

Skatt i den norske boligmodellen

Rapport 26-2020

Rapport nr. 26-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-092-2

Oppdragsgiver: Huseiernes landsforbund

Forsidefoto: Huseiernes landsforbund

Tilgjengelighet: Offentlig

Dato for ferdistilling: 26.08.2020

Forfattere: Andreas Benedictow, Fredrik
Kostøl, Rolf Røtnes og Mikkel
Walbækken

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752

post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Samfunnsøkonomisk analyse AS har utarbeidet denne rapporten på oppdrag for Huseiernes Landsforbund. I rapporten drøftes ulike former for boligbeskatning med hensyn til fordelings- og effektivitetsegenskaper. Takk til oppdragsgiver for et spennende oppdrag og gode innspill. Samfunnsøkonomisk analyse AS er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 26.08.2020

Andreas Benedictow

Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

En svært høy andel av norske husholdninger eier sin egen bolig. Dette er delvis et resultat av en boligpolitikk, den norske boligmodellen, som strekker seg tilbake til 1920-tallet. Gunstig beskatning av boliger er et viktig element i denne politikken.

Det er imidlertid flere årsaker til at nordmenn ønsker å eie egen bolig enn gunstig beskatning. Spesielt skiller boliginvesteringer seg fra andre kapitalinvesteringer ved at boliger leverer en jevn strøm av høyt verdsatte boligtjenester.

I kapittel 1 ser vi nærmere på hvordan den norske boligmodellen har materialisert seg i data langs flere dimensjoner. Om lag 80 prosent eier egen bolig til enhver tid, og 90 prosent eier bolig i løpet av livet. Dette er høye selveierandeler sammenliknet med de fleste andre land. Eierskap til egen bolig varierer med blant annet alder, etnisitet og geografi. Vi drøfter også fordelingskonsekvensene av at så mange nordmenn har bygget opp egen boligformue. Herunder setter vi boliginvesteringer opp mot investeringer i finansielle aktiva. Vi drøfter også hvordan realprisvekst på bolig kan påvirke formuesfordelingen både geografisk og mellom generasjoner. Generelt dreier argumentasjonen seg om primærbolig. Sekundærboliger må forstås annerledes. De er det naturlig å betrakte som kapitalinvesteringer.

I kapittel 2 går vi gjennom de siste hundre årenes boligpolitikk og utviklingen av den norske boligmodellen. Det har gått fra sosial boligbygging for å redusere trangboddhet til framvekst av boligkooperasjoner, og særlig boligreisningen etter andre verdenskrig da prioriteringen av eierskap til egen bolig ble tydelig. Vi drøfter også hvilke preferanser som enten kan ha ført til eller blitt et resultat av denne politikken. Valg av eierskap framfor leie må sees på bakgrunn av både hvem som bygger og tilbyr boliger og hvilke rammebetingelser utbyggere og kjøpere av boliger står overfor. Rammebetingelsene som omgir boligmarkedet er et resultat av en boligpolitikk som nå har ligget fast over svært lang tid.

I kapittel 3 ser vi nærmere på den store skattereformen i 1992. Nøytralitet, symmetri og bredt skattegrunnlag er sentrale stikkord her, men også skatteevneprinsippet og fordelingshensyn ble vektlagt. Den relativt fordelaktige beskatningen av bolig overlevde dermed både denne reformen og senere evalueringer.

I kapittel 4 gir vi først en generell beskrivelse av det norske skattesystemet for personer. Deretter går vi gjennom de ulike boligskatteelementene mer i detalj. Dette for å forstå dagens boligbeskatnings plass i skattesystemet. Boligskattene vi ser spesielt på er formuesskatt, eiendomsskatt, skatt på gevinst ved salg av eiendom og dokumentavgift.

Deretter vurderer vi argumentasjonen for å skattlegge bolig lavere enn annen kapital i kapittel 5. Vi drøfter ulike elementer i boligbeskatningen og hvordan hvert enkelt skatteelement har effektivitetsmessige og fordelingsmessige virkninger. Drøftingen gjøres først med utgangspunkt i at samlet beskatning av boliger holdes uendret, slik at dersom én form for boligskatt øker, kan en annen reduseres. Vi drøfter deretter effektene av en økning i samlet skattetrykk på bolig som motsvares av en reduksjon av andre skatter.

Dokumentavgift kommer svært dårlig ut med hensyn til effektivitet. Den vil bidra til å redusere fleksibiliteten i boligmarkedet og hindre eller forsinke husholdningenes tilpasningsmuligheter som følge av endrete rammebetingelser. Tilpasningstreggheter i boligmarkedet vil også få ringvirkninger til arbeidsmarkedet og

makroøkonomien for øvrig. Dokumentavgiften har dessuten uheldige fordelingsmessige egenskaper, ettersom de med små boligformuer overveiende har en større andel av formuen sin plassert i bolig.

Til forskjell fra dokumentavgift, som beslaglegger en andel av salgssummen uansett, beslaglegger gevinstbeskatning kun en andel av en eventuell gevinst. Dermed ville en gevinstskatt i mindre grad virke som en skatt på flytting, og i mindre grad føre til redusert omsetningshastighet i boligmarkedet og forsinke husholdningenes tilpasninger til nye inntektsmuligheter eller nye preferanser eller livsfaser. Innføring av gevinstskatt vil gi en negativ fordelingseffekt i disfavør av boligeierne samlet. Men i den grad den demper boligprisen vil den gi en positiv fordelingseffekt internt blant boligeiere, i favør av unge, mindre formuende førstegangs-kjøpere. Symmetriprinsippet innebærer at gevinstbeskatning også vil gi fradragsberettigelse ved salg med tap. Dermed vil også effekten av et prisfall dempes. Slik kan gevinstbeskatning bidra til å dempe svingningene i boligmarkedet, som en automatisk stabilisatormekanisme.

Beholdningsskattene på formue og eiendom har gunstige effektivitetsmessige egenskaper. Dette er imidlertid betinget på at skattebyrden ikke blir høy, for da kan den påvirke folks beslutning om å leie eller eie bolig. Fordelingshensyn taler imot. Eiendomsskatten er for eksempel regressiv ved at de med lav samlet formue rammes i relativt høy grad, ettersom de har en stor andel av formuen sin i bolig. I tillegg er den en bruttoskatt, og tar dermed ikke hensyn til gjeld. Det er i strid med skatteevneprinsippet.

Et argument som har vært brukt mot gunstig boligbeskatning er at det fortrenger investeringer i annen kapital (for eksempel av Skaugeutvalget). Kapitaltilgangsutvalget konkluderer imidlertid med at det ikke er problemer med å skaffe kapital til lønnsomme prosjekter i Norge.

Det kan også reises spørsmål om den norske boligpolitikken over tid har medført at nordmenn har bygget opp en for høy standard på sine primærboliger. Boligpolitikken favoriserer av oppbyggingen av en boligmasse av høy kvalitet kan imidlertid også sees på som et uttrykk for en allmenn samfunnsmessig preferanse for bolig som et prioritert konsumgode. Dersom denne politikken skulle reverseres ved en økt beskatning av primærboliger uten reduksjon i andre skatter, vil konsekvensen trolig først og fremst bli at husholdningene reduserer kjøpet av andre konsumgoder. Dersom økte boligskatte motsvares av en like stor reduksjon i andre skatter, vil konsekvensen i hovedsak bli at husholdningen øker annet konsum, som f.eks. feriereiser og underholdning. Etter vår vurdering er det liten grunn til å regne med at husholdningene vil svare på økt beskatning av bolig med å øke investeringer i annen kapital.

Lav boligbeskatning har overlevd over lang tid av fordelingshensyn. Derfor er det naturlig å se på de ulike skattene fra et fordelingsperspektiv. Fordelingsgevinsten kan imidlertid komme med en effektivitetskostnad. Avveiningen mellom effektivitet og fordeling er et politisk spørsmål. Historisk har man valgt å ta en kostnad ved lavere effektivitet for å oppnå bedre fordeling ved at en høy andel norske husholdninger bor i en bolig de eier selv. Dette er kjernen i den norske boligmodellen.

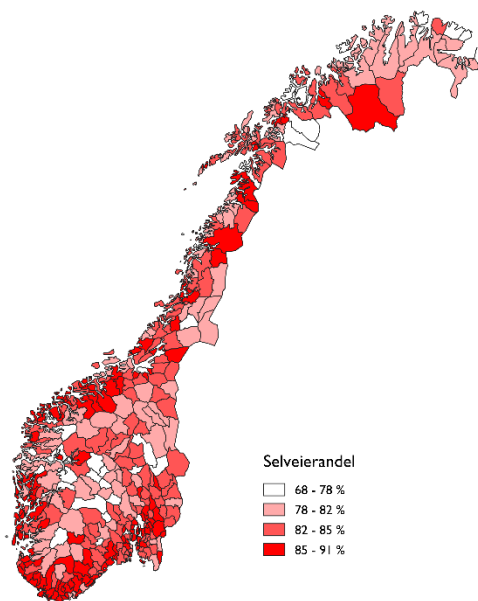
Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Nesten alle nordmenn er huseiere	7
1.1 Andelen som bor i egen bolig varierer med alder	7
1.2 Bolig og ulikhet	10
1.3 Boligtjenester utgjør nær en femtedel av nordmenns boligkonsum	12
1.4 Høy eierandel skyldes ikke bare den norske boligpolitikken	14
2 Hundre år med boligpolitikk – målet har vært at nordmenn skal eie egen bolig	16
2.1 Hvorfor eie heller enn å leie?	16
2.2 Trangboddhet ga grunnlag for sosial boligbygging	17
2.3 Framvekst av boligkooperasjon skapte en ny type boligeiere	17
2.4 Boligreising etter andre verdenskrig prioriterte eierskap til egen bolig	18
2.5 Skatteregler ble utformet for å fremme eierskap til egen bolig	18
3 Skattereform har ikke opphevet behovet for lempelig skatt på bolig	20
3.1 Skattereform i 1992 for å sikre økt økonomiskeffektivitet	20
3.2 Opphevelse av fordelsbeskatning av beregnet inntekt av egen bolig	21
4 Boligbeskatningens plassering i dagens norske skattesystem	23
4.1 Inntektsbeskatningen deles i skatt på nettoinntekt og bruttoinntekt	23
4.2 Bolig som skatteobjekt	24
4.2.1 Dokumentavgift	24
4.2.2 Skatt på gevinst ved salg av eiendom	25
4.2.3 Formuesskatt	25
4.2.4 Eiendomsskatt	26
4.3 Overinvesteres det i bolig?	28
5 Skattlegging av bolig – en avveining mellom fordeling og effektivitet	32
5.1 Dokumentavgift – skatt på flytting	32
5.2 Fritak for gevinstskatt på salg av primærbolig	33
5.3 Gunstig verdsetting av boligformue kan redusere ulikhet i formuesfordelingen	34
5.4 Eiendomsskatt kan tilpasses mer mobile skattekilder	35
6 Oppsummering	38
7 Referanser	41

1 Nesten alle nordmenn er huseiere

I Norge eier de aller fleste husholdningen boligen de bor i. Tall fra SSB viser at om lag 82 prosent av alle personer bor i boliger eid av en i husholdningen.¹ Eierandelen er høy i hele landet, som vist i kartet i Figur 1.1. Høyest er den i Oppegård kommune, med 90 prosent. Lavest er den i Træna kommune, hvor 68 prosent eier sin egen bolig. Eierandelen er over 75 prosent i 98 prosent av alle landets kommuner.

Figur 1.1: Andel av befolkningen som eier egen bolig i ulike kommuner



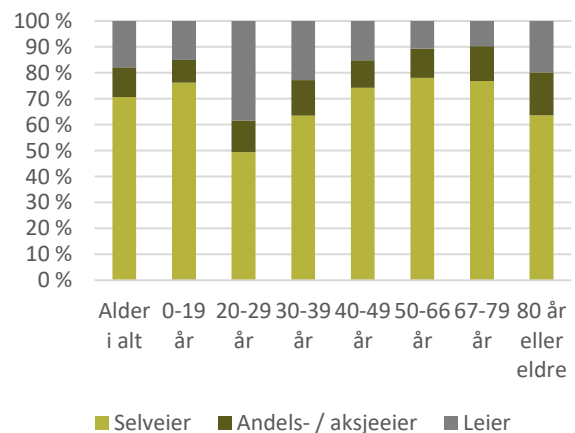
Kilde: SSB og SØA

I dette kapittelet ønsker vi å se litt nærmere på eierandelen. Vi begynner med å se på hvordan eierandelen avhenger av demografiske forhold, og ser deretter nærmere på boligens betydning som formuesobjekt i ulike deler av befolkningen.

1.1 Andelen som bor i egen bolig varierer med alder

I Figur 1.2 har vi vist hvordan andelen som bor i egen bolig varierer mellom aldersgrupper. Blant innbyggere mellom 0-19 år, er den gjennomsnittlige eierandelen 85 prosent. Dette er barn og ungdom som i all hovedsak bor hjemme med foreldre. Denne aldersgruppen er således også en indikator på eierandelen blant husholdninger med hjemmeboende barn.

Figur 1.2: Eierandel etter aldersgruppe



Kilde: SSB

I aldersgruppen 20-29 år faller eierandelen betydelig til 63 prosent. Dette må ses i sammenheng med at denne gruppen omfatter mange studenter, som

¹ Om lag 77 prosent av husholdningene eier boligen de bor i. En årsak til at andelen er noe høyere for andelen personer som bor i boliger eid av en i husholdningen er at det bor flere personer i eide boliger enn i leide.

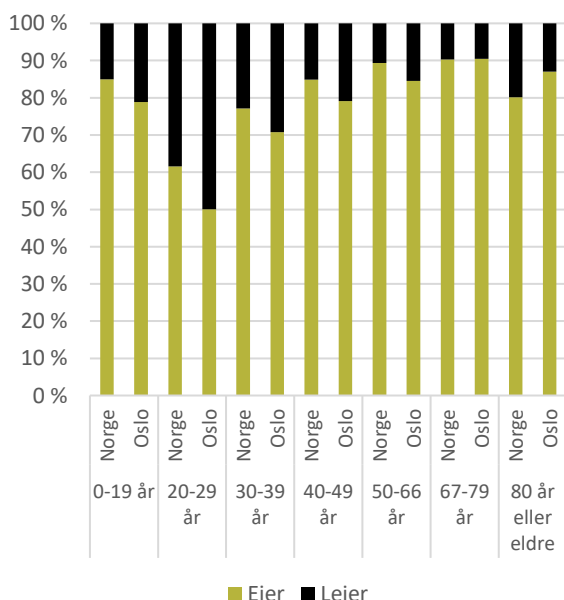
har en langt større tilbøyelighet til å leie – både av økonomiske og mobilitetsbaserte årsaker.

I de påfølgende aldersgruppene er eierandelen stigende, og når sitt toppunkt med 90 prosent i aldersgruppen 67-79 år.

Når vi betrakter siste aldersgruppe, personer som er 80 år eller eldre, faller eierandelen til 79 prosent. Dette må ses i sammenheng med at en andel eldre bosettes på sykehjem og i omsorgsboliger, men også mer generelt ved at mange eldre ønsker å bytte ut eneboliger med mindre leiligheter, og at man i flytteprosessen velger å leie framfor å eie i den siste fasen av livet.

Oppsummert ser vi at eierandelen varierer gjennom livsløpet. Hadde man studert hvor stor andel av nordmenn som i løpet av livet vil eie sin egen bolig, vil andelen således trolig ligge omkring 90 prosent.

Figur 1.3: Eierandel etter alder i Norge og Oslo



Kilde: SSB

I Figur 1.3 har vi vist hvordan eierandelen per aldersgruppe i hovedstaden er sammenlignet med

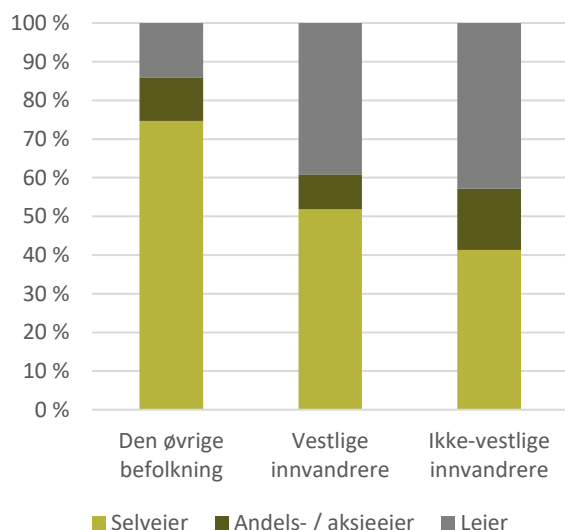
landsgjennomsnittet. Den kanskje mest interessante observasjonen er hvordan eierandelen blant personer i aldersgruppen 20-29 år er enda lavere i Oslo enn i landet som helhet. Dette henger naturligvis sammen med at en større andel av innbyggerne i denne aldersgruppen er studenter, sammenlignet med landet for øvrig.

Eierandelen i påfølgende aldersgrupper er noe lavere enn for landsgjennomsnittet, med unntak av aldersgruppen 67-79 år, hvor eierandelen faktisk er marginalt høyere i Oslo enn for landsgjennomsnittet. Blant personer i den eldste aldersgruppen er eierandelen noe høyere i hovedstaden.

I tillegg til at eierandelen må ses i sammenheng med aldersgrupper, er det interessant å undersøke nærmere hvordan fordelingen mellom eie og leie er når vi kontrollerer for innvandrersstatus, jf. Figur 1.4. I figuren skiller vi mellom vestlige innvandrere, ikke-vestlige innvandrere og den øvrige befolkningen (altså ikke-innvandrere).

Eierandelen synes ikke å variere i særlig grad mellom de to gruppene av innvandrere. Det er imidlertid stor forskjell på eierandelen blant innvandrere og den øvrige befolkningen. Dette har naturlige forklaringer, blant annet at mange innvandrere har bodd kortere i tid i landet eller legge til grunn at oppholdet i Norge er midlertidig (f.eks. arbeidsinnvandrere). Innvandrere har også i gjennomsnitt lavere inntekt enn befolkningen for øvrig, noe som kan forsinke inntreden i boligmarkedet.

Figur 1.4: Eierandel etter innvandringskategori



Note: Vestlige innvandrere omfatter innvandrere fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand. Ikke-vestlige innvandrere omfatter innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. **Kilde:** SSB

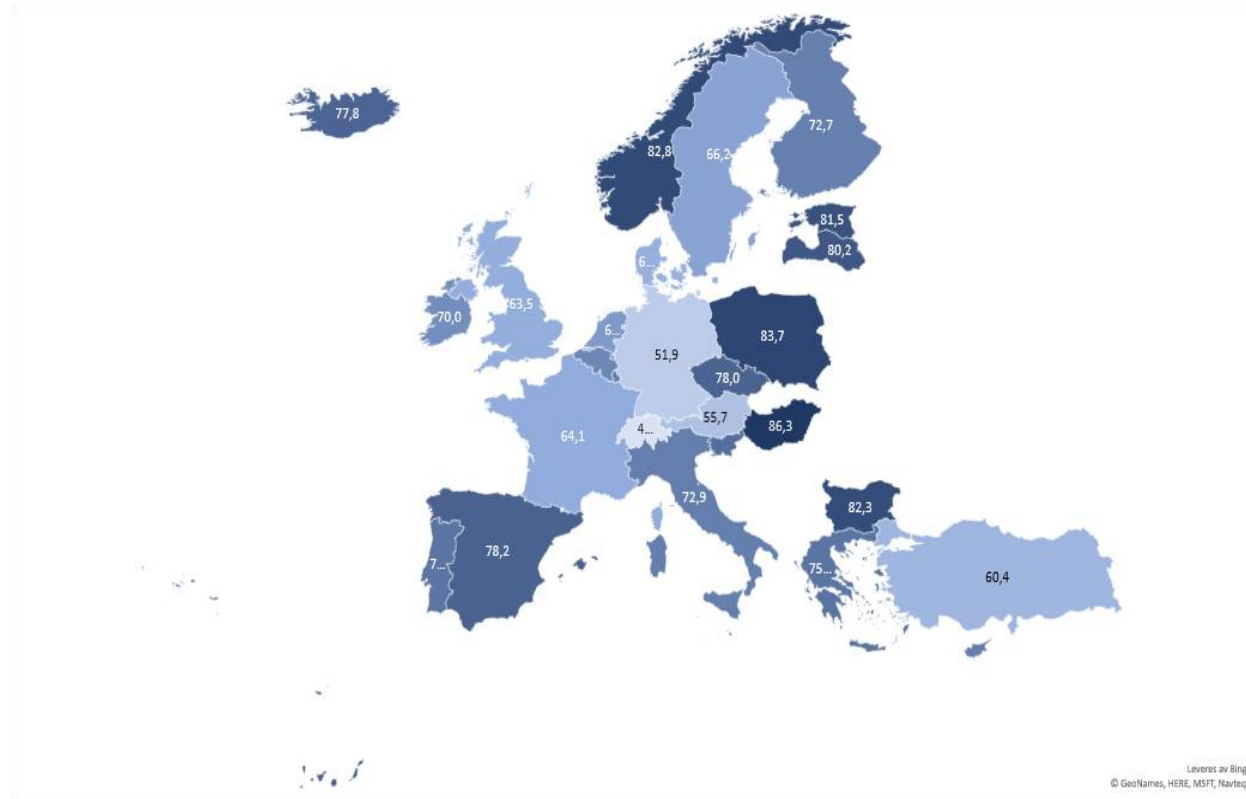
Når vi betrakter eierandelen kun blant personer som ikke er innvandrere, er den i gjennomsnitt 86

prosent (mot 82 prosent for alle husholdninger). Det er da rimelig å legge til grunn at eierandelen blant personer uten innvandrerbakgrunn i aldersgruppen 67-79 år vil være godt over 90 prosent (selv om vi ikke har data som viser koblingen mellom innvandrerkategori og alder).

Sammenlignet med mange andre land, er andelene boligeiere meget høy i Norge.² I våre naboland Sverige og Danmark, var eierandelen i 2015 henholdsvis 66 og 63 prosent. I Finland var den litt høyere med 73 prosent, men likevel langt lavere enn i Norge. Det er interessant å observere at de seks landene i EU/EØS som har *høyere* eierandel enn i Norge, er Romania, Kroatia, Litauen, Slovakia, Ungarn og Polen. Dette er alle land med langt lavere levestandard og BNP per innbygger enn i Norge. Det synes med andre ord ikke å være noen sammenheng mellom gjennomsnittlig husholdningsinntekt og eierstatus. Dette underbygges av at vi finner den laveste eierandelen i EU/EØS i Sveits, hvor 43 prosent av husholdningene eide sin egen bolig i 2015.

² I Europa er det kun i noen Østeuropeiske land at andelen selveiere er høyere. Disse landene skiller seg imidlertid klart fra Norge ved at boligene i svært liten grad belånt, se for eksempel Eurostat (2017), figur 2.

Figur 1.5: Andelen av husholdninger som eier sin egen bolig i EU/EØS (2015)



Kilde: Eurostat

1.2 Bolig og ulikhet

Den norske velferdsmodellen og trepartssamarbeidet i inntektspolitikken, har bidratt til at Norge ofte framheves blant land med lav inntektsulikhet.

Nettoformuen er imidlertid mer ujevnt fordelt, og som vist i OECD (2018), plasseres Norge omtrent midt på treet hvis man sorterer OECD-landene etter formuesulikhet.

Figur 1.6: Fordeling av formue i 28 OECD-land. Forhold mellom gjennomsnitts- og medianformue. 2014 (eller nærmeste år med tilgjengelig data)



Kilde: OECD

Tall fra formuesstatistikken til SSB viser at de rikeste 0,1 pst. av husholdningene i Norge eier 9,2 pst. av nettoformuen i landet. De 1 pst. rikeste eier nær 20 prosent av all nettoformue, mens hele 51 pst. av all nettoformuen eies av de 10 pst. rikeste husholdningene. De 60 pst. med minst formue eier på sin side kun 8,8 pst. av nettoformuen.

Implikasjonene av formuesulikhet har havnet i søkelyset etter utgivelsen av Thomas Pikettys bestselger «Kapitalen i det 21. århundre» (Piketty 2013). I boken peker Piketty blant annet på hvordan

formuen til den rikeste delen av befolkningen har vokst dramatisk de siste 30 årene, og at dette er et fundamentalt resultat av kapitalismen – snarere enn en tilfeldighet.

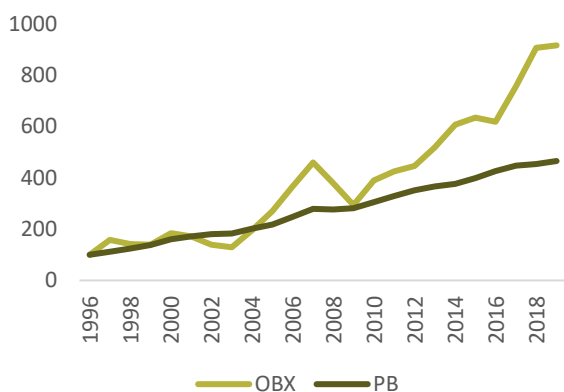
SSB har nylig publisert en artikkel om den økende formuesulikheten i Norge (Aaberge & Stubhaug, 2018). Her framheves det imidlertid at *boligformuer* bidrar til å redusere formuesforskjellene.

Boligformuen er den klart største formueskomponenten for folk flest. I 2016 utgjorde den 71 prosent av bruttoformuen. Dette er en økning fra 60 prosent i 1995 (Aaberge & Stubhaug, 2018), noe som må ses i sammenheng med betydelig boligprisutvikling.

Artikkelen fra SSB viser videre at boligformuen er jevnere fordelt på husholdningene (eierandelen er høy) enn annen formue (definert som summen av næringsseiendom og finanskapital), og at fordelingen av boligformue slik sett bidrar til å redusere formuesforskjeller i landet. Dette resultatet har en intuitiv forklaring: Gjennom den høye eierandelen kan majoriteten av husholdningene ta del i akkumuleringen av formue, snarere enn at kapitalavkastning skal være reservert de med formuesplasseringer i finansmarkedene.

Selveierpolitikken kan således sies å ha bidratt til å bremse økningen i formuesforskjeller i landet. Dette skyldes imidlertid ikke boligens egenskaper i seg selv, men det faktum at de fleste husholdninger gjennom selveierpolitikken har kunnet opparbeide seg formue. Hvis man sammenlikner utviklingen i bolig- og aksjemarkedet, jf. Figur 1.7, har avkastningen på Oslo børs vær høyere enn avkastningen i boligmarkedet. Det innebærer at den samme moderasjonen i økning i formuesforskjeller i prinsippet kunne vært oppnådd dersom majoriteten av husholdningene hadde lånefinansiert investeringer i aksjemarkedet.

Figur 1.7: Utvikling i OBX og SSBs boligprisindeks (1996=100)



Kilde: Oslo børs og SSB

Det er imidlertid (minst) to viktige forskjeller mellom lånefinansierte investeringer i aksje- og boligmarkedet. For det første har boliger en funksjon som realkausjon. Dette gir kreditorene sikkerhet og reduserer følgelig kravet om risikopremie. Dette bidrar til at husholdningene kan låne mer, og til en lavere omkostning per krone, enn om husholdningene skulle tatt opp lån til finansplasseringer. Boligens egenkap som realkausjon bidrar således til å øke husholdningenes muligheter til kapitalakkumulasjon.

For det andre er boliger for de fleste husholdninger først og fremst et nødvendig konsumgode. Det innebærer at et boligkjøp fullt ut dekker behovet for et sted å bo. I perioder med lave til moderate rentenivåer, vil lånefinansieringen av boligkjøp derfor ofte være lavere enn alternativkostnaden – altså leieutgifter. Lånefinansiering av boligkjøp vil dermed, i det minste periodevis, mer eller mindre være selvfinansierende ved at den tidligere budsjettposten leieutgifter forsvinner fra husholdningsbudsjettet. Resultatet er igjen at husholdningens muligheter til opparbeiding av formue øker, ved at det vil være mulig å betjene høyere boliglån enn lån til finansielle plasseringer.

Det er derfor sentrale egenskaper ved boliger som gjør det mulig for husholdningene å opparbeide formue. Gjennom en høy eierandel kan dette, som vist i artikkelen fra SSB, bidra til å redusere formuesforskjellene.

Når det er sagt, så har kraftig realprisvekst på bolig over lang tid bidratt til å skape økende forskjeller både mellom generasjoner og geografisk. Mellom generasjoner ved at jo tidligere en person kom inn i boligmarkedet, desto større har formuesoppbyggingen vært. Geografisk ved at boligprisene har økt kraftig i noen regioner, særlig i noen store byer som Oslo, mens de til og med kan ha falt i svært grise-grendte strøk.

1.3 Boligtjenester utgjør nær en femtedel av nordmenns boligkonsum

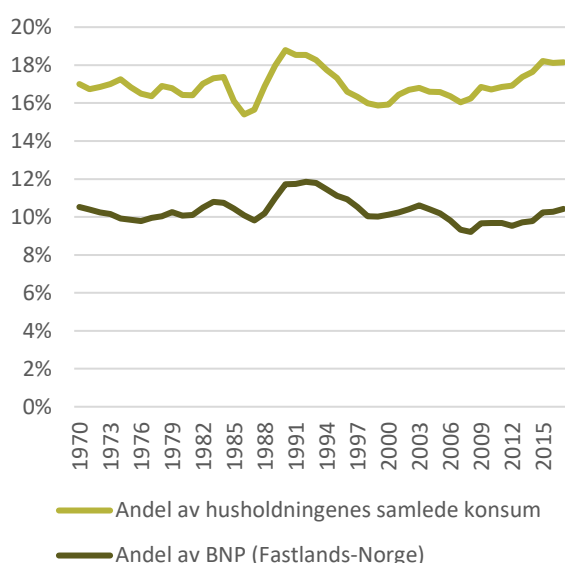
Boligposten utgjør en viktig del av husholdningsbudsjettene i Norge. Tall fra Nasjonalregnskapet viser at konsum av boligtjenester i 2017 utgjorde 18 prosent av husholdningenes samlede konsum. Konsum av boligtjenester utgjøres enten av betalt husleie eller av den indirekte inntekten av å bo i egen bolig (beregnet av SSB med utgangspunkt i observerte leiepriser for tilsvarende boliger på leiemarkedet).

Boligutgiftens andel av husholdningenes konsum har vært forholdsvis stabil helt tilbake til 1970-tallet, med 15,4 prosent som laveste punkt i 1986 og 18,8 prosent som høyeste under bankkrisen i 1990. Etter å ha falt sammenhengende fra 1990 til 2000, har andelen vært noe tiltakende de ti siste årene, jf. Figur 1.8.

Boligutgiftens andel av husholdningenes konsum var i 2017 nær samme nivå som under bankkrisen, uten sammenlikning for øvrig. Kraftig økning i boligprisene har bidratt til dette, selv om et lavt rentenivå har lagt demper på økningen.

I Figur 1.8 har vi også målt utviklingen i konsum av bolig tjenester relativt til bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge. Vi ser at utviklingen i denne kurven er mer flat, noe som reflekterer at husholdningenes konsum avtok med ti prosentpoeng fra 1996 til 2014.

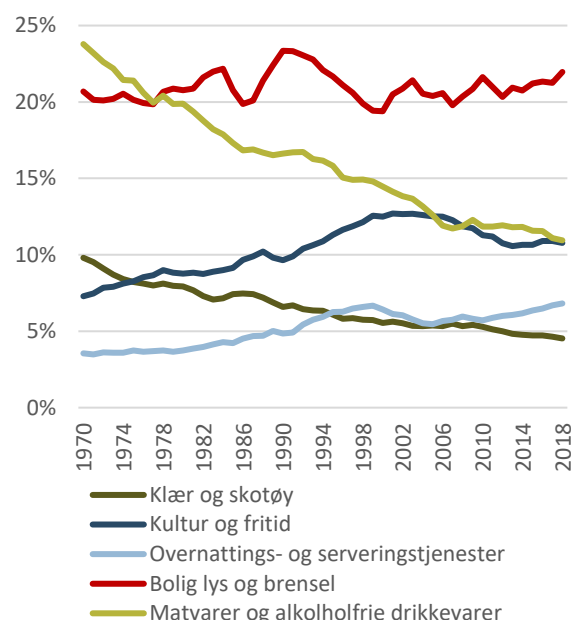
Figur 1.8: Utvikling i konsum av bolig tjenester



Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

En tydelig trend siden 1970-tallet er at inntektsveksten i landet har økt konsumet av såkalte inntektselastiske goder, som kultur og fritid og overnatting- og serveringstjenester. Konsumet av såkalte «nødvendighetsgoder», som mat og klær, har derimot avtatt relativt til samlet konsum. Hvis vi betrakter utviklingen i husholdningenes relative konsum av bolig tjenester sammen med denne typen konsumgoder, jf. Figur 1.9, framstår boligutgiftens andel av husholdningenes konsum som nokså konstant.

Figur 1.9: Utvikling i utvalgte konsumgoder, målt som andel av husholdningenes samlede konsum



Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

Avslutningsvis er det verdt å merke seg at vi her har betraktet utviklingen i konsum av bolig tjenester, som målt i Nasjonalregnskapet. Et annet mål på boligens relative utgift for husholdningene er «bokostnader». I et tidligere oppdrag for Huseiernes Landsforbund, har SØA utarbeidet en bokostnadsindeks (SØA, 2018). Indeksen tar utgangspunkt i ulike utgifter knyttet til å eie en bolig. Her inngår eiendomsskatt, kommunale avgifter, energikostnader, rentekostnader, forsikring og vedlikehold av egen bolig.

Hvis vi måler de beregnede bokostnadene som andel av husholdningenes disponible inntekt etter skatt, har bokostnadene avtatt fra litt over 20 prosent i 2010 til 16,7 prosent i 2017. Dette er motsatt utvikling av hva tallene fra Nasjonalregnskapet viser. Forskjellen ligger i at det beregnede konsumet av bolig tjenester tar utgangspunkt i observerte leiepriser, som gir grunnlag for beregning av en

indirekte leiepris for boligeiere. Dette viser at de lave boliglånsrentene ikke har kommet de som leier bolig til gode gjennom reduserte leiepriser.

1.4 Høy eierandel skyldes ikke bare den norske boligpolitikken

Den høye andelen husholdninger som bor i egen bolig er i tråd med målet for den norske boligpolitikken. Imidlertid er det også andre faktorer som ligger bak. Det gjelder spesielt at bolig ikke bare er et finansielt investeringsobjekt, men at det i tillegg omfatter konsum av bolig tjenester. Som vist i kapittel 1.1 og illustrert i figur 1.5 har alle europeiske land en ganske høy eierandel, i den forstand at i makro er det bolig som klart dominerer husholdningenes investeringsportefølje. Dette til tross for betydelige forskjeller i boligpolitikken og i måten boligmarkedene er organisert. I de aller fleste land ligger eierandelen i intervallet 60-90 prosent. Norge ligger i øvre sjikt, men det er også land som har klart høyere eierandel, særlig i Øst-Europa. I store økonomier som Storbritannia, Frankrike, Spania og Tyskland er den betydelig lavere, ned mot 60 prosent.

Den høye eierandelen i Norge (og i andre land) har også overlevd betydelige endringer i rammebetingelsene husholdningene står overfor, herunder endringer i boligbeskatningen. Men aller viktigst i så måte er kanskje hvordan finansmarkedene har endret seg de siste tre tiårene. I tidligere tider med kredittfinansiering og høye transaksjonskostnader var husholdningenes muligheter til å diversifisere formuen begrenset. Siden har deregulering, ny informasjonsteknologi og utvikling av nye finansielle produkter åpnet nye investeringsmuligheter også for vanlige husholdninger med relativt begrensede midler til rådighet.

Likevel er husholdningenes investeringsportefølje generelt ganske ensidig. Den er dominert av noen få plasseringer, først og fremst bolig og pantelån,

mens aksjer og andre finansielle aktiva utgjør en relativt liten andel, selv om den har økt noe. Harding, Solheim og Benedictow (2004) viser at under rimelige forutsetninger tilsier standard finanstheori at en optimal husholdningsportefølje består av en høy andel bolig og en lav andel egenkapital – altså i tråd med hvordan data viser at husholdningene i stor grad tilpasser seg i virkeligheten.

Ifølge modellen er dette den beste tilpasningen for alle rimelige forutsetninger om risikoaversjon. Videre vises det at resultatet også holder i et regime uten skatt. Det innebærer at den høye andelen boligkapital i husholdningenes portefølje ikke primært er drevet av den lave skatten på bolig. Snarere er det som gjør bolig til en så attraktiv investering at boligkapital gir en høy, stabil strøm av forbrukstjenester – i tillegg til ordinær kapitalavkastning - noe ingen andre finansielle eiendeler kan matche: du kan ikke bo i en aksje. Dette betyr ikke at boligbeskatning er uten betydning for husholdningenes tilpasning, men at det er andre strukturelle forhold som trolig er vel så viktig.

Videre finner studien at høyere skatt på bolig ikke nødvendigvis ville redusere beholdningen av boligkapital.

- 1) en innføring av skatt kapitalavkastning på bolig kan faktisk øke andelen boliginvesteringer i porteføljen til en gjennomsnittlig husholdning. Det er fordi myndighetene bærer litt av risikoen, slik at husholdningenes risiko knyttet til boligkapital faller tilsvarende. Gevinsten husholdningen sitter igjen med av en boligprisøkning blir mindre, men det blir også tapet ved en prisnedgang ettersom symmetri da tilsier at husholdningene skriver av tapet på skatten.
- 2) Men hvis man introduserer en skatt på implisitte leieinntekt fra boliger, f.eks. i form av formuesskatt på boligkapital, kan en

gjennomsnittlig husholdning forventes å allokere midler fra bolig- til aksjeinvesteringer.

2 Hundre år med boligpolitikk – målet har vært at nordmenn skal eie egen bolig

Det er ikke opplagt hvorfor så høy andel av nordmenn eier sin egen bolig. Valg av eierskap framfor leie må sees på bakgrunn av både hvem som bygger og tilbyr boliger og hvilke rammebetingelser utbyggere og kjøper av boliger står overfor. Sammensetningen av boligmassen endres bare gradvis ved at nye boliger kommer til hvert år. Rammebetingelsene som omgir boligmarkedet er et resultat av en boligpolitikk som har ligget fast over svært lang tid. I dette kapitlet ser vi nærmere på kjennetegn ved norsk boligpolitikk de siste femti år. Vi starter likevel med en kort refleksjon over hvilke preferanser som enten kan ha ført til eller blitt et resultat av denne politikken.

2.1 Hvorfor eie heller enn å leie?

Det kan være flere grunner til at nordmenn heller eier enn leier egen bolig. En grunn kan være kulturell. Selv om kostnadene i nåverdi av å leie eller eie egen bolig er lik, kan det tenkes nordmenn (i gjennomsnitt) har klare preferanser for eie framfor å leie.

Det kan være flere tenkelige grunner til en preferanse for å eie framfor leie bolig:

- Det tenkes at nordmenn vektlegger selvstendighet særlig høyt. Sammenligner vi Norge med de fleste andre europeiske land, er det åpenbart at Norge historisk har mindre innslag av store landeiere eller arvelige privilegier. Norge regnes som et relativt egalitært samfunn, formet av en historie med god tilgang til areal og nødvendighetsgoder. Det å ønske eierskap til egen bolig kan være et uttrykk for dette. Eierskap til bolig kan oppleves som en kilde til uavhengighet.
- Avledet av ovenstående kan det også tenkes at nordmenn (alt annet like) setter pris på selv å stå for vedlikehold og investeringer i egen bolig. Det gir kontroll og glede

utover hva som følger av at vedlikehold og investeringer påvirker boligens verdi.

- Også en mulig preferanse for trygghet kan dra i retning ønske om eierskap framfor leie. Når huseieren selv har kontroll på nøkkelressursene knyttet til egen bolig, vil endringer i teknologi og markeder (inklusive arbeidsmarkedet) ikke endre det faktum at huseieren har tak over hodet. Boligen ligger fast og oppleves trygg, også i perioder hvor verden oppleves utrygg.

Hvorvidt nordmenn faktisk har sterkere preferanser for å eie framfor å leie egen bolig er ikke opplagt. Det ser slik ut når vi ser omfanget av eierskap, men omfanget av eierskap kan like gjerne forklares økonomisk – det lønner seg å eie framfor å leie egen bolig. Og, det har vært lønnsomt lenge.

I en verden med uregulerte markeder, vil det være preferanser og tilgang til begrensede ressurser (f.eks. gjennom arv eller opparbeidet formue) som forklarer menneskenes valg, f.eks. om de skal eie eller leie egen bolig.

Men de fleste markeder er regulerte, ikke minst boligmarkedet. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan boligmarkedet er regulert og hvordan boligpolitikken mer generelt har utviklet seg over tid. Dersom boligpolitikken bygger opp under underliggende preferanser, kan vi tenke oss at politikken kan påvirke adferd selv med lite virkemiddelbruk. Dersom den virker mot underliggende preferanser, kreves det tyngre virkemiddelbruk.

Over tid kan det tenkes at politikken påvirker preferansene. Når en politikk får virket lenge nok, vil mange ha tilpasset seg og foretrekke at verden fortsetter på samme måte. I slike tilfeller vil det være særdeles vanskelig å etablere en motsatt politikk. Politikken har dermed skapt en ny likevekt som forblir stabil, selv uten ekstra virkemiddelbruk.

For å forstå bedre hva som er situasjonen i Norge i dag, ser vi nærmere på hvordan boligpolitikken har utviklet seg i Norge de siste hundre år. I de neste kapitlene ser vi mer spesifikt på hvordan skattesystemet underbygger boligpolitikken.

2.2 Trangboddhet ga grunnlag for sosial boligbygging

For hundre år siden var Norge i stor grad et land bestående av små hus. Boligtellingen i 1920 viser at 53 prosent av alle boliger var enten våningshus på gårder eller eneboliger.³ Bønder og villaeiere eide i stor grad sine hus selv, men det var også et betydelig innslag av leietagere, selv om vi ikke kjenner til nøyaktige tall.⁴

I byene var det annerledes. Her var dominerte leiegårder og innslaget av selveiere var meget lavt. I Bergen bodde i underkant av 20 prosent i egen leilighet. I Oslo var tilsvarende andel bare 5 prosent.⁵

Byene var generelt preget av trangboddhet og til dels svært kummerlige boforhold, noe som var grunnlag for skarp agitasjon fra arbeiderklassens organisasjoner og bekymring hos representanter for myndigheter og borgerskap. De siste fordi trangboddhet og uverdige leieforhold ble vurdert som selve kilden til sosial uro.

Mangelen på boliger og trangboddheten var definitivt størst i Oslo og det var her nye boliginstrumenter først kom i bruk. Mange boliger ble på begynnelsen av forrige århundre bygget av virksomheter, industri, som måtte bygge boliger for å sikre seg

arbeidskraft til egen virksomhet. Etter første verdenskrig bygget f.eks. så vel Industriens boligselskap store byggeprosjekter for Kristiania og omegns virksomheter og staten bygde egne funksjonære boliger.⁶ Men også mange enkeltvirksomheter bygde arbeiderboliger.

Arbeiderorganisasjonene argumenterte imidlertid mot industriens leilighetsbygging ved at det skapte ufrie arbeidere og krevde at det offentlige tok ansvar. Synspunktene hadde støtte langt inn i de borgerlige partiene.⁷

Mange var skeptiske til om kommunen kunne bygge lønnsomt, men etter hvert ble det i begynnelsen av 1920-tallet i Oslo et bredt flertall for å bygge leiligheter i kommunal regi for arbeiderklassen og middelklassen, bl.a. på Tøyen og Torshov. Sammen med et oppsving i privatboligbygging bidro den kommunale boligbyggingen til å dempe bolignøden.

2.3 Framvekst av boligkooperasjon skapte en ny type boligeiere

Utover 1920-tallet ble det imidlertid vanskelig for Oslo kommune å finansiere tilstrekkelig kommunal utbygging. Tross politisk strid ble det gradvis utviklet nye eierformer, hvor først kommunen etablerte boligselskaper med dominerende kommunalt eierskap. I november 1934 vedtok et flertall i Oslo (Arbeiderpartiet og Venstre) å kanalisere den videre kommunale boliginnsatsen gjennom det allerede etablerte Oslo og Omegns Bolig- og Sparelag (OOPS, senere OBOS). OBOS sikret at eiendomsretten til organisasjonens nybygde boliger ble

³ Se SSBs historiske statistikk fra 1978

⁴ Annaniassen (2006) oppgir 53 prosent selveierskap i 1920. Det er usikkert om han mener reelt selveie eller andel eneboliger. Se E. Annaniassen (2006): En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leieboerland. NOVA-hefte 2006-1

⁵ Folketellingen 1920: Boligstatistikk. Byer

⁶ Se Knut Kjeldstadli (1990): Oslo bys historie 4. Den delte byen

⁷ Knut Kjeldstadli (1990) viser at også generaldirektøren for Borregaard, Hjalmar Wessel, alt i 1909 argumentert for kommunen måtte ta aktive initiativ for boligreising.

overdratt til beboerne (andelseierne) i form av borettslag. OBOS hadde ansvaret for forretningsførsel og et visst tilsyn med vedlikeholdet og ellers ha som hovedoppgave stadig å bygge nye boliger for husløse og boligsøkende medlemmer.

Den viktigste forskjellen mellom kommunale utleieboliger og boligsamvirke var at boligsamvirke krevde at beboerne måtte betale et kontantinnskudd. Til gjengjeld fikk de boligretter. Den sosiale profilen ble dermed noe annerledes. Samtidig skapte systemet også en vesentlig egeninteresse i å ivareta og støtte vedlikehold av boligen.

Det var flere grunner til politikkendringen. En viktig grunn var risiko for tap av skattepenger ved kommunal boligbygging. En annen var politisk og administrativt ubehag ved å være stor utleier, hvor det var nødvendig å håndtere også leieboere som ikke kunne betale.

Boligsamvirke som idé og boligpolitisk virkemiddel vokste særlig etter andre verdenskrig og det ble etablert boligbyggelag over hele landet. Overgang fra kommunal sosial boligbygging til utvikling av boligkooperasjon (boligsamvirke), skapte grunnlag for en politikk som prioriterte eierskap til egen bolig.

I 2018 er 14 prosent av alle boliger en del av boligsamvirke. 74 prosent er eid av privatpersoner. Resten har andre eierskap.

2.4 Boligreising etter andre verdenskrig prioriterte eierskap til egen bolig

Den første tida etter andre verdenskrig var det stor boligmangel i Norge, og boligbygging var en politisk

hovedprioritet. Flere nye virkemidler ble skapt, hvor Husbanken var viktigst. Gjennom Husbanken bidro staten med rimelige lån med lang nedbetalingstid så vel til private utbyggere som til boligbyggelag. Hovedhensikten var både å sikre rask boligbygging og at boligutgiftene ble holdt nede. De første årene ble renteutgiftene satt slik at det var mulig å betjene et husbanklån med en gjennomsnittlig industriarbeiderinntekt. Det ble derfor stilt krav til at boligstandarden ble holdt innenfor nøkterne rammer.

Både bolig- og finansmarkedene har endret seg betydelig de siste 70 årene. Fram til årtusenskiftet finansierte likefullt Husbanken om lag halvparten av alle nye boliger i Norge. I dag er andelen mellom 15 og 20 prosent og Husbanken er mer et supplement til private banker.⁸

Samtidig som Husbanken ble benyttet aktivt for å sikre finansiering av boligbygging, bidro også lavere beskatning av boliginvesteringer enn andre kapitalinvesteringer til langvarig prioritering av boliginvesteringer.

2.5 Skatteregler ble utformet for å fremme eierskap til egen bolig

Boligskatt besto av flere elementer.

- Det ble beregnet en fordel av å eie egen bolig, som ble beskattet som kapitalinntekt. Men verdsettingen som lå til grunn for fordeelsbeskatningen (prosentligningen) var lavere enn markedsverdiene tilsa
- Fortjeneste ved boligsalg ble skattlagt lavere enn salg av annen kapital

⁸ Jf. <https://www.husbanken.no/om-husbanken/historikk/>

- Formuesskatten var lavere for boligformue enn annen formue, primært gjennom lavere verdsetting av boliger enn hva markedsverdiene tilsa
- I tillegg ga fradrag i inntekt for gjeldsrenter betydelig lettelse i skatt.
- Nybygging ble i mange år også oppmuntret ved delvis momskompensasjon på boligbygging i form av et arealtilskudd (opphevet i 1982)
- Boligeiere ble imidlertid også skattlagt særskilt gjennom kommunal eiendomsskatt⁹

Gunstig beskatning av bolig var imidlertid ikke spesielt for Norge. De aller fleste vestlige land subsidierte boligbyggingen de første tiårene etter andre verdenskrig. Men Norge adskilte seg fra andre land ved at lite offentlig støtte gikk til offentlige eller halv-offentlige utleieboliger. Det var vanlig i mange land, også i andre skandinaviske land. I Norge var det imidlertid selve småhus og borettslagsleiligheter som ble prioritert.

Andelen boligeiere i Norge, som var ca. 51 prosent i 1945, vokste gradvis til 77 prosent i 2001 (Sørvoll, 2011). I dag er mellom 90 og 95 prosent av befolkningen boligeiere i kortere eller lengre perioder av livsløpet.

Det er ikke opplagt at relativt gunstig beskatning av boliger av alle ble oppfattet som et virkemiddel for boliginvesteringer, selv om det fungerte slik. De første årene etter andre verdenskrig var heller ikke like opplagt at boligbeskatningen var gunstig fordi forskjellen mellom verdsettingen av bolig for skatteformål og markedsverdier ikke var så store.

Forskjellene økte imidlertid gradvis og dermed også verdien av skattereglene.

Utover 1970-tallet ble det åpenbart for de fleste at beskatningen av boliger var gunstig, selv om spesielt fordelsbeskatningen var upopulær.

Boligbeskatning ble også et viktig politisk merkeingsområde. Fra venstresiden ble gunstig boligbeskatning angrepet fordi det ble sett som begunstiggelse av boligeiere i forhold til leietagere. Fra høyresiden ble det argumentert med at alle må bo og at bolig var et dårlig skatteobjekt. Beregnet fordel av egenbolig var en «usynlig» beregnet inntekt og skatt på boligformue kunne gi likviditetsproblemer for mange.

Diskusjonen om boligbeskatningen var like fullt en del av en større debatt om effektiviteten i hele det norske skattesystemet. Gradvis hadde skattesystemet utviklet en kombinasjon av høye marginalsattesatser på inntekt, samtidig som det var en rekke inntektsfradrag som gjorde det mulig å redusere den reelle skatten betydelig. For eksempel medførte perioder med høy inflasjon og betydelige rentefradrag at realrentene ble negative.

Utover 1980-tallet ble det bred enighet om at det norske skattesystemet måtte reformeres, ikke begrunnet i behov for å øke beskatningen av boliger per se, men for å effektivisere norsk økonomi. I 1992 fikk Norge en omfattende skattereform, som i all hovedsak er gjeldende fremdeles. I neste kapittel ser vi nærmere på skattereformen i 1992 og den nåværende beskatningen av boliger.

⁹ Se gjennomgang av politikk og debatt om boligpolitikk i etterkrigstiden i Jardar Sørvoll (2011): Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010. Dokumentasjon og debatt. NOVA.

3 Skattereform har ikke opphevet behovet for lempelig skatt på bolig

I store deler etterkrigstiden har relativt gunstig boligbeskatning av boligkapital bidratt til at stadig flere husholdninger eier boligen de bor i. Som det framgår av kapittel 2 ble boligskatt tydeligst definert som en del av boligpolitikken før skattereformen av 1992. Men også etter 1992 har boligbeskatningen heller blitt sett i en boligpolitisk sammenheng enn som en integrert del av kapitalbeskatningen.

For å se nærmere på forholdet mellom skattereformen i 1992 og boligbeskatningen, gjengir vi nedenfor kort hovedprinsippene bak skattereformen av 1992 og begrunnelsen for fortsatt lempelig beskatning av bolig.

3.1 Skattereform i 1992 for å sikre økt økonomiskeffektivitet

Før skattereformen av 1992 var skattesystemet karakterisert ved høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrag- og skattekredittordninger, dvs. ordninger som gav skatteutsettelse.

Skattesystemet førte i stor grad til forskjellsbehandling av ulike investeringer, og mange investeringer ble gjennomført med bakgrunn i de skattekredittene som var knyttet til investeringene. Verdien av skattekreditten var høyest for dem med høyest marginalsatt.

Utover 1980-tallet vokste det fram en bred erkjennelse om at det var behov for store endringer i selve skattesystemet for å sikre en bedre ressursutnyttelse, mer rettferdig fordeling av skattebyrden og forenkling. Dette var også det uttalte målet med skattereformen som ble vedtatt i høsten 1991. Reformen skulle gi økt likebehandling av ulike skattytere, næringer, inntektsarter og selskapsformer, og redusere mulighetene for skattemotiverte tilpasninger. Reformmålene må også sees på bakgrunn av en økende internasjonal debatt om kostnadene

ved skatt, som øker jo lettere det er å redusere skatten ved adferdsendringer.

Skattereformen i 1992 ble utformet som et bredt politisk kompromiss. Et av de viktigste politiske valgene regjeringen og stortingsflertallet gjorde i forbindelse med skattereformen, var i større grad å rendyrke målene for de enkelte delene av skatte- og avgiftssystemet. Progressiv beskatning av personinntekter skulle bidra til fordelingspolitiske mål og miljøavgifter til miljøpolitiske mål. Ambisjonsnivået for overskuddsbeskatningen ble redusert til å gi det offentlige inntekter med minst mulige vridninger i ressursbruken. På denne bakgrunn ble det trukket opp følgende hovedprinsipper for reformen (sitert etter NOU 2003: 9):

- **Nøytralitet.** Alle inntekter av ulike typer kapital skattlegges med samme effektive skattesats, slik at skatten i størst mulig grad er den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Dette omfatter likebehandling mellom bedrifter og personer, mellom ulike spareformer uavhengig av hvordan avkastningen anvendes, mellom ulike typer investeringer og næringer, mellom ulike eierformer, mellom ulike finansieringsformer, mellom nye og veletablerte bedrifter og mellom gevinster og annen kapitalinntekt.
- **Symmetri.** Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader. Videre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skattlegges med.
- **Kontinuitet.** Næringsvirksomhetens, eller kapitalens skattemessige stilling bør ikke endres ved arvefall, gaveoverføring, fusjon, fisjon eller ved andre omdannelser.

- **Samordning.** Underskudd skal kunne føres til fradrag mot overskudd.
- **Lave skattesatser.** Lavere satser reduserer isolert sett avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer motivene for skatteomgåelser og lønnsomheten av skatteplanlegging.
- **Brede skattegrunnlag.** Brede skattegrunnlag innebærer nærmere samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Det gir grunnlag for en mer effektiv ressursbruk.

Generelt ble det konkludert med at det er bedre å ha moderate skattesatser på flere ulike og brede skattegrunnlag enn høye skattesatser på få eller smale skattegrunnlag.

Men reformen la også vekt på andre viktige hensyn som:

- **Skatteevneprinsippet.** Ved utforming av skattesystemet bør det tas hensyn til den enkelte skattyters skatteevne. Det kreves en viss minsteinntekt for å ha økonomisk evne til å betale skatt. Når det gjelder personlige skattytere, er det naturlig ikke bare å se på den enkelte isolert, men også å ta hensyn til forsørgelsesbyrde.
- **Fordelingshensyn.** Det er et mål for skattesystemet å bidra til å redusere inntektsforskjeller etter skatt. Dette kan dels oppnås ved progressive skattesatser og dels ved ulike fradrag. I tillegg bør

skattegrunnlagene være mest mulig i samsvar med de faktiske inntektene.

Skattereformen av 1992 har siden blitt evaluert både av offentlige utvalg¹⁰ og av andre. Evalueringen i 2003 argumenterte for reformens mål i stor grad var oppnådd. Endringene som ble foreslått i 2003, ble begrunnet med behov for å forsterke prinsippene bak skattereformen av 1992.¹¹

Hovedprinsippet fikk bred tilslutning også i den politiske oppfølgingen deretter. Enkelte viktige elementer knyttet til bedriftsbeskatning, kapitalavkastning og beskatningen av personlige næringsdrivere ble justert. Men hovedprinsippene i skattereformen av 1992 ble beholdt og er i dag retningsgivende for dagens skattesystem og trolig også for eventuelle framtidige endringer.

3.2 Opphevelse av fordelsbeskatning av beregnet inntekt av egen bolig

Med bakgrunn i den brede og varige enigheten om skattesystemets hovedprinsipper, er det interessant at reglene som sikret relativ mild beskatning av bolig og eiendom ikke bare har overlevd skattereformen i 1992, men er også senere blitt forsterket.

Fram til og med 2004 var skatt på fordelen ved å eie egen bolig en mye omdiskutert boligskatt. Bolig og fritidseiendom skaper en form for tjeneste til eieren som ble vurdert som en form for inntekt som ikke ble omsatt i noe marked (fordi eier og mottaker var den samme). I tråd med denne forståelsen ble det for skattemessige forhold beregnet en inntektsstørrelse ved bruk av egen bolig og fritidsbolig.

¹⁰Se NOU 2003: 9 Skatteutvalget— Forslag til endringer i skattesystemet. (Skaug utvalget) og NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi (Scheel utvalget). Grunnlaget for skattereformen ble i stor grad

lagt av den så kalte Aarbakkegruppen i NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen – en skisse til reform.

¹¹ Se oppsummering i St.meld. nr. 29 (2003-2004) Om skattereform

Beregningen tok utgangspunkt i eiendommens ligningsverdi fratrukket et bunnfradrag. Deretter ble det sjablonmessig lagt til grunn at en prosentsats av denne var en inntekt som skulle beskattes som annen kapitalinntekt (dvs som alminnelig inntekt).

I 2004 utgjorde prosentinntekten for bolig 2,5 pst. av ligningsverdier mellom 90 000 og 451 000 kroner, og 5 pst. av ligningsverdier over 451 000 kroner.¹² Ligningsverdien var lavere enn eiendommens markedsverdi, maks 30 pst. av markedsverdi.

Selv om skattleggingen av beregnet inntekt av egen bolig ble begrunnet med at boliger faktisk produserer en «tjeneste», hadde en slik beregnet inntekt klart lavere aksept som skattegrunnlag enn inntekter forbundet med faktiske transaksjoner.

Skaugeutvalget foreslo å øke beskatningen av bolig, ved å øke ligningstakstene (høyere skatt) og bunnfradragene (for å sikre fordelingshensyn). Utvalget begrunnet forslaget både med mer likebehandling av ulike kapitalplasseringer og for å sikre bedre samsvar mellom fordelsbeskatningen og retten til fradrag for boliglånsrenter. Utvalget pekte for øvrig på at eiendomsskatten burde gjøres obligatoriske for alle kommuner om forslaget om økt fordelsbeskatning ikke ble hensyntatt.

Regjeringen og stortingsflertallet var imidlertid ikke enige med utvalget på dette punktet. Tvert imot ønsket stortingsflertallet å redusere boligbeskatningen. I forbindelse med justeringen av skattereformen, vedtok derfor stortingsflertallet i 2004 å oppheve tidligere fordelsbeskatning av beregnet inntekt av egen bolig, jf. Innst. O. nr. 10 (2004-2005)¹³.

Argumentasjonen ble knyttet til at fordelene ved å bo i egen bolig var et lite egnet skattegrunnlag. Regjeringen begrunnet det slik:

«Etter Regjeringens syn er beregnet inntekt av egen bolig et lite egnet skattegrunnlag. Regjeringen ønsker ikke skatt på å bo i egen bolig. Dagens regler slår vilkårlig ut, og det er svært vanskelig å utforme et takstsystem som ikke gir urimelige utslag. Regjeringen har derfor forpliktet seg til å avvikle fordelbeskatningen, og har fulgt opp dette med lettelser i skatt på bolig hvert budsjettår. Regjeringen legger opp til å fjerne den resterende fordelsskatten i forbindelse med skattereformen.»

En naturlig tolkning av stortingsflertallets skjerming av boliger som skatteobjekt, er at de særlig vektlegger skatteevneprinsippet når det kommer til boligbeskatning.

¹² Fordelen ved bruk av egen fritidsbolig ble fastsatt på samme måte, men uten noe bunnfradrag i beregningsgrunnlaget

¹³ Mindretallet besto av Ap, Sp og SV. Ap og Sp ønsket å avvente endring til alle boligrelaterte skatter kunne sees i sammenheng. Sp ønsket en

annen modell hvor siktemålet var at «vanlige boliger må skjermes for all form for boligskatt». SV ønsket primært ingen endring i boligbeskatningen, utover lempinger i dokumentavgiften.

4 Boligbeskatningens plassering i dagens norske skattesystem

For å forstå dagens boligbeskatnings plass i skattesystemet, gir vi først en generell beskrivelse av det norske skattesystemet for personer. Derneft går vi gjennom de ulike boligskatteelementene mer i detalj.

4.1 Inntektsbeskatningen deles i skatt på nettoinntekt og bruttoinntekt

Personer ilegges i utgangspunktet en nettoskatt på det som kalles alminnelig inntekt. Skattegrunnlaget er all inntekt minus utgifter som kan trekkes fra etter nærmere bestemte regler.¹⁴ I praksis forenkles fradragmulighetene til fradrag for gjeldsrenter, reise-fradrag og enkelte standardiserte fradrag som personfradrag og minstefradrag.¹⁵ Skattesatsen på alminnelig inntekt er den samme som skatt på selskapsoverskudd, 22 prosent. I og med at alminnelig inntekt er en nettoskatt, er den skattemessige verdien av fradrag også 22 prosent.

I tillegg til skatt på alminnelig inntekt, betaler personlige skattytere trygdeavgift og trinnskatteer av personinntekt. Personinntekt består av brutto arbeids- og pensjonsinntekt, uten fradrag av noen art. Personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt (høyere trinnskatteer). Høyeste marginalsatt på lønn uten arbeidsgiveravgift er 46,4 prosent.¹⁶

For å sikre at beskatningen i minst mulig grad påvirker personer til å søke en inntektsform framfor en annen, skattlegges kapitalinntekter slik at marginalsatten blir om lag den samme. Utbytte og gevinster fra aksjeselskap, allmennaksjeselskap og likestill

selskap og sammenslutning skattlegges slik at marginalsatten blir 46,4 prosent.¹⁷

Skatt på næringsinntekt fra enkeltpersonsforetak og deltagerlignende selskaper skattlegges slik at høyeste marginalsatt er 49,6 prosent. Dette er høyere enn marginalsatten på lønnsinntekt og må sees i sammenheng med at det ikke betales arbeidsgiveravgift på disse inntektene. Personlig næringsdrivende har også noen færre sosiale rettigheter.

De siste årene er skattesatsen på alminnelig inntekt blitt redusert som en følge av at skatten på virksomheters overskudd har blitt redusert. Satsreduksjonen i skatt på virksomheter har skjedd gradvis i mange land og må sees i sammenheng med at skattlegging av virksomheter påvirker lønnsomheten av å investere i et land og dermed lokaliseringer av virksomheter mellom land.

Reduksjonen i skatt på alminnelig inntekt har blitt motsvar i økt skatt på personinntekt. Det betyr også at verdien av fradrag (inkludert rentefradrag) over tid har blitt mindre verdt fordi skattleggingen gradvis er flyttet fra alminnelig inntekt (nettoinntekt) til bruttoinntekten (personinntekt).

Inntektsskatt er en skatt på inntektsstrøm. I tillegg har vi i Norge skatt på formue og eiendom, som er *beholdningsstørrelser*. Skatt på beholdninger adskiller seg fra inntektsskatt ved at det ikke er opplagt at beholdningen produserer noen årlig inntekt. I slike tilfeller må beholdningsskatten betales av annen inntekt. Fordelingshensyn tilsier formuesskatt i

¹⁴ Minstefradraget gis i lønns- og pensjonsinntekt og er sjablonmessig satt for å fange opp definerte utgifter som pådras ved inntektsgivende arbeid. I skattelovens hovedregel om fradrag (§6-1) heter det bl.a.: «Det gis fradrag for kostnad som er pådratt for å erverve, vedlikeholde eller sikre skattepliktig inntekt. (...)»

¹⁵ Det er også regler om foreldrefradrag, bidrag til frivillige organisasjoner og fagforeningskontingent, særskilt fradrag for bosatte i Finnmark og Nord-Troms, og andre særfradrag.

¹⁶ Dersom arbeidsgiveravgiften inkluderes, øker høyeste marginalsatt til 53,2 prosent.

¹⁷ Utbytteskatt på 23 prosent oppjusteringsfaktor og korrigert for skjermingsfradrag.

tillegg til inntektsskatt. Skatteevneprinsippet og skattyternes mulighet til å flytte fra landet begrenser hvor høy formuesskatten kan være.

Personer beskattes også gjennom sitt forbruk, ved at de fleste varer og tjenester ilegges 25 prosent merverdiavgift. I tillegg kommer en rekke produktavgifter. Forbruksskattene er generelt flate og utjevner generelt hverken inntekt eller formue etter skatt.

4.2 Bolig som skatteobjekt

Flere skattearter har bolig som skattegrunnlag. I det norske skattesystemet har vi:

1. Dokumentavgift
2. Skatt på gevinst ved salg av eiendom
3. Formuesskatt
4. Eiendomsskatt

I tillegg kommer blant annet skatt på utleie og skatt på fordelingen av å bo i egen bolig samt rentefradrag, men det ser vi bort fra i denne sammenheng.¹⁸

De to første skatteartene er skatt på transaksjonsstrømmer. De to siste er beholdningsskatter.

En fordel med å skatlegge en beholdning er at slike skatter generelt treffer bredere og er vanskeligere å unngå enn skatt på transaksjonsstrømmer. Eiendom, herunder bolig, er vanskelig å flytte. Derfor er eiendomsskatt relativt vanskelig å unngå. Formuesskatt er derimot en personskatt og personer kan flytte på seg. Gevinst ved salg av primærbolig er fritatt for skatt. Dokumentavgiften er en flytteskatt.

Skattene kan vurderes med hensyn til effektivitet og fordeling. Med effektivitet siktes det primært til i hvilken grad de unngår å skape vridende effekter. En skatt med gode fordelingsvirkninger vil redusere ulikheten mellom husholdningene. Vi kommer nærmere tilbake til dette i kapittel 5. I resten av kapittel 4.2 vises til en oversikt over de viktigste aspektene ved de fire skatteartene.

4.2.1 Dokumentavgift

Det skal som hovedregel betales dokumentavgift ved tinglysning av dokumenter som overfører fast eiendom og reguleres etter lov av 12. desember 1975 om dokumentavgift (dokumentavgiftsloven).

Dokumentavgiften utløses ved tinglysning av et dokument som overfører grunnbokshjemmel til fast eiendom. Per 2020 er dokumentavgiften på 2,5 prosent av salgsverdien på eiendommen på tidspunktet for tinglysningen. Verdier av bygninger og faste anlegg medregnes, og bestemmes i dokumentavgiftsloven § 6 og § 7.

Ved kjøpesummen for mindre enn markedsverdien på grunn av for eksempel overtagelse av gjeld, skal det like fullt betales dokumentavgift på den totale markedsverdien. Selv om eiendommen gis i gave, må dokumentavgift betales av markedsverdi.

Enkelte overføringer er fritatt fra dokumentavgift. Dette gjelder blant annet ved overføring mellom ektefeller, ved skilsmisse eller samlivsbrudd for samboere, arveoppgjør, omsetning av

¹⁸ Skattefritak for utleie av deler av egen bolig er et virkemiddel for å øke tilbudet av boliger. Tidligere har det også vært skatt på fordelingen av å bo i egen bolig. Når man bor i egen bolig, kan sparte utgifter til leie av bolig regnes som avkastning. Fram til og med 2004 var slik avkastning skattepliktig. Såkalt prosentligning gjorde at inntekten vanligvis ble langt lavere enn den reelle avkastningen. Siden 2005 er fordelingen ved å bo i egen bolig helt skattefri. Ordningen falt først og fremst pga. manglende legitimitet - boligkonsum er en fiktiv inntektsstrøm. Videre har det historisk vært en

kobling mellom fordelsbeskatning på bolig og fradrag på gjeldsrenter ut fra en symmetritankegang. Det kunne tale for en avgrensning av rentefradraget på bolig. Det vil imidlertid i praksis sannsynligvis skape en rekke nye tilpasningsproblemer og skattemessige tilpasninger, og er neppe realistisk.

borettslagsandeler og lignende.¹⁹ I 2017 utgjorde denne typen overføringer drøyt 30 prosent av alle overføringer av fast eiendom.

4.2.2 Skatt på gevinst ved salg av eiendom

Kapitalgevinster eller -tap er generelt skattepliktig. Gevinst skattlegges med 22 prosent i 2020, tilsvarende vil 22 prosent av et eventuelt tap være fradragsberettiget i tråd med symmetriprinsippet. Eiendom er, som drøftet over, et formuesobjekt, og realisasjon av eiendom er derfor skattepliktig.

Primærboliger er imidlertid unntatt. Skatteloven § 9-2 andre ledd gir fritak fra den generelle gevinstbeskatningen ved realisasjon av egen boligeiendom. Personer som har eid boligeiendommen i mer enn ett år før realisasjon og som har brukt eiendommen som bolig (primærbolig) i minst ett av de to siste årene før realisasjonen slipper skattepliktig gevinst. Tilsvarende vil eventuelle tap ikke være fradragsberettiget.²⁰

De fleste boligomsetninger er omsetning av primærboliger. I 2017 utgjorde omsetning av boligeiendom med bygning 124 600 eiendommer, både primær- og sekundærboliger.²¹ Tall fra Skattedirektoratet viser at sekundærboliger utgjør 15 prosent av den samlede boligmassen i Norge. Hvis vi antar at sekundærboligene utgjør den samme andelen av boligomsetningen, innebærer dette at det i 2017 ble omsatt i underkant av 105 900 primærboliger. Gevinsten fra salg av disse eiendommene er fritatt fra skattlegging.

4.2.3 Formuesskatt

Som følge av en høy eierandel, utgjør boligeiendom naturligvis en viktig del av husholdningenes formue, og inngår følgelig i grunnlaget for beregning av personers skattbare formue.

Det er personers nettoformue som er grunnlaget for skatt, det vil si at gjeld trekkes fra formuesverdi før skattlegging. Satsen på formuesskatten er 0,85 prosent av skattegrunnlaget per 2020. Formuesskatt beregnes kun for personer med netto formue større enn 1,5 millioner kroner og utgjør om lag tre prosent av samlet skatteproveny fra personer.²²

All formue skal i utgangspunktet verdsettes til markedsverdi. Dette gjelder derimot ikke boligeiendommer, som verdsettes lavere. Primærboliger inngår i formuen med 25 prosent av markedsverdi. Eier personer boliger ut over dette, såkalte sekundærboliger, verdsettes boligene til 90 prosent av antatt markedsverdi. Disse reglene gjelder for både 2019 og 2020. Skattemessige verdier kalles formuesverdier (tidligere ligningsverdier).

Som et forenklet eksempel vil en person med fire millioner i eiendom og ingen lån, ikke betale formuesskatt på bolig. Dette fordi formuesverdien av leiligheten er én million, altså under bunnfradraget på 1,5 millioner.

Boligformuen utgjorde 38 prosent av husholdningenes skattepliktige bruttoformue i 2016. Totalt utlignet formuesskatt for 2020 er forventet å bli i overkant av 16 milliarder kroner. Hvis vi legger til grunn at forholdet mellom boligkapital og annen kapital er det samme for alle husholdninger og konstant over tid, kan vi som en forenkling legge til grunn at

¹⁹ Se Kartverket for en fullstendig oversikt over unntakene: [lenke](#).

²⁰ Realisering av gevinst eller tap ved salg av fritidsboliger er også unntatt fra den generelle gevinstbeskatningen, forutsatt at visse vilkår er oppfylt.

²¹ Statistikk fra SSB gir oversikt over alle hjemmelsoverføringer av fast eiendom

²² Jf. Prop. 1 LS (2019–2020) Skatter, avgifter og toll 2020.

andelen av utlignet formuesskatt som kan tilskrives boligformue også utgjør 38 prosent, det vil si ca. 6,1 milliarder kroner.

Skattleggingen av boligformue framstår som lav når vi ser på andelen av samlet boligformue. Formuesskatt er imidlertid en beholdningsskatt som må betales av løpende inntekter. Den relativt lave verdsettelsen av boligformue må sees i sammenheng med at boligformuen utgjør viktigste formuesobjekt for de fleste husholdninger og at skatteevneprinsippet i skattesystemet har blitt vektlagt i større grad enn likebehandling av alle formuesobjekter. Generelt tilsier skatteevneprinsippet at skattegrunnlagene bør være mest mulig i tråd med faktisk inntekt.

4.2.4 Eiendomsskatt

Eiendomsskatt er også en beholdningsskatt. Den er kommunal og utskrives med hjemmel i lov om eiendomsskatt av juni 1975 nr. 29 (eigedomsskatte-lova). Etter loven er det kommunestyret som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen.

Ved utgangen av 2019 hadde 371 kommuner innført eiendomsskatt i Norge. Dette tilsvarte 87 prosent av alle kommuner i landet, og var en økning fra 66 prosent i 2007. Flere kommuner har eiendomsskatt på næringseiendom o.a., men ikke på boligeiendom. Ved utgangen av 2019 hadde 288 kommuner skatt på boligeiendom, mens antallet var 290 i 2018, jf. Figur 4.1. I Innlandet, Agder, Vestland, Trøndelag og Nordland hadde mer enn 95 prosent av kommunene eiendomsskatt ved inngangen av 2020. Flest kommuner uten eiendomsskatt befinner seg i Viken og Vestfold og Telemark.

Eiendomsskatteoven §§ 11 til 13 regulerer hvilke skattesatser kommunene kan benytte ved utskriving av eiendomsskatt. Utgangspunktet er at kommunestyret fastsetter en generell skattesats som gjelder for alle typer eiendommer.

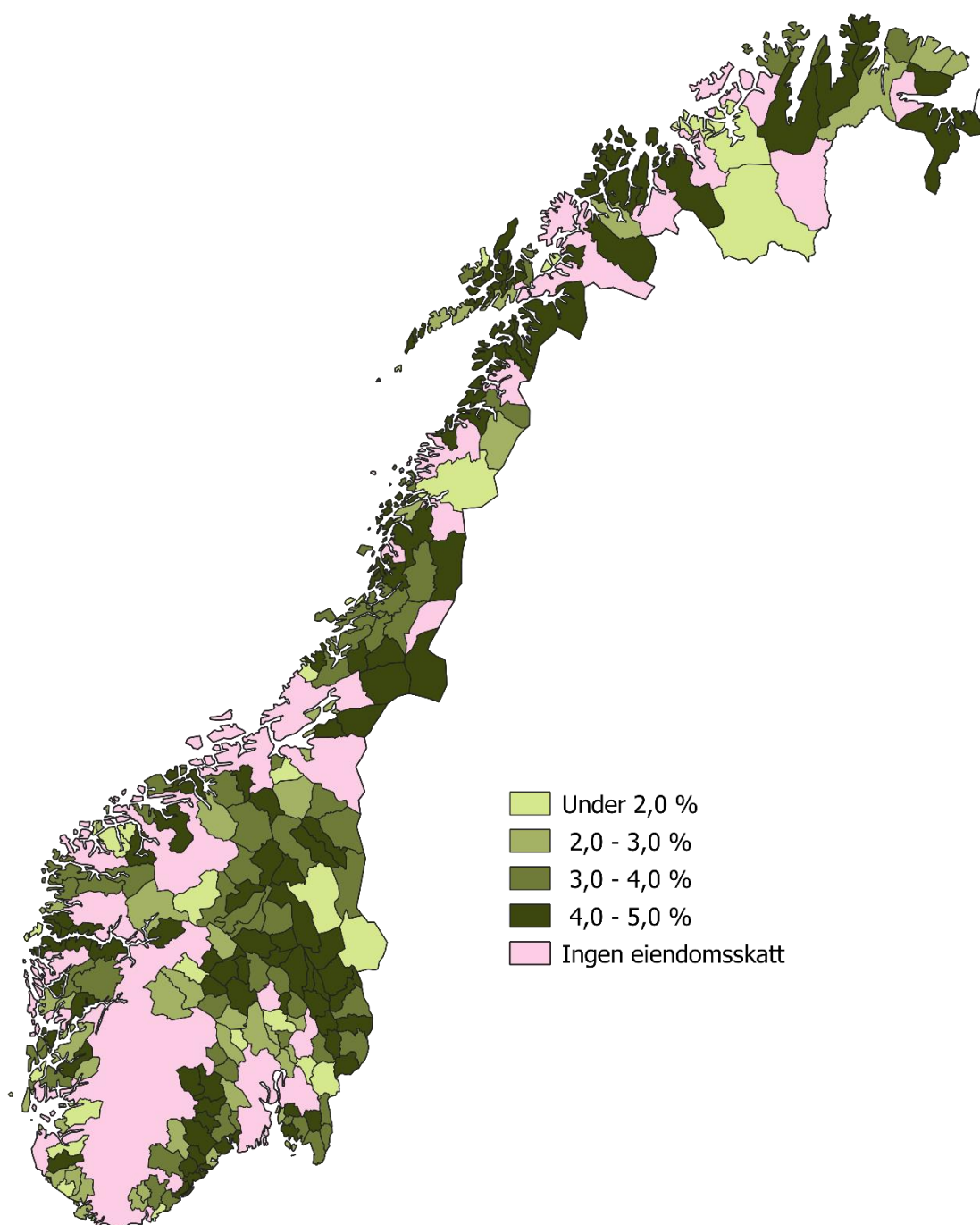
Selv om det er opp til kommunestyret å fastsette den generelle skattesatsen for eiendom, begrenses den til å utgjøre minst en og maksimalt fem promille av eiendomsverdien for boligeiendom.

Øverste skattesats var fram til 2018 på sju promille. Fra 2019 er det vedtatt at øverste skattesats skal være fem promille. Fra eiendomsskatteåret 2019 er maksimal skattesats det første året kommunen skriver ut eiendomsskatt redusert til én promille, og eiendomsskattesatsen kan maksimalt øke med én promille hvert år inntil maksimal skattesats nås.

Fra og med 2017 har kommunene hatt mulighet til å gi fritak fra eiendomsskatt for fritidsboliger. Bare tre av i alt 288 kommuner med eiendomsskatt på boliger har et slikt fritak per i dag.

Norske kommuner hadde i 2017 eiendomsskatteinntekter fra bolig på om lag 7 milliarder kroner. Disse inntektene står like fullt for beskjedne tre prosent av kommunenes samlede brutto driftsinntekter samme år. Omfanget av kommunenes eiendomsskatteinntekter har økt klart, både i kroner og som andel av kommunenes inntekter siden 2007, da de var på drøye 2 milliarder kroner. Inntektene fra eiendomsskatten tilfaller kommunen som frie midler.

Figur 4.1: Eiendomsskattesats på bolig i norske kommuner per 2020



Kilde: SØA og SSB. Kartgrunnlag: Kartverket

4.3 Overinvesteres det i bolig?

I diskusjoner om boligskatt har økonomer i flere sammenhenger pekt på at lav beskatning av boligkapital kan bidra til at husholdningene sparer for mye i bolig (primær eller sekundær bolig). Dersom husholdningene reduserer sparingen i bolig, er tanken at husholdningene i stedet sparer i finansielle aktiva. Økt finansiell sparing fra husholdningene vil, alt annet likt, bidra til reduserte lånerenter og/eller lettere tilgang til egenkapital for virksomheter.

Flere ekspertutvalg har tatt til orde for økt boligskatt, blant andre OECD (2012), NOU (2003), NOU (2014) og NOU (2018). Teoretisk litteratur om boligbeskatning anbefaler generelt nøytralitet, se for eksempel Mirrlees m.fl. (2011). Hovedargumentet er at lav boligbeskatning vil føre til feilallokering av ressurser, slik at det investeres for mye i bolig og for lite i annen kapital. Bye og Aavitsland (2003 og Van Ewijk m.fl (2007) belyser mulige effektivitetstap som følge av lav boligskatt.

Skaugeutvalget (NOU 2003), som evaluerte skattereformen i 2003, pekte på at lav skatt på bolig og eiendom svekket effektiviteten i kapitalmarkedet²³ Skaugeutvalget anbefalte derfor økt fordelsbeskatning av bolig og mer markedsmessig verdsetting av boligkapital. Dersom disse forslagene ikke lot seg gjennomføre anbefalte utvalget obligatorisk eiendomsskatt. Som påpekt i kapittel 3 avviste Stortinget Skaugeutvalgets anbefalinger om økt boligbeskatning med henvisning til at boliger var et lite egnet skatteobjekt.

Hvorvidt relativ lav beskatning av boligkapital påvirker tilbudet av kapital til næringslivet ble drøftet av

Kapitaltilgangsutvalget som avleverte sin rapport våren 2018 (NOU 2018).

Kapitaltilgangsutvalget pekte på at både oppbyggingen av petroleumssektoren og skattemessig favorisering av investeringer i fast eiendom har svekket kapitaltilgangen til andre sektorer. De mente på det grunnlag at:

«...Tiltak som kan bidra til mindre skattefavorisering av fast eiendom vil kunne gi økt tilgang på kapital innen andre bransjer.»

Videre uttalte utvalget:

«...Utvalget ser flere problematiske sider ved formuesskatten fra et kapitaltilgangsperspektiv. Utvalget anbefaler derfor at formuesskatten avvikles og eventuelt erstattes med andre skatter som kan ha mindre negative effekter på næringslivets kapitaltilgang og samtidig ivaretar hensynet til utjevning og en rimelig fordeling av skattebyrden, for eksempel eiendomsskatt.

Dersom man likevel velger å beholde formuesskatten, mener utvalget subsidiært at verdsetting av formuesobjekter må gjøres langt mer ensartet, slik at den relative ulempen i beskatningen av andre formuesobjekter enn primærbolig fjernes.

Utvalget slutter seg til tidligere vurderinger av at fast eiendom er et godt skattegrunnlag, og mener det er gode grunner til å trappe ned skattefavoriseringen av bolig og fritidseiendom. Utvalget anbefaler en reform av eiendomsbeskatningen for å sikre en mer helhetlig utforming, større forutsigbarhet og å

²³ Se kapittel 2 og NoU 2003: 9.

forhindre uheldig vridning i den regionale kapitaltilgangen.»

Hvorvidt høyere beskatning av *primær*bolig faktisk vil medføre bedre kapitaltilgang til næringslivet framstår likevel som uklart.

For det første er utvalgets egen hovedkonklusjon:

«Utvalgets overordnede vurdering er at det norske kapitalmarkedet i hovedsak fungerer godt. De aller fleste forventet lønnsomme selskaper og prosjekter har tilgang til finansiering til en pris som reflekterer deres risiko, det er konkurranse på tilbydersiden og myndighetene har i hovedsak fastsatt balanserte rammevilkår...»

Videre pekte utvalget på at det største problemet i det norske kapitalmarkedet var knyttet til egenkapitaltilgangen til mindre vekstbedrifter. Utvalget uttalte: *«Egenkapitaltilgangen for mindre bedrifter med et kapitalbehov i størrelsesorden opp til 20 millioner vurderes som spesielt utfordrende.»*

Når vi ser nærmere på husholdningens motiv for og faktiske investeringer i primærbolig framstår det som tvilsomt om økt skattlegging av primærbolig vil ha en merkbar effekt på egenkapitalmarkedet for mindre vekstselskaper. Kapitaltilgangsutvalget har heller ikke gjort noen anslag som gir informasjon om hverken hvordan kapitalmarkedet faktisk vil påvirkes av å øke beskatning av bolig eller eiendom eller hvorvidt økte boligskatt vil påvirke egenkapitaltilgangen til virksomheter som ikke får tilstrekkelig finansiering til lønnsomme prosjekter.

Et av hovedproblemene med å beregne virkningene av å øke boligbeskatningen er at husholdningenes investeringer i primærbolig stor grad har preg av å være en investering i et (for husholdningene) prioritert konsumgode. Dersom vi legger til grunn at husholdningene i dag har realisert den boligstandarden de ønsker for gitt inntekt, vil en provenynøytral²⁴ økt beskatning av primærboliger trolig først og fremst arte seg som redusert konsum av andre konsumgoder. Resonnementet følger av at boligkonsum framstår som et viktigere konsumgode for nordmenn enn andre konsumgoder.

Investeringer i sekundærboliger har et annet motiv, og kan lettere sammenlignes med andre kapitalinvesteringer. Vi ser bort fra denne diskusjonen her.

Dersom relativ lav beskatning av primærbolig har medført at husholdningene over tid har skaffet seg større eller bedre primærboliger enn de ville ha ønsket med en høyere skatt på primærbolig, kan man tenke seg at høyere boligbeskatning vil redusere nordmenns boligstandard. Redusert boligstandard kan enten arte seg som mindre hus, eller mindre påkostede boliger. Økt beskatning av primærbolig vil i så fall kun frigjøre kapital til andre formål tilsvarende forskjellene mellom dagens boligstandard og en annen lavere standard. Størrelsen på en slik mulig standardreduksjon av primærboliger er meget vanskelig å anslå, men kan naturligvis være reell.

Det er like fullt usikkert om husholdningen vil velge å kanalisere reduserte boliginvesteringer til økte finansielle investeringer. For det første tilsier primærboligens karakter av konsumgode at husholdningen i gjennomsnitt heller vil velge å øke konsumet av andre goder dersom investeringer i primærboliger

²⁴ Dvs. at andre skatter reduseres like mye ned som boligskatten settes øker.

reduseres. Det er spesielt rimelig å anta at husholdningene i en slik situasjon vil prioritere økt forbruk i form av økt reiseaktivitet.²⁵

Dersom økt provenynøytral boligbeskatning medfører at enkelte husholdninger heller velger å leie framfor å eie, endres ikke resonnementet over. Bygging av utleieboliger er like kapitalkrevende som husholdningseide boliger. Det er som nevnt kun dersom husholdningene reduserer standarden på primærboligen at økt skatt på primærboliger frigjør ressurser til andre formål.

Deler av husholdningenes investeringer i primærboliger kan imidlertid også sees på som en kapitalinvestering. Selv om husholdningene ikke bevisst skiller mellom primærboligen som et konsumgode og kapitalobjekt, er det rimelig at begge motiver for boliginvesteringer er til stede hos den enkelte husholdning og i samfunnet samlet. Det kan dermed antas at noen av de frigjorte ressursene som følge av redusert boligstandard vil tilflyte kapitalmarkedet i form av at husholdningen øker sine finansinvesteringer. I så fall vil husholdningens sparing øke noe, hvor formålet er økt forbruk senere.

Hvilke typer finansinvesteringer husholdningene vil prioritere vil spille en rolle for om økte finansinvesteringer som følge av reduserte investeringer i primærboliger vil redusere problemene for mindre vekstselskapers finansiering.

I utgangspunktet vil mest sannsynlig husholdningene prioritere finansinvesteringer i form av andre sikre aktiva. Sparing i primærbolig oppfattes som sikkert i den forstand at husholdningene normalt investerer i primærboliger for å forbli i

primærboligmarkedet livet ut. Svingninger i boligpriser vil dermed bety lite for investeringer i allerede ervervede primærboliger. Det mest sikre alternativet til sparing i primærbolig vil for husholdningen være bank eller pensjonssparing. Så godt som alle husholdninger har noe midler i plassert i banker, mens kun 20 prosent har midler plassert i egenkapitalmarkedet og da primært gjennom børsnoterte aksjer.

Økte bankinnskudd fra husholdninger vil påvirke rentenivået på sparing. Alt annet likt vil trolig renta bli lavere dersom husholdningene sparer mer. Effekten er neppe stor. Hvor mye rentenivået påvirkes vil avhenge av hvor mye banksparingen eventuelt øker, som igjen er en delmengde av husholdningens reduksjon i boliginvesteringer som følge av økt boligskatt. Trolig snakker vi om meget marginale endringer. Like fullt vil et noe lavere rentenivå gi litt lavere kapitalkostnader også for næringslivet.

Kapitaltilgangsutvalget pekte imidlertid på meget få problemer med det norske fremmedkapitalmarkeds virkemåte overfor norske bedrifter.

Trolig vil effekten på egenkapitalmarkedet bety mer for næringsinvesteringer enn effekter som følger av at husholdningene sparer mer i bank. Kapitaltilgangsutvalget peker på at eiendomsselskaper har hatt en uforholdsmessig høy andel av markedet for innhenting av egenkapital de siste årene. Dette må sees på bakgrunn av at boliginvesteringer har vært lønnsomt for eiendomsselskaper. Dersom husholdningene reduserer etterspørselen etter primærbolig noe (redusert kvalitet), vil også etterspørselen eiendomsselskapene møter bli redusert noe. Dermed vil behovet for egenkapital gå ned, noe som igjen vil

²⁵ Overnatting og servering i Norge og Nordmenns konsum i utlandet utgjorde i 2016 ifølge nasjonalregnskapet henholdsvis 7 og 9 prosent av husholdningens samlede forbruk. I perioden 2011-2016 var det disse et er

disse to forbrukspostene som vokste klart mest blant norske husholdninger.

øke tilbudet av egenkapital til andre sektorer. Det er i det perspektivet en bør vurdere utvalgets innledende betraktning nevnt over.

Det er også i markedet for egenkapital at utvalget identifiserte utfordringer for finansiering av lønnsomme investeringer i mindre vekstbedrifter.

For å bidra til å styrke det norske egenkapitalmarkedet pekte Kapitaltilgangsutvalget på behovet for å styrke det norske venturekapitalmarkedet. Forslagene til forbedringer rettet seg imidlertid mot å styrke tilgangen på statlig kapitaltilførselsordninger og uttalte:

«Utvalget ser gode begrunnelser for statlig tilrettelegging av tidligfaseinvesteringer for å sikre tilgangen på langsiktig kompetent kapital og kompetente eiermiljøer. Begrunnelsene for dette kan være at det kan være særlig usikker risiko, at nettverks-effekter mellom investorene er viktig, investeringene har lang tidshorisont, og det er spesielle krav til leder og eierkompetanse.»

Det er følgelig vanskelig å se at endringer i skatte-reglene for primærboliger i realiteten vil påvirke omfanget av lønnsomme bedriftsinvesteringer i Norge. Vår vurdering er at endringer i skattleggingen av primærbolig primært vil påvirke husholdningens etter-spørsel etter ulike typer konsumgoder.

Med en provenynøytral boligskattøkning er det grunn til at husholdningen vil øke konsumet av andre goder enn bolig noe.

Dersom økt skatt på primærbolig innebærer økt skatt på husholdningen er virkningen usikker. Det kan tenkes at boligkonsumet er så viktig for de fleste at den økte skattleggingen primært arter seg som lavere konsum av andre goder. Men det kan også tenkes at den økte skattleggingen vil gi lavere konsum av både bolig og andre goder.

5 Skattlegging av bolig – en avveining mellom fordeling og effektivitet

Den viktigste grunnen til å skattlegge innbyggerne i et land er å sikre finansiering av offentlig konsum og investeringer.

Skatter medfører imidlertid ulike kostnader som må veies opp mot behovet for offentlige utgifter. De fleste skatter endrer de økonomiske valgene som produsenter og konsumenter gjør i forhold til før skatten ble innført. Dette kalles *vridende skatter* og kan føre til et samfunnsøkonomisk tap ved at ressursbruken blir mindre effektiv.

Ikke alle skatter er like vridende og skatter som ikke påvirker produsenters og konsumenters økonomiske valg (nøytrale skatter) vil ikke påvirke effektiviteten i samfunnets ressursbruk.

Skatt på bolig skaper særlig to vridninger: For det første virker skatt på boliginvesteringer (enten som formue eller avkastning), som all annen skatt på investeringer. Økt skatt på bolig vil isolert sett redusere insentivene til å investere i bolig, til fordel for forbruk eller andre investeringer (og omvendt).

Men det kan også tenkes at økt boligskatt virker annerledes enn hva enkle antakelser om insentivvirkningen av økt boligskatt tilsier. Boligutgifter utgjør en stor andel av husholdningens inntekter, jf. kapittel 1.3 og Bokostnadsindeksen (Benedictow og Gran 2018). Boligkonsum oppleves som svært viktig for de aller fleste husholdninger. Derfor vil de skjærme boligkonsumet dersom husholdningens konsummuligheter reduseres, det være seg om årsaken er høyere boligbeskatning eller svakere konjunkturer. Dersom bolig tjenester er tilstrekkelig viktige for husholdningene (lite priselastisk), vil økt boligskatt primært redusere husholdningens konsum av andre varer og tjenester, eller redusere andre

investeringer. Denne hypotesen støttes av erfaringene fra begynnelsen av 1990-tallet: I en periode da mange husholdninger slet med økonomien skjermet de boligkonsumet og betjente sine boliglån, og reduserte heller etterspørselen etter andre varer og tjenester.

På grunn av usikkerhet om hvordan endringer i samlet boligskatt faktisk vil virke, drøfter vi i dette kapitlet ulike elementer i boligbeskatningen og hvordan hvert enkelt skatteelement har effektivitetsmessige og fordelingsmessige virkninger. Drøftingen gjøres med utgangspunkt i at samlet beskatning av boliger holdes uendret, slik at dersom en form for boligskatt øker, kan en annen reduseres.

5.1 Dokumentavgift – skatt på flytting

Ved kjøp av bolig og eiendom som tinglyses skal det betales dokumentavgift, jf. kapittel 4. Samlet dokumentavgift er for 2018 beregnet til 9,3 milliarder kroner, noe som utgjør 0,8 prosent av statens samlede skatte- og avgiftsinntekter.²⁶

Dokumentavgiftens begrunnelse er å skaffe staten inntekter. Avgiften er ikke ment å skulle dekke statens kostnader ved tinglysing av fast eiendom. Disse kostnadene dekkes av tinglysingsgebyret.

I praksis er dokumentavgiften en avgift på flytting. Årsaken er at dokumentavgiften skaper et skille mellom den prisen kjøperen av en bolig betaler og det selgeren får. Teoretisk bidrar en slik skattekilde til mindre boligomsetning enn hva som ellers ville ha vært tilfelle, særlig etter hvert som realprisen på boliger øker.

²⁶ Jf. Prop. 1 LS (2018–2019) Skatter, avgifter og toll 2019

Redusert boligomsetning bidrar igjen til mindre flytting enn ellers, noe som igjen svekker produktivtetsveksten i landet. Endringer i næringsstruktur og boligkvaliteter gjør at det alltid er en andel av husholdningene som ønsker å skifte bolig i henhold til egne inntektsmuligheter og preferanser. Når en skatt gjør slik endring dyrere, vil tilpasningen til ulike typer samfunnsendringer skje tregere og i mindre grad enn samfunnsøkonomisk ønskelig.

Den samlede effekten i boligmarkedet vil bli at både dyre og rimelige boliger blir friggitt for salg senere enn boligeierne selv ønsker.

Scheel-utvalget (NOU 2014:13) argumenterte for lavere dokumentavgift. En positiv effekt av dokumentavgiften er riktignok insentiver til fornying av boligmassen, ved at dokumentavgiften ikke pålegges nye boliger (boliger solgt etter bustadoppføringslova). Nye boliger er blant annet langt mer energieffektive enn eldre boliger, og stimulering til utskifting av eldre boliger kan således ha heldige miljøvirkninger.

5.2 Fritak for gevinstskatt på salg av primærbolig

Gevinst ved salg av egen bolig er fritatt for skatt dersom boligen har vært eid mer enn ett år og brukt som egen bolig i minst ett av de to siste årene før salget.

Samlet er skatteutgiften ved lavere inntektsbeskatning av bolig og fritidseiendom i statsbudsjettet for 2019 anslått til 29,6 mrd. kroner i 2018. Hva anslaget for kun primærboliger beløper seg til er ukjent,

men må antas å utgjøre brorparten av dette beløpet.²⁷

Til forskjell fra dokumentavgift, som beslaglegger en andel av salgssummen uansett, beslaglegger imidlertid gevinstbeskatning kun en andel av en eventuell gevinst. Dermed ville en slik skatt i mindre grad føre til redusert omsetningshastighet i boligmarkedet og forsinke husholdningenes tilpasninger til nye inntektsmuligheter eller nye preferanser eller livsfaser. Likevel, for enkelte grupper som ønsker å tre ut av boligmarkedet, eksempelvis gamle, kan gevinstskatt bidra til å forsinke et salg av primærbolig. Et mye omtalt utslag av gevinstbeskatning i Sverige, er at mange eldre utsetter å flytte til en mindre bolig.

Innføring av gevinstskatt vil gi en negativ fordelings-effekt for boligeierne samlet. Men i den grad den demper boligprisen vil den gi en positiv fordelings-effekt internt blant boligeiere, i favør av unge, mindre formuende førstegangskjøpere.

Symmetriprinsippet innebærer at gevinstbeskatning også vil gi fradragsberettigelse ved salg med tap. Dermed vil også effekten av et prisfall dempes. Slik kan gevinstbeskatning bidra til å dempe svingningene i boligmarkedet, som en automatisk stabilisatormekanisme.

En eventuell innføring av gevinstbeskatning av bolig ville kunne treffe skjevt og vilkårlig. Dette kan illustreres ved følgende eksempel: Husholdningene A og B har begge vært boligeiere i ti år. A har bodd i samme bolig hele tiden, mens B nettopp har kjøpt ny bolig. Dersom det i dag ble innført gevinstskatt og begge skulle skifte bolig i morgen, måtte A betalt

²⁷ Anslaget er basert på en forutsetning om at boligene og fritidseiendommene i gjennomsnitt har en årlig netto avkastning tilsvarende årsgjennomsnittet av renten på statsobligasjoner med 10 års løpetid.

skatt av hele prisstigningen de siste 10 årene, mens B ikke har hatt prisstigning på sin siste bolig og dermed heller ingen gevinst å beskatte. Dette kunne imidlertid løses for eksempel ved at skattbar gevinst beregnes fra tidspunktet skatten innføres.

Argumentene ovenfor gjelder ikke for sekundærboliger. Uavhengig av motiv for å investere i sekundærboliger, vil det ha karakter av å være kapitalinvestering, som enten gir en løpende inntekt og/eller en salgsverdi på et tidspunkt. Gevinst på sekundærboliger blir derfor også skattlagt som andre gevinster, dvs p.t. med 22 prosent.

5.3 Gunstig verdsetting av boligformue kan redusere ulikhet i formuesfordelingen

Formuesskatt på fast eiendom bygger på ligningsverdier. Primærbolig verdsettes i 2018 til 25 prosent og sekundærbolig til 90 prosent av beregnet markedsverdi. Verdien av gjeld tilordnet sekundærbolig reduseres med 10 prosent. Finansdepartementet anslår at verdsettelsesrabatten på bolig og fritidsbolig til sammen utgjorde nær 22 milliarder kroner i 2018, brorparten må antas å være knyttet til bolig.

Den lave verdsettingen av boligformue er begrunnet med at boliger regnes som et grunnleggende konsumgode for alle, jf. diskusjon i kapittel 2 og 3. Likevel kan det være grunner til at netto boligformue skal skattlegges. Lav formuesbeskatning av bolig bidrar til:

- a) Overinvesteringer i bolig, og følgelig underinvesteringer i annen produktiv kapital
- b) Underutnytting av en skattekilde med små vridningseffekter
- c) Skjev formuesfordeling

Lav verdsetting av sekundærboliger i formuesbeskatningen vil ha virkninger som påpekt i a). Det er imidlertid ikke opplagt for primærboliger.

Lave lånekostnader og høy prisstigning på bolig over lang tid har bidratt til at stadig flere har kjøpt sekundærbolig. Det har bidratt til å presse opp boligprisene ytterligere og dermed gjort det vanskeligere å kjøpe. Det har riktignok også bidratt til et økende antall utleieleiligheter, som i sin tur bidrar til å dempe utleieprisene. Boliglånsforskriften har siden 2017 dempet denne utviklingen i Oslo, der omfanget trolig har vært størst, ved å kreve 40 prosent egenkapital på sekundærbolig der.

Skatter som endrer skatteyternes adferd er særlig uheldige. Det er derfor i tråd med både økonomisk teori og prinsippene i det norske skattesystemet å være forsiktig med høye skattesatser på områder hvor skattyteren lett kan unngå skatt ved adferdsendringer. Det er vanskelig å unngå formuesskatt på bolig. Det er kun mulig ved å gå over til å leie i stedet for å eie eller ved å flytte fra landet. Terskelen for begge deler er trolig høy. Spesielt er det neppe aktuelt for personer i formuesskatteposisjon å avhende boligformue for å leie i stedet. Slik sett er bolig et godt formuesskatteobjekt.

Det største reelle problemet med formuesbeskatning av bolig er knyttet til bolig som konsumgode. For husholdninger med hele sin formue i bolig, vil formuesbeskatning enten innebære en tilpasning til mindre bolig eller redusert konsum av andre varer eller tjenester. Skatteevneprinsippet i skattereglene tilsier at en skal være varsom med å skattlegge personer som ikke har inntekt til å betale skatten. Det kan tilsi at formuesbeskatning av konsumdelen av boligformuen begrenses, enten ved bunnfradrag, ved lav verdsetting eller begge deler, som i dag. Argumentene holder imidlertid ikke for sekundærbolig.

Som påpekt i kapittel 1, er boligformuen til norske husholdninger relativt jevnt fordelt, sammenliknet med annen kapital, selv om høy boligprisstigning i deler av landet har skapt økende forskjeller geografisk og mellom generasjoner. Ved vesentlig høyere

formuesbeskatning av bolig, er det grunn til å regne med at formuesbeskatningen vil øke relativt mindre for personer med høy formue enn husholdninger med liten formue.

Den lave verdsettingen av primærboligen i beregningen av personers nettoformue betyr mer for formuesfordelingen enn bunnfradraget. Det skyldes at bunnfradraget i formuesskatten unntar all formue fra skatt, mens lav verdsetting av formue kun begrenser formuesskatten av boliger.

5.4 Eiendomsskatt kan tilpasses mer mobile skattekilder

Kommunene kan velge å skrive ut eiendomsskatt på fast eiendom. Eiendomsskattetaksten skal tilsvare omsetningsverdi, men kommunene kan velge å legge seg på et lavere nivå og/eller innføre bunnfradrag for boliger. Kommunene budsjetterte med til sammen 7,5 milliarder kroner i eiendomsskatteinntekter fra bolig og fritidsbolig i 2018.

For boligeiendommer har eiendomsskatt de samme egenskapene som formuesbeskatning av boliger, men med noen viktige forskjeller. Eiendomsskatt

- I. skiller ikke på hvor skattyter bor. Det betyr at både nordmenn og utlendinger med eiendom i Norge betaler eiendomsskatt. Slik sett er eiendomsskatt godt tilpasset en verden med økende mobilitet av både produksjonskapital og personer
- II. er ikke regelmessig koblet til andre skatteobjekter. Det betyr at det er mulig å gjøre endringer i eiendomsskatten uten at nøytralitets- eller symmetriegenskapene i skattereglene for øvrig berøres. Eiendomsskatten forutsetter følgelig heller ikke at skattyter har netto formue
- III. Er ikke en nasjonal skatt. Det betyr at skatten i prinsippet er koblet tett til

kommunenes behov for skatteinntekter for å finansiere kommunale goder.

Det først punktet tilsier at eiendomsskatt i meget liten grad vrir skatteyterens tilpasning. Slik sett er eiendomsskatt en effektiv skatt.

Fravær av en nasjonal eiendomsskatt kan tilsi at potensialet for en effektiv skattlegging ikke blir fullt utnyttet, slik som i sin tid ble foreslått av Skaug-utvalget som evaluerte skattereformen i 2003 (og forkastet av Stortinget).

Variasjonen mellom kommunene i skattlegging av eiendom kan også tilsi et insentiv til at kommuner skal konkurrere om å tiltrekke seg innbyggere ved å sette skattøret lavt.

Data for hvilke kommuner som benytter eiendomsskatt viser imidlertid at det ikke nødvendigvis er kommuner som trenger innbyggere som bruker eiendomsskatt som «lokkemiddel». Det er små distriktskommuner med fall i folketallet både med høy og ingen eiendomsskatt. Samtidig er det flere kommuner med høy tilflytting som har lav eller ingen eiendomsskatt, jf. kapittel 4.

Det kan tenkes at når skatt er koblet til kommunenes produksjon av kommunale goder, vil eiendomsskatt bidra til reelle avveininger mellom verdien av kommunale goder og finansiering/betaling, både hos myndigheter og innbyggere. I praksis er nok likevel denne koblingen svak. Husholdninger velger bosted og arbeidssted ut fra et komplisert sett av preferanser og eiendomsskatt er bare et av svært mange forhold husholdninger tar stilling til. I praksis framstår derfor eiendomsskatt mer som en kommunal generell skatt enn finansiering av spesi-
fikke goder.

Fordi eiendomsskatt ikke forutsetter at skattyter har netto formue, rammer eiendomsskatt «alle»,

også uavhengig av inntekt. Denne regressive profilen er tilstede også om eiendomsskatten beregnes med utgangspunkt i eiendomsverdier.

Eiendomsskatt kan kombineres med ulike nivåer av bunnfradrag. Slik sett er det mulig å ivareta fordelingshensyn i skattleggingen. Det er likevel ikke tvil om at dersom skattleggingen skal gi et proveny av en meningsfull størrelse, må den omfatte mange. I praksis betyr det at eiendomsskatt vil være en skatt som merkes godt hos «vanlige» boligeiere, mens som betyr lite for boligeiere med store formuer.

Makroøkonomiske betraktninger

Penge- og kredittpolitikk

Som vi har gjort rede for er bolig av flere årsaker et attraktivt investeringsobjekt og har derfor blitt den viktigste formuesplasseringen og sparegris for norske husholdninger. Den høye eksponeringen i bolig gir også økt risiko. Svingninger i boligprisene påvirker derfor ikke bare personlig økonomi, men også i betydelig grad nasjonal økonomi, både gjennom endringer i formuesverdi og forventninger. For eksempel var trolig prisstigningen i Oslo fram til vinteren 2017 etterhvert preget av forventninger om høy prisstigning i seg selv, som er et umiskjennelig kjennetegn på en boble. Etter en korreksjon er det nå mye som indikerer at boligprisene vil utvikle seg mer moderat framover. Formue er en viktig komponent i husholdningenes konsumbeslutning, og det høye innslaget av boligeie gjør dermed Norsk økonomi relativt følsom for endringer i boligprisene.

Husholdningenes gjeld har økt hånd i hånd med boligprisene. Rentepolitikken har i stor grad vært bundet opp av hensynet til aktivitetsnivået i økonomien i kjølvannet av først finanskrisen og deretter den oljerelaterte nedturen i norsk økonomi, og har derfor i liten grad kunnet dempe opp for boligprisstigningen. En rentøkning i dårlige tider ville dempet aktiviteten i økonomien generelt, og i konkurranseutsatte næringer spesielt som følg av en (sannsynlig) styrking av den norske kronen.

Bankenes utlånspraksis var lenge mangelfullt regulert. Særlig iøynefallende er det hvordan utlån som andel av husholdningens inntekt har økt kraftig på få år. I 2017 kom boliglånsforskriften på banen og begrenset dette forholdet til 5. Det er imidlertid dobbelt så mye som bankenes tommelfingerregel tilsa 15-20 år tidligere. Denne «utglidningen» har trolig bidratt til å øke boligprisene betydelig i tillegg til hva mer fundamentale faktorer som boligbygging og demografiske forhold skulle tilsi. Dette har vært mulig pga. det svært lave rentenivået over lang tid, og utsikter til fortsatt lave renter i overskuelig framtid. Under slike forutsetninger vil kredittpolitikken trolig spille en betydelig rolle for å avlaste pengepolitikken også framover: Rentene settes på bakgrunn av faktorer som produksjon, sysselsetting og inflasjon, mens kredittpolitikken kan brukes mer målrettet mot boligmarkedet når boligpriser og realøkonomi tilsier ulik «behandling».

Unge i boligmarkedet

Skattesystemet har gjort det gunstig å eie bolig generelt. Det har bidratt til å drive prisene høyere enn hva de ellers ville vært. Det gjør det vanskeligere for unge å etablere seg med egen bolig mange steder, særlig i Oslo. En ordning som bidrar til å øke boligtilbudet til unge er ordningen med at boligeiere kan leie ut en del av boligen skattefritt så lenge utleiedelen utgjør mindre enn halvparten av hele boligens utleieverdi, for eksempel et rom eller en liten kjellerleilighet. Boligsparing for ungdom (BSU) gir dessuten muligheten for å spare med skattefradrag, som gjør det lettere å bygge opp egenkapital. De senere årene er det nok likevel mange unge som har blitt litt akterutseilt av utviklingen i boligprisene, og flere må starte karrieren som boligeier senere og i mer «perifer» strøk av byen.

Sekundærboliger

En lang periode med lave lånekostnader og høy prisstigning på bolig har bidratt til at flere har «doblet» innsatsen i boligmarkedet med kjøp av sekundærbolig. Økende kjøp av sekundærbolig har bidratt til å presse opp boligprisene ytterligere og dermed gjort det vanskeligere å kjøpe, men har også bidratt til et større utbud av utleieleiligheter, som i sin tur har bidratt til å dempe utleieprisene. Den nye boliglånsforskriften som krever 40 prosent egenkapital på sekundærbolig i Oslo, er blant tiltak som demper denne utviklingen.

Prisvirkninger

Diskusjonen har hovedsakelig fokusert på avveiningen mellom effektivitet- og fordelingseffekter av ulike former for boligskatt. I den sammenheng har vi i liten grad drøftet indirekte fordelingseffekter via boligprisen. I den grad skattlegging av bolig påvirker boligpris kan den også ha fordelingsvirkninger. I den grad gevinstbeskatning ved salg av primærbolig dempe boligprisene ved å redusere egenkapitalen i perioder med prisstigning og gjøre investeringselementet mindre attraktivt, vil det blant annet kunne redusere prisen på inngangsbilletten til boligeie for dem som står utenfor, og dermed gi unge mennesker enn enklere start på boligeierkarrieren. Symmetriprinsippet innebærer at gevinstbeskatning også vil gi fradragsberettigelse ved salg med tap. Dermed vil også effekten av et prisfall dempes. Slik kan gevinstbeskatning bidra til å dempe konjunktursvingninger i boligmarkedet og i økonomien som helhet.

Det har fra flere hold blitt tatt til orde for å fjerne dokumentavgiften. En grunn til at de likevel har blitt stående er at det ikke er tilstrekkelig dokumentert at en fjerning vil gi lavere boligpriser. Fjerning av avgiften gjør at kjøpere kan by tilsvarende høyere: Da oppnås kun en en-til-en overføring fra stat til boligeiere. På samme måte kunne en forventet at hvis dokumentavgiften flyttes fra kjøper til selger, vil prisen øke tilsvarende ettersom kjøpers kjøpekraft har økt like mye.

6 Oppsummering

Gunstig beskatning av bolig har lenge vært et sentralt virkemiddel for å underbygge den norske boligmodellen, som har bred politisk støtte i Norge.

Boligbeskatningen har riktignok økt de seneste årene. De aller fleste kommuner har innført eiendomsskatt siden 2006 da det ble innført en generell anledning til dette. Dokumentavgiften har dessuten blitt en betydelig inntektskilde for staten så vel som utgift for husholdningene i takt med økende boligpriser. Skattlegging av bolig på linje med annen kapital er ikke en aktuell problemstilling.

Et argument som har vært brukt mot gunstig boligbeskatning er at det fortrenger investeringer i annen kapital (for eksempel av Skaugeutvalget). Kapitaltilgangsutvalget konkluderer imidlertid med at det ikke er problemer med å skaffe kapital til lønnsomme prosjekter.

I vår analyse har vi lagt størst vekt på de fire viktigste formene for boligbeskatning i Norge i dag: 1) eiendomsskatt, 2) formuesskatt, 3) skatt på gevinst ved salg av eiendom og 4) dokumentavgift.²⁸

Skattene vurderes med hensyn til effektivitet og fordeling. Med effektivitet siktes det primært til i hvilken grad de unngår å skape vridende effekter. En effektiv skatt vil treffe bredt og i liten grad påvirke folks adferd. Et typisk eksempel på en effektiv skatt er kopskatt: Den må alle betale uansett hva de gjør.

Med fordeling menes her i hvilken grad en skatt forsterker eller reduserer økonomisk ulikhet mellom husholdninger. En skatt med gode fordelings-

virksomheter vil redusere ulikheten mellom husholdningene.

De to første skattene er beholdningsskatter. De to siste er skatt på transaksjonsstrømmer. En fordel med å skattlegge en beholdning er at slike skatter generelt treffer bredere og er vanskeligere å unngå enn skatt på transaksjonsstrømmer. Eiendom, herunder bolig, er vanskelig å flytte. Derfor er eiendomsskatt relativt vanskelig å unngå. Formuesskatt er derimot en personskatt og personer kan flytte på seg. Disse egenskapene har også gjort eiendom til et yndet skatteobjekt. Imidlertid scorer beholdningsskattene mindre godt på fordeling, som vi kommer tilbake til under.

Den lave verdsettingen av boligformue er begrunnet med at boliger regnes som et grunnleggende konsumgode for alle. Likevel kan det være grunner for at netto boligformue skal skattlegges. Lav formuesbeskatning av bolig kan bidra til 1) overinvesteringer i bolig, og følgelig underinvesteringer i annen produktiv kapital og 2) underutnytting av en skattekilde med få vridningseffekter. Kapitaltilgangsutvalgets rapport tilsier at det første ikke er et reelt problem.

Eiendomsskatt har de samme egenskapene som formuesbeskatning av bolig, med noen viktige unntak: Eiendomsskatt skiller ikke på hvor folk bor, slik at den også fanger opp eiere i utlandet. Den er ikke koblet til andre skatteobjekter slik at endringer ikke påvirker andre skatteområder direkte. Dette er gunstige egenskaper med hensyn til effektivitet. Dette er imidlertid betinget på at eiendomsskatten ikke blir høy, for da kan den påvirke folks beslutning

²⁸ I tillegg kommer blant annet skatt på utleie og skatt på fordelingen av å bo i egen bolig, men det ser vi bort fra i denne sammenheng. Generelt dreier argumentasjonen seg om primærbolig. Sekundærboliger må forstås

annerledes. De er det naturlig å betrakte som kapitalinvesteringer og bør utfra et effektivitetsargument beskattes som annen kapital.

om å leie eller eie bolig, som er et av de viktigste økonomiske valgene en person eller husholdning står overfor. Dessuten er skatten knyttet til brutto formue, som bryter med skatteevneprinsippet. Den er heller ikke nasjonal, noe som skaper vilkårlige regionale skjevheter.

Fordi eiendomsskatt ikke forutsetter at skattyter har netto formue, rammer eiendomsskatt «alle», også uavhengig av inntekt. Dette er i strid med skatteevneprinsippet, og gir eiendomsskatten en klart regressiv profil. Både formuesbeskatning av bolig og eiendomsskatt rammer dem med høy samlet formue og boligverdi relativt lite ettersom de har en mindre andel av formuen plassert i bolig.

Dokumentavgiftens begrunnelse er å skaffe staten inntekter. I praksis er den en avgift på flytting. Den har svært dårlige effektivitetsegenskaper og ingen positive fordelingsegenskaper.

Dokumentavgift kommer svært dårlig ut med hensyn til effektivitet, fordi den vil bidra til å redusere fleksibiliteten i boligmarkedet og hindre eller forsinke husholdningenes tilpasningsmuligheter som følge av endrete rammebetingelser. Tilpasningstreggheter i boligmarkedet vil også få ringvirkninger til arbeidsmarkedet og makroøkonomien for øvrig.

Gevinst ved salg av egen bolig er fritatt for skatt dersom boligen har vært eid mer enn ett år. Det er imidlertid ikke opplagt at det er rimelig å legge til grunn at husholdninger som selger egen bolig har en skattbar gevinst, fordi de aller fleste salg av primærbolig i praksis er finansieringsgrunnlaget for neste primærbolig. Primærboligkjøp skiller seg fra andre investeringer ved at formålet primært er konsum av boligjenester, og ikke finansiell gevinst.

Til forskjell fra dokumentavgift, som beslaglegger en andel av salgssummen uansett, utgjør imidlertid gevinstbeskatning kun en andel av en eventuell

gevinst. Dermed ville en slik skatt i mindre grad bidra til redusert omsetningshastighet i boligmarkedet og forsinke husholdningenes tilpasning til nye inntektsmuligheter eller nye preferanse eller livsfaser.

Innføring av gevinstskatt vil gi en negativ fordelings-effekt for boligeierne samlet. Men i den grad den demper boligprisen vil den gi en positiv fordelings-effekt internt blant boligeiere, i favør av unge, mindre formuende førstegangskjøpere.

Symmetriprinsippet innebærer at gevinstbeskatning også vil gi fradragsberettigelse ved salg med tap. Dermed vil også effekten av et prisfall dempes. Slik kan gevinstbeskatning bidra til å dempe svingningene i boligmarkedet, som en automatisk stabilisatormekanisme.

En generell merknad vil være at ved mindre justeringer, for eksempel i forbindelse med statsbudsjettet, vil effektivitet være viktig. Ved større reformer av skattesystemet er det i praksis økt anledning til å ta fordelingshensyn. Generelt vil imidlertid skatteevneprinsippet legge en klar begrensning på muligheten til å skattlegge beholdninger. Det begrenser blant annet muligheten til å kvitte seg helt med dokumentavgiften uten å redusere den samlede beskatningen av bolig.

Til sist argumenterer vi for at i den grad husholdningene i dag har realisert den boligstandarden de ønsker for gitt inntekt, ville en provenynøytral økt beskatning av primærboliger trolig først og fremst arte seg som redusert konsum av andre konsumgoder, og i liten grad lede til økte investeringer i annen kapital. Resonnementet følger av at boligkonsum framstår som et viktigere konsumgode enn andre konsumgoder.

Den lave boligbeskatningen har overlevd over lang tid, og gjennom skiftende tider, regjeringer og

skattereformer. Det er først og fremst på grunn av fordelingsvirkningene. Derfor er det naturlig å se på de ulike skattene fra et fordelingsperspektiv. Fordelingsgevinsten kan imidlertid komme med en effektivitetskostnad. Avveiningen mellom effektivitet og fordeling er et politisk spørsmål. Historisk har man valgt å ta en kostnad ved lavere effektivitet for å oppnå bedre fordeling.

7 Referanser

- Aaberge, R., & Stubhaug, M. (2018). Formuesulikhet i Norge 1995–2016. *SSB analyse*, 2018(18)
- Annaniassen, E. (2006). En skandinavisk boligmodell? Historien om et sosialdemokratisk eierland og et sosialdemokratisk leierboerland, NOVA-hefte 2006-1
- Benedictow, A. og B. Gran (2018). Bokostnadsindeksen for norske husholdninger. Rapport 23-2018, Samfunnsøkonomisk analyse
- Bye, B. og T. Åvitsland (2003). The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: a general equilibrium analysis, *Economic modelling* 20 (5): 895-921
- Harding, T., H. O. Aa. Solheim and A. Benedictow (2004): "House ownership and taxes", Statistics Norway, Discussion Papers 395, Statistics Norway
- Finansdepartementet. (2012, 3. mai). *Hvem betaler og hvem mottar skattene?* Hentet 15. mars, 2018 fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/skatter-og-avgifter/hvem-betaler-og-hvem-mottar-skattene/id439316/>
- Kjeldstadli, K. (1990). Oslo bys historie 4. Den delte byen
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017). *Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner*. Hentet 15. mars, 2018 fra <https://www.regjeringen.no>
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles og J. m. Poterba (2011). *Tax by design: The Mirrlees review*, Oxford university press, Oxford
- NOU (2003): NOU 2003:9, Skatteutvalget: Forslag til endringer i skattesystemet, Finansdepartementet, Oslo
- NOU (2014): NOU 2014:13, Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi, Finansdepartementet, Oslo
- NOU (2018): NOU 2018:5, Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang på kapital, Finansdepartementet, Oslo
- OECD (2012). *Economic surveys: Norway 2012*, OECD Publishing, Paris
- OECD (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries. *OECD Statistics Working Papers*, 2018(1).
- Piketty, T. (2013). *Kapitalen i det 21. århundre*, Cappelen Damm
- SSB (2017, 19. juni). *Svært få kommuner med fritak for eiendomsskatt på hytter*. Hentet 22. mars, 2018 fra Statistisk Sentralbyrå: <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/svaert-fa-kommuner-med-fritak-for-eiendomsskatt-pa-hytter>
- Sørvoll, J. (2011). Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010. *Dokumentasjon og debatt*. NOVA.
- Van Ewijk, C., B. Jacobs og R. de Mooij (2007), Welfare effects of fiscal subsidies on home ownership in the Netherlands, *De Economist* 155 (3): 303-336



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE