligpriser. De to studiene som diskuteres her har ikke klart å skille mellom de to kanaler.

*Lokale skatter og statlige overføringer*

En annen tilnærming til lokal beskatning legger vekt på betydningen av vertikal fiskal ubalanse – det vil si ubalanse mellom lokale skatteinntekter og driftsutgifter. Stor ubalanse følger når staten tilfører kommunene store inntekter for å fylle gapet mellom små lokale skatteinntekter og store utgifter. Betydningen av slik statsavhengighet eller overføringsavhengighet diskuteres i litteraturen, og Rodden mfl. (2003) gir oversikt over argumentene og har med landstudier inkludert Norge. I teorien antas det at høy overføringsavhengighet kan svekke ivaretagelse av budsjettbalansen lokalt og rette politisk oppmerksomhet mot relasjonen til staten mer enn innbyggerne. Det kan svekke insentivene for effektiv ressursbruk og insentivene for kommunal politikk som styrker skattegrunnlag og næringsutvikling.

Borge og Marcinko (2020) studerer sammenhengen mellom andel av kommunenes inntekter fra skatt og effektivitet i tjenesteproduksjonen. Effektiviteten er målt med en indeks basert på produksjon i de viktigste tjenestesektorene – barnehager, barnevern, helsetilbud, eldreomsorg, utdanning og kultur, pluss sosialhjelp (mottagere og nivå) relativt til utgifter. For å finne den kausale effekten av høy skatteandel utnytter analysen en endring i kommunefinansieringen på nasjonalt nivå. Det vises en klar positiv sammenheng mellom høyere skatteandel og effektiviteten i norske kommuner.

Statlige inntektsoverføringer til en kommune øker befolkningens totale inntekt. En vil derfor forvente at overføringer har samme effekt på kommunale utgifter som en økning i privat, opptjente inntekter. Det viser seg imidlertid at statlige overføringer har en sterkere effekt på de kommunale utgiftene enn private inntekter, noe som kan tolkes som et effektivitetstap ved statlig finansiering av kommunal virksomhet. Denne effekten tolkes i litteraturen som en ‘anomali’ fordi alle kommunale inntekter i bunn og grunn er innbyggernes inntekter (se for eksempel Inman 2008). Den internasjonale litteraturen gir klar støtte til ‘fluepapirhypotesen’, og det finnes også en rekke studier som søker kartlegge årsaker til denne effekten. Tovmo og Falch (2002) analyserer historiske data om norske kommuner (1934-35) i en periode med høy beskatningsfrihet. De finner støtte for hypotesen, og viser at effekten er sterkest i kommuner med høy grad av partifragmentering.

Så vidt vi vet finnes det ikke nyere studier basert på data om norske kommuner. Det er likevel slående at kommuner som mottar høye inntekter fra beskatning av naturressurser disponerer disse over kommunale budsjetter, og at nivået på inntekts- og formuesskatt ikke blir redusert.

En forklaring kan være at skattelettelser vil signalisere til offentligheten at kommunale tjenester kan leveres med god kvalitet også med et lavere kommunalt inntektsnivå. Dette kan på lengre sikt få konsekvenser for statlig politikk, blant annet for utformingen av inntektssystemet og/eller mulighetene for kommunal beskatning av naturressurser. Disse kommunene vil neppe være tjent med slike endringer.

#### *Skatt og insentiver til næringsutvikling*

Sammenhengen mellom kommunefinansiering og insentiver for næringsutvikling er studert i en rapport av Borge mfl. (2013) basert på intervju av lokalpolitikere og analyse av faktiske utgifter. Karakteristika ved den norske finansieringen som studeres er kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen, skatteandelen, og eiendomsskatten. Lav kompensasjonsgrad, høy skatteandel og eiendomsskatt ventes å stimulere lokale tiltak for kommunalt utviklingsarbeid for å skape arbeidsplasser. Spørreundersøkelsen ble rettet mot ordfører, varaordfører, rådmann og økonomisjef i 429 kommuner. Svarprosenten var 45 prosent. Ifølge svarene er ikke kompensasjonsgrad og eiendomsskatt av særlig betydning for holdninger til lokal næringspolitikk, men høy skatteandel bidrar til høyere prioritering av næringsrettede tiltak. Analysen av kommunenes faktiske utgifter på ulike tiltak har metodiske utfordringer og er basert på panelanalyse. Resultatene er noe avhengig av modellformulering, men hovedkonklusjonen er at det er vanskelig å påvise betydelige effekter av karakteristika ved finansieringen på innsatsen av næringspolitiske tiltak.

Vi er ikke kjent med empiriske analyser av skattefinansieringens insentiveffekter med hensyn til å utvikle det kommunale skattegrunnlaget i nordiske naboland, men det er et tema i debatten både i Sverige, Danmark og Finland. I Sverige har Riksrevisjonen (2020) gjort en vurdering av bekymringen for at systemet demper insentivene til å skape inntektsvekst i kommunene, men konkluderer med at det ikke er noe empirisk belegg for det.

Betydningen av mobilitet i skattegrunnlaget og annen skattekonkurranse har vært studert for norske forhold. Carlsen mfl. (2005) etablerte et mål på bedriftsmobilitet basert på geografiske forskjeller i lønnsomhet i ulike næringer. Næringer med høy mobilitet har liten geografisk forskjell i lønnsomhet. Et mål på mobiliteten for den enkelte kommune kan følgelig etableres ut fra sammensetningen av næringer. Analysen viser en negativ sammenheng mellom graden av mobilitet i kommunen og avgiftsnivået for tekniske tjenester.

Fiva og Rattsø (2007) studerer spørsmålet om hva som har skapt variasjonen i eiendomsbeskatning mellom kommuner. Valget om å ha eiendomsskatt er analysert i en modell



for målestokk-konkurransen mellom kommuner. Målestokk-konkurransen betyr at kommunene sammenlikner seg med nabokommunene ved utforming av eiendomsskatten. Det konkluderes med at målestokk-konkurransen har hatt betydning for det geografiske mønsteret i bruk av eiendomsskatt. Det tas hensyn til både økonomiske og politiske karakteristika i kommunene, og det sentrale resultatet er at det er mer sannsynlig at en kommune innfører eiendomsskatt dersom nabokommunene har eiendomsskatt.

## 2.6 Skatt og lokaldemokrati

Hvorvidt man høster gevinstene ved et lokalt selvstyre avhenger av lokaldemokratiet, hvorvidt befolkningens preferanser kommer til uttrykk i kommunens prioriteringer. En viktig hypotese i litteraturen er at beskatning ansporer velgerne til å stille myndighetene til ansvar.<sup>3</sup> Inntektsoverføringer fra staten og inntekter fra naturressurser antas å gi svakere velgerkontroll. Derfor vil skattefinansiering bidra til et bedre tjenestetilbud enn statlige overføringer og inntekter fra naturressurser. Studier av lokalforvaltningen blant annet i Brasil gir empirisk støtte til dette (Caselli og Michaels 2013, Gadenne 2017, Weigel 2020).

Det er flere grunner til å forvente en sammenheng mellom beskatning og valgdeltakelse (se oversikt i Broms 2021). For det første øker høyere beskatning velgernes motiv til å overvåke offentlig ressursbruk. Det står mer på spill når borgerne overlater en høyere andel av samfunnets inntekter til en offentlig myndighet. For det andre betyr skatt at velgerne blir bedre informert. Skatteregningen gir en påminnelse om betydningen av offentlig (og kommunal) sektor. For det tredje er beskatning essensielt i den ideologiske strid mellom de politiske partiene. Frihet til å beskatte innbyggerne vil derfor aksentuere politisk konflikt. Når partiene forfekter ulikt skattenivå, har det større betydning hvilket parti velgerne stemmer på.

Svenske studier belyser disse argumentene. Mörk og Nordin (2018) påviser at svenske velgere responderte på lokale skatteøkninger, men at reaksjonen var avhengig av preferanser. Velgere som foretrakk et lavt offentlig utgiftsnivå tenderte mot å stemme mot de sittende partier, mens velgere som ønsker et høyt nivå på offentlige utgiftene stemte i favør av de regjerende partiene.

Broms (2021) analyserer variasjon i skatteøkninger i svenske kommuner i perioden 1979 til 2018. Kommunevalgene holdes samtidig med valgene til Sveriges riksdag, landstingene og

---

<sup>3</sup> I en bredere sammenheng er det også en nær sammenheng mellom beskatning og utviklingen av det demokratiet. Konflikter knyttet til skatteøkninger har ledet til parlamentene har fått økt innflytelse på de offentlige budsjettene, og dette har ofte vært viktige skritt i utviklingen mot et fullverdig representativt demokrati (Ross 2004, Martin og Gaby 2018).

kommunene. Broms analyserer differansen i valgdeltakelse mellom kommunevalg, og tar hensyn til eventuelle felles trender ved å studere denne differansen fratrukket differansen i a) deltakelse i valgene til Riksdagen og b) deltakelse i valgene til landstingene. Broms analyserer så hvordan endringer i kommunenes skattenivå påvirker valgdeltakelse (målt ved denne 'dobbeltdifferansen'), og finner at økninger i skattenivået bidrar til en liten – men statistisk signifikant – økning i den kommunale valgdeltakelsen.

Det finnes ikke tilsvarende studier basert på nyere norske data. Dette har delvis sammenheng med at alle norske kommuner har benyttet de høyeste tillate satsene for inntekts- og formuesskatt siden 1970-tallet.

Mens skattefinansiering kan stimulere velgerkontroll kan høye lokale inntekter fra naturressurser lede til svekket velgerkontroll. Argumentet er at skatt på naturressurser betales av bedrifter og er lite synlige for velgerne. Dette er den såkalte 'naturressursforbannelsen'.

Fraværet av beskatning kan bety at elektoratet ikke evner å stille de sittende politiske ledere og partier til ansvar ('accountability'). En korrump maktelite kan dermed berike seg selv på bekostning av befolkningen. Korrupsjon leder også til ineffektiv bruk av offentlige ressurser (se eksempelvis Aidt 2003, Brollo mfl. 2013, Caselli og Michaels 2013).

Mange norske kommuner har betydelige inntekter fra naturressurser. Viktigst er eiendomsskatt, naturressursskatt, konsesjonsavgifter og konsesjonsinntekter fra vannkraftutbygging. Enkelte kommuner har også betydelige inntekter fra beskatning av anlegg i petroleumssektoren, vindkraft og fra oppdrettsvirksomhet. En studie av Andersen, Fiva og Natvik (2014) viser imidlertid at valgdeltakelsen øker når kommunene får økte inntekter gjennom vannkraftutbygging. På samme måte som ordinære skatteinntekter betyr inntekter fra vannkraftvirksomheten at det er mer som 'står på spill' for velgerne, og at de derfor møter opp på valgdagen.

Borge, Parmer og Torvik (2015) viser at høye kommunale inntekter som følge av vannkraftutbygging leder til lavere kostnadseffektivitet i kommunal tjenesteproduksjon. Dette indikerer at høy valgdeltakelse ikke er tilstrekkelig til å eliminere effektivitetstap. Studien tyder imidlertid på at det er de høye inntektene i seg selv, og ikke at de kommuner fra naturressurser, som forklarer effekten på effektivitet. I tråd med internasjonale studier (Paler 2013) viser Bruns og Himmler (2011) at god dekning av lokalaviser bidrar til høyere kostnadseffektivitet. En velinformert velgerskare bidrar til at inntekter fra naturressurser utnyttes mer effektivt.

Andersen og Sørensen (2021) analyserer effekter av vannkraftutbygging på lønn, inntekter og formue for ordførere. De finner at personer som går inn i ordførervervet har en betydelig økonomisk gevinst av dette, men at denne gevinsten ikke er høyere i vannkraftkommuner enn i øvrige kommuner. Tilsvarende gjelder for ordførers ektefelle. I tråd med Andersen, Fiva og Natvik (2014) og Bruns og Himmler (2011) tolkes dette som et resultat av informasjonstilgang. De institusjonelle rammene legger godt til rette for at borgerne har innsyn i kommunens virksomhet, blant annet i form av en gjennomgående god dekning av lokalaviser, en offentlighetslov som gir adgang til innsyn til kommunale dokumenter, og offentlig tilgjengelige skattelister. Høye kommunale inntekter ansporer innbyggerne til å søke mer aktivt etter informasjon, blant annet ved å ta hyppigere kontakter med lokalpolitikere og ansatte i kommunal administrasjon.

Et representativt demokrati innebærer delegering av beslutningsmakt fra borgerne til folkevalgte representanter. Et sentralt spørsmål er derfor om de offentlige organene vedtar skatter som er i tråd med hva velgerne – eller et flertall av velgerne – selv ville ha bestemt.

Det er ingen tradisjon for bindende folkeavstemninger i norske kommuner, men en rik erfaring med rådgivende folkeavstemninger. I perioden 1970-2016 ble det holdt 960 lokale folkeavstemninger, de fleste om målform, skjenking av alkohol og endringer i kommunestruktur. Et eksempel er spesielt relevant: Lødingen kommune avholdt rådgivende folkeavstemning om innføring av eiendomsskatt i 2013 (samtidig som Stortingsvalget). Et klart flertall – 77 prosent - av de avgitte stemmene i Lødingen sa nei til eiendomsskatt. Resultatet er interessant fordi det indikerer at det er politiske imperfeksjoner på kommunalt nivå. Velgerne ønsker ikke eiendomsskatt når de blir spurt gjennom folkeavstemning. En mer generell tolkning er at velgerne er mer 'fiskalt konservative' enn politikerne og ønsker et lavere skattenivå.

En rekke studier har analysert skatte- og utgiftspolitik i kommuner med (ulike former for) direkte demokrati. Disse er i hovedsak basert på data om subnasjonale enheter i USA og Sveits, land som har lange tradisjoner og mye erfaring med direkte demokrati. Med direkte demokrati menes i hovedsak at det representative demokrati er supplert med ordninger der borgerne har rett til å fremme forslag som avgjøres endelig ved folkeavstemning,<sup>4</sup> eller at bestemte politisk initiativ må avgjøres endelig ved en folkeavstemning. Matsusaka (2018) gir oversikt over

---

<sup>4</sup> Kommuneloven gir innbyggerne i kommunen rett til å fremme forslag som gjelder kommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter å ta stilling til forslaget hvis det er tilstrekkelig mange som står bak initiativet. Kommunestyret har ingen plikt til å avholde folkeavstemning om initiativet.

effekter av slike systemer. Oversikten tyder på at krav om obligatoriske avstemninger om utgiftskrevende programmer reduserer nivået på offentlige utgifter. Initiativrett synes å redusere offentlige utgifter i amerikanske delstater og sveitsiske kantoner, men å øke utgiftsnivået i større byer. Også en studie basert på data om kommuner i Bayern (Tyskland) indikerer at initiativrett kan lede til høyere skattesatser og offentlige utgifter (Asatryan mfl. 2017).

## **2.7 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi gitt en kunnskapsoversikt over begrunnelser for lokal skattefinansiering, kriterier for gode lokale skatter og betydningen av lokale skatter for lokaldemokratiet. Gode lokale skatter bør gi et betydelig proveny, være jevnt fordelt mellom kommuner, være lite konjunkturutsatt, være lite mobile, gi en god kobling mellom nytte og skattefinansiering og være synlige. I kapittel 3 vil vi vurdere ulike skatter i forhold til disse kriteriene.

Norske empiriske studier viser at lokal skattefinansiering kan ha gunstige effekter på ressursbruken i kommunene. To analyser (Borge og Rattsø 2008, Fiva og Rønning 2008) viser at kommuner med eiendomsskatt har henholdsvis lavere enhetskostnader i teknisk sektor og bedre elevprestasjoner. Borge og Marchinko (2020) dokumenter at økt skatteandel øker effektiviteten. Alle tre studier argumenterer for at effektene kan gis en kausal tolkning. I de nordiske land er det uttrykt bekymring for at skatteutjevningen svekker kommunenes insentiver til næringsutvikling, men eksisterende empiriske studier finner liten støtte til denne hypotesen.

Lokal skattefinansiering kan også ha betydning for velgerkontroll og valgdeltakelse. Norske kommuner har de siste 40 årene ikke utnyttet den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten, og vi kjenner heller ikke til empiriske analyser av betydningen av forskjeller i utnyttelse av eiendomsskatten for valgdeltakelse. Nyere svenske empiriske analyser viser imidlertid at skatteøkninger påvirker valg av parti og valgdeltakelse. Velgere som foretrekker høye offentlige utgifter stemmer i større grad på partier som har økt skattene, mens velgere som foretrekker lave offentlige utgifter stemmer på opposisjonspartiene.

## **3 VURDERING AV ULIKE KOMMUNALE SKATTER**

### **3.1 Innledning**

I dette kapitlet vurderer vi skatt på inntekt, formue og bolig- og fritidseiendommer opp mot kriterier for lokale skatter. Den siste større omleggingen av kommunenes skattefinansiering som kom i etterkant av Rattsø-utvalgets andre delutredning (NOU 1997: 8), var basert på tilsvarende vurdering. Da ble selskapsskatten avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt. De viktigste begrunnelsene var at selskapsskatten var ujevnt fordelt, konjunkturfølsom og svært mobil mellom kommuner. Avvikling av selskapsskatten som lokal skatt innebar også en vesentlig skatteadministrativ forenkling ved at selskaper med virksomhet i flere kommuner ikke lenger behøvde å fordele overskuddet mellom virksomheter i ulike kommuner.

Vi beskriver først skatt på inntekt, formue og bolig- og fritidseiendommer i kapittel 3.2, før de tre skattene vurderes opp mot proveny (kapittel 3.3), fordeling mellom kommuner (kapittel 3.4), konjunkturfølsomhet (kapittel 3.5), mobilitet (kapittel 3.6), residensprinsippet (kapittel 3.7) og synlighet (kapittel 3.8). Siden analysene av fordeling og stabilitet benytter data fra gammel kommunestruktur, undersøker vi i kapittel 3.9 om konklusjonene også gjelder i den nye kommunestrukturen. I kapittel 3.10 analyserer vi en alternativ utforming av inntektsskattegrunnlaget basert på lønnsinntekter. Én mulig politikimplikasjon av analysene i dette kapitlet er å ta formue ut av skattegrunnlaget for kommunene. Fordelingsmessige konsekvenser av et slikt forslag diskuteres i kapittel 3.11. Kapittel 3.12 oppsummerer.

### **3.2 Skatt på inntekt, formue og eiendom**

Norske kommuners skatteinntekter består av i hovedsak inntekts- og formuesskatt fra personer og eiendomsskatt fra personer og næringsliv. I tillegg mottar kommunene naturressursskatt på kraftproduksjon, konsesjonskraftinntekter og utbetalinger fra havbruksfondet. I dette kapitlet vurderer vi skatt på inntekt, formue og eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom opp mot kriteriene for lokale skatter. Eiendomsskatt på næringseiendom, naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og utbetalinger fra havbruksfondet analyseres i kapittel 4.

Inntekts- og formuesskatt fra personer er en del av et nasjonalt skattesystem der skattegrunnlaget er definert av statlige myndigheter. Skattegrunnlagene er henholdsvis alminnelig inntekt og netto formue. Inntektsskatten deles mellom kommunene, fylkeskommunene og staten, mens formuesskatten deles mellom kommunene og staten.

Stortinget vedtar i forbindelse med de årlige budsjettbehandlingene maksimalskattesatser i inntekts- og formuesskatten for kommuner og fylkeskommuner. Samlet skatt på alminnelig inntekt er 22 prosent, og skattesatsene var i 2021 henholdsvis 12,15 prosent for kommunene, 2,7 prosent for fylkeskommunene og 7,15 prosent for staten. I tiltakssonen i Troms og Finnmark er skattesatsen til staten 3,65 prosent. Samlet skatt på formue er 0,85 prosent, hvorav 0,7 prosent tilfaller kommunene og 0,15 prosent staten.

Inntekt (før fradrag) kan deles i yrkesinntekter, skattepliktige overføringer og kapitalinntekter. Yrkesinntekter (hovedsakelig lønn) er den største komponenten og utgjorde 70 prosent i 2019. Skattepliktige overføringer som blant annet omfatter pensjoner, arbeidsavklaringspenger, sykepenger og dagpenger ved arbeidsledighet, utgjorde 25 prosent. Kapitalinntekter som omfatter blant aksjeutbytte og renteinntekter utgjorde 5 prosent. Disse andelene var nokså stabile i perioden 2010-2019.

Alminnelig inntekt er inntekt etter fradrag. Fradragene omfatter blant annet minstefradrag, renteutgifter, tap ved salg av verdipapirer, foreldrefradrag og fagforeningskontingent. I 2019 utgjorde fradragene 25 prosent av inntekt før fradrag. Andelen har vært synkende siden 2010 da fradragene utgjorde nærmere 28 prosent inntektene. Minstefradrag og renteutgifter var de største fradragspostene i 2019, og utgjorde henholdsvis 65 prosent og 21 prosent.

Utviklingen i inntektsskattegrunnet over tid påvirkes av utviklingen i lønn og sysselsetting, verdiutviklingen på aksjer og andre verdipapirer, samt gjelds- og renteutvikling. Variasjonen mellom kommuner har sammenheng med regional variasjon i lønn, yrkesdeltakelse, eksponering i verdipapirmarkedene, samt ulikt gjeldsnivå og dermed ulikt fradrag for renteutgifter.

Grunnet for formuesskatten er netto formue etter bunnfradrag for personlige skattytere. Formue omfatter både real- og finansformue. Eksempler på realformue er boliger og fritidsboliger, mens eksempler på finansformue er bankinnskudd, aksjer og andre verdipapirer. Gjeld kommer til fradrag og bidrar til lavere formue. Utviklingen i formue over tid avhenger blant annet av prisutviklingen på boliger, utviklingen i bankinnskudd, verdiutviklingen i aksjemarkedene og gjeldsutviklingen. Variasjonen mellom kommuner har sammenheng med regional variasjon i boligpriser, bankinnskudd, eksponering i verdipapirmarkedene og gjeldsnivå.

Det er innført såkalte verdsettingsrabatter på enkelte formuesobjekter. Verdsettingsrabatter vil si at formuesobjektene verdsettes lavere enn (antatt) markedsverdi. I 2021 er rabatten for primærboliger 75 prosent, sekundærboliger 10 prosent og aksjer og driftsmidler (såkalt arbeidende kapital) 45 prosent. Verdsettingsrabatten for sekundærboliger er redusert over tid, mens rabatten for aksjer og driftsmidler har økt over tid. Fra netto formue gis det videre et bunnfradrag. Bunnfradraget har vokst over tid da det i 2010 var 470.000 kroner, mens det i 2021 er 1,5 millioner kroner.

De siste 40 årene har samtlige kommuner benyttet maksimalskattesatsene på inntekt og formue, men kommunene har anledning til å vedta lavere inntekts- og formuesskatter enn maksimumssatsene. I 2021 og 2022 har Bø kommune i Vesterålen valgt en lavere formuesskattesats enn maksimum. Formålet er å trekke til seg velstående innbyggere med høy formue og inntekt, som igjen skal stimulere til lokale investeringer og verdiskaping. Det vises til kapittel 3.6 for analyse av mobilitet og kapittel 6 for drøfting av utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet.

Eiendomsskatten er en ren kommunal skatt som ikke deles med andre forvaltningsnivåer. Eiendomsskatt omfatter all eiendom i kommunen, dvs. boliger, fritidsboliger og næringseiendom. I motsetning til inntekts- og formuesskatten, har kommunene stor frihet i beskatningen av eiendom. De kan blant annet bestemme hvilke typer eiendom som skal beskattes (boliger, fritidsboliger og ulike typer næringseiendom), skattesats, eventuelt fritak for nye boliger, om det skal være bunnfradrag eller ikke for boliger og fritidsboliger, og eventuell størrelse på bunnfradraget. I tillegg kan kommunene velge takseringsmetode for boligeiendommer, enten egen taksering eller Skatteetatens modell for verdsetting av boliger ved beregning av formuesskatt.

Kommunene kan velge eiendomsskattesats innenfor et intervall. Hvis kommunen innfører eiendomsskatt, er minimumssatsen 1 promille. Høyeste tillatte sats i 2021 er 4 promille for bolig og fritidsbolig og 7 promille for næringseiendom. Stortinget har begrenset kommunenes frihet i eiendomsskattesatsen ved å redusere høyeste eiendomsskattesats på bolig og fritidsbolig fra 7 til 4 promille. Den viktigste begrunnelsen har vært at eiendomsskatten er en skatt som må betales selv om inntekten er lav.

**Tabell 3.1 Alminnelig inntekt og utliknet formuesskatt per innbygger og boligverdier per innbygger, alle kommuner, kroner per innbygger, veide gjennomsnitt, 2010-2019**

År	Alminnelig inntekt per innbygger	Utliknet kommunal formuesskatt per innbygger	Boligverdier per innbygger
2010	205 188	1 596	817 943
2011	217 105	1 649	886 508
2012	227 022	1 702	972 212
2013	235 557	1 771	1 009 126
2014	244 446	1 877	1 034 956
2015	261 160	2 058	1 112 533
2016	263 831	2 220	1 204 982
2017	270 082	2 415	1 283 819
2018	280 020	2 435	1 306 827
2019	291 228	2 567	-

Kilde: SSB.

Tabell 3.1 er basert på selvangivelsesstatistikk fra Skatteetaten som vi har lastet ned fra nettsidene til Statistisk sentralbyrå. Den viser utviklingen i alminnelig inntekt per innbygger og formuesskatteinntekt per innbygger i årene 2010-2019. Hovedårsaken til at vi fokuserer på skattegrunnlag for inntektsskatten og skatteinntekter for formuesskatten er det betydelige bunnfradraget i formuesskatten. Samtidig har den kommunale skattesatsen på formue vært uendret i perioden. Fordelingen av utliknet formuesskatt vil derfor gi et bedre bilde av 'skattekapasiteten', både over tid og mellom kommuner. For alminnelig inntekt og formue er skattyterne tilordnet bostedskommunen. For personer som eier fast eiendom i andre kommuner enn bostedskommunen, for eksempel hytter, vil deler av formuesskatten tilfalle kommunen hvor eiendommen er lokalisert. Det antas at dette ikke har vesentlig betydning for fordelings- og stabilitetsanalysene.

Tabell 3.1 rapporterer også boligverdier per innbygger. Eiendommer er definert som primær- og sekundærbolig og er verdsatt til markedspris i henhold til Skatteetatens modell. Den enkelte eiendom er tilordnet kommunen hvor eiendommer er lokalisert. Fritidsboliger og våningshus omfattes ikke av statistikken. Gitt at ikke alle kommuner har innført eiendomsskatt, er dette det beste tallgrunnlaget for eiendomsskattegrunnlaget i kommunene, men har den begrensningen at fritidsboliger og våningshus ikke inngår.

Det framgår av tabell 3.1 at alminnelig inntekt per innbygger i gjennomsnitt økte med 4,0 prosent per år i perioden 2010-2019 (nominelt), mens årlig vekst i utliknet formuesskatt per innbygger var 5,4 prosent. For å få et inntrykk av fordelingen mellom utliknet skatt på alminnelig inntekt og formue, må vi ta hensyn til maksimalskattesatsen på alminnelig inntekt.



I 2019 var maksimalskattesatsen 11,55 prosent, noe som gir en utliknet skatt på alminnelig inntekt på om lag 33.600 kroner per innbygger,<sup>5</sup> eller om lag 13 ganger utliknet formuesskatt.

Boligverdiene har i perioden 2010-2018 økt med 5,8 prosent per år. Kommuner som benytter Skatteetatens formuesverdier som grunnlag for eiendomsskatten må sette takstverdien til 70 prosent av markedsverdi. Dersom vi legger til grunn at kommunene benytter en skattesats på 2 promille, ville dette gitt en eiendomsskatt på boligeiendommer på 1830 kroner per innbygger.<sup>6</sup>

### 3.3 Proveny

Kommunenes skatteinntekter må ses i sammenheng med de samlede inntektene. Kommunesektorens inntekter utgjorde 19,4 prosent av Fastlands-BNP i 2020. Dette var imidlertid et spesielt år på grunn av koronapandemien. Derfor er det bedre å ta utgangspunkt i tall for 2019 i vurderingen av hvor store inntekter de ulike skattene kan gi. I 2019 utgjorde kommunesektorens inntekter 18,6 prosent av Fastlands-BNP. I de senere årene har det vært en målsetting at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens inntekter.<sup>7</sup>

Utliknet skatt på alminnelig inntekt til kommunene utgjorde om lag 160 mrd. kroner i 2019, mens driftsinntektene utgjorde vel 480 mrd. kroner. Skatt på alminnelig inntekt utgjør dermed 33 prosent av kommunenes inntekter. Dersom vi legger til statens inntekt fra skatt på alminnelig inntekt, får vi et bedre bilde av hvilket potensiale inntektsskatten har som finansieringskilde for kommunene. Utliknet skatt på alminnelig inntekt for staten utgjorde i 2019 nærmere 110 mrd. kroner. Det betyr at skatt på alminnelig inntekt har potensial til å utgjøre om lag 55 prosent av kommunenes inntekter, noe som er en betydelig andel.<sup>8</sup>

Utliknet formuesskatt til kommunene utgjorde nærmere 14 mrd. kroner i 2019, noe som utgjør mindre enn 3 prosent av kommunenes inntekter. Selv om vi legger til statens inntekter på litt under 3 mrd. kroner, vil dagens utforming av formuesskatten bare kunne utgjøre om lag 3,5 prosent av kommunenes inntekter.

Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt utgjorde nærmere 15 mrd. kroner i 2019, og inntektene var nokså jevnt fordelt mellom bolig- og fritidseiendom og næringseiendom (se kapittel 4.2). De faktiske eiendomsskatteinntektene utgjør dermed vel 3 prosent av

---

<sup>5</sup> Det er da ikke tatt hensyn til personfradraget som trekkes fra alminnelig inntekt før skatten beregnes. I 2019 var personfradraget 56.550 kroner.

<sup>6</sup> Uten bunnfradrag og fritak for nye boliger.

<sup>7</sup> Kommunesektoren er kommuner og fylkeskommuner samlet.

<sup>8</sup> Statens skatt på alminnelig inntekt var 7,15 prosent i 2019.

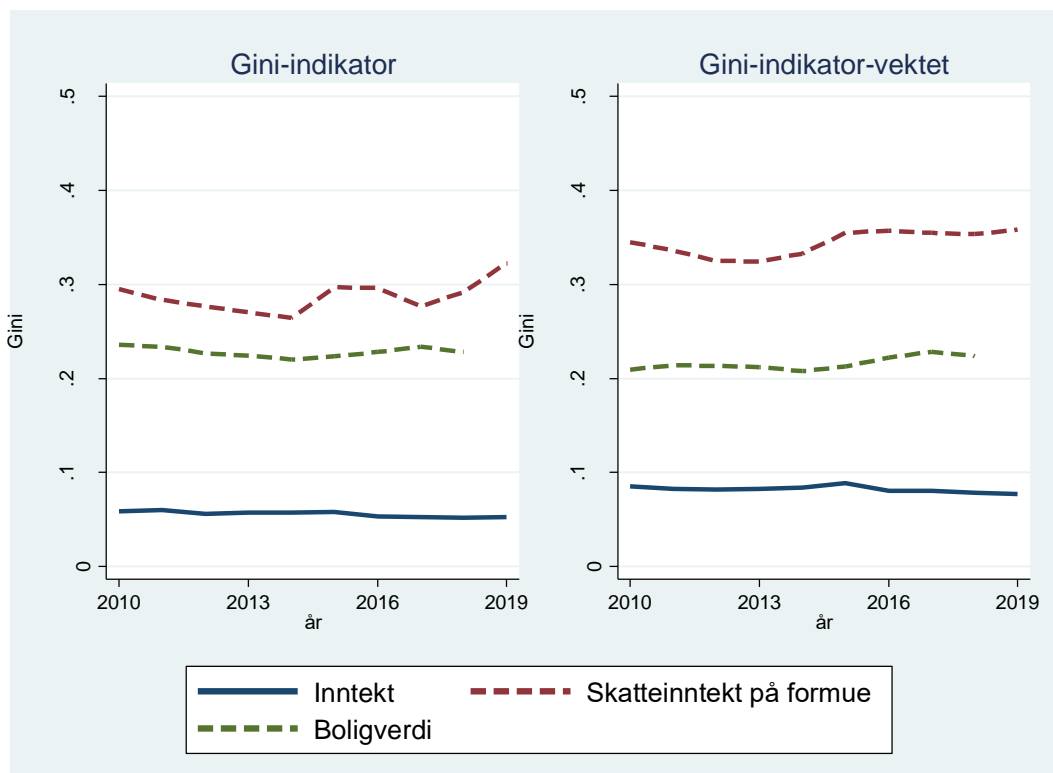
kommunenes inntekter. Eiendomsskatten utgjør om lag ½ prosent av BNP for Fastlands-Norge, mens den i andre land utgjør opp mot 3 prosent av BNP. Med samme størrelsesorden i Norge, vil eiendomsskatten kunne utgjøre opp mot 18 prosent av kommunenes inntekter.

Formuesskatt og eiendomsskatt vil altså ikke være tilstrekkelige til å opprettholde dagens skatteandel for kommunene. De må derfor suppleres med inntektsskatt for å gi kommunenes finansiering tilstrekkelig lokal forankring og unngå en økning i avhengigheten av statlige overføringer.

### **3.4 Fordeling**

Kommunenes samlede skattegrunnlag bør så langt som mulig være jevnt fordelt mellom kommunene. Vi benytter flere indikatorer for å beskrive fordelingen av skattegrunnlaget. En første indikator er Gini-koeffisienten som er et mål på ulikheten i skattegrunnlaget. Gini-koeffisienten varierer mellom 0 og 1. Desto nærmere Gini-koeffisienten er 1, desto mer ulikhet er det i skattegrunnlaget mellom kommunene. Motsatt vil en indikator nær 0 indikere en jevnere fordeling av skattegrunnlaget. I tillegg beregner vi en Gini-koeffisient som er vektet etter kommunenes innbyggertall, slik at folkerike kommuner får en høyere innflytelse enn kommuner med lavt innbyggertall. Styrken til Gini-koeffisienten er at det fanger opp hele inntektsfordelingen.

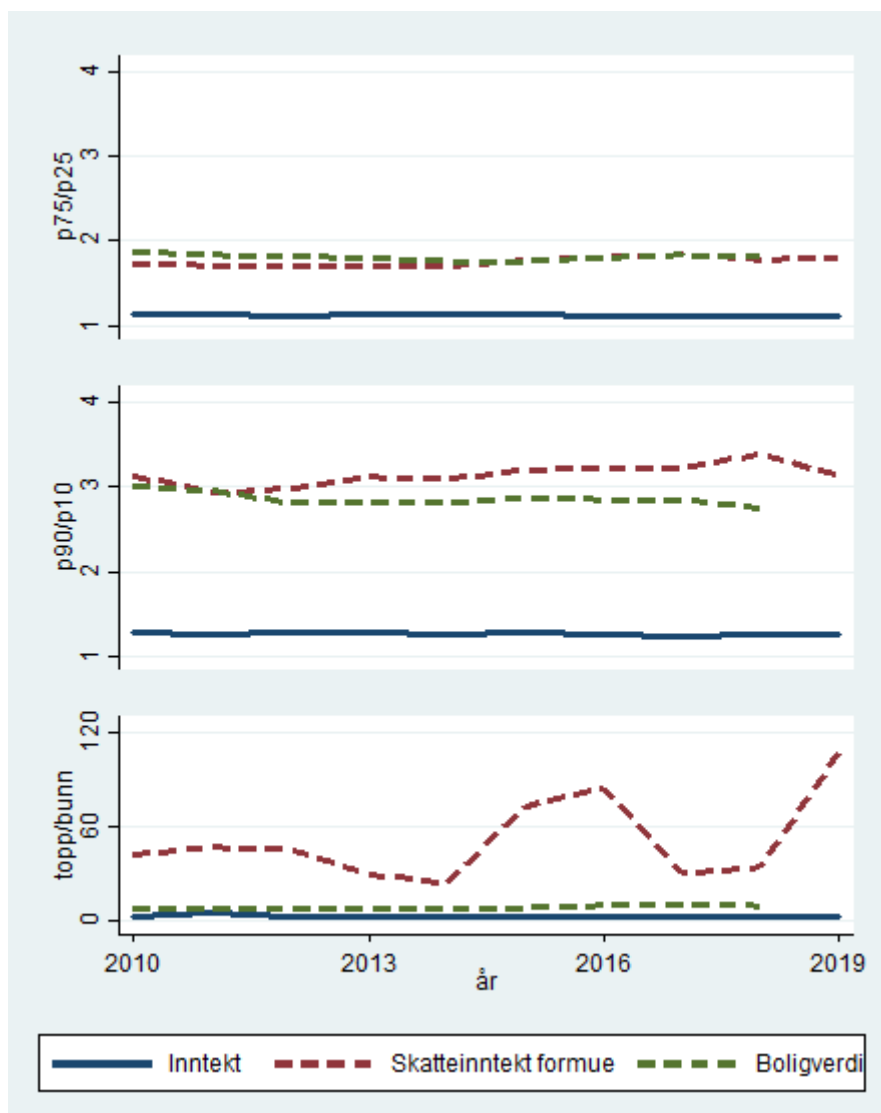
I tillegg til Gini-koeffisienten beregner vi også andre indikatorer for inntektsulikhet. Vi ser på forholdet mellom topp og bunn (Topp-bunn), forholdet mellom 90 og 10 prosent persentilene (P90/P10) og forholdet mellom tredje kvartil og første kvartil (P75/P25). Styrken til disse indikatorene er at de er lettere å tolke og at de bedre fanger de ytre delene av fordelingen enn Gini, men svakheten er at de er mer følsomme for ekstreme observasjoner.



Kilde: SSB.

### Figur 3.1 Gini-koeffisienter for alminnelig inntekt, utliknet formuesskatt og boligverdi, per innbygger, 2010-2019

Figur 3.1 viser veide og uveide Gini-koeffisienter for inntekt og formue i perioden 2010-2019 og for boligverdier i perioden 2010-2018. Det framgår at Gini-indikatoren er klart lavere for alminnelig inntekt enn for formue og boligverdier. Dette gjelder både for den uveide og veide Gini-indikatoren. I gjennomsnitt (over år, se tabell 3.2) er Gini-koeffisienten (uveid) for alminnelig inntekt 0,056, mens den for formue og boligverdi er henholdsvis 0,287 og 0,228. Målt ved Gini-koeffisienten er ulikheten i alminnelig inntekt blitt noe redusert over tid, mens ulikheten i boligverdier har økt. Det siste skyldes at prisveksten på boliger har vært høyest i områder som i utgangspunktet hadde et høyt prisnivå (Brovold og Abrahamsen 2022).



Kilde: SSB.

### Figur 3.2 Topp-bunn, P90/P10 og P75/P25 for alminnelig inntekt, utliknet formuesskatt og boligverdi, per innbygger, 2010-2019

I figur 3.2 viser vi de øvrige ulikhetsindikatorene. Som for Gini-koeffisientene, viser figuren at alminnelig inntekt er betydelig jevnere fordelt enn formue og boligverdier. I figur 3.2 kan det virke som at forholdet mellom topp og bunn er av om lag samme størrelsesorden for alminnelig inntekt og boligverdier, men fra tabell 3.2 framgår det forholdet mellom topp og bunn er tre-fire ganger høyere for boligverdier sammenliknet med alminnelig inntekt. For formue er det stor variasjon i forholdet mellom topp og bunn fra år til år. Det skyldes i stor grad Frøya kommune som hadde spesielt høye inntekter fra formuesskatt i 2015, 2016 og 2019.

**Tabell 3.2 Gini-koeffisienter, P75/P25, P90/P10 og Topp/Bunn for alminnelig inntekt, utliknet formuesskatt og boligverdi, per innbygger, 2010-2019**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Panel A: Alminnelig inntekt per innbygger</i>										
Gini (uveid)	0,059	0,060	0,056	0,057	0,057	0,058	0,053	0,052	0,052	0,053
Gini (veid)	0,085	0,082	0,082	0,083	0,084	0,089	0,081	0,081	0,079	0,077
P75/P25	1,14	1,13	1,13	1,13	1,13	1,13	1,11	1,12	1,11	1,12
P90/P10	1,29	1,27	1,27	1,27	1,26	1,27	1,25	1,24	1,25	1,25
Topp/Bunn	2,21	4,00	2,18	2,16	2,20	2,35	2,19	2,27	2,17	2,13
<i>Panel B: Utliknet formuesskatt per innbygger</i>										
Gini (uveid)	0,295	0,284	0,276	0,270	0,264	0,297	0,296	0,277	0,292	0,323
Gini (veid)	0,345	0,336	0,325	0,324	0,333	0,355	0,357	0,355	0,353	0,358
P75/P25	1,73	1,72	1,70	1,70	1,70	1,78	1,81	1,84	1,78	1,81
P90/P10	3,13	2,92	2,97	3,12	3,09	3,20	3,22	3,22	3,38	3,13
Topp/Bunn	41,89	46,28	45,10	29,45	22,95	72,96	84,13	29,81	33,72	107,60
<i>Panel C: Markedsverdi bolig per innbygger</i>										
Gini (uveid)	0,236	0,234	0,227	0,224	0,220	0,223	0,228	0,234	0,228	-
Gini (veid)	0,209	0,214	0,213	0,212	0,208	0,213	0,222	0,228	0,224	-
P75/P25	1,87	1,83	1,82	1,80	1,76	1,76	1,80	1,83	1,81	-
P90/P10	3,01	2,95	2,81	2,82	2,81	2,87	2,85	2,85	2,75	-
Topp/Bunn	7,50	7,71	7,43	7,51	7,29	7,60	9,12	9,52	8,95	-

Kilde: SSB.

Boligverdiene omfatter kun primær- og sekundærboliger, ikke fritidsboliger. Fordelingen av boligverdier påvirkes av dette. Det er imidlertid ikke opplagt om fordelingen mellom kommuner ville blitt jevnere eller skjevare. I mange hyttekommuner er boligprisene lave, noe som trekker i retning av en jevnere fordeling av boligverdier dersom fritidsboliger var omfattet av statistikken. I motsatt retning trekker at enkelte hyttekommuner har svært mange fritidsboliger, og disse kommunene kan få relativt høye boligverdier dersom statistikken også omfattet fritidsboliger. Uavhengig av håndteringen av fritidsboliger vil boligverdiene være langt mer ujevnt fordelt enn alminnelig inntekt og jevnere fordelt enn formue.

I en fersk studie rapporterer Aronsson og Wickström (2021) Gini-koeffisient og P90/P10 for ulike potensielle skattegrunnlag i svenske kommuner. De finner at Gini-koeffisienten for inntekt fra personer (utenom kapitalinntekter) er 0,050 og at P90/P10 er 1,23, altså i samme størrelsesorden som vi beregner. Videre finner de at boligverdier er mer ujevnt fordelt enn inntekt og at forskjellen er større enn i våre analyser.

#### *Kommunene gruppert etter innbyggertall og fylke*

Så langt har vi fokusert på summariske mål på inntektsulikhet for alle kommuner. Det er av interesse å supplere dette med å studere variasjonen mellom kommunegrupper. To vanlige inndelinger er å gruppere kommunene etter innbyggertall og fylke. Slike grupperinger gir et

bilde av hvordan skattegrunnlagene varierer mellom kommuner med ulikt innbyggertall og mellom ulike deler av landet.

**Tabell 3.3 Alminnelig inntekt og utliknet skatt på formue per innbygger og boligverdier per innbygger, veide gjennomsnitt hvor landsgjennomsnittet er normalisert til 1, kommunene gruppert etter innbyggertall**

	Alminnelig inntekt per innbygger 2019	Utlignet kommunal skatt på formue per innbygger 2019	Markedsverdi bolig per innbygger 2018
<1000	0,91	0,54	0,43
1000-2000	0,88	0,58	0,39
2000-5000	0,89	0,61	0,50
5000-10000	0,90	0,75	0,65
10000-20000	0,93	0,61	0,82
20000-50000	0,96	0,66	0,94
>50000	1,10	1,50	1,33
Alle kommuner	1,00	1,00	1,00

Kilde: SSB.

Tabell 3.3 viser skattegrunnlagene for kommunene gruppert etter innbyggertall. De minste kommunene (under 10.000 innbyggere) har et inntektsnivå om lag 10 prosent under landsgjennomsnittet, mens de største kommunene (over 50.000 innbyggere) har et inntektsnivå 10 prosent over landsgjennomsnittet. For formue og boligverdier er forskjellene større, og relativt til landsgjennomsnittet har de minste kommunene (under 5000 innbyggere) spesielt lave boligverdier. Det skyldes først og fremst lave boligpriser i små kommuner, men kan også ha sammenheng med at våningshus ikke er medregnet. Kommunene med over 50.000 innbyggere er den eneste gruppen som har formue og boligverdier over landsgjennomsnittet. Kommunene i denne gruppen har formueskatteinntekter 50 prosent over landsgjennomsnittet og boligverdier 30 prosent over landsgjennomsnittet. Dette skyldes store finansformuer og høye boligpriser.

Tabell 3.4 viser den regionale fordelingen av skattegrunnlagene. Det er en viktig observasjon at den regionale variasjonen er minst for alminnelig inntekt og størst for skatt på formue. Oslo og kommunene i Akershus er de eneste som ligger over landsgjennomsnittet på alle tre skattegrunnlag, men avstanden til landsgjennomsnittet er lavest for alminnelig inntekt. Personer i disse kommunene har et høyt inntektsnivå, store formuer og boliger med høy markedsverdi. Kommunene i Nord-Trøndelag, Finnmark, Hedmark, Oppland ligger godt under

landsgjennomsnittet på alle skattegrunnlagene, men avstanden til landsgjennomsnittet er minst for alminnelig inntekt.

**Tabell 3.4 Alminnelig inntekt og utliknet skatt på formue og boligverdier per innbygger, veide gjennomsnitt hvor landsgjennomsnittet er normalisert til 1, kommunene gruppert etter fylke (gammel fylkesinndeling)**

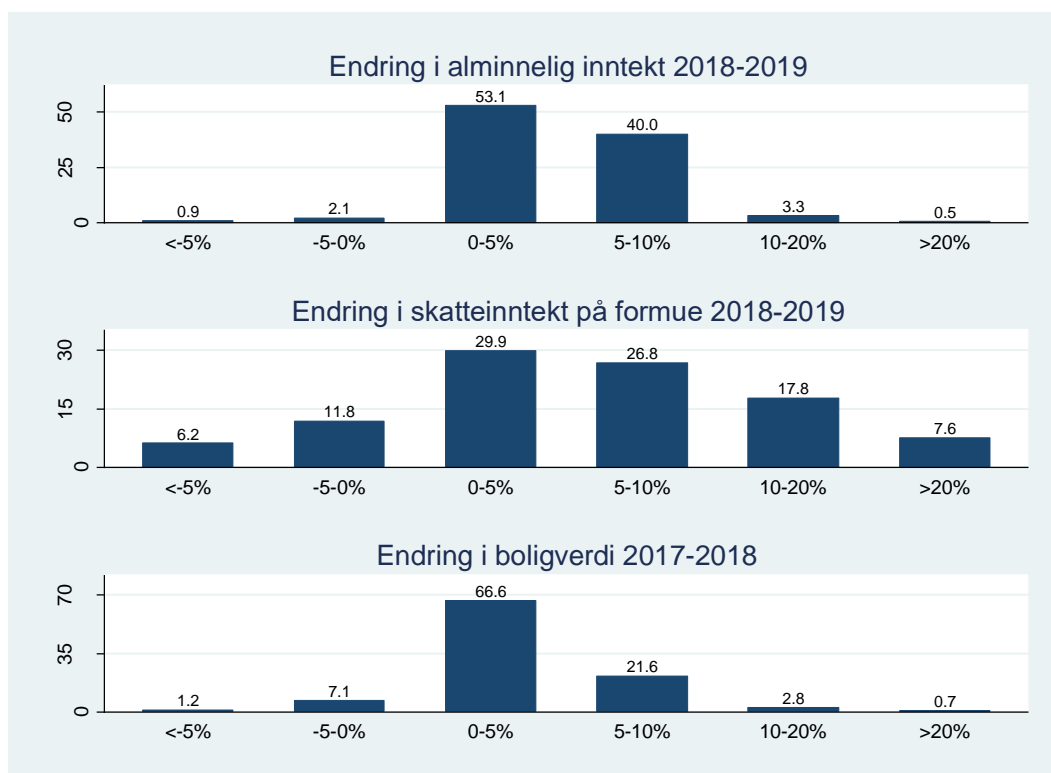
	Alminnelig inntekt per innbygger 2019	Utlignet skatt på formue per innbygger 2019	Markedsverdi bolig per innbygger 2018
Østfold	0,89	0,59	0,85
Akershus	1,14	1,41	1,38
Oslo	1,20	2,22	1,71
Hedmark	0,88	0,51	0,67
Oppland	0,89	0,59	0,64
Buskerud	0,99	0,84	0,94
Vestfold	0,95	0,74	0,94
Telemark	0,90	0,50	0,68
Aust-Agder	0,87	0,62	0,72
Vest-Agder	0,89	0,68	0,75
Rogaland	1,04	0,91	0,93
Hordaland	0,99	0,92	0,95
Sogn og Fjordane	0,93	0,75	0,62
Møre og Romsdal	0,94	0,74	0,72
Sør-Trøndelag	0,96	0,91	0,96
Nord-Trøndelag	0,86	0,47	0,60
Nordland	0,92	0,59	0,73
Troms	0,94	0,61	0,85
Finnmark	0,89	0,40	0,60
Alle kommuner	1,00	1,00	1,00

Kilde: SSB.

### 3.5 Konjunkturfølsomhet

Kommunenes tjenesteproduksjon bør være stabil eller ha en jevn vekst over tid. Gode skattegrunnlag bør derfor være lite konjunkturfølsomme. I dette kapitlet studerer vi hvordan den årlige veksten i skattegrunnlagene (målt per innbygger) varierer mellom kommuner. Vi ser på de to siste årene vi har data for, dvs. 2018-2019 for inntekt og formue og 2017-2018 for boligverdier. Spredningen illustreres med histogrammer, og en høy andel kommuner med 'midlere' årlig vekst betyr at mange kommuner har relativt lik utvikling i skattegrunnlaget. Skattegrunnlaget vil da være relativt lite konjunkturfølsomt. Omvendt, dersom histogrammene viser at mange kommuner har høy eller lav årlig vekst, betyr det større variasjon i utviklingen i skattegrunnlaget mellom kommuner. Skattegrunnlaget vil da være relativt konjunkturfølsomt.

Årlig vekst i skattegrunnlagene er vist i figur 3.3. Det framgår at boligverdier er minst konjunkturfølsomme og at formue er mest konjunkturfølsom. Alminnelig inntekt har en konjunkturfølsomhet mellom boligverdier og formue, men ligger nærmest boligverdier mht. konjunkturfølsomhet. Andelen kommuner med endring i skattegrunnlaget mellom 0 og 5 prosent er 69 prosent for boligverdier og 53 prosent for alminnelig inntekt, mens bare 30 prosent av kommunene havner i samme intervall for formue. En betydelig andel av kommunene (19 prosent) hadde nedgang i utliknet formuesskatt per innbygger, mens vel 25 prosent av kommunene hadde en økning på mer enn 10 prosent.



Kilde: SSB.

### Figur 3.3 Prosentvis endring i alminnelig inntekt, utliknet formuesskatt og boligverdi, per innbygger

Vi finner stort sett det samme bildet for hvert år i perioden. For et stort flertall av kommuner har veksten i gjennomsnittlig inntekt ligget mellom 0 og 5 prosent (sett bort fra året 2015 da veksten var sterkere). Spredningen mellom kommuner når det kommer til endringen i skatteinntekter på formue per innbygger er gjennomgående større enn for inntekt og boligverdier, og i alle år var det mange kommuner som hadde en endring (økning eller reduksjon) i utliknet formuesskatt per innbygger over 10 prosent.



Histogrammene i figur 3.3 og variasjonskoeffisientene i tabell 3.5 er tilsynelatende i motstrid til hverandre når det gjelder den innbyrdes rangeringen av alminnelig inntekt og boligverdier mht. konjunkturfølsomhet. Histogrammene indikerer at boligverdier er et mindre konjunkturfølsomt skattegrunnlag enn inntekt, mens variasjonskoeffisientene som i gjennomsnitt er lavere for alminnelig inntekt enn for boligverdier, peker i motsatt retning. Fra tabell 3.5 ser vi at gjennomsnittlig vekst i alminnelig inntekt er 4,9 prosent (fra 2018-2019), mens gjennomsnittlig vekst for boligverdier (fra 2017-2018) er 2,3 prosent. Dette tilsier at vi bør inkludere kommuner med vekst i alminnelig inntekt mellom 5 og 10 prosent. Andelen kommuner med vekst i alminnelig inntekt mellom 0 og 10 prosent øker da til 93 prosent. Dette er altså ikke et motsetningsforhold mellom de to analysene, og begge viser at alminnelig inntekt er mindre konjunkturfølsomt enn boligverdier. Både alminnelig inntekt og boligverdier er klart mindre konjunkturfølsomme enn formue.

**Tabell 3.5 Prosentvis endring i skattegrunnlagene, alle kommuner, 2011-2019**

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Panel A: Alminnelig inntekt per innbygger</i>									
Gjennomsnitt	7,3	4,6	3,6	3,8	6,0	2,3	2,8	4,2	4,9
Standardavvik	11,0	4,3	2,5	2,0	3,2	3,5	3,4	3,6	3,6
Minimum	-8,6	-68,5	-17,3	-6,5	-7,5	-13,0	-15,3	-9,9	-11,2
Maksimum	228,8	24,5	15,9	10,0	24,1	19,3	18,1	36,4	44,7
Variasjonskoeffisient	1,5	0,9	0,7	0,5	0,5	1,5	1,2	0,9	0,7
<i>Panel B: Utliknet formuesskatt per innbygger</i>									
Gjennomsnitt	6,6	6,3	3,7	3,7	6,0	5,9	8,4	4,0	8,8
Standardavvik	13,8	8,4	14,0	9,8	29,3	9,8	14,8	15,0	32,8
Minimum	-53,6	-22,0	-73,3	-60,3	-34,7	-37,5	-67,1	-50,4	-29,0
Maksimum	216,7	50,1	219,5	73,3	559,9	54,3	120,6	146,1	480,1
Variasjonskoeffisient	2,1	1,3	3,8	2,6	4,9	1,7	1,8	3,8	3,7
<i>Panel C: Boligverdi per innbygger</i>									
Gjennomsnitt	7,9	10,7	4,1	3,6	5,9	6,4	4,9	3,3	.
Standardavvik	3,2	3,8	2,8	3,5	3,1	10,9	6,6	5,7	.
Minimum	1,9	0,3	-10,7	-33,9	-2,9	-31,2	-36,7	-37,8	.
Maksimum	23,9	31,4	17,7	21,4	16,2	78	47,3	60,8	.
Variasjonskoeffisient	0,4	0,4	0,7	1,0	0,5	1,7	1,3	1,7	.

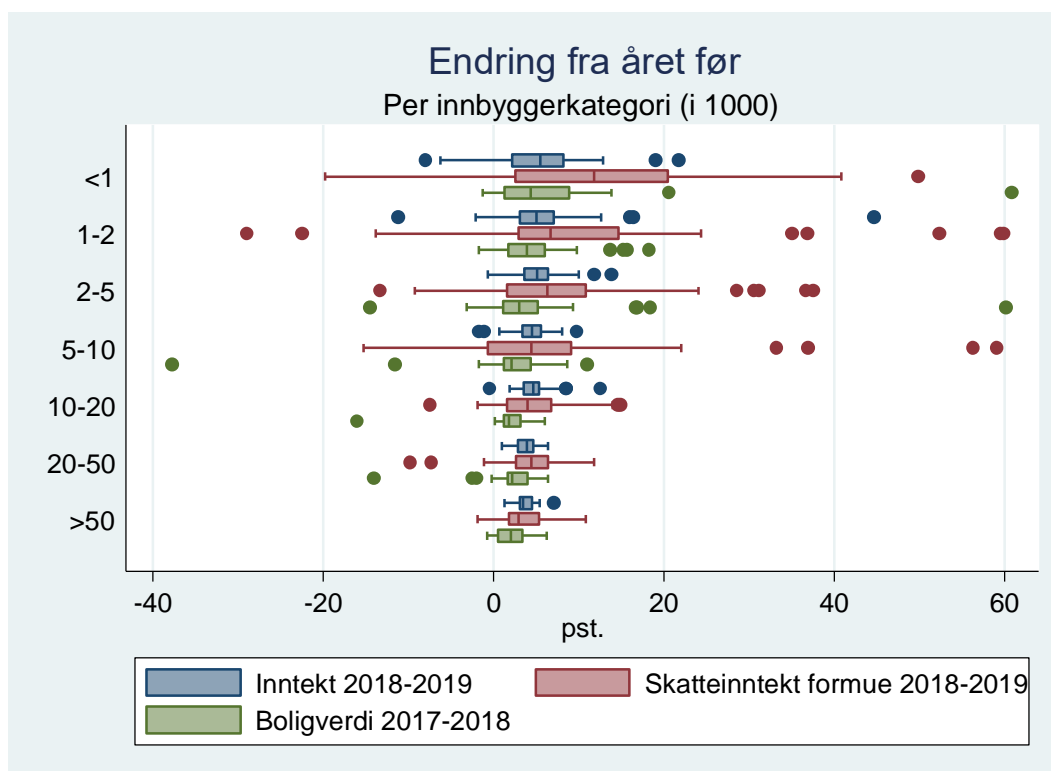
Kilde: SSB.

#### *Kommunene gruppert etter antall innbyggere*

Det kan tenkes at stabiliteten i de ulike skattegrunnlagene varierer med innbyggertall. Små kommuner har ofte en ensidig næringsstruktur som gjør alminnelig inntekt mer utsatt for endringer i arbeidsledighet i bestemte sektorer i økonomien enn større kommuner med en mer diversifisert næringsstruktur. Videre kan mobilitet påvirke skattegrunnlagene mer i små kommuner enn i større kommuner. For eksempel kan det at en person med høy inntekt og

formue flytter inn i en liten kommune ha større utslag på skattegrunnlagene til kommunen sammenliknet med innflytting til en mer folkerik kommune.

Vi illustrerer stabiliteten over tid for kommunene gruppert etter antall innbyggere ved hjelp av såkalte kassediagrammer. Arealet i rektangelet i et kassediagram viser observasjoner som faller innenfor første og tredje kvartil av hele tallgrunnlaget. Den vertikale linjen i boksen er medianobservasjonen, mens lengden på de såkalte halene eller værhårene utenfor representerer avstanden til maksimum og minimum. Jo mer kompakt observasjonene er rundt boksen og jo mer kompakt selve boksen er rundt median-linjen, jo mer stabilt er skattegrunnlaget.<sup>9</sup>



Kilde: SSB.

**Figur 3.4: Prosentvis endring i skattegrunnlagene per innbygger, kommunene gruppert etter antall innbyggere**

I figur 3.4 vises et kassediagram for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Antall innbyggere er angitt langs den vertikale aksene, mens den prosentvise endring i inntektsgrunnlag og skatteinntekt på formue er angitt langs den horisontale aksene. Figuren viser en tydelig

<sup>9</sup> Siden spesielt formue kan være svært ustabil over tid, utelater vi ekstreme endringer på over +/-100 prosent fra tallgrunnlaget. På den måten blir den grafiske framstillingen klarere. Dette gjelder to observasjoner: Frøya og Hadsel. Begge kommunene har mellom 5 000 og 10 000 innbyggere.

sammenheng mellom kommunestørrelse og variasjon i skattegrunnlagene. De minste kommunene har størst variasjon, mens variasjonen er minst i de største kommunene. For samtlige innbyggergrupper er formue det mest ustabile skattegrunnlaget, mens alminnelig inntekt og boligverdier er mer stabile.

For boligeiendommer kan kommunene velge om de vil benytte egen taksering eller Skatteetatens boligverdier, og stabiliteten påvirkes av hvilket valg som gjøres. Ved egen taksering skal takstene ligge fast i 10 år, mens Skatteetatens boligverdier justeres årlig. På den ene siden trekker dette i retning av at egen taksering, som ikke påvirkes av eventuelle framtidige fall i markedsprisen, vil gi et mer stabilt skattegrunnlag enn Skatteetatens boligverdier. På den andre siden vil årlige justeringer innebære at eiendomsskattegrunnlaget er mer oppdatert og reflekterer verdiutviklingen på eiendom, noe som vil være en fordel dersom markedsverdiene øker over tid.

### **3.6 Mobilitet**

Sammenliknet med en nasjon er kommunene kjennetegnet ved høy grad av mobilitet mellom enhetene og sterk konkurranse om arbeidsplasser og skattytere. Inntektsskatt, formuesskatt og eiendomsskatt på bolig betales av personlige skattytere. Mobiliteten til skattegrunnlaget vil da avhenge av i hvilken grad innbyggeres flytteinsentiver påvirkes av endringer i skattene på inntekt, formue og eiendom.

I tabell 3.6 illustrerer vi konsekvensene av å redusere skattesatsene med 1 prosentpoeng på alminnelig inntekt, 0,5 prosentpoeng på formue og 0,4 prosentpoeng på eiendom. Formuesskattereduksjonen tilsvarer skattereduksjonen i Bø kommune fra 2020 til 2021, mens reduksjonen i eiendomsskatten vil i 2022 tilsvare en reduksjon fra maksimal eiendomsskatt til en avvikling av eiendomsskatten.

Virkningene er beregnet for tre ulike grupper. Den første gruppen består av personer med gjennomsnittlig alminnelig inntekt (om lag 380.000 kroner), gjennomsnittlig netto formue (485.000 kroner) og gjennomsnittlig markedsverdi på primærbolig (2,7 millioner kroner).<sup>10</sup> Den andre gruppen er mer velstående personer, mer presist antas de å ha alminnelig inntekt på 1 million kroner, netto formue på 5 millioner kroner og verdi på primærbolig på 5 millioner kroner. Den tredje gruppen er de 13 innflyttere til Bø kommune, som ifølge Dagens Næringsliv, i gjennomsnitt hadde alminnelig inntekt på om lag 4,4 millioner kroner og netto formue på vel

---

<sup>10</sup> Gjennomsnitt for de med beløp på postene.

210 millioner kroner. Det antas skjønnsmessig at innflytterne til Bø har boligformue på 15 millioner kroner. Beregningene tar hensyn til at kommuner som benytter Skatteetatens boligverdier må benytte en takst som tilsvarer 70 prosent av beregnet markedsverdi.

For gjennomsnittsinbyggeren vil en avvikling av eiendomsskatten bidra til størst skattereduksjon. Netto formue ligger under bunnfradraget på 1,5 millioner kroner og følgelig vil ikke gjennomsnittsinbyggeren påvirkes av lavere formuesskatt. Velstående innbyggere påvirkes mer enn gjennomsnittsinbyggeren for alle tre skattereduksjoner.

**Tabell 3.6 Gevinst av lavere inntektsskatt, formuesskatt og eiendomsskatt, kroner per skattyter**

	Inntekt (1 prosentpoeng)	Formue (0,5 prosentpoeng)	Eiendom (0,4 prosentpoeng)
Gjennomsnitt	3 800	0	7 560
Velstående	10 000	17 500	14 000
Innflyttere til Bø	44 000	1 050 000	42 000

Kilder: SSB og Dagens næringsliv.

De 13 innflytterne til Bø vil på grunn av lavere formuesskatt få en gevinst på vel 1 million kroner i gjennomsnitt. Gevinsten ved lavere inntekts- og eiendomsskatt er marginal i forhold, henholdsvis 44.000 kroner og 42.000 kroner. Resultatet av beregningene reflekterer at formue er skjevere fordelt enn inntekt og eiendom. Lavere formuesskattesatser kan derfor bidra til å trekke til seg personer med store formuer. Formue vil med andre ord være et mobilt skattegrunnlag. Ved å melde flytting til en annen kommune kan skatteregningen reduseres betydelig for personer med store formuer.

En mulig innvending kan være at andre personer har høy inntekt og lav formue, og at personer med høy inntekt vil reagere sterkere på endringer i inntektsskatten. I prinsippet er dette en gyldig innvending, men fordi store formuer ofte er arvet eller bygd opp gjennom høyere inntekter i tidligere år, er den mindre relevant empirisk. Vi opprettholder derfor vurderingen om at formue er et mer mobilt skattegrunnlag enn alminnelig inntekt. Det er neppe tilfeldig at Bø kommune valgte å redusere formuesskattesatsen og fortsatt benytter maksimalskattesatsen på inntekt.

### 3.7 Residensprinsippet

Hovedpoenget med lokal skattefinansiering er å koble de som har glede av kommunale tjenester og de som finansierer dem. Den lokale skattefinansieringen bør omfatte så mange som mulig av de som har glede av tjenestene. De fleste tjenestene er rettet mot innbyggere som er bosatt i kommunen. Det er derfor et godt prinsipp at størstedelen av kommunens skatteinntekter kommer fra egne innbyggere. Det er imidlertid ikke bare kommunens egne innbyggere som har glede av det kommunale tjenestetilbudet. Lokalt næringsliv nyter godt av tilrettelegging for næringslivet og hytteeiere kan ha glede av primærhelsetjenester, omsorgstjenester og kulturtilbud. Hytteeiere benytter også VAR-tjenester, men disse finansieres hovedsakelig av brukerbetalingen fra hytteeierne. Videre har kommunene plikt til å yte øyeblikkelig legehjelp til de som til enhver tid oppholder seg i kommunen, noe som først og fremst gjelder turister. Turister kan også påføre kommunene økte utgifter til renovasjon.

At flere enn kommunens innbyggere bidrar til skattefinansieringen, kan derfor begrunnes med at også andre nyter godt av kommunale tjenester. Den kommunale eiendomsskatten omfatter både fritidsboliger og næringsseiendommer, og den kommunale formuesskatten på fritidsboliger tilordnes hyttekommunen.

Lokalt næringsliv har i noen grad glede av kommunal tilrettelegging som billige tomter, gunstig leie i kommunale næringsbygg og rådgivning fra det lokale tiltaksapparat. Kommunens egne innbyggere vil, direkte eller indirekte, ha nytte av bedriftsetableringer i form av økt etterspørsel etter arbeidskraft, økt yrkesdeltakelse eller høyere lønn. Det er følgelig ikke enkelt å skille mellom gevinst for bedrift og innbyggere av bedriftsetableringer.

Hytte- og turistkommuner argumenterer for at det bør innføres egne kriterier for hytter eller turister i kommunenes inntektssystem. Borge, Løyland og Nyhus (2017) studerer betydning av hytter for hyttekommunenes økonomi. De analyserer utgifter til hjemmetjeneste, primærhelsetjeneste og tekniske tjenester og inntekter i form av skatteinntekter og lokal verdiskaping. De finner at hytter gir en netto gevinst for lokalsamfunnet (kommune og innbyggere samlet), hovedsakelig fordi inntektsøkningen for kommunens egne innbyggere er høyere enn de økte utgiftene knyttet til kommunal tjenesteproduksjon. Eiendomsskatt på hytter, som ikke kan benyttes med mindre boliger også ilegges eiendomsskatt, er imidlertid en forutsetning for at en ren kommunaløkonomisk analyse skal komme fordelaktig ut. Den såkalte hytteskatten er omstridt blant mange eiere av fritidsboliger. De hevder at de i liten grad benytter

kommunale tjenester, og enkelte argumenterer for at de burde hatt stemmerett ved kommunevalgene i hyttekommunen.

I motsetning til hytter, kan ikke turister ilegges eiendomsskatt. Isolert sett betyr dette at det er sterkere argumenter for å håndtere dette problemet gjennom inntektssystemet eller gjennom en egen turistskatt. I Hurdals-plattformen til den nye regjeringen åpnes det for at kommunene kan kreve besøksbidrag fra turister. Det kan imidlertid innvendes mot slike forslag at turisme er en næringsvei kommunen selv har valgt å satse på. Dette tilsier at utgifter knyttet til turisme betraktes som andre kommunale utgifter knyttet til tilrettelegging for næringslivet.

### **3.8 Synlighet**

For at kommunene skal fatte riktige beslutninger om skattenivå er det ønskelig at skattene er mest mulig synlige for innbyggerne. Eiendomsskatten betales til kommunen på egen faktura og er en svært synlig skatt for skattyterne. Eiendomsskatten innbetales ofte sammen med avgifter på vann, avløp og renovasjon (VAR-avgifter). Det går imidlertid klart fram hva som er eiendomsskatt og hva som er VAR-avgifter. Eiendomsskatten skrives ut og forfaller til betaling samme år som skatten gjelder for. Dette gjelder primærbolig, sekundærbolig, fritidsboliger og næringseiendom. En skattyter som eier eiendom i flere kommuner vil motta faktura fra hver enkelt kommune, noe som gjør det enklere å holde oversikt over hvilken kommune det betales skatt til.

Inntekts- og formuesskatt er mindre synlig enn eiendomsskatten. Ved skatteoppgjøret, som for de fleste er om lag halvt år etter skatteåret, får skattyterne en oversikt over utliknet skatt. For formuesskatten er utliknet skatt fordelt mellom stat, bostedskommune og kommuner hvor skattyteren eier fast eiendom (for eksempel hytte). Inntektsskatten er tilsynelatende fordelt mellom stat og kommune, men beløpet som oppgis for kommunen er for kommune og fylke samlet. Inntektsskatten ville vært mer synlig dersom den var fordelt mellom kommune og fylkeskommune. Den teknologiske utviklingen kan ha bidratt til å gjøre inntekts- og formuesskattene mindre synlige ved at man godtar den forhåndsutfylte selvangivelsen og ikke studerer skatteoppgjøret i detalj.

### **3.9 Ny og gammel kommunestruktur**

Fordelings- og stabilitetsanalysene foran er utført på data før kommunereformen fra 1. januar 2020 som medførte en reduksjon i antall kommuner fra 422 til 356. Siden det nye inntektssystemet skal benyttes på den nye kommunestrukturen, er det viktig å undersøke om

fordelings- og stabilitetsegenskapene til inntekts- og formuesskatten er robuste overfor endringer i kommunestrukturen.

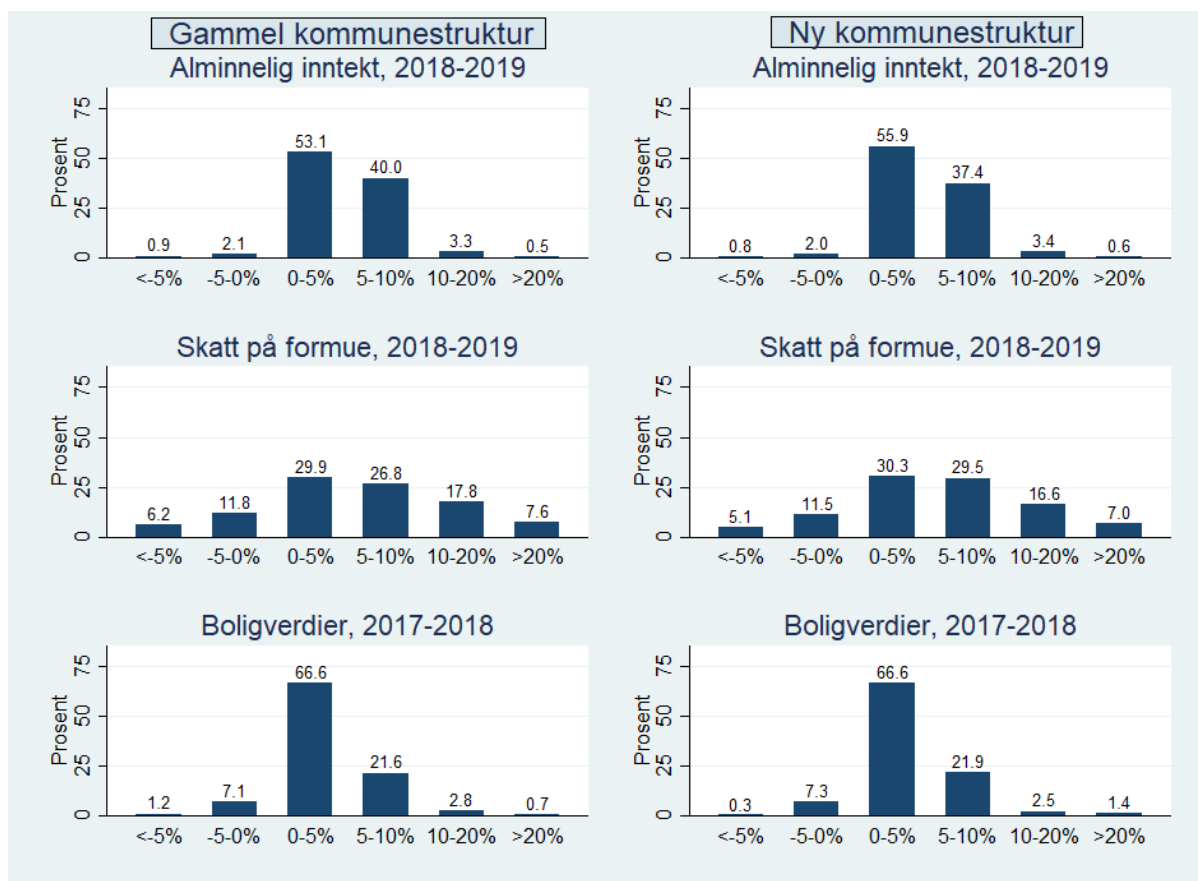
**Tabell 3.7 Gini-indikatorer for gammel og ny kommunestruktur**

	Gammel kommunestruktur			Ny kommunestruktur		
	<b>Gini Inntekt</b>	<b>Gini formuesskatt</b>	<b>Gini boligverdi</b>	<b>Gini inntekt</b>	<b>Gini formuesskatt</b>	<b>Gini Boligverdi</b>
<b>2017</b>	0,052	0,277	0,234	0,053	0,281	0,232
<b>2018</b>	0,052	0,292	0,228	0,052	0,295	0,229
<b>2019</b>	0,053	0,323	.	0,053	0,331	.

Kilde: SSB.

Tabell 3.7 viser Gini-koeffisienter for gammel og ny kommunestruktur for årene 2017-2019, altså før kommunereformen. Sammenslåing av kommuner vil vanligvis gi en jevnere fordeling av skattegrunnlagene, men Gini-koeffisientene påvirkes lite av overgangen til ny kommunestruktur.

Videre presenterer vi i figur 3.5 prosentvise endringer i alminnelig inntekt og utliknet formuesskatt fra 2018 til 2019 og boligverdier fra 2017 til 2018 for å vurdere skattegrunnlagenes relative stabilitet med ny kommunestruktur. Det framgår at stabilitetsegenskapene for de tre skattegrunnlagene ikke påvirkes nevneverdig. Alminnelig inntekt og boligverdier er mest stabile, mens formue viser størst variasjon. Tallene for tidligere år (ikke vist) er stort sett konsistente med dette bildet.



Kilde: SSB.

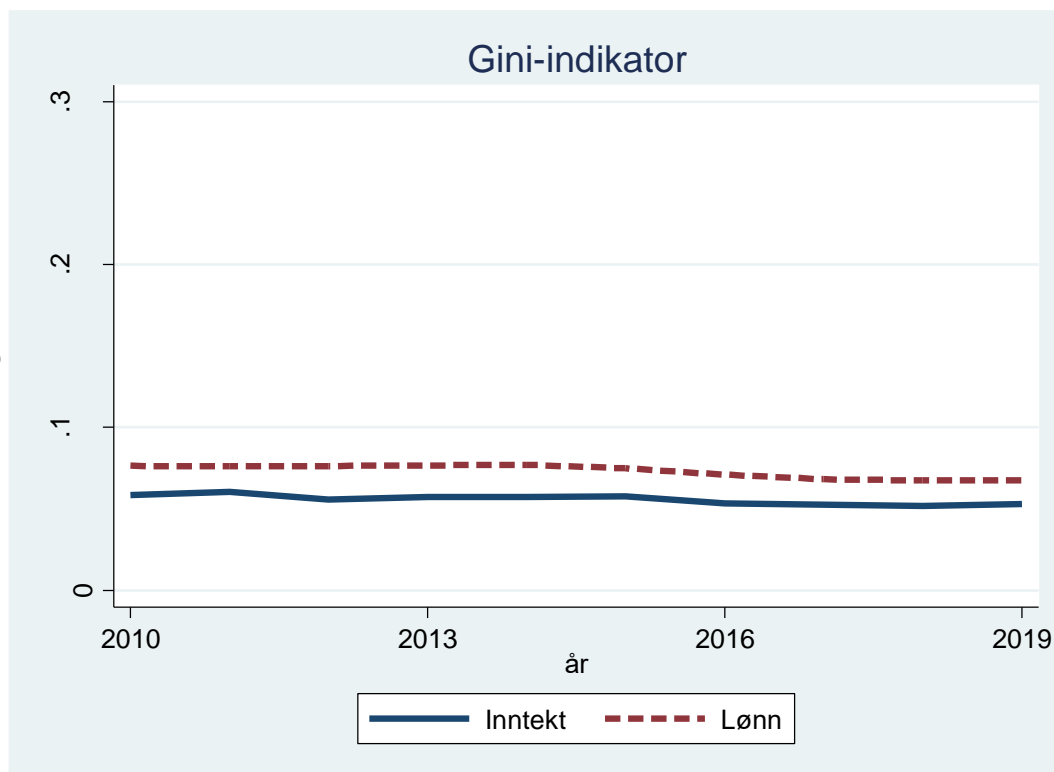
**Figur 3.5 Prosentvis endring for alminnelig inntekt, utliknet skatt på formue og boligverdier per innbygger i gammel og ny kommunestruktur**

### 3.10 Lønnsinntekt som alternativt inntektsskattegrunnlag

I Norge omfatter alminnelig inntekt kapitalinntekter, i tillegg til lønnsinntekter og skattepliktige overføringer som pensjoner, sykepenger og arbeidsledighetstrygd (jf. kapittel 3.2). I Sverige inngår ikke kapitalinntekter i kommunenes skattegrunnlag, som kun består av lønnsinntekter og overføringer. I svenske kommuner er husholdningenes kapitalinntekter langt mer ujevnt fordelt enn andre inntekter (Aronsson og Wickström 2021) og trolig også mer konjunkturfølsomme. I Norge påvirkes også kommunenes skatteinntekter av nasjonale vedtak om endringer i kapitalbeskatningen. Tilpasninger til økt skatt på utbytte har vært en viktig kilde til merskattevekstene de siste årene. Senest i Revidert nasjonalbudsjett 2022 anslås det at kommunesektorens skatteinntekter vil øke med 14-16 milliarder kroner på grunn av tilpasninger til økt skatt på utbytte.



Det er av interesse å undersøke hvordan en definisjon av inntektsskattegrunnlaget som er mer likt det svenske påvirker fordeling og stabilitet. I de statistikkene vi baserer oss på i dette prosjektet finnes det dessverre ikke data på kommunenivå for skattepliktige overføringer eller kapitalinntekter, kun lønnsinntekter. Vi diskuterer betydningen av dette i tolkningen av resultatene.



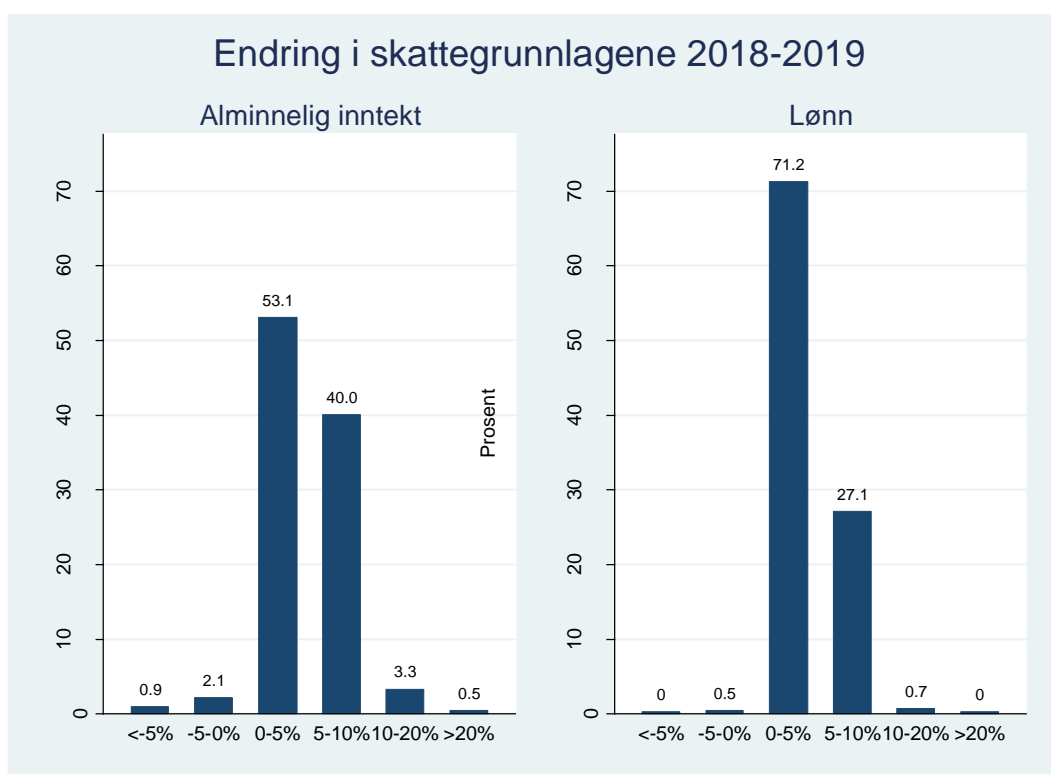
Kilde: SSB.

**Figur 3.6 Gini-koeffisient for alminnelig inntekt og lønnsinntekter, per innbygger, 2010-2019**

Vi begynner med å se på fordelingen mellom kommuner. I figur 3.6 presenterer vi Gini-koeffisienten for alminnelig inntekt og lønnsinntekt. Vi observerer at lønnsinntekt er noe mer ujevnt fordelt (Gini lik 0,073 i gjennomsnitt) enn alminnelig inntekt (Gini lik 0,056), noe som er det motsatte av det vi forventet ved å ta ut kapitalinntekter. Men på grunn av begrensninger i statistikken, har vi også utelatt skattepliktige overføringer som pensjoner, sykepenger og arbeidsledighetstrygd. Disse overføringene kompenserer for variasjon i alderssammensetning, sykefravær og arbeidsledighet, og ved å inkludere disse inntektene ville fordelingen av inntektsskattegrunnlaget mellom kommunene isolert sett blitt jevnere. Og det er god grunn til

å tro at en svensk definisjon av det kommunale inntektsskattegrunnlaget samlet sett ville gitt enn jevnere fordeling mellom kommuner enn alminnelig inntekt.

I figur 3.7 går vi videre til å studere forskjeller i stabilitet for de to skattegrunnlagene alminnelig inntekt og lønnsinntekter. Mens omtrent halvparten av kommunene opplevde en endring i alminnelig inntekt mellom null og fem prosent (venstre graf), opplevde 70 prosent av kommunene samme endring i lønnsinntektene (høyre graf). Dermed viser det seg at lønn er et enda mer stabilt skattegrunnlag enn alminnelig inntekt. Det skyldes at kapitalinntekter, som inngår i alminnelig inntekt, svinger mer enn inntekter fra arbeid. Siden skattepliktige overføringer virker stabiliserende, ville forskjellen blitt enda større dersom disse var inkludert i beregningene.



Kilde: SSB.

### Figur 3.7 Stabilitet gjennomsnittlig alminnelig inntekt og lønnsinntekt, per innbygger

Svenske kommuner har et inntektsgrunnlag som kun omfatter lønn og pensjoner. Trolig vil et tilsvarende skattegrunnlag i Norge ha potensial til både å være jevnere fordelt mellom kommuner og være mer stabilt. I Norge er imidlertid skatt på lønn og skattepliktige overføringer progressiv (trinnskatt) og utgjør 77 milliarder kroner i skatteinntekter til staten.

Dette er mindre enn halvparten av kommunens skatt på alminnelig inntekt (160 milliarder kroner), og vil derfor komme dårlig ut på provenykriteriet. Videre tilsier hensynet til jevn fordeling av skattegrunnlaget mellom kommuner at progressive skatter bør tilfalle staten. En omdefinering av den kommunale inntektsskatten til kun å omfatte lønnsinntekt og skattepliktige overføringer vil derfor kreve en omlegging av det nasjonale skattesystemet.

### **3.11 Konsekvenser av å ta formue ut av det kommunale skattegrunnlaget**

De analysene som er utført i dette kapitlet peker i retning av kommunene vil få et bedre skattegrunnlag ved at all skatt på formue tilfaller staten. Det vil gi et skattegrunnlag som er jevnere fordelt mellom kommuner (kapittel 3.4), mer stabilt over tid (kapittel 3.5) og mindre mobilt (kapittel 3.6). En slik omlegging av den kommunale skattefinansiering kan likevel gi betydelige omfordelingsvirkninger. Disse belyses i det følgende.

Det er kommuner med høy utliknet formuesskatt per innbygger som vil tape mest på at formue tas ut av det kommunale skattegrunnlaget og erstattes av økt skattøre på alminnelig inntekt. Tabell 3.8 viser de 25 kommunene med høyest utliknet formuesskatt per innbygger i 2019. I tillegg vises det indeksverdier for utliknet formuesskatt per innbygger og alminnelig inntekt per innbygger. Indeksverdiene er normalisert slik at det veide landsgjennomsnittet er lik 1.

En første observasjon er at samtlige kommuner i tabell 3.8 har høyere indeksverdi for formuesskatt enn for alminnelig inntekt. Det betyr at samtlige kommuner i tabellen vil få en netto inntektsreduksjon dersom formuesskatten tas ut av det kommunale skattegrunnlaget og erstattes med økt skatt på alminnelig inntekt.

Mange av kommunene i tabellen er mindre oppdrettskommuner hvor noen få innbyggere med store formuer genererer betydelige formuesskatteinntekter til kommunen. Det er stor variasjon i alminnelig inntekt mellom oppdrettskommunene. Frøya og Austevoll vil få størst inntektsreduksjon, men vil likevel få høye skatteinntekter siden de har alminnelig inntekt om lag 30 prosent over landsgjennomsnittet. I den andre av skalaen finner vi Halså og Hadsel som har alminnelig inntekt mer enn 10 prosent under landsgjennomsnittet.

En annen betydelig gruppe er større kommuner (Aker, Bærum, Oslo, Stavanger og Sola) hvor mange innbyggere bidrar til at kommunen har høy utliknet formuesskatt per innbygger. Selv om disse kommunene vil få en betydelig inntektsreduksjon, vil de fortsatt ha et høyt skattegrunnlag per innbygger.

**Tabell 3.8 De 25 kommunene med høyest utliknet formuesskatt per innbygger, 2019**

	Utlignet formuesskatt (kr per innb)	Utlignet formuesskatt per innb (Landet=1)	Alminnelig inntekt per innb (Landet=1)
Frøya	35384	13,78	1,32
Austevoll	10518	4,10	1,30
Asker	8295	3,23	1,38
Flatanger	7644	2,98	0,96
Bærum	7373	2,87	1,47
Lurøy	6588	2,57	1,27
Gulen	6085	2,37	0,94
Oslo	5699	2,22	1,20
Hole	5589	2,18	1,12
Rauma	5550	2,16	0,91
Tysnes	5517	2,15	1,02
Hol	4824	1,88	1,03
Hadsel	4470	1,74	0,88
Vindafjord	4387	1,71	0,98
Herøy	4223	1,64	1,00
Vikna	3900	1,52	0,96
Værøy	3898	1,52	1,06
Halsa	3620	1,41	0,82
Stavanger	3451	1,34	1,18
Hemsedal	3418	1,33	1,01
Røst	3411	1,33	1,18
Sandøy	3294	1,28	1,14
Sola	3246	1,26	1,19
Krødsherad	3123	1,22	0,97
Sigdal	3098	1,21	0,95
Alle kommuner	2567	1,00	1,00

Note: Gjennomsnittene for hele landet er veide gjennomsnitt.

Kilde: SSB.

### 3.12 Oppsummering

I dette kapitlet har vi analysert skatt på inntekt, formue og bolig- og fritidseiendom opp mot kriterier for lokale skatter. Tabell 3.9 oppsummerer hvordan skatt på inntekt, formue og bolig- og fritidseiendom vurderes opp mot kriteriene for gode lokale skatter. Det er benyttet tredelt skala – god, middels og mindre god.

Bortsett fra at eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendom er ujevnt fordelt mellom kommuner, vurderes den som god på stabilitet, mobilitet, residens og synlighet. Dette tilsier at eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom bør videreføres som kommunal skatt. Fordi den gir et begrenset proveny, må den imidlertid suppleres med skatt på alminnelig inntekt for å gi

finansieringen av kommunene tilstrekkelig lokal forankring og unngå for stor avhengighet av statlige overføringer.

**Tabell 3.9 Oppsummering av vurderingskriterier for skatt på inntekt, formue og eiendom**

	Proveny	Fordeling	Stabilitet	Mobilitet	Residens	Synlighet
Inntekt	God	God	God	Middels	God	Middels
Formue	Mindre god	Mindre god	Middels	Mindre god	Middels	Middels
Eiendom, bolig og fritid	Middels	Mindre god	God	God	God	God

Formuesskatten vurderes som dårligere enn inntektsskatten på alle kriterier bortsett fra synlighet, hvor begge vurderes som middels. Formue er skjevt fordelt mellom kommuner, ustabil over tid og gir begrenset proveny. Videre er formue et svært mobilt skattegrunnlag fordi personer med store formuer kan oppnå betydelig gevinst ved å flytte til en kommune med lav formuesskattesats. Siden det er få personer som betaler formuesskatt, kommer formuesskatten dårlig ut på residenskriteriet.

Det er følgelig gode faglige argumenter for å ta formuesskatten ut av det kommunale skattegrunnlaget og la formuesskatten bli en ren statlig skatt. Omleggingen kan gjøres provenynøytral ved å øke maksimalskattesatsen på eiendom eller inntekt. Omfordelingsvirkninger er likevel ikke til å unngå. Imidlertid vil de fleste av kommunene som får innteksreduksjon fortsatt ha skatteinntekter over landsgjennomsnittet.

I Hurdals-plattformen skriver den nye regjeringen at de vil gjøre formuesskatten mer rettferdig, ved at personer med høye formuer betaler mer i skatt samtidig som bunnfradraget økes. Dersom dette gjennomføres, vil formuesskatten bli mer progressiv og argumentene for å ta formuesskatten ut av det kommunale skattegrunnlaget styrkes ytterligere.

## **4 EIENDOMSSKATT OG INNTEKTER FRA NATURRESSURSER**

### **4.1 Innledning**

I dette kapitlet analyserer vi eiendomsskatt og inntekter fra naturressurser, med spesielt fokus på fordelingen mellom kommuner. Eiendomsskatt på (fritids)bolig og næring behandles i kapittel 4.2. Vi vet mye om skatteleggingen av bolig og fritidsbolig fra tidligere forskning (eksempelvis Borge og Rattsø 2005, Fiva og Rattsø 2007, Fiva mfl. 2018), mens det er mindre kunnskap om beskatning av næringseiendom. I kapittel 4.3 presenterer vi derfor resultater fra caseintervjuer med et utvalg kommuner og en tjenesterådgiver knyttet til taksering av næringseiendom.

I kapittel 4.4 analyseres fordelingen av kommunenes skatteinntekter fordelt på inntekts- og formuesskatt, eiendomsskatt, naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter. Siden eiendomsskatt, spesielt fra næringseiendom, og naturressursinntekter er svært skjevt fordelt mellom kommuner, drøfter vi i kapittel 4.5 argumenter for og mot at flere inntekter bør omfattes av skatteutjevningen. Kapittel 4.6 oppsummerer.

### **4.2 Eiendomsskatt**

Dette delkapittelet gir en beskrivelse av eiendomsskatten, dens omfang og størrelse i norske kommuner i dag. Kommuner kan selv velge om de ønsker å utskrive eiendomsskatt, innenfor gitte nasjonale rammer. Det er vanlig å gjøre et hovedskille av de ulike eiendomstypene i kategoriene i) bolig og fritidsbolig og ii) næringseiendom. Siden kommunene selv bestemmer om eiendomsskatt skal kreves inn, er det også de som har ansvaret for å administrere skatteinnkrevningen. Eiendomsskatt inngår ikke i inntektsutjevningen i kommunenes inntektssystem.

Kommunene kan selv velge om de vil kreve inn skatt fra en kombinasjon av bolig-, fritids- og næringseiendom. I alt er det sju kategorier for hvilke eiendommer som beskattes (se tabell 4.1) og skattesatsen kan variere mellom ulike typer eiendommer. Tidligere sto 'verk og bruk' som en tredje kategori innen eiendomsbeskatningen, hvor produksjonsutstyr og -installasjoner inngikk i skattegrunnlaget. Fra og med skatteåret 2019 ble denne kategorien avviklet. Eiendommene i verk og bruk-kategorien ble innlemmet i næringseiendom, hvor kun bygninger, grunn og maskiner som tjener bygningen inngår i skattegrunnlaget. For å redusere inntektstapet for kommuner som er sterkt avhengige av eiendomsskatteinntekter fra kraftproduksjon, ble det

bestemt at produksjonsutstyr og -installasjoner fortsatt skulle inngå i skattegrunnlaget til vannkraftverk, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum, som er en egen kategori.

**Tabell 4.1 Eiendomsskatt i kommunene, 2019**

	Antall	Prosent
Har innført eiendomsskatt?	371	87,9
Eiendomsskatt i hele kommunen	260	61,6
Eiendomsskatt i hele kommunen, unntatt næringseiendom, kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	18	4,3
Eiendomsskatt både i områder utbygd byvis og på næringseiendom, kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	6	1,4
Eiendomsskatt både i områder utbygd byvis og på kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	4	1,0
Eiendomsskatt bare i områder utbygd byvis	0	0
Eiendomsskatt bare på næringseiendom, kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	20	4,7
Eiendomsskatt bare på kraftanlegg/-nett, vindkraftverk og petroleumsanlegg	63	14,9

Kilde: SSB.

Tabell 4.1 gir et bilde på utbredelsen av eiendomsskatten i norske kommuner i 2019 (gammel struktur). Av de totalt 422 kommunene, er eiendomsskatt innført i nærmere ni av ti kommuner. Det er imidlertid forskjell på hva kommunene har valgt å beskatte. Eksempelvis så er det 63 kommuner som har valgt å beskatte kun kraft- og petroleumsanlegg, mens det derimot er kun 18 kommuner som kun har eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig. Før 2007 var det også slik at eiendomsskatten kun ble skrevet ut til boliger i byvise strøk, mens kommunene etter den tid har hatt mulighet til å beskatte eiendommer i hele kommunen. I 2019 var det 260 av de 371 kommunene som har innført eiendomsskatt som skrev ut skatt i hele kommunen.

#### *Inntekter fra bolig og fritidsbolig*

Ved utskriving av eiendomsskatt på bolig utarbeides det et eiendomsskattegrunnlag for hver bolig i de områdene det utskrives eiendomsskatt for. Tradisjonelt har kommunene gjennomført egen taksering av boligene i sin kommune. Når kommunene velger å taksere eiendommene selv vil ny taksering først kunne gjennomføres når det har gått minimum ti år fra forrige taksering.

I 2009 etablerte skattemyndighetene markedsbaserte verdsettingssystemer for boligeiendom i forbindelse med formuesskatteformålet. Fra og med 2014 kunne kommunene velge å benytte Statens beregnede eiendomsskatteverdi for utskriving av eiendomsskatt. I 2020 var det 86

kommuner som benyttet formuesgrunnlaget til å skrive ut eiendomsskatt. En viktig forskjell fra egen taksering er at formuesgrunnlaget justeres årlig med en lokal anslått prisvekst. Historisk sett har prisveksten på bolig i mange regioner vært betydelig, noe som gir seg utslag i at skattegrunnlaget ved kommunal taksering gjerne ligger nokså langt under det som er en reell markedsverdi noen år etter at takseringen er gjennomført.

Mange kommuner har videre valgt å gi et bunnfradrag per boenhet. Det bidrar til å gjøre skatteinntektene lavere for en gitt eiendomsskattesats, samt at fordelingsvirkningen av skatten blir mer progressiv (eiere av mer verdifulle boliger betaler en relativt sett større andel av skatten) eller mindre regressiv.

**Tabell 4.2 Eiendomsskatteinntekter per innbygger, kommunene gruppert etter fylke (gammel fylkesinndeling)**

	Fra bolig og fritidsbolig	Fra næringseiendom
Østfold	2 287	838
Akershus	364	268
Oslo	963	1 528
Hedmark	3 130	537
Oppland	2 829	1 115
Buskerud	608	722
Vestfold	177	0
Telemark	2 251	2 128
Aust-Agder	2 058	1 352
Vest-Agder	1 723	1 846
Rogaland	854	1 631
Hordaland	1 606	2 074
Sogn og Fjordane	2 112	3 063
Møre og Romsdal	1 846	1 984
Sør-Trøndelag	2 050	1 020
Nord-Trøndelag	1 627	815
Nordland	2 047	2 184
Troms	1 762	1 145
Finnmark	1 760	4 189
Total	1 441	1 327

Note: Veide snitt med innbyggertall som vekter.

Kilde: SSB.

Tabell 4.2 gir et bilde på tvers av fylker hvordan kommunene i 2019 valgte å beskatte boliger, fritidsbolig og næringseiendom. Den første kolonnen vises deskriptiv statistikk for bolig og fritidsbolig. I 2019 innhentet kommunene i snitt 1 441 kroner per innbygger i eiendomsskatt



på bolig og fritidsbolig. Gini-koeffisienten er et mål på ulikhet mellom 0 og 1, hvor høyere score betyr mer ulik fordeling av inntektene. I dette tilfellet er Gini-koeffisienten beregnet til 0,5. En viktig årsak til den tydelige skjevfordeling av skatteinntektene på tvers av kommuner kommer av at mange kommuner ikke skriver ut eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig. Gini-koeffisienten kun for de som har eiendomsskatteinntekt fra bolig og fritidsbolig beregnes til 0,27.

Ser man på fordelingen mellom fylker er det kommuner i Akershus og Vestfold som har lavest eiendomsskatteinntekt per innbygger, med et snitt på henholdsvis kroner 364 og 177. I Hedmark og Oppland finner vi høyeste gjennomsnittlige eiendomsskatteinntekt fra bolig og fritidsbolig med henholdsvis kroner 3 130 og 2 829. Dette er delvis et utslag av at andelen kommuner som har innført eiendomsskatt på bolig er nokså høy i det nåværende Innlandet sammenlignet med andre fylker. I Oslo var inntektene per innbygger i 2019 kroner 963. Dette må anses som et lavt beløp gitt boligenes høye markedsverdi, noe som skyldes at Oslo har et høyt bunnfradrag. Dette gjør at skattebyrden tilfaller en relativt liten andel av kommunens innbyggere.

Den første kolonnen i tabell 4.3 viser fordelingen av utskrevet eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig fordelt etter kommunestørrelsesgrupper. Her ser vi at snittinntekten er lavest hos de minste kommunene (innbyggertall under 1000), mens kommuner fra 2 000 til 10 000 innbyggere i snitt henter inn de høyeste eiendomsskatteinntektene.

**Tabell 4.3 Eiendomsskatt på bolig og fritidsbolig per innbygger, kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2019**

	Fra bolig og fritidsbolig	Fra næringseiendom
<1000	893	9 625
1000-2000	1 578	5 239
2000-5000	1 938	3 651
5000-10000	1 915	1 387
10000-20000	1 281	1 529
20000-50000	1 328	591
Over 50000	1 336	980
<b>Total</b>	<b>1 441</b>	<b>1 327</b>

Note: Veide snitt med innbyggertall som vekter.

Kilde: SSB.

*Inntekter fra næringseiendom*

Kommunene har mulighet til å skrive ut eiendomsskatt på næringseiendom definert som fabrikker, sagbruk, industrielle verk, steinbrudd, losse- og lasteplasser og liknende arbeids- og driftssteder samt kontorlokaler, butikker, hotell og serveringssteder mv., jfr. eiedomsskattelova § 4. Dette inkluderer også anlegg i sjø. Fra og med skatteåret 2019 ble kategorien «verk og bruk» ble avviklet. En av endringene var at produksjonsutstyr og -installasjoner som hovedregel ikke lenger inngår i eiendomsskattegrunnlaget. Et unntak fra de generelle reglene om verker og bruk er imidlertid at eiendomsskatt for vannkraftverk, kraftnett, vindkraftverk og petroleumsanlegg med særskatt ble videreført som tidligere. Kommunene har dermed fremdeles mulighet til å få eiendomsskatteinntekter på produksjonsutstyr og -installasjoner fra disse næringene.

Den andre kolonnen i tabell 4.2 viser deskriptiv statistikk av eiendomsskatteinntekt fra næringseiendom mellom fylker. Sammenlignet med eiendomsskatt for bolig og fritidsbolig ser vi at inntekten fra næringseiendom er noe lavere (om lag 8 prosent lavere), med et snitt på kroner 1 327 per innbygger i 2019. I 2020 er eiendomsskatteinntekten fra annet enn bolig og fritidseiendom derimot om lag 5 prosent høyere. Generelt ser det ut til at eiendomsskatteinntektene fra næringseiendom er høyest langs vestlandskysten og nordover, med unntak for Trøndelag. I disse fylkene er eiendomsskatteinntekt fra næringseiendom i snitt over kroner 2000 per innbygger. Målt på fylkesnivå, er den laveste inntekten per innbygger fra eiendomsskatt på næringseiendom i Vestfold med ingen inntekter i 2019 og Akershus med kun 268 kroner i inntekter fra eiendomsskatteinntekt fra næringseiendom. Mens det var 69 prosent av kommunene som hadde eiendomsskatteinntekt fra bolig og fritidsbolig i 2019, er tilsvarende andel med eiendomsskatteinntekt fra næringseiendom på 83 prosent. Dette taler isolert sett i retning av at skatteinntekten fra næringseiendom burde vært mer relativt jevnere fordelt på tvers av kommunene. Derimot viser Gini-koeffisienten (lik 0,74) at dette ikke er tilfellet. Dette kommer av at skatteinntekten fra næringseiendom varierer mye mellom kommuner. Eksempelvis er det hele 14 kommuner som har en inntekt per innbygger over kroner 20 000. Felles for disse er at de er lokalisert i fylker langs kysten mellom Agder og Trøndelag. Maksverdien målt per innbygger er hele kroner 72 846 i Aukra kommune i Møre og Romsdal.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> De særlig høye inntektene skyldes hovedsakelig kostbare industriinstallasjoner knyttet til petroleumsgass fra sokkelen.

Den siste kolonnen i tabell 4.3 presenterer hvordan eiendomsskatteinntektene fra næringsseiendom fordeler seg på tvers av klassifisering av størrelse målt etter innbyggertall. Som tabellen viser er det primært i små kommuner (innbyggertall under 5 000) at eiendomsskatteinntektene fra næringsseiendom er særlig høye. Inntektene er klart lavest med et snitt på kroner 591 per innbygger i bykommuner med innbyggertall mellom 20-50 000. En av årsakene til relativt lave inntekter i denne gruppen er imidlertid at andelen kommuner som krever inn skatten også er lavere enn i de øvrige gruppene.

### **4.3 Caseundersøkelse om taksering av næringsseiendom**

Vi vet mye om skatteleggingen av bolig og fritidsbolig fra tidligere forskning (eksempelvis Borge og Rattsø 2005, Fiva og Rattsø 2007, Fiva mfl. 2018), mens det er mindre kunnskap om beskatning av næringsseiendom. Vi har derfor utført en caseundersøkelse om taksering av næringsseiendom i et utvalg kommuner, samt snakket med et rådgivningsselskap som bistår mange kommuner i takseringen av eiendom. Dette kapittelet presenterer informantenes tilbakemeldinger.

Kommunene som har bidratt med informasjon er Sarpsborg, Årdal, Trondheim, Frøya og Fauske. Disse kommunene representerer spredning både med hensyn til geografi og størrelse, og særlig variasjon i nærings sammensetningen. I tillegg har alle naturlignok innført eiendomsskatt på næringsseiendom. Trondheim representerer en stor bykommune med et sammensatt næringsliv, mens Sarpsborg er en mellomstor by i Norge som næringsmessig tradisjonelt er kjent for større industribedrifter. Årdal og Fauske er karakteristiske distriktskommuner hvor det blant annet finnes viktige hjørnesteinsbedrifter innen prosessindustrien, mens oppdrett og tilhørende leverandørindustri er den dominerende næringen i Frøya. Samtalene ble innledet med en generell gjennomgang av sentrale eiendomsskatteforhold utformet i deres kommuner (hva beskattes, skattesatser, årstall for siste taksering, detaljer om grunnlaget etc.), før fokus ble satt på utskriving av eiendomsskatt på næringsseiendom.

Formelt i kommunene virker det som at mange har satt ned en egen eiendomsskattenemnd som vedtar skattegrunnlagene, jfr. eiendomsskattelovens § 8 A-3 fjerde ledd. Det er vanligvis også den samme nemnden som vurderer klager på takst, men dersom klager ikke får medhold går normalt klagen videre til en egen klagenemnd. Hos de kommunene vi snakket med, består denne nemnden normalt av politikere. Samtidig ble det hos enkelte presisert at formannskapsmedlemmer ikke sitter i eiendomsskattenemnda.

Ifølge eiendomsskatterådgiveren vi har snakket med, som blant annet gjennomfører næringsseiendomstaksringer for mange kommuner, starter de alltid prosessen med et møte i nemnda. En av hovedårsakene til dette er ifølge rådgiveren at nemndmedlemmene besitter viktig lokalkunnskap om næringslivet og eiendomsverdier som ikke er allment dokumentert eller kjent.

Generelt oppgir både kommunene og rådgiveren at de gjør sitt beste for å treffe en reell markedsverdi. For enkelte typer eiendommer, særlig der hvor de leies ut, er det naturlig å gjøre en vurdering ut ifra en nåverdibetraktning av utleieverdi. Det er samme framgangsmåte som sentrale skattemyndighetene benytter til taksering av næringsseiendom for utskrivning av formuesskatt. Flere kommuner og rådgiveren sier at de ser mot sjablongverdiene som er beregnet mht. formuesbeskatning, men presiserer at de alltid gjør en egen vurdering av satsene. Enkelte har også gjennomført egne analyser og vært i kontakt med meglere i prosessen med taksering. Et forhold skiller seg imidlertid fra rapporteringen som gjøres i forbindelse med formuesskatterapporteringen i RF-1098.<sup>12</sup> Dette gjelder eiendommer hvor det er flere ulike typer bygg. I RF-1098 tas det utgangspunkt i kun hva som eiendommen brukes til i hovedsak (eiendomstype), mens kommunene vi har snakket med alltid verdsetter ulike bygg på den samme eiendommen etter ulike takster. For eksempel kan et industriselskap ha både kontorbygg, verksted og lager på én eiendom. Dette er forhold som den kommunale takseringen tar hensyn til.

Inndelingen av type eiendommer, for eksempel det å skille industribygg, lager (isolert/uisolert), butikklokaler, kontor, hotell etc. gjøres ofte nokså likt som skattemyndighetene gjør i forbindelse med takseringen for formuesbeskatning av næringsseiendom. Rådgiveren oppgir videre at man også ser mot tilgjengelig prisstatistikker, omsetninger på Finn.no, innsamlet informasjon fra feltet (blant annet i forbindelse med befaringer), samt allerede nevnte lokalkunnskap (primært gjennom samtaler med nemndene).

Inntrykket blant de vi har snakket med er at de fleste, i alle fall inntil nylig, har fått utarbeidet sjablongverdier. Rådgiveren presiserer at man nesten ikke kan kalle det sjablongverdi gitt at verdiene ofte varierer over såpass ulike kriterier, blant annet geografisk beliggenhet innad i kommunen og etasjefaktorer etc. Trondheim jobber nå med et eget opplegg om å benytte

---

<sup>12</sup> RF-1098 er et skjema som skal leveres av skattyter eller selskaper med deltakerfastsetting som ved inntektsårets utgang eier næringsseiendom som skattyteren/selskapet har leid ut eller benytter selv i løpet av inntektsåret. I skjemaet blir det blant annet foretatt en beregning av aktuelle næringsseidommers verdi med formålet om å skrive ut formuesskatt.

maskinlæring til å takserer næringseiendom, men vet ennå ikke om dette kan innføres som følge av gjeldende lovgivning og krav til befaring. Erfaringene tilsier imidlertid at manglende tilgang på pris- og arealinformasjon knyttet til næringseiendom er for knapp til at maskinlæring vil benyttes som verditakseringsverktøy for denne kategorien eiendommer.

I en rekke tilfeller opplever kommunene og rådgiveren derimot at det er meget vanskelig å sette en reell markedsverdi. Dette gjelder i første rekke for næringseiendom der det eksisterer få like enheter, for eksempel nye oppdrettsinstallasjoner i sjøen som det kun finnes ett av i hele verden, prosessindustriplanter, kornmøller, vindkraftverk etc. I slike tilfeller benyttes substansverdi eller teknisk verdi, som generelt vil si at det tas utgangspunkt i reell anskaffelseskostnad som justeres for slit. En nyere endring knyttet til verk og bruk har gjort til at løsøre nå må skilles ut fra investeringskostnaden for disse byggene, mens produksjonslinjen normalt vil angi en substansverdi. Taksering av slike bygg og installasjoner krever dermed en ekstra ressursinnsats.

En av kommunene angir at teknologiutvikling medfører utfordringer med hvordan man skal takserer eksempelvis industribygg. Der hvor det er foretatt nyinvesteringer til mer effektive og langt mer plassbesparende produksjonsutstyr er ofte eksisterende deler av bygningsmasse i praksis vurdert som å ha svært lav verdi da de av eier anses som overflødig. Den samme utfordringen rapporteres også innen handel. Utfordringen synes å være at økt netthandel har medført reduserte markedsverdier på butikklokaler enkelte plasser, spesielt i distriktskommuner.

En annen utfordring som kan oppstå er når eiere arbeider med å omregulere eksisterende eiendommer. En gammel industrieiendom har gjerne en lav takst, men dersom slike eiendommer omreguleres til boligformål ser man gjerne at markedsverdien mangedobles. Ettersom taksten normalt skal stå i minimum 10 år, kan slike tilfeller være utfordrende.

Generelt oppgis det at det gjennomføres befaring av alle eiendommer som takseres, men innrykket er at det kun unntaksvis gjennomføres grundigere befaring med egne vurderinger av byggenes innside.

Alle informanter påpeker at det nesten ikke er klager på takseringen av næringseiendom. Det at taksten står i 10 år er nok en medvirkende årsak, men man oppgir også at en omfattende prosess blant annet med befaring hos eierne er med på å sikre en forståelse av at man takserer korrekt. Rådgiveren oppgir også at takseringen av næringsbygg og bolig/fritidsbolig bør være

homogen for å unngå eller redusere klager og konflikter. I en del tilfeller, særlig der man må takserer ut fra en substansverdi opplever enkelte at en sentralisering av eierskap i eksempelvis industribedrifter gjør at man må foreta en lang, innviklet og dyr prosess med juridisk avdeling hos selskapets hovedkontor, ofte lokalisert i Oslo-regionen. Dette er en endring fra tidligere, hvor det som regel ble oppfattet som uproblematisk å komme til enighet med lokal fabrikk-sjef.

Oppsummert er hovedinntrykket at de utarbeidede takstene virker å ligge nært opp mot en faktisk markedsverdi, der hvor rådgiveren presiserer at dette gjerne er en litt forsiktig antatt markedsverdi. Ettersom takstene skal stå i minimum 10 år betyr det at differansen mellom markedsverdi og eiendomsskattegrunnlaget normalt øker over tid. Samtidig vil taksering skje på ulike tidspunkt i de ulike kommunene, som bidrar til systematiske forskjeller mellom kommunene på hvor stor differansen mellom skattegrunnlaget og reell markedsverdi er. Dette gjør blant annet muligheten for eventuelt å ta hensyn til ulikt eiendomsskattegrunnlag mellom kommuner i inntektsutjevningen utfordrende. Alle kommuner og rådgiveren er sikre på at treffsikkerheten i deres skattegrunnlag er bedre enn Skatteetatens formuesgrunnlag (som rapportert i RF-1098) når man ser på enkelteiendommer. Men rådgiveren mener at man i snitt på kommunenivå trolig vil ligge nokså nært det som antas som snittverdi fra de beregnede formuesgrunnlagene. Det må imidlertid påpekes at det ikke rapporteres formuesgrunnlag for alle næringsseiendommer gjennom RF-1098. Blant annet gjelder dette for børsnoterte selskap, som til enhver tid skal foreta en justering av anleggsmidler til markedsverdi (IFRS-standard) og at slike endringer dermed skal gjenspeiles i aksjeverdiene.

#### **4.4 Fordeling av skatt og inntekter fra naturressurser**

I tillegg til skatt på inntekt, formue og eiendom beskrevet i kapittel 3 og 4.2, har kommunene inntekter fra naturressurser. Naturressursinntekter består av naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter.

- Naturressursskatten er en skatt på gjennomsnittlig kraftproduksjon de siste sju år. Skatten deles mellom kommunen kraftverket ligger i og fylkeskommunen. Skattesatsen for kommunen er 1,1 øre per kWh, mens skattesatsen for fylkeskommunene er 0,2 øre per kWh.
- Eiere av større vannkraftverk må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen, og eventuelt fylkeskommunen. Verdien av konsesjonskraften bestemmes av differansen mellom kraftpris og avtalt konsesjonskraftpris. Kommunene kan selv velge om konsesjonskraften skal selges med profittformål, eller om den skal holdes utenom

kommunebudsjettet og komme innbyggerne til gode i form av lavere strømpris. Konesjonskraftinntekter omfatter ikke konesjonsavgifter som er øremerket ordning for næringsutvikling.

- Havbruksinntekter er utbetalinger fra havbruksfondet. Havbruksfondet ble opprettet i 2015 og utbetalingene er definert som øremerkede som tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Inntektene til havbruksfondet består av salgs- og auksjonsinntekter fra økt kapasitet og nye tillatelser. En del av inntektene fra fondet tilfaller staten. Regelverket, herunder fordelingen mellom kommune, fylkeskommune og stat, og de samlede utbetalingene har variert mye fra år til år. Vi benytter data for 2019. Dette året var utbetalingene til kommunesektoren relativt lave og klart lavere enn i 2018 og 2020.<sup>13</sup> Vi kommenterer betydningen av dette for tolkningen av resultatene.

I det følgende analyserer vi fordelingen av skatteinntekter og naturressursinntekter kommuner imellom. I motsetning til kapittel 3, som var basert på selvangivelsesstatistikk, anvender vi i dette kapitlet bokførte skatteinntekter.

**Tabell 4.4 Kommunenes bokførte skatteinntekter, kroner per innbygger og prosent, alle kommuner, 2019**

	Kroner per innbygger	Prosent	Andel m/inntekter>0
Inntekts- og formuesskatt	31 667	90,1	1,00
Naturressursskatt	261	0,7	0,51
Eiendomsskatt, (fritids)bolig	1 441	4,1	0,68
Eiendomsskatt, næring	1 327	3,8	0,83
Konesjonskraftinntekter	369	1,1	0,45
Havbruksinntekter	84	0,2	0,39
<b>Sum skatter og naturressursinnt.</b>	<b>35 149</b>	<b>100,0</b>	<b>1,00</b>

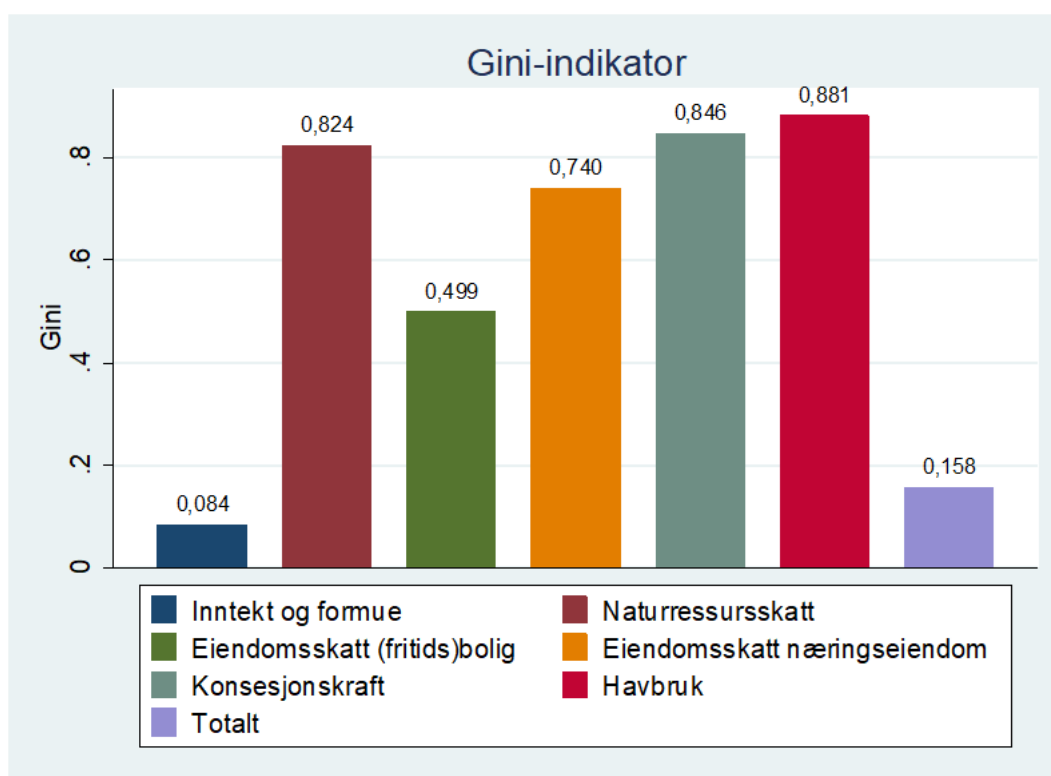
Kilder: Naturressursskatt fra NVE, eiendomsskatt fra SSB, inntekts- og formuesskatt og konesjonskraftinntekter fra TBU-K og havbruksinntekter fra KDD.

Tabell 4.4 gir en oversikt over de enkelte inntektskomponentene i 2019. Inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere er den klart største inntekten og utgjør 90 prosent. Eiendomsskatt på henholdsvis bolig- og fritidseiendom utgjør om lag 4 prosent.

<sup>13</sup> Fra 2022 har Stortinget besluttet at kommuner og fylkeskommuner vil motta til sammen 40 prosent av inntektene fra ny kapasitet. I tillegg vil de motta en produksjonsavgift.

Naturressursskatten, konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter utgjør vel 1 prosent eller mindre. I 2019 var havbruksinntektene betydelig lavere enn i 2020.

Gini-indeksene for 2019 er vist grafisk i figur 4.1. Gini-indeksen for inntekts- og formuesskatt er 0,084. De øvrige inntektskomponentene er mer ujevnt fordelt og har betydelig høyere Gini-indeks. For eiendomsskatt på bolig- og fritidseiendommer skyldes dette at ikke alle kommuner skriver ut eiendomsskatt (se kapittel 4.2). Det er også betydelig regional variasjon i boligpriser og eiendomsskattesats. For eiendomsskatt på næringsseiendom har ulikhetene også sammenheng med at ikke alle kommuner skriver ut eiendomsskatt og at enkelte kommuner har svært høye inntekter fra næringsseiendom som vannkraftanlegg, vindparker og petroleumsanlegg.



Kilder: Naturressursskatt fra NVE, eiendomsskatt fra SSB, inntekts- og formuesskatt og konsesjonskraftinntekter fra TBU for kommunal og fylkeskommunal økonomi og havbruksinntekter KDD.

**Figur 4.1 Gini-koeffisient (uveid) for ulike skattekomponenter, 2019**

Ulikhet i inntekter fra naturressursskatt og konsesjonskraft gjenspeiler at kommunene har ulike forutsetninger for vannkraftproduksjon. Inntekter fra naturressursskatt, eiendomsskatt på næringsseiendom og konsesjonskraftinntekter er positivt korrelerte og bidrar til å forsterke inntektsforskjellene mellom kommuner. Videre er det kommuner langs kysten som mottar



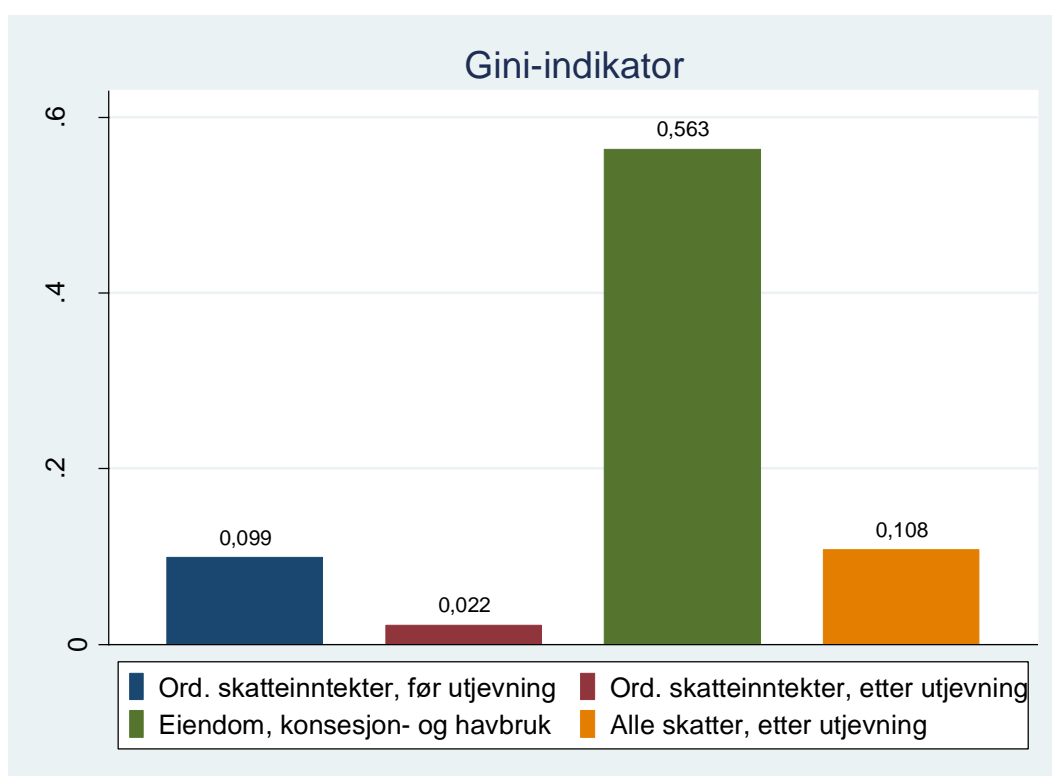
utbetalinger fra havbruksfondet. Selv om andre inntektskomponenter enn inntekts- og formuesskatt utgjør en mindre andel av inntektene, bidrar de til at Gini-indeksen for samlede skatter og naturressursinntekter nær fordobles – fra 0,084 til 0,158. Økningen ville trolig vært enda større dersom vi hadde benyttet tall for 2018 eller 2020 da utbetalingene fra havbruksfondet var betydelig høyere enn i 2019. Mens kommunenes samlede utbetalinger fra havbruksfondet i 2019 var 0,4 mrd. kroner, var utbetalingen i 2020 2,0 mrd. kroner.

Siden vi i kapittel 3 konkluderte med at formue ikke bør inngå i det kommunale skattegrunnlaget, er det av interesse å undersøke om det er systematisk samvariasjon mellom formuesskatteinntekter og naturressursinntekter. Er det slik at kommuner med høye formuesskatteinntekter, spesielt de større kommunene, har lave naturressursinntekter? For å undersøke dette beregner vi korrelasjoner mellom formuesskatteinntekt og naturressursinntekter. Beregningene viser at formuesskatt er positivt korrelert med havbruksinntekter, noe som skyldes at det er mange oppdrettskommuner blant kommuner med høye inntekter fra formuesskatt. Beregningene viser videre at formuesskatt er svakt negativt korrelert med naturressursskatt, konsesjonskraftinntekter og eiendomsskatt fra næringsseiendom. Det er altså en viss tendens til at kommuner med høye formuesskatteinntekter har lave inntekter fra naturressurser (bortsett fra havbruksinntekter), men sammenhengene er ikke statistisk utsagnskraftige. Uansett bør dette ses i sammenheng med at større kommuner med høye formuesskatteinntekter har alminnelig inntekt godt over landsgjennomsnittet.

#### **4.5 Bør flere inntekter omfattes av skatteutjevningen?**

Dagens skatteutjevning (beskrevet i kapittel 6.2) omfatter skatt på inntekt og formue og naturressursskatt, i det følgende også omtalt som ordinære skatteinntekter. Eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter omfattes ikke av skatteutjevningen. I prinsippet kunne vi evaluert i hvilken grad naturressursinntektene oppfyller kriteriene for gode lokale skatter som i kapittel 3, og vurdert om de burde være en del av det kommunale skattegrunnlaget eller ikke. Trolig ville vi da konkludert med at naturressursinntekter bør tilfalle staten fordi de er svært ujevnt fordelt mellom kommuner. Natureressursinntekter reiser særskilte problemstillinger fordi ikke alle kommuner har slike inntekter. Det samme gjelder eiendomsskatt på naturressursbasert næringsseiendom som vannkraft, vindparker og petroleumsanlegg. Vi vil også diskutere hvorvidt på bolig, fritidsbolig og annen næringsseiendom bør inkluderes i skatteutjevningen, med spesielt søkelys på forutsetninger som være oppfylt for at disse inntektene eventuelt kan utjevnes.

Figur 4.2 illustrerer betydningen av skatteutjevningen og at ikke alle inntekter omfattes av utjevningen. De to søylene til venstre i figuren viser at skatteutjevningen bidrar til vesentlig reduksjon i inntektsforskjellene mellom kommuner. Gini-koeffisienten reduseres fra 0,099 til 0,022. Skatteinntektene som ikke utjevnes er langt skjevere fordelt enn de ordinære skatteinntektene. Eiendomsskatt på næringseiendom, konsesjonskraft- og havbruksinntekter er svært ujevnt fordelt mellom kommuner, jf. figur 4.1, og samlet sett har eiendomsskatt, konsesjonskraft- og havbruksinntekter en Gini-koeffisient på 0,563. Til tross for at disse inntektene utgjør mindre enn 10 prosent av de samlede skatteinntektene, nær femdobles inntektsulikheten målt ved Gini (fra 0,022 til 0,108). Dersom vi hadde brukt tall for 2018 eller 2020 da havbruksinntektene var betydelig høyere enn i 2019, ville trolig økningen i inntektsulikhet vært enda større.



Kilder: Naturressursskatt fra NVE, eiendomsskatt fra SSB, inntekts- og formuesskatt og konsesjonskraftinntekter fra TBU-K og havbruksinntekter fra KDD.

#### Figur 4.2 Gini-koeffisient (uveid) før og etter skatteutjevning, 2019

Skjevfordelingen av eiendomsskatt, spesielt fra næringseiendommer, konsesjonskraft- og havbruksinntekter forsterker inntektsforskjellene og gir større forskjeller i tjenestetilbud

kommunene imellom. Hensynet til en jevn fordeling av inntekter og tjenestetilbud tilsier derfor at disse inntektene bør omfattes av skatteutjevningen.

Kommunene har reell beskatningsfrihet i eiendomsskatten, noe som tilsier at utjevningen bør ta utgangspunkt i forskjeller i skattegrunnlag og ikke forskjeller i skatteinntekt. Dette diskuteres nærmere i kapittel 6. Det er urimelig å omfordele fra kommuner med høye skatteinntekter fordi de har høye skattesatser på eiendom. Kommunene kan i dag velge mellom egen taksering eller å benytte Skatteetatens formuesverdier. For kommuner som velger å taksere selv står takstene fast i 10 år, mens formuesverdiene justeres årlig. De årlige oppjusteringene gjelder kun primær- og sekundærbolig, ikke fritidsboliger og næringseiendom. For fritidsboliger er verdiene av eldre dato og mange næringseiendommer eies av selskaper og behandles som finansformue i selvangivelsene for personlige skattytere. Et mer enhetlig takseringsopplegg, som også omfatter annen eiendom enn bolig, er nødvendig for eventuelt å inkludere eiendomsskatten i skatteutjevningen.

For boliger og fritidsboliger kan kommunene fritt bestemme størrelsen på eventuelt bunnfradrag og om og i hvilken grad det skal gis fritak for nye boliger. Kommuner som benytter Skatteetatens modell for boliger, må benytte en eiendomsskattetakst som tilsvarer 70 prosent av antatt markedsverdi. For at eiendomsskatten skal kunne inngå i skatteutjevningen må disse faktorene standardiseres. Det enkleste ville være om alle kommuner benyttet Skatteetatens modell for boligformue og at det i utjevningen ikke tas hensyn til bunnfradrag og fritak for nye boliger. Kommunene kan likevel ha anledning til å ha bunnfradrag og fritak for nye boliger, men selv ta konsekvensen av at eiendomsskattegrunnlaget blir lavere enn det som legges til grunn i utjevningen. For boliger bør Skatteetaten vurdere å ha en finere soneinndeling i byområder slik at det blir bedre samsvar mellom etatens boligverdier og markedsverdier.

Ett argument for å holde konsesjons- og havbruksinntekter, samt eiendomsskatt for naturbaserte næringer som vannkraft, vindparker og petroleumsanlegg, utenfor skatteutjevningen er at inntektene kan betraktes som kompensasjon for å stille naturressurser til rådighet for storsamfunnet. Tilsvarende gjelder eiendomsskatt fra naturressursbaserte næringer som kraftproduksjon og petroleumsanlegg. Hvis kommunene ikke ble kompensert i form av høyere inntekter, ville de vært mindre interessert i å stille lokale naturressurser til disposisjon. På den andre siden kan utbygging av vannkraft og etablering av oppdrettsanlegg øke etterspørselen etter arbeidskraft, gi høyere lønn og dermed økte skatteinntekter til kommunen. Utnyttelse av naturressurser vil i varierende grad øke den lokale sysselsettingen.

For havbrukskommuner kan økningen i lokal sysselsetting være betydelig, mens for kraftkommuner er effekten på sysselsetting som regel liten etter at utbyggingen er over. Det er også grunn til å stille spørsmål ved hvorfor tilrettelegging for naturressursbasert aktivitet skal behandles annerledes enn tilrettelegging for andre næringer.

Naturressursskatten inngår i skatteutjevningen, mens konsesjonskraft- og havbruksinntekter ikke inngår. Dette kan synes ulogisk, og det mest logiske ville være at samtlige naturressursinntekter ble utjevnet. Det bør imidlertid gjøres en nærmere vurdering av nivå på naturressursinntektene, blant annet i hvilken grad de utgjør en rimelig kompensasjon for naturinngrep for kommunen, dens innbyggere og andre interessenter.

#### **4.6 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi studert fordelingen av eiendomsskatt og naturressursinntekter i sammenheng med skatt på inntekt og formue. Skatt på inntekt og formue og naturressursskatt inngår i skatteutjevningen, mens eiendomsskatt, konsesjons- og havbruksinntekter ikke inngår. Vi har diskutert argumenter for og mot en utvidelse av skatteutjevningen til å omfatte flere skatter.

Utjevning av eiendomsskatten forutsetter et mer enhetlig takseringsopplegg og standardisering av bunnfradrag og fritak for nye boliger. Et mer enhetlig takseringsopplegg bør også omfatte fritidsboliger og næringseiendom. Staten og KS bør ta initiativ til å utvikle mer enhetlig taksering i alle kommuner.

Naturressursskatten inngår i utjevningen, mens konsesjons- og havbruksinntekter er holdt utenfor. Det hadde vært mer naturlig med et felles prinsipp for alle naturressursinntekter, herunder eiendomsskatt fra naturressursbaserte næringer, men først bør det gjøres en nærmere vurdering av nivået på naturressursinntektene og i hvilken grad de utgjør en rimelig kompensasjon for naturinngrep.

Det ligger utenfor rammen for dette prosjektet å utrede et detaljerte alternativer til hvordan eiendomsskatt og naturressursinntekter eventuelt skal håndteres i skatteutjevningen. Eiendomsskatt, spesielt fra næringseiendom, og naturressursinntekter er svært skjevt fordelt mellom kommuner og bidrar til store forskjeller i tjenestetilbud. Disse forskjellene er i hovedsak et resultat av statlige beslutninger om kommunal beskatning av naturressurser og særregler for naturbaserte næringer i den kommunale eiendomsskatten. Det må vurderes

nærmere om disse forskjellene er forenelig med målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner.

## 5 BESKATNINGSFRIHET

### 5.1 Innledning

Det såkalte desentraliseringsteoremet (Oates 1972) er det viktigste argumentet for lokal beskatningsfrihet. Dersom man overlater fastsettelsen av skattesatsen til kommuner kan skattene og det kommunale tjenestetilbudet bestemmes slik at de bedre gjenspeiler preferanser og kostnader i den aktuelle kommunen. For eksempel kan innbyggerne i én kommune ha preferanser for et høyere kommunalt tjenestetilbud, som dermed betyr høyere skatter og lavere privat forbruk. Samtidig kan innbyggere i en annen kommune foretrekke at en høyere andel av inntekten benyttes til privat forbruk, slik at de har preferanser for lavere skatt og kommunalt tjenestetilbud. Derfor kan et desentralisert system, hvor kommunene selv bestemmer skattesatsen og nivået på kommunalt tjenestetilbud, gi en gevinst sammenliknet med dagens system med begrenset kommunal beskatningsfrihet.

I dette kapitlet analyserer vi mulige virkninger av lokal beskatningsfrihet for norske kommuner. I kapittel 5.3 simuleres en medianvelgermodell hvor det antas at etterspørselsfunksjonen for kommunale tjenester er den samme i alle kommuner. Modellen fanger opp betydningen av kommunale forskjeller i private inntekter, kommunale inntekter og kostnadsforhold og beregner en desentraliseringsgevinst for hver enkelt kommune. Medianvelgermodellen tillater imidlertid ikke variasjon i de underliggende preferansene mellom kommuner, som for eksempel skyldes ulikt politisk ståsted. Betydningen av partitilhørighet for skattepreferanser er tema for kapittel 5.3. Her utnytter vi en survey-undersøkelse som viser en klar høyre-venstre profil i skattepreferanser. Partisammensetningen varierer mellom kommunene og vi utnytter denne variasjonen til å studere betydningen av partipreferanser for kommunalt skattenivå.

### 5.2 Desentraliseringsgevinst

Til tross for at desentraliseringsteoremet (Oates 1972) er den viktigste begrunnelsen for lokal beskatningsfrihet, er det få studier som har gjort forsøk på å beregne hvor store gevinstene kan være. Bradford og Oates (1974) og Greene og Parliament (1980) beregner det motsatte av desentraliseringsgevinster, nemlig sentraliseringskostnader. De studerer kommunesammenslåinger i USA og de beregner et effektivitetstap som følge av at de tidligere kommunene etter sammenslåingen må ha en felles skattesats. Borge (2006) analyserer det norske systemet, og argumenterer for at det i praksis er et system uten beskatningsfrihet. Borge beregner desentraliseringsgevinsten, altså av å gå fra et system uten beskatningsfrihet til et system med full beskatningsfrihet i inntektsskatten, til litt under 1000 kroner per innbygger

over 17 år. Videre beregner han at forskjellene i kommunalt tjenestetilbud, noe overraskende, ville blitt redusert med kommunal beskatningsfrihet. I det følgende presenterer vi oppdaterte beregninger av Borge (2006).

Det teoretiske utgangspunktet for beregningene er en medianvelger-modell med ett privat gode og ett kommunalt gode. Kommunal tjenesteproduksjon defineres fra inntektssiden som kommunale inntekter dividert på en enhetskostnad for kommunale tjenester. Denne enhetskostnaden (prisen) er lik utgiftsbehovet per innbygger i den enkelte kommune<sup>14</sup> korrigert for den regionale differensieringen av arbeidsgiveravgiften. Siden norske kommuner ikke har beskatningsfrihet, må vi gjøre antakelser om pris- og inntektselastisitet for det kommunale godet. Basert på erfaringer fra USA og Sverige hvor kommunene har beskatningsfrihet, antas det en priselastisitet på -0,4 og en inntektselastisitet på 0,6. Inntektsbegrepet som benyttes er summen av private og kommunale inntekter. For å unngå 'dobbelte telling' benytter vi privat inntekt etter skatt (inklusive eiendomsskatt) og brukerbetaling. Vi antar fravær av fluepapireffekt (omtalt i kapittel 2.5), noe som innebærer at privat inntekt har samme effekt på etterspørselen etter kommunale tjenester som statlige overføringer. Inntektseffekten avhenger med andre ord bare av de samlede ressursene som medianvelgeren rår over.

Videre må det gjøres antakelser om det samlede kommunale utgiftsnivået ved beskatningsfrihet. Generelt vil beskatningsfrihet påvirke de kommunale utgiftene ved at de kan reduseres, øke eller forbli uendret. Verken teori eller empiri gir grunnlag for å avgjøre hva som er mest sannsynlig. Vi velger en 'nøytral' antakelse om at de samlede utgiftene ikke endres, men skattesatsene vil likevel variere mellom kommuner. Inntektsskattesatsen ved beskatningsfrihet beregnes som maksimalskattesatsen pluss endringen i kommunale utgifter målt som andel av alminnelig inntekt.

Modellen fanger opp betydningen av kostnadsforhold, totale ressurser og den initiale fordelingen mellom privat og kommunal inntekt. Det siste, den initiale fordelingen mellom privat og kommunal inntekt, er den viktigste for valg av skattesats ved lokal beskatningsfrihet. Kommuner hvor medianvelgeren har lav privat inntekt relativt til kommunens inntekt i dagens system, vil alt annet likt ønske mindre kommunal tjenesteproduksjon og lavere skattenivå. Dette vil typisk være kommuner med høye ordinære skatteinntekter, høye inntekter fra naturressurser og/eller kommuner som mottar regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet. Omvendt vil kommuner hvor medianvelgeren har høy privat inntekt relativt

---

<sup>14</sup> Basert på kriteriene i utgiftsutjevningen i kommunenes inntektssystem.

til kommunens inntekt i dagens system, ønske høyere kommunal tjenesteproduksjon og et høyere skattenivå. I begge tilfeller oppnås en bedre 'balanse' mellom kommunalt tjenestetilbud og privat inntekt.

Beregningene indikerer at desentraliseringsgevinstene ved økt lokal beskatningsfrihet kan være betydelige. Vi har utført analysen for tre år – 2008, 2014 og 2019. I 2008 beregnes desentraliseringsgevinsten til 1485 kroner per skattebetaler, definert som innbyggere 17 år og over. I 2014 og 2019 kan gevinsten beregnes til henholdsvis 1614 kroner og 1386 kroner. I 2019 gir dette en samlet desentraliseringsgevinst på nesten 6 mrd. kroner eller 1,25 prosent av kommunenes inntekter.

**Tabell 5.1 Variasjonskoeffisienter for kommunal tjenesteproduksjon og privat inntekt, dagens system og simuleringer av beskatningsfrihet**

	Variasjonskoeffisient 2008	Variasjonskoeffisient 2014	Variasjonskoeffisient 2019
<b>Dagens system</b>			
Kommunal tjenesteproduksjon	0,205	0,183	0,169
Privat inntekt	0,083	0,073	0,062
<b>Beskatningsfrihet</b>			
Kommunal tjenesteproduksjon	0,078	0,057	0,058
Privat inntekt	0,140	0,118	0,119

Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB og KDD.

Tabell 5.1 rapporterer variasjonskoeffisienter<sup>15</sup> for hvert av de tre årene, hvor høyere verdi indikerer større forskjeller mellom kommuner. I dagens system er variasjonen i kommunal tjenesteproduksjon betydelig større enn variasjonen i privat inntekt.<sup>16</sup> Dette kan synes overraskende, men reflekterer store forskjeller i kommunale inntekter i dagens system. Det har særlig sammenheng med at mange kommuner har store inntekter som ikke inngår i skatteutjevningen, mottar regionalpolitiske tilskudd eller har høye ordinære skatteinntekter.

<sup>15</sup> Forholdet mellom standardavvik og gjennomsnitt.

<sup>16</sup> Det er her snakk om variasjon mellom kommuner, ikke individer.



Med beskatningsfrihet indikerer simuleringene at det vil det bli motsatt. Variasjonen i kommunal tjenesteproduksjon anslås å bli mindre enn variasjonen i privat inntekt.

I tabell 5.2 viser vi simuleringsresultater for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Mange små kommuner har betydelige inntekter fra kraftverk og havbruksinntekter. Små kommuner mottar også regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet. Videre har enkelte større kommuner høye ordinære skatteinntekter. I tabellen bekreftes dette ved at kommuner med færre enn 5000 innbyggere har kommunalt tjenestetilbud godt over landsgjennomsnittet i dagens system. De samme kommunene har private inntekter under landsgjennomsnittet. Kommuner med flere enn 50000 innbyggere har også tjenestetilbud over landsgjennomsnittet og privat inntekt om lag på landsgjennomsnittet.

**Tabell 5.2 Simuleringsresultater av beskatningsfrihet, for kommuner gruppert etter antall innbyggere. Privat inntekt og kommunal tjenesteproduksjon i forhold til landsgjennomsnittet, 2019**

Innbyggere (1000)	Dagens system		Med beskatningsfrihet i inntektsskatten			
	Privat inntekt	Kommunal tjeneste- produksjon	Privat inntekt	Kommunal tjeneste- produksjon	Skattesats (%)	Gevinst. Kroner
0-1	0,962	1,202	1,147	0,893	-7,7	1 871
1-2	0,958	1,126	1,068	0,923	0,0	2 213
2-5	0,979	1,062	1,103	0,951	5,9	1 483
5-10	0,997	1,010	1,018	0,962	9,4	1 182
10-20	1,011	0,949	1,000	0,969	12,5	849
20-50	1,004	0,944	0,981	0,991	13,7	587
Over 50	1,003	1,022	0,987	1,055	13,0	465

Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB og KDD.

Simuleringsresultatene indikerer at de minste kommunene (færre enn 5000 innbyggere) ved beskatningsfrihet vil redusere inntektsskattesatsen<sup>17</sup> og prioritere høyere privat inntekt og lavere kommunal tjenesteproduksjon. De aller minste kommunene vil endog ha negative skattesatser i gjennomsnitt. Simuleringsresultatene indikerer at de minste kommunene ved beskatningsfrihet vil få et kommunalt tjenestetilbud 5-10 prosent under landsgjennomsnittet,

<sup>17</sup> Den kommunale inntektsskattesatsen i 2019 var 11,55 prosent.

mens de i dagens system ligger 5-20 prosent over landsgjennomsnittet. Til gjengjeld vil privat inntekt være 7-15 prosent over landsgjennomsnittet mens det i dagens system er 2-4 prosent under landsgjennomsnittet.

De større kommunene vil øke inntektsskattesatsen og prioritere høyere kommunal tjenesteproduksjon og lavere privat inntekt. Kommuner med mellom 10000 og 50000 innbyggere vil fortsatt ha kommunal tjenesteproduksjon under landsgjennomsnittet, mens kommuner med flere enn 50000 innbyggere vil ha kommunal tjenesteproduksjon over landsgjennomsnittet.

Simuleringene viser at desentraliseringsgevinsten er større i små kommuner enn i store. Desentraliseringsgevinsten utgjør om lag 2000 kroner per skattebetaler i kommuner med færre enn 2000 innbyggere, er gevinsten mindre enn 500 kroner i kommuner med flere enn 50000 innbyggere. Det har sammenheng med at skattereduksjonen i de minste kommunene er større enn skatteøkningen i de større kommunene.

Ifølge simuleringene vil mange små kommuner velge negative skattesatser ved beskatningsfrihet. Til tross for dette kan de opprettholde et rimelig bra kommunalt tjenestetilbud, så simuleringsresultatene er ikke helt urimelige. Negative skattesatser er ikke tillatt, men kommunene kan velge å tilby nære substitutter til privat konsum finansiert over kommunebudsjettet. Et dagsaktuelt eksempel er støtteordninger til husholdninger som rammes av høye strømpriser som enkelte kraftkommuner har etablert. Negative skattesatser innebærer dessuten subsidiering av skattyterne, noe som kan gjøre kommunen mer attraktiv i konkurransen om innbyggere. I simuleringene ses det bort fra mobilitet ved at antall innbyggere ikke påvirkes av beskatningsfrihet. I en simuleringsmodell som tar hensyn til mobilitet ville færre kommuner kommet ut med negative skattesatser.

Gevinstene som simuleringsanalysene avdekker, har blant annet sammenheng med at dagens sentraliserte finansieringssystem gir store forskjeller i økonomiske rammebetingelser mellom kommuner. En del kommuner nyter godt av høye kraft- og havbruksinntekter og regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet. Alternativt kan gevinstene i noen grad realiseres ved å utvide skatteutjevningen til å omfatte flere inntekter enn i dag (se diskusjonen i kapittel 4.5) eller ved å redusere de regionalpolitiske tilskuddene. Dette innebærer imidlertid at staten legger større vekt på utjevning av økonomiske rammebetingelser i inntektssystemet og mindre vekt på distriktspolitikk.

### 5.3 Politiske partier og skattepreferanser

I 2011 ble lokalpolitikerne i et utvalg kommuner spurt om sine skattepreferanser. Representantene har svart på følgende spørsmål:<sup>18</sup>

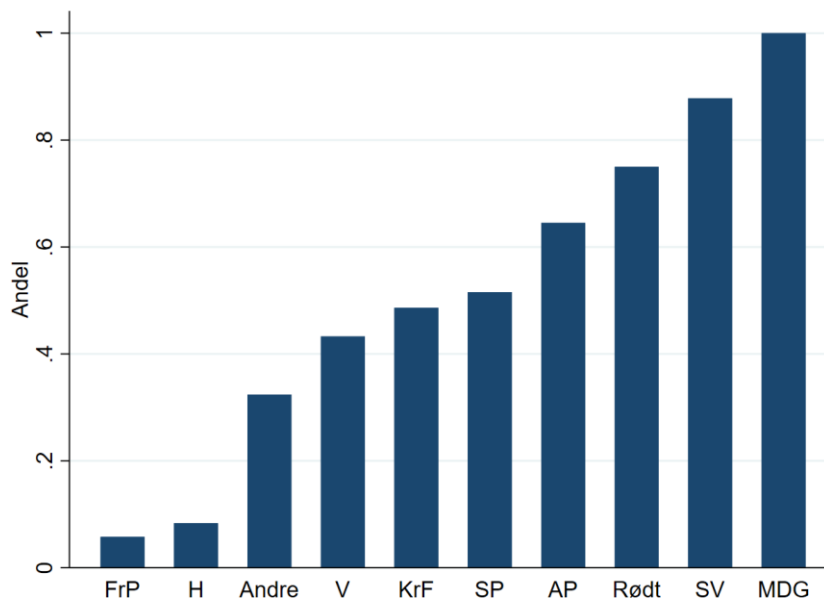
*Hvor mye kommunene kan bevilge til forskjellige formål, avhenger for en stor del av skatteinntektene. For å få et bedre tilbud på de områdene hvor du synes det trengs mest, kunne du tenke deg at kommunen økte skattenivået slik at en gjennomsnittsinnsbygger betaler 1 000 kroner mer i skatt hvert år?*

Undersøkelsen omfattet 2210 respondenter, og av disse svarte 40 prosent at de ønsket en slik skatteøkning, 56 prosent svarte at de ikke ønsket en skatteøkning, mens 4 prosent svarte vet ikke. Det er naturligvis usikkerhet knyttet til bruk av surveydata. 1 000 kroner per innbygger er en moderat inntektsøkning for de fleste kommuner, og flere er naturligvis villige til å ha små heller enn store skatteøkninger. I tillegg åpner ikke spørsmålsformuleringen for skattereduksjoner. Svarfordelingen påvirkes av forutsetningen om at skatteinntektene skal brukes der 'det trengs mest', noe som trolig leder mange til å gå inn for økt skattenivå. Undersøkelsen må også sees i lys av en generell tendens til 'ja-svaring'. Til slutt er det viktig å understreke at surveyundersøkelser er noe annet enn faktisk stemmegivning i en konkret kommunestyresak.

Figur 5.1 viser kommunestyrerepresentantenes ønsker om å øke skattenivået. Representantene er gruppert etter partitilhørighet og det framgår at det er klar politisk høyre-venstre profil i skattepreferansene. I venstreorienterte partier er det en høy andel av representantene som aksepterer den foreslåtte skatteøkningen, mens andelen er svært lav blant representantene fra Fremskrittspartiet og Høyre.

---

<sup>18</sup> For nærmere dokumentasjon av undersøkelsen, se Revold (2011).



Kilde: Egne beregninger.

### Figur 5.1 Andelen kommunestyrerepresentanter som ønsket å øke skattenivået, betinget på partitilhørighet

Får disse preferansene gjennomslag i faktisk politikk? I Fiva mfl. (2018) sammenlignes situasjoner der den sosialistiske partiblokken så vidt oppnådde flertall i kommunestyret. Dette gjør det mulig å holde andre faktorer konstant (herunder velgernes preferanser), og rendyrke effekten av kommunestyrets sammensetning. Analysen viser at et skifte fra ikke-sosialistisk til sosialistisk flertall øker tilbøyeligheten til å innføre kommunal eiendomsskatt.<sup>19</sup> En sammenlignende studie basert på danske og norske data tyder imidlertid på at inntektseffekten av partiskifter er større i danske enn i norske kommuner (Blom-Hansen mfl. 2006), noe som trolig skyldes at danske kommuner (i likhet med svenske) har større frihet til å fastsette satser for inntektsskatt.

Det er betydelige forskjeller i oppslutningen om ulike politiske partier ved lokalvalgene, hvor venstresiden står sterkt i noen kommuner, høyresiden i andre. Som følge av proporsjonaliteten i valgsystemet slår dette direkte inn i kommunestyrenes partisammensetning. La oss forutsette at:

- a. mønsteret i figur 5.1 gir et dekkende bilde av representantenes skattepreferanser i alle kommuner, og

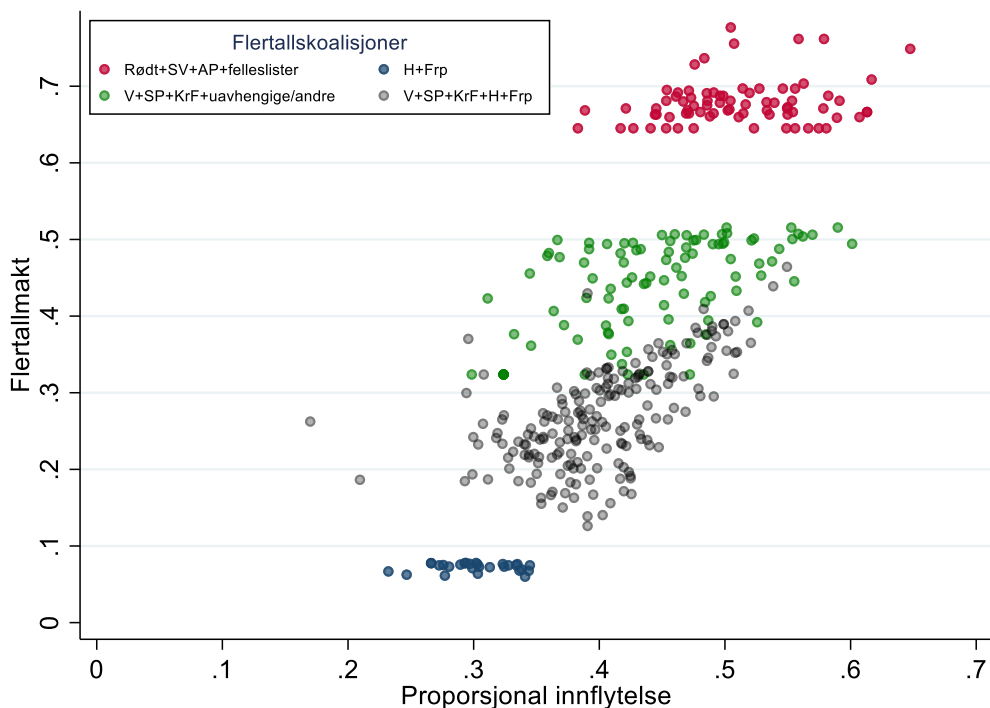
<sup>19</sup> Folke (2014) benytter en tilsvarende metode, og viser at det er tilsvarende effekter på skatt i svenske kommuner.

- b. kommunestyrene treffer vedtak slik at partigruppenes innflytelse er proporsjonale med antallet representanter i hver gruppe, eller alternativt, at vedtakene treffes av et flertallsparti eller en flertallskoalisjon av partigrupper.

Det er usikkert hvorvidt svargivning på spørreskjema gir et godt bilde av hvordan de folkevalgte ville stilt seg i en konkret beslutningssituasjon. Likevel er det interessant å kartlegge hvordan utvidet beskatningsfrihet kan tenkes å utspille seg på kommunenivå. Vi har derfor kombinert data om partienes skattepreferanser (fra figur 5.1) med data om partigruppenes relative størrelse i den enkelte kommune, og beregnet kommunale skattepreferanser på kommunenivå.

Resultatet er presentert i figur 5.2, som viser sannsynligheten for flertall for økningen i skattenivå basert på registerdata om kommunestyrenes partisammensetning og partirepresentantenes ønskede økning i skattenivå. Den horisontale akse måler skattepreferanser når det antas at alle partier i kommunestyret har en proporsjonal innflytelse på skattefastsettelsen. Den vertikale akse viser skattepreferanser når det antas at et flertallsparti eller – koalisjon setter skattenivået.

Figur 5.2 viser betydelige variasjoner i skattepreferanser uavhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. Vi viser de estimerte skatteøkningene basert på flertallsmodellens antagelser på den vertikale akse. Figuren viser at 'blå' kommuner har mindre sannsynlighet for å øke kommuneskatten, og det er også mindre sannsynlighet for skatteøkning når proporsjonal representasjon legges til grunn. Motsatt viser figuren at det er mer sannsynlig at 'røde' kommuner vedtar skatteøkninger. Kommuner med et flertall av 'sentrumsrepresentanter' er markert med grønne punkter, mens med et bredt borgerlige flertall er markert med grå punkter. Vi ser at det er markante forskjeller i sannsynligheten for skatteøkning avhengig av hvilken koalisjon som har flertall.



Kilde: Egne beregninger basert på data fra SSB.

**Figur 5.2 Ønsket økning i skattenivå per kommune, kan tolkes som sannsynligheten for at en kommune er villige til å øke kommuneskatten med 1000 kroner for en gjennomsnittsinbygger**

Vi estimerer også skattenivå når det antas at alle partigrupper har innflytelse på skattefastsettelsen, og at denne er proporsjonal med gruppenes størrelse i kommunestyret. Disse estimatene er målt på den horisontale akse i figur 5.2. Med denne forutsetningen er det mindre spredning i estimert skattenivå mellom kommunene.

Det er viktig å presisere at figur 5.2 ikke kan tolkes som at skattenivået vil øke ved økt beskatningsfrihet. Det har sammenheng med at politikerne kun er spurt om de er villige til å øke kommunens skatteinntekter. Det er sannsynlig at en del representanter som ikke ønsker skatteøkning, ville ønsket å redusere skatten hvis de hadde blitt spurt om det. Spesielt gjelder dette representantene fra Høyre og Fremskrittspartiet hvor en svært lav andel aksepterer skatteøkning, men kan også i noen grad gjelde sentrumspartiene og Arbeiderpartiet. Samtidig er det allerede i dag noe rom for å øke lokale skatteinntekter gjennom eiendomsskatten. Hovedbudskapet er at partipolitiske preferanser langs høyre-venstre dimensjonen kan få større betydning ved økt beskatningsfrihet.

#### **5.4 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi presentert to analyser om mulige virkninger av lokal beskatningsfrihet i norske kommuner. De to analysene er komplementære ved at simuleringene av desentraliseringsgevinster i hovedsak fanger opp ubalanse mellom kommunalt tjenestetilbud og privat inntekt i dagens system for finansiering av norske kommuner, mens analysen av partipreferanser fanger opp betydningen av ulikt ideologisk ståsted. Simuleringene av desentraliseringsgevinster indikerer at typiske distriktskommuner med høye skatteinntekter (fra kraftproduksjon) eller som mottar regionalpolitiske tilskudd vil redusere tilbudet av kommunale tjenester og skattenivået ved beskatningsfrihet. Større kommuner vil prioritere å styrke det kommunale tjenestetilbudet og øke skattenivået. Analysene av partipreferanser viser at engasjementet i lokalpolitikken kan øke dersom kommunene får økt beskatningsfrihet, og dermed ansvar for et politikkområde hvor det er tydelig politiske uenighet mellom partiene.

## 6 SKATTEUTJEVNING VED BESKATNINGSFRIHET

### 6.1 Innledning

Bø kommune i Vesterålen har i 2021 og 2022 redusert den kommunale formuesskattesatsen til 0,2 prosent. Formålet med lavere formuesskattesats er å tiltrekke seg velstående innbyggere som kan bidra i utviklingen av kommunen. Som andre kommuner benyttet kommunen tidligere den maksimale skattesatsen på formue (0,7 prosent). I kommuneproposisjonen 2021 framgår det at det vil bli foretatt en korreksjon i skatteutjevningen i Bø. Korreksjonen går ut på at skatteinntektene til Bø skal beregnes som om kommunen benyttet maksimalskattesatsen på formue. Regjeringen Solberg valgte i praksis ikke gjøre dette prinsippet gjeldende for tilflyttere til Bø, og ga særskilte tilskudd til Bø i 2021 og 2022 for delvis å kompensere for tapet gjennom skatteutjevningen. Regjeringen Støre som tiltrådte høsten 2021, har signalisert at kompensasjonen ikke vil bli videreført i 2022. Reduksjonen av formuesskatten i Bø kommune har aktualisert en debatt om utforming av skatteutjevningen ved utnyttelse av den formelle beskatningsfriheten i inntekts- og formuesskatten, og det nye inntektssystemutvalget har fått et tilleggsmandat som går ut på å vurdere utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet.

Vi starter med å beskrive utjevningen i Norge (kapittel 6.2) hvor kommunene de siste 40 årene har benyttet maksimalskattesatsene for skatter som omfattes av utjevningen. I Sverige, Danmark og Finland varierer skattesatsene mellom kommuner for skatter som utjevnes. I kapittel 6.3 gjør vi rede for skattefinansiering og skatteutjevning i disse landene. I kapittel 6.4 beskriver vi de to hovedmodellene for utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet, nemlig utjevning basert på normert og egen skattesats. Hvilken modell som bør velges i Norge diskuteres i kapittel 6.5. Større utnyttelse av den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten kan få konsekvenser for måten kommunesektoren tilføres skatteinntekter på. Denne problemstillingen behandles i kapittel 6.6. Kapittel 6.7 oppsummerer.

### 6.2 Den norske skatteutjevningen

Den norske skatteutjevningen for kommunene utjevner forskjeller i inntekts- og formuesskatt fra personer og naturressursskatt fra kraftforetak. Skatt på eiendom, konsesjonskraftsinntekter og utbetalinger fra havbruksfondet holdes utenfor. Utjevningen består av to deler: (i) en symmetrisk del med kompensasjonsgrad på 60 prosent og (ii) tilleggskompensasjon (35 prosent) for kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Den symmetriske delen kan formuleres på følgende måte:



$$(6.1) \quad IU_i^S = 0,6(T - T_i)$$

$IU_i^S$  er inntektsutjevnenende tilskudd til eller bidrag fra kommune  $i$  per innbygger,  $T_i$  er skatteinntekt per innbygger i kommune  $i$ ,  $T$  er gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger i landet og 0,6 er kompensasjonsgraden (60 prosent).

Tilleggsutjevningen for kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet kan formuleres som:

$$(6.2) \quad IU_i^T = 0,35(0,9T - T_i) \text{ hvis } T_i < 0,9T$$

$IU_i^T$  er tilleggskompensasjon per innbygger, 0,35 er kompensasjonsgraden (35 prosent) og 0,9 innebærer at referansenivået for tilleggsutjevningen er 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Den samlede kompensasjonsgraden varierer med nivået på skatteinntekt per innbygger. Kommuner med skatteinntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet har høyest kompensasjonsgrad (95 prosent), mens kommuner over 90 prosent av landsgjennomsnittet har en kompensasjonsgrad på 60 prosent.

I Norge skjer inntektsutjevnenende løpende, dvs. månedlig gjennom året etter hvert som tallene for bokførte skatteinntekter foreligger. Løpende inntektsutjevning ble innført for å gjøre inntektsutviklingen i den enkelte kommune mer stabil. Tidligere ble det inntektsutjevnenende tilskuddet utbetalt to år på etterskudd, med den konsekvens at kommuner kunne oppleve både skattesvikt og reduksjon i inntektsutjevnenende tilskudd i samme budsjettår.

Så lenge alle kommuner har benyttet maksimalskattesatsene har det vært kurant å basere utjevningen på skatteinntekter. I 2021 har imidlertid Bø kommune valgt en lavere formuesskattesats enn maksimumssatsen. Isolert sett bidrar dette til lavere skatteinntekter per innbygger og en økning i det inntektsutjevnenende tilskudd per innbygger. I Bøs tilfelle vil dette kunne motvirkes av at velstående innbyggere velger å bosette seg i kommunen.

La oss anta at det er ett skattegrunnlag og at vi ser bort fra arbeidstilbudsresponser og mobilitet. De faktiske skatteinntektene per innbygger vil da være et produkt av skattesatsen ( $t_i$ ) og skattegrunnlaget per innbygger ( $y_i$ ):

$$(6.3) \quad T_i = t_i y_i$$

De faktiske skatteinntektene vil både reflektere skattesatsen og skattegrunnlaget. Dette innebærer at de faktiske skatteinntektene vil være et upresist signal for kommunens skattekapasitet. Det er skattegrunnlaget som gir uttrykk for kommunens skattekapasitet. Inntektsutjevningen skal omfordele inntekter fra velstående kommuner (høy  $y_i$ ) til mindre velstående kommuner (lav  $y_i$ ). Det er urimelig å omfordele fra kommuner som har høye skatteinntekter fordi de har valgt en høy skattesats. Tilsvarende vil det være urimelig å omfordele til fordel for kommuner som har valgt en lav skattesats, som er tilfellet i forbindelse med Bø kommune.

### **6.3 Skatteutjevningen i Sverige, Danmark og Finland**

Ved beskatningsfrihet må utjevningen baseres på forskjeller i skattegrunnlag, ikke forskjeller i skatteinntekter. Mange andre land har større kommunal beskatningsfrihet enn Norge. I dette delkapittelet studerer vi utformingen av skatteutjevningen i Sverige, Danmark og Finland. I alle de tre landene er det variasjon i skattesatser mellom kommuner for skattene som inngår i skatteutjevningen. I alle land er inntektsskatten (fra personer og selskaper) del av et nasjonalt skattesystem hvor skattegrunnlaget er definert av statlige myndigheter.

#### *Sverige*

Den viktigste kommunale skatten i Sverige er inntektsskatt fra personer. Skattegrunnlaget er lønnsinntekter og pensjoner, og omfatter ikke kapitalinntekter. Svenske kommuner har full beskatningsfrihet i inntektsskatten. I 2021 er gjennomsnittlig inntektsskattesats 21,6 prosent. Inntektsskattesatsen varierer fra 17 prosent til 23,8 prosent. I tillegg har svenske kommuner eiendomsskatt, hvor det er staten som bestemmer skattesatsen. Samlet skatteandel for kommunene er om lag 65 prosent.

Den svenske skatteutjevningen omfatter inntektsskatt og har et referansenivå på 115 prosent av landsgjennomsnittlig skattegrunnlag per innbygger. Kommuner med skattegrunnlag per innbygger under dette nivået har en kompensasjonsgrad på 95 prosent, mens kommuner med skattegrunnlag per innbygger over referansenivået trekkes 85 prosent. Utjevningen av inntektsskatten er basert på regionvise skattesatser fordi oppgavefordelingen mellom kommuner og regioner varierer, både mellom regioner og over tid. Eiendomsskatten utjevnes ikke. Det er imidlertid et 'tak' på boligverdier ved beregning av eiendomsskatt som begrenser forskjellene i eiendomsskattegrunnlag per innbygger kommunene imellom.

### *Danmark*

Den viktigste kommunale skatten i Danmark er inntektsskatt fra personer som omfatter lønnsinntekter, pensjoner og kapitalinntekter. Kommunene har også skatteinntekter fra land og eiendom (bygninger) eid av selskaper og det offentlige. Danske kommuner har full beskatningsfrihet i inntektsskatten, mens de for land- og eiendomsskattesatsene kan sette skattesatser innen et intervall. I 2021 varierer inntektsskattesatsen fra et minimum på 22,8 prosent til et maksimum på 26,3 prosent, med et gjennomsnitt på 24,9 prosent. I tillegg til skatt på inntekt og eiendom, mottar kommunene selskapsskatt og arveavgift hvor staten bestemmer skattesatsene. Samlet skatteandel er 37 prosent.

Den ordinære skatteutjevningen omfatter skatt på inntekt og land. Det beregnes ett felles skattegrunnlag for inntekt og land, og utjevningen er basert på gjennomsnittlige skattesats. Den danske skatteutjevningen består av en symmetrisk del med en kompensasjonsgrad på 75 prosent. Kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres med 75 prosent, mens kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet trekkes 75 prosent. I tillegg gis det ekstra kompensasjon (20 prosent) til kommuner med skattegrunnlag per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet, og ekstra trekk (18 prosent) for kommuner med skattegrunnlag per innbygger over 125 prosent av landsgjennomsnittet.

I tillegg til den ordinære utjevningen er det egne utjevningsordninger for eiendomsskatt (offentlig eide bygninger) og selskapsskatt. Begge utjevningsordninger er symmetriske, men kompensasjonsgradene er lavere enn i den ordinære inntektsutjevningen (henholdsvis 10 og 50 prosent). Den særskilt lave kompensasjonsgraden for eiendomsskatten må ses i sammenheng med at tilskudd og trekk beregnes med utgangspunkt i faktiske skatteinntekter, ikke forskjeller i skattegrunnlag. Utjevningen av selskapsskatten er også basert på skatteinntekter. Men gitt at skattesatsen er bestemt av staten og ikke varierer mellom kommuner, vil forskjellene i skatteinntekter per innbygger gi uttrykk for forskjeller i skattegrunnlag per innbygger (slik som i det norske systemet beskrevet i kapittel 6.2). Selskapsskatten er mer ujevnt fordelt enn de skatter som omfattes av den ordinære skatteutjevningen, noe som tilsier (minst) like høy kompensasjonsgrad som i den ordinære utjevningen. Lavere kompensasjonsgrad for selskapsskatten har trolig sammenheng med et ønske om å styrke insentivene til næringsutvikling.

De fleste skatter inngår i skatteutjevningen, men to skatter, eiendomsskatt på næringsseiendommer og arveavgiften, er holdt utenfor. Eiendomsskatt på næringsseiendom er ujevnt fordelt mellom kommuner. En del kommuner skriver ikke ut eiendomsskatt på næringsseiendom, noe som i stor grad skyldes skattekonkurranse. Det er også utfordringer knyttet til beregning av skattegrunnlaget. Årsaken til at arveavgiften ikke utjevnes er at inntektene er begrenset, i tillegg til at utjevningssystemet ville blitt mer komplisert.

### *Finland*

Finske kommuner mottar inntektsskatt fra personer, selskapsskatt og eiendomsskatt. Kommunene har full beskatningsfrihet i inntektsskatten, som er den viktigste kommunale skatten. Gjennomsnittlige inntektsskattesats er 20,0 prosent. Den laveste skattesatsen er 16,5 prosent og høyeste er 23,5 prosent. Kommunene har også beskatningsfrihet i eiendomsskatten. Skattesatsen på selskapsoverskudd bestemmes av staten, og satsen for kommunene typisk er lavere i høykonjunkturer enn i lavkonjunkturer.<sup>20</sup> Samlet skatteandel for kommunene er om lag 55 prosent.

Den finske skatteutjevningen omfatter inntektsskatt, selskapsskatt og eiendomsskatt fra atomkraftverk. Kommunene mottar også eiendomsskatt fra annen eiendom som boliger og næringsseiendom, men disse utjevnes ikke i gjeldende system. Det beregnes ett felles skattegrunnlag for skattene som omfattes av utjevningen. I beregningen av skattegrunnlaget i den enkelte kommune benyttes gjennomsnittlige skattesatser.

Skatteutjevningen er utformet slik at kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet får et tilskudd som utgjør 80 prosent av differansen. Kommuner med skattegrunnlag per innbygger over landsgjennomsnittet får et trekk. Trekket starter på 30 prosent, men er økende i skattegrunnlag per innbygger.

Fra 2023 vil skatteutjevningen bli endret. Da vil kompensasjonsgraden for kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet øke fra 80 til 90 prosent, mens trekket vil starte på 10 prosent i stedet for 30 prosent. Kompensasjonsgraden vil altså øke for kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnitt og trekket vil reduseres for kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet. Det legges med andre ord mer vekt på utjevning for kommuner med svakt skattegrunnlag og større vekt på insentiver til utvikling av skattegrunnlaget for kommuner med høyt skattegrunnlag.

---

<sup>20</sup> Den samlede selskapsskattesatsen til stat og kommune varierer ikke med konjunktorene.

Skatteutjevningen omfatter kun eiendomsskatt fra atomkraftverk, mens annen eiendom holdes utenfor. Begrunnelsen for å holde annen eiendom utenfor utjevningen er noe uklar. Ett argument er at en del kommuner selv eier tomtereserver for utviklingsformål, og areal eid av kommunen er fritatt for eiendomsskatt. I andre kommuner eies ubebygde tomtearealer stort sett av private som betaler eiendomsskatt. Utjevning av eiendomsskatt vil derfor kunne gi en urimelig omfordeling i favør av kommuner som eier tomtearealer selv. Fra 2023 vil imidlertid halvparten av eiendomsskatten bli omfattet av skatteutjevningen.

### *Oppsummering*

Kommunene i Sverige, Danmark og Finland har betydelig skattefinansiering kombinert med ambisiøs skatteutjevning. Det er delvis skatteutjevning, relativt høye kompensasjonsgrader og trekkordninger for kommuner med høyt skattegrunnlag per innbygger. Kompensasjonsgradene er høyere for kommuner med lave skattegrunnlag per innbygger enn trekkene for kommuner med høye skattegrunnlag per innbygger. Det kan tyde på at det legges vekt på å løfte kommuner med svakt skattegrunnlag og noe større vekt på insentiver til utvikling av skattegrunnlaget for kommuner med høye skattegrunnlag. Skatteutjevningen i Danmark, Sverige og Finland omfatter, som i Norge, ikke alle skatter. Noen mindre skatter er holdt utenfor utjevningen.

Om og i hvilken grad en ambisiøs skatteutjevning svekker insentivene til å styrke det lokale skattegrunnlaget er gjenstand for debatt i alle nordiske land. Dette berøres i noen grad i den følgende diskusjonen om utjevning basert på normert eller faktisk skattesats. Det vises til kapittel 2.5 for en generell drøfting av betydningen av skatteutjevningen for insentiver til næringsutvikling.

#### **6.4 Utjevning basert på normert eller egen skattesats**

Det er to hovedmodeller for utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet. I begge tilfeller er det skattegrunnlaget, ikke skatteinntekter, som utjevnes. Den første modellen er basert på en normert skattesats som er felles for alle kommuner. Den normerte skattesatsen kan for eksempel være lik gjennomsnittlig skattesats eller maksimalskattesatsen. I Sverige, Danmark og Finland baseres skatteutjevningen på normert skattesats. Danmark og Finland benytter gjennomsnittlige skattesatser, mens Sverige benytter regionspesifikke skattesatser (felles for alle kommuner i samme region). Den andre modellen er å basere utjevningen på kommunens egen skattesats, altså skattesatsen kommunen selv har vedtatt å bruke. Framstillingen er basert på Rattsø (1998) og Borge, Carlsen og Rattsø (2001), men liknende problemstillinger diskuteres også av Ladd og Yinger (1994).

*Normert skattesats – ingen mobilitet*

I fravær av mobilitet kan vi anta at skattegrunnlaget ikke påvirkes av skattenivået i kommunen. Vi ser altså bort fra blant annet arbeidstilbudsresponsen og at lavere formuesskattesats kan gi sterkere insentiver til sparing og oppbygging av formue. La oss igjen anta at kommunen har ett skattegrunnlag. Skatteinntektene per innbygger er da gitt ved  $T_i = t_i y_i$ .

Det antas at inntektsutjevningen er symmetrisk med kompensasjonsgrad  $a$  ( $0 < a < 1$ ). Det innebærer at kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet får positivt tilskudd, mens kommuner med skattegrunnlag per innbygger over landsgjennomsnittet får negativt tilskudd. Med utjevning basert på normert skattesats er det inntektsutjevningstilskudd (eller trekk) per innbygger ( $IU_i^{NORM}$ ) gitt ved:

$$(6.4) \quad IU_i^{NORM} = at(y - y_i)$$

hvor  $y$  er gjennomsnittlig skattegrunnlag,  $y_i$  er skattegrunnlaget i kommune  $i$  og  $t$  er den normerte skattesatsen. Det inntektsutjevningstilskuddet beregnes med utgangspunkt i en skattesats  $t$  som er felles for alle kommuner. En slik symmetrisk utjevning er selvfinansierende og kan ordnes uten statlige bidrag.

Den viktigste fordel med utjevning basert på normert skattesats er at beregningen av tilskuddet ikke påvirkes av kommunens eget valg av skattesats. Det kan reises to innvendinger mot utjevning basert på normert skattesats. Den første innvendingen er at endringen i inntekt per innbygger (summen av skatteinntekter og inntektsutjevningstilskudd) som følge av økt skattesats ikke utjevnes:

$$(6.5) \quad \Delta(T_i + IU_i^{NORM}) = \Delta T_i + \Delta IU_i^{NORM} = y_i \Delta t_i + 0 = y_i \Delta t_i$$

Siden det inntektsutjevningstilskuddet er uavhengig av endringer i egen skattesats, vil inntektsøkningen være lik økningen i egne skatteinntekter som kun avhenger av kommunens eget skattegrunnlag.

Den andre innvendingen er det som i Sverige omtales som 'Pomperipossa'-effekten. Denne effekten innebærer at kommuner som opplever en økning i skattegrunnlag per innbygger samlet sett kan få en reduksjon i inntekter når det tas hensyn til virkningene via skatteutjevningen. Økningen i skatteinntekter som følge av økt skattegrunnlag er lavere enn økningen i kommunes bidrag til utjevningen, slik at kommunen trekkes mer gjennom utjevningen enn den faktiske

økningen i skatteinntekter. Endring i summen av skatteinntekter og inntektsutjevneende tilskudd per innbygger som følge av økt skattegrunnlag per innbygger er gitt ved:

$$(6.6) \quad \Delta(T_i + IU_i^{NORM}) = \Delta T_i + \Delta IU_i = t_i \Delta y_i - at \Delta y_i = (t_i - at) \Delta y_i < 0 \text{ hvis } t_i < at$$

En nødvendig betingelse for ‘Pomperipossa’-effekten er at kommunens egen skattesats er lavere enn den normerte, samtidig som at kompensasjonsgraden må være høy. Kommuner med høyt skattegrunnlag per innbygger har ofte lave skattesatser og det vil derfor være velstående kommuner som først og fremst rammes av ‘Pomeperipossa’-effekten. Dette kan svekke insentivene til å styrke det lokale skattegrunnlaget, for eksempel gjennom tilrettelegging for næringsvirksomhet. Dette kommer i tillegg til at høy kompensasjonsgrad svekker insentivene til næringsutvikling.

I Danmark omtales det samme fenomenet som ‘overutjevning’, og det er innført en såkalt ‘overutjevningsregel’. Denne regelen innebærer at alle kommuner skal få en inntektsøkning som følge av økt skattegrunnlag per innbygger. Overutjevningsregelen bidrar til å gjøre skatteutjevningen mer komplisert.

#### *Egen skattesats – ingen mobilitet*

Alternativet til utjevning basert på normert skattesats, er å basere utjevningen på egen skattesats. Danmark hadde tidligere en slik ordning for kommuner i hovedstadsområdet. Tilskudd eller trekk per innbygger ( $IU_i^{EGEN}$ ) er da gitt ved:

$$(6.7) \quad IU_i^{EGEN} = at_i(y - y_i)$$

Forskjellen mellom (6.4) og (6.7) er at det inntektsutjevneende tilskuddet eller trekket beregnes med utgangspunkt i kommunens egen skattesats, ikke en skattesats som er felles for alle kommuner. Det inntektsutjevneende tilskuddet vil i tillegg til kompensasjonsgrad og skattegrunnlag, avhenge av hvilken skattesats kommunen selv har valgt. Dersom skattegrunnlaget i kommune  $i$  er lavere enn landsgjennomsnittet, vil tilskuddet bli høyere jo høyere egen skattesats er. Dersom skattegrunnlaget er høyere enn landsgjennomsnittet, vil trekket være økende i skattesatsen.

Utjevning basert på egen skattesats vil ikke være selvfinansierende selv om den ellers er symmetrisk utformet. Dersom skattesatsen i gjennomsnitt er høyest i kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet vil staten måtte bidra til finansieringen av

utjevningen. Men dersom skattesatsen i gjennomsnitt er lavere blant kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet, vil inntektsutjevning basert på egen skattesats gå med 'overskudd'.

Vurderingen av utjevning basert på egen skattesats er motsatt av utjevning basert på normert skattesats. Den viktigste fordel er at effekten av skatteendringer på inntektene utjevnes:

$$(6.8) \quad \Delta(T_i + IU_i^{EGEN}) = \Delta T_i + \Delta IU_i^{EGEN} = y_i \Delta t_i + a(y - y_i) \Delta t_i = [ay + (1-a)y_i] \Delta t_i$$

Jo høyere kompensasjonsgraden er, desto mindre vil eget skattegrunnlag bety for inntektsøkningen. Med full kompensasjon ( $a = 1$ ) ville alle kommuner fått en inntektsøkning som om de hadde skattegrunnlag per innbygger lik landsgjennomsnittet.

Den viktigste ulempen er at det inntektsutjevneende tilskuddet påvirkes av kommunens eget valg av skattesats. I kommuner med skattegrunnlag under gjennomsnittet for landet blir tilskuddet høyere jo høyere egen skattesats er, noe som betyr at skatteøkninger 'subsidiertes'. I kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet blir trekket høyere jo høyere egen skattesats er, noe som betyr at skatteøkninger 'beskattes'. Dette vil bidra til for høyt skattenivå i kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet og for lavt skattenivå i kommuner med skattegrunnlag per innbygger over landsgjennomsnittet. Det er uheldig at skatteinsentivene påvirkes av skatteutjevningen.

#### *Normert og egen skattesats - mobilitet*

Motivet for å redusere formuesskattesatsen i Bø kommune var å trekke til seg innbyggere med store formuer, altså å påvirke mobiliteten. Analysene i Rattsø (1988) og Borge, Carlsen og Rattsø (2001) må derfor utvides ved å ta hensyn til mobilitet. Vi har valgt å ikke skille mellom inntekts- og formuesskatt. Begrunnelsen for dette er at vi ønsker å beholde framstillingen så enkel som mulig samtidig som vi får fram de viktigste mekanismene. Vi antar videre at virkningen på skatteinntektene ikke avhenger av om utjevningen er basert på normert eller egen skattesats. Arbeidstilbuds-, spare- og mobilitetsresponser vil hovedsakelig avhenge av hvilke skattesatser innbyggerne står overfor. Vi kan da begrense oss til å analysere konsekvensene for det inntektsutjevneende tilskuddet.

Anta at redusert skattesats er vellykket i den forstand at antall innbyggere og skattegrunnlaget per innbygger øker. Lavere skattesats kan formuleres som  $t_{i1} = t_{i0} + \Delta t_i$  der  $t_{i0}$  er den opprinnelige skattesatsen og  $t_{i1}$  er den nye, lavere skattesatsen.  $\Delta t_i < 0$  gir uttrykk for hvor



mye skattesatsen reduseres. Tilsvarende kan skattegrunnlag per innbygger formuleres som  $y_{i1} = y_{i0} + \Delta y_i$ , der  $\Delta y_i > 0$  dersom skattegrunnlaget per innbygger øker. Mekanismene som kan oppstå inkluderer arbeidstilbudsresponser og sterkere insentiver til sparing blant innbyggere bosatt i kommunen i utgangspunktet. I tillegg kan lavere skattesats bidra til at personer med høy inntekt og formue velger å flytte til kommuner med lave skattesatser.

Anta at skattereduksjonen øker skattegrunnlaget per innbygger. Med inntektsutjevning basert på normert skattesats vil det inntektsutjevvende tilskuddet per innbyggere endres som følger:

$$(6.9) \quad \Delta IU_i^{NORM} = at(y - y_{i1}) - at(y - y_{i0}) = -at\Delta y_i < 0$$

Økt skattegrunnlag per innbygger reduserer det inntektsutjevvende tilskuddet, og reduksjonen er større jo høyere kompensasjonsgraden er. Kommuner som bidrar til utjevningen må bidra mer dersom skattegrunnlaget øker, og økningen er større jo høyere kompensasjonsgraden er.

Med inntektsutjevning basert på egen skattesats vil det inntektsutjevvende tilskudd per innbygger endres som følger:

$$(6.10) \quad \Delta IU_i^{EGEN} = at_{i1}(y - y_{i1}) - at_{i0}(y - y_{i0}) = -at_{i1}\Delta y_i + a(y - y_{i0})\Delta t_i$$

Det første leddet representerer effekten av økt skattegrunnlag per innbygger og er analog med (6.9). Forskjellen er at i (6.10) beregnes reduksjonen med utgangspunkt i den nye, lavere skattesatsen. Det andre leddet fanger opp at når utjevningen er basert på egen skattesats, vil endringer i skattesatsen påvirke det inntektsutjevvende tilskuddet. Dersom skattegrunnlaget per innbygger i utgangspunktet er lavere enn landsgjennomsnittet, vil lavere skattesats også trekke i retning av lavere inntektsutjevvende tilskudd per innbygger. For kommuner som i utgangspunktet har skattegrunnlag per innbygger over landsgjennomsnittet, blir effekten motsatt. Bidraget til utjevningen blir mindre når skattesatsen reduseres.

La oss så sammenlikne endringen i det inntektsutjevvende tilskudd per innbygger ved henholdsvis normert og egen skattesats. Anta for enkelhets skyld at den normerte skattesatsen er lik maksimalskattesatsen og at en kommune som reduserer skattesatsen vil få en lavere skattesats enn maksimum ( $t_{i1} = t + \Delta t_i$ ). Differansen mellom inntektsutjevvende tilskudd ved hhv egen og normert skattesats er da gitt ved:

$$(6.11) \quad \Delta IU_i^{EGEN} - \Delta IU_i^{NORM} = -a\Delta t_i\Delta y_i + a(y - y_{i0})\Delta t_i$$

La oss først betrakte en kommune som i utgangspunktet har skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet. Det første leddet representerer effekten av økt skattegrunnlag per innbygger. Etter at kommunen har satt ned skattesatsen og tilskuddet baseres på egen skattesats, vil reduksjonen i inntektsutjevningstilskudd per innbygger bli lavere ved egen skattesats enn ved normert skattesats lik maksimalskattesatsen. Dette trekker i retning av at kommunen kommer gunstigere ut ved utjevning basert på egen skattesats enn ved utjevning basert på normert skattesats. Det andre leddet trekker i motsatt retning når skattegrunnlaget per innbygger er under landsgjennomsnittet. Lavere skattesats innebærer at den implisitte subsidien til kommunen reduseres. Det er altså to motstridende effekter for kommuner med skattegrunnlag per innbygger under landsgjennomsnittet.

For kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet vil begge leddene trekke i retning av at utjevning basert på egen skattesats er gunstigere for kommunen enn utjevning basert på normert skattesats. Intuisjonen er at kommunen må bidra mindre til utjevningen når skattesatsen reduseres, både på grunn av at kommunenes skattegrunnlag er over landsgjennomsnittet i utgangspunktet (det andre leddet) og på grunn av at lavere skattenivå bidrar til økt skattegrunnlag per innbygger (det første leddet).

### *Oppsummering*

Det er to hovedmodeller for utjevning ved beskatningsfrihet, utjevning basert på normert skattesats eller egen skattesats. I begge modellene er det skattegrunnlagene som utjevnes, ikke skatteinntektene. Styrken til utjevning basert på normert skattesats er at tilskudd eller trekk ikke påvirkes av kommunens egen skattesats og følgelig legger til rette for gode beslutninger om skattenivå og tjenestetilbud. På den andre siden vil utjevning basert på normert skattesats ikke utjevne inntektsendringer som følge av endringer i skattesats. Videre den kan gi svake insentiver til næringsutvikling fordi inntektene i form av skatt og inntektsutjevningstilskudd kan bli redusert i kommuner med lav skattesats dersom skattegrunnlaget øker, for eksempel på grunn av en vellykket næringspolitikk.

Styrken til utjevning basert på egen skattesats er at inntektsendringen på grunn av endringer i skattesats utjevnes. Men fordi tilskudd og trekk påvirkes av skattesatsen, subsidieres skatteøkninger (det inntektsutjevningstilskuddet øker) i kommuner med lavt skattegrunnlag og 'beskattes' (trekket i inntektsutjevningen øker) i kommuner med høyt skattegrunnlag. Konsekvensen kan bli for høyt skattenivå i kommuner med lavt skattegrunnlag og for lavt skattenivå i kommuner med høyt skattegrunnlag.

Begge modeller har fordeler og ulemper, men de andre nordiske landene, hvor kommunene har større beskatningsfrihet enn i Norge, har valgt utjevning basert på normert skattesats. Det kan tolkes som at landene anser det som viktigst at skatteutjevningen legger til rette for gode skatte- og tjenestebeslutninger og ikke påvirkes av egen skattesats.

### **6.5 Utforming av skatteutjevningen i den norske konteksten**

I det følgende to problemstillinger som har betydning for valget mellom utjevning basert på normert eller egen skattesats i den norske konteksten. Det gjelder for det første sammensetningen av skatteinntekter. Den andre problemstillingen er om en eventuell utjevning av eiendomsskatten bør baseres på normert eller faktisk skattesats.

#### *Sammensetningen av skatteinntekter*

Den norske skatteutjevningen omfatter inntektsskatt og formuesskatt fra personer og naturressursskatt fra kraftforetak. I tillegg har kommunene eiendomsskatt som ikke utjevnes. Videre er eiendomsskatten den eneste skatten hvor kommunene har reell beskatningsfrihet. Den følgende drøftingen gjelder under forutsetning av at kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten, mens eiendomsskatten fortsatt ikke utjevnes. I en slik vil utjevning basert på egen skattesats gi uheldige vridningseffekter mellom skatter som omfattes av utjevningen og skatter som ikke utjevnes.

Betrakt en kommune med inntekt, formue og eiendom over landsgjennomsnittet. Dersom utjevningen er basert på egen skattesats, kan kommunen oppnå en gevinst ved å vri beskatningen bort fra inntekt og formue, og dermed bidra mindre til skatteutjevningen, og over mot eiendom som ikke utjevnes. Isolert sett vil dette gi for lavt skattenivå på inntekt og formue og for høyt skattenivå på eiendom. Kommuner med inntekt, formue og eiendomsverdier under landsgjennomsnittet, vil tjene på det motsatte. De vil vri beskatningen bort fra eiendomsskatt (som ikke utjevnes) og over mot inntekt og formue for å øke tilskuddet gjennom skatteutjevningen. Isolert sett vil dette gi for høyt skattenivå på inntekt og formue og for lavt skattenivå på eiendom.

Generelt er det uheldig at lokale skattebeslutninger påvirkes av utformingen av skatteutjevningen. Dette tilsier at utjevningen bør baseres på normert skattesats dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten samtidig som eiendomsskatten ikke utjevnes.

*Normert eller faktisk skattesats i en eventuell utjevning av eiendomsskatten*

Eiendomsskatten, hvor norske kommuner har reell beskatningsfrihet, omfattes i ikke av skatteutjevningen i inntektssystemet. I det følgende diskuterer vi om en eventuell utjevning av eiendomsskatten bør baseres på normert eller egen skattesats.

Det viktigste argumentet for utjevning av eiendomsskatten basert på normert skattesats er at tilskudd eller trekk ikke påvirkes av kommunens egen eiendomsskattesats. Utjevning basert på normert skattesats vil følgelig legge til rette for gode lokale beslutninger for skattenivå og tjenestetilbud. Det kan imidlertid innvendes at kommuner som ikke har eiendomsskatt i dag og som har et høyt eiendomsskattegrunnlag, bli 'tvunget' til å innføre eiendomsskatt for å finansiere bidraget til utjevningen. Utjevning basert på normert skattesats kan derfor bety at eiendomsskatten, i motsetning til i dag, ikke oppleves som frivillig av kommunene.

Dersom utjevningen baseres på egen skattesats, vil kommuner med et høyt eiendomsskattegrunnlag ikke få noe trekk i utjevningen. Det følger av (6.7) at trekket blir null så lenge kommunen ikke har innført eiendomsskatt. Det vil imidlertid være fordelingsmessig uheldig at utjevningen kun omfatter kommuner som har innført eiendomsskatt og ikke alle kommuner, spesielt hvis kommuner uten eiendomsskatt har høyt eiendomsskattegrunnlag.

I et valg av modell for eventuell utjevning av eiendomsskatten er det en målkonflikt. Det er en risiko for at eiendomsskatten ikke lenger oppfattes som frivillig i kommunene dersom utjevningen baseres på normert skattesats, mens utjevning basert på egen skattesats kan gi mindre omfordeling da den ikke omfatter alle kommuner.

## **6.6 Tilførsel av skatteinntekter**

Økt utnyttelse av den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen vil kunne få konsekvenser for måten kommunene tilføres skatteinntekter på. I dagens system består kommunenes bokførte skatteinntekter av beløp fra ulike inntektsår eller skatteår. Det er viktig å presisere at skattevedtakene gjelder inntektsåret. For eksempel gjelder BØ kommunes vedtak om redusert formuesskatt inntektsårene 2021 og 2022.

Størstedelen av de bokførte skatteinntektene i år  $t$  gjelder inntektsåret  $t$ , men de første månedene av år  $t$  er de bokførte skatteinntektene fra inntektsåret  $t-1$ . Skattyterne betaler skatt på forskudd basert på estimer på inntekt og formue. I de bokførte skatteinntektene skilles det ikke mellom skatt på inntekt og formue. I tillegg påvirkes bokførte skatteinntekter i år  $t$  av restskatteoppgjør, i hovedsak knyttet til inntektsåret  $t-1$ . Så lenge alle kommuner benytter

maksimalskattesatsene på inntekt og formue vil bokførte skatteinntekter gi et rimelig godt bilde av utviklingen i skattegrunnlagene. Selv om de bokførte skatteinntektene kommer fra ulike inntektsår, vil endringer i maksimalskattesatsen fra år til år være et felles skift for alle kommuner.

Dersom kommunene i større grad benytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen, vil koblingen mellom bokførte skatteinntekter og utviklingen i skattegrunnlagene bli svakere. Skattesatsene gjelder som nevnt inntektsåret og, ved beskatningsfrihet, kan kommunene endre skattesatsen fra det ene inntektsåret til det neste. Det vil være komplisert å fordele de bokførte skatteinntektene mellom inntektsår med ulike skattesatser som varierer mellom kommuner. I tillegg er det et problem at bokførte skatteinntekter ikke skiller mellom inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, noe som kan være utfordrende dersom noen kommuner setter ned inntektsskattesatsen og andre setter ned formuesskattesatsen.

Finnes det alternativer til dagens system for tilførsel av skatteinntekter? En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet i 1995 utredet en alternativ tilførselsmetode. Den alternative metoden innebærer at kommunene tilføres skatteinntektene forskuddsvis med grunnlag i anslag på utliknet skatt, og med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger. Den alternative metoden har likhetstrekk med de modellene som benyttes sammen med lokal beskatningsfrihet i Sverige og Danmark. Tilførselen av skatteinntekter kan samordnes med utbetalingen av inntektsutjevnerende tilskudd, og begge kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Dagens løpende inntektsutjevning, som er et kompliserende element i inntektssystemet, kan avvikles. Samordningen av skattetilførsel og utbetaling av inntektsutjevnerende tilskudd gjør at inntektsutviklingen i den enkelte kommune blir mer forutsigbar. Avregninger fra tidligere inntektsår vil isolert sett trekke i retning av en mindre forutsigbar inntektsutvikling.

Fram til 2020 var skatteinnkreving en kommunal oppgave. Bokførte skatteinntekter påvirkes av hvor stor andel av utliknet skatt som faktisk blir betalt. Med dagens utforming av skatteutjevningen vil alle kommuner få en gevinst jo mer av utliknet skatt som inndrives. Kommunene hadde derfor interesse av å sørge for en effektiv skatteinnkreving. Med fortsatt kommunalt ansvar for skatteinnkrevingen ville det vært en bekymring for at effektiviteten ble redusert. I 2020 overtok staten ansvaret for skatteinnkrevingen og det er Skatteetaten som nå har ansvar for å kreve inn skatt. Overføring av skatteinnkrevingen fra kommunene til staten gjør at denne bekymringen ikke lenger er relevant.

Fordi bokførte skatteinntekter kommer fra ulike inntektsår og ikke skiller mellom forskuddsbetalt skatt på inntekt og formue, vil dagens system for skattetilførsel komme under press dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen. Det er mulig at utfordringene kan løses ved modifikasjoner innenfor dagens system for skattetilførsel, men dette vil utvilsomt bidra til å gjøre skattetilførselen og inntektsutjevningen mer komplisert og mindre transparent. Det er derfor vår vurdering at dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesbeskatningen, bør dagens system for skattetilførsel til kommunene endres til utbetaling som forskudd på utliknet skatt.

## **6.7 Oppsummering**

I dette kapitlet har vi diskutert utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet. Bakteppet er at Bø kommune i Vesterålen i 2021 og 2022 benytter lavere skattesats på formue enn maksimalskattesatsen. I Sverige, Danmark og Finland kombineres beskatningsfrihet med ambisiøs skatteutjevning, noe som viser at skatteutjevning og beskatningsfrihet er mulig å kombinere. Utjevningen må imidlertid ta utgangspunkt i skattegrunnlag (for eksempel inntekt, formue eller eiendom), ikke skatteinntekter som i dagens norske system. Dersom det blir mer vanlig at norske kommuner utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten, bør det vurderes å endre opplegget for skattetilførsel etter samme modell som i Sverige og Danmark.

Det er to hovedmodeller for utforming av skatteutjevningen ved beskatningsfrihet, utjevning basert på normert eller egen skattesats. I den norske konteksten hvor eiendomsskatten ikke inngår i skatteutjevningen, kan utjevning basert på egen skattesats gi kommunene uheldige insentiveffekter. Kommuner med høye skattegrunnlag på inntekt, formue og eiendom kan tjene på å redusere skatten på inntekt og formue (og derigjennom reduserer bidraget til utjevningen) og øke skatten på eiendom (som ikke utjevnes). For kommuner med lave skattegrunnlag vil det være motsatt. Dette tilsier at utjevningen bør baseres på normerte skattesatser dersom kommunene i større grad utnytter den formelle friheten i inntekts- og formuesskatten. Samme modell er valgt i de andre nordiske land.

## REFERANSER

- Aidt, T. S. (2003). Economic analysis of corruption: A survey. *Economic Journal* 113(491): 632-652.
- Andersen, J. J., J.H. Fiva og G.J. Natvik (2014). Voting when the stakes are high. *Journal of Public Economics* 110: 157-166.
- Andersen J.J. og R.J. Sørensen, (2021). The zero-rent society. Evidence from hydropower and petroleum windfalls in Norwegian local governments. Working Paper. Department of Economics, BI Norwegian Business School.
- Aronsson, T. og M. Wickström (2021). Lokal besakttning och ekonomiska incitament. SNS Förlag.
- Asatryan, Z., T. Baskaran og F. Heinemann (2017). The effect of direct democracy on the level & structure of local taxes. *Regional Science & Urban Economics* 65: 38-55.
- Bahl, R. og M. Cyen (2011). Tax assignment: does the practice match the theory? *Environment and Planning C: Government and Policy* 29: 264-280.
- Blom-Hansen, J., L.C. Monkerud og R.J. Sørensen (2006). Do parties matter for local revenue policies? A comparison of Denmark and Norway, *European Journal of Political Science* 45: 445-465.
- Bordignon, M. og M. Ambrosanio (2015). Normative versus positive theories of revenue assignments in federations. I E. Ahmad, and G. Brosio (Red), *Handbook of Multi-Level Finance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bordignon, M., V. Grembi og S. Piazza (2017). Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy. *European Journal of Political Economy* 49: 146-163.
- Borge, L.-E. (2006). Centralized or decentralized financing of local governments? Consequences for efficiency and inequality of service provision. Working Paper 14/2006. Department of Economics, NTNU.
- Borge, L.-E., F. Carlsen og J. Rattsø (2001). Lokal beskatningsfrihet i det norske styringssystemet for kommunesektoren. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 42: 163-189.
- Borge, L.-E., L. Håkonsen. K. Løyland og H.E. Stokke (2013). Lokale skatter og insentiver for næringsutvikling. SØF-rapport 02/13.
- Borge, L.-E., K. Løyland og O.H. Nyhus (2017). Hyttekommunenes økonomi. *Samfunnsøkonomen* 131(1): 53-63.

- Borge, L.-E. og L. Marcinko (2020). Vertical fiscal imbalance and local government efficiency: Evidence from a natural experiment in Norway. Mimeo, NTNU.
- Borge, L.-E., P. Parmer og R. Torvik (2015). Local natural resource curse. *Journal of Public Economics* 131: 101-114.
- Borge, L.-E. og J. Rattsø (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. *European Economic Review* 52(6): 1035-1054.
- Bradford, D. og W.E. Oates, (1974). Suburban exploitation of central cities and government structure. I H. Hochman og G. Peterson (Red), *Redistribution Through Public Choice*. Columbia University Press, New York, 43-90.
- Brennan, J. og J. Buchanan (1980). *The power to tax: Analytical Foundations of a fiscal constitution*. The Liberty Fund.
- Brollo, F., T. Nannicini, R. Perotti og G. Tabellini (2013). The political resource curse. *American Economic Review* 103(5): 1759-1796.
- Broms, R. (2021). Boxholm tea party: Taxation and voter turnout in a mature democracy. *Electoral Studies* 71 (available online).
- Brovold, C. og O. Abrahamsen (2022). Størst kapitalgevinst i boligeierskap i Oslo-regionen mellom 2010 og 2018. Statistisk sentralbyrå.
- Bruns, C. og O. Himmler (2011). Newspaper circulation and local government efficiency. *Scandinavian Journal of Economics* 113(2): 470-492.
- Carlsen, F., B. Langset og J. Rattsø (2005). The relationship between firm mobility and tax level: Empirical evidence of fiscal competition between local governments. *Journal of Urban Economics* 58(2): 273-288.
- Caselli, F. og G. Michaels (2013). Do oil windfalls improve living standards? Evidence from Brazil. *American Economic Journal: Applied Economics* 5(1): 208-38.
- Chingos, M. (2017). Making sense of state school funding policy. Urban Institute, Research Report.
- Fiva, J. H., O. Folke, og R.J. Sørensen (2018). The power of parties: Evidence from close Municipal Elections in Norway. *Scandinavian Journal of Economics* 120: 3-30.
- Fiva, J.H. og J. Rattsø (2007). Local choice of property taxation: Evidence from Norway. *Public Choice* 132: 457-470.
- Fiva, J.H. og M. Rønning (2008). Incentive effects of property taxation: Evidence from Norwegian school districts. *Regional Science and Urban Economics* 38: 49-62.



- Folke, O. (2014). Shades of brown and green: Party effects in proportional election systems. *Journal of the European Economic Association* 12(5): 1361-1395.
- Gadenne, L. (2017). Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. *American Economic Journal: Applied Economics* 9(1): 274-314.
- Gendzwill, A. (2019). Local autonomy and national–local turnout gap: Higher stakes, higher turnout? *Regional & Federal Studies* 31(4): 519-539.
- Glaeser, E. (1996). The incentive effects of property taxes on local governments. *Public Choice* 89: 93-111.
- Greene, K.V. og T.J. Parliament (1980). Political externalities, efficiency and the welfare losses from consolidation. *National Tax Journal* 33, 209-217.
- Hettich, W. og S. Winer (2000). Democratic choice and taxation: A theoretical and empirical analysis. Cambridge University Press.
- Hines, J. (2000). What is benefit taxation? *Journal of Public Economics* 75: 483-492.
- Hoxby, C. (1999). The productivity of schools and other local public goods producers. *Journal of Public Economics* 74: 1-30.
- Inman, R. 2008. The flypaper effect. *NBER Working Paper* 14579.
- Ladd, H.F. og J. Yinger (1994). The case for equalizing aid. *National Tax Journal* 47, 211-224.
- Liberati, P. (2011). “Which tax” or “Which tax for what?”: Tax assignment in the theory of fiscal federalism. *Public Finance Review* 39(3): 365-392.
- Martinez-Vazquez, J. (2008). Revenue assignments in the practice of fiscal decentralization. In N. Bosch and J. Duran (eds.), *Fiscal federalism and political decentralization: Lessons from Spain, Germany and Canada*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Matusaka, J. (2018). Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. *Public Choice* 174:107–143.
- McLure, C. (1998). The tax assignment problem: Ends, means, and constraints. *Public Budgeting and Financial Management* 9, 4, 652-83.
- McLure, C. (2001). The tax assignment problem: ruminations on theory and practice. *National Tax Journal* 54, 2, 339-363.
- Mörk, E. og M. Nordin (2020). Voting, taxes, and heterogeneous preferences: Evidence from Swedish local elections. *Economics and Politics* 32: 356– 380.
- Musgrave, R.A. (1959) The theory of public finance. McGraw Hill, New York.

- Oates, W.E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of Economic Literature* 37, 1120-49.
- Paler, L. (2013). Keeping the public purse. An experiment in windfalls, taxes, and the incentives to restrain government. *American Political Science Review* 107(4): 706-725.
- Revoll, M.K. (2011). Lokalpolitiker- og rådmannsundersøkelsen 2010/2011. Dokumentasjonsrapport. Statistisk sentralbyrå: *Notater* 36/2011.
- Rattsø, J. (1988). Fri beskatningsrett for kommunene og det nye inntektssystemet, *Sosialøkonomen* 42(1): 6-8.
- Riksrevisionen (2020). Tilveksthemmende incitement i den kommunale inkomstutjevningen? RIR 2020:11, Sverige.
- Rodden, J., G. Eskeland og J. Litvack (2003). Fiscal decentralization and the challenge of the hard budget constraint. Cambridge: MIT Press.
- Ross, M. L. (2004). Does taxation lead to representation? *British Journal of Political Science* 34(2): 229–249.
- Skinner, R. (2019). State and local financing of public schools. Report, Congressional Research Service.
- Tovmo, P. og T. Falch (2002). The flypaper effect and political strength. *Economics of Governance* 3: 153–170.
- Weigel, J.L. 2020. The participation dividend of taxation: How citizens in Congo engage more with the state when it tries to tax them. *Quarterly Journal of Economics* 35(4):1849-1903.
- William Martin, I. og N. Gabay (2018). Tax policy and tax protest in 20 rich democracies, 1980–2010. *British Journal of Sociology* 69(3): 647-669.