

Norwegian Housing Market Watch

2021

OSLOMET



HOUSING LAB
Nasjonalt senter for boligmarkedsforskning

Forord

Jeg har den store glede å introdusere den andre utgaven av Norwegian Housing Market Watch. Hvert år inviterer vi to uavhengige analytikere til å skrive om det norske boligmarkedet. De inviterte står helt fritt i valg av form, innhold, tema og problemstilling. De kan selv velge om de ønsker å skrive om boligmarkedet på bredest mulig måte – og dermed ta for seg en fullspektret framstilling av politikk, finans og samfunnsøkonomi – eller om de ønsker å fordype seg i et helt konkret tema – for eksempel sentralitetspremie, skatt eller byggeaktivitet. Det eneste Housing Lab vil gjøre, er å velge hvem som blir invitert.

I år inviterte vi Hannah Gitmark fra Agenda og Marius Gonsholt Hov fra Handelsbanken.

Det som følger, er deres rapport fra det de selv har trukket fram som betydningsfullt for det norske boligmarkedet. Vi i Housing Lab håper leseren er like spent som vi var, da vi mottok manuskriptene – og vi kan love innholdsrike og innsiktsfulle sider!

Oslo, Februar 2021
Erling Røed Larsen, Ph.D.
Head of Research
Housing Lab–OsloMet



Innhold

1	Boligmarkedet under koronakrisen: Lav rente som katalysator	1
1.1	Derfor har ikke boligmarkedet kollapset under koronakrisen	2
1.2	En modellanalyse av det norske boligmarkedet	6
1.3	Gjennomslaget fra renta i modellen	7
1.4	Regionale forskjeller i det norske boligmarkedet – hva forteller modellresultatene?	9
1.5	Avsluttende kommentarer	11
2	Beskatning av eiendom i Norge	13
2.1	Smart og omfordelende	13
2.2	Bolig var tidligere en naturlig del av skattesystemet	15
2.3	Dagens system favoriserer boligeierne	18
2.4	Milliardinntekter fellesskapet ikke får	19
2.5	Bolig som formuesobjekt	20
2.6	En egen eiendomsskatt?	21
2.7	... eller fjerne rentefradraget	23
2.8	Dokumentavgiften	24
2.9	Vurdering av ulike løsninger	25
2.10	Problemene er løsbare	26
2.11	Konklusjon: Boligbeskatning er rettferdig og bærekraftig	27

Figurer

1.1	.....	2
1.2	.....	2
1.3	.....	3
1.4	.....	4
1.5	.....	5
1.6	.....	5
1.7	.....	6
1.8	.....	8
1.9	.....	8
1.10	.....	8
1.11	.....	10
1.12	.....	11
1.13	.....	11
2.1	.....	15

Tabeller

2.1		22
-----	-------	----

Kapittel 1

Boligmarkedet under koronakrisen: Lav rente som katalysator

Skrevet av:
Marius Gonsholt Hov



Foto: Handelsbanken

Norsk økonomi er rammet av et alvorlig tilbakeslag. Selv om Fastlands-BNP har tatt seg godt opp fra bunnpunktet i april 2020, er det fortsatt en del aktivitet som er satt på pause og som potensielt kan få langvarige negative virkninger på norsk økonomi. Verditapet er enda større dersom vi sammenligner med det BNP-nivået vi ville ha hatt – det potensielle produksjonsnivået, gitt at koronakrisen ikke hadde inntruffet.¹ Selv om et begrep som potensielt BNP, kan lyde noe abstrakt, er det egentlig ikke det: Ettersom befolkningen stadig vokser, trenger vi også en viss vekst i økonomien, og dermed sysselsettingen, for å holde arbeidsledigheten lav og stabil. Bildet nå er heller at ar-

beidsledigheten fortsatt er forholdsvis høy, sett med norske øyne.

Utviklingen gjennom koronakrisen har dessuten vist at det ikke er noen rett linje tilbake til en normalsituasjon for økonomien, og dermed heller ikke for arbeidsmarkedet. Som vi alle vet, har starten på 2021 vært preget av nye runder med smittedepende tiltak. Gjenåpningen av samfunnet lar stadig vente på seg. Når det er sagt, er det likevel håp i sikte, ettersom det er utsikter til at et stort antall av befolkningen vil være vaksinert innen tredje kvartal. Det betyr i så fall at vi etter hvert vil se en gradvis reversering av smitteverntiltakene, og dermed også en sterk oppgang igjen i den økonomiske aktiviteten. Men bildet per i dag er uansett dette: Aktiviteten i fastlandsøkonomien er forholdsvis lav, og arbeidsledigheten er klart høyere enn normalt. I det korte bildet er det også utsikter til at den blir høyere enn hva man trodde for bare kort tid siden.

Gitt koronakrisens alvorlige innvirkning på norsk økonomi det siste året, skulle vi vel også sett et tydelig og negativt avtrykk i boligmarkedet? I starten av koronakrisen skortet det i hvert fall ikke på dystre spådommer, hvor en-

¹Se for eksempel Norges Bank, Pengepolitisk rapport med vurdering av finansiell stabilitet 4/2020. Sentralbanken legger til grunn at kapasitetsutnyttelsen, målt ved produksjonsgapet, har svekket seg mer enn selve verdiskapingen det siste året.

kelte faktisk tok til orde for at vi kunne oppleve et tosifret prisfall. Det har ikke akkurat gått slik, for å si det forsiktig. Gjennom koronakrisen har vi heller sett at aktiviteten i boligmarkedet har holdt seg høy, samtidig som prisveksten, i hvert fall i perioder, har vist klare akselesjonstendenser. I januar i år var boligprisene i Norge omtrent 8,5 høyere enn på samme tid i fjor. I Oslo var boligprisene så mye som 13 prosent høyere.

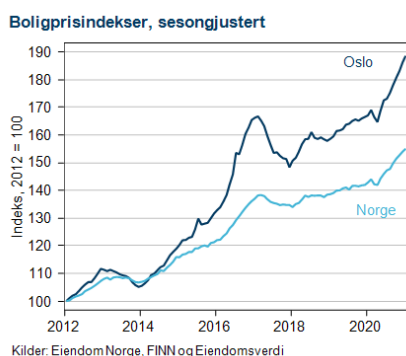
Det kan høres bemerkelsesverdig ut at det er sånn, men etter mitt syn lar det seg forklare. Samtidig vil jeg understreke allerede nå at boligmarkedet kunne ha fått seg en solid knekk. Dette poenget vil jeg komme tilbake til. Men jeg vil først fokusere på de kreftene som har sørget for å understøtte boligmarkedet under koronakrisen. Her vil jeg bruke ekstra tid på den ene faktoren som nok har hatt aller mest å si for prisutviklingen det siste året: Nemlig det historisk lave rentenivået. Analysen tar først for seg den nasjonale boligprisutviklingen, før den går nærmere inn på noen regionale forskjeller. Som vi skal se, er det nemlig store variasjoner i hvordan boligprisene reagerer på etterspørselsendringer forårsaket av for eksempel endringer i utlånsrentene.

1.1 Derfor har ikke boligmarkedet kollapset under koronakrisen

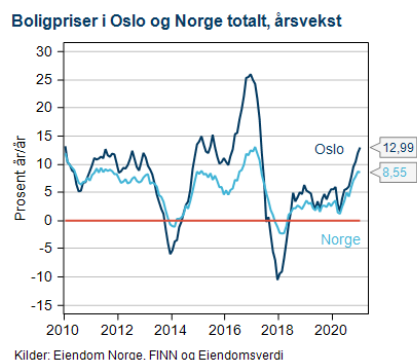
Det er flere grunner til at boligmarkedet har klart seg godt gjennom koronakrisen. For det første var markedet preget av god balanse og moderat prisvekst inn mot krisen. Ferdigstillelsen av nye boliger var også ytterligere på vei ned. Med andre ord var ikke markedet preget av et klart overheng på tilbudssiden. Myndighetene var også raskt ute med å øke bankenes fleksibilitet overfor låntakerne, i tillegg til å skjerme privat sektor fra deler av nedgangen i nasjonalinntekten. Mens bruttonasjonalproduktet for totaløkonomien på det meste var ned med nærmere 10 prosent (andre kvartal 2020), falt husholdningenes disponible inntekter med "bare" 3 prosent i den samme perioden.

Merk at jeg her har holdt rentekostnader og aksjeutbytter utenom inntektsbegrepet. For det første fordi norske husholdninger er relativt lite eksponert mot aksjemarkedet. For det andre fordi husholdningenes rentekostnader ble redusert i andre kvartal, nettopp som følge av

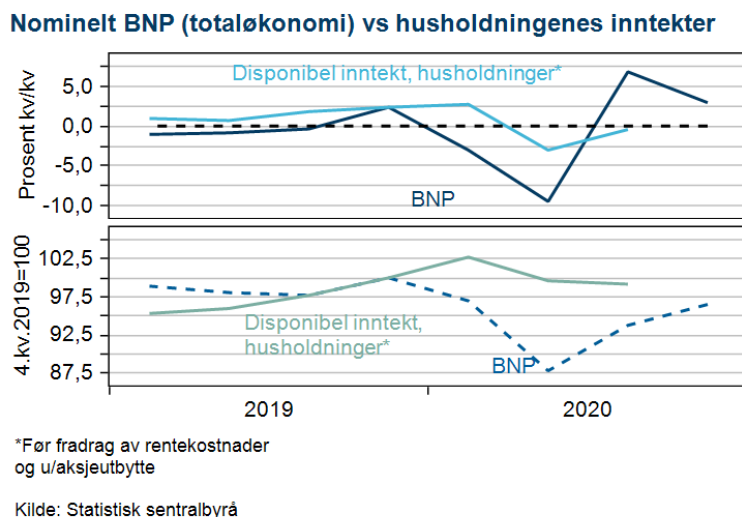
Figur 1.1



Figur 1.2



Figur 1.3



rentekuttene fra Norges Bank. Ved å “rense” tallene på denne måten finner jeg et uttrykk for husholdningenes “underliggende” inntektsutvikling i andre kvartal – tidspunktet hvor det sto på som verst. Hovedbudskapet er da at inntektssikringen i det norske samfunnet sørget for at husholdningene ble relativt godt skjermet mot det store inntektsbortfallet for økonomien som helhet. Riktignok falt lønnsinntektene markant i andre kvartal, noe som må ses i lys av permitteringene i forbindelse med pandemien. Men nedgangen ble altså delvis veid opp av offentlige stønader.

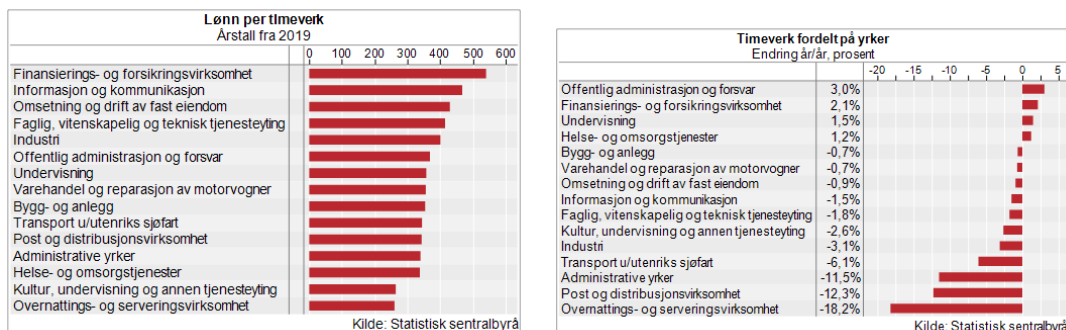
Samtidig er det klart at koronakrisen har rammet norsk økonomi, og dermed arbeidsmarkedet, på en skjev måte. Krisen har gått særlig utover tjenesteytende sektorer. Forskning på norske mikrodataber viser at koronakrisens første, og mest intense fase, først og fremst gikk utover personer med lave inntekter, lav

timelønn og lav utdanning.² Deler av dette ser ut til å gjelde fremdeles, nær ett år etter at krisen traff oss. Riktignok er arbeidsledigheten i dag klart lavere enn hva den var på det høyeste. Men for mange yrkesgrupper, hvor lønningene også er lavere, er den fortsatt høy sammenlignet med situasjonen før krisen. Som vist i de to figurene under, har timeverkene falt markant det siste året, nettopp for mange av de samme gruppene hvor lønnsinntektene var lavest fra før. Merk at et fall i timeverkene gjenspeiler en økning i permitteringene, og dermed også arbeidsledigheten, under koronakrisen. Men for mange av de bedre betalte har det altså vært små endringer i timeverkene og dermed også arbeidsledigheten det siste året.

I klartekst betyr nok dette at mange av dem som i utgangspunktet hadde god økonomi fra før har blitt relativt skjermet fra koronakrisen

²Annette Alstadsæter, Bernt Bratsberg, Gaute Eielson, Wojciech Kopczuk, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum og Knut Røed. “The First Weeks of the Coronavirus Crisis: Who Got Hit, When and Why? Evidence from Norway.” NBER Working Paper No. 27131, May 2020

Figur 1.4



(i økonomisk forstand). I den grad det i hovedsak er personer med relativt god økonomi som er mest involvert i eiendomskjøp, så skulle ikke arbeidsmarkedssituasjonen under pandemien trekke ned boligetterterspørselen nevneverdig.

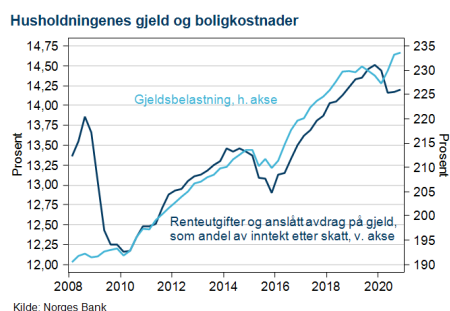
Dette forklarer imidlertid ikke hvorfor boligetterterspørselen har økt kraftig. Da må vi heller se til Norges Bank, som ved rentemøtet i mai i fjor senket styringsrenten ned til 0 prosent. Styringsrentenivået i dag er 1,5 prosentpoeng lavere enn før koronakrisen. Tallene viser også at dette har fått et nokså godt gjennomslag til boliglansrentene. Ifølge Norges Banks oversikt har nemlig gjennomsnittlig rente på utestående nedbetalingslån med pant i bolig (til husholdninger) falt med 1,1-1,2 prosentpoeng under koronakrisen.

Isolert sett har den lave renten bidratt til en vesentlig økning i "boligkjøpekraften". Netto kjøpekraftforbedring blir da særlig sterk for de mange husholdningene som har unngått permitteringer, og som dermed ikke har opplevd noe inntektsbortfall. La oss for eksemplets skyld tenke oss en husholdning hvor alle fortsatt er i jobb, og hvor samtlige også har beholdt det samme lønnsnivået som før koronakrisen. Setter man seg ned med kalkulatoren, finner man

at denne husholdningen kan øke opplåningen med om lag 15 prosent, uten at kostnadene ved å betjene renter og avdrag blir noe høyere enn før. Når det er sagt, er det ikke fritt frem for norske husholdninger å øke opplåningen, da boliglansforskriften setter et gjeldstak på fem ganger egen inntekt. Dermed må også de potensielle virkningene av rentekuttene fra Norges Bank ses opp mot gjeldssituasjonen for norske husholdninger. Det er ikke enkelt å tallfeste nøyaktig hvor dette "gjeldstaket" er for de som nå er aktive i boligmarkedet. Men ut ifra noen enkle observasjoner kan det se ut til at mange faktisk har hatt muligheten til å øke opplåningen under dagens lavrenteregime. Her bør det også nevnes at boliglansforskriften ble midlertidig endret under den første fasen av koronakrisen. Etter råd fra Finanstilsynet besluttet nemlig Finansdepartementet å øke fleksibilitetskvoten til 20 prosent både i Oslo og resten av landet. De midlertidige endringene ble imidlertid ikke videreført etter tredje kvartal.

- Som nevnt har husholdningenes aggregerte inntekter gått relativt lite ned under koronakrisen. Men renter og avdrag, som andel av husholdningenes disponible inntekter, har falt i løpet av denne perioden (se figuren under). Det er nettopp rentekuttene fra Norges Bank som har sørget for dette. Dette illustrerer den nevnte kjøpekraftsforbedringen, som mange har kunnet utnytte.

Figur 1.5



- Oppgangene i boligprisene har kommet samtidig med at gjeldsopptaket har økt. Som vist i de to neste figurene har (1) bankene rapportert om perioder med markerte økninger i utlånsvolumene, samtidig som (2) den etterslepene kredittstatistikken har begynt å vise et trendskifte i husholdningenes gjeldsopptak. Etter en lengre periode med avtagende kredittvekst, ser vi nå at gjeldsveksten igjen har begynt å skyte over inntektsveksten for husholdningene.

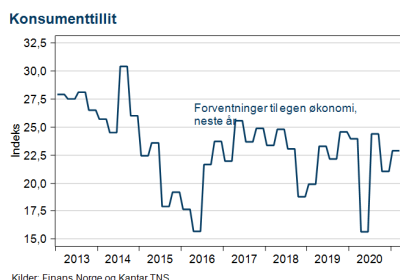
Figur 1.6



- Samtidig må det understrekes at de lave rentene ikke virker i et vakuum. Dersom husholdningene for alvor hadde fryktet for sin egen økonomiske fremtid, til tross for at de var i jobb for øyeblikket, ville vi nok uansett ha sett en mer avventende holdning. Og dermed også en negativ pris- og aktivitetsutvikling i boligmarkedet. Riktignok var det tilløp til at husholdningene satte seg på gjerdet under starten av koronakrisen. Men de hoppet raskt ned igjen. Detaljene fra konsumenttillitsundersøkelsene viser nemlig at husholdningene var relativt raske til å legge den verste frykten bak seg, hva gjelder egne økonomiske utsikter. Alt

i alt viser nok tallene at det er mange som har vært i posisjon til å kunne utnytte den økte kjøpekraften i boligmarkedet.³

Figur 1.7



1.2 En modellanalyse av det norske boligmarkedet

For å undersøke betydningen av rentenedsettelsene i mer detalj, tar jeg utgangspunkt i en økonometrisk likevektsjusteringsmodell, som ivaretar både kort- og langtidsvirkninger i boligmarkedet. I et slikt modelloppsett vil boligprisveksten stige (falle) dersom prisene er lavere (høyere) enn hva drivkreftene i modellen skulle tilsi.

I modelleringen har jeg startet med tilbuds-siden i boligmarkedet. På kort sikt er boligmassen mer eller mindre gitt. Men den øker grad-

³Selv om det legges mye vekt på rentestimulansen fra Norges Bank i denne analysen, skal det sies at vi har observert solid boligprisvekst også blant våre naboland; det uten at selve nøkkelrenten er satt ned i land som for eksempel Sverige. Men gjennom de kvantitative lettelsene er pengepolitikken likevel gjort mer ekspansiv, og generelt har renteforventningene blitt holdt nede under koronakrisen. Tall fra Sverige viser at husholdningenes forventninger til flytende boliglånsrente har falt på ett, to og også fem-års sikt. Det er også noen viktige tiltak som har vært felles på tvers av de ulike landene, slik som at husholdningene har fått finansiell støtte samtidig som det også er gjort midlertidige lettelsener i kredittpraksisen. For en nærmere omtale, se blant annet Handelsbankens Global Macro Forecast, 7.oktober 2020: "Housing market proving resilient to pandemic".

vis over tid i takt med boligbyggingen. Videre vil en viss andel av den til enhver tid gjeldende boligmassen kunne omsettes i boligmarkedet. I modellen er dette boligtilbudet gitt ved sesongjusterte data for antall bruktboliger lagt ut for salg.⁴ På etterspørselssiden har jeg inkludert gjennomsnittlig utlånsrente for lån med pant i egen bolig, og husholdningenes disponible inntekter justert for aksjeutbytte og beregnet før rentekostnader. Ettersom dette er en aggregert størrelse, fanger den ikke bare opp husholdningenes samlede inntekter, men også den demografiske utviklingen. Både inntektsoppgang og økt befolkningsvekst vil, alt annet likt, skape et etterspørselspress i boligmarkedet. I modellen har jeg også antatt at endringer i inntekter og endringer i tilbudet av boliger har lik effekt på boligprisene. Dette er en restriksjon som finner støtte i data. Videre har jeg forsøkt å ivareta effekten av boliglånsforskriften ved å inkludere bankenes kredittpraksis i estimeringene.⁵ Til slutt har jeg tatt med tilbakedaterte verdier av den faktiske boligprisveksten. Dette ettersom markedet preges av en del "egendynamikk" på kort sikt; det er gjerne en positiv sammenheng mellom prisveksten i går og prisveksten i dag. Dette kan også fange opp en momentueffekt, for eksempel drevet av en bakoverskuende forventningsdannelse.

Ettersom målingene av bankenes kredittpraksis startet først i 4.kvartal 2007, er modellen estimert over perioden 1.kv.2008-4.kv.2020. Modellresultatene er vist i figuren

⁴Merk at dette ikke er samme størrelse som 'boliger tilgjengelig for salg,' som er lageret av usolgte boliger målt ved et bestemt tidspunkt.

⁵Indikatoren for bankenes kredittpraksis er hentet direkte fra Norges Banks utlånsundersøkelse. Her blir bankene blant annet spurt om de har endret kredittpraksisen overfor husholdningene de siste tre månedene. Bankenes svar er aggregert og vektet med størrelsen på utlånsvolumene.

under. Som vist gir dette modelloppsettet en rimelig beskrivelse av boligprisutviklingen de siste drøye 10 årene. Modellen forklarer omtrent 80 prosent av de kvartalsvise endringene i de sesongjusterte boligprisene. Merk imidlertid at 'egendynamikken' er rimelig sterk i en slik modell. Dersom jeg tar ut disse leddene, reduseres forklaringskraften til 60 prosent. Men samtidig er det de langsiktige gjennomslagene som er fokus i denne artikkelen. Tabellen ved siden av figuren viser en forenklet fremstilling, hvor de viktigste sammenhengene i modellen er presentert.

hele rentekutteffekten er uttømt.

Mine modellberegninger viser at renta har et sterkt gjennomslag i det norske boligmarkedet. Som en kryssjekk har jeg også testet gjennomslaget i en alternativ modellspesifikasjon. Resultatene blir ikke vesentlig forskjellige, men om noe viser beregningene at rentegjennomslaget kan være enda sterkere.⁶ Rentegjennomslaget, slik det er estimert i disse modellene, ser uansett ut til å være rimelig i tråd med resultatene i andre studier av det norske boligmarkedet; se for eksempel Anundsen (2019) og Anundsen (2020)⁷ og Statistisk sentralbyrå.⁸

1.3 Gjennomslaget fra renta i modellen

De estimerte sammenhengene indikerer at boligprisene vil stige med 0,7 prosent på lang sikt dersom inntektene stiger permanent med 1 prosent, og øvrige faktorer ligger fast. Mens boligprisene vil stige med nærmere 3 prosent på kort sikt, og hele 11 prosent på lang sikt, dersom utlånsrenten senkes permanent med 1 prosentpoeng. Figurene under viser hvordan boligprisene vil justeres etter et slikt rentekutt. Den første figuren viser hvordan boligprisene over tid skifter opp med nettopp 11 prosent, relativt til utgangspunktet. Her kan vi merke oss at selv om det tar tid før rentekutteffekten er uttømt, inntreffer den raskeste prisendringen i starten. Det betyr igjen at årsveksten i boligprisene vil reagere relativt hurtig på et rentekutt. Dette er vist i den andre figuren. Merk forøvrig at den relative årsveksten – boligprisveksten med og uten et tenkt rentekutt, etter hvert vil bevege seg mot null. Nettopp fordi boligprisene etter hvert vil være stabilisert på en høyere nivå, når

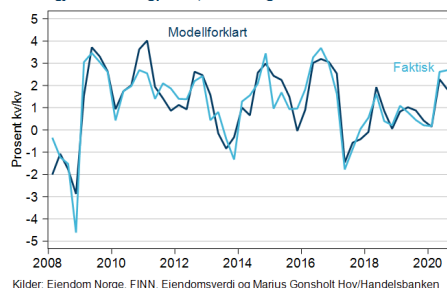
⁶I den alternative modellen har jeg valgt å ikke behandle disponible inntekter som en aggregert størrelse som fanger opp både inntekter og den demografiske utviklingen. I stedet har jeg brutt det ned på inntekter per capita, samtidig som jeg har tatt hensyn til den faktiske befolkningsveksten justert for gjennomsnittlig husholdningsstørrelse. Dette er igjen sett i forhold til veksten i antall nye boliger. Øvrige forklaringsvariabler er imidlertid de samme som før. Ifølge denne modellen estimeres boligprisene til å stige med 14 prosent på lang sikt, dersom renta kuttet permanent med 1 prosentpoeng. Også her beregnes mesteparten av gjennomslaget til å skje relativt raskt, noe som innebærer at også årsveksten – målt ved toppunktet, blir enda noe høyere enn vist i det opprinnelige modellopplegget.

⁷Anundsen, André K., (2019): "Detecting Imbalances in House Prices: What Goes Up Must Come Down?" *the Scandinavian Journal of Economics*, Volume 121, Issue 4. Anundsen (2020): "Nordic house price bubbles?" (Kommer i *Nordic Economic Policy Review*). Working Paper, 2020-4, Housing Lab.

⁸Anundsen, André K., og Jansen, Eilev S., 2013: Boligpris- og kredittvekst forsterker hverandre. Statistisk sentralbyrå, Økonomiske analyser, Konjunkturtendensene, 5/2013

Figur 1.8

Sesongjusterte boligpriser, faktisk og anslått



Kilder: Eiendom Norge, FINN, Eiendomsverdi og Marius Gonsholt Hov/Handelsbanken

Tabell 1: En modell for boligprisene: hovedsammenhenger

$$\Delta \text{boligpris}_t = -0,16 \cdot \left[\text{boligpris}_{t-1} - 0,7 \cdot (\text{inntekt}_{t-1} - \text{boligmasse}_{t-1}) + 11 \cdot \text{RENTE}_{t-1} \right] - 2,7 \Delta \cdot (\text{RENTE}_t)$$

Estimeringsperiode: 1.kv.2008 – 4.kv.2020.

Estimeringsmetode: Minste kvadraters metode.

Absolutte t-verdier er oppgitt i parentes under estimatene.

 Δ er en differensoperator; $\Delta X_t = X_t - X_{t-1}$.

Små bokstaver markerer logaritmer.

boligpris = prisindeks for brukte boliger, sesongjustert (Kilde: Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi)

inntekt = disponibel inntekt for husholdningene, utenom aksjeutbytte og før rentekostnader (Kilde: Statistisk sentralbyrå)

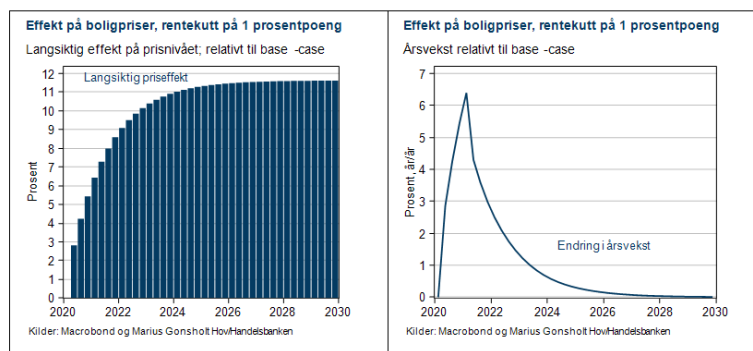
boligmasse = antall boliger lagt ut for salg (Kilde: Eiendom Norge, FINN og Eiendomsverdi).

Sesongjustert ved hjelp av X-12-ARIMA.

RENTE: Gjennomsnittlig utlånsrente med pant i egen bolig. Målt som rate (Kilde: Norges Bank og Statistisk sentralbyrå).

Uttrykket i klammeparentesen angir avviket mellom boligprisen i forrige periode og en estimert langtidssammenheng mellom boligprisene, utlånsrenten, inntektene og boligmassen. Koeffisienten foran klammeparentesen angir hvor mye av avviket mellom boligprisene og de nevnte drivkreftene, som justeres i løpet av én periode.

Figur 1.9

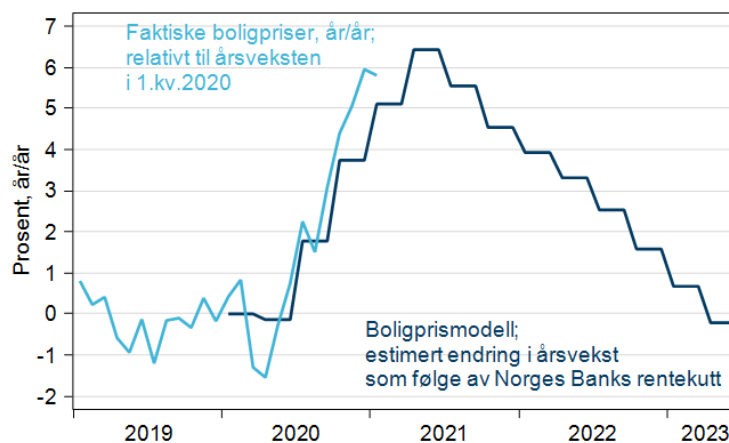


Kilder: Macrobond og Marius Gonsholt Hov/Handelsbanken

Kilder: Macrobond og Marius Gonsholt Hov/Handelsbanken

Figur 1.10

Boligmarkedet: Faktisk og estimert renteimpuls



Kilder: Eiendom Norge, FINN, Eiendomsverdi og Marius Gonsholt Hov/Handelsbanken

Sett i lys av det markante fallet i boliglansrentene det siste året, skal vi ikke være overrasket over den sterke boligprisveksten det siste året. Som vist i figuren under, har oppgangen i boligprisveksten det siste året vært rimelig i samsvar med de omtalte modellresultatene. I denne analysen har jeg lagt til grunn de faktiske rentekuttene fra Norges bank. Merk også at boligprisene ser ut til å ha reagert like raskt på de lave rentene som det modellene har skissert. Det ser også ut til at renteeffekten enda ikke er uttømt.⁹

1.4 Regionale forskjeller i det norske boligmarkedet – hva forteller modellresultatene?

Beregningene så langt er utført ved hjelp av aggregerte data for Norge. Hensikten med dette er å forklare utviklingen i det generelle boligprinsnivået i Norge, slik det måles av Eiendom Norge/Eiendomsverdi. Dette er imidlertid en vektet boligprisindeks, som “maskerer” til dels store variasjoner i den regionale boligprisutviklingen. Nettopp derfor er det interessant å gjøre studier av tilbuds- og etterspørselsfaktorene, og dermed også boligprisresponsene, på regionalt nivå. I det følgende vil jeg se nærmere på

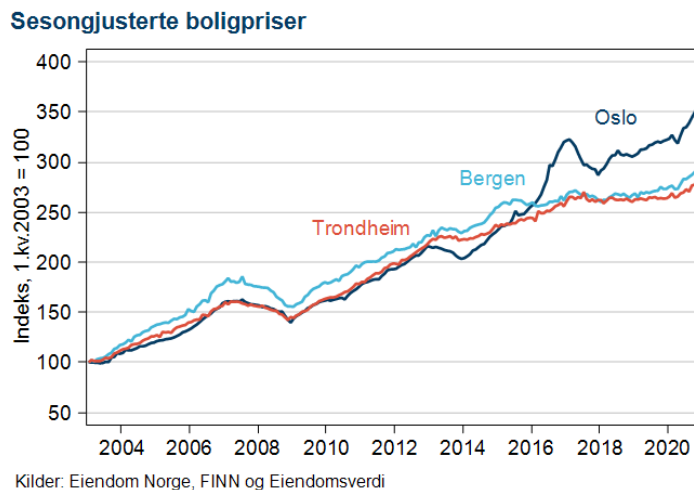
den regionale prisutviklingen i Oslo, Bergen og Trondheim. Byene er ikke tilfeldig valgt. Som vist i figuren under har det i løpet av de siste årene oppstått en vesentlig divergens mellom Oslo og de andre byene. Man kan finne enda større avstander til noen andre sentrale byer, slik som Kristiansand. Det har vist seg utfordrende å finne gode tall for en del av de lokale forklaringsfaktorene for andre byer enn Oslo, Bergen og Trondheim. Ved å konsentrere meg om disse byene kan jeg gjøre noen forenklinger som gjør det mulig å foreta direkte sammenligninger av prisresponsene.

Det jeg forsøker å tallfeste, er hvordan identiske endringer i forklaringsvariablene, slik som utlånsrenter og disponible inntekter, kan sørge for ulike prisresponsen i boligmarkedet på regionalt nivå. Innen regioner hvor tilbudssiden er mer rigid – Oslo er et nærliggende eksempel, særlig sett i lys av prisutviklingen de siste 5-6 årene, er det å forvente at boligprisene vil reagere sterkere på rente- og/eller inntektsendringer.

I analysen har jeg benyttet samme modellstruktur som tidligere. Regionale boligdata er igjen hentet fra Eiendom Norge/FINN/Eiendomsverdi (både prisindekser og tall for antall boliger lagt ut for salg). Mens gjennomsnittlige utlånsrenter er forutsatt identiske på tvers av landet. Det har imidlertid vært en større utfordring å finne gode data for den aggregerte og løpende inntektsutviklingen på regionalt nivå, som også er oppdatert med informasjon for de siste årene. Jeg har derfor vært nødt til å gjøre noen forenklende antakelser. Mer presist har jeg tatt utgangspunkt i husholdningenes disponible inntekter per capita, slik de beregnes for landet som helhet, og deretter ganget dette opp med den faktiske

⁹En annen øvelse kan være å studere hvordan boligprisene kunne ha utviklet seg, dersom Norges Bank ikke hadde kuttet renta under koronakrisen. Innenfor dette modellrammeverket blir det imidlertid en høyst spekulativ øvelse – det er for eksempel nærliggende å tro at bankene ville vært langt mer restriktive i en slik situasjon. For ikke å glemme den “psykologiske faktoren” blant husholdningene. Men likevel: Hvis vi i modellen antar at renten ligger uendret, mens øvrige forklaringsvariabler er antatt å følge sin faktiske utvikling under koronakrisen, peker modellen mot en moderat nedgang/utflating i det generelle boligprinsnivået. I realiteten ville vi nok heller sett en markert prisedgang.

Figur 1.11



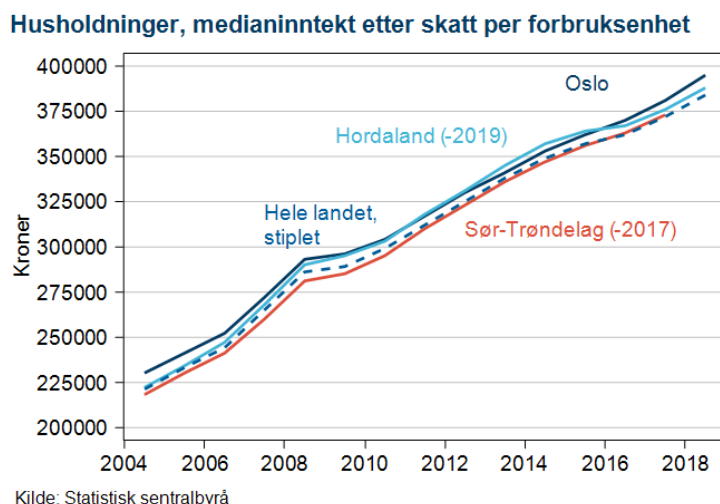
befolkningsstørrelsen innen de ulike områdene. Jeg antar da en identisk underliggende utvikling i husholdningenes inntekter. De aggregerte inntektstallene vil imidlertid avvike fra hverandre, drevet av ulik demografisk utvikling på regionalt nivå (som i neste runde må ses i forhold til tilbudssiden i boligmarkedet). Men selve antakelsen om en underliggende lik inntektsutvikling er nok akseptabel. Se figuren under, som viser den langsiktige utviklingen i husholdningenes medianinntekt per forbruksenhet, så langt det er tilgjengelige tall.¹⁰ Som vi ser er ikke utviklingen helt forskjellig for de ulike regionene. Den er også i tråd med landsgjennomsnittet.

De estimerte langtidssammenhengene understreker at Oslo skiller seg ut. Som vist i figuren under reagerer boligprisene i Oslo klart sterkere på endringer i rentenivået. Dersom man antar at boliglånsrenten senkes med 1 prosentpoeng, stiger boligprisene i Oslo på lang

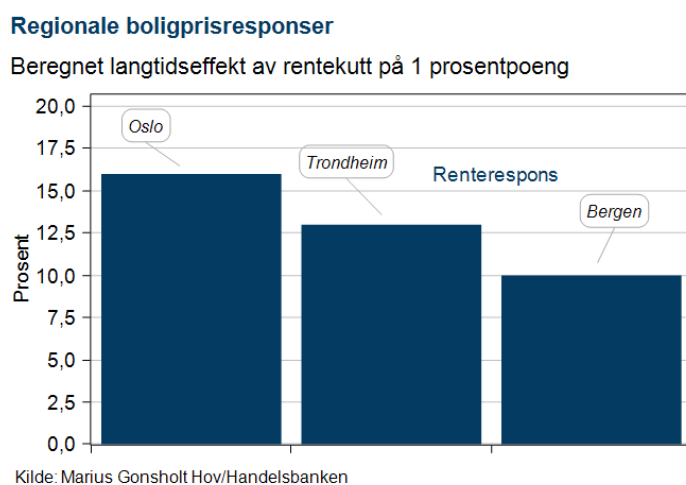
sikt med 16 prosent. Dette er høyere enn hva jeg finner som renterespons på landsbasis, jamfør forrige modellestimering. Samtidig må det bemerkes at Oslo veier relativt tungt i den aggregerte boligprisindeksen for Norge – transaksjonsvolumene for Oslo utgjør over 20 prosent av det totale volumet. En sterk renterespons lokalt i Oslo bidrar derfor til å heve det estimerte rentegjennomslaget for landet som helhet; underforstått, renteresponsen må være lavere i andre steder av landet. Renteresponsen er lavere i Bergen, hvor den estimeres til 10 prosent, mens den er forholdsvis høy i Trondheim, på 13 prosent. Videre viser estimeringene at også gjennomslaget fra inntektsendringer er noe større i Oslo, men her er ikke forskjellen veldig stor relativt til de to andre byene. Det at boligprisene i Oslo over tid har reagert sterkere på endringer i etterspørselen, kan nettopp tyde på at markedet er mer rigid på tilbudssiden. I lys av de fortsatt lave rentene er det da grunn til å tro at boligprisveksten i Oslo vil bli sterkere også de nærmeste årene, sammenlignet med prisutviklingen innen andre sentrale

¹⁰Summen av husholdningens inntekter, fratrasket skatt, fordelt på antall forbruksenheter i husholdningen. På denne måten justeres det for at husholdningsstørrelsene varierer på tvers av de ulike regionene.

Figur 1.12



Figur 1.13



områder av landet. Hvilke velferdsimplikasjoner dette kan medføre, og hvilke eventuelle politiske løsninger som kan foreligge, diskuteres i Del 2 i denne rapporten. Det åpenbare svaret er at det må gjøres enklere å bygge flere boliger der folk ønsker å bo. Men i denne delen av rapporten kommer Hanna Gitmark også nærmere inn på viktige forhold som bidrar til å drive opp etterspørselssiden – og dermed prisnivået, i det

norske boligmarkedet.

1.5 Avsluttende kommentarer

Nå er det om lag et år siden koronakrisen traff norsk økonomi, og på det tidspunktet var usikkerheten ekstremt stor. I ettertid vet vi hvordan

det har gått med en del av de sentrale størrelsene som påvirker både aktiviteten og prisutviklingen i boligmarkedet. Vi vet blant annet at bekymringen blant husholdningene, i hvert fall på egne økonomiske vegne, ga seg relativt raskt. Vi kunne imidlertid ha havnet et helt annet sted: Som nevnt innledningsvis kan vi lett se for oss at boligmarkedet hadde fått en knekk dersom husholdningene hadde blitt nervøse. Dersom ingen hadde møtt opp på visning (verken fysisk eller digitalt), ville vi raskt ha sett en utvikling hvor lageret av usolgte boliger hopet seg opp, samtidig som boligprisene ble justert stadig mer ned. I et slikt scenario ville det ikke ha spilt noen stor rolle at renta var lav; du kan som kjent lede hesten til vannet, men ikke tvinge den til å drikke.

Og selv om vi skal glede oss over at boligmarkedet ikke kollapset under krisen, kan den sterke prisoppgangen ha kommet med en bismak. Det gjenstår nemlig å se hva som blir langtidsvirkningene av koronakrisen. På et tidspunkt vil kapasitetsutnyttelsen i økonomien normaliseres; i den forstand at verdiskapingen igjen er i tråd med produksjonspotensialet i økonomien. Men det er uklart om dette produksjonspotensialet er permanent svekket som følge av koronakrisen, eller om det over tid vil kunne fortsette å utvikle seg som om krisen aldri hadde skjedd. Én fare er at flere vil kunne få problemer med å etablere seg i arbeidsmarkedet; med andre ord, at normalarbeidsledigheten blir høyere enn før. I så fall vil de sosiale forskjellene som har oppstått under koronakrisen – som for mange er forsterket av prisoppgangen i boligmarkedet, kunne bite seg fast. Skulle vi se at normalarbeidsledigheten blir høyere i tiden fremover, er dette samtidig et forhold som Norges Bank kan gjøre lite med.

Sentralbanken vil heller forsøke å normalisere rentenivået etter hvert som det er utsikter til at produksjonskapasiteten igjen er fullt utnyttet, samtidig som konsumprisveksten forventes å holde nærme seg inflasjonsmålet på 2 prosent. Per i dag har Norges Bank varslet at renta vil øke gradvis fra første halvår 2022. En tidligere renteheving kan heller ikke utelukkes. Ifølge mine beregninger vil ikke dette være tilstrekkelig til å “knekke boligmarkedet”, men heller sørge for å dempe boligprisveksten. For mange vil det bety at selve boligprisenivået vil kunne holde seg på et uoppnåelig høyt nivå i flere år fremover. Særlig i attraktive pressområder, som Oslo.

Kapittel 2

Beskatning av eiendom i Norge

Skrevet av:

Hannah Gitmark



Foto: Kaja Bruskeland og Elen
Sonja Klouman

I denne artikkelen argumenterer jeg for hvorfor boligbeskatning er fornuftig, drøfter hvorfor det politisk er så vanskelig å få til og drøfter noen ulike skattemodeller, både av hensyn til effektivitet og politisk gjennomførbarhet.

“Det er utrolig hva folk kan betale i skatt bare de blir vant til det”, skal Erik Brofoss, tidligere sentralbanksjef og finansminister i Gerhardsen-regjeringen, ha uttalt. Det kan godt hende det ofte stemmer. Men på et område er det åpenbart at nordmenn er så vant til ikke å betale skatt at det i den politiske debatten synes å være galskap å foreslå det: nemlig skatt på bolig.

2.1 Smart og omfordelende

Boligbeskatning er fra et ganske unisont økonomisk fagmiljø en såkalt “no-brainer”. Skatt på eiendom er å foretrekke fremfor skatt på

inntekt, rett og slett fordi den har langt færre vridningseffekter. Det betyr at skatten i liten grad påvirker adferd. Du kan for eksempel ikke ta med deg boligen ut av landet for å slippe å betale skatt på den. Eiendom er et lite mobilt skattegrunnlag, og det er en fordel. Det er vanskelig å unndra eller planlegge seg bort fra å betale skatt på eiendom. Du kan ikke flytte eiendom ut av landet og skjule den på Cayman Islands. Derfor peker faglige råd både internasjonalt og nasjonalt på et ønskelig skatteskifte fra inntekt over på eiendom (og forbruk). Dette ble blant annet godt redegjort for i det regjeringsnedsatte Scheel-utvalget (NOU 2014:13).

I tillegg til å ha færre vridningseffekter enn mange andre skatter, finnes også en rekke andre gode argumenter for økt eiendomsbeskatning. Boligskatt vil redusere verdien av bolig som investeringsobjekt, og dermed bidra til å kjøle ned et overopphetet boligmarked og potensielt føre til en omfordeling av boliger fra investorer til førstegangskjøpere. Om det blir mindre skattemessig gunstig å investere i eiendom, kan dette bidra til økt investering i næringsvirksomhet.

Et tredje argument for økt beskatning av eiendom er hensynet til omfordeling. Helt siden slutten av 1800-tallet har det vært et avgjø-

rende prinsipp for det norske skattesystemet at skatt skulle betales etter evne. I dag ser vi utfordringer knyttet til økningen av ulikhet i både inntekt og formue, også i Norge. Dette ser vi også direkte ved boligmarkedet. Ifølge SSB har forskjellene i boligformue neppe vært større på 60 år. Bare mellom 2009 og 2016 så vi en dobling i forskjellen.¹

Eiendomsskatt kan, sammen med formuesbeskatning og skatt på arv, sikre at de aller rikeste i større grad bidrar til finansieringen av fellesutgiftene. Økt beskatning av eiendom kan virke direkte omfordelende om den får en progressiv utforming, der dyrere boliger utløser mer skatt, og indirekte omfordelende dersom provenyet fra skatten inngår som del av et skattesifte der skatten reduseres på inntekt – fortrinnsvis for dem nederst i inntektsfordelingen.

Man snakker således ofte om at bolig er et dobbeltdividende- eller endog trippeldividende-skatteobjekt fordi en slik skatt på samme tid kan øke skatteprovenyet, redusere dødvektstapet fra inntektsskatt og virke progressivt fordelingsmessig.

I Norge i dag har vi ingen nasjonal boligskatt, og boligverdier skattes lavere enn annen formue gjennom rabatt i likningsverdien av en bolig. Vi skatter heller ikke av gevinst på salg av bolig, så lenge selger har bodd i boligen i tolv av de siste tjuefire månedene, og vi får skattefradrag for renter, som mange betaler på boliglån. Det er ingen skatt på utleieinntekter (så lenge utleieenheten ikke er stor) fra den boli-

gen du bor i. Men vi har skatt på flytting, i form av dokumentavgift, og den kan ramme unge hardt samtidig som den makroøkonomisk kan redusere mobiliteten, noe som i sin tur svekker arbeidsmarkedsfleksibiliteten. I sum betyr dette at boligbeskatningen virker omvendt omfordelende, eller regressivt. Boligeierskap subsidieres gjennom skattesystemet, de siste årene til et sted mellom 40 og 60 milliarder kroner årlig, avhengig av rentenivået.² Det innebærer at de med de rimeligste boligene subsidierer dem med de dyreste boligene, og de uten boliger støtter dem med boliger. Rentefradraget øker, ikke overraskende, med inntekt. Prosentvis er rentefradraget viktigst for inntekten til desil 6-9, og merkbart mindre for desil 1-3.³ Det er samtidig grunn til å tro at skattefordelene bidrar til at det kanaliseres for høye beløp inn i markedet og det kan være prisdrivende, noe som gjør det enda vanskeligere for dem som står utenfor, å komme inn. Som for alt annet konsum og andre investeringer er det all grunn til å tro at også boligkonsum blir påvirket av pris. Det er altfor enkelt å si at boligen i dag bare er et velferdsgode. Tvert imot viser flere studier at folk putter mer penger i boligen sin enn de egentlig mener den er verdt, fordi de tenker at den som overtar boligen etter dem vil gi enda mer. Dessuten: jo høyere gjeld og dyrere bolig – desto større skattefordeler. De som står utenfor boligmarkedet, som ikke får noen lignende subsidier fra staten, kjennetegnes av to ting: de har lave inntekter og lav formue.⁴

I studien "Taxation of Housing: Killing Sever-

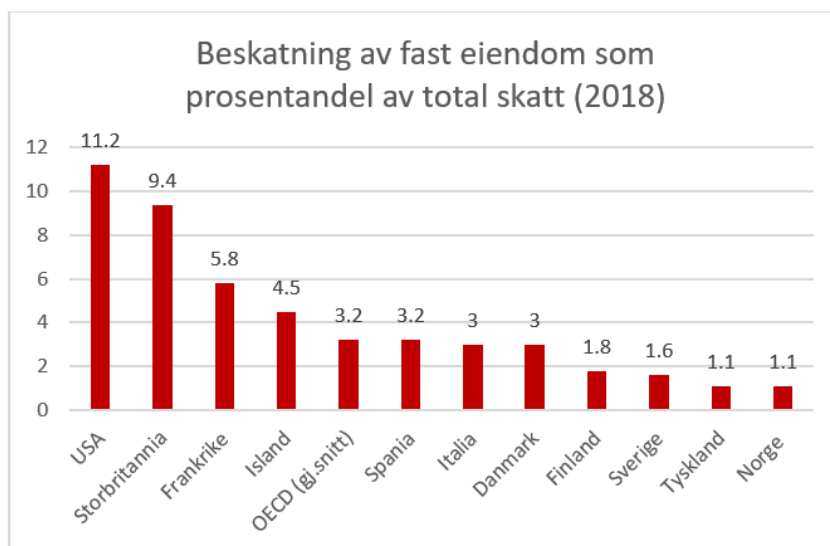
¹Winther, Petter. "Boligfesten har skapt forskjeller som trolig ikke har vært større på 60 år". Dagens Næringsliv. 26.8.2019. <https://www.dn.no/makroekonomi/makroekonomi/privatokonomi/boligpriser/boligfesten-har-skapt-forskjeller-som-trolig-ikkehar-vart-storre-pa-60-ar/2-1-647323>.

²Prop. 1 LS (2020–2021), s. 337

³Eide Bø, Erlend. (2019). Taxation of Housing: Killing Several Birds with One Stone. The Review of Income And Wealth, Vol 66 (n.3), 534-557.

⁴Sandlie, Hans og Grødem, Anne. Bolig og levekår i Norge 2012 (Nova-rapport 2012). Hentet fra: <https://www.veiviseren.no/forstaa-helheten/forskning-og-utredninger/rapport/bolig-og-levekar-i-norge-2012>.

Figur 2.1



Kilde: *OECD tax revenue statistics*

al Birds with One Stone” (Eide Bø, 2019) vises effektene av å øke boligbeskatningen i Norge ved innført inntektsbeskatning av bolig og ved å øke ligningsverdien av bolig i formuesskatten til nivå med andre kapitalobjekter: et boligprisfall på 20 prosent, økte skatteinntekter på 11 prosent og et langt mer progressivt skattesystem.⁵

Oppsummert finnes det med andre ord en hel rekke overbevisende argumenter for hvorfor beskatning av eiendom er en god idé. Likevel er Norge et annerledesland. Norge skattlegger i dag fast eiendom med om lag en tredjedel av det OECD gjør (se figur 2.1).

2.2 Bolig var tidligere en naturlig del av skattesystemet

Spoler vi tiden tilbake, finner vi en annen virkelighet. Skattelovene som ble utformet i Norge i 1882, slo fast at kommuneskatten skulle bygge på to skattefundamenter, inntekt og formue. Renter på ulik formue, men også fordeler som fulgte av eierskap til eiendom eller annen virksomhet, ble lagt til inntektsbegrepet. Også fordelene man hadde av å leie ut bolig, eller av å bo i den selv, ble dermed regnet som inntekt, på lik linje med renteinntekter fra bankinnskudd eller avkastning på aksjer. Beskatningen av eiendom var basert på et prinsipp om at beløpet skulle tilsvare eventuelle leieinntekter. Dette var det “enighet blant de lærde om”, slik samfunnsforsker Ulf Torgersen beskriver det i

⁵Eide Bø, Erlend. (2019). Taxation of Housing: Killing Several Birds with One Stone. *The Review of Income And Wealth*, Vol 66 (n.3), 534-557.

sin bok om boligbeskatningens historie i Norge.⁶

Utover i 1970-årene forandret imidlertid synet på dette seg. Årsaken var at følelser og tanker om boligens affeksjonsverdi dukket opp i debatten om boligbeskatningen. Først ute var Anders Lange, som i desember 1973 skrev at “[V]i vil at våre hjem skal være våre hjem og ikke noe skatteobjekt”,⁷ før også Venstres Odd Einar Dørum og partiet Høyre gikk i gang med å benytte seg av den samme formuleringen. Men som leder av Huseiernes Landsforbund i 30 år, var det Peter Batta som virkelig raffinerte det som på mange vis gikk fra å være en filosofi til å bli en knallhard strategi. I et intervju i boka “Det norske hjem”⁸ beskriver han hvordan ideen om “hjemmet” ble et svært sentralt ord i forbundets lange kamp mot eiendomsskatten: “Ja, at boligen ikke er et investeringsobjekt, men et hjem, det var en setning vi sa hver gang vi fikk mulighet. Det har vært helt sentralt og en av grunnene til at vi har nådd fram. Det var samme taktikk med arveavgiften, som også hadde mye å si for boligeierskap. Vi fant alltid eksempler på folk som ikke hadde råd til å ta over barndomshjemmet. B-a-r-n-d-o-m-s-h-j-e-m-m-e-t. Vi måtte finne sånne ord. Det klang liksom ikke like bra å si at noen ikke fikk til å ta over villaen i Holmenkollen. Vi omtalte også eiendomsskatten som den mest forhatte skatten. Alt dette har vært veldig viktig for gjennomslag”, har Batta uttalt.

Bakgrunnen for den endrede oppfatningen rundt det som til da hadde vært et lite pro-

blematisk prinsipp, var omstendighetene som preget økonomien og samfunnet i begynnelsen av 1970-årene. Inflasjonen steg. Eiendomsprisene økte, og det ble vanskeligere for mange å skaffe seg en bolig. Det oppstod også en direkte utfordring tilknyttet takseringspraksisen som lå til grunn for beskatningen. Når prisene stiger raskt uten at takstene på boligene oppjusteres, er konsekvensen følgelig at det reelle skattenivået reduseres. Ethvert forsøk på å oppjustere takster og nivået på boligbeskatningen til det som bare var et lovbestemt nivå, ble opplevd som et forsøk på å øke selve skattenivået på bolig. For første gang stod man overfor en politisk kamp om selve prinsippet om beskatning av bolig. En boligskattkomité nedsett av Borten-regjeringen skapte enorm debatt da konklusjonene deres om økt beskatning av bolig kom i 1973. Motstanden mot boligskatt tiltok det neste tiåret og inn i begynnelsen av 1990-årene. Parti etter parti tok avstand fra beskatning av bolig som prinsipp. Fordelsbeskatningen av bolig levde videre i det norske skattesystemet noen år til, til tross for at den, slik Torgersen peker på, i praksis var lav. De nødvendige endringene for å tilpasse den til samtidens økonomiske realiteter, ble ikke gjennomført.

I 2005 ble en større skattereform gjennomført i Norge, blant annet for å sikre økt likebehandling av arbeid og kapitalinntekter. I forkant av reformen fikk et regjeringsnedsatt utvalg i oppgave å foreslå tiltrengte endringer i skattesystemet. Når det gjaldt bolig, konkluderte utvalget på lignende vis som boligskattkomiteen hadde gjort i 1973. De gikk inn for å øke fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig ved blant annet å justere opp ligningstakstene. De mente prinsippet om symmetri i beskatningen, der man får fradrag for kostnader

⁶Torgersen, Ulf. Omstridt boligskatt: Ut- og avviklingen av skatt av inntekt fra å bo i egen bolig 1882-1996: med særlig vekt på de tre siste tiår. Oslo: Institutt for sosialforskning, 1996, s. 15.

⁷Hundeavisa 12/1973, sitert i Torgersen, Omstridt boligskatt (Oslo: Institutt for sosialforskning, 1996), s. 68

⁸Gitmark, Hannah. (2020). Det norske hjem. Fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt. Oslo. Res Publica.

for ervervede inntekter (fradragrett for renteutgifter på lån), gjorde at fordelsbeskatningen av bolig burde ha en viktig rolle i skattesystemet. Som alternativ foreslo de å innføre en obligatorisk eiendomsskatt.⁹ Forslagene ble imidlertid avvist av politikerne. I stedet ble fordelsbeskatningen fjernet helt. Ingenting kom inn som substitutt. I skatte- og avgiftsopplegget for 2005 skriver regjeringen at inntektsbeskatning av egen bolig er “lite egnet som skattegrunnlag etter Regjeringens syn”.¹⁰ Hovedbegrunnelsen var at taksering og verdsetting er så komplisert at det vil være svært krevende å håndtere.

Med dette ble et svært sentralt prinsipp i skattesystemet fjernet, nærmest ved et pennestrøk. Tanken var blant annet at flere skulle komme inn på boligmarkedet. I stedet førte skatteletten til at folks bolig ble enda mer verdt, slik det blant annet beskrives i NOU 2009:10.¹¹

Hvordan kan vi forstå dette politiske utfallet? Det kan være interessant å kikke på det med et spillteoretisk blikk. For det er nettopp det som skjer her – en politisk spillsituasjon. Hvis en politiker har valget mellom to strategier, å støtte en boligskatt eller å være motstander av en boligskatt, kan de to strategiene ha ulike utfall rent belønningsmessig. Vi har sett at økt boligbeskatning er samfunnsøkonomisk lønnsomt, så det er gunstig for fellesskapet. Det gir også økt grad av omfordeling. Dette tilsier at de fleste norske politikere derfor vil være for å legge om skattesystemet på denne måten. Men det å være motstander av økt boligbeskatning er individuelt (altså for et parti) lønnsomt

fordi en framstår som en “hjemmets beskytter”. Spillteorien vil da si at det å være motstander av boligskatt er en dominant strategi fordi den gir enorm belønning hvis de andre spiller tilhengerstrategien samtidig som den ikke gir et uheldig utfall om de andre spiller motstanderstrategien. Motsatt vil tilhengerstrategien gjøre det svært dårlig dersom andre spiller motstanderstrategien. Dermed oppstår det en uheldig likevekt der alle spiller motstanderstrategien fordi de frykter hva som kan skje med dem politisk om de skulle støtte en boligskatt. I et intervju i boka “Det norske hjem” deler sjeføkonom Harald Magnus Andreassen en erfaring fra politiske diskusjoner som tydelig viser dette: “En gang satt jeg og diskuterte boligbeskatning med mange representanter fra et stort borgerlig parti. En av dem uttalte til slutt: ‘Vi må sørge for at Arbeiderpartiet gjennomfører dette, men til vår intense motstand.’ Ingen ville turt å gå til valg på noe som man vet vil vekke motstand, selv om man for sin egen del er enig i at det er lurt. Det er lite ansvarlig”, sier han.

Den mest plausible måten å få gjennomført en omlegging av skattesystemet der økt boligbeskatning er et bærende element, er derfor at de fleste politiske partier blir enige om det. Det har så langt ikke lyktes her hjemme. Den siste omleggingen av skattesystemet ble gjennomført i 2015. Heller ikke den gang ble det gjort store endringer i spørsmålet om skatt på eiendom. Nok en gang ble boligskatt foreslått av ekspertene, men avvist av politikerne. Det nevnte Scheel-utvalget foreslo blant annet å endre formuesskatten slik at bolig verdsettes høyere og dermed skattes mer, å regne kapitalgevinst fra eiendom som skattepliktig inntekt og å kutte i muligheten til skattefritt å kunne leie ut en del av egen bolig. De foreslo også å

⁹NOU 2003:9 Skatteutvalget. Oslo: Finansdepartementet.

¹⁰Ot.prop. 1 (2004–2005) Skatte- og avgiftsopplegget 2005 – lovendringer. Oslo: Finansdepartementet

¹¹NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Oslo: Finansdepartementet.

fjerne ordningen med boligsparing for ungdom (BSU).¹² Forslagene ble kontant avfeid av daværende finansminister Siv Jensen, som uttalte at økt boligskatt ikke "(...) står på regjeringens meny".¹³ Få andre politikere er forsvarere av skatten. I dag er det kun SV og Rødt av partiene på Stortinget som har programfestet å innføre en nasjonal beskatning av eiendom.

2.3 Dagens system favoriserer boligeierne

Det er ikke slik at eiendom i dag er fritatt enhver beskatning. Bolig og fritidseiendom skattlegges i et flertall av norske kommuner. Kommunestyrene bestemmer satsene og utformingen. Hvilke eiendommer som omfattes av skatten, og måten taksten fastsettes på, varierer derfor mellom kommunene. Kommunene har i tillegg anledning til å sette et bunnfradrag, men er underlagt statlige regler om størrelsen på eiendomsskatten. Fra 2020 er den maksimale grensen for skattesatsen fem promille. Det totale provenyet, det vil si statens inntekter, fra eiendomsskatten på bolig og fritidseiendom var i 2019 på 7,4 milliarder kroner. Det ilegges også dokumentavgift ved kjøp av bolig – en flat skatt på 2,5 prosent av kjøpesummen på tinglysningstidspunktet. Borettslagsleilighe-

ter er unntatt denne avgiften. Inntektene fra dokumentavgiften var i 2019 på 9,4 milliarder kroner.¹⁴

Eiendom skattes også gjennom formuesskatten nasjonalt, men primærbolig og fritidsbolig gis stor rabatt. Tidligere fikk også sekundærbolig og næringseiendom stor rabatt i formuesskatten, men her er formuesvurderingen økt de siste årene. Det har gjort det mindre lukrativt å spekulere i bolig nummer to og tre og fire. Til sekundærbolig er det fremdeles knyttet visse særregler som gjør det gunstig å investere, for eksempel ved unntak for skatt ved utleie til familiemedlemmer.¹⁵ Utleie av sekundærbolig skattlegges heller ikke som næringsinntekt, dvs. rundt 50 prosent, før ved utleie av over fire enheter. En utfordring ved næringseiendom er at verdsettelsesreglene i formuesskatten gjør at markedsverdien i mange tilfeller undervurderes, slik at skatten som utlignes, er lavere enn den skulle vært.¹⁶

De færreste betaler gevinstbeskatning ved salg av bolig. Det er fordi reglene er utformet slik at du slipper å betale skatt dersom du har bodd i boligen et av de siste to årene (noe som også betyr at du ikke får fradrag i inntektsskatt om du selger med negativ kapitalgevinst). Også gevinst ved salg av fritidsbolig er unntatt beskatning dersom du har brukt eiendommen i minst fem av de siste åtte årene. Det er hel-

¹²Regjeringen.no. "Pressemelding fra skatteutvalget: NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi". Finansdepartementet. 8.12.2014. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2014/Utdredningom-selskapsskattenoverlevert-finansministeren/Pressemelding-fraskatteutvalget-NOU-2014-13-Kapitalbeskatning-i-en-internasjonalt-ekonomi-Skatteutvalgets-utredning/id2342732/>.

¹³Kagge, Gunnar og Karen Tjernshaugen. "Jensen: - Å øke boligskatten står ikke på Regjeringens meny". Aftenposten. 2.12.2014. Hentet fra: <https://www.aftenposten.no/okonomi/i/3jeRM/jensen-aa-oeke-boligskatten-staar-ikke-paa-regjeringens-meny>.

¹⁴SSB.no. "Eiendomsskatt". <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendomsskatt>.

¹⁵Skatteetaten.no "Nærståenderegelen" er oppfylt – utleie/vederlagsfri bruk til "nærstående". Hentet fra: <https://www.skatteetaten.no/person/skatt/hjelp-til-riktig-skatt/boligog-eiendeler/bolig-eiendom-tomt/utleie/utleievederlagsfri-bruk-til-narstaende/narstaenderegelen-er-oppfylt/>.

¹⁶Folkestad, Sigrid. "Små bedrifter i distriktene rammes". NHH Bulletin. 6.11.2019. Hentet fra: <https://www.nhh.no/nhh-bulletin/artikkelarkiv/2019/november/sma-bedrifter-idistriktene-rammes/>.

ler ingen inntektsbeskatning av bolig, selv om hensynet til symmetri i skattesystemet slik vi har sett, tilsier at det burde være det. Grunnen til det er at man får 22 prosent rentefradrag på lån. Det er også skattefritak på utleieinntekter dersom boligeieren bruker minst halvparten av boligen selv. Samlet favoriserer disse elementene boliginvesteringer, og gir i realiteten negativ boligskatt. Finansdepartementet anslår at boligeiere i 2019 ble subsidiert med 41,7 milliarder kroner på denne måten – regnet ut fra hva skatten ville vært dersom bolig ble behandlet likt som andre kapitalobjekter i skattesystemet.¹⁷

Vi betaler heller ikke skatt når bolig arves. Arveavgiften ble fjernet i 2013. Bolig er det dominerende formuesobjektet for norske husholdninger, og ifølge tall fra Finansdepartementet utgjorde boliger i 2011 omtrent halvparten av arveavgiftsgrunnlaget.¹⁸

Hovedbildet er at boligen i stor grad er skjermet for skatt, og dermed utgjør en fordelaktig investering. Det betyr at de som eier bolig, har skattefordeler som de som ikke eier bolig, går glipp av, og det driver prisene på bolig opp fordi investering i bolig gir gunstige skattebetingelser. Dette bidrar til at boligmarkedet i Norge i dag har blitt en driver for ulikhet.

2.4 Milliardinntekter felles-skapet ikke får

I forsøket på å fastsette et plausibelt proveny fra eiendomsbeskatning er det naturlig å sammenligne med andre land. Nivået på dagens ei-

endomsbeskatning i Norge er langt lavere enn for en rekke øvrige OECD-land.¹⁹ Norges Bank har tidligere satt opp et slikt regnestykke, der de anslår provenypotensialet ved å øke eiendomsskatten til OECD-nivå.²⁰

Jeg har oppdatert dette regnestykket med nyere tall. I gjennomsnitt bestod 5,5 prosent av det samlede skatte- og avgiftsnivået i OECD i 2018 av skatt på eiendom, eller 1,9 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP). I Norge var det tilsvarende tallet 3,3 prosent av det samlede skatte- og avgiftsnivået, eller 1,3 prosent av BNP.²¹

Reelt er tallet enda lavere, ettersom OECD også inkluderer formuesbeskatningen på bolig i tallmaterialet fra Norge. Trekker man fra formuesskatten, utgjør skatteinntektene fra eiendom 1,9 prosent av totale skatteinntekter, eller 0,8 prosent av BNP. Beregning av inntektene fra eiendomsbeskatning i Norge 2018 (Total skatteinnngang 2018: 1 380 milliarder):

	Mrd kr	Andel av tot. skatteinnt.
Eiendomsskatt	45,7	3,3%
– Formuesskatt	20,1	
= Nytt anslag eiendomsskatt	25,6	1,9%

Dersom man øker andelen eiendomsskatt av de samlede skatte- og avgiftsinntektene til

¹⁹OECDs skattestatistikk gir oversikt over inntektene fra ulike skattearter. Skatt på eiendom omfatter skatter som berører bruken, eierskapet og overføringen av eiendom. Gevinstbeskatning omfattes ikke. For Norge vil både kommunal eiendomsskatt, formuesskatt og dokumentavgift omfattes. Dette tallet er derfor høyere enn tallet i figur 2.1, der jeg bare har tatt med beskatningen av fast eiendom).

²⁰Norges Bank. "Dokumentasjon av enkelte beregninger til årstalen 2010". Norges Bank Staff Memo 1/2010.

²¹OECD Stat. "Revenue statistics – OECD countries". <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>.

¹⁷Prop. 1 LS (2020–2021), s. 337.

¹⁸Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013–2014). "FOR BUDSJETT-ÅRET 2014 Endring av Prop. 1 LS (2013–2014) Skatter, avgifter og toll 2014". Oslo: Finansdepartementet.

gjennomsnittlig OECD-nivå på 5,5 prosent,²² vil det øke provenyet fra eiendomsbeskatningen til 75,9 milliarder kroner. Det tilsvarer 50,3 milliarder kroner i ekstra skatteinntekter. Samlede skatteinntekter som andel av BNP, utgjorde i gjennomsnitt 34,3 prosent i OECD-landene i 2018. I Norge var det tilsvarende tallet 39 prosent samme år. Siden de samlede skatteinntektene i Norge er høyere enn gjennomsnittet i OECD-landene regnet som andel av BNP, vil et slikt regnestykke bety en høyere skattelegging av eiendom enn gjennomsnittet i OECD-landene. Derfor kan det være fornuftig å justere anslaget noe ned, og korrigere for dette på enkelt vis.²³

Etter å ha gjort det, viser beregningene at en eiendomsbeskatning på linje med gjennomsnittet i OECD vil kunne gi en stor økning i skatteinntektene: Inntektene fra økt beskatning av bolig kan utgjøre hele 44,2 milliarder kroner. Det finnes flere måter å skattlegge bolig på. Jeg har skissert noen ulike innretninger og mulige fordelingsvirkninger av forskjellige forslag. Akkurat hvordan slik beskatning skal se ut, og hva slags type skatt man skal velge, bør avhenge av inntekter og fordelingsvirkninger. Det må studeres mer inngående. I de følgende avsnittene skisseres noen ulike innganger til boligbeskatning, som kan vurderes sammen eller mot hverandre. De har ulike fordeler og ulemper både med tanke på proveny, effektivitet, fordeling og politisk gjennomførbarhet.

2.5 Bolig som formuesobjekt

Å behandle bolig som ethvert annet formuesobjekt innebærer å gjøre endringer i inntekts-

²²Ettersom det ikke foreligger gjennomsnittlige OECD tall for 2012, har jeg gjort et snitt fra 2007–2011.

²³ $50,3 \times (34,3/39) = 44,2$ milliarder.

beskatningen og formuesbeskatningen. Det innebærer for det første å øke verdsettingen av bolig og fritidsbolig i formuesskatten. I dag er ligningsverdien av primærbolig satt til 25 prosent av antatt markedsverdi. En primærbolig til en verdi av 10 millioner kroner har dermed en likningsverdi på 2,5 millioner kroner. Bunnfradraget i formuesskatten er på 1,5 millioner. Formuesskatten på 0,7 prosent beregnes dermed av den resterende summen på én million kroner og utgjør 7 000 kroner. Fordi gjeld trekkes fra, er det i realiteten få som betaler formuesskatt på bolig. Fordi andre formuesobjekter verdsettes høyere (f.eks. bankinnskudd 100 prosent og “arbeidende kapital” 75 prosent), gjør skjevheten i skatteutmålingen bolig til et favorisert skatteobjekt.

Finansdepartementets egne beregninger viser at rabatten som gis for bolig og fritidsbolig i formuesskatten, ved at disse formuesobjektene ikke liknes til reell markedstakst, i 2019 utgjorde 21,3 milliarder kroner i tapte skatteinntekter.²⁴

Det er også et annet problem ved dagens beskatning av boliger i formuesskatten: Systemet for fastsettelse av markedsverdi bygger på en modell utarbeidet av SSB. Utfordringen ved denne modellen er at den systematisk gir lav skatt på de dyreste boligene.²⁵ Fastsettelse av markedsverdi på fritidsboliger er enda mer vilkårlig. Det er derfor naturlig å konkludere med at rabatten en del boliger og fritidseiendom gis i formuesskatten, reelt sett er større enn de henholdsvis 75 og 70 prosentene de lignes lavere enn antatt markedsverdi.

For å sørge for at boliger og fritidsboli-

²⁴Prop. 1 LS (2020–2021), s. 337.

²⁵Solberg, Emilie. “De dyreste boligene får eiendomsskattribatt”. Nr.no. 10.8 2019. Hentet fra: <https://www.nrk.no/norge/xl/de-dyreste-boligene-far-eiendomsskattribatt-1.14649495>.

ger likebehandles med øvrige kapitalobjekter i skattesystemet, bør de også inntektsbeskattes. Det innebærer at man betaler skatt av fordelen ved å bo i egen bolig. Det er i tråd med prinsippet det norske skattesystemet bygger på: Man får fradragsrett for renteutgifter tilknyttet kapital, som lån, men skattes også for inntekten fra den samme kapitalen. Den kanskje enkleste måten å tenke på denne inntekten, er å innse at hvis en sammenlikner med en situasjon der herr og fru Jensen flyttet ut av boligen sin og bodde i telt, så ville de kunnet få leieinntekter på boligen sin. Når herr og fru Jensen ikke gjør det, betyr det at de i prinsippet leier av seg selv, altså både betaler og mottar en like stor inntektsstrøm. Da er det inntektsdelen av denne tenkte pengestrømmen som skulle beskattes på lik linje med om herr og fru Jensen AS leide ut boligen til en leietaker.

Videre kan man legge prinsipper for inntektsbeskatning til grunn ved at utleieinntekter skattlegges uten unntak, og at også gevinst ved salg av bolig skattlegges uten unntak.

Finansdepartementet anslår at staten tapte 22,1 milliarder i 2019 på fravær av inntektsbeskatning på bolig og fritidseiendom.²⁶

2.6 En egen eiendomsskatt?

De nevnte beskatningsmodellene sikrer likebehandling av eiendom med hvilken som helst annen kapital i skattesystemet. Det finnes også et annet alternativ, som er å innføre en egen boligskatt, enten som utvidelsen av eksisterende kommunal eiendomsskatt eller som et tillegg.

Siden det ikke er gjort nyere beregninger rundt et slikt alternativ, har jeg sett litt på hva en egen boligskatt kan bety for husholdningene.

ne.

SSB anslår totale boligverdier (sekundærboliger + primærboliger) på 6,831 milliarder i 2018.²⁷ Fordelt på antall husholdninger som eier bolig, gir det en gjennomsnittlig boligverdi på nesten fire millioner kroner per husholdning. På oppdrag fra Tankesmien Agenda har SSB gruppert husholdningene som eier bolig, etter boligverdiene de eier.²⁸

Jeg har deretter foretatt ulike beregninger for å vise hvordan ulike bunnfradrag slår ut på skattegrunnlaget og summen som husholdningene må betale. Først vil jeg presentere noen nøkkeltall:

- Under 4 prosent av norske husholdninger har en total boligverdi på mer enn 10 millioner kroner
- Én av fem husholdninger har en total boligverdi på over fem millioner
- Omtrent en like stor andel av husholdningene (17 prosent) eier bolig til en verdi av under 2 millioner kroner
- 6 av 10 norske husholdninger har en total boligverdi på mellom 2 og 5 millioner. Ikke overraskende er det enorme geografiske forskjeller i boligverdier. Hovedstaden skiller seg markant ut. I Oslo har 15 prosent av befolkningen boligverdier på over 10 millioner kroner, totalt 32 700 husholdninger. I et fylke som Finnmark gjelder det ingen av dem som bor der.

Disse tallene er interessante å ta med seg videre i forsøket på å anslå hvordan en egen eiendomsskatt kunne sett ut. Setter man et bunn-

²⁷Epland, Jon. Epost-korrespondanse med forfatter. 22.11.2020.

²⁸Epland, Jon. Epost-korrespondanse med forfatter. 22.11.2020.

²⁶Prop. 1 LS (2020–2021), s. 338.

Tabell 2.1

Eiendomsskattprosent: 0,6%		Bunnfradrag (millioner kr)			
		0 millioner kr	3 millioner kr	5 millioner kr	10 millioner kr
Antall husholdninger totalt:	1,720,700				
Antall husholdninger som skatter:		1,720,700	976,300	376,000	61,900
Antall husholdninger av totalen som skatter:		100%	57%	22%	4%
Totalt eiendomsskatteproveny:		41,0 milliarder kr	13,9 milliarder kr	6,4 milliarder kr	1,4 milliarder kr
		Gj.sn. årlig eiendomsskatt pr. husholdning (kr)			
Boligverdi	Ant. husholdninger				
Gjennomsnittlig årlig eiendomsskatt pr. husholdning					
Under 1 millioner kroner	27,300	4,396	0	0	0
3 - 3,5 millioner kroner	202,900	19,464	1,464	0	0
5 - 6 millioner kroner	131,100	32,741	14,741	2,741	0
10 millioner eller mer	61,900	83,758	65,758	53,758	23,758

fradrag så høyt som 10 millioner, for eksempel, vil man altså kun omfatte under 4 prosent av norske husholdninger, med andre ord et svært knapt skattegrunnlag. Selv ved et bunnfradrag på fem millioner kroner skattlegges kun en femtedel av befolkningen. Jeg vil videre vise hvordan man kan tenke seg at et økt skatteproveny fra norske boliger kan se ut. Disse beregningene har en rekke utfordringer,²⁹ og er kun ment som en illustrasjon av hvordan en økt boligskatt under visse gitte forutsetninger vil slå ut.

Boligskatt er en objektskatt, men ettersom det ikke finnes tilgjengelige tall der bolig er gruppert i ulike verdier, vil vi bruke husholdningene som grunnlag for beregningene. Det gir likevel et interessant bilde, ettersom boli-

gene som regel eies av flere personer i fellesskap og det er husholdningen som betaler selve skatten. Det er flere innfallsvinkler til å finne et potensielt nivå på en eiendomsskatt.

Basert på SSBs anslag på totale boligverdier (6,831 milliarder) finner vi at provenypotensialet ved en økning av skatt på eiendom til OECD-nivå (44,2 milliarder) utgjør en gjennomsnittlig skattesats på omlagt 0,7 prosent av boligverdiene.³⁰

I dette regnestykket har jeg ikke tatt høyde for at noe av provenyet bør tas inn gjennom skatt på næringseiendom. Et estimat basert på fordelene ved å bo i egen bolig³¹ gjør at jeg har valgt å vurdere noen ulike scenarier med en eiendomsskatt på 0,6 prosent for husholdningene. Dette er også i samsvar med nivået i flere andre land.³²

Tabell 2.1 viser hvordan en slik skatt får ulike utslag avhengig av bunnfradrag.

²⁹For eksempel har jeg ikke tatt høyde for administrasjonskostnadene ved innføringen av og administreringen av en ny skatteordning. Jeg har heller ikke tatt høyde for hvordan eventuelle unntak fra en ny eiendomsskatt vil slå ut. I tillegg er tallene over husholdningenes totale boligverdier. Eier de f.eks. to boliger til tre millioner, vil de i et tilfelle med bunnfradrag på fire millioner unnsnippe eiendomsskatt. I mine beregninger vil de imidlertid måtte betale eiendomsskatt på to millioner, siden jeg regner på bakgrunn av deres totale boligverdier, som er på seks millioner. Provenyet vil dermed kunne være lavere enn vi har anslått.

³⁰Ekstra eiendomsskatt 44,2 milliarder / SSBs anslag på totale boligverdier 6.830.600 milliarder = 0,67 prosent.

³¹Tidligere ble nettoinntekten fra egen bolig sjablongmessig fastsatt med 2,5 prosent av boligens verdi. Gitt dagens inntektsskatt på 22 prosent vil en mulig boligskatt på 0,6 prosent gi omtrent samme skattebelastning (2,5*0,22).

³²Gitmark, Hannah. "Et rettferdig skattesystem". Agenda-notat, 2014, s. 23.

- Alle husholdninger får samme prosentnivå på eiendomsskatten, uten bunnfradrag: 0,6 prosent boligskatt gir en gjennomsnittlig skatt på 4 400 kroner i året for husholdningene med boligverdier under 1 million, 19 500 kroner til dem med boligverdier mellom 3 og 3,5 millioner kroner og 83 600 kroner for dem med boligverdier på 10 millioner kroner og mer. Det totale provenyet blir 40 milliarder kroner.
- En eiendomsskattesats på 0,6 prosent, med a) et bunnfradrag på tre millioner kroner eller b) et bunnfradrag på fem millioner kroner: I disse eksemplene beholdes skattesatsen på 0,6 prosent av de totale boligverdiene, men vi vurderer virkningen på provenyet ved to ulike bunnfradrag. I tilfelle a) reduseres provenyet til 13,4 milliarder kroner og antall husholdninger som skattlegges, fra 1 697 300 til 943 800. I tilfelle b) reduseres provenyet til 6,1 milliarder, og antall husholdninger som omfattes av eiendomsskatten, reduseres til 361 400.
- En eiendomsskatt med et veldig høyt bunnfradrag: Med et bunnfradrag på 10 millioner kroner vil kun om lag fire prosent av husholdningene, de 61 900 med boligverdier over ti millioner, betale eiendomsskatt. Med en skattesats på 0,6 prosent utgjør det totale beløpet denne gruppen må betale, 1,4 milliarder. Det er kostbart å innføre og administrere et nytt skatteregime og et potensielt proveny på denne summen bør vektes opp mot disse kostnadene. Samtidig vil det kunne gjøre selve innføringen mer akseptabel, og etter hvert som boligene stiger i verdi, vil

en kunne fase inn flere skattbare objekter uten å endre nominelle satser.

2.7 ... eller fjerne rentefradraget

OECD og IMF har i sine anbefalinger til Norge trukket fram avvikling av rentefradraget som et alternativ til å øke boligbeskatningen. Flere økonomer her hjemme har argumentert for det samme. Flere av partiene foreslår redusert eller kutt i fradragsmulighetene på gjeldsrenter for bolig i sine partiprogrammer for 2021-2025.

Grunnlaget for et rentefradrag forsvinner ved mangelfull beskatning av husholdningens kapital, som primært utgjøres av bolig. Fordelingsutvalget drøfter dette i sin NOU (2009). De viser til at skjevhetene i skattleggingen av bolig kunne vært rettet opp ved å begrense rentefradraget for enkelte kapitalobjekt. Spesielt trekker de fram en viktig utfordring knyttet til en slik begrensning: for det første å bestemme hvilke rentefradrag som bør opprettholdes av hensyn til nøytralitet i skattesystemet, og å etablere gode avgrensningskriterier for denne fradragsretten.³³

Også SSB har vært skeptiske til å avvike rentefradraget. De har pekt på at det isolert sett vil gi vesentlige kostnader ved å ha lån og dermed være et kraftig virkemiddel.³⁴ I dag betaler man 78 prosent av kostnadene ved et lån, det vil si rentene, ettersom man får fratrasket 22 prosent, som er nivået på inntektsskatten. Fjernes rentefradraget helt, vil man betale 100 prosent av rentekostnadene.

³³NOU 2009:10 Fordelingsutvalget. Oslo: Finansdepartementet, s. 198.

³⁴Økonomiske analyser 31:1. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2012.

SSB peker dessuten på at det å fjerne rentefradraget vil forskjellsbehandle dem som kan finansiere boligen med egenkapital, og de som må ta opp lån. Det grunnleggende problemet ifølge SSB er “ikke fradraget for gjeldsrenter, men en meget lempelig skattlegging av bolig”.³⁵

En rekke land har innført en mer sosial profil på rentefradraget ved å justere for inntekts- eller lånestørrelse. Fjerning av rentefradraget for lån vil gi bedre symmetri hva angår bolig, men det vil oppstå en ny skjevhet knyttet til lån der man har faktiske utgifter. Det skjer for eksempel dersom du låner penger for å investere i egen næringsvirksomhet, eller for å kjøpe obligasjoner eller aksjer. Symmetrihensynet i skattesystemet tilsier at rentekostnader og renteinntekter skal behandles på samme måte. Opphever man fradragsretten for rentekostnader, tilsier symmetrihensynet at man opphever skatteplikten på renteinntekter, noe de færreste vil mene er riktig.

Dessuten bør det være et ønske at konsekvensene ved en omlegging av skattesystemet fordeles på samtlige boligeiere, uavhengig av hvor lenge de har eid sin egen bolig. Dersom man fjerner rentefradraget fremfor å innføre en skatt, vil ikke de som har nedbetalt gjelden på boligen sin, bevirke omleggingen. En skatt sprer derimot kostnaden av en slik omlegging av systemet.

2.8 Dokumentavgiften

I en omlegging av boligbeskatningen kan man også endre deler av den eksisterende beskatningen. For eksempel kan man revurdere da-

gens dokumentavgift. Avgiften er såkalt fiskalt begrunnet; hensikten er å sikre staten inntekter. Den har med andre ord ingenting å gjøre med kostnadene til tinglysing av dokumenter tilknyttet boligen ved salg – for dette betaler man tinglysningsgebyrer. I prinsippet kan det virke hensiktsmessig at staten sikres inntekter ved en skatt som ikke vrir atferd, men det kan være en utfordring at mange betaler en avgift uten helt å skjønne hva den går til.³⁶

Også ved dagens avgift er det et par utfordringer. Den forskjellsbehandler kjøp av selveierboliger og boliger i borettslag. Grunnen er at overdragelsen av en borettsleilighet ikke tinglyses, ergo skal det ikke betales dokumentavgift. I dag er selveierleiligheter og borettslagsleiligheter for alle praktiske formål det samme, og forskjellen, som ved et boligkjøp kan utgjøre store summer, er for mange vanskelig å forstå. Dette kan man endre dersom man mener avgiften bør beholdes. Et viktigere poeng er at den betales ved flytting. En gjennomgang gjort av et offentlig utvalg i 2007 viste at dokumentavgiften i all hovedsak betales av unge i aldersgruppen 25 til 45 år, og de sliter allerede med å komme seg inn på boligmarkedet. Utvalget pekte dessuten på at dokumentavgiftens form som en “flytteskatt” kan føre til en innlåsingseffekt ved at kostnaden ved flytting blir så stor at man ikke flytter til en mer velegnet bolig. Utvalget foreslo en gradvis nedtrapping av dokumentavgiften på sikt. De mente imidlertid at reduksjonen burde motsvares av en tilsvarende økning i bolig- og eiendomsbeskatningen.³⁷

³⁵Økonomiske analyser 31:1. Oslo: Statistisk sentralbyrå, 2012.

³⁶Lekve, Maria. “Staten håver inn når folk kjøper bolig: Hvor er dokumentene?”. E24. 28.8.2013. Hentet fra: <https://e24.no/privatoekonomi/i/BR6n1e/staten-haaver-inn-naar-folkkjoeper-bolig-hvor-er-dokumentene>

³⁷NOU 2007:8 En vurdering av særavgiftene. Oslo: Finansdepartementet, s. 108.

2.9 Vurdering av ulike løsninger

I siste instans vil de ulike modellene føre til det samme. Hvordan man eventuelt bør skattlegge bolig, framstår som et mer åpent spørsmål. Jeg har beregnet et tenkelig proveny fra økt boligbeskatning og presentert ulike modeller. Mest plass har jeg brukt på den siste, en egen skatt på eiendom, siden det har vært denne beskatningsmodellen det har manglet mest data rundt.

Jeg har gjort noen beregninger for hvordan en egen boligskatt på seks promille vil slå ut for husholdningene, og hvilket proveny det kan gi. Noen har foreslått et svært høyt bunnfradrag for å “treffe de superrike”. Mine beregninger viser at inntektene fra en eiendomsskatt med et høyt bunnfradrag blir lavt. Vi har sett at i alle fall tre av modellene – fordelsbeskatning av bolig, økt ligningsverdi av boligen innen formuesskatten og innføring av en egen skatt på eiendom (vi har ikke provenyanslag for gevinstbeskatning av bolig) – alle kan gi et proveny som vil gjøre skattlegging av bolig mer i tråd med praksis i øvrige OECD-land.³⁸

Gjeninnføring av inntektsbeskatning på bolig og heving av verdsettingen av bolig for formuesbeskatning sikrer symmetri og likebehandling i skattesystemet. Det gjør også skatt på gevinst ved boligsalg. En egen eiendomsskatt kan i praksis få samme utslag som inntektsbeskatning av bolig, og er intuitivt lettere å forstå virkningen av. Det har stor betydning, for det er maktpåliggende at husholdningene

planlegger for slik økt boligbeskatning. Med riktig innretning kan samtlige av disse modellene gi direkte omfordeling.

Dagens formuesskatt har allerede et bunnfradrag. Dersom man skulle ha innført et eget høyere bunnfradrag for bolig, kan man tenke seg at det ville ha medført en stor administrativ belastning for dem som skal håndheve regelverket. Det ville uansett ikke ha fjernet skjevheten som følger av ulik behandling av ulike skatteobjekter i formuesskatten. Det eneste av de fire alternativene som tar hensyn til gjeld, er det som forutsetter en økning i likningsverdien på bolig innen formuesskatten, men en slik ordning kan gi insentiver til å belåne egne skatteobjekter for å unnsnippe gjeld. Vi vet at de mest ressurssterke er de som lettest omgår regelverket. Å redusere eller fjerne rentefradraget er også en mulighet for å redusere den fordelaktige investeringen bolig er i dag, og da vil også subsidieringen av boligeierne reduseres. Et problem ved en slik løsning er at det oppstår en ny skjevhet i skattesystemet, og aller viktigst: De som har betalt ned gjelden sin, slipper unna omleggingen av systemet. Dessuten gir økt skatt gjennom en eller flere av modellene over, inntekter som også kan bidra indirekte til omfordeling. En måte å gjøre dette på, er ved å redusere inntektsskatten. Det kan gi en positiv effekt på arbeidstilbudet og generere nye skatteinntekter. Det vil redusere provenyet med omtrent 13,2 milliarder å redusere inntektsskatten med ett prosentpoeng.³⁹ Dersom

³⁸En fordelsbeskatning av bolig skjer gjennom inntektsbeskatningen og vil dermed dukke opp som økt inntektsskatt i OECDs statistikk. I realiteten er det imidlertid økt skatt på eiendom. Måten å klassifisere data på gjør at mange land kan ha enda høyere skatt på eiendom enn statistikken viser.

³⁹Finansdepartementet. “Svar på spørsmål 261 fra Finanskomiteen/SVs fraksjon av 11.10.2018”. Tabell 2. Hentet fra: https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet2019/Budsjettsporsmal/Skatteravgifter/Sosialistiskvenstreparti261/?query=inntektsskatt&parti=sosialistisk%20venstreparti&sort=date&all=true&fbclid=IwAR0npKwQ8bGNN576-xaMcmGLEKNnDKJVrmmo-EaX0Cqb_vKtTh0PelegbZNQ#hopp91189.

vi hever beskatningen av bolig til OECD-nivå, betyr det med andre ord at vi kan redusere inntektsbeskatningen med omtrent tre prosentpoeng. For å øke fordelingseffekten av å innføre en boligskatt kan kuttene i inntektsskatten rettes mot dem med lavest inntekter.

2.10 Problemene er løsbare

Det er et påfallende sprik mellom faglige råd og politiske beslutninger i eiendomsbeskatningen. Og det er helt klart flere utfordringer ved å innføre økt eiendomsskatt. Kan disse løses?

Skatt på bolig, samme hva slags utforming, er ikke direkte koblet sammen med husholdningenes løpende inntekter. Et argument mot boligbeskatning er derfor at eiendomsskatten rett og slett kan bli vanskelig å betjene for mange. Det finnes flere eksempler på dem som i dag har kjøpt boliger som ligger i grenseland for hva deres økonomi kan takle, og har høy gjeld. Kjøpet er gjort med forutsetninger om videreføring av dagens eiervilkår, og det er derfor ikke redelig å påføre dem en uforutsett økt skattebyrde. Det anføres videre at økt beskatning, slik vi kan anta også fører til reduserte boligpriser (med så mye som opptil 20 prosent ifølge Eide Bøs studie), er til glede for dem på vei inn, men ikke så mye å rope hurra for blant alle dem som har investert sparepengene sine. Et slik argument forteller for det første noe om et system der flertallet allerede er en del av dem som tilsynelatende har mest å tjene på at prisutviklingen fortsetter som den gjør, på tross av at det gjør situasjonen vanskeligere for dem utenfor. Men en slik problemstilling kan løses. For det første: Økt skatt på bolig bør kompenseres ved at for eksempel inntektsskatten reduseres, slik jeg argumenterte tidligere.

Dessuten trenger man selvsagt ikke innføre økt skatt på bolig med umiddelbar virkning. For eksempel kan man se for seg at nasjonal beskatning av bolig innføres gjennom en tiårsperiode og trappes opp proporsjonalt med nedtrapping i inntektsbeskatningen. Man kan selvsagt også se for seg at (deler av) den nye boligbeskatningen utformes på en måte slik at det er verdiøkning fra og med tidspunktet beskatningen økes som skal skattes. Da ville innføringen av skatten ikke hatt tilbakevirkende kraft. Imidlertid vil en slik metode, på samme måte som fjernet eller redusert rentefradrag, medføre at mange av dem med allerede nedbetalte boliger med en verdi i dag langt høyere enn da den ble kjøpt, ikke betaler for omleggingen av systemet på samme måte som dem som i dag tar steget ut i boligmarkedet.

En annen innvending i samme gate er at eiendomsskatten delvis forutsetter at de som eier bolig med høy markedsverdi, har tilsvarende høy inntekt. En gruppe denne forutsetningen ikke er særlig treffende for, er pensjonister. Avhengig av hvilken løsning man velger for å redusere inntektsbeskatningen, er det dermed ikke sikkert de vil få samme kompensasjon som vanlige lønnsinntakere gjør i omleggingen foreslått i denne artikkelen. Økt boligbeskatning kan for noen i denne gruppen føre til at man enten må belåne eller selge boligen sin, noe de som trekker fram denne innvendingen anser som dypt problematisk. De fleste vil sikkert være enige i at økt boligbeskatning ikke bør presse folk ut av hus og hjem. At man kan se for seg at noen med boliger med høy verdi, men lav inntekt, må belåne boligen sin for å kunne betale skatt på den, vil nok færre ha problemer med. For dem som også mener dette er uheldig finnes det imidlertid enda flere

alternativer. Dagens lov om eiendomsskatt til kommunene dekker disse mulige problemstillingene og gir kommunene i særskilte situasjoner anledning til å gi utsettelse, nedsettelse eller ettergivelse av skatten.⁴⁰ Blant annet kan man se for seg at eiendomsskatten kan akkumuleres og innfris når boligen arves eller selges. Det samme vil man kunne vurdere i utformingen av en ny boligbeskatning på nasjonalt nivå.

Et tredje argument mot økt eiendomsskatt dreier seg om det noen refererer til som dobbeltbeskatning. Argumentet er da at man allerede har skattet av de pengene man kjøper bolig for, da man tjente dem. Først og fremst kan vi da understreke at såkalt dobbeltbeskatning av bolig allerede forekommer i dag. En stor overvekt av norske kommuner har innført eiendomsskatt. Det er rimelig å anta at noen av disse boligene også skattlegges gjennom formuesbeskatningen, selv om det grunnet den lave ligningsverdien kun vil gjelde et fåtall. Såkalt dobbeltbeskatning forekommer også i dag for eksempel for bankinnskudd. Man må skatte av avkastningen på obligasjonen, man må skatte av renteinntektene gjennom inntektsskatten, og man må skatte av verdien gjennom formuesskatten. At det aldri skal skattes av inntekt det er skattet av før, er ikke et godt faglig argument og er heller ikke et utbredt prinsipp for skattesystemet. Det ville redusert skatteinntektene drastisk. I praksis utløses det noen kaller dobbeltbeskatning, på mange områder i de fleste skattesystem, for eksempel gjennom merverdiavgiften – en forbruksskatt på allerede skattlagt arbeidsinntekt. Det er summen og nivået på skattene som betyr noe, ikke antallet ledd de innkreves gjennom.

⁴⁰Lov 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunene, § 28 og § 25 annet ledd (eiendomsskattelova).

En siste innvending også kjent fra det offentlige ordskiftet i debatten om boligbeskatning er at økt skatt kan føre til mindre boligbygging. I pressområder der utfordringene i boligmarkedet er størst er det tvilsomt at boligbyggingen faktisk vil gå ned. Dessuten er det rimelig å anta at noe av fallet i profitt for utbyggere knyttet til lavere boligpriser vil dekkes ved at tomteprisene synker tilsvarende.

2.11 Konklusjon: Boligbeskatning er rettferdig og bærekraftig

Boligpolitikk handler som vi har sett, ikke sjelden om andre ting enn om politikk som regulerer boligsektoren direkte. Derfor går også endring av politikken ut på å få kontroll på det som dypest sett ikke dreier seg direkte om boligpolitikk, men mer om økonomisk styring. Skatt kan heller ikke løse utfordringene i boligmarkedet alene, men er et viktig bidrag. Økt utbygging, nye forretningsmodeller og bedre regulering er også nødvendige grep, og mer utfyllende omtalt i boken *Det norske hjem*. Boligprisene må selvsagt også sees relativt til kostnader ved boligbyggingen. Produktiviteten i bygg- og anleggsvirksomhet har falt med 10 prosent siden år 2000. I den samme perioden har produktiviteten i privat sektor i Fastlands-Norge økt med 30 prosent.⁴¹ Vi kan også huske på at hvis lokale myndigheter har mange reguleringer og sen saksbehandling, fører dette til flaskehalser på tilbudssiden. Hvis det leder til et misforhold mellom etterspørsel og tilbud av boliger i urba-

⁴¹Todsén, Steinar. "Produktivitetsfall i bygg og anlegg". SSB.no. 19.1.2018. Hentet fra: <https://www.ssb.no/bygg-bolig-og-eiendom/artikler-og-publikasjoner/produktivitsfall-i-bygg-og-anlegg>.

ne strøk, vil det bidra til at boligprisene stiger, noe som i sin tur gir størst gevinst for de velstående. Internasjonalt er det stor interesse for en slik “regulatorisk skatt”.⁴² Det kan virke som drastiske og radikale tiltak å endre beskatningen av eiendom og arv, men i grunnen dreier det seg mer om tilpasninger og om å sikre symmetri innenfor dagens system. Resultatet blir et mer bærekraftig og rettferdig system. En økning i skatten på bolig i Norge kan bety over 40 milliarder i nye inntekter til fellesskapet. Økt boligskatt kan være direkte omfordelende om den utformes progressivt, og indirekte omfordelende om inntektene brukes til å senke skatten for dem med de laveste inntektene.

Boligbeskatning kan også kjøle ned et overopphetet boligmarked. Dersom verdien av bolig som investeringsobjekt synker, vil også prisene antagelig gjøre det. Det vil gi gunstige fordelings effekter ved at boliger blir lettere tilgjengelig for unge som skal inn på boligmarkedet, og balanserer de i dag høye overføringene fra staten til boligeiere slik at urettferdigheten blir mindre for dem som står utenfor boligmarkedet. Det er i tillegg til fordelingsperspektivet to hovedargumenter som taler for å øke skatt på eiendom. For det første at økt økonomisk internasjonal integrasjon øker behovet for lite mobile skattegrunnlag. Det andre hovedargumentet er å gjøre skattesystemet mest mulig nøytralt, for best å sikre effektiviteten i systemet. I dag gjør fordelaktig behandling av boliger i skattesystemet at de er mer attraktive å investere i enn mye annet. Den samfunnsmessige avkastningen er størst dersom skatteinngangen spres over flere skattegrunnlag, der skattesatsene holdes lavere.

Skal den politiske barrieren overkommes, er

⁴²The Economic Implications of Housing Supply - American Economic Association (aeaweb.org)

det viktig å være seg bevisst hva språket betyr for skattedebatten. Når politikerne bruker begreper som “folks hjem”, blir skattedebatten vanskeligere enn når vi innser at bolig også er et investeringsobjekt.

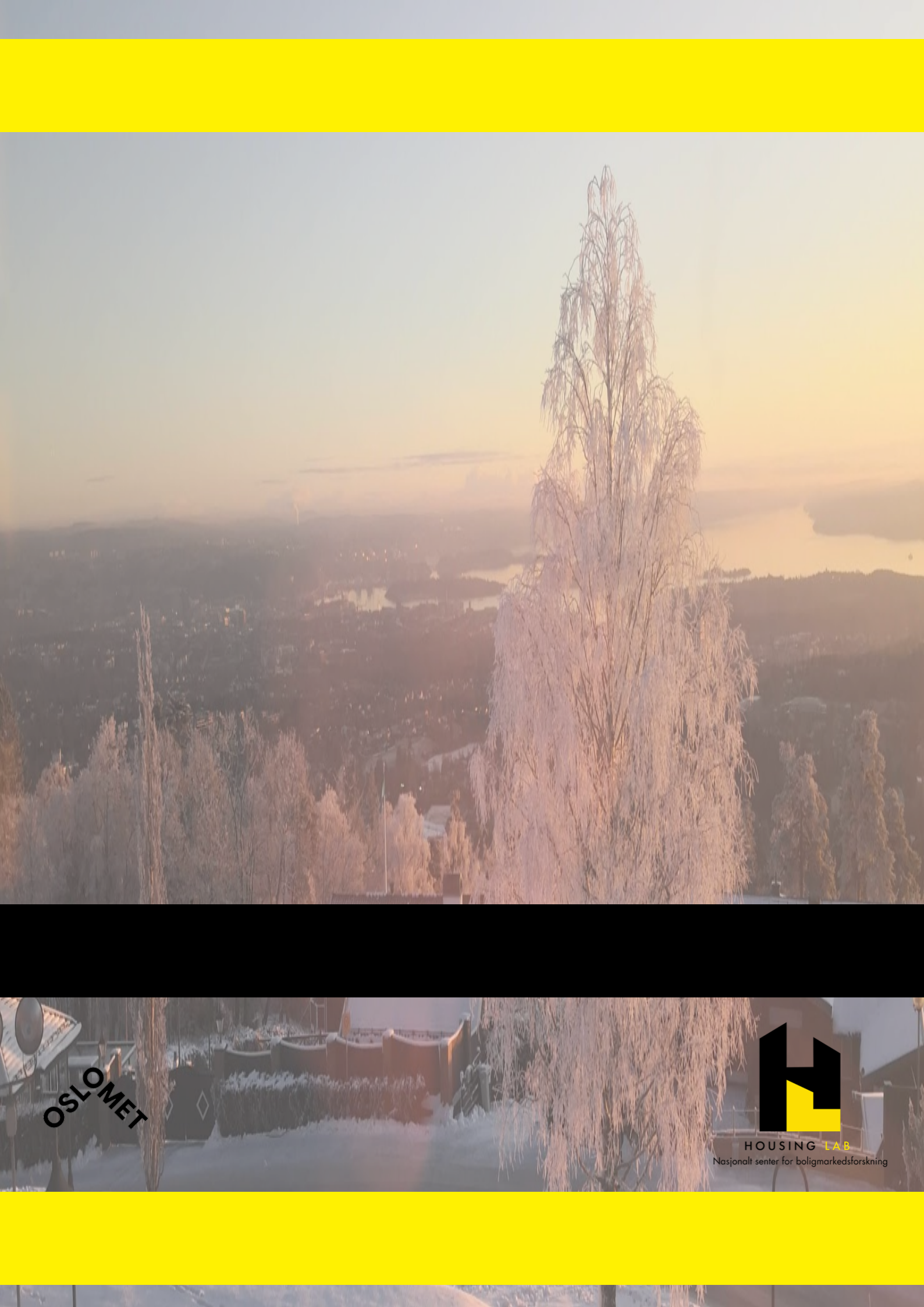
Det er et svakt argument at pengene vi betaler boligen vår med, allerede er beskattet. Det er også mot bedre vitende. Hele systemet vårt er lagt opp slik at vi skatter av de samme tingene flere ganger. Jeg ser ingen politikere gå på barrikadene for å skjerme melk og brød fra skattefogdens klør. I valget mellom ulike skatter er samtlige råd helt eksplisitte: Det er langt mer skadelig for økonomien å beskatte arbeid og inntekt enn eiendom.

Å legge om skattesystemet på denne måten er også en rettferdig generasjonskontrakt. Mange nøt godt av den massive offentlige satsingen på boligsektoren de første tiårene etter krigen. Historikerne Reiersen og Thue peker på at mangelen på boligbeskatning kan sees som et uttrykk for at norsk boligpolitikk ikke taklet overgangen fra den første fasen etter krigen, da oppgaven var å spre et knapt gode – til en senere overskuddsfase, da boligpolitikken også gikk ut på å stimulere oppbygging av og spredning av privat formue. Enda man i stor grad hadde nådd målene om å skaffe nordmenn en bolig de selv eide, fortsatte man å subsidiere boligeierne. Tore Johannesen, spesialrådgiver i NBBL, konkluderer i en oppgave med at den viktigste årsaken til at utjevningsmål har blitt vanskelig å innfri i boligsektoren, er “den gradvise forvitringen av systemet for skattlegging av boliger. [...] ikke minst i kombinasjon med sterke innslag av markedsbaserte løsninger”.⁴³

⁴³Johannesen, Thore. Det umuliges kunst? En analyse av sentrale politiske myndigheters forsøk på å styre norske husholdningers boligøkonomi, med særlig vekt på 1970-tallet. Masteroppgave. Oslo: Universitetet i Oslo, 2003, s. 47 og 89; St.meld. nr. 76 (1971–1972), s. 43.

Fra å være et velferdsgode og rammen for et godt liv har boligen endret karakter. I dag skal vi spare og bygge formue i boligen. Gjøre et godt kjøp, og neste gang et enda bedre. Og mens noen står utenfor markedet, kjøper andre flere boliger fordi det er et gunstig sted å plassere pengene sine. De som står utenfor, går glipp av de økonomiske fordelene det er å eie bolig, herunder enorme skattesubsidier fra myndighetene – en overføring fra dem som har minst, til dem som har mest – og også gullbilletten til det som har gitt høyest avkastning de siste årene: bolig. De henvises istedet til et uprofesjonelt, dårlig regulert og dyrt leiemarked – kostnadene ved å leie overstiger i dag kostnadene ved å eie. Mens mange jobber hardt for å få tak i en egen bolig, er de økonomiske mulighetene til å klare det altså begrenset både ved høye utgifter og en boligprisvekst som årlig overstiger inntektsveksten.

Tiden er inne for å gjøre endringene jeg har argumentert for nå. Både fordi framtidens utfordringer gjør at det haster å skape et skattesystem som er mer effektivt og omfordelende enn i dag, men også fordi dagens situasjon gjør det til et godt tidspunkt. Lave renter gjør tilpasningen smidigere og mindre enn i en verden med et mer normalt rentenivå.



OSLOMET



HOUSING LAB
Nasjonalt senter for boligmarkedsforskning