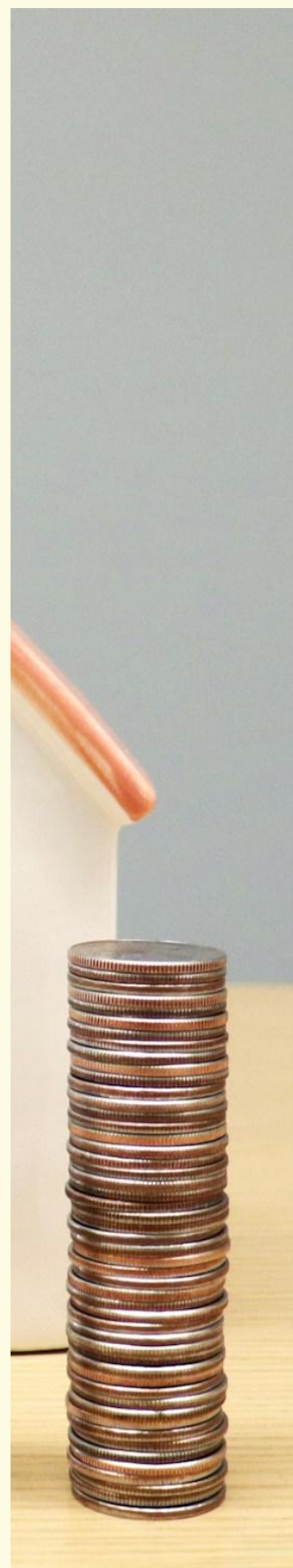


# Boligskatt i Norge

Rapport nr. 07-2026  
16. februar 2026



**Rapport nr. 07-2026**  
**fra Samfunnsøkonomisk Analyse AS**

ISBN-nummer:	978-82-8395-293-3
Oppdragsgiver:	Huseierne
Forsidefoto:	Artful Homes, Unsplash
Tilgjengelighet:	Offentlig
Dato for ferdigstilling:	16.02.2026
Forfattere:	Rolf Røtnes, Merete Onshus og Mathias Iversen
Kvalitetssikrer:	Andreas Benedictow

Borggata 2B  
N-0650 Oslo  
Org.nr.: 911 737 752  
[post@samfunnsokonomisk-analyse.no](mailto:post@samfunnsokonomisk-analyse.no)

# Forord

Samfunnsøkonomisk Analyse AS har utarbeidet denne rapporten på oppdrag for forbrukerorganisasjonen Huseierne. Rapporten er en oppdatering av en tidligere rapport for samme organisasjon fra 2020 (Skatt i den norske boligmodellen, Rapport nr. 26-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS). Rapporten har også hentet inn data fra en internasjonal sammenligning av boligskatte fra 2022, også utarbeidet for Huseierne (Boligskatt på bredt grunnlag, Rapport nr. 19-2022 fra Samfunnsøkonomisk Analyse). I rapporten drøftes ulike former for boligbeskatning med hensyn til fordelings- og effektivitetsegenskaper. Rapporten innledes med en beskrivelse av utviklingen av norsk boligeierskap og hvordan skatteregler har vært benyttet for å støtte en utvikling i retning av økt eierskap til egen bolig. Takk til oppdragsgiver for et spennende oppdrag! Samfunnsøkonomisk Analyse er ansvarlig for rapportens innhold.

Oslo, 16. februar 2026

**Rolf A. Røtnes**  
Prosjektleder

Samfunnsøkonomisk Analyse AS

# Sammendrag

Boligeierskap står svært sterkt i Norge og utgjør en bærebjelke i den norske boligmodellen. Om lag 82 prosent av befolkningen bor i en bolig de selv eier, enten direkte eller gjennom husholdningen. Eierandelen er høy i hele landet, men varierer mellom kommuner og aldersgrupper. Innvandrere har samlet sett lavere eierandel enn resten av befolkningen, selv om også denne har økt over tid.

Eierskap følger et tydelig livsløpsmønster. Blant unge voksne i alderen 20–29 år er eierandelen lavest, noe som reflekterer studier, etableringsfase og høyere mobilitet. Eierandelen øker med alder og inntekt, og når et toppunkt blant personer i alderen 67–79 år, hvor rundt 90 prosent eier egen bolig.

Sammenlignet med andre vesteuropeiske land har Norge en høy eierandel. Sammenligningen viser at høy eierandel ikke nødvendigvis henger sammen med høy inntekt eller levestandard, men i stor grad reflekterer historiske, institusjonelle og politiske valg landene har foretatt.

Bolig spiller en sentral rolle i fordelingen av formue i Norge. Selv om inntektsulikheten er relativt lav, er formuesulikheten betydelig. Boligformue utgjør over halvparten av husholdningenes samlede bruttoformue og er langt jevnere fordelt enn finansformue.

Bolig er også en viktig del av husholdningenes løpende konsum. Konsum av boligjenester utgjør rundt en fjerdedel av husholdningenes samlede konsum. Andelen har økt betydelig de siste 20 årene, noe som understreker boligkonsumets betydning for husholdningenes økonomi og for vurderingen av skatte- og avgiftspolitikken.

Gjennom det som ofte omtales som «eierlinja», har målet i over hundre år vært å legge til rette for at flest mulig skal eie sin egen bolig.

Skattesystemet har over tid vært utformet slik at eierskap til egen bolig er økonomisk gunstig sammenlignet med leie. Boliginvesteringer har vært favorisert gjennom lav beskatning av boligformue, fritak for gevinstbeskatning ved salg av primærbolig, fradrag for gjeldsrenter og avskaffelse av skatt på fordelen av å bo i egen bolig. Samtidig ilegges boliger enkelte særskatter, særlig dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt. Boligbeskatningen består dermed av flere ulike elementer som treffer husholdningene på ulike måter og til ulike tidspunkt.

I dagens skattesystem er inntekt knyttet til bolig svært lavt beskattet. Utleieinntekter kan være skattefrie når de gjelder mindre deler av egen bolig, fordelen av å bo i egen bolig er helt skattefri, og gevinst ved salg av primærbolig er som hovedregel fritatt for skatt. De viktigste løpende skattene på bolig er formuesskatt og eiendomsskatt, begge beholdningskatter som må betales uavhengig av realisert inntekt. Dokumentavgiften fungerer i praksis som en skatt på flytting og har svake effektivitetsegenskaper.

Et sentralt spørsmål knyttet til boligbeskatning er det fører til overinvestering i bolig på bekostning av annen kapital, og dermed svekker kapitaltilgangen til næringslivet. Både teoretiske analyser og empiriske vurderinger gir et uklart bilde. Selv om lav boligslett isolert sett kan gi insentiver til høyere boliginvesteringer, tyder tidligere analyser på at det norske kapitalmarkedet i hovedsak fungerer godt, og at manglende kapitaltilgang først og fremst er et problem for enkelte mindre vekstbedrifter. Det er lite som tyder på at økt beskatning av primærbolig i vesentlig grad vil løse dette.

Boligkonsum oppleves som svært viktig for husholdningene, og tilpasninger i boligstandard og bosituasjon er forbundet med høye flytte- og transaksjonskostnader. Reallokering av kapital bort fra bolig vil derfor skje langsomt og først og fremst over generasjoner.

Boligbeskatning innebærer en grunnleggende avveining mellom effektivitet og fordeling. Skatter på fast eiendom regnes som relativt effektive fordi eiendom er lite mobil, men de kan ha uheldige fordelingsvirkninger dersom de rammer husholdninger med lav inntekt og høy boligverdi. Samtidig har lempelig boligbeskatning bidratt til høy eierandel, bred formuesoppbygging og stabile bomiljøer, som igjen har positive samfunnsøkonomiske og sosiale effekter.

Den norske boligmodellen, med høy eierandel og gunstig skattlegging av bolig, har vist seg robust over tid og har overlevd både skattereformer og skiftende politiske flertall. Avveiningen mellom effektiv ressursbruk og andre hensyn forblir et politisk spørsmål, men historisk har Norge valgt å prioritere eierskap og fordeling framfor maksimal skattemessig nøytralitet i boligbeskatningen.

# Innhold

<b>Forord</b>	<b>I</b>
<b>Sammendrag</b>	<b>II</b>
<b>1 Nesten alle nordmenn er boligeiere</b>	<b>1</b>
1.1 Høy andel boligeiere	1
1.2 Eierskap er i stor grad avhengig av livsfase	2
1.3 Eierskap i EU	3
1.4 Bolig og ulikhet	4
1.5 Boligtjenester utgjør nær en femtedel av nordmenns boligkonsum	6
<b>2 Hundre år med boligpolitikk – målet har vært at nordmenn skal eie egen bolig</b>	<b>9</b>
2.1 Trangboddhet ga grunnlag for sosial boligbygging	10
2.2 Framvekst av boligkooperasjon skapte en ny type boligeiere	11
2.3 Boligreising etter andre verdenskrig prioriterte eierskap til egen bolig	11
2.4 Skatteregler ble utformet for å fremme eierskap til egen bolig	12
<b>3 Skattereformen av 1992 beholdt skattefordelene for bolig, og ble forsterket etter reform i 2004-2006</b>	<b>15</b>
3.1 Skattereform i 1992 for å sikre økt økonomisk effektivitet	15
3.2 Opphevelse av fordelsbeskatning av beregnet inntekt av egen bolig	17
<b>4 Boligbeskatningens plassering i dagens norske skattesystem</b>	<b>19</b>
4.1 Inntektsbeskatningen deles i skatt på nettoinntekt og bruttoinntekt	19
4.2 Bolig som skatteobjekt	20
4.2.1 Skattefritak for utleie av deler av egen bolig	21
4.2.2 Skatt på fordelingen av å bo i egen bolig	21
4.2.3 Rentefradrag	21
4.2.4 Dokumentavgift	21
4.2.5 Skatt på gevinst ved salg av eiendom	22
4.2.6 Formuesskatt	22
4.2.7 Eiendomsskatt	23
4.3 Overinvesteres det i bolig?	24
4.4 Høy eierandel kan også forklares av rasjonelle investeringsbeslutninger, uavhengig av skatt	28
<b>5 Skatt på bolig i andre land</b>	<b>30</b>
5.1 Generelt	30
5.2 Forutsetninger for OECDs beregning av boligskatteregler på tvers av land	31

5.3 Hovedresultater av sammenligning av effektive boligskatter i OECD-land	32
5.4 Sammenligning av boligskatt som andel av inntekt i 7 land	33
5.4.1 Forutsetninger	34
5.4.2 Resultater	35
<b>6 Skattlegging av bolig - en avveining mellom fordeling og effektivitet</b>	<b>37</b>
6.1 Generelt	37
6.2 Skattefritak for utleie av deler av egen bolig	39
6.3 Skatt på fordelingen av å bo i egen bolig	39
6.4 Rentefradrag	40
6.5 Dokumentavgift – skatt på flytting	41
6.6 Fritak for gevinstskatt på salg av primærbolig	41
6.7 Gunstig verdsetting av boligformue kan redusere ulikhet i formuesfordelingen	42
6.8 Eiendomsskatt kan tilpasses mer mobile skattekilder	43
<b>7 Oppsummering</b>	<b>45</b>
<b>8 Referanser</b>	<b>48</b>

# 1 Nesten alle nordmenn er boligeiere

Boligeierskap står sterkt i Norge, og de fleste nordmenn bor i egen eid bolig. Eierandelen varierer mellom kommuner og aldersgrupper, men det samlede bildet viser at boligeierskap er en sentral del av den norske boligmodellen.

## 1.1 Høy andel boligeiere

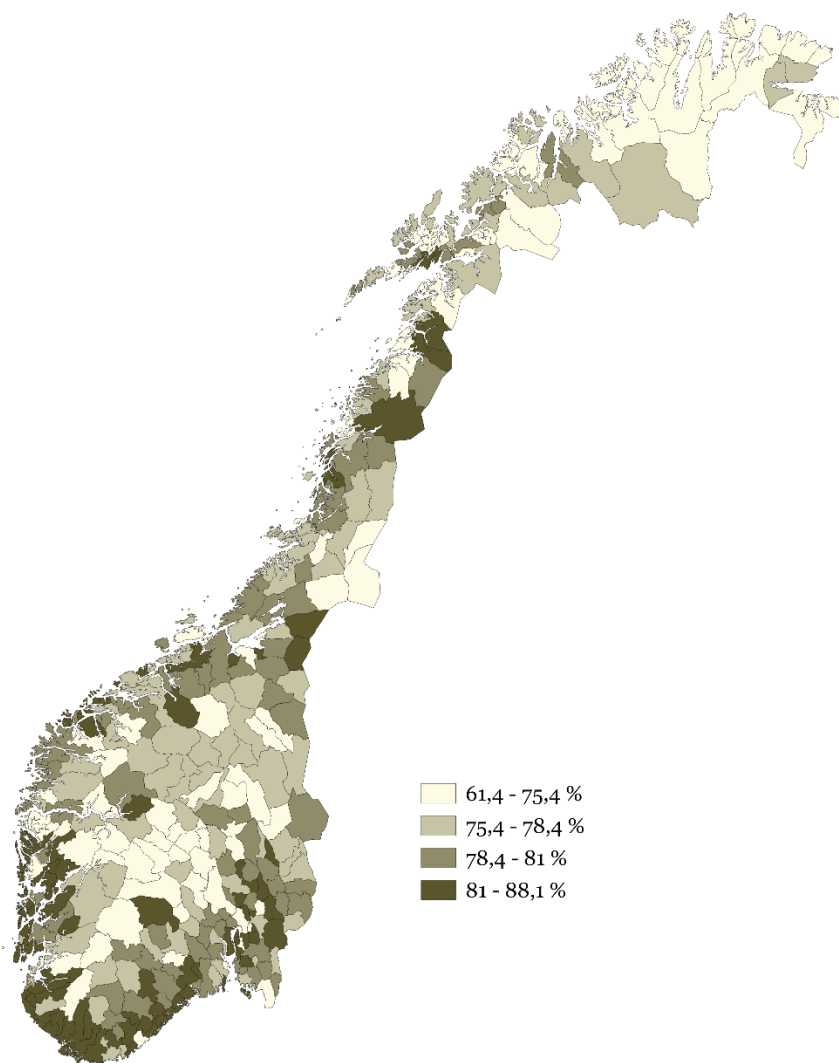
I Norge eier de aller fleste husholdningen boligen de bor i. Om lag 82 prosent av alle personer bor i bolig eid av en i husholdningen<sup>1</sup>.

Eierandelen er høy i hele landet, som vist i kartet i Figur 1.1. Høyest er den i Siljan kommune, med 88,1 prosent. Lavest eierandel finner vi i Norges minste kommune Utsira med 61,4 prosent, der mottak av fordrevne fra Ukraina de siste årene har gitt en kraftig økning i andelen leietakere. Videre er det forsvarskommuner og kommuner med en høy andel studenter, eller kommuner preget av en høy andel sesongarbeidere som utgjør en stor andel av kommunene med lav eierandel. Dette gjelder blant annet studentkommunene Ås, Midt-Telemark og Sogndal samt forsvarskommunene Åmot og Bardu, alle med en eierandel mellom 62 og 66 prosent.

Siden 2015 har imidlertid andelen leietakere økt i alle aldersgrupper med unntak av pensjonister. I 2024 var det en million nordmenn som leide boligen de bor i.

<sup>1</sup> Om lag 76 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.

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

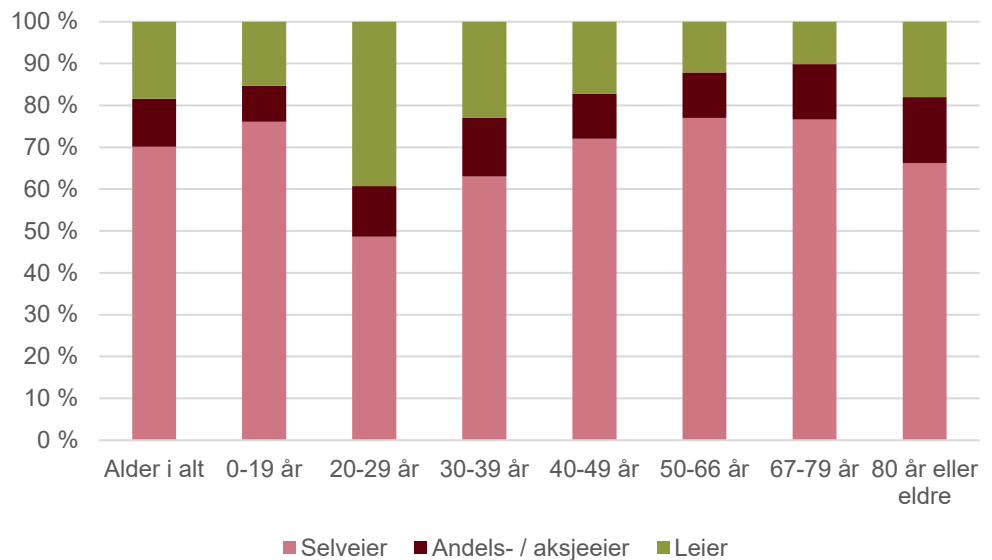


Kilde: SSB tabell 11033 og SØA

## 1.2 Eierskap er i stor grad avhengig av livsfase

Eierandelen i befolkningen følger et tydelig livsløpsmønster. I Figur 1.2 viser vi hvordan eierandelen varierer mellom ulike aldersgrupper. Blant personer i alderen 0–19 år ligger eierandelen på 85 prosent. Dette er i hovedsak barn og unge som bor sammen med foreldrene sine, og gruppen kan derfor også tolkes som en indikator på eierandelen blant husholdninger med hjemmeboende barn.

Figur1.2: Eierandel etter aldersgruppe. 2024



Kilde: SSB tabell 11033

Den laveste eierandelen er på 61 prosent i aldersgruppen 20–29 år. Dette henger sammen med at mange i denne gruppen er studenter eller unge i etableringsfasen, som oftere velger å leie bolig av både økonomiske og praktiske årsaker, blant annet knyttet til mobilitet og midlertidig bosetting.

Videre øker andelen eierskap med økende alder, og bedre økonomi, fram til aldersgruppen 67-79 år, der hele 90 prosent eier egen bolig. Eierandelen faller igjen for den eldste aldersgruppen 80+. Dette forklares med at en del eldre flytter til sykehjem eller omsorgsboliger, samtidig som flere velger å bytte fra enebolig til mindre leilighet. Noen velger da å leie framfor å eie bolig i livets siste fase.

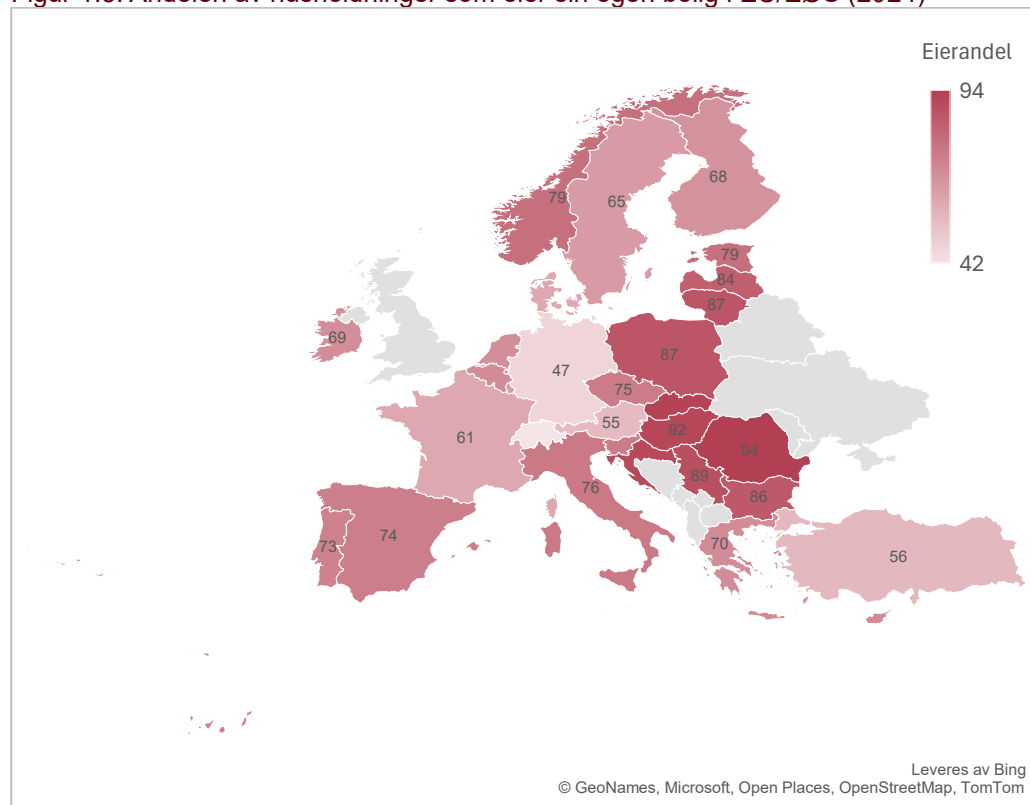
Innvandrere utgjør en betydelig gruppe blant de som ikke bor i egen bolig. Eierandelen blant innvandrere har økt de siste årene, men er fortsatt er betydelig lavere enn for den øvrige befolkningen. Omtrent 60 prosent av innvandrere bor i egen eid bolig, mens tilsvarende tall for den øvrige befolkningen er 86 prosent. Blant innvandrere er eierandelen høyest blant de som kommer fra vestlige land.

### 1.3 Eierskap i EU

Innslaget av selveiere varierer mellom land, basert på ulike historiske tradisjoner og politikk. I EU-landene samlet er eierandelen 68 prosent.

De høyeste eierandelene finner vi i Øst-Europa. Aller høyest er den i Romania, Slovakia og Ungarn med hhv. 94, 93 og 92 prosent. 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 eierandelen i EØS-landet Sveits kun er på 42 prosent. Tyskland er med en eierandel på 47 prosent det eneste EU-landet med en større andel av befolkningen som leier enn eier bolig. I våre naboland Sverige og Danmark var eierandelen i 2024 henholdsvis 65 og 61 prosent. (Eurostat, 2024)

Figur 1.3: Andelen av husholdninger som eier sin egen bolig i EU/EØS (2024)



Kilde: Eurostat

## 1.4 Bolig og ulikhet

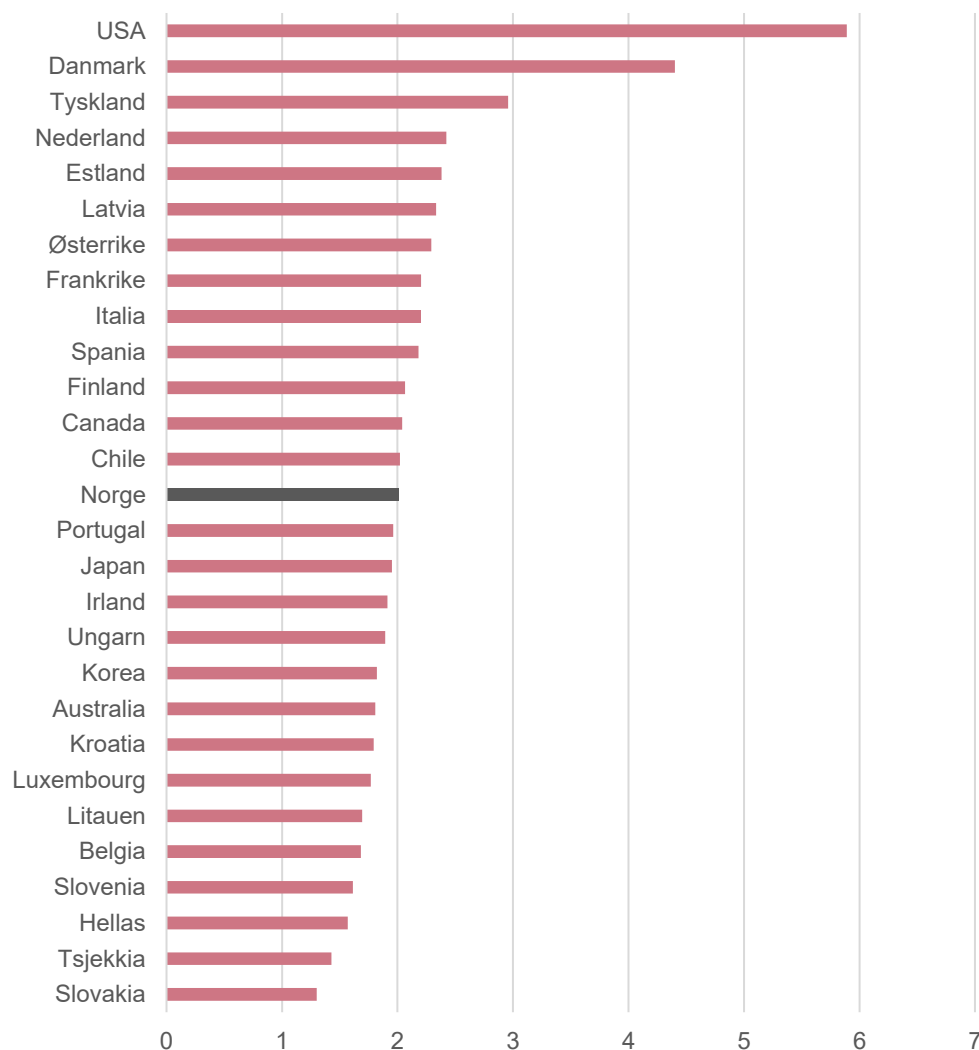
Den norske velferdsmodellen og trepartssamarbeidet i inntektspolitikken, har bidratt til at Norge ofte framheves blant land med lav inntektsulikhet.

Norge har relativt lav inntektsulikhet, men ulikheten i fordelingen av formue er betydelig større og har økt over tid. De 10 prosent mest formuende husholdningene hadde en gjennomsnittlig nettoformue på 20,4 millioner kroner i 2024 og eide over halvparten av den totale nettoformuen. Den halvparten av befolkningen som hadde lavest formue eide kun 3,5 prosent av den samlede nettoformuen, mens de 1 prosent rikeste eide 22 prosent av samlet nettoformue (SSB, 2026). Den viktigste kilden til den store ulikheten i nettoformue, er meget skjev fordeling av finansielle aktiva (finansformue).

I 2024 hadde norske husholdninger i gjennomsnitt 3,9 millioner kroner i beregnet nettoformue. I og med at formuen er skjevt fordelt mellom husholdningen, gir medianen av husholdningens netto formue et bedre bide og medianen lå på 2 millioner kroner.<sup>2</sup> Når husholdningens gjennomsnittsformue er betydelig større enn medianformuen, betyr det at halvparten med mest formue har en langt større andel av samlet nettoformue enn halvparten med minst formue.

<sup>2</sup> Medianverdien deler alle husholdninger i to: Den ene halvparten av tallene har lavere verdi enn medianen, og den andre halvparten av tallene har høyere verdi enn medianen.

Figur 1.4: Fordeling av formue i 34 OECD-land. Forhold mellom gjennomsnitts- og medianformue. 2023 (eller nærmeste år med tilgjengelig data)



Kilde: OECD

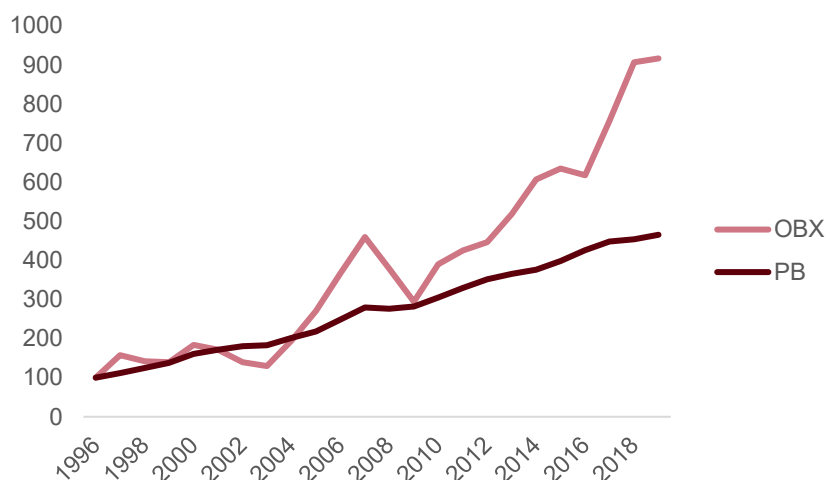
Note: Forholdet mellom gjennomsnitts- og median formue brukes som mål på formuesfordeling. Høyere gjennomsnittformue i forhold til median formue antyder større formuesforskjeller.

I 2024 utgjorde husholdningens boligformue 56 prosent av gjennomsnittlig bruttoformue. Verdistigning på bolig er en viktig del av oppbyggingen av formue for husholdningene.

Den høye selveierandelen i Norge bidrar til å bremse økningen i formuesforskjeller i landet. Dette skyldes imidlertid ikke boligens egenskaper i seg selv, men det faktum at de fleste husholdninger bygger opp formuesverdier gjennom sparing (nedbetaling av lån) og verdistigning på bolig.

Hvis man sammenlikner utviklingen i bolig- og aksjemarkedet, har avkastningen på Oslo børs vært høyere enn avkastningen i boligmarkedet. jf. Figur 1.5. Det innebærer at dersom majoriteten av husholdningene hadde lånefinansiert investeringer i aksjemarkedet, kunne også det ha bidratt til å dempe økningen i formuesforskjeller. De fleste husholdninger har imidlertid en helt annen holdning til å investere i risikofylte finansaktiva, enn i bolig.

Figur 1.5: Utvikling i OBX og SSBs prisindeks for brukte boliger (PB) (1996=100)



Kilde: Oslo børs og SSB

Det er (minst) to viktige forskjeller mellom lånefinansierte investeringer i aksje- og boligmarkedet. For det første er boliger for de fleste først og fremst et nødvendig konsumgode. Det innebærer at et boligkjøp først og fremst dekker behovet for et sted å bo. Investeringer i bolig vurderes derfor ikke primært som et investeringsprosjekt, og bidrar til at mange flere ønsker å investere i bolig enn i finansielle aktiva. For det andre har boliger en funksjon som såkalt realkausjon. Dette gir kreditorene sikkerhet og reduserer følgelig kravet om risikopremie. Dette bidrar til at husholdningene kan låne mer, og til en lavere kostnad per krone, enn om husholdningene skulle tatt opp lån til finansplasseringer. Boligens egenskap som realkausjon bidrar derfor til å øke husholdningenes muligheter til kapitaloppbygging.

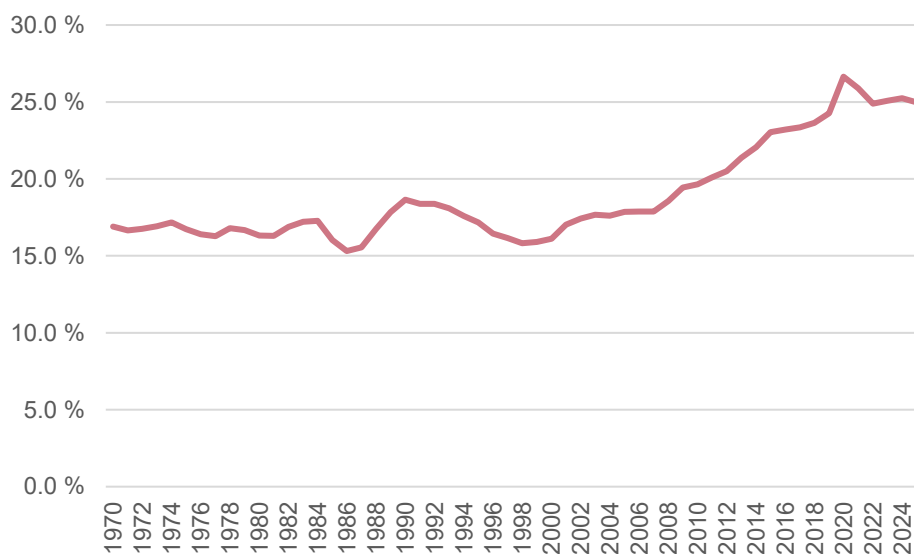
Høy prisvekst på bolig over tid har imidlertid bidratt til å skape økende forskjeller mellom generasjoner og mellom husholdninger fra ulike deler av landet. Generasjonsforskjellene har økt ved at jo tidligere en person kom inn i boligmarkedet, desto større har formuesoppbyggingen vært. Geografisk har boligprisvekst bidratt til økende forskjeller ved at boligprisene har økt kraftigere i noen regioner, særlig i noen store byer som Oslo, mens de til og med kan ha falt i svært grisgrendte strøk.

## 1.5 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 2025 utgjorde 25 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).

Boligutgiftenes andel av husholdningenes konsum har vært forholdsvis stabil fra 1970-tallet frem til 2000-tallet før andelen har økt jevnt fra 17 til 25 prosent de siste 20 årene, se Figur 1.6.

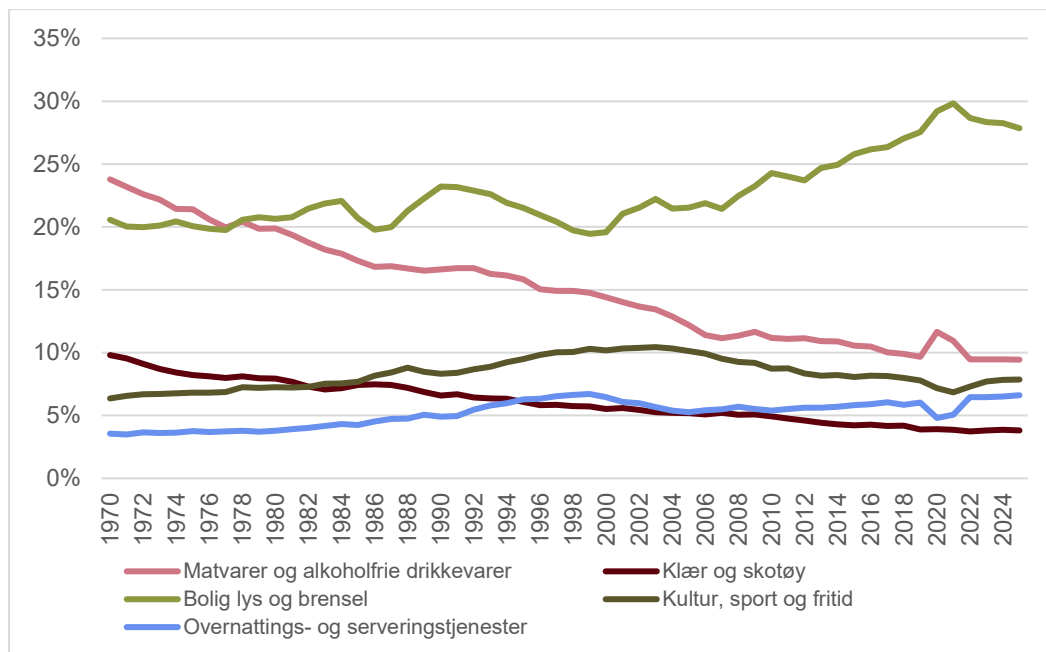
Figur 1.6: Utvikling i konsum av bolig tjenester som andel av husholdningens totale konsum



Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB tabell 14656

En tydelig trend siden 1970-tallet er at inntektsveksten til husholdningene har økt konsumet av såkalte inntektselastiske goder, som kultur og fritid og overnatting- og serveringstjenester. Konsumet av såkalte «nødvendighets - goder», 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, framstår boligutgiftenes andel av husholdningenes konsum som jevnt økende de siste 20 årene, jf. Figur 1.7.

Figur 1.7: Utvikling i utvalgte konsumgoder, målt som andel av husholdningenes samlede konsum



Kilde: Nasjonalregnskapet, SSB

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

Eierlinja i norsk boligpolitikk beskriver en langvarig, villet politikk der målet har vært at flest mulig skal eie sin egen bolig. Dette er ikke bare et resultat av preferanser hos husholdningene, men en bevisst politisk strategi for å bidra til stabile boforhold, mulighet for folk flest til å bygge opp boligformue og sosialt ansvar

Det kan være flere grunner til at norske husholdninger i større grad foretrekker å eie framfor å leie egen bolig. Én forklaring er kulturelle preferanser: selv dersom nåverdien av boutgiftene ved eie og leie er lik, kan husholdningene (i gjennomsnitt) ha klare preferanser for eie framfor å leie.

En preferanse for eierskap kan blant annet knyttes til følgende forhold:

- Gjennom historien har Norge i mindre grad enn andre europeiske land vært preget av store landeiere og arvelige privilegier. En egalitær samfunnsutvikling og historisk god tilgang på areal og nødvendighetsgoder kan ha bidratt til en sterk norm om selvstendighet. Eierskap i egen bolig gir større grad av uavhengighet og råderett over eget hjem.
- Eierskap gir husholdningen beslutningsmyndighet over vedlikehold, standardheving og tilpasninger. Dette kan gi en direkte nytteverdi i form av kontroll, fleksibilitet og tilfredsstillelse ved å utvikle boligen etter egne preferanser, også utover den mer målbare effekten slike tiltak kan ha på boligens markedsverdi.
- En preferanse for trygghet kan også trekke i retning av eierskap. Når husholdningen selv kontrollerer sentrale beslutninger knyttet til boligen, reduseres eksponeringen mot usikkerhetsfaktorer særegne for leiemarkedet (for eksempel oppsigelse, begrensninger i bruk eller andre kontraktsvilkår). I tillegg kan egen bolig oppleves som en stabil forankring i perioder med økonomisk og sosial uro, ved at tilgangen til et fast bosted i større grad oppfattes som sikret.

Det er likevel ikke gitt at nordmenn i utgangspunktet har sterkere preferanser for å eie framfor å leie egen bolig. Den høye eierandelen kan i stor grad skyldes økonomiske insentiver. I Norge har det over lang tid vært økonomisk gunstig for husholdningen å eie sammenlignet med å leie bolig.

Boligmarkedet er sterkt regulert og boligpolitikken påvirker både prisdannelse, risikofordeling og hvilke alternativer som er tilgjengelige. Over tid kan slike rammebetingelser forme atferd og forventninger. For å legge grunnlaget for en bedre forståelse av dagens situasjon ser vi nedenfor på utviklingen i norsk boligpolitikk de siste hundre årene, før vi i de neste kapitlene ser nærmere på hvordan skattesystemet underbygger boligpolitikken.

## 2.1 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.<sup>3</sup> Bønder og villaeiere eide i stor grad sine hus selv, men det var også et betydelig innslag av leietagere, selv om det ikke foreligger nøyaktige tall.

I byene var det annerledes. Her 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.<sup>4</sup>

Byene var generelt preget av trangboddhet og til dels svært kummerlige boforhold, noe som ga grunnlag for skarp agitasjon fra arbeiderbaserte organisasjoner og bekymring hos representanter for myndigheter og borgerskap. Trangboddhet og uverdige leieforhold ble av mange 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, spesielt industri, som måtte bygge boliger for å sikre seg arbeidskraft til egen virksomhet. Etter første verdenskrig bygget f.eks. Industriens boligselskap store byggeprosjekter for Kristiania og omegns virksomheter og staten bygde egne funksjonærboliger.<sup>5</sup> Også mange enkeltvirksomheter bygde arbeiderboliger.

Fagorganisasjoner og Arbeiderpartiene krevde at det offentlige tok ansvar. Argumentene var delvis at boligbygging i regi av virksomhetene låste arbeidstakerne til de samme virksomhetene og slik bidro til ufrihet. Argumentene om at det offentlige måtte ta på seg et større ansvar hadde støtte langt inn i de borgerlige partiene.<sup>6</sup>

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

<sup>3</sup> Se SSBs historiske statistikk fra 1978

<sup>4</sup> Folketellingen 1920: Boligstatistikk. Byer

<sup>5</sup> Se (Kjenstadlli, 1990)

<sup>6</sup> (Kjenstadlli, 1990) viser at også at generaldirektøren for Borregaard, Hjalmar Wessel, alt i 1909 argumentert for kommunen måtte ta aktive initiativ for boligreising.

## 2.2 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 boliginnnsatsen gjennom det allerede etablerte Oslo og Omegns Bolig- og Sparelag (OOBS, senere OBOS). OBOS sikret at eiendomsretten til organisasjonens nybygde boliger ble 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 boligsamvirkets krav om kontantinnskudd. Til gjengjeld fikk de boligretter. Den sosiale profilen ble dermed noe annerledes. Samtidig skapte systemet også en vesentlig egeninteresse hos beboerne i å ivareta og støtte vedlikehold av boligen.

Det var flere grunner til politikken. En viktig grunn var risiko for tap av offentlige verdier 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.

## 2.3 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 til så vel 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.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Jf. <https://www.husbanken.no/om-husbanken/historikk/>

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.

## 2.4 Skatteregler ble utformet for å fremme eierskap til egen bolig

Boligskatten etter andre verdenskrig ble etter hvert bestående 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 fordelsbeskatningen (prosentligningen) var lavere enn markedsverdien
- Fortjeneste ved boligsalg ble skattlagt lavere enn salg av annen kapital
- 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 eiendomsskatt<sup>8</sup>

Gunstig beskatning av bolig var imidlertid ikke spesielt for Norge. De aller fleste vestlige land subsidierte boligbyggingen de første tiårene etter andre verdenskrig (se også kapittel 5). Norge skilte seg likevel fra andre land ved at lite offentlig støtte gikk til offentlige eller halvoffentlige utleieboliger. Oppføring av offentlige utleieboliger var vanlig i mange land, også i andre skandinaviske land. I Norge var det imidlertid selveide 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 bor som nevnt i kapittel 1 over 80 prosent av innbyggerne i egen eid bolig, ende flere om vi ser på boligeierskap gjennom hele livsløpet til innbyggerne.

Det er ikke opplagt at relativt gunstig beskatning av boliger av alle ble oppfattet som et virkemiddel for boliginvesteringer, selv om det var ment slik. De første årene etter andre verdenskrig var det 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 fordelene av skattereglene.

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

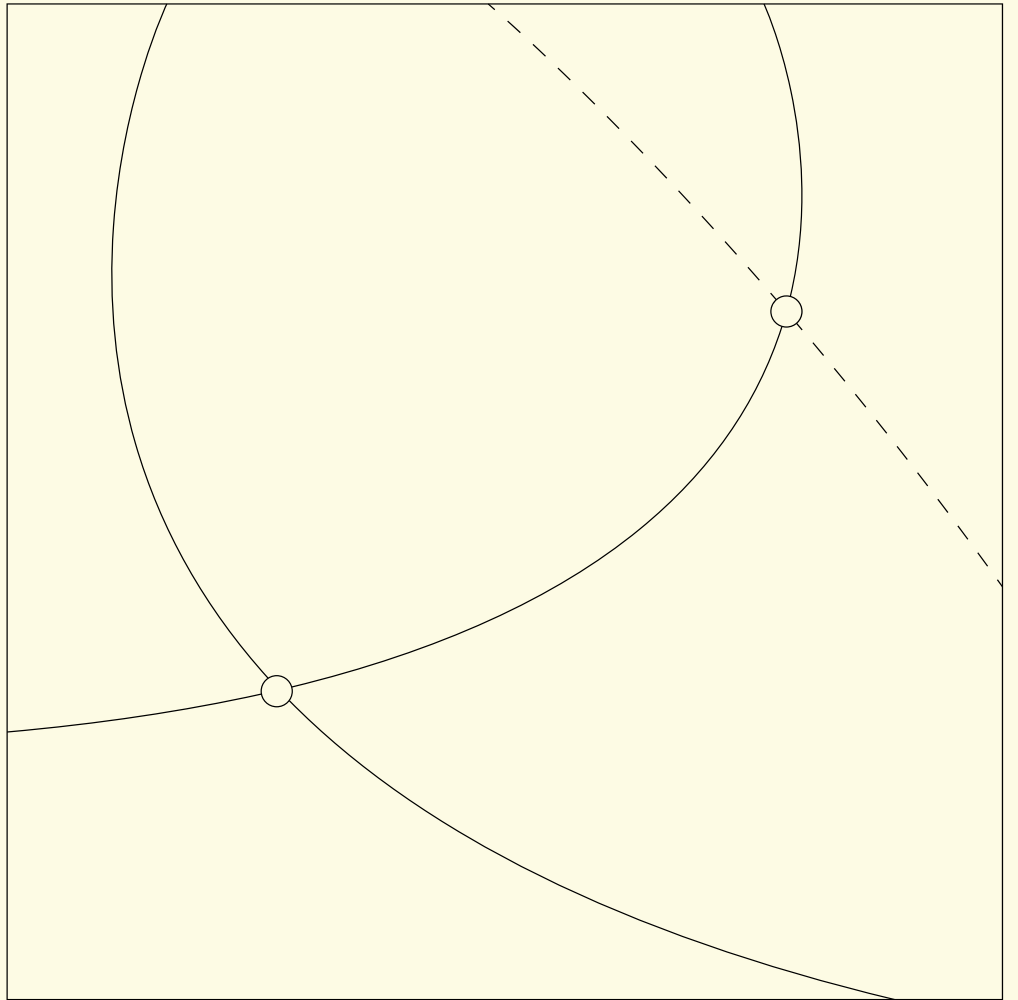
Boligbeskatning ble etter hvert også et viktig politisk markeringsområde. Fra venstresiden ble gunstig boligbeskatning angrepet fordi det ble sett som begunstigelse av boligeiere i forhold til leietagere. Fra høyresiden ble det argumentert med at alle må bo og at bolig var et dårlig skatteobjekt. Beregnet

<sup>8</sup> Se gjennomgang av politikk og debatt om boligpolitikk i etterkrigstiden i Sørvoll (2011)

fordel av egen bolig var en «usynlig» beregnet inntekt og skatt på boligformue kunne gi likviditetsproblemer for mange.

Diskusjonen om boligbeskatningen må også sees på bakgrunn av en større debatt om effektiviteten i hele det norske skattesystemet. Gradvis hadde skattesystemet utviklet en kombinasjon av høye marginalskattesatser 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 gjennom en reform 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.



# 3 Skattereformen av 1992 beholdt skattefordelene for bolig, og ble forsterket etter reform i 2004-2006

I dette kapitlet redegjør vi for hvilke overordnede hensyn som preget skattereformen av 1991, og hvordan de preger også dagens norske skattesystem. De siste 35 årene har det vært et politisk mål om at skattesystemet skal gi likebehandling, lave satser, brede skattegrunnlag og effektiv kapitalbeskatning. Samtidig har det i hele perioden vært et klart politisk mål om mild beskatning av bolig.

I store deler etterkrigstiden har relativt gunstig beskatning av boligkapital trolig bidratt til at stadig flere husholdninger eier boligen de bor i. Som det framgår av kapittel 2, ble boligsatt 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 økonomisk effektivitet

Før skattereformen av 1992 var skattesystemet karakterisert ved høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrags- 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 marginalskatt.

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 tok 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 fradragberettigede 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 i 1992 må også forstås i lys av teorier for optimal beskatning. I NOU 2003: 9 gjengis prinsippene for hvordan et skattesystem bør utformes på følgende måte:

- Først benyttes markedskorrigerende skatter, først og fremst fordi det bidrar til en mer effektiv ressursbruk. I tillegg kan det gi det offentlige inntekter.
- Deretter benyttes nøytrale skatter så langt det er mulig, dvs. skatter som ikke påvirker produsenters og forbrukeres økonomiske valg. Ett eksempel er grunnrenteskatter.(...)
- Til slutt brukes vridende skatter for å oppnå det ønskede nivået på skatteinntektene. Ved utformingen av de vridende skattene er det isolert sett ønskelig å få det samlede effektivitetstapet så lavt som mulig, men en må samtidig ta hensyn til fordelingsvirkningene av skattesystemet. (...)

Skattereformen av 1992 har siden blitt evaluert både av offentlige utvalg og av andre. Evalueringen i 2003 argumenterte for reformens mål i stor grad var oppnådd, og munnet ut i en ny skattereform i 2004-2006 som i stor grad forsterket prinsippene bak skattereformen av 1992.

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.

### 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 skatt. Bolig og fritidseiendom gir tjenester til eieren som har en økonomisk verdi. Denne verdien tar form av sparte leieutgifter, som ville vært alternativet dersom vedkommende ikke eide bolig selv. I tråd med denne forståelsen ble det for skattemessige forhold beregnet en inntektsstørrelse ved bruk av egen bolig og fritidsbolig. Beregningen tok utgangspunkt i eiendommens ligningsverdi fratrukket et bunnfradrag. Deretter ble det sjablonmessig lagt til grunn at en prosent 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. Ligningsverdien var lavere enn eiendommens markedsverdi, maksimalt 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 (2003) 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 obligatorisk 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). Argumentasjonen ble knyttet til at fordelen 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 fordelsbeskatningen, og har fulgt opp dette med lettelse i skatt på bolig hvert budsjettår. Regjeringen legger opp til å fjerne den resterende fordelsskatten i forbindelse med skattereformen.»*

# 4 Boligbeskatningens plassering i dagens norske skattesystem

I dette kapitlet gir vi først en helhetlig gjennomgang av boligbeskatningens plass i det norske skattesystemet. Et sentralt poeng her er at boligskatt består av flere ulike typer skatter.inntekt knyttet til bolig er meget lavt beskattet. De viktigste skattene på bolig er dokumentavgift, formuesskatt og eiendomsskatt, hvor de to siste er beholdningsskatter. Kapitlet diskuterer også hvorvidt lav beskatning av bolig kan svekke kapitaltilgangen til næringslivet. Vår vurdering er denne mekanismen mest sannsynlig er meget svak. Trolig vil høyere boligskatt heller medføre at husholdningen konsumerer mindre av andre forbruksgoder.

For å forstå boligskattens plass i dagens skattesystem, gir vi først en generell beskrivelse av det norske skattesystemet for personer. Deretter 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 personfradrag og utgifter som kan trekkes fra etter nærmere bestemte regler. For lønnsinntakere dekkes utgifter til inntekts erverv for alle praktiske formål av minste fradraget, og det kan i tillegg gis fradrag for reiseutgifter over en viss størrelse. Ulike særfradrag skal ivareta for eksempel distriktshensyn og fordelingshensyn. Det gis også fradrag for gjeldsrenter, som et motstykke til at avkastning av investeringer skattlegges som kapitalinntekt. Det er unntak for investeringer i primærbolig, som vi skal komme tilbake til. 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 trinnskatter 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 trinnskatter). Høyeste marginalsatt på lønn uten arbeidsgiveravgift er 47,4 prosent for inntektsåret 2026.

For å sikre at beskatningen i minst mulig grad påvirker personer til å søke en inntektsform framfor en annen, skattlegges eierinntekter slik at marginalskatten blir om lag den samme. Marginalsatt på utbytte inkludert selskapskatt er med 2026-skatteregler 51,5 prosent. Det er altså noe mer skattemessig gunstig etter dagens regler å få inntekt i form av lønn enn i form av utbytteinntekter fra selskaper.

Skatt på næringsinntekt fra enkeltpersonforetak og deltagerlignende selskaper skattlegges slik at høyeste marginalsatt er 50,6 prosent. Dette er høyere enn marginalsatt 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 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 internasjonal skattekonkurransen.

Reduksjonen i skatt på alminnelig inntekt har blitt motsvart i økt skatt på personinntekt. Det betyr også at verdien av fradrag (inkludert rentefradrag) over tid har blitt mindre, fordi skattleggingen gradvis er flyttet fra alminnelig inntekt (nettoinntekt) til bruttoinntekten (personinntekt). Samtidig har skattleggingen av personinntekten blitt gjort mer progressiv.

Inntektsskatt er en skatt på en 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 eller enkelt kan tas ut eller omsettes i likvide midler.<sup>9</sup> I slike tilfeller må beholdningsskatten betales av annen inntekt. Formuesskatten har en fordelingspolitisk begrunnelse, i tillegg til at formue blir ansett å gi skatteevne. Hensynet til at formuesskatten må betales av likvide midler 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 særavgifter, slik som avgifter på sukker, alkohol, tobakk og drivstoff. Forbruksskattene er generelt en fast prosentsats per enhet. Avgiftssystemet virker regressivt i den forstand at betalte avgifter utgjør en større andel av inntekten for de med lav inntekt enn for de med høyere inntekt.

## 4.2 Bolig som skatteobjekt

Flere skattearter har bolig som skattegrunnlag. I det følgende omtaler vi:

1. Skatt på utleie av deler av egen bolig
2. Skatt på fordelingen av å bo i egen bolig

<sup>9</sup> Mens finansformue kan bygges ned, må formue i form av fast realkapital eventuelt belånes dersom den skal benyttes til å dekke formuesskatten.

3. Rentefradrag
4. Dokumentavgift
5. Skatt på gevinst ved salg av eiendom
6. Formuesskatt
7. Eiendomsskatt

#### **4.2.1 Skattefritak for utleie av deler av egen bolig**

Utleieinntekter regnes som kapitalinntekt og skattlegges som alminnelig inntekt med 22 prosent.

Det er unntak for langtidsutleie av egen bolig, jf. skatteloven § 7-2. Ved utleie av egen bolig er utleieinntekt unntatt fra skatteplikt når leieforholdet varer i minst 30 dager og utleien ikke utgjør mer enn halvparten av boligens verdi.

For korttidsutleie skattlegges leieinntekter over 10 000 kroner med 85 prosent av brutto leieinntekter.

#### **4.2.2 Skatt på fordelingen av å bo i egen bolig**

Fram til 2005 ble fordelingen av å bo i egen bolig skattlagt. Når man bor i egen bolig, kan man tenke på boligen som et kapitalgode som produserer tjenester. Tjenestene boligen produserer er igjen avhengig av standarden på boligen, som igjen er avhengig av vedlikehold. Å bo i egen bolig gir altså en *økonomisk fordel* – du "leier av deg selv" og slipper å betale markedsleie. Hvis denne fordelingen er skattefri, mens leieinntekter beskattes favoriseres eie skattemessig. Hvis boligeiere beskattes på bakgrunn av en beregnet leie (et anslag på hva en eid bolig kunne vært leid ut for), blir det likebehandling mellom å eie og å leie. Siden 2005 er den beregnede fordelingen ved å bo i egen bolig helt skattefri, jf. omtale i kapittel 3.2.

#### **4.2.3 Rentefradrag**

Fradrag for gjeldsrenter henger sammen med den tidligere skatteplikten for beregnet fordel ved å bo i egen bolig. Det er et generelt prinsipp i skattesystemet at utgifter som har oppstått ved erverv av skattepliktig inntekt, er fradragsberettiget. Dette gjaldt fram til 2005 også for boliginvesteringer, ved at utgiftene ved å finansiere investering i boligen kunne trekkes fra ved beregning av boligskatt. Selv om fordelsbeskatningen er avskaffet, gis det fortsatt rentefradrag.

#### **4.2.4 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 2026 er dokumentavgiften på 2,5 prosent av salgsverdien på eiendommen på tidspunktet for tinglysningen. Dokumentavgiften omfatter alle typer eiendommer, herunder bolig, fritidsboliger og næringseiendom. Overdragelse av boret i borettslag omfattes ikke.

Ved kjøpesummen for mindre enn markedsverdien på grunn av for eksempel overtagelse av gjeld, skal det like fullt betales dokumentavgift på den totale salgsverdien. Selv om eiendommen gis i gave, må dokumentavgift betales av salgsverdi, så lenge overdragelsen blir tinglyst.

Enkelte overføringer er fritatt fra dokumentavgift. Dette gjelder blant annet ved overføring mellom ektefeller, ved skilsmisse eller samlivsbrudd for samboere. Ved arveoppgjør er det fritak for overdragelse av den delen av en eiendom

som arvingen har krav på. I 2024 utgjorde denne typen overføringer knapt 40 prosent av alle overføringer av fast eiendom.

#### **4.2.5 Skatt på gevinst ved salg av eiendom**

Kapitalgevinster eller -tap er generelt skattepliktige. Gevinst skattlegges med 22 prosent i 2026. Tilsvarende vil 22 prosent av et eventuelt tap være fradragsberettiget i tråd med symmetriprinsippet. Gevinst og tap ved realisasjon (salg) av fast eiendom er derfor skattepliktig eller fradragsberettiget på samme måte som gevinster og tap ved salg av aksjer eller andre formuesobjekter.

Primærboliger er imidlertid unntatt. Skatteloven § 9-3 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, når gevinst ikke skattlegges vil heller ikke eventuelle tap være fradragsberettiget.

De fleste boligomsetninger er omsetning av primærboliger. I 2024 utgjorde omsetning av boligeiendom med bygning 93 115 eiendommer, både primær- og sekundærboliger. Tall SØA utarbeider for Norsk eiendomsmeglerforbund og Ambita viser at sekundærboliger utgjør om lag 14 prosent av den samlede boligmassen i Norge (tredje kvartal 2025). Hvis vi antar at sekundærboligene utgjør den samme andelen av boligomsetningen, innebærer dette at det i 2024 ble omsatt i underkant av 80 100 primærboliger. Gevinsten fra salg av disse eiendommene er fritatt fra skattlegging.

#### **4.2.6 Formuesskatt**

Formuesskatt er en beholdningsskatt, til forskjell fra inntektsskatter som skattlegger en inntektsstrøm.

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 formuesverdien før skattlegging. Med 2026-skatteregler er satsen på formuesskatten 1 prosent av skattegrunnlaget opp til en formue på 21,5 mill. kroner. Over dette er satsen 1,1 prosent. Formuesskatt beregnes kun for personer med netto formue større enn 1,9 millioner kroner og utgjorde litt over fire prosent av samlet fastsatt skatt for personer i 2024.

Verdsettelsen av formue avhenger av formuesobjekt. Kontantinnskudd i bank og sekundærbolig verdsettes til 100 prosent. Aksjer og næringsseiendom verdsettes til 80 prosent, mens driftsmidler verdsettes til 70 prosent av markedsverdi. Skattemessige verdier kalles formuesverdier (tidligere ligningsverdier).

For bolig bygger verdsettelsen på en standardisert metode, der boligverdien beregnes ut fra statistiske modeller som bruker opplysninger om boligtype, størrelse, byggeår og beliggenhet, justert med regionale prisnivåer og individuelle kjennetegn. Primærboliger opp til en verdi av 10 mill. kroner inngår i formuen med 25 prosent av beregnet markedsverdi. Primærbolig med verdi over 10 mill. kroner verdsettes til 70 prosent av beregnet markedsverdien. Fritidsbolig verdsettes til 30 prosent av beregnet markedsverdien.

Reglene innebærer at boliger med en beregnet markedsverdi lavere enn 7,6 mill. kroner ikke ilegges formuesskatt dersom eier ikke har gjeld.<sup>10</sup>

Skatteverdien av boligeiendom utgjorde 38,6 prosent av husholdningenes skattepliktige bruttoformue i 2023. Totalt utlignet formuesskatt for bosatte personlige skattytere samme år var ifølge skattestatistikk i underkant av 29 milliarder kroner (Prop. 1 LS (2025-2026)). Hvis vi legger til grunn at forholdet mellom boligkapital og annen kapital er det samme for alle husholdninger, kan vi som en forenkling legge til grunn at andelen av utlignet formuesskatt som kan tilskrives boligformue også utgjør 38,6 prosent, det vil si i overkant av 11 milliarder kroner i 2023. Dette utgjorde om lag 0,13 prosent av beregnet markedsverdi av primær- og sekundærboliger i 2023.

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 hensynet til at skatten skal kunne dekkes av løpende inntekter har blitt vektlagt i større grad enn likebehandling av alle formuesobjekter.

#### **4.2.7 Eiendomsskatt**

Eiendomsskatt er en objektskatt og ilegges eieren av eiendommen uavhengig av inntekt og formue for øvrig. Eiendomsskatt må betales også om eieren av eiendommen er skattemessig bosatt i utlandet.

Skatten er en kommunal skatt og inntektene tilfaller kommunen eiendommen ligger i. Etter loven er det kommunestyret som avgjør om det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen, med hjemmel i lov om eiendomsskatt av juni 1975 nr. 29 (eigedomsskattelova).

Ifølge SSBs statistikk over eiendomsskatt hadde 325 kommuner eiendomsskatt i Norge i 2025. Dette tilsvarte 91 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. 249 kommuner hadde skatt på boligeiendom i 2025, mens antallet var 293 i 2018. I Innlandet, Telemark, Agder, Møre og Romsdal, Trøndelag og Nordland hadde mer enn 95 prosent av kommunene eiendomsskatt i 2025. Flest kommuner uten eiendomsskatt befinner seg i Akershus, Buskerud og Vestfold.

Eiendomsskatteloven §§ 11 til 13 regulerer hvilke skattesatser kommunene kan benytte ved utskrivning 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 1 og maksimalt 7 promille av eiendomsverdien for boligeiendom. Eiendomsskattetaksten skal tilsvare omsetningsverdi, men kommunene kan velge å legge seg på et lavere nivå og/eller innføre bunnfradrag for boliger.

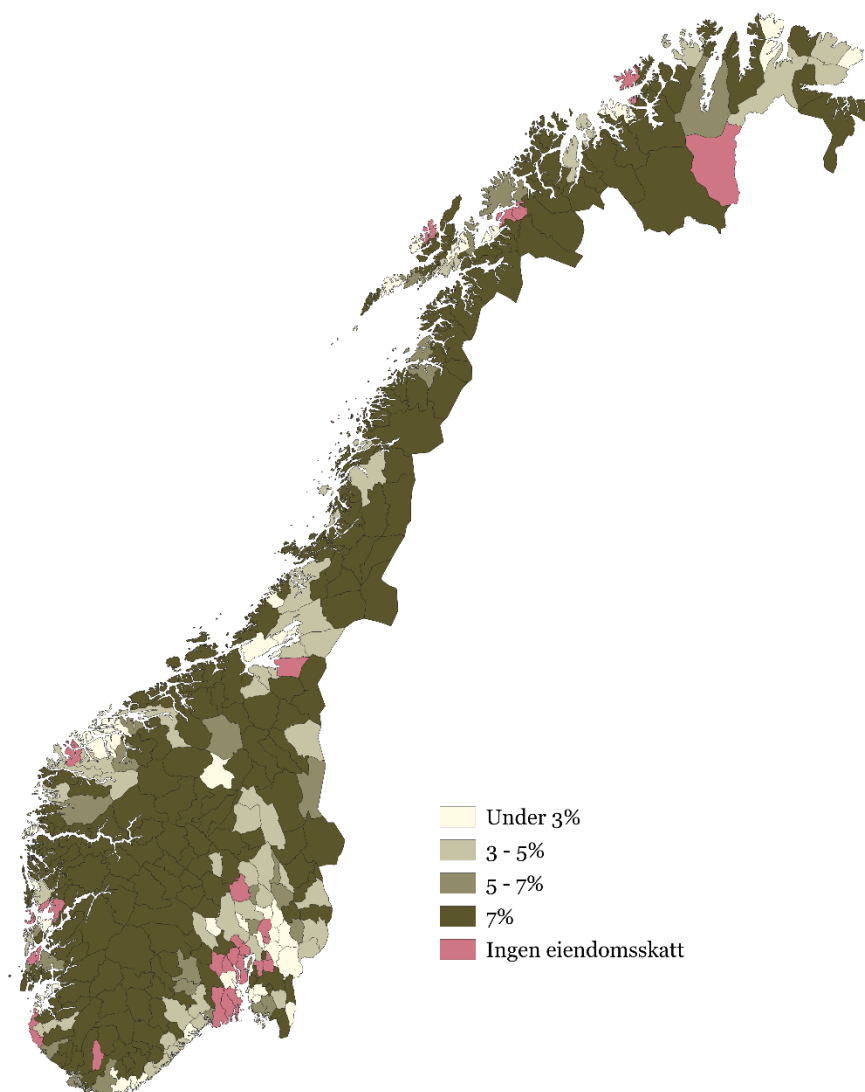
Maksimal skattesats det første året kommunen skriver ut eiendomsskatt er én promille, og eiendomsskattesatsen kan maksimalt øke med én promille hvert år inntil maksimal skattesats (syv promille) nås.

<sup>10</sup> 25 prosent av 7,6 millioner er 1,9 millioner, som er grensen for nettoformue som gir formuesskatt.

Fra og med 2017 har kommunene hatt mulighet til å gi fritak fra eiendomsskatt for fritidsboliger. Ingen kommuner har et slikt fritak per i dag.

Norske kommuner hadde i 2024 eiendomsskatteinntekter fra bolig og fritidsboliger på knapt 8,4 milliarder kroner, mens eiendomsskatt totalt utgjorde 17,5 mrd. kroner. Eiendomsskatt utgjør om lag tre prosent av kommunenes samlede brutto driftsinntekter. Omfanget av kommunenes eiendomsskatteinntekter har økt i kroner de siste årene, mens andel eiendomsskatten utgjør av kommunenes inntekter har vært om lag uendret de siste ti årene. Inntektene fra eiendomsskatten tilfaller kommunen som frie midler.

Figur 4.4.1: Eiendomsskattesats på bolig i norske kommuner per 2025



### 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 utredninger og ekspertutvalg har tatt til orde for økt boligskatt, blant andre OECD (2022), NOU (2003), NOU (2014), NOU (2018) og NOU (2022). 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 kapitalmarkedet. Utvalget 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 forhindre uheldig vridning i den regionale kapitaltilgangen.»*

Hvorvidt høyere beskatning av primærbolig 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 boligslett vil påvirke egenkapitaltilgangen til virksomheter som ikke får tilstrekkelig finansiering til lønnsomme prosjekter.

Virkningene av økt boligbeskatning kan like gjerne bli redusert konsum av andre konsumgoder som at husholdningene velger å investere mindre i bolig og mer i for eksempel aksjer, eventuelt en kombinasjon.

Men det kan også tenkes at økt boligslett virker annerledes enn hva enkle antakelser om insentivvirkningen av økt boligslett tilsier. Boligutgifter utgjør en stor andel av husholdningens inntekter, jf. Benedictow og Gran (2025), s. 38. Boligkonsum oppleves som svært viktig for de aller fleste husholdninger. Det er derfor rimelig å anta at de fleste vil skjerme eget boligkonsum dersom husholdningens konsummuligheter reduseres, enten årsaken er høyere boligbeskatning eller svakere konjunkturer. Dersom bolig tjenester er tilstrekkelig viktige for husholdningene (lite priselastisk), vil økt boligslett 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.

Et annet forhold som trekker i samme retning er at reallokering av kapital er en treg prosess. På kort og mellomlang sikt kan husholdningene velge å bli boende der de bor og i stedet kutte i annet forbruk. Reallokeringen over mot andre typer investeringer kan dermed først og fremst skje i takt med at nye generasjoner kommer inn på boligmarkedet.

Harding, Solheim og Benedictow (2004) finner at det å innføre skatt på salgsgevinster (gevinstbeskatning) faktisk kan insentivere økte investeringer i bolig, fordi fradragsrett for tap begrenser noe av risikoen ved å investere i bolig. Fradragsrett for tap ved salg er en konsekvens av å innføre beskatning av gevinst. Formuesskatt på bolig kan imidlertid bidra til å redusere investeringene i bolig.

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 færre kvadratmeter per person 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 husholdningene 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 reduseres. Det er spesielt rimelig å anta at husholdningene i en slik situasjon vil prioritere økt forbruk i form av økt reiseaktivitet.<sup>11</sup>

Dersom økt boligbeskatning medfører at enkelte husholdninger heller velger å leie framfor å eie, endres ikke resonnet 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 i finanskapital 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 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 i banken. 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 boligsatt.

<sup>11</sup> Nordmenns konsum i utlandet utgjorde i 2024 ifølge nasjonalregnskapet henholdsvis 8 prosent av husholdningens samlede forbruk Nordmenns kjøpe av serverings og overnattings tjenester i Norge utgjorde i underkant av 2 prosent i 2021, i henhold til Nasjonalregnskapets satellittregnskap for turisme. I perioden 2014-2024 har disse to forbrukspostene økt sin andel av husholdningenes forbruk mer enn de fleste andre forbruksposter.

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.

Det er følgelig vanskelig å se at endringer i skattereglene for primærboliger i realiteten vil påvirke omfanget av lønnsomme bedriftsinvesteringer i Norge. Vår vurdering er at endringer i skattleggingen av primærbolig på kort og mellomlang sikt primært vil påvirke husholdningens etterspørsel etter ulike typer konsumgoder.

Dersom økt skattlegging av bolig kombineres med andre skattelettelser til husholdningene innenfor en provenynøytral ramme, er det grunn til at husholdningen vil øke konsumet av andre goder enn bolig noe.

Dersom økt skatt på primærbolig innebærer økt skatt på husholdningene 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.

#### 4.4 Høy eierandel kan også forklares av rasjonelle investeringsbeslutninger, uavhengig av skatt

Den høye andelen husholdninger som bor i egen bolig er i tråd med begrunnelsen for relativ lav skatt på bolig. Den høye andelen selveiere skyldes trolig også preferanser hos husholdningene, uavhengig av politiske incentiver. I de fleste europeiske land dominerer boliginvesteringer husholdningenes investeringer. Den relative viktigheten av boliginvesteringer som investeringsobjekt dominerer til tross for betydelige forskjeller i boligpolitikken og i måten boligmarkedene er organisert på. I de aller fleste land ligger eierandelen i intervallet 60-90 prosent. Norge ligger eierandelen 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 kredittrasjonering 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 finansteori 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 holder også i et regime uten skatt. Det innebærer at den høye andelen boligkapital i husholdningenes portefølje ikke primært er drevet av relativ lav skatten på bolig (som vi kommer tilbake til i de påfølgende kapitlene). Snarere er det som gjør bolig til en så attraktiv investering at boligkapital gir en høy, stabil strøm av forbruksjenester – i tillegg til ordinær kapitalavkastning - noe ingen andre finansielle eiendeler kan matche: ingen 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.

- 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.
- Men hvis man introduserer en skatt på implisitte leieinntekt fra boliger, f.eks. i form av høyere formuesskatt på boligkapital, kan en gjennomsnittlig husholdning forventes å allokere midler fra bolig- til aksjeinvesteringer.

# 5 Skatt på bolig i andre land

Dette kapitlet sammenligner norske boligskatte med boligskatte i andre land. Sammenligningen viser at de aller fleste land har lempelig beskatning av bolig, men det er ganske stor variasjon mellom land i hvilke boligskatte som avviker fra generelle regler for inntekts-, gevinst eller formuesbeskatning.

## 5.1 Generelt

I diskusjoner om boligskatte sammenlignes ofte norske regler med skatteregler i andre land. I den sammenheng er det interessant både å få oversikt over hvordan andre land skatter boliger samlet sett, og hvilke typer boligskatte som benyttes, eventuelt som er høyere eller lavere enn norske boligskatte.

Det er ikke opplagt hvordan andre lands skatteregler skal forstås i en norsk sammenheng. Hvert lands skatteregler er ofte et resultat av mange års utvikling, tilpasset til både landenes ulike behov og tradisjon for skatteinntekter, og hvert lands vektlegging av ulike effektivitets og fordelingshensyn.

Det er likevel interessant å merke seg at de aller fleste land behandler skatt på boliger annerledes enn skatt på inntekt og kapital generelt. Skattereglene for boliger er normalt omfattet av spesielle regler som gjør at boliger generelt og primærboliger spesielt unntas fra en del inntekts- og formuesskatte, samtidig som boligeierskap og boliginvesteringer også er underlagt særskilte skatte. Generelt varierer utformingen av boligskatte langt mer på tvers av land enn andre skatteregler. Det kan derfor være krevende å få et overblikk over, og sammenligne lands ulike boligskatte.

I et arbeidsdokument fra OECD fra 2022 (Millar-Powell, Brys, O'Reilly, Rehm, & Thomas, 2022) har OECD Centre for Tax Policy and Administration etablert en modell for å sammenligne effektive marginal-skattesatser for boligeiere med finansiering og for ulike typer bolig (primærbolig og sekundærbolig som leies ut).

Modellen som brukes inneholder data for skattlegging i 40 OECD-land i 2016 og er testet mot hvert lands myndighet. Nedenfor gjengir vi hovedresultater fra dette arbeidet. Vi presenterer først forutsetningene som er benyttet, før

hovedresultatene beskrives. Beskrivelsen er ment for å få fram *variasjonen* i hvordan ulike land skattlegger bolig.

## 5.2 Forutsetninger for OECDs beregning av boligskatte regler på tvers av land

Beregningen gjøres for tre typer boligeiere:

- Lavinntektsskattyter: en enkeltperson med årlig samlet inntekt (arbeids- pluss kapitalinntekt) tilsvarende 67 % av gjennomsnittslønnen i landet. Det antas at personen har ingen eller minimal nettoformue, slik at skattyterens marginale sparing i bolig alltid nyter godt av et skattefradrag, hvis det gis.
- Gjennomsnittlig inntektsskattyter: en enkeltperson med årlig samlet inntekt (arbeids- pluss kapitalinntekt) tilsvarende 100 % av gjennomsnittslønnen. Det forutsettes at personen har en nettoformue lik seks ganger gjennomsnittslønnen, hvorav tre fjerdedeler holdes i boligformuen som vurderes.
- Høyinntektsskattyter: en enkeltperson med årlig samlet inntekt (arbeids- pluss kapitalinntekt) tilsvarende 500 % av gjennomsnittslønnen. Det antas at denne personen har en nettoformue lik tjue ganger gjennomsnittslønnen, hvorav halvparten holdes i boligformuen.

For hver inntektstype forutsettes det at:

- Boligeiere er en enkeltperson uten barn som investerer i en bolig
- Boligen er finansiert med egen sparing eller gjeld. Boligen forutsettes å være skattyters primærbolig.
- Personen forutsettes å eie samme bolig i 20 år.
- Inflasjonen i eierperioden er satt lik gjennomsnittet i OECD i perioden 3. kvartal 2011- 2. kvartal 2016 (1,6 %).
- Før skatt forutsettes boligen å gi en verdiøkning lik en realavkastning på 3 %, utover inflasjonen på 1,6 %.
- Avkastningen av boliginvesteringen tilfaller eieren enten gjennom kapitalgevinster realisert på tidspunktet for salget av eiendommen (dvs. etter 20 år), eller som en beregnet fordel av å bo i egen bolig (tilsvarende en leieinntekt til seg selv) over den tidsperioden eiendommen holdes. Grunnforutsetningen er at 50 % av avkastningen tilfaller i form av kapitalgevinster og 50 % i form av beregnet fordel av å bo i egen bolig.

OECD benytter to beregningsmetoder for å angi effektive boligskatte:

- Marginale effektive skattesatser (METR) måler skatteinsentiver til å investere i ulike typer kapital (aktivaklasser). METR måler forskjellen mellom avkastningen av en boliginvestering før skatt og etter skatt, som en andel av avkastningen før skatt.
- Gjennomsnittlig effektive skattesatser (AETR) måler betalt skatt (det vil si forskjellen mellom en ikke-beskattet og en beskattet avkastning) som en andel av nåverdien av før-skatteangivelsen.

## 5.3 Hovedresultater av sammenligning av effektive boligskatter i OECD-land

OECDs sammenligning av effektive skattesatser (per 2016) viser at det særlig er land med fradrag for gjeldsrenter og lave eiendomsskatter som også har lave effektive marginalsatser på bolig, se figur 5.1.

Videre viser resultatene at perioder med generell høy realprisøkning isolert sett reduserer den effektive skatten på bolig, som følge av at de fleste land ikke skattlegger prisendringer fullt ut. I land (som Norge) hvor det gis fradrag for rentebetalinger blir resultatet omvendt fordi den relative verdien av rentefradragene reduseres.

Øvrige resultater fra studien kan oppsummeres som følger. Oppsummeringen er basert på data fra 2016:

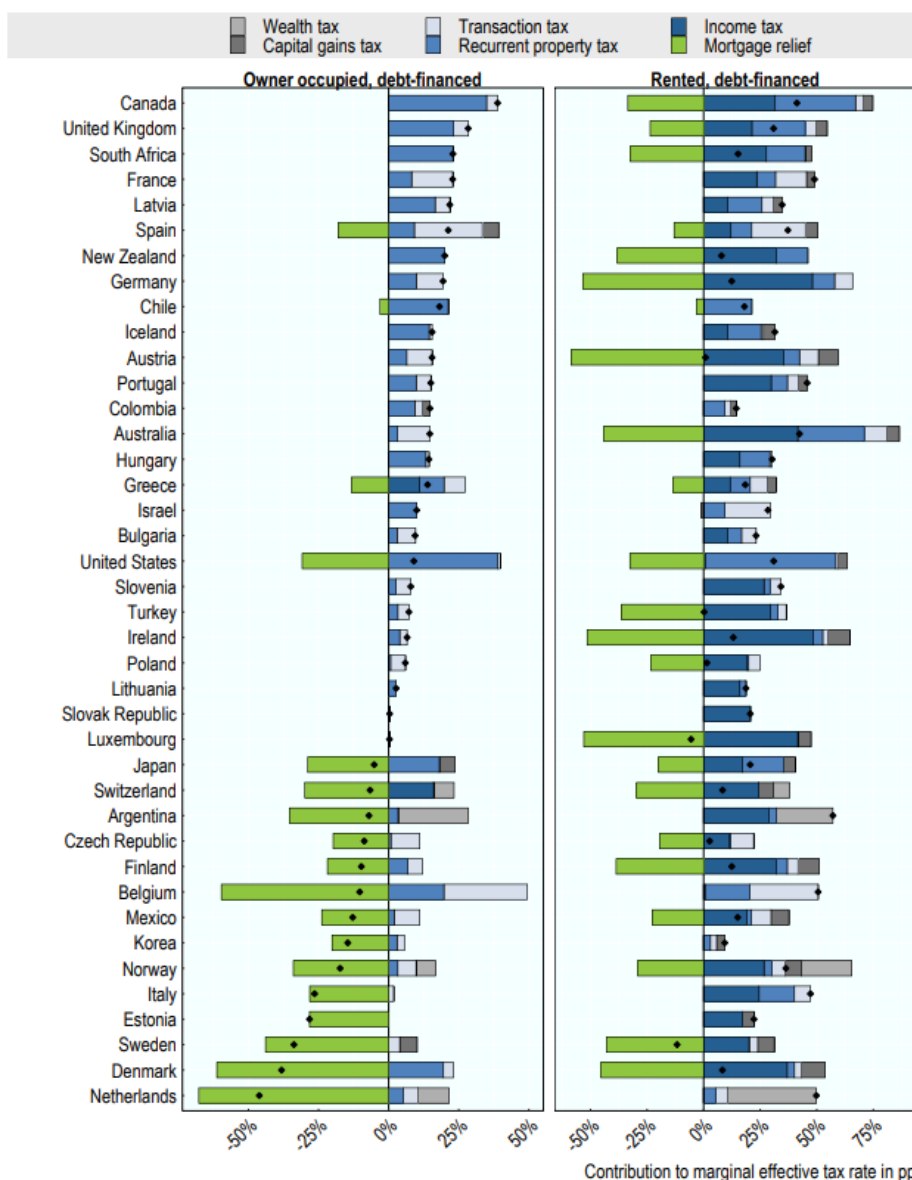
- Boligformue er den viktigste spareformen for flertallet av husholdninger i de fleste land.
- De aller fleste OECD-land tilbyr ordninger for å oppmuntre til private investeringer i bolig, både i form av gunstige regler ved boligeierskap og skattefavisert boligsparing for førstegangsetablerer.
- Få land har gjennomført betydelige reformer i boligbeskatningen de siste årene.
- Skattlegging av boligkjøp (transaksjonsskatter) benyttes i 30 av 40 land. Det vanligste er faste beløp, men flere land benytter også andel av boligens verdi (som dokumentavgiften i Norge). Noen land unntar nye boliger fra kjøpskatter.
- Eiendomsskatt forekommer i alle OECD-land, men benyttes i de fleste land av lokale myndigheter for å finansiere lokale tjenester. Eiendomsskatter varierer derfor generelt innad i land. Skattegrunnlaget er knyttet til verdien av eiendommen, men OECD-rapporten påpeker at verddivurderingene i mange tilfeller oppdateres sakte, slik at verdiene ofte ligger betydelig lavere enn eiendommenes reelle verdi
- OECD antar at boliger produserer tjenester som kan sammenlignes med renteinntekter. Når slike renteinntekter ikke beskattes, bidrar det til negativ boligskatt.
- Bare tre land (Hellas, Nederland og Sveits) skattet beregnet inntekt av å eie egen bolig, men satsene var generelt lave.
- Rentefradrag på boliglån ble benyttet i 20 av 40 land, men enkelte land begrenset størrelsen på fradragsmulighetene.
- Få land har formuesskatt. I de seks landene med formuesskatt i 2016 (Argentina, Colombia, Frankrike, Norge, Spania og Sveits) er boligverdien normalt nedjustert eller det var betydelige terskelverdier før formuesskatten inntraff.
- Skatt på kapitalgevinst ved salg av bolig varierte mye mellom land og kun 14 land skattla kapitalgevinster på bolig. I mange tilfeller bortfalt gevinstbeskatning hvis boligeieren eide boligen over en lengre periode.
- Ingen andre land enn Colombia hadde tilnærmet nøytralitet i skattlegging av investeringer i boligkapital og annen kapital.
- For boliger som er gjeldsfinansierte, beregnet OECD at den beregnede marginale effektive skattesatsen er negativ for en person med gjennomsnittsinntekt i 14 land (fra - 5,2 % i Japan til -46,1 % i Nederland)

- Når OECD-rapporten fjernet verdien av rentefradrag for boligeiere med boliglån, ble den beregnede marginale effektive boligskatten høyere i land med fradrag enn i land uten rett til rentefradrag.

Nedenfor gjengir vi OECDs oversikt over marginal effektiv boligskatt i 2016, beregnet med forutsetningen over. («Rented debt-financed housing» viser marginal effektiv beskatning av boliger som leies ut).

Figur 5.1 Sammensetning av effektive marginale boligskatter. Beregnet av OECD basert på data fra 2016.

Figure 6. The composition of marginal effective tax rates, debt-financed housing, by country, 2016



Note: Results are presented for a taxpayer earning 100% of average wage case; assuming inflation at the OECD average level; with a 20-year holding period; and the returns stemming 50% from capital gains and 50% from rent or imputed rent. In Japan, taxpayers can benefit from a tax credit for 1% of the remaining mortgage balance at the end of each year, but cannot deduct the mortgage interest payment.

## 5.4 Sammenligning av boligskatt som andel av inntekt i 7 land

Samfunnsøkonomisk Analyse og EY Norge sammenlignet samme år skattleggingen mellom seks land i tillegg til Norge og på en lignende måte.

Noen av forutsetningen var imidlertid litt andre. I tillegg ble skattedataene oppdatert for å ta hensyn til regelendringer (Samfunnsøkonomisk Analyse og EY Norge, 2022).

Nevnte rapport endret også indikatorene for sammenligningen av boligskatt på tvers av land. Rapporten benyttet ikke begrepet «marginale effektive skattesatser», men sammenligner direkte boligskatt som andel av inntekt. Dette for å understreke at det er en sammenheng mellom skatt på boliger og husholdningens konsumevne. Når forskjellene i lands boligskatt som andel husholdningsinntekt ble beregnet, ble rangering av forskjeller mellom land litt annerledes enn forskjeller i hvordan skatt påvirker avkastningen av en boliginvestering. De underliggende forskjellene mellom land i boligbeskatning var imidlertid i stor grad de samme.

Landene som ble sammenlignet i denne studien var relativt like land, nemlig Norge, Sverige, Danmark, Finland, Storbritannia, Frankrike og Spania.

#### 5.4.1 Forutsetninger

(Samfunnsøkonomisk Analyse og EY Norge, 2022) bygde som (Millar-Powell, Brys, O'Reilly, Rehm, & Thomas, 2022) på en del viktige forutsetninger:

Sammenligningen gjaldt regler for skatt på primærboliger. Enkelte land har også særskilte og gunstige regler for sekundærboliger og/eller fritidseiendom (som Norge). Begrunnelsen for slike regler er imidlertid en helt annen enn for primærbolig, og disse reglene ble ikke sammenlignet.

Tre husholdningstyper ble sammenlignet:

- **Husholdning 1 – Lav inntekt.** Den første husholdningen har en inntekt som tilsvarer 2/3 av median bruttoinntekt til husholdningene i hvert land. Husholdningen har en samlet gjeld på 5 ganger inntekt. Hele denne gjelden er tilknyttet kjøpet av boligen. Boliglånet utgjør 85 prosent av boligens kjøpspris, i tråd med den øvre grensen for belåningsgrad i utlånsforskriften. Dermed har husholdningen en nettoformue før verdsettingsrabatt tilsvarende egenkapitalen på 15 prosent av boligens kjøpspris. Denne typen husholdning kan typisk være unge førstegangskjøpere og enslige som må ha en høy belåning for å komme seg inn på boligmarkedet.
- **Husholdning 2 – Medianinntekt og noe annen formue.** Den andre husholdningen har en inntekt som tilsvarer median bruttoinntekt til husholdningene i landet. Husholdningen har en samlet gjeld på 3,5 ganger inntekt. Hele denne gjelden er tilknyttet kjøpet av boligen. Boliglånet utgjør 47 prosent av boligens kjøpspris. Boliglånets størrelse er beregnet ved at nettoformue før verdsettingsrabatt er på 6 ganger inntekt, og 2/3 av denne er i boligen (altså 4 ganger inntekt). Denne typen husholdning kan typisk være mer etablerte par som har vært i boligmarkedet en stund, hvor prisvekst og sparing gjennom bolig og annen kapital ikke fordrer det samme behovet for belåning som i Husholdning 1, samt at de har oppsamlet formue i andre eiendeler enn bolig.
- **Husholdning 3 – Høy inntekt, høy formue.** Den tredje husholdningen har en inntekt som tilsvarer 5 ganger median bruttoinntekt til husholdningene i landet. Husholdningen har en samlet gjeld på 2,22 ganger inntekt, og en nettoformue før verdsettingsrabatt på 20 ganger inntekt. Hele gjelden er tilknyttet kjøpet av boligen, og er beregnet ved 25 prosent av boligens kjøpspris. Videre utgjør nettoformuen før

verdsetningsrabatt i bolig 1/3 av samlet formue (6,67 ganger inntekt), hvor 2/3 av formuen (13,33 ganger inntekt) er plassert i andre eiendeler. Denne husholdningstypen representerer en særlig velstående del av samfunnet, som er inkludert for å belyse eventuelle progressive eller regressive effekter i skattetrykket.

I tillegg hadde studien forutsetninger om generell inflasjon, prisøkning på bolig (høyere enn inflasjonen) og eierperiode. Rapporten beregnet også brukerbetaling for offentlige tjenester tekniske tjenester som vann og avløp. Dette ble begrunnet med at i noen land delfinansieres slike tjenester av eiendomsskatt. Sammenligningen er for husholdninger og boliger i landenes hovedsteder. Det slår ut mye i anslaget både bl.a. eiendomsskatt, som varierer geografisk i alle land.

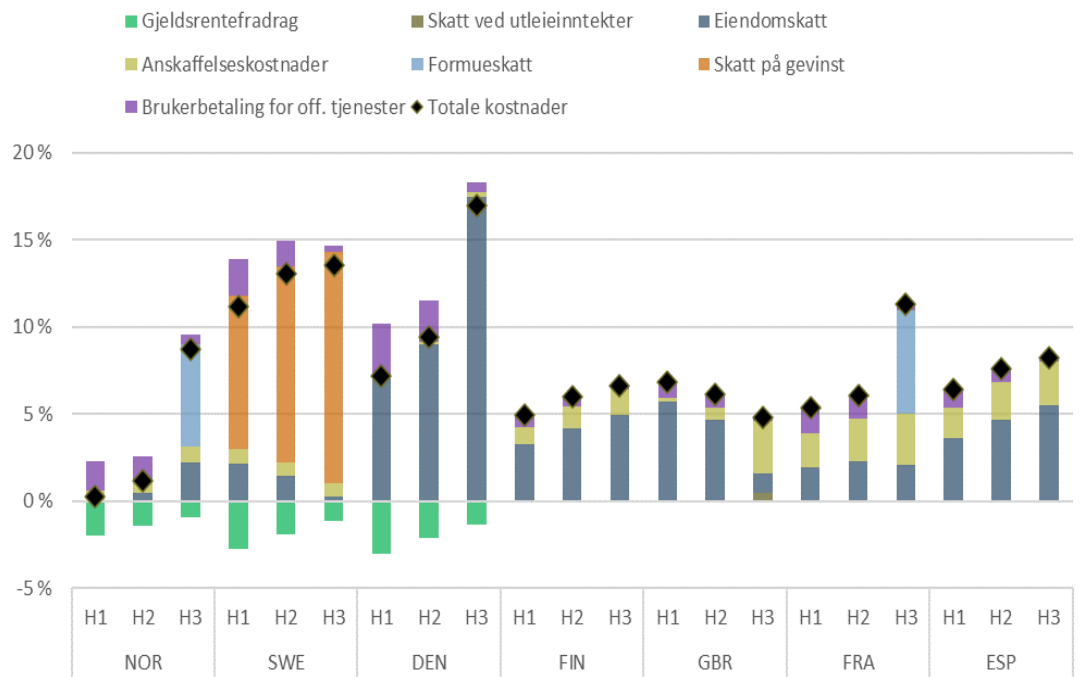
#### 5.4.2 Resultater

Basert på forutsetningene over viste studien boligskattens andel av tre husholdningstypene i hvert av de syv landene. For detaljert informasjon om de ulike skattereglene som ligger til grunn for beregningene, viser vi til rapporten i sin helhet.

Resultatene vises i figur 5.2 og kan oppsummeres som følger:

- Boligskattene er samlet progressive i forhold til inntekt for 6 av de 7 landene. Unntaket er Storbritannia, ettersom eiendomsbeskatningen er basert på type bolig og område, framfor areal og boligpris.
- De skandinaviske landenes skattefradrag for gjeldsrenter drar ned deres effektive boligskatt.
- Norge og Frankrike har betydelig innslag av formuesskatt, som også er hovedgrunnen til at boligskatten blir progressiv i Norge, i de tre typeeksemplene som er beskrevet.
- Eiendomsskatt utgjør størst andel av boligskatten i Storbritannia, Finland, Danmark og Spania, men i ulik grad. Forskjellen til de andre landene når vi inkluderer alle landenes bruk av kommunale avgifter, som til dels er inntatt i den britiske eiendomsskatten, vises øverst i søylene (lilla).
- Betydningen av skatt ved kjøp av bolig er størst i Storbritannia, Frankrike og Spania. Betydningen er påvirket av forutsetningen om hvor lenge boligeieren eier egen bolig.
- Sverige er det eneste landet som har skatt på gevinst ved salg av egen bolig. Det er utslagsgivende for den beregnede boligskatten i Sverige. I figuren forutsettes en boligprisvekst på 3 prosentpoeng over inflasjonen på 2 prosent. I eventuelle perioder med prisfall på bolig faller denne skatten naturligvis bort.
- I Norge er boligbeskatningen lavest for eksempelhusholdningene med lav og middels inntekt
- I Norge er boligbeskatningen for høyinntekts-husholdningen høyere enn i Finland, Storbritannia og Spania. Uten gevinstbeskatning (eller uten forutsetningen om boligprisvekst) er det kun Danmark som har (noe) høyere boligskatt for denne gruppen. Det er særlig formuesskatten som trekker opp det samlede skattetrykket for denne gruppen i Norge.

Figur 5.2 Beregnet boligskatt som andel av inntekt, etter land og husholdningstype



# 6 Skattlegging av bolig - en avveining mellom fordeling og effektivitet

Samlet boligskatt består av flere ulike skattearter, som treffer ulike boligeiere forskjellig. De ulike boligskattene har også forskjellige effektivitets- og fordelingsegenskaper. Den samlede effekten av alle boligskatter kan tilsi at husholdningen har investert mer i bolig enn de ellers ville ha gjort. Det er ikke opplagt hva som vil være alternativet om boligskattene skjerpes. Det mest sannsynlige alternativet på kort og mellomlang sikt er at husholdningen reduserer etterspørselen etter andre konsumgoder. Økt skatt på bolig vil trolig ha liten betydning for kapitaltilførselen til næringslivet.

## 6.1 Generelt

Den viktigste grunnen til å skattlegge innbyggerne i et land er å sikre finansiering av offentlige tjenester og offentlige investeringer. I tillegg er skatter viktige for å redusere økonomisk ulikhet mellom innbyggerne.

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. Skatter som ikke påvirker produsenters og konsumenters økonomiske valg (nøytrale skatter) vil ikke påvirke effektiviteten i samfunnets ressursbruk.

For å ta vare på og videreutvikle et effektivt skattesystem, er det viktig at vridende skatter holdes lave. Skatt på eiendom, herunder bolig, regnes som en effektiv skatt fordi eiendom er vanskelig å flytte. Isolert sett taler det for å skattlegge bolig høyere enn i dag, mens vridende skatter på for eksempel arbeid burde senkes, slik Torvikutvalget blant annet har foreslått.

Finansdepartementet beregner årlig forskjellen mellom faktiske skatteinntekter for boliger og fritidseiendom med et tenkt alternativ der bolig og fritidseiendom skattlegges som annen inntekt og formue. Forskjellen betegnes som skatteutgift. Samlet er skatteutgiften ved lavere inntektsbeskatning av bolig og fritidseiendom i statsbudsjettet for 2026 anslått til 81,2 mrd. kroner i 2025. Hva anslaget for kun primærboliger beløper seg til er ukjent, men må antas å utgjøre det alt vesentligste av dette beløpet.

Lempelig skatt på bolig øker insentivene til å investere i bolig, på bekostning av forbruk og andre investeringer, som drøftet i kapittel 4.3. Vi sparer mer enn vi ellers ville gjort, og mer av sparingen skjer i bolig framfor i andre aktiva.

En viktig begrunnelse for lempelig beskatning av bolig er å bidra til at flest mulig kan eie sin egen bolig. Boligeierskap kan også ha gunstige effekter utover den enkelte boligeier, som langvarig forpliktelse og engasjement i nærmiljø og lokaldemokrati, bedre vedlikehold av boligmassen, bedre oppvekstforhold for barn og mer stabile og attraktive bomiljøer. Slike effekter omtales ofte som eksterne effekter, som i økonomisk litteratur er en selvstendig begrunnelse for tiltak eller lempelig skattlegging. Et uttrykk for at boligstrøk med høy andel selveiere har ekstra kvaliteter, er at folk er villige til å betale mer for å bo i slike områder, selv når andre faktorer og bokvaliteter er tatt hensyn til (Coulson & Li, 2013).

Skattene kan også vurderes med hensyn til fordeling. En skatt med gode fordelingsvirkninger vil redusere ulikheten mellom husholdningene. Her er det to ulike aspekter som er viktige. Som nevnt fører den lempelige skattleggingen av bolig til at befolkningen sparer mer enn de ellers ville gjort, og til at mer av sparingen skjer i bolig. Det kan være naturlig å tenke seg at den økte sparingen gir flere boligeiere.<sup>12</sup> I tillegg er det rimelig å regne med at de som sparer, sparer mer.<sup>13</sup> I så fall bidrar skatteregimet til at flere bygger opp formue.

Boligformue er langt jevnere fordelt enn annen formue (NOU, 2022). Isolert sett taler det for at skatt på boligformue treffer langt flere enn skatt på finansformue, som er meget skjevt fordelt i befolkningen. Eggum og Røed Larsen (2021) finner imidlertid at fordelingen av boligformue har blitt skjev over tid, både over generasjoner og geografisk: jo tidligere og mer sentralt en har kommet inn i boligmarkedet, desto større formuesoppbygging. De studerte perioden 2007-2019.

Det andre poenget er knyttet til de direkte virkningene på innteks- og formuesfordelingen av boligskattereglene. Skattefordelene knyttet til bolig tilfaller i større grad høyinnteksgrupper enn lavinnteksgrupper, og omfordeler fra dem som ikke eier bolig til boligeiere (OECD, 2022). På grunn av usikkerhet om hvordan endringer i samlet boligs katt 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 boligs katt øker, kan en annen reduseres.

<sup>12</sup> Omtales ofte som at sparingen skjer langs den ekstensive marginen.

<sup>13</sup> Omtales ofte som at sparingen skjer langs den intensive marginen.

## 6.2 Skattefritak for utleie av deler av egen bolig

Torvikutvalget foreslo å oppheve skattefritaket for inntekter fra langtidsleie av inntil 50 prosent av boligverdien, ut fra særlig tre ulike begrunnelser: 1) slik utleie gir (kapital)inntekter som det er rimelig å skattlegge, særlig sett i lys av at rentene som er knyttet til eventuell lånefinansiering av slike utleieboliger er fradragsberettiget, 2) at skattefritaket antakelig forsterker forskjeller både etter inntekt og geografi, og 3) at ordningen påvirker øvrige deler av utleiemarkedet, som må betale skatt av sine inntekter på vanlig måte. Utvalget viser også til at fritaket innebærer bortfall av skatteinntekter.

I en boligpolitisk sammenheng kan man imidlertid påpeke at skattefritak for utleie av mindre enn halvparten av egen bolig bidrar til å øke boliginvesteringene, noe som særlig kan være gunstig for å holde aktivitet oppe i perioder der disse investeringene er lave, som nå. Leiemarkedet er dessuten svært presset. En avskaffelse av skattefritaket nå vil kunne gå ut over de sårbare på boligmarkedet ved å redusere tilbudet av leieboliger og øke leieprisene.

Utleie av del av egen bolig (utleie av del av egen bolig, heretter for enkelthets skyld kalt sokkelbolig) utgjør et særlig fleksibelt element i leiemarkedet og kan dermed bidra til å møte svingninger, bidra til økt produksjonskapasitet i økonomien og et mer fleksibelt arbeidsmarked (SØA, 2024). Muligheten til å sjonglere mellom egen bruk og utleie av disse boligene gjør sokkelboligene til en viktig reserve i leiemarkedet. I perioder med press i leiemarkedet og høye leiepriser kan flere sokkelboliger komme ut på markedet, og presset dempes.

I perioder med høye renter og lav lønnsomhet i det ordinære leiemarkedet, kan tilbudet av sokkelboliger øke: Mens ulønnsomme ordinære utleieboliger selges, er sokkelboligen der uansett, og som en mulig inntektskilde for huseieren til dekning av økte bokostnader.

Det norske leiemarkedet er preget av mange små enheter eid av privatpersoner og lite innslag av profesjonelle utleiere. Økt skattlegging av sekundærboliger har bidratt til nedgangen i antall sekundærboliger de siste årene. Selv om husleiene har økt, gjør høye renter og høye boligpriser det vanskelig å regne hjem kjøp av bolig for utleie i dagens marked, spesielt i Oslo. Dette har også bidratt til et betydelig nedslag av utleieboliger fra store, profesjonelle aktører (SØA/NEF/Ambita, 2025). Nedgangen i sekundærboliger og profesjonelt eide boliger, er trolig i noen grad motvirket av økt tilbud av sokkelboliger. Sokkelboliger har trolig spilt en viktig rolle i bosetting av flyktninger fra Ukraina, ved at flere har stilt en del av sin bolig til disposisjon for leie til dette formålet (SØA, 2025).

## 6.3 Skatt på fordelingen av å bo i egen bolig

Skatteutvalget i 2022 drøfter en gradvis gjeninnføring av skatt på fordelingen av å bo i egen bolig (leieverdien av bolig), og mener det er gode grunner for å innføre en slik skatt over noe tid. Gradvis innføring er ifølge utvalget nødvendig for å redusere negative effekter på boligmarkedet og for å gi boligeiere muligheter til å tilpasse seg endringen.

Det å bo i egen bolig gir konsummuligheter som har en økonomisk verdi. Dersom man definerer inntekt som det høyeste konsumet en kan ha uten å tære på formue, kan det å eie egen bolig sees som en inntekt som kan være

gjenstand for beskatning. Denne inntekten kan imidlertid ikke observeres og må derfor beregnes. Derfor kan skatten også være vanskelig å forstå, som igjen bidrar til å gi den lav legitimitet i befolkningen. Avskaffelsen av denne skatten i 2005 må sees i lys av dette.

En eventuell gjeninnføring av skatt på fordelten av å bo i egen bolig vil sannsynligvis påvirke boligprisene. Bø (2020) anslår at boligprisene vil falle med 20 prosent ved innføring av full skatt som kapitalinntekt på en beregnet leieverdi tilsvarende 3 prosent av markedsverdien av bolig. En så kraftig endring i boligprisene over kort tid vil få betydelige konsekvenser for inntekts- og formuesfordelingen, i tillegg til de direkte omfordelingskonsekvensene av skatteendringen. Dersom reformen ikke kompenseres, innebærer den en betydelig netto innstramming for boligeiere.

Innstramningen vil bli størst for høyinnteksgruppene. Dermed konkluderer Bø (2020) med at skattesystemet vil bli mer progressivt etter omleggingen. Balke, Karlman og Kinnerud (2025) tar for seg fordelingsvirkninger av en skjerpelse av boligsjatt med utgangspunkt i amerikanske data: Dersom høyere boligsjatt innføres i dag, uten at det kompenseres på annen måte, vil de aller fleste av dagens generasjoner tape på det: Kostnadene ved lavere boligpriser og formue inntreffer ganske raskt og rammer dem som allerede eier bolig (ca. 76 prosent av husholdningene), mens de positive effektene av bedre ressursallokering tar svært lang tid å realisere. De positive virkningene av bedre ressursallokering som følge av høyere boligbeskatning og som omtales i litteraturen er mindre investeringer i bolig og eventuelle økte investeringer i annen kapital, som igjen kan gi lavere renter, økt produktivitet og høyere lønninger.

## 6.4 Rentefradrag

Historisk har det vært en kobling mellom fordelsbeskatning på bolig og fradrag på gjeldsrenter. Hensynet til symmetri i skattleggingen kunne tale for en avgrensning av rentefradraget på bolig. Imidlertid vil avgrensning av rentefradrag knyttet til boliggjeld i praksis skape rom for skattemessige tilpasninger og omgåelser, og er derfor vanskelig å gjennomføre. Rentefradraget er dessuten betydelig redusert de senere årene, ved at skatt på alminnelig inntekt er redusert fra 28 til 22 prosent.

Torvikutvalget løfter fram begrensninger i rentefradraget som et alternativ til å innføre skatt på fordelten av å bo i egen bolig.

I motsetning til å gjeninnføre fordelsbeskatningen av å bo i egen bolig, jf. forrige punkt, vil fjerning eller avkortning av rentefradraget i større grad ramme yngre, mer belånte, husholdninger enn eldre. Siden de yngre husholdningene trolig oftere befinner seg på marginen til å være boligeiere, kan en innstramming som rammer denne gruppen tenkes å presse noen ut av boligeierskap og over i leiemarkedet. Virkningen er usikker, i og med at innstramningen i skattlegging antakelig vil bli motsvart av lavere boligpriser.

Rentefradraget fungerer som en subsidiering av gjeld. En effekt av innstramminger i rentefradraget vil derfor trolig bli at husholdningene låner mindre. Det kan også få betydning for boligforbruket ved at boligkjøperne tar opp litt lavere lån og kjøper mindre og rimeligere boliger. En slik effekt er identifisert i Danmark (Gruber, Jensen, & Kleven, 2017).

## 6.5 Dokumentavgift – skatt på flytting

Ved kjøp av bolig og eiendom som tinglyses skal det betales dokumentavgift, jf. kapittel 4. Anslåtte inntekter for staten fra dokumentavgiften for 2026 er 15,5 milliarder kroner, noe som utgjør 0,8 prosent av statens samlede skatte- og avgiftsinntekter.

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 tinglysningsgebyret. Dokumentavgiften regnes som en skattesanksjon, altså en skatt som er høyere enn det som følger av hovedreglene i skattesystemet.

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 vært tilfelle, særlig etter hvert som realprisen på boliger øker.

Redusert boligomsetning bidrar igjen til mindre flytting enn ellers. Endringer i næringsstruktur og boligbehov 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. Dermed kan mobiliteten i arbeidsmarkedet og produktivitetsveksten bli svekket.

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

Både Scheel-utvalget i 2014 (NOU 2014: 13) og Torvikutvalget (NOU 2022: 20) argumenterer for lavere dokumentavgift. En 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. Styrken i dette argumenter er imidlertid uklar, siden nybygging også krever ressurser, produserer utslipp og gir naturinngrep.

## 6.6 Fritak for gevinstskatt på salg av primærbolig

Gevinst ved salg av egen bolig er fritatt for skatt som beskrevet i punkt 4.2.4.

Til forskjell fra dokumentavgift, som beslaglegger en andel av salgssummen uavhengig av om salget resulterte i tap eller gevinst, vil en gevinstbeskatning ta en andel av summen dersom salget ga gevinst (og gi rett til fradrag i annen inntekt dersom salget medførte tap). 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.

For enkelte grupper som ønsker å tre ut av boligmarkedet, eksempelvis eldre, kan likevel 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. En uheldig konsekvens av dette kan bli at store

familieboliger blir bundet opp av eldre, med dårligere utnyttelse av boligmassen som resultat.

Innføring av gevinstskatt vil gi en innstramming for boligeierne samlet. Men i den grad den demper boligprisene, vil den gi en omfordelingseffekt 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 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.

## 6.7 Gunstig verdsetting av boligformue kan redusere ulikhet i formuesfordelingen

Formuesskatt på fast eiendom bygger på ligningsverdier. Primærbolig verdsettes i 2026 til 25 prosent og sekundærbolig til 100 prosent av beregnet markedsverdi. Finansdepartementet anslår at verdsettelsesrabatten på bolig og fritidsbolig til sammen utgjorde 37,4 milliarder kroner i 2025, 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, samt hensynet til at skatten skal kunne dekkes av løpende inntekter, 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. Underutnytting av en skattekilde med små vridningseffekter
- b. Skjev formuesfordeling
- c. Mulig overinvestering i bolig, og mulig underinvesteringer i annen kapital

Dersom det hadde vært lav verdsetting av sekundærboliger i formuesbeskatningen, ville virkninger som påpekt i c) vært klarere. Som vi har omtalt i kapittel 4.3, er det likevel ikke like klart hvordan lempelig skattlegging påvirker etterspørselen etter primærboliger.

Stigende lånekostnader og skjerpet skattlegging av sekundærbolig har de siste årene bidratt til at mange har solgt sine sekundærboliger. Det har også bidratt til et fallende antall utleieleiligheter og stigende utleiepriser.

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. Selger man boligen og setter pengene i banken, får man mer, ikke mindre, formuesskatt. Med dagens verdsettelsesregler er det ingen andre formuesobjekter det er skattemessig lønnsomt å bytte boligformue inn i, og den eneste muligheten for å unngå formuesskatten er å flytte fra landet (gitt at man vil ha formuen i behold). Slik sett er bolig et effektivt objekt for formuesskatt.

Det største reelle problemet med formuesbeskatning av bolig er knyttet til bolig som konsumgode. For husholdninger med hele sin formue i bolig, vil formuesbeskatning innebære redusert konsum av andre varer eller tjenester. Hensynet til likviditet tilsier at en skal være varsom med å skatlegge personer som ikke har inntekt til å betale skatten. På grunn av flytte- og transaksjonskostnader er boligformue vanskeligere å bygge ned enn finansformue. Slik nedbygging, eventuelt å belåne boligen, vil være alternativet hvis man ikke har tilstrekkelig inntekt til å dekke formuesskatten. 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 for husholdninger med liten formue, fordi de mest formuende har større innslag av finansformue.

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.

## 6.8 Eiendomsskatt kan tilpasses mer mobile skattekilder

Kommunene kan velge å skrive ut eiendomsskatt på fast eiendom, som beskrevet i punkt 4.2.6.

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

- Eiendomsskatt skiller ikke på hvor skattyter bor. Det betyr at både nordmenn, utlendinger og selskap med eiendom i Norge betaler eiendomsskatt. Slik sett er eiendomsskatt godt tilpasset en verden med økende mobilitet av både produksjonskapital og personer
- Eiendomsskatt er en objektskatt og ikke koblet til sammensetningen eller nivået på skattyters øvrige inntekter eller formue. Det betyr at det er mulig å gjøre endringer i eiendomsskatten uten at nøytralitets- eller symmetriegenskapene i skattereglene for øvrig berøres.
- Eiendomsskatt er en kommunal skatt. Det betyr at det er kommunestyrene som skal avveie om det er behov for eiendomsskatt 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 Skaugeutvalget.

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 skattøren 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 spesifikke goder.

Fordi eiendomsskatt ikke forutsetter at skattyter har netto formue, rammer eiendomsskatt «alle», også uavhengig av inntekt. Det trekker i retning av at eiendomsskatten får en regressiv profil, det vil si at eiendomsskatt som andel av inntekt faller med stigende inntekt.

Eiendomsskatt kan kombineres med ulike nivåer av bunnfradrag. Slik sett er det mulig å ivareta fordelingshensyn i skattleggingen. Hvorvidt eiendomsskatten er regressiv eller progressiv er et empirisk spørsmål (Borge & Nyhus, 2010).

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, men som betyr lite for boligeiere med høy inntekt.

# 7 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. I tillegg har verdien av rentefradraget blitt redusert i takt med reduksjonen av skatteprosenten på alminnelig inntekt.

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. Et annet argument er at det kan bidra til høyere boligpriser, som gjør inngangsbilletten til boligmarkedet dyrere for førstegangskjøpere.

I vår analyse har vi trukket fram enkelte egenskaper ved de viktigste elementene i boligbeskatningen i Norge i dag: Skatt på utleie og tilhørende skattefritak på utleie av del av egen bolig, skattefritaket for verdien av å bo i egen bolig, rentefradraget, eiendomsskatten, formuesskatten, skatt på gevinst ved salg av eiendom og dokumentavgift.

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 fordelingsvirkninger vil redusere ulikheten mellom husholdningene.

Eiendomsskatt og formuesskatt er beholdningsskatter. Skatt på utleieinntekter er skatt på løpende inntekt. Skatt på fordel av å bo i egen bolig er skatt på verdien av boligkonsum (en beregnet inntektsstrøm), mens rentefradraget er fradrag for de tilhørende finansieringskostnadene. Skatt på gevinst av salg av bolig og dokumentavgiften er skatt på transaksjonsstrømmer.

En fordel med å skattlegge en beholdning er at slike skatter 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.

**Skatt på løpende inntekter fra bolig:** Utleieinntekter og fordelen av å bo i egen bolig representerer inntekter. Sett fra et effektivitetsmessig synspunkt er det fordelene at alle inntekter skattlegges med samme skattesats

(nøytralitetsprinsippet). Lik skattesats på alle former for inntekter gjør det mulig å redusere den felles skattesatsen for gitt skatteproveny..

Skattefordelene knyttet til utleie av del av egen bolig kan imidlertid antas å ha gunstige virkninger på det norske leiemarkedet, som er relativt avhengig av små enheter som leies ut privat. Et velfungerende leiemarked er videre viktig for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet og i økonomien for øvrig.

Det å innføre en skatt på fordel av å bo i egen bolig kan skape flere typer omstillingskostnader. Innstramningen fører til at enkelte husholdninger etter en slik skatteendring får behov for å redusere boligkonsumet sitt, f.eks. ved at de vil søke etter boliger med lavere størrelse og/eller standard for å redusere den beregnede inntekten fra fordel av å bo i egen bolig. Dermed må husholdningene ta på seg både flytte- og transaksjonskostnader. Videre vil boligprisene påvirkes. Da kan husholdninger som forsøker å selge seg ned i boligverdi komme i økonomiske vanskeligheter, for eksempel dersom de ikke lenger har nok egenkapital i boligen til å dekke for gjelden. Jo bråere en innstramning av skattleggingen blir, desto større blir slike effekter.

Et alternativ til skatt på fordel av å bo i egen bolig er å avgrense eller fjerne rentefradraget. Det vil i størst grad ramme unge i etableringsfasen, som har mer gjeld enn eldre generasjoner. Da denne gruppen også antakelig oftere befinner seg på marginen til å være boligeiere, kan en slik endring tenkes å presse noen ut av boligmarkedet og over i leiemarkedet.

**Den lave verdsettingen av boligformue** er begrunnet med at boliger regnes som et grunnleggende konsumgode for alle. Gitt at samfunnet ønsker at skattesystemet skal inneholde en formuesskatt, kan det være grunner for at netto boligformue skal skattlegges mer på linje med annen formue. 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. Det kan også hevdes at det store omfanget av boligeierskap som preger det norske samfunnet har gitt en større spredning av formuesoppbygging i samfunnet. Det kan derfor antas at formuesfordelingen har blitt jevnere enn i situasjon med svakere incentiver til å spare i boliger framfor finansiell aktiva.

**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.

Effektivitetsegenskapene er imidlertid betinget på at eiendomsskatten ikke blir høy, for da kan den påvirke folks beslutning om å leie eller eie bolig, som er et av de viktigste økonomiske valgene en person eller husholdning står overfor.

Eiendomsskatten er dessuten ikke knyttet til hverken formue eller inntekt, som gjør at den må betales av alle med eiendom, uavhengig av inntekt og gjeld. Det kan ha uheldige fordelingsmessige konsekvenser.

Eiendomsskatten er ikke nasjonal, noe som kan skape vilkårlige regionale skjevheter, men som samtidig har fordeler knyttet til lokaldemokrati og tilpasning til lokale forhold.

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 effektivitetssegenskaper og ingen positive fordelingssegenskaper.

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. Tilpasningstreheter 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.

Til forskjell fra dokumentavgift, som beslaglegger en andel av salgssummen uansett, trer gevinstbeskatning først inn dersom et salg ender med gevinst. Dermed vil gevinstskatt i mindre grad enn dokumentavgift bidra til redusert omsetningshastighet i boligmarkedet eller forsinke husholdningenes tilpasning til nye inntektsmuligheter eller nye preferanse eller livsfaser.

Eventuell innføring av gevinstskatt vil gi en innstramning for boligeierne samlet. Men i den grad den demper boligprisene, vil den også gi en omfordeling 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.

**Økt samlet beskatning** av primærboliger vil trolig først og fremst arte seg som redusert konsum av andre konsumgoder, og i liten grad lede til nedbygging av boligformue til fordel for investeringer i annen kapital. Det er store kostnader for husholdningene ved å flytte og endre sin boligtilpasning. Derfor vil det i så fall også ta tid før endringer i boligslett slår ut i mindre boligkonsum, som at vi velger å bo trangere eller med lavere standard.

Den lave boligbeskatningen har overlevd over lang tid, og gjennom skiftende tider, regjeringer og skattereformer. Det er først og fremst på grunn av at bolig er et grunnleggende velferdsgode og at eierlinja i boligpolitikken står og har stått sterkt. Gunstig skattlegging av bolig fører både til at vi sparer og investerer mer (i bolig), og trolig til at flere investerer og sparer. En høy andel selveiere i et boligstrøk forbindes med en rekke gode kvaliteter, og fordelingen av boligformue er langt jevnere enn annen formue. Slik sett har den rådende politikken bidratt til velferd og jevnere fordeling, selv om skattefordelene på bolig isolert sett i større grad tilfaller høyere inntektsgrupper enn husholdninger med lav inntekt.

Avveiningen mellom effektivitet og fordeling er et politisk spørsmål. Historisk har Norge valgt å ta en kostnad ved lavere effektivitet for å fremme eierskap og fordeling i boligbeskatningen.

# 8 Referanser

- Benedictow, A., & Gran, B. (2025). *Bokostnadsindeksen for Norske husholninger 2024. R28-2025.*
- Borge, L.-E., & Nyhus, O. (2010). *Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt.* Senter for økonomisk forskning.
- Bye, B. o. (2003). The welfare effects of housing taxation in a distorted economy: a general equilibrium analysis. *Economic Modelling* 20 (5), ss. 895-921.
- Bø, E. E. (2020). Taxation of housing: Killing several birds with one stone. *Review of Income and Wealth.*
- Coulson, E., & Li, H. (2013). Measuring the External Benefits of Homeownership. *Journal of Urban Economics*, Vol 77, s. 57-67.
- Eggum, T., & Røed Larsen, E. (2021). Is the housing market an inequality generator? *Housing Lab working paper series.*
- Eurostat. (2024). *Distribution of population by tenure status, type of household and income group.* Hentet fra [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc\\_lvho02\\_\\_custom\\_12697765/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=ae2c6103-4493-4b72-9f26-006774ae4eb8&c=1757069767000](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_lvho02__custom_12697765/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=ae2c6103-4493-4b72-9f26-006774ae4eb8&c=1757069767000)
- Gruber, J., Jensen, A., & Kleven, H. (2017). Do people respond to the mortgage interest deduction? Quasi-experimental evidence from Denmark. *National Bureau of Economic Research.*
- Harding, T., Solheim, H., & Benedictow, A. (2004). *House ownership and taxes.* SSB.
- Kjenstadli, K. (1990). *Oslo bys historie. 4. Den delte byen : fra 1900 til 1948.* Cappelen forlag.
- Millar-Powell, B., Brys, B., O'Reilly, P., Rehm, Y., & Thomas, A. (2022). *Measuring Effective Taxation of Housing.* OECD.
- Mirrlees, J. S. (2011). *The Mirrlees review.* Oxford: Oxford University press.
- NOU. (2003). *2003:9. Skatteutvalget: Forslag til endringer i skattesystemet.* Oslo: Finansdepartementet.
- NOU. (2014). *NOU 2014:13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.* Oslo: Finansdepartementet.
- NOU. (2018). *2018:5. Kapital i omstillingens tid - Næringslivets tilgang på kapital.* Oslo: Finansdepartementet.

- NOU. (2022). *NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem*.
- OECD. (2022). *Economic Surveys: Norway 2022*. Paris: OECD Publishing.
- Prop. 1 LS (2025-2026). (u.d.).
- Samfunnsøkonomisk Analyse og EY Norge. (2022). *Boligskatt på bredt grunnlag*. SØA.
- SSB. (2026). *Inntekt og formue*. Hentet fra Hva er vanlig formue? : <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/hva-er-vanlig-formue>
- SØA. (2024). *Leiemarkedets effekt på makroøkonomien – bidrar det norske leiemarkedet til en mer fleksibel økonomi?*
- SØA. (2025). *Sokkelboligmarkedets omfang og utvikling*.
- SØA/NEF/Ambita. (2025). *Boliger eier ikke bør i - sekundærboliger og profesjonelt eide boliger 2025 Q4*. SØA/NEF/Ambita.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970-2010*. Dokumentasjon og debatt. NOVA.
- Van Ewijk, C. B. (2007). Welfare effects of fiscal subsidies on home ownership in the Netherlands. *De Economist* 155 (3), ss. 303-336.