



Den norske eiendomsskatten

Annelise Alsvik Skogsbakken og Thao Hang Vo

Veileder: Guttorm Schjelderup

Masterutredning i fordypningsområdet Finansiell Økonomi

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer inntår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

Sammendrag

Formålet med denne utredningen er å vurdere den norske eiendomsskatteordningen. Vi har diskutert de tre ulike ordningene statlig, obligatorisk kommunal og frivillig kommunal eiendomsskatt. Videre har vi vurdert størrelsen på den norske eiendomsskatten. Analysen vår bygger på teorier om eiendomsskattens insidens og insentiveffekter av eiendomsskatten. Vi presenterer i tillegg dagens eiendomsskatteordning, formuesskatteordningen og inntektsoverføringssystemet.

I vurderingen av størrelsen på eiendomsskatten har vi sammenlignet eiendomsskatteinntekter i Bergen og Trondheim. Utifra denne analysen kom vi frem til at den norske eiendomsskatten burde økes. Denne konklusjonen er basert på at dagens lave satser fører til skattefavorisering av eiendom og dermed for lave investeringer i andre konkurransedyktige næringer. Kommunenes eiendomsskatteinntekter er også for lave til at kommunale tjenester kan dekkes fullt ut, noe som fører til en sterk avhengighet av staten og mangel på kommunalt selvstyre.

Analysen av eiendomsskatteordning har tatt utgangspunkt i sju aspekter: velgerkontroll, effektivitet, skattekonkurranse, internasjonale hensyn, fordelingspolitiske hensyn, formuesskatt og andre hensyn. Ingen av de sju talte entydig for en frivillig kommunal eiendomsskatt. Utifra de internasjonale og fordelingspolitiske hensynene, fant vi at en statlig eiendomsskatt vil være mest hensiktsmessig. Innenfor aspektene effektivitet og andre hensyn, fremstår en obligatorisk kommunal eiendomsskatt som det beste alternativet, mens skattekonkurranse og formuesskatt antyder at en statlig og en obligatorisk kommunal eiendomsskatt er likeverdige alternativer. Argumentene våre taler dermed ikke entydig for noen av eiendomsskatteordningene. Hvilken som anses som mest hensiktsmessig avhenger av hvilke argumenter man legger mest vekt på. Vi har valgt å legge vekt på den nærstående kommunereformen, målet om kommunalt selvstyre, samt ønsket om nøytralitet i kapitalbeskatningen. Ved å fokusere på disse momentene, kom vi frem til at en obligatorisk kommunal eiendomsskatt fremstår som det beste alternativet.

Forord

Denne utredningen er skrevet våren 2015 og inngår som en avsluttende del av mastergradsutdanningen vår innenfor finansiell økonomi ved Norges Handelshøyskole (NHH).

Interessen for skatt ble vekket gjennom flerfoldige kurs ved NHH hvor skatt inngår som en viktig del av kursinnholdet. Det er mange mulige problemstillinger innenfor skatt som det ville vært interessant å se nærmere på, men valget falt på eiendomsskatt av flere grunner. For det første har vi bare fått en kort introduksjon til temaet eiendomsskatt gjennom kurs ved NHH. Vi anså derfor masterutredningen som en mulighet til å lære mer om dette. I tillegg er eiendomsskatt et omdiskutert og dagsaktuelt tema i Norge i dag. Det har vært mye diskusjon omkring det norske skattesystemet og en eventuell endring av dette, sist gjennom NOU 2014:13 "Kapitalbeskatningen i en internasjonal økonomi", finansminister Siv Jensens målsetning om å dempe gjeldsveksten i det norske boligmarkedet og det kommende kommunevalget i 2015. Vi håper at utredningen vår kan bidra til å belyse hvordan eiendomsskatten burde utformes for å passe bedre inn i det norske skattesystemet.

Prosessen med å utforme denne utredningen har vært spennende og lærerik. Vi har fått kjennskap til effekten og viktigheten av eiendomsskatt, og opparbeidet oss nye perspektiver gjennom informasjonsinnhenting i forkant av skriveprosessen. Gjennom arbeidet med utredningen har vi utviklet en bedre forståelse av temaet og som et resultat har vi endret den initielle holdningen vår til eiendomsskatteordning.

Til slutt ønsker vi å takke vår veileder, Guttorm Schjelderup, for gode innspill og konstruktive tilbakemeldinger.

Bergen, mai 2015

Annelise Alsvik Skogsbakken

Thao Hang Vo

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
Forord.....	3
Introduksjon	6
Kapittel 1.....	8
1.1 Grunnlag for eiendomsskatt	8
1.1.1 Kort historisk utvikling.....	8
1.1.2 Opprinnelige prinsipper bak den norske eiendomsskatten	9
1.1.3 Nyere argumenter for eiendomsskatt.....	10
1.2 Eiendomsskatt i Norge	12
1.3 Formuesskatt	16
1.4 Inntektsoverføringssystemet.....	17
Kapittel 2.....	22
2.1 Det tradisjonelle synet.....	22
2.1.1 Skatt på grunn.....	22
2.1.2 Skatt på bygg	24
2.1.3 Fordelingspolitikk.....	25
2.2 Det nye synet.....	26
2.2.2 Andre effektivitets- og fordelingsaspekter	28
2.3 Brukeravgiftssynet	28
Kapittel 3.....	32
3.1 Effektivitetsinsentiver av en lokal eiendomsskatt.....	32
3.2 Kriterier for en god kommunal skatt	33
Kapittel 4.....	34
4.1 Bergen kommune	34
4.2 Trondheim kommune	35
4.3 Sammenligning av Bergen og Trondheim	35
4.3.1 Bergen kommune.....	36
4.3.2 Trondheim kommune	36
4.3.3 Sammenligning av eiendomsskatteinntekter i Bergen og Trondheim.....	37
4.4 Er eiendomsskatten høy nok?.....	37

Kapittel 5.....	42
5.1 Velgerkontroll	43
5.2 Effektivitet.....	46
5.3 Skattekonkurranse	50
5.4 Internasjonale hensyn.....	55
5.5 Fordelingspolitiske hensyn.....	58
5.6 Formuesskatt	61
5.7 Andre hensyn.....	63
Konklusjon.....	69
Forslag til videre arbeid	72
Bibliografi	73

Figuroversikt

Figur 1.1: Antall kommuner med eiendomsskatt.....	13
Figur 1.2: Kart over kommuner med eiendomsskatt.....	14
Figur 1.3: Inntektsoverføringssystemet.....	19
Figur 1.4: Kommunesektorens størrelse.....	20
Figur 2.1: Skatt på grunn.....	23
Figur 2.2: Skatt på bygg.....	24
Figur 2.3: Det nye synet.....	26
Figur 2.4: U-formet kostnadskurve.....	29
Figur 4.1: Eiendomsskatt i Trondheim.....	38
Figur 4.2: Befolkningsutvikling Norge.....	39
Figur 5.1: Skatt på kapitalbeholdning.....	45
Figur 5.2: Kommunesektorens inntekter.....	66

Tabelloversikt

Tabell 1.1: Formuesskatt til kommunen.....	16
Tabell 1.2: Formuesskatt til staten.....	16

Introduksjon

Eiendomsskatt er et viktig og omdiskutert tema. I forkant av kommunevalget 2015 blir dette temaet ekstra relevant, da lovnader angående eiendomsskatten ofte inngår som en del av partiprogrammet. Arbeiderpartiet (Ap) sier for eksempel at partiet vil innføre eiendomsskatt i Oslo dersom de vinner valget i høst (NTB, 2015). Dette utsagnet fra Ap har den siste tiden blitt trukket frem flere ganger av en rekke norske aviser, og har vært heftig diskutert på sosiale medier. Det store engasjementet blant både politikere og velgere tyder på at det er stor uenighet omkring eiendomsskatten. I tilknytning til diskusjonene omkring innføring av eiendomsskatt i Oslo, har en rekke eksperter uttalt seg om selve eiendomsskatteordningen. Med eiendomsskatteordning mener vi måten eiendomsskatten i Norge er organisert på. Mange av ekspertene mener at det er behov for en endring, både i satsene og graden av valgfrihet for kommunene (Tjernshaugen & Glomnes, 2014). I denne masterutredningen vil vi diskutere dette nærmere. Vi vil i hovedsak vurdere eiendomsskatteordningene statlig, obligatorisk kommunal og frivillig kommunal, og i tillegg vurdere om eiendomsskattesatsen er høy nok. Grunnen til at vi ønsker å vurdere størrelsen på eiendomsskatten er at dette vil påvirke hvilken eiendomsskatteordning som er mest hensiktsmessig.

Kapittel 1 vil ta for seg grunnlaget for eiendomsskatten i Norge og hvordan reglene for denne er i dag. Videre vil vi presentere reglene for formuesskatt og inntektsoverføringssystemet. Utformingen av formuesskatten anses som et viktig ledd i oppbygningen av eiendomsskatten. Dette er fordi bolig også skattlegges ved formuesskatten og det oppstår dermed en frykt for dobbeltbeskatning. Inntektsoverføringssystemet vil være viktig fordi hoveddelen av kommunenes inntekter kommer i dag fra dette overføringssystemet. Begge disse aspektene vil dermed spille en stor rolle både for eiendomsskattesatsen og graden av valgfrihet for kommunene.

I kapittel 2 vil vi presentere tre ulike modeller for hvem som sitter igjen med den største byrden ved en eiendomsskatt. De tre modellene er "det tradisjonelle synet", "det nye synet" og "brukeravgiftssynet". Kapittel 3 vil ta for seg ulike effektivitetsaspekter ved eiendomsskatten og kriteriene for en god kommunal skatt. Vi vil se på Glaeser sin modell som analyserer graden av effektivitetsinsentiver kommunestyret får ved innføring av en eiendomsskatt for å vurdere om en lokal eiendomsskatt vil bidra til høyere effektivitet.

Vi vil i kapittel 4 sammenligne eiendomsskatteordningen i Bergen og Trondheim. Først presenteres utformingen av eiendomsskatt i kommunene, før vi sammenligner de ulike skatteinntektene ved bruk av et oppkonstruert eksempel. Vi vil her gjøre en rekke beregninger for å illustrere forskjellen mellom kommunene, og vurdere hvilken del av eiendomsskatteordningen som utgjør den største forskjellen. Til slutt i dette kapitlet vil vi gjøre en vurdering av nivået på eiendomsskatten i Norge.

I kapittel 5 vil vi analysere hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig, obligatorisk kommunal eller frivillig kommunal. Innledningsvis vil vi presentere våre antagelser for hvordan eiendomsskatten vil se ut under de tre ulike eiendomsskatteordningene. Vi har videre valgt å dele kapitlet inn i sju delkapitler: velgerkontroll, effektivitet, skattekonkurranse, internasjonale hensyn, fordelingspolitiske hensyn, formuesskatt og andre hensyn. Utifra dette vil vi forsøke å komme med en konklusjon på hvordan eiendomsskatten burde utformes. Avslutningsvis vil vi presentere forslag til videre arbeid.

Kapittel 1

I delkapittel 1.1 vil vi først se kort på hvordan eiendomsskatten har utviklet seg i Norge og deretter prinsippene bak hvorfor Norge innførte en eiendomsskatt. Videre vil vi presentere noen nyere argumenter for eiendomsskattens eksistens, og se på hvilke argumenter NOU 1996:20 "Ny lov om eiendomsskatt" mener er viktigst. Delkapittel 1.2 vil ta for seg dagens eiendomsskatteordning i Norge. Her vil vi gjengi deler av Eieendomsskattelova og generell statistikk om eiendomsskatten i norske kommuner. De fleste av tallene vi bruker vil være fra 2014, da Statistisk Sentralbyrå (SSB) ikke publiserer tall for 2015 før 19. juni 2015. Til slutt vil vi presentere loven om formuesskatt og inntektsoverføringssystemet.

1.1 Grunnlag for eiendomsskatt

1.1.1 Kort historisk utvikling

Fra 1665 ble det innført en landsdekkende skattematrikkel for fast eiendom i Norge. Før dette fungerte jordebøker som register og skattegrunnlag for innkreving av eiendomsskatt. Det norske skattevesenet ble omorganisert i 1818, og det ble da utarbeidet en ny matrikkel som var basert på en vurdering og sammenligning av eiendommenes verdi. Alle eiendommer sør for Finnmark ble verdsatt og dette ble grunnlaget for eiendomsskatten. Ved midten av 1800-tallet var eiendomsskatten den viktigste inntektskilden til kommunene, og utgjorde i 1880 51 % av samlede skatteinntekter (NOU 1996:20, s. 16).

Fra 1882 kom den første skatteloven for by og land. SSB skriver at denne loven fastslo at *"formue og inntekt skulle være hovedutligningsgrunnlaget både for by og land, men at matrikkelen kunne brukes for å trekke inn eiendomsskatter"*. Etter innføring av denne loven ble fokuset i større grad rettet mot skattlegging av formue og inntekt fremfor eiendom (Gerdrup, 1998, s. 11). I 1911 kom nok en skattereform, hvor landskatteloven og byskatteloven ble innført. Landskatteloven åpnet for at kommunestyret i herredskommunene kunne avgjøre om kommunene skulle innføre eiendomsskatt eller ikke, mens byskatteloven innførte obligatorisk eiendomsskatt for bykommunene. I herredskommunene skulle eiendomsskatten være mellom 0-4 % frem til 1964, og 0-9 % etter 1964. Bykommunene skulle ha en skattesats mellom 2-7 % (NOU 1996:20, s. 16).

Fra 6. juni 1975 ble "Lov om eiedomsskatt til kommunane" innført, og dette er den gjeldende loven i Norge i dag (NOU 1996:20, s. 16). Loven vil bli presentert mer utdypende under delkapittel 1.2.

1.1.2 Opprinnelige prinsipper bak den norske eiendomsskatten

Eiendomsskatten ble innført for å oppfylle i hovedsak tre funksjoner. Den første var at eiendomsskatten skulle fungere som en skatt på urealisert verdiøkning. Det er ikke enkelt å få til en inntektsskatt på urealisert verdiøkning på fast eiendom i Norge. Forutsetningene for å få til dette er at det er mulig å fastsette verdiøkningen og at dette kan skje med visse mellomrom for hver enkelt eiendom. Verdien av fast eiendom påvirkes av en rekke faktorer, slik som den økonomiske veksten i samfunnet, eventuelle endringer i verdien av penger og det eieren selv forbedrer ved sin eiendom. Det vil kreve stor grad av innsyn fra takstmennene sin side dersom det skulle bli holdt løpende oversikt over hvordan verdien av fast eiendom endrer seg grunnet disse faktorene. Et slikt system ville sette høye krav til styresmaktene for å sørge for likhet og rettferdighet i taksering av verdiøkning over hele landet. Slik situasjonen er i dag har ikke Norge et tilfredsstillende system for å oppnå dette. En inntektsskatt på urealisert verdiøkning ville derfor krevd store mengder ressurser. Eiendomsskatten kan imidlertid i følge Finans- og tolldepartementet delvis fungere som en skatt på urealisert verdiøkning på fast eiendom. Innføringen av en eiendomsskatt vil ikke føre med seg de samme problemene som en inntektsskatt på det samme skattegrunnlaget, og heller ikke kreve like mye ressurser. Eiendomsskatten åpner opp for å ha ulik skatt på bygg og grunn, i tillegg til at det blir mulig å innføre skatt i utvalgte områder, for eksempel områder som er utbygd på bymessig vis. Den er dermed fleksibel, og kan organiseres slik at den i størst mulig grad fanger opp verdiøkningen på ulike typer bygg (Ot. prp. nr. 44, 1974-75, s. 6).

Det andre argumentet for eiendomsskatt er at den kan sørge for bedre ressursutnyttelse. Finans- og tolldepartementet finner i Ot prp. nr. 44 at det er mangel på tomter mange steder i Norge. Innføring av eiendomsskatt på grunnområder det begynner å bli mangel på kan føre til at slike områder benyttes med større omhu. Eiendomsskatten blir i dette tilfellet et ledd i beskyttelsen av jord og grunn (Ot. prp. nr. 44, 1974-75, s. 6).

Samfunnstjenester, slik som vei, vann, kloakk og elektrisitet, bidrar til økt verdi av en eiendom. Det tredje argumentet for innføring av eiendomsskatt var derfor at kommunen skulle få betaling for disse tjenestene. Imidlertid ble det også i 1975 innført vann- og kloakkavgifter som skulle finansiere samfunnstjenestene. Eiendomsskatten kan derfor ikke forsvares utifra et ønske om å få tilbakebetalt kommunale tjenester lenger. Noen kommuner har likevel valgt å ha avgifter som ikke fullt ut kan dekke nivået på de kommunale tjenestene, i tillegg til at kommunen bidrar med andre tjenester utenom vann og kloakk som kan føre til en verdiøkning på eiendom i tettsteder. Inntektene fra de kommunale avgiftene er i enkelte kommuner derfor for lave til å dekke kostnadene knyttet til kommunale tjenester. Eiendomsskatten kan dermed brukes som et virkemiddel for å finansiere slike tjenester fullt ut. Loven om vann- og kloakkavgifter står dermed ikke i veien for at det også er en eiendomsskatt på steder som er helt eller delvis utbygd på bymessig vis. Hovedpoenget her er at en eiendomsskatt ikke kan forsvares kun på denne bakgrunn lenger (Ot. prp. nr. 44, 1974-75, s. 7).

I tillegg til disse tre funksjonene, sier departementet at det er en fordel at skattesystemet bygger på flere grunnlag som det er fravik mellom. Dette kan gjøre at én skatteform veier opp for uønskede konsekvenser av en annen skatteform. I motsetning til formues- og inntektsskatten kan eiendomsskatten dermed fange opp urealisert verdiøkning på fast eiendom og gir liten mulighet for skatteunndragelse av skatteyterne. Et annet poeng er at eiendomsskatten fungerer som en fast inntektskilde til kommunene som ikke kan reduseres ved at huseier for eksempel tar opp lån på huset (Ot. prp. nr. 44, 1974-75, s. 6).

1.1.3 Nyere argumenter for eiendomsskatt

Økt kapitalmobilitet over landegrenser taler for skattlegging av mer immobil kapital, slik som eiendom. Store deler av verden er i dag økonomisk integrert og dette gjør det enklere å flytte skattepliktige verdier utenlands. Norge får dermed lavere skatteinntekter.

Globalitetsprinsippet skal i utgangspunktet hindre dette, da prinsippet innebærer at *"personer som er bosatt i et land, skal betale skatt til dette landet av hele sin formue og inntekt, uansett hvor i verden formuen befinner seg eller inntekten er ervervet"* (NOU 1996:20, s. 44). Dette prinsippet forutsetter imidlertid at all norsk inntekt opptjent i utlandet rapporteres til norske skattemyndigheter. Svakheter i skattesystemet, slik som skatteparadiser, gjør det mulig å gjemme unna inntekt. Flytting av kapital påvirkes dermed av internasjonale forskjeller i

skatteregler. Dette gjør at det blir attraktivt å legge mer vekt på skattlegging av immobil kapital som eiendom, til fordel for annen kapital. En eiendomsskatt kan legges på både grunn og bygninger. Grunn vil være det mest immobile skattegrunnlaget, da størrelsen på investeringer i bygninger på lang sikt kan påvirkes av nivået på eiendomsskatten. Problemet med å legge en særskilt skatt på grunn er at det kan være vanskelig å verdsette grunnlaget. I tillegg kan det i noen tilfeller føre til et altfor lavt skattegrunnlag, slik som i områder der det er lite eller ingen knapphet på areal. Fordelen med en særskilt eiendomsskatt på grunn må veies opp mot de administrative kostnadene knyttet til en slik skatt (NOU 1996:20, ss. 44-45).

Eiendom skattlegges to ganger i Norge, både gjennom formuesskatt og eiendomsskatt (gitt at kommunen skriver ut eiendomsskatt). Mange er imot en slik dobbeltbeskatning av eiendom. Imidlertid blir eiendom skattefavorisert i forhold til annen formue, slik at verdsettelsen av eiendom er lav. Da det i tillegg er mulig å trekke fra gjeld i formuesgrunnlaget, fører dette til at de fleste betaler lite eller ingen formuesskatt. For mange vil derfor ikke trusselen om dobbeltbeskatning være reell. Et argument for å ha eiendomsskatt blir således at denne kan veie opp for skattefavoriseringen av fast eiendom. Med dagens skattesystem er det heller ikke mulig å trekke fra gjeldskostnader i eiendomsskattegrunnlaget, og dermed oppnås det en mer rettferdig skattlegging av ulike typer formue (NOU 1996:20, s. 46).

Inntekter fra eiendomsskatt er en sikker inntektskilde for kommunene som ikke kan påvirkes av skatteytere ved for eksempel å øke gjeldsgraden. Disse inntektene kan dermed benyttes til å finansiere kommunale oppgaver. Eiendomsskatten gir også kommunene en form for fiskal frihet da kommunen selv kan bestemme om det skal skrives ut eiendomsskatt eller ikke. Selv om eiendomsskatten utgjør en relativt liten del av totale kommunale inntekter er det et viktig argument at kommunen beholder denne faste inntektskilden (NOU 1996:20, ss. 40-41).

I NOU 1996:20 "Ny lov om eiendomsskatt" konkluderes det med at de opprinnelige prinsippene for eiendomsskatten ikke lenger er så relevante. Det fremholdes at de viktigste argumentene for å ha eiendomsskatt i dag er økonomisk integrasjon over landegrenser og at den bidrar til å gjøre skattesystemet mer nøytralt. Det første argumentet henger sammen med at fast eiendom er et immobilt skattegrunnlag, noe som gjør det vanskelig å unndra skatt på

slike formuesobjekter. Eiendomsskatten bidrar til et mer nøytralt skattesystem gjennom en høyere grad av likebehandling av ulike skattegrunnlag (NOU 1996:20, s. 67).

1.2 Eiendomsskatt i Norge

Eiendomsskatten i Norge er frivillig og kommunal. Dette innebærer at det er kommunestyret i den enkelte kommune som bestemmer hvorvidt det skal skrives ut eiendomsskatt i kommunen og i så fall hvor høy den skal være, jf. Eieendomsskattelova § 2. Imidlertid er kommunene delvis begrenset av loven. Det første året eiendomsskatt skrives ut kan den ikke være høyere enn 2 ‰ og den kan maksimalt økes med 2 ‰ hvert påfølgende år. Eiendomsskatten kan ikke være høyere enn 7 ‰, jf. Eieendomsskattelova §§ 11 og 13. Kommunestyret fastsetter nivået på eiendomsskatten årlig i samsvar med budsjettet, jf. Eieendomsskattelova § 10 (Eieendomsskattelova, 2015).

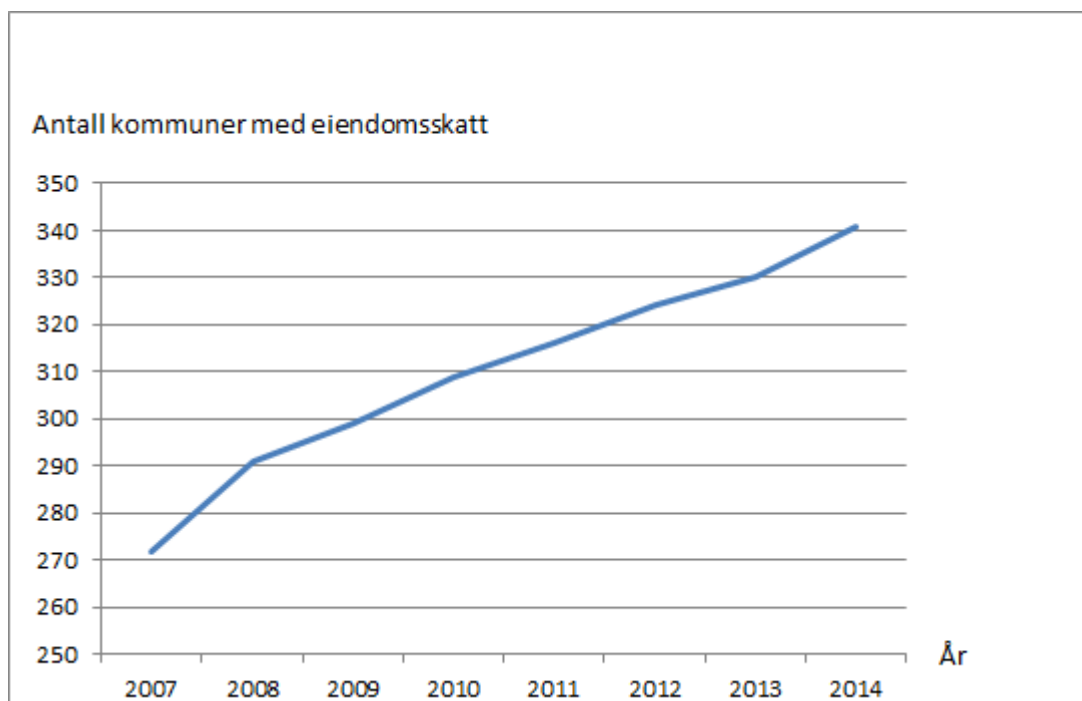
I følge Eieendomsskattelova § 3 kan kommunestyret skrive ut eiendomsskatt på enten (1) fast eiendom i hele kommunen, (2) faste eiendommer i avgrenset område som helt eller delvis er utbygd på byvis eller der slik utbygging er i gang, (3) bare på verk og bruk i hele kommunen, (4) bare på verk og bruk og annen næringseiendom i hele kommunen, (5) eiendom både under 2 og 3, (6) eiendom både under 2 og 4, eller (7) fast eiendom i hele kommunen unntatt verk og bruk og annen næringseiendom (Eieendomsskattelova, 2015).

Det finnes en rekke eiendommer som fritas fra eiendomsskatt, blant annet eiendommer som eies av stat eller kommune, kirker, eiendom som brukes til gårdsbruk eller skogbruk, eiendom som eies av helseforetak, og legasjons- og konsulateiendommer eid av en annen stat (gitt at Norge gis samme fritak i den enkelte stat), jf. Eieendomsskattelova § 5 (Eieendomsskattelova, 2015).

Ved innføring av eiendomsskatt skal eiendommer verdsettes ved takst. Hvert tiende år foretas det en ny taksering, med mindre kommunestyret av særskilte grunner ønsker å gjøre dette tidligere eller senere enn allmenn taksering tilsier, jf. Eieendomsskattelova § 8 A-3 (Eieendomsskattelova, 2015). Fra 2014 ble det åpnet for at kommunen kan bruke ligningsverdier fra Skatteetaten for å beregne eiendomsskattegrunnlaget (Skatteetaten, 2015). Fra 2015 er det mulig for kommunene å takserer boliger til 80 % av markedsverdien, jf.

Eigedomsskattelova § 8 C-1 (2). Eiendomsskatten faller på den som eier den faste eiendommen per 1. januar i skatteåret, og skatteyter kan klage på eiendomsskatten dersom han mener at den ikke er riktig, jf. Eigedomsskattelova §§ 4 og 19 (Eigedomsskattelova, 2015).

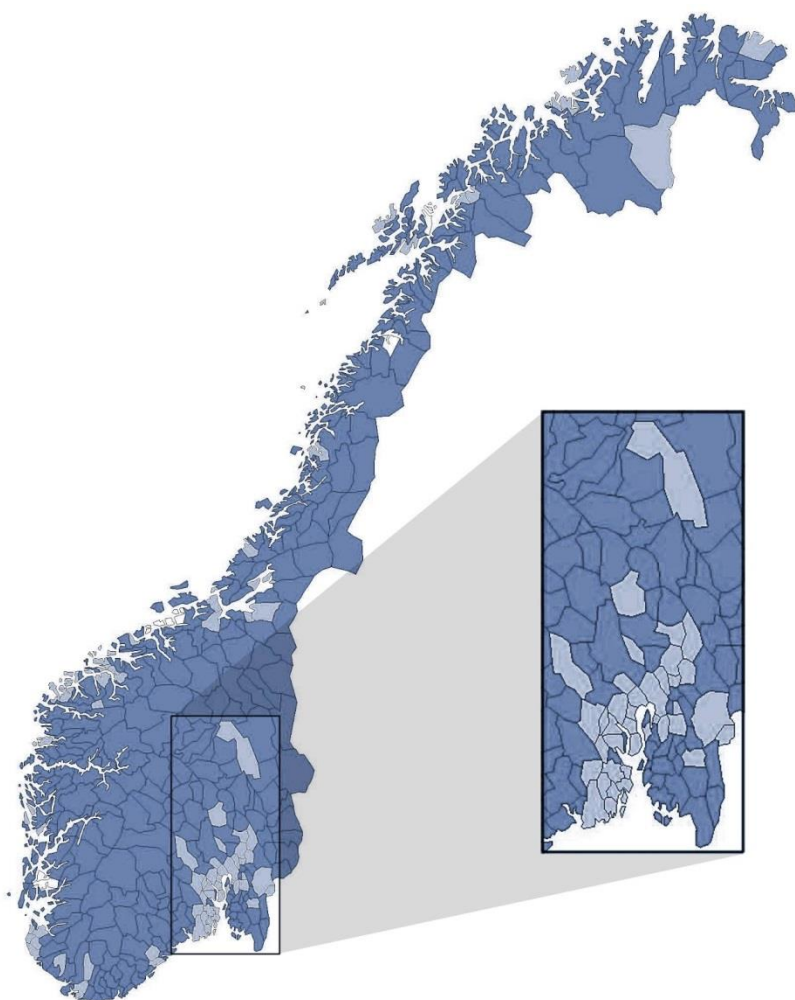
Figur 1.1 illustrerer utviklingen av kommuner som har innført eiendomsskatt fra 2007 til 2014.



Figur 1.1: Antall kommuner med eiendomsskatt (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Antall kommuner med eiendomsskatt har økt markant i disse årene. I 2014 er det nesten 70 flere kommuner som har valgt å innføre en form for eiendomsskatt. Dersom denne trenden fortsetter vil alle kommuner ha innført eiendomsskatt innen 2023 (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Tall fra 2014 viser at 341 av Norges 428 kommuner har innført eiendomsskatt, som illustrert i figur 1.2.



Figur 1.2: Kart over kommuner med eiendomsskatt (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Kommuner med eiendomsskatt er markert i mørkeblått, mens kommuner uten eiendomsskatt er markert i lyseblått. De fleste av kommunene uten eiendomsskatt er sentrert rundt Oslo-området. Fiva og Rattsø (2007) finner at det vil kunne oppstå et mønster når det gjelder hvilke kommuner som har eiendomsskatt og hvilke som ikke har det. Det poengteres at en kommune ofte vil unngå å innføre eiendomsskatt dersom nabokommunen heller ikke har innført det. Dette skyldes såkalt "yardstick competition". I denne sammenheng innebærer "yardstick competition" at velgere i en kommune sammenligner forhold i nabokommunene med forholdene i deres hjemkommune. Ved et kommunevalg vil det derfor være en tendens til at nabokommuner ender opp med omtrent samme politikk. Denne skattekonkurransen kan forklare hvorfor det er en slik opphopning av kommuner uten eiendomsskatt omkring Oslo (Rattsø & Fiva, 2007, s. 15).

En annen årsak til denne klyngedannelsen kan være at Oslo og kommunene rundt, slik som Asker og Bærum, er av de rikeste i Norge (Hotvedt, 2014). Grunnen til dette er at store byer ofte har et større arbeidsmarked og det vil derfor være mer attraktivt å bosette seg i nærheten av slike byer. Det store og attraktive arbeidsmarkedet fører til høy befolkningsvekst i området og har gjort det mulig for disse kommunene å skrive ut inntektsskatt fra flere individer. Dette bidrar til høy inntekt i slike kommuner sammenlignet med andre norske kommuner (Høydahl, 2010). Det kan derfor tenkes at det er rikdommen som er årsaken til at kommunene har valgt å ikke skrive ut eiendomsskatt.

Antall kommuner som skriver ut eiendomsskatt i hele kommunen økte i fjor. Fra 2014 er det 22 flere kommuner som har valgt dette, slik at det totale antall kommuner med eiendomsskatt i hele kommunen er 199. Samlet fikk kommunene inn 8,9 milliarder kroner fra eiendomsskatten i 2013. Dette tilsvarer en økning på omtrent 10 % fra 2012. I underkant av 60 % av disse inntektene kom fra eiendomsskatt på næringseiendom, mens det resterende kom fra eiendomsskatt på bolig og fritidseiendom (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Den gjennomsnittlige skattesatsen har holdt seg relativt stabil over flere år, og var i 2014 på 5,8 %. Samtidig er det flere og flere kommuner som velger å innføre en differensiert eiendomsskattesats. En differensiert skattesats innebærer at kommunen setter ulike satser for ulike type eiendommer. Typisk i Norge er at det innføres en lavere skattesats på bolig og fritidseiendommer. I 2014 innførte 11 nye kommuner differensierte skattesatser, slik at det totale antall kommuner med slike skattesatser var 86 (Statistisk sentralbyrå, 2014).

Antall kommuner som bruker bunnfradrag øker også jevnt. Et bunnfradrag er et beløp som går til fradrag i skattegrunnlaget. Dette innebærer at skattegrunnlaget, og dermed skatten, blir lavere enn uten et bunnfradrag. I Norge i 2014 var det 93 kommuner som opererte med et bunnfradrag på skattepliktig eiendom (Statistisk sentralbyrå, 2014).

52 norske kommuner er i dag oppført i "Register om betinget godkjenning og kontroll" (ROBEK). Dette er et register for fylkeskommuner og kommuner i økonomisk ubalanse. Kommuner på ROBEK-listen må ha godkjenning av Kommunal- og

moderniseringsdepartementet for å ta opp lån eller inngå langsiktige leieavtaler, og lovligheten av budsjettvedtakene skal godkjennes. Reglene for ROBEK-kommuner er regulert gjennom Kommunelovens § 60 (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014). Et vanlig virkemiddel for å komme seg bort fra ROBEK-listen er å innføre eiendomsskatt.

1.3 Formuesskatt

Formuesskatten er en skatt som utlignes på grunnlag av din nettoformue. Nettoformuen avgjør hvor mye formuesskatt som skal betales til stat og kommune. Satsene for 2015 er som følger:

Tabell 1: Formuesskatt til kommunen

Skatteklasser	Formue	Sats
Skatteklasser 0	0 og over	0,70 %
Skatteklasser 1 og 2	0 - 1 200 000 kr	0,00 %
Skatteklasser 1 og 2	1 200 000 kr og over	0,70 %

Tabell 1.1: Formuesskatt til kommunen (Skatteetaten, 2015).

Tabell 2: Formuesskatt til staten

Skatteklasser	Formue	Sats
Skatteklasser 0, 1 og 2	0 - 1 200 000 kr	0,00 %
	1 200 000 kr og over	0,15 %

Tabell 1.2: Formuesskatt til staten (Skatteetaten, 2015).

Skattepliktig formue skal i følge § 4-1 i Skatteloven "*fastsettes til omsetningsverdi per 1.januar i ligningsåret av skatteyterens eiendeler med økonomisk verdi, med fradrag for gjeld som skatteyteren hefter for*". Dersom skatteyter har formue i flere kommuner, skal gjelden trekkes fra forholdsmessig etter størrelsen på bruttoformuen i den enkelte kommune, jf. sktl. § 4-30 (1) (Skatteloven, 2015) .

Fast eiendom skal verdsettes etter reglene i sktl. § 4-10. Verdien av boligeiendom regnes ut ved å finne produktet av boligens areal og en kvadratmetersats. Sistnevnte er en prosentsats fastsatt av Skattedirektoratet på grunnlag av boligtype, byggeår, areal og geografisk beliggenhet. Prosentandelen er 25 for primærbolig og 70 for sekundærbolig, jf. sktl. § 4-10 (2). Verdien av næringseiendom kan fastsettes på grunnlag av beregnet utleieverdi ved bruk av differensierte kvadratmetersatser. Næringseiendommens verdi settes til 70 % av beregnet utleieverdi, jf. sktl. § 4-10 (4) (Skatteloven, 2015).

Dersom verdien av primærbolig og fritidsbolig overstiger 30 % av eiendommens dokumenterte omsetningsverdi, kan skatteyter kreve å få satt den ned. Tilsvarende tall for sekundærbolig og næringseiendom er 84 %. Verdien av fast eiendom kan settes lavere enn omsetningsverdi, jf. sktl. § 4-10 (1). Skatteyter kan unntas fra formueskatt på kontanter o.l. for inntil 3000 kroner, samt privat innbo og løsøre for inntil 100 000 kroner. Unntaket er motorkjøretøy, campingvogn og lystfartøy, jf. sktl. § 4-20 (1) (Skatteloven, 2015).

Siden formuesskatt og eiendomsskatt faller på delvis samme grunnlag, vil det oppstå en dobbeltbeskatning i kommuner hvor det er innført eiendomsskatt. Forskjellen mellom disse to skattene er at eiendomsskatten er en bruttoskatt på et bestemt objekt, mens formuesskatten tar utgangspunkt i nettoformuen din. Verdien av eiendom blir dermed bare ett av mange formuesobjekter som summeres før gjelden trekkes fra (NOU 1996:20, s. 41).

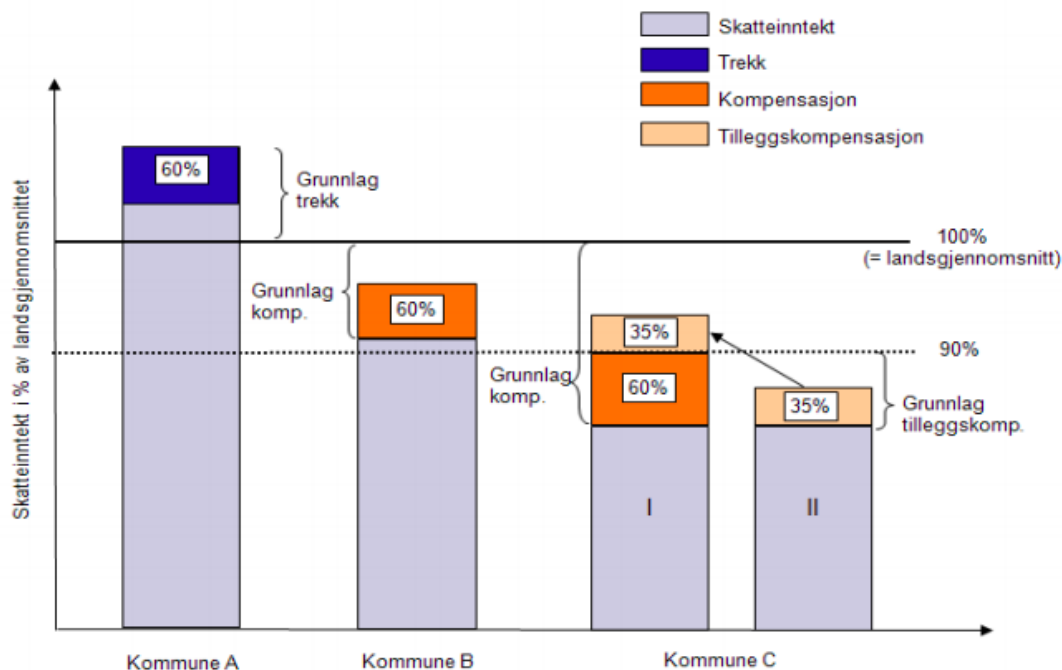
1.4 Inntektsoverføringssystemet

Norge har et inntektssystem som skal utjevne forskjeller mellom norske kommuner. Utjevningen skjer gjennom ordninger på både inntekts- og utgiftssiden. Gjennom utgiftsutjevningen justeres overføringene for strukturelle forskjeller i kostnader, knyttet til for eksempel demografiske, geografiske og sosiale faktorer. I tillegg til at kommunen kompenseres for forskjeller i inntekter og utgifter, inneholder inntektssystemet tilskudd som er begrunnet med regionalpolitiske mål. Dette omfatter Nord-Norge- og Namdals-tilskudd, småkommunetilskudd, distriktstilskudd Sør-Norge og storbytilskudd (NOU 2015:1, ss. 317-318). Vi vil videre i utredningen kun fokusere på inntektsutjevningen da vi anser dette som den mest relevante delen av inntektsoverføringssystemet knyttet til eiendomsskatt. Dette er fordi eiendomsskatten er en inntekt til kommunen. Størrelsen på eiendomsskatteinntektene vil

dermed påvirke mengden inntektsutjevnerende tilskudd en kommune får og vil bestemme det totale inntektsnivået til kommunen.

Det er store forskjeller i skatteinntekter mellom ulike kommuner og fylkeskommuner. Dette utjevnes delvis ved at staten fordeler skatteinntekter mellom skattersterke og skattesvake kommuner og fylkeskommuner. Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i skatteinntekter per innbygger. Innbyggertallet som benyttes i beregningene er innbyggere per 1. januar i budsjettåret, både for kommunene og fylkeskommunene (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, ss. 1-3). Videre vil vi fokusere på hvordan dette inntektssystemet fungerer for kommunene da det er kommunenes økonomi som er fokuset i denne utredningen.

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skatteyttere og naturressursskatt fra kraftforetak. Kommunene har en symmetrisk inntektsutjevning. Dette innebærer at referansenivået er satt til 100 % av landsgjennomsnittet, og at trekk- og kompensasjonsgraden er lik. En kommune med skatteinntekter under referansepunktet (landsgjennomsnittet) vil få kompensasjon fra staten for deler av differansen mellom referansepunktet og egne skatteinntekter. Kommuner med skatteinntekter over referansepunktet vil tilsvarende bli trukket for deler av skatteinntektene som overgår referansepunktet. Dagens system med satser er illustrert i figur 1.3.



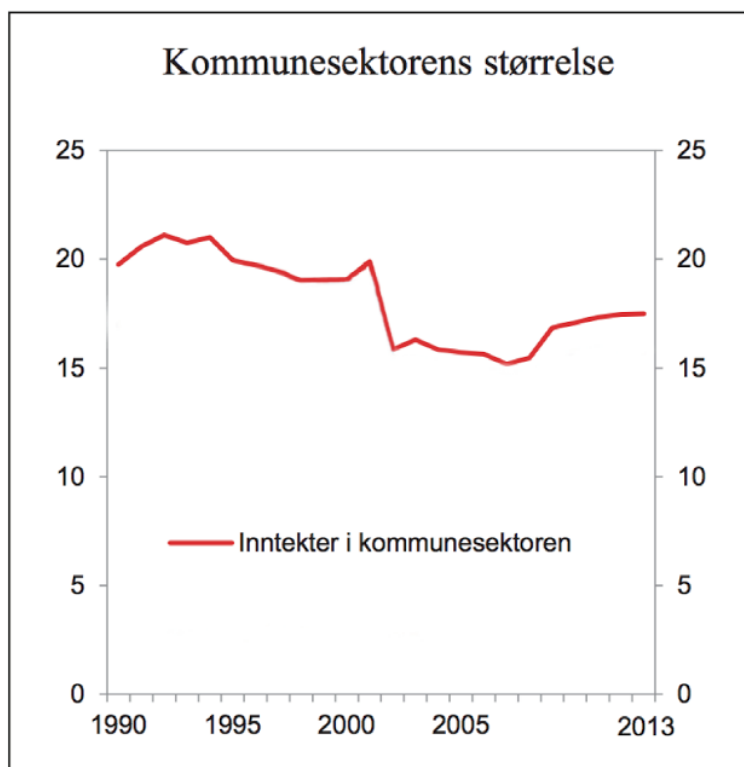
Figur 1.3: Inntektsoverføringssystemet (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, s. 2).

Grunnet symmetrisk inntektsutjevning har Norge som nevnt samme trekk- og kompensasjonsgrad. I 2014 var disse på 60 % (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, ss. 1-2).

Kommuner med skatteinntekter lavere enn 90 % av landsgjennomsnittet mottar også en tilleggskompensasjon. Disse mottar ytterligere 35 % av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet. Denne tilleggskompensasjonen finansieres ved at hver kommune trekkes med et likt beløp per innbygger. Dette er illustrert ved kommune C i figuren ovenfor. På grunn av denne ordningen vil ikke alle kommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet motta kompensasjon fra inntektsutjevningen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2014, ss. 1-2). Dette kan illustreres ved et eksempel med to kommuner. Kommune D har skatteinntekter under landsgjennomsnittet, men over 90 % av landsgjennomsnittet. Vi antar at Kommune D mottar en kompensasjon for dette lik 1 000 kroner. Kommune E har skatteinntekter lavere enn 90 % av landsgjennomsnittet, og mottar dermed tilleggskompensasjon fra alle andre kommuner. Vi antar for enkelhets skyld at tilleggskompensasjonen på 35 % av differansen mellom

Kommune E sine skatteinntekter og 90 % av landsgjennomsnittet er 1 krone per innbygger. Dersom innbyggertallet i kommune D er 1 000, vil kommunen grunnet inntektsutjevningssystemet måtte betale 1 000 kroner til kommune E. Siden kommune D mottar 1 000 kroner i kompensasjon og må betale 1 000 kroner i tilleggskompensasjon til kommune E, blir netto inntektsutjevning for kommune D lik 0 kroner.

I dag er kommunene i Norge helt avhengige av disse tilskuddene fra staten da kommunene får inn lite inntekter selv, som illustrert i figur 1.4.



Figur 1.4: Kommunesektorens størrelse (NOU 2015:1, s. 313).

Vi ser fra figur 1.4 at kommunesektoren fikk inn om lag 18 % selv i 2013, mens den resterende andelen da kommer fra staten. Den eneste skatten som tilfaller kommunesektoren i sin helhet i dag er den frivillige eiendomsskatten. De norske kommunene trenger derfor inntektene fra staten for å finansiere kommunale tjenester.

Eiendomsskatt medregnes ikke i grunnlaget for fordelingen av inntektsutjevnerende tilskudd. Nivået på eiendomsskatten vil dermed ikke ha direkte innvirkning på en kommunes

rammetilskudd fra staten. Imidlertid vil den kunne ha en indirekte effekt på rammetilskuddene til kommunen gjennom økt total kommunal inntekt. Staten fastsetter rammer for kommunesektorens inntekter. Denne rammen omfatter skatteinntekter (herunder eiendomsskatteinntekter), overføringer fra staten, gebyrer med videre. Vekst i en av komponentene, for eksempel eiendomsskatteinntekter, vil innenfor en gitt ramme føre til en reduksjon i en av de andre komponentene, for eksempel rammetilskudd fra staten (NOU 1996:20, s. 77).

Kapittel 2

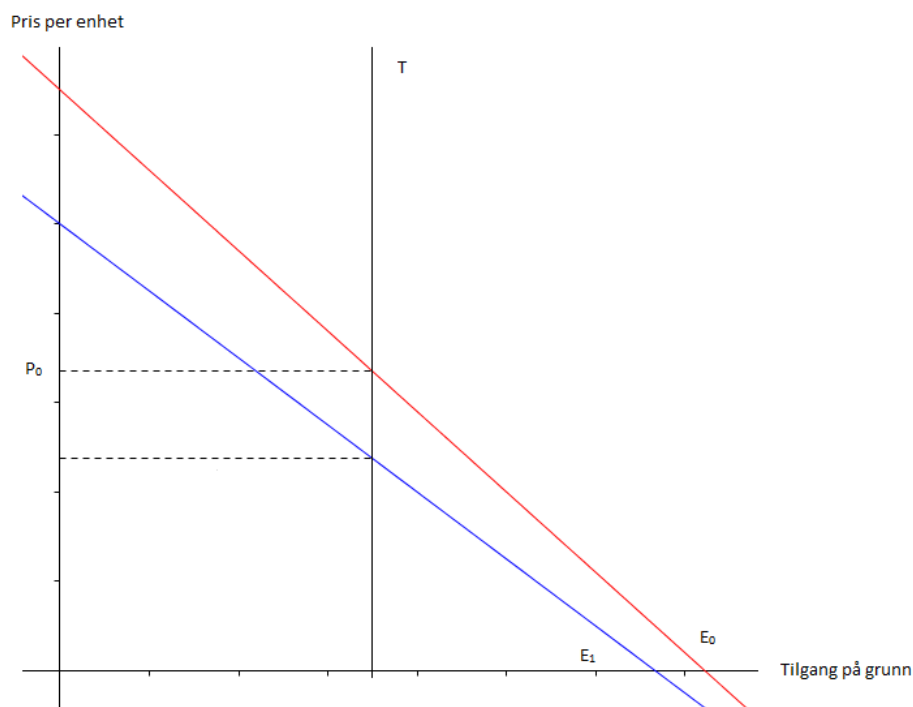
Det er faglig uenighet blant økonomer omkring hvem som egentlig betaler eiendomsskatten. I hovedsak har det utviklet seg tre syn; "det tradisjonelle synet", "det nye synet" og "brukeravgiftssynet". Delkapittel 2.1 vil ta for seg "det tradisjonelle synet" og hvordan en eiendomsskatt vil påvirke tilbud og etterspørsel av grunn og bygg. Vi vil til slutt i delkapittel 2.1 se på fordelingspolitiske konsekvenser av en eiendomsskatt. I delkapittel 2.2 vil vi se nærmere på "det nye synet", mens "brukeravgiftssynet" presenteres i delkapittel 2.3.

2.1 Det tradisjonelle synet

"Det tradisjonelle synet" forutsetter at eiendomsskatten er en indirekte skatt på grunn og bygg (NOU 1996:20, s. 143). I utredningen vår har vi valgt å presentere effekten på grunn og bygg separat, da eiendomsskatten vil ha ulik effekt på de to. For å analysere eiendomsskattens insidens vil vi bruke en partiell likevektsmodell. I en slik modell studeres kun markedet hvor skatten innføres, og effekten på andre markeder ignoreres (Rosen, 2005, s. 278). Dette blir ansett som den største svakheten med "det tradisjonelle synet".

2.1.1 Skatt på grunn

Antagelsen bak "det tradisjonelle synet" er at tilgangen på grunn er konstant. Dette kan være fordi ny grunn ikke kan utvinnes på grunn av jordvernet eller at all grunn allerede er utnyttet til byggeformål. Denne forutsetningen vil ikke alltid være holdbar, men det har vist seg at den ofte vil være en god tilnærming til virkeligheten (NOU 1996:20, s. 143). Effektene av en eiendomsskatt på grunn kan illustreres ved figur 2.1.



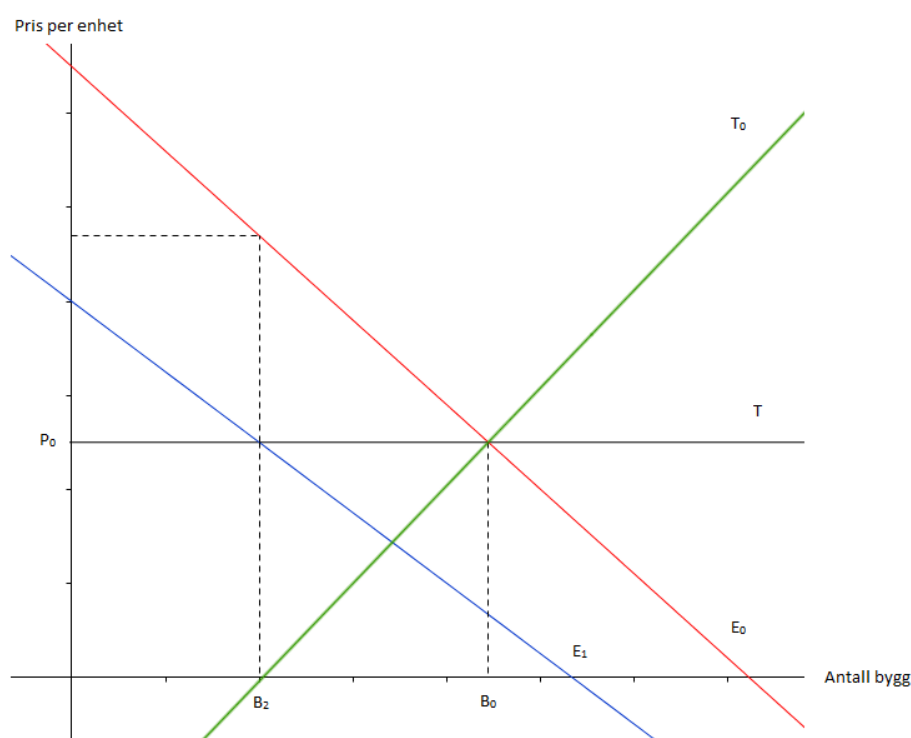
Figur 2.1: Skatt på grunn (NOU 1996:20, s. 145).

Konstant tilgang på grunn vil gi en vertikal tilbudskurve T , som illustrert i figur 2.1. I en slik situasjon vil grunneieren måtte betale hele skatten. Før skatten innføres kan likevektsprisen P_0 finnes ved å se på skjæringspunktet mellom etterspørselen etter grunn og tilbudet av grunn. Etter at det legges en skatt på grunn, vil etterspørselskurven E_0 falle til E_1 og prisen grunneieren mottar blir følgelig lavere. Siden prisen P_0 reduseres med et beløp lik skatteforpliktelsen, er det grunneier som må bære hele skattebyrden (Rosen, 2005, s. 523) (NOU 1996:20, ss. 143-145).

Eiendomsskatten på grunn vil i de aller fleste tilfeller kunne omtales som en engangsskatt. Dette er fordi eventuelle kjøpere forutsettes å opptre rasjonelt og ta nåverdien av fremtidige skattebetalinger med i betraktning når kjøpsbeslutninger tas. Kjøperne vil da ikke være villige til å betale like mye for å kjøpe eiendommen som i et tilfelle uten eiendomsskatt. Dette innebærer at det i prinsippet kun er den som eier jordstykket på det tidspunktet skatten innføres som må betale den (Rosen, 2005, s. 523) (NOU 1996:20, ss. 143-145).

2.1.2 Skatt på bygg

"Det tradisjonelle synet" antar at tilgangen på bygninger er variabelt. Dette innebærer at det finnes arealer som ikke er utbygd eller at det er mulig å bygge på eksisterende bygg. For å forstå hvem som betaler skatten i markedet for bygg, må det nasjonale kapitalmarkedet studeres nærmere. På lang sikt må investeringer i eiendom gi samme avkastning som ved andre investeringer, ellers vil ingen investere i eiendom. Investorene krever dermed en minsteavkastning. Avkastningen, eller prisen, i markedet for bygg vil dermed være horisontal på lang sikt (Rosen, 2005, s. 524) (NOU 1996:20, s. 145). Effektene av en eiendomsskatt på bygg kan illustreres ved figur 2.2.



Figur 2.2: Skatt på bygg (NOU 1996:20, s. 145).

Før skatten innføres, er etterspørselen etter bygg illustrert ved etterspørselskurven E_0 . Antall bygg B_0 kan da finnes fra skjæringspunktet mellom E_0 og den horisontale tilbudskurven T . Etter innføringen av en skatt på bygg, vil etterspørselskurven vris og flyttes ned, illustrert ved E_1 . Etterspørselskurven faller fordi investeringer i bygg blir mindre lønnsomme. Dette fører til at det oppstår et nytt skjæringspunkt med lavere antall bygg i markedet og det blir høy konkurranse om de eksisterende byggene. Som følge av den økte konkurransen, vil prisen på utleieboliger øke. På kort sikt vil tilbudet av bygg variere med prisen, illustrert ved

tilbudskurven T_0 . Skatten vil da i første omgang falle på eierne av bygg og redusere avkastningen til disse (NOU 1996:20, s. 145).

På lang sikt blir tilbudskurven horisontal og dermed perfekt elastisk. Dette er fordi investeringer i bygg må gi markedsavkastning på lang sikt, ellers vil ikke byggesektoren få tilført kapital. Tilbyderne av bygg vil dermed få samme pris P_0 som før skatten. Dette innebærer at skatten i sin helhet overveltes på brukerne av bygg. I praksis veltes eiendomsskatten over på brukerne av bygg enten gjennom økt leie eller gjennom mangel på investeringer i eller renovasjon av bygg. I det siste tilfellet vil brukerne som regel betale samme husleie, men ettersom bygningene forringer i verdi og ikke vedlikeholdes vil det ikke lenger være samsvar mellom kvalitet og kostnad (NOU 1996:20, s. 145).

2.1.3 Fordelingspolitikk

De fordelingsmessige konsekvensene av eiendomsskatten avhenger av andelen skatt fattige betaler i forhold til rike. I et progressivt skattesystem vil rike betale en større andel av sin inntekt i skatt enn fattige. Gjennomsnittsskatten stiger dermed med inntekten, og fører til en omfordeling av inntekt fra rike til fattige. Et regressivt skattesystem vil ha motsatt effekt, ved at fattige betaler en større andel av sin inntekt i skatt enn rike. Et nøytralt skattesystem innebærer at alle betaler en like stor andel av sin inntekt i skatt (NOU 1996:20, s. 146).

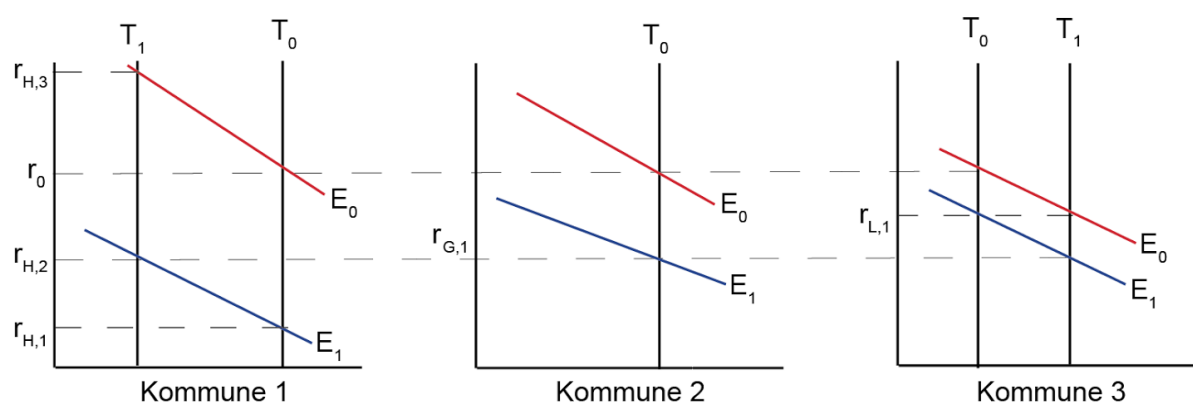
Andersen, Hagen og Sannarnes (1993) har gjennomført empiriske undersøkelser på skattlegging av grunn i Norge, og finner at eiendomsskatten på grunn er progressiv (Andersen, Hagen, & Sannarnes, 1993, ss. 1-21). Fordelingseffekten av eiendomsskatt på boliger er imidlertid usikker. Valg av inntektsbegrep vil avgjøre hvorvidt skatten er nøytral eller regressiv. Ved bruk av årlig inntekt¹ som inntektsgrunnlag, er konklusjonen at eiendomsskatten på bolig er regressiv. Andre økonomer har brukt gjennomsnittsinntekt eller normalinntekt for en husholdning som inntektsgrunnlag. Begrunnelsen for dette er at årlige svingninger i inntekt ikke burde påvirke analysen av fordelingsegenskaper til eiendomsskatten da kjøp av bolig er en langsiktig investering. Bruk av normalinntekt som inntektsgrunnlag gir at eiendomsskatten ikke har noen fordelingseffekt og skattesystemet er

¹ Rosen (2005) presiserer ikke om det er brutto eller netto årlig inntekt.

dermed nøytralt (Rosen, 2005, s. 525).

2.2 Det nye synet

"Det nye synet" bruker en generell likevektsmodell for å analysere virkningene av en eiendomsskatt. En slik modell tar hensyn til effekten på alle markeder ved å innføre eiendomsskatt, noe som er en fordel når det innføres en skatt på en sektor på størrelse med eiendomsmarkedet (Rosen, 2005, s. 292). Innenfor dette synet blir eiendomsskatten klassifisert som en generell formuesskatt, hvor noen eiendeler skattlegges over gjennomsnittet og andre under. Effekten av eiendomsskatt kan i følge "det nye synet" illustreres ved figur 2.3.



Figur 2.3: Det nye synet (NOU 1996:20, s. 147).

På lang sikt antas det at et lands kapital og grunn er konstant og fullt ut mobil. Vi antar i tillegg at det kun er tre kommuner i landet, og at hver av disse har ulik etterspørsel etter kommunale tjenester. Kommune 1 har høy etterspørsel, kommune 2 har gjennomsnittlig etterspørsel og kommune 3 har lav etterspørsel. For å få frem effekten på investeringer av å ilegge en eiendomsskatt i alle de tre kommunene, forutsettes det at husholdningene kan flytte fritt mellom kommunene (NOU 1996:20, ss. 146-147) (Wassmer, 1993, s. 137).

I kommune 1 er etterspørselen etter kommunale tjenester 50 % høyere enn i kommune 2, mens den er 50 % lavere i kommune 3. Eiendomsskatten som innføres i kommune 2 kalles

for enkelhets skyld gjennomsnittsskatten. Kommune 1 vil følgelig ha en eiendomsskatt som er 50 % høyere enn gjennomsnittsskatten for å finansiere de offentlige tjenestene, og i kommune 3 vil den være 50 % lavere. I alle tre kommuner vil etterspørselen etter eiendom falle som følge av skatten. Fallet vil være størst i kommune 1. Dette fører til en reduksjon i avkastningen på eiendom i alle kommunene. På kort sikt vil denne reduksjonen føre til forskjeller i avkastning mellom de tre kommunene, hvor avkastningen er lavest i kommune 1 og høyest i kommune 3. Den negative forskjellen mellom $r_{H,1}$ og $r_{G,1}$ kalles vareskatteeffekten, og skyldes den høye eiendomsskatten kommune 1 må ha. Kommunen med lav etterspørsel vil få en avkastning lik $r_{L,1}$. Dette fallet utgjøres av profittskatteeffekten og vareskatteeffekten. Den siste effekten er positiv fordi avkastningen faller mindre enn gjennomsnittlig, og er gitt ved differansen mellom $r_{L,1}$ og $r_{G,1}$. Disse forskjellene vil gi insentiver til å flytte kapital mellom kommunene, og dermed oppstår det et skift i tilbudskurvene. På lang sikt ender vi derfor i en situasjon hvor tilbudet av skattbar eiendom er høyest i kommune 3, og hvor avkastningen er den samme i alle tre kommuner (NOU 1996:20, s. 147) (Wassmer, 1993, ss. 138-139).

Bo- og leiekostnadene vil nå være $r_{H,3}$ i kommune 1 og $r_{L,1}$ i kommune 3. Dersom husholdningene hadde vært helt mobile, ville slike forskjeller i brukerkostnader kunnet føre til flytting mellom kommunene. På lang sikt vil dermed disse kostnadene jevnnes ut. Lønnsomheten av dette avhenger av i hvor stor grad økte brukerkostnader kompenseres av økt tjenestetilbud. Imidlertid er det ikke en virkelighetsnær antakelse at alle husholdninger er mobile. Noen husholdninger vil ha sterke preferanser for et godt kommunalt tilbud og ønsker ikke å ofre dette til fordel for lavere bo- og leiekostnader. I tillegg er det naturlig å anta at flyttekostnadene for noen grupper vil være høye grunnet sterke bånd til nærmiljøet. For bedrifter kan flyttekostnadene være noe lavere, men heller ikke disse vil være fullt ut mobile. Hvor bedrifter velger å etablere seg avhenger blant annet av tilgang på kvalifisert arbeidskraft og behovet for markedsnærhet (NOU 1996:20, s. 148) (Wassmer, 1993, s. 139).

"Det nye synet" tilsier at en eiendomsskatt vil bli båret av både tilbydere og etterspørrere av eiendom. Hvem som bærer den største byrden avhenger av markedsforholdene, slik som mobilitet, tilgang på arbeidskraft og skattenivå i andre kommuner.

Dette synet innebærer at ulik kommunal skattlegging av eiendom kan medføre flytting mellom kommuner. På grunn av dette kan skattekonkurranse oppstå. Skattekonkurranse i kommuner oppstår når kommuner konkurrerer om å tiltrekke seg mobile bedrifter, næringer og individer, slik at skatten på mobile skattegrunnlag bys ned (NOU 2006:4, s. 30). Det er ulike meninger omkring hvorvidt skattekonkurranse er positivt eller negativt for den kommunale økonomien. I delkapittel 5.3 vil vi se nærmere på denne problemstillingen.

2.2.2 Andre effektivitets- og fordelingsaspekter

En eiendomsskatt som kun faller på bygg og grunn vil være en fordel i en åpen økonomi. Skattebasen i en åpen økonomi vil være mer skatteelastisk fordi det er enkelt å flytte produksjonsfaktorer mellom land. Dette fører til en økning i kostnadene ved beskatning. De samfunnsøkonomiske kostnadene kan reduseres dersom skatten legges på mer immobile grunnlag, slik som bygg og grunn. Investering i eiendom blir diskriminert i forhold til andre investeringer, men siden samlet tilgang på eiendom er konstant på mellomlang sikt vil det være en mindre grad av skattetilpasninger. Dette vil føre til et lavere effektivitetstap sammenlignet med en generell formuesskatt (NOU 1996:20, s. 150).

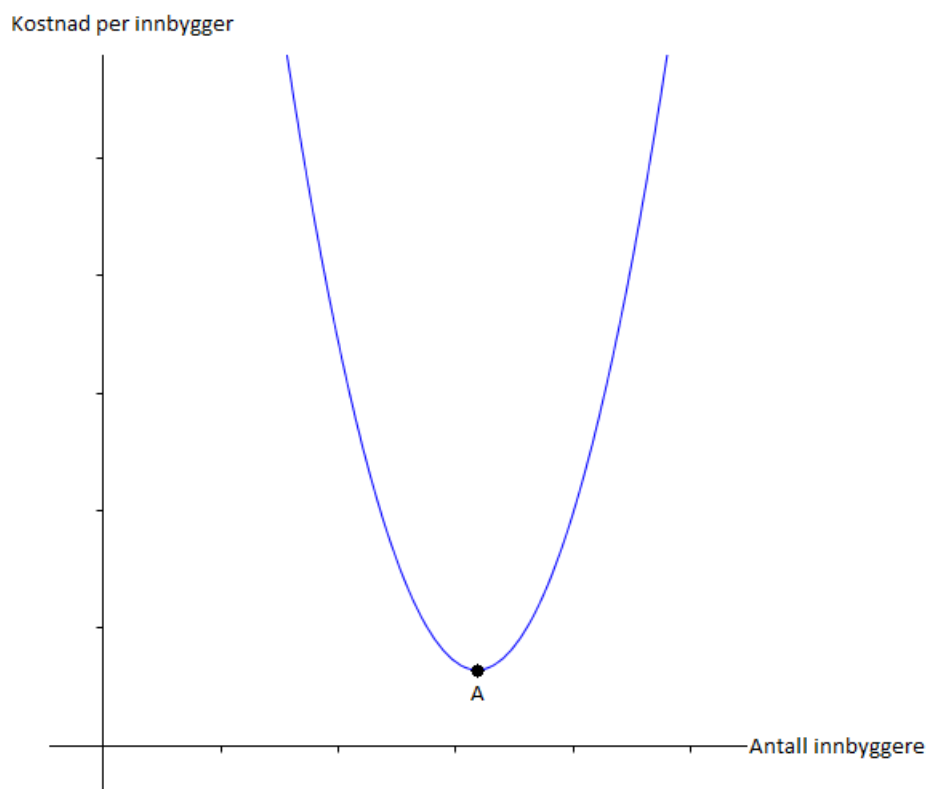
2.3 Brukeravgiftssynet

"Brukeravgiftssynet" tar utgangspunkt i Tiebout (1956), og ser på eiendomsskatten som en pris knyttet til kommunale tjenester. Med dette som bakgrunn blir det dermed irrelevant å diskutere eiendomsskattens insidens. Eiendomsskatten blir altså en frivillig avgift på kommunale tjenester. "Brukeravgiftssynet" innebærer derfor at det ikke blir noe effektivitetstap da skatten kun er en markedspris på lik linje med prisen som betales for andre varer og tjenester (NOU 1996:20, s. 150) (Rosen, 2005, s. 527).

Tiebout-hypotesen sier at konkurranse mellom ulike samfunn sørger for at tilbudet av kommunale tjenester er effektivt, på samme måte som konkurranse mellom bedrifter sørger for effektivitet i tilbudet av private goder (Stiglitz, 2000, s. 737).

Tiebout beskriver hvordan husholdninger velger bosted basert på tilbudet av kommunale tjenester. Det ligger en rekke forutsetninger bak denne modellen. Konsumentene antas å være fullt ut mobile og ha full informasjon om tjenestetilbudet i en kommune. Tjenestetilbudet

finansieres av en koppskatt, som er en personskatt der hvert skattepliktig individ betaler det samme beløpet. I tillegg forutsettes det at det finnes mange kommuner konsumentene kan velge mellom og at det ikke er restriksjoner på arbeidsplasser. Videre antas det at tjenestetilbudet i en kommune ikke kommer til nytte for nabokommunene, og at det finnes et optimalt nivå på antall innbyggere i en kommune. Hver kommune vil prøve å tiltrekke husholdninger frem til det optimale nivået og deretter holde en konstant befolkning. Dette kan illustreres ved en U-formet kostnadskurve per capita (Tiebout, 1956, s. 419).



Figur 2.4: U-formet kostnadskurve.

Utifra figur 2.4 kan vi se at en kommune vil ønske tilflytning frem til punkt A, altså på den synkende delen av kostnadskurven. Punktet A angir dermed det optimale innbyggertall i den gitte kommune. Før punktet A vil koppskatten gi høyere inntekter enn kostnader per ekstra innbygger. Inntektene i kommunen blir dermed større enn kostandene for hver ekstra innbygger. Etter punktet A vil hver ekstra innbygger føre med seg høyere kostnader enn inntekter fra koppskatten. Nettoresultat for kommunen blir dermed negativt og kommunen vil ikke ønske mer tilflytning. Tiebout antok også at befolkningsmengden kunne begrenses etter

at man har nådd kostnadsoptimum, slik at befolkningsstørrelsen vil være kostnadseffektiv. Dette kan for eksempel reguleres ved kommunale reguleringsplaner (NOU 1996:20, s. 151).

I følge Tiebouts resonnement vil koppskatten hver husholdning betaler være lik produksjonskostnaden for kommunale tjenester, dersom myndighetene kan begrense innflytning. På bakgrunn av dette kan koppskatten anses som en brukeravgift for kommunale tjenester. Modellen tilsier at husholdningene og bedriftene vil fordele seg i kommunene etter betalingsviljen for disse tjenestene. Flertallet i den enkelte kommune vil dermed ha relativt like preferanser for kommunale tjenester (NOU 1996:20, s. 151).

Problemet med koppskatten er at den har kontroversielle fordelingsvirkninger og det er derfor ikke realistisk at en kommune vil innføre denne for finansieringsformål. Eiendomsskatten er et alternativ, men problemet med eiendomsskatten er at den har en prisvridende effekt som ikke finnes hos koppskatten. Eiendomsskatten vil dermed påvirke husholdningenes atferd. Innføring av en eiendomsskatt vil bære med seg et gratispassasjerproblem, noe som vil forhindre den i å fungere som en brukeravgift. Et gratispassasjerproblem kan oppstå dersom enkelte innbyggere tar i bruk ulike kommunale tjenester, men ikke betaler eller betaler mindre enn gjennomsnittet for disse tjenestene (NOU 1996:20, s. 151).

Hamilton (1975) finner at eiendomsskatten kun kan fungere som en brukeravgift dersom to forutsetninger er oppfylt. Den første forutsetningen er at tilbudet av bygg i hver kommune er uelastisk, og den andre er at kommunen kan innføre reguleringer for normalstørrelsen på bygg i kommunen (Hamilton, 1975, ss. 13-29).

Forutsetningen om konstant tilbud av bygg innebærer at det ikke er mulig å bygge nytt fordi all grunn er utnyttet. I et slikt tilfelle vil eiendomsskatten fungere som en brukeravgift, uavhengig av størrelsen på eiendom i de ulike kommunene. Grunnen til dette er at eiendomsskatten kapitaliseres inn i husprisene (NOU 1996:20, s. 151).

Reguleringer for normalstørrelse på nybygg er nødvendig for å unngå at husholdninger bygger hus mindre enn gjennomsnittsboligen, for slik sett å betale en lavere pris enn gjennomsnittet for kommunale tjenester. Flytting til en kommune med et høyt nivå på

tjenestetilbudet vil med slike reguleringer være basert på faktisk betalingsvilje for kommunale goder, og ikke ønsket om å utnytte tilbudet. En slik forutsetning vil redusere gratispassasjerproblemet (NOU 1996:20, s. 151).

Et begrep tett knyttet til Hamiltons forutsetninger er velgerkontroll. Graden av velgerkontroll bestemmes av hvor godt samsvar det er mellom innbyggernes og politikernes preferanser. Dersom politikerne tar beslutninger som for det meste tilfredsstiller innbyggernes preferanser, er det en høy grad av velgerkontroll i kommunen. Konkurransen om velgeroppslutning kan motivere politikerne til å tilpasse sine tilbud til velgernes preferanser. Det kan dermed oppstå en høy grad av velgerkontroll i forkant av valg (NOU 2005:6, s. 232).

Oates (1969) finner at en eiendomsskatt påvirker eiendomsprisene dersom nivået på skatten overstiger verdien på det kommunale tjenestetilbudet. Han har funnet at økte kommunale tjenester bidrar til en økning i husprisene, mens en økning i eiendomsskatten vil redusere eiendomsprisene. Konklusjonen til Oates er at dersom inntektene fra eiendomsskatten brukes på kommunale tjenester, vil ikke innføringen av en slik skatt påvirke eiendomsprisene. Dette støtter deler av modellen til Tiebout som sier at husholdninger veier nivået på skatten opp mot nivået på de kommunale tjenestene (Oates, 1969, s. 968).

Kapittel 3

I dette kapittelet vil vi presentere teorien til Glaeser om effektivitetsinsentiver av en lokal eiendomsskatt. Han viser til tre ulike modeller, hvor forutsetningene varierer noe. Vi har valgt å kun se på de to første modellene fordi vi anser disse som de mest relevante i vår utredning. I tillegg vil vi kort introdusere kriteriene for en god kommunal skatt.

3.1 Effektivitetsinsentiver av en lokal eiendomsskatt

Glaeser (1996) presenterer tre ulike modeller som ser på hvilke insentiver innføringen av en eiendomsskatt gir til kommunestyret. I denne utredningen vil vi vise til to av disse modellene. Forutsetningene i modellene er at velgerne i en kommune kan innføre retningslinjer som begrenser kommunestyrets handlinger, og at kommunestyret vil maksimere skatt gitt disse retningslinjene. Glaeser antar videre at kommunestyret oppfører seg som skattemaksimerende "Leviathans". "Leviathan"-begrepet innebærer at kommunestyret opptrer utifra egeninteresse. På grunn av retningslinjene kan imidlertid velgerne påvirke kommunestyret slik at kommunestyret får de rette insentivene og dermed handler i velgernes interesse (Glaeser, 1996, ss. 93-94).

I Glaesers første modell sammenlignes effekten av en eiendomsskatt med en koppskatt. Antagelsene bak denne modellen er at skattesatsen ikke kan påvirkes av kommunestyret og at tilgangen på grunn er fast. I utgangspunktet vil både en koppskatt og en eiendomsskatt gi kommunestyret insentiver til å tilby et godt tjenestetilbud. Grunnen til dette er at et godt tjenestetilbud tiltrekker seg flere mennesker. Siden en koppskatt er et fast beløp betalt av alle innbyggere, vil flere innbyggere naturlig nok gi høyere skatteinntekter. Eiendomsskatteinntektene vil øke fordi nye innbyggere sannsynligvis vil ønske å kjøpe fast eiendom i kommunen. Inntektene øker dermed uavhengig av hvilken skatt som brukes. Imidlertid vil skatteinntektene øke mer dersom det innføres en eiendomsskatt (Glaeser, 1996, ss. 95-97). Økt etterspørsel etter eiendom som følge av et godt tjenestetilbud vil føre til økte boligpriser. Kommunen vil da få inn høyere skatteinntekter per husholdning enn tidligere. Ved en eiendomsskatt oppnår man dermed økte inntekter både gjennom tilflytting og økte boligpriser. Dette resultatet gjelder kun dersom tilbudet av grunn er uelastisk (Glaeser, 1996, s. 100).

Den andre modellen til Glaeser tar også utgangspunkt i at skattesatsen ikke kan påvirkes av kommunestyret, men modellen utvides til to perioder. Det antas for enkelhets skyld at det ikke finnes noen tjenester i periode 1. Tjenestetilbudet i periode 2 avhenger av investeringene gjort av kommunestyret i periode 1. Nivået på tjenestetilbudet settes slik at nåverdien av inntektene maksimeres, og det tas hensyn til at det nåværende kommunestyret ikke nødvendigvis blir gjenvalgt neste periode (Glaeser, 1996, s. 101). Glaeser finner at i en slik situasjon vil det være tre faktorer som gir insentiver til å investere i et godt tjenestetilbud. Den første er økte eiendomsskatteinntekter fra verdien på eiendom i dag, den andre er økte inntekter fra fremtidig eiendomsskatt og koppskatt, og den siste er ønsket om å bli gjenvalgt. Glaeser viser at dersom sannsynligheten for å bli gjenvalgt er null, vil ikke kommunestyret ha insentiver til å tenke langsiktig. Økte inntekter fra fremtidig eiendomsskatt og koppskatt, samt ønsket om å bli gjenvalgt, vil derfor ikke lenger gi insentiver til å utarbeide et godt tjenestetilbud i kommunen. Den eneste gjenværende insentiveffekten er dermed økte eiendomsskatteinntekter fra verdien på eiendom i dag. I en situasjon med usikkerhet vil dermed en eiendomsskatt fungere bedre enn en koppskatt (Glaeser, 1996, ss. 101-103).

3.2 Kriterier for en god kommunal skatt

Borge (2004) fremhever fire kriterier for en god kommunal skatt. Det første er at den betales av innbyggerne som har glede av det kommunale tilbudet. Dette innebærer for eksempel at det er innbyggerne i en kommune som betaler eiendomsskatten. Skattefundamentet til en god kommunal skatt skal også være immobilt. Da kan skattekonkurranse unngås og hindre at folk flytter mellom kommuner for å betale mindre skatt. Det tredje kriteriet er at skatteinntektene er jevnt fordelt mellom kommuner slik at store forskjeller i tjenestetilbud unngås. I Norge ønskes det at man stort sett skal ha tilgang til de samme tjenestene uansett hvor i Norge man bor og dette kriteriet er derfor viktig. Blant annet har Norge som nevnt i delkapittel 1.4 et inntektsoverføringssystem som skal prøve å utjevne disse forskjellene. Til sist finner Borge at skatten bør være konjunkturuavhengig, slik at kommunen har mulighet til å tilby et stabilt tjenestetilbud over tid (Borge, 2004, s. 18).

Kapittel 4

I dette kapittelet vil vi se på hvordan to kommuner har strukturert eiendomsskatten på forskjellige måter. Vi har valgt å se på Bergen og Trondheim fordi ordningene til disse kommunene vil gi opphav til vidt forskjellige eiendomsskatteinntekter. Begge kommunene er dessuten store bykommuner, slik at sammenligningen baserer seg på kommuner som har relativt like forutsetninger. De to første delkapitlene vil ta for seg ordningene i de to kommunene. I delkapittel 4.3 vil vi sammenligne dem gjennom et praktisk eksempel for å se hvordan ulike ordninger for eiendomsskatt kan gi opphav til forskjellige skatteinntekter. Det siste delkapittelet vil fokusere på nivået på den norske eiendomsskatten og om dette er høyt nok til å kunne finansiere de kommunale tjenestene.

4.1 Bergen kommune

Bergen er Norges nest største by etter Oslo med 271 949 innbyggere (Loodtz, 2015). Fra 2015 er det innført eiendomsskatt i hele kommunen på både næringseiendom og boliger. Bergen avskaffet eiendomsskatten på bolig i 2012, men har sett seg nødt til å gjeninnføre den grunnet utsikter til høy gjeldsvekst. Eiendomsskatteinntektene skal finansiere befolkningsveksten og et omfattende vedlikeholds- og renoveringsprosjekt av kommunale bygg (Bergen kommune, 2014, s. 10).

Eiendomsskattesatsen er 2,6 ‰ for boliger og 5 ‰ for næringseiendom i 2015. Denne fastsettes hvert år av bystyret. Skatten betales inn sammen med kommunale avgifter til kemneren tre ganger i året. Det er i budsjettet for 2015 anslått at inntektene fra eiendomsskatten vil være 536 millioner kroner på bolig og 204 millioner kroner for næringseiendommer (Bergen kommune, 2014, s. 32).

I Bergen er det også innført et bunnfradrag på bolig. For 2015 er dette bunnfradraget på 750 000 kroner per boenhet. Det er ingen bunnfradrag for næringseiendom. Eiendomsskattetaksten for bolig er satt til 80 % av formuesgrunnlaget. Formuesgrunnlaget er ligningsverdien multiplisert med fire (Målsnes, 2015).

4.2 Trondheim kommune

Trondheim er Norges tredje største by med 182 657 innbyggere (Trondheim kommune, 2014). Trondheim har i 2015 eiendomsskatt på både bolig og næringseiendom i hele kommunen. Eiendomsskatteinntektene inngår i finansieringen av de kommunale tjenestene, og det er antatt at inntektene vil være på 566 millioner kroner i 2015 (Trondheim kommune, 2014, s. 26).

I 2015 er eiendomsskattesatsen på 5,45 ‰ for både næringseiendom og bolig, og denne fastsettes hvert år av bystyret. Skatten betales inn sammen med de kommunale avgiftene fire ganger i året. Bunnfradraget per boenhet er på 500 000 kroner. For å bli godkjent som en boenhet må eiendommen ha et godkjent kjøkken, bad og toalett. Dette tilsier at det kun er boliger som kan benytte seg av bunnfradraget. På samme måte som med eiendomsskattesatsen bestemmes størrelsen på bunnfradraget årlig av bystyret (Trondheim kommune, 2015).

Ved beregning av eiendomsskatt i Trondheim benyttes en takst som skal gjenspeile 100 % av antatt markedsverdi ved fritt salg. Forrige taksering ble gjennomført i 2004. Bystyret vedtok i handlings- og økonomiplanen for 2013-2016 at det skal foretas en kontorjustering av eiendomsverdiene som inngår i skattegrunnlaget. Det ble da bestemt at fra og med 2014 skulle alle eiendomsverdier økes med 10 % (Trondheim kommune, 2013, s. 31).

4.3 Sammenligning av Bergen og Trondheim

For å sammenligne eiendomsskatteinntektene tar vi utgangspunkt i én person som eier både en bolig og en næringseiendom i hver kommune. Vi har antatt at verdien på boligen og næringseiendommen er den samme i begge kommunene slik at forskjellene fremkommer mer tydelig. Først vil vi ta for oss utregninger av eiendomsskatteinntekter i Bergen og Trondheim, og til slutt vil vi sammenligne kommunene. I disse utregningene har vi benyttet oss av satser gjeldende for 2015.

4.3.1 Bergen kommune

En bolig med ligningsverdi lik 500 000 kroner gir følgende eiendomsskatteinntekter i Bergen:

$$\text{Eiendomsskatt} = [(\text{Ligningsverdi} \times 4 \times 0,8) - \text{Bunnfradrag}] \times \text{Eiendomsskattesats}$$

$$\text{Eiendomsskatt} = [(500\,000 \text{ kr.} \times 4 \times 0,8) - 750\,000 \text{ kr.}] \times 0,0026$$

$$\text{Eiendomsskatt} = \underline{2\,210 \text{ kr.}}$$

En næringseiendom med takst på 10 millioner kroner gir følgende eiendomsskatteinntekter:

$$\text{Eiendomsskatt} = \text{Takst} \times \text{Eiendomsskattesats}$$

$$\text{Eiendomsskatt} = 10\,000\,000 \text{ kr.} \times 0,005$$

$$\text{Eiendomsskatt} = \underline{50\,000 \text{ kr.}}$$

Totale eiendomsskatteinntekter blir dermed:

$$\text{Total eiendomsskatt} = \text{Eiendomsskatt bolig} + \text{Eiendomsskatt næringseiendom}$$

$$\text{Total eiendomsskatt} = 2\,210 \text{ kr.} + 50\,000 \text{ kr.}$$

$$\text{Total eiendomsskatt} = \underline{52\,210 \text{ kr.}}$$

4.3.2 Trondheim kommune

En bolig med takst lik 4 millioner kroner gir følgende eiendomsskatteinntekter i Trondheim:

$$\text{Eiendomsskatt} = (\text{Takst} - \text{Bunnfradrag}) \times \text{Eiendomsskattesats}$$

$$\text{Eiendomsskatt} = (4\,000\,000 \text{ kr.} - 500\,000 \text{ kr.}) \times 0,00545$$

$$\text{Eiendomsskatt} = \underline{19\,075 \text{ kr.}}$$

En næringseiendom med takst lik 10 millioner kroner gir følgende eiendomsskatteinntekter:

$$\text{Eiendomsskatt} = \text{Takst} \times \text{Eiendomsskattesats}$$

$$\text{Eiendomsskatt} = 10\,000\,000 \text{ kr.} \times 0,00545$$

$$\text{Eiendomsskatt} = \underline{54\,500 \text{ kr.}}$$

Totale eiendomsskatteinntekter blir dermed:

Total eiendomsskatt = Eiendomsskatt bolig + Eiendomsskatt næringseiendom

Total eiendomsskatt = 19 075 kr. + 54 500 kr.

Total eiendomsskatt = 73 575 kr.

4.3.3 Sammenligning av eiendomsskatteinntekter i Bergen og Trondheim

Fra beregningene ovenfor ser vi at Trondheim krever inn eiendomsskatteinntekter på 73 575 kroner. Dette er 21 365 kroner høyere enn eiendomsskatteinntektene i Bergen. Forskjellen i skatteinntekter på næringseiendom er ikke stor. Dette skyldes at det ikke er store forskjeller i verdsettelse eller skattesats. Differansen på 4 500 kroner kommer av at næringseiendommer i Trondheim har en skattesats som er 0,45 % høyere enn i Bergen.

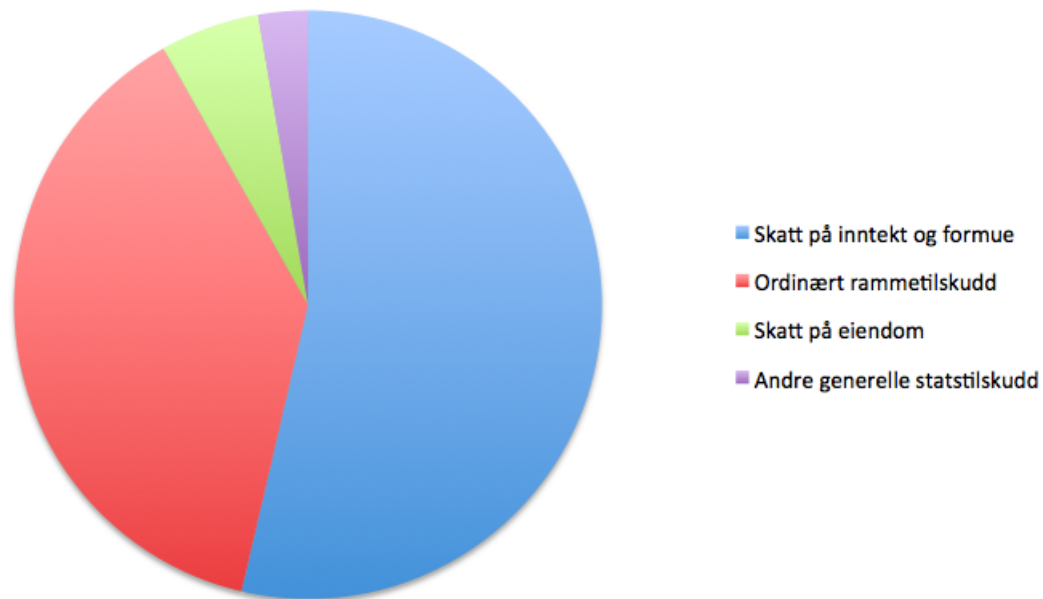
Når det gjelder skattlegging av boliger er imidlertid forskjellen relativt stor. Den store forskjellen skyldes at Bergen har et høyere bunnfradrag, at Bergen verdsetter boliger til 80 % av formuesgrunnlaget og at Bergen har en mye lavere eiendomsskattesats på bolig. I hovedsak vil differansen i eiendomsskatteinntekter på bolig mellom Bergen og Trondheim skyldes eiendomsskattesatsen. Bergen har en eiendomsskattesats som er 2,85 % lavere enn Trondheim og dette vil slå kraftig ut ved beregning av eiendomsskatteinntekter. Økning av satsen kan dermed vise seg å være det beste virkemiddelet dersom man ønsker å øke inntektene fra eiendomsskatt.

Som nevnt forventer Trondheim at eiendomsskatteinntektene i 2015 blir 566 millioner kroner, mens Bergen forventer å få samlede inntekter på 740 millioner kroner. Selv om hver enkelt innbygger i Trondheim betaler mer i eiendomsskatt enn i Bergen, er det nesten 100 000 flere skatteyttere i Bergen enn i Trondheim. Dette kan forklare hvorfor samlede eiendomsskatteinntekter forventes å bli høyere i Bergen enn i Trondheim.

4.4 Er eiendomsskatten høy nok?

Eiendomsskatten i Norge ligger på et mye lavere nivå enn i andre sammenlignbare land (NOU 2014:13, s. 284). For å illustrere hvor liten andel av totale inntekter eiendomsskatten

utgjør i Norge, kan vi se på figur 4.1, hvor inntektene til Trondheim kommune er presentert.

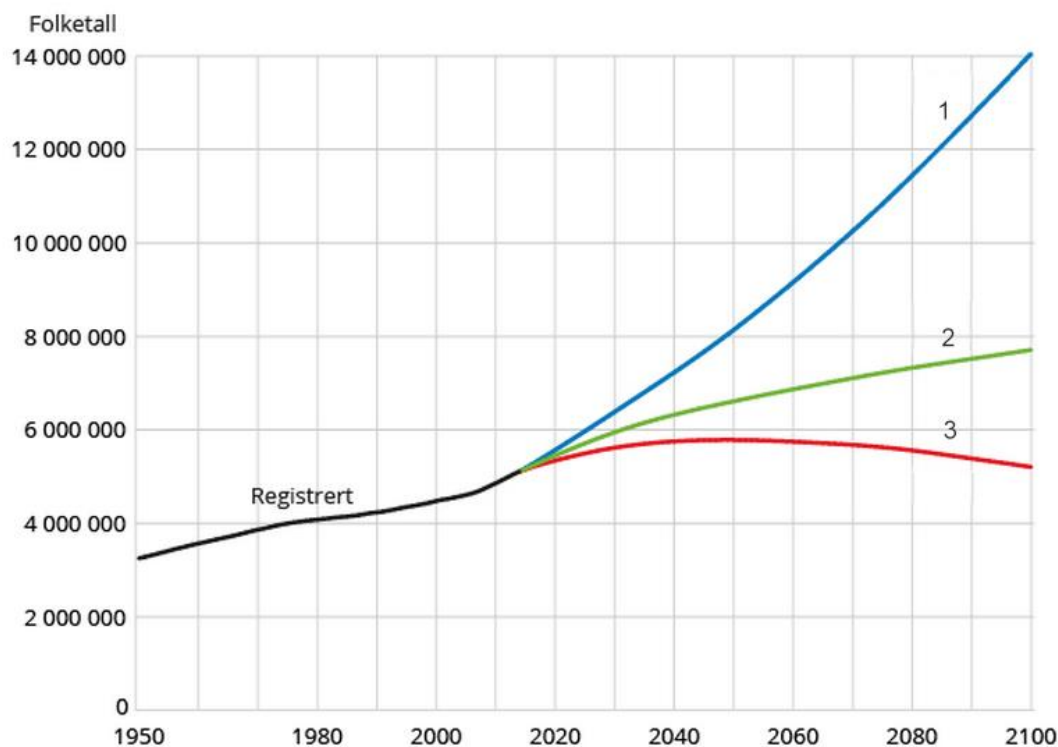


Figur 4.1: Eiendomsskatt i Trondheim kommune (Trondheim kommune, 2013, s. 46).

Vi ser fra figur 4.1 at eiendomsskatteinntektene i Trondheim, som er illustrert i grønt, utgjør en liten andel av totale inntekter, selv om Trondheim har en skattesats som er relativt tett opp mot maksimalskattesatsen. Kommunene i Norge er derfor avhengige av at staten gir kommunene nok inntekter til finansiering av kommunale tjenester. Dette går imot prinsippet om kommunal selvstyring i Norge.

I Bergen rettferdiggjøres innføringen av eiendomsskatt på bolig med behovet for finansiering av opprustning av offentlige bygg, og for å finansiere den store befolkningsveksten (Bergen kommune, 2014, s. 10). Imidlertid kan vi se fra eksempelet vårt ovenfor at en eier av en bolig til fire millioner kroner kun kommer til å betale 2 210 kroner i eiendomsskatt i den nye ordningen. På grunn av denne lave satsen er det dermed ikke sikkert at Bergen får finansiert det økende antall investeringer, i hvert fall ikke på kort sikt. Etter reglene i Eieendomsskattelova kan ikke kommunen øke satsen med mer enn 2 % årlig, så en økning til maksimalsatsen vil ta minst tre år. En slik restriksjon gjør det vanskelig å maksimere kommunale inntekter for Bergen kommune i den nærmeste fremtid.

SSB har estimert at befolkningstallet i Norge vil øke kraftig de neste 85 årene, som illustrert i figur 4.2.



Figur 4.2: Befolkningsutvikling Norge (Statistisk Sentralbyrå, 2014).

I figur 4.2, representerer graf 1 det mest optimistiske utfallet for befolkningsutviklingen, mens graf 3 representerer det mest pessimistiske. Graf 2 er det SSB anser som det mest sannsynlige utfallet og er det vi vil ta utgangspunkt i videre. SSB antar at antall innbyggere vil passere 6 millioner i 2031. Levealderen for både menn og kvinner vil øke, noe som tilsier at det vil bli flere eldre i Norge (Skogstrøm & Barstad, 2014). Dette tyder på at det ikke bare er Bergen som må regne med høyere utgifter til befolkningsveksten fremover. Arbeiderpartiet i Oslo går nå til valg i 2015 med innføring av eiendomsskatt som ett av valgløftene. Partiet mener at det økende innbyggertallet skaper behov for både flere barnehageplasser og mer ressurser til eldreomsorgen (NTB, 2015). Det er kommunen selv som har ansvaret for eldreomsorgen i kommunen og som dermed må sørge for at etterspørselen dekkes. Det er ingen garanti at kommunene vil få nok penger av staten til å dekke disse utgiftene, og derfor vil eiendomsskatten være det beste alternativet for å få økt nivået på tjenesteproduksjonen i kommunen. Dagens satser på eiendomsskatten vil sannsynligvis ikke være høye nok til å

finansiere dette økte behovet for kommunale tjenester, noe som taler for at satsene burde økes.

Nivået på eiendomsskatten i Norge er som nevnt mye lavere enn i andre sammenlignbare land. I Danmark har for eksempel kommunene kommunale eiendomsskattesatser (grundskyld) mellom 16 % og 34 % (Skatteministeriet, 2015). Norge har imidlertid et omfattende inntektsutjevningssystem, og det er dermed ikke sikkert at behovet for høye eiendomsskatteinntekter er like stort her som i andre land. Det er derimot utsikter til at dette vil kunne endre seg. Rapporten til Scheel-utvalget foreslår å senke personskatten og selskapsskatten til 20 %, noe som innebærer at den norske stat vil få inn mindre inntekter fra disse skattene (NOU 2014:13, s. 302). Dette vil igjen føre til at kommunene får et lavere rammetilskudd. For å få inn nok inntekter til å dekke kommunale tjenester kan det derfor være hensiktsmessig å øke maksimalsatsen for eiendomsskatten.

Et annet problem som oppstår som følge av lav eiendomsskattesats er skattefavoriseringen av eiendom. I tillegg til lav skattesats favoriseres investeringer i bolig gjennom lav verdsettelse i forhold til andre formuesobjekter, boligsparing for ungdom (BSU), høy terskel for skattlegging av utleieeiendommer, lav lånerente og lave krav for opptak av boliglån² (Møre EiendomsMegling, 2015). I 2005 avskaffet Bondevik II-regjeringen fordelsbeskatningen av egen bolig, noe som var et tiltak mot skattefavorisering av bolig. Bakgrunnen for dette var at fordelsbeskatningen førte til en lav og vilkårlig verdsetting av bolig. Regjeringen mente at avkastningen på bolig burde skattlegges løpende på samme måte som avkastningen på andre kapitalinvesteringer (Ot. prp. nr. 1, 2004-2005, s. 16). Likevel er det som nevnt tidligere en rekke andre faktorer som bidrar til en skattefavorisering av bolig. Det ville vært fordelaktig for den norske økonomien dersom det ble investert mer i næringer som kan bidra til vekst, sysselsetting og innovasjon i Norge (Lorch-Falch, 2015). De aller fleste anser boliginvestering som en relativt risikofri investering, men slike investeringer fremmer ikke vekst.

² Egenkapitalkravet for låneopptak er i dag 15 %.

For Norge i dag er det petroleumsnæringen som er den viktigste næringen (Olje- og energidepartementet, 2014). Likevel er det utsikter til at inntektene fra denne næringen vil falle i årene fremover og vi vil få en lavere økonomisk vekst i Norge (Haug, 2014). Det er derfor viktig at det blir investert mer i næringer som er bærekraftige og vil gjøre oss mer konkurransedyktige internasjonalt (Innovasjon Norge, 2013). For å gi insentiver til denne type investeringer, burde Norge redusere skattefavoriseringen av investering i eiendom. Et virkemiddel for å oppnå dette kan være en høyere eiendomsskattesats. Dette vil gjøre det mindre attraktivt å investere i eiendom, noe som kan bidra til å vri investeringene over til mer vekstfremmende næringer.

Fra argumentene ovenfor kan det virke som at nivået på den norske eiendomsskatten er for lavt. Inntektene er ikke høye nok til at kommunene kan finansiere kommunale tjenester, selv om mange kommuner rettferdiggjør innføringen av eiendomsskatt med dette argumentet. For at eiendomsskatteinntektene skal kunne finansiere den andelen av de kommunale tjenestene som ikke dekkes av kommunale avgifter, må dermed eiendomsskattesatsen økes. Dette blir enda viktigere dersom rammetilskuddene fra staten blir mindre. I tillegg bidrar lav eiendomsskattesats til favorisering av boliginvesteringer. Det nye målet til finansminister Siv Jensen og Finansdepartementet om å dempe boliglånsveksten for å redusere investeringer i bolig tyder på at en slik skattefavorisering av bolig ikke er ønskelig (Takla & Haug, 2015).

Kapittel 5

For å vurdere hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig, obligatorisk eller frivillig kommunal har vi gjort en rekke antakelser angående hvordan de ulike ordningene vil se ut. Dersom ordningen med frivillig kommunal eiendomsskatt videreføres, antar vi at rammeverket for denne være slik det ble beskrevet i delkapittel 1.2.

En overgang til en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil bringe med seg flere endringer. Vi antar at staten vil sette en uniform skattesats i alle kommuner og utforme et felles takstregime over hele landet. Dette vil kunne gi et forenklet system i forhold til i dag. I tillegg ser vi for oss at kommunen fortsatt står for innkrevingen og at det er kommunen som sitter igjen med alle inntektene fra eiendomsskatten.

Dersom eiendomsskatten blir statlig, er det rimelig å anta at denne vil kreves inn sammen med inntekts- og formuesskatten. Kommunen har da ikke noe ansvar lenger for innkreving eller verdsetting av eiendom. Verdsettelsen vil skje på bakgrunn av allerede registrert informasjon av Statistisk Sentralbyrå om eiendommen. Omtakseringen vil skje hvert tiende år, slik ordningen er i dag. På samme måte som ved en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil skattesatsen forbli den samme i alle kommuner. For å ivareta eiendomsskatten som en inntektskilde til kommunene, antar vi at skatteinntektene deles mellom stat og kommune. Fordelingen ut til kommunene vil gjøres etter fordelingsnøkler, som for eksempel innbyggertall. Enkelte økonomer har uttalt at en statlig eiendomsskatt burde inneholde et høyere bunnfradrag for å beskytte eiere med lav verdi på boligen (Tjernshaugen & Glomnes, 2014). Vi antar dermed at det kommer til å bli innført et relativt høyt bunnfradrag ved en overgang til statlig eiendomsskatt.

Videre i dette kapittelet vil vi se på sju ulike aspekter som vil ha en innvirkning på hvordan eiendomsskatten burde utformes. Temaene vi vil utforske nærmere er velgerkontroll, effektivitet, skattekonkurranse, internasjonale hensyn, fordelingspolitiske hensyn, formuesskatt og andre hensyn.

5.1 Velgerkontroll

I dette delkapittelet vil vi drøfte hva slags betydning velgerkontrollen vil ha for eiendomsskatteordningen i Norge. Som nevnt i delkapittel 2.3 er velgerkontroll definert som graden av samsvar mellom innbyggernes og politikernes preferanser. Valget mellom statlig eller kommunal eiendomsskatt vil påvirke nivået på velgerkontrollen, men nivået på velgerkontrollen vil også ha en innvirkning på hvilken type eiendomsskatt som vil være mest hensiktsmessig. Dette aspektet ved vurderingen av en kommunal eller statlig skatt er derfor viktig.

Nivået på velgerkontrollen vil kunne påvirke hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig eller kommunal. Dersom det er godt samsvar mellom preferansene til innbyggerne i kommunen og tjenestetilbudet, vil en kommunal skatt være mer hensiktsmessig. Dette tyder på at kommunestyret tar hensyn til velgernes ønsker når styret tar beslutninger og dette vil skape et tilfredsstillende tjenestetilbud for de fleste innbyggere. En statlig eiendomsskatt vil kunne legge begrensninger på kommunens muligheter til å tilpasse seg beboernes ønsker. Norge kan da ende opp i en situasjon hvor noen kommuner får mer midler enn nødvendig, mens andre får mindre.

Borge (2004) finner at eiendomsskatten som en kommunal skatt kan bidra til bedre velgerkontroll. Dette er fordi innbyggerne får en konkret regning på skatten, i motsetning til andre skatter som trekkes direkte av lønnen (Borge, 2004, s. 20). Eiendomsskatten blir dermed mer synlig for skatteyterne, noe som gir en bedre oversikt over mengden skatt som betales og dermed hvilke kommunale tjenester som burde komme som en følge av dette. I en slik situasjon kan det bli vanskeligere for kommunepolitikere å "holde unna" penger eller bruke dem på andre områder enn det velgerne ønsker. En statlig skatt vil ikke i like stor grad kunne kontrolleres av velgerne. Dette kan føre til at det blir en dårligere tilpasning mellom velgernes preferanser og de kommunale tjenestene. I hyttekommuner med en overvekt av eiere som ikke er bosatt i kommunen, vil ikke dette argumentet stå like sterkt. Dette kommer vi tilbake til senere i delkapittelet.

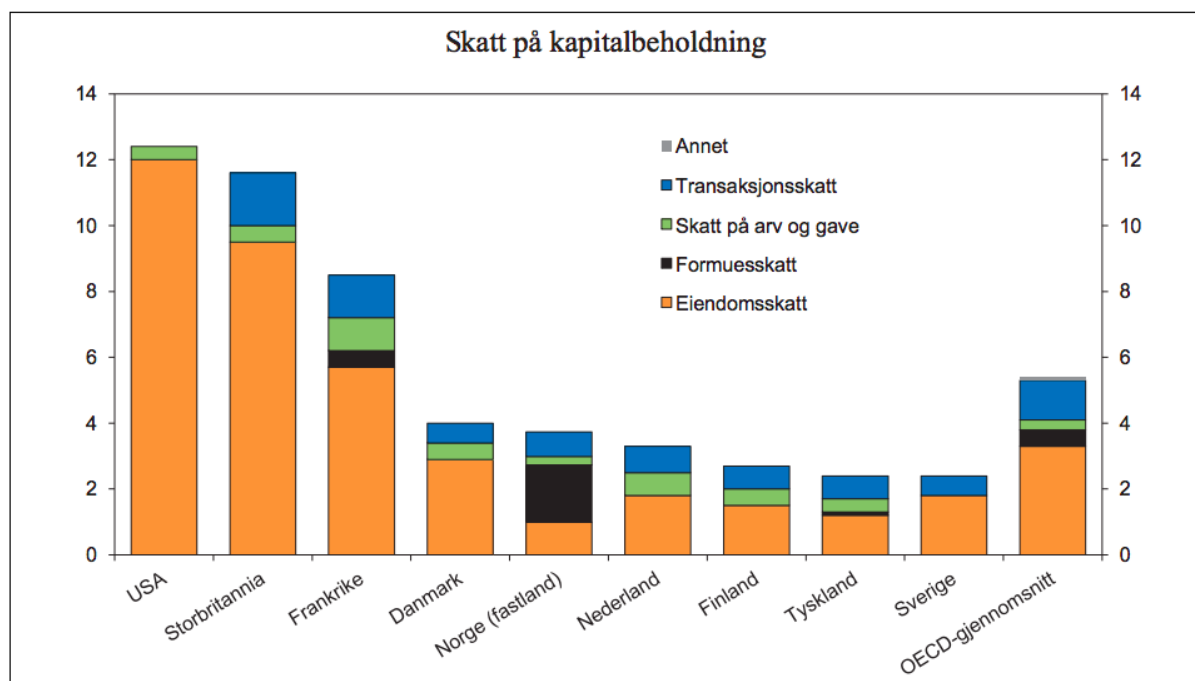
Selv om Norge har en kommunal eiendomsskatt er det ikke sikkert at dette bidrar til et vesentlig bedre samsvar mellom velgernes preferanser og tjenestetilbudet i en kommune. Dette er grunnet det relativt lave nivået på eiendomsskatten i Norge, noe som vil svekke argumentet om lokal beslutningsfrihet når det gjelder eiendomsskatten. I en slik situasjon kan det argumenteres for at hensynet til likhet for skatteyterne burde gå foran hensynet til frihet for kommunene. Handlefrihet for kommunene kan føre til ulikhet blant skatteyterne, både når det gjelder tjenestetilbud og nivået på eiendomsskatten. Eiendomsskatteloven burde derfor utformes på en slik måte at eiendommer likebehandles, både innenfor kommunen og mellom kommuner (NOU 1996:20, s. 74). Dette hensynet taler altså for en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt.

Eiendomsskatten er kun ett av mange skattegrunnlag her i Norge. Som nevnt i forrige avsnitt, er også eiendomsskattesatsen lav. Begge disse forholdene tyder på at velgerkontrollen ikke er så sterk. Det er derfor ikke sikkert at det er en direkte kobling mellom eiendomsskatteinntektene og nivået på tjenesteproduksjonen i kommunen (NOU 1996:20, ss. 72-73). Dette tyder på at kommunestyret ikke nødvendigvis klarer å møte preferansene til innbyggerne når styret utformer tjenestetilbudet. Et lavt nivå på velgerkontrollen taler dermed for at staten og kommunen har like gode forutsetninger for å utforme eiendomsskatteordningen.

Som nevnt i delkapittel 1.2, hadde 93 norske kommuner innført et bunnfradrag i 2014. Dette innebærer at store velgergrupper ikke betaler eiendomsskatt (NOU 1996:20, s. 71). Bunnfradraget vil dermed svekke velgerkontrollen slik at det ikke nødvendigvis blir en like sterk kobling mellom innbyggernes preferanser og tjenestetilbudet. Et lavt nivå på velgerkontrollen tyder på at lokale politikere ikke har bedre forutsetninger for å ta beslutninger angående lokale forhold. Dette kan bidra til en svekkelse av det lokale demokratiet og dermed gjøre at kommunestyret er mindre egnet til å ha ansvaret for finansiering av det lokale tjenestetilbudet (NOU 1996:20, s. 71). En statlig eiendomsskatt fremstår derfor i denne situasjonen som mer hensiktsmessig.

Som beskrevet i delkapittel 1.4 har Norge et inntektsoverføringssystem. Dette står for store deler av kommunenes inntekter. For de fleste kommuner er disse overføringene viktigere enn

inntektene fra eiendomsskatten. Dette er i motsetning til mange andre land, slik som USA og Storbritannia, hvor eiendomsskatten utgjør en betydelig del av total skatt på kapital, som illustrert i figur 5.1.



Figur 5.1: Skatt på kapitalbeholdning (NOU 2014:13, s. 284).

Grunnet inntektsoverføringssystemet står dermed ikke velgerkontrollen like sterkt i Norge som i de andre landene illustrert i figur 5.1 (NOU 2014:13, s. 294). På bakgrunn av dette vil argumentet om høy velgerkontroll svekkes, og en statlig eiendomsskatt fremstår som et bedre alternativ enn en kommunal eiendomsskatt.

Systemet med en frivillig kommunal eiendomsskatt vil kunne slå uheldig ut i store hyttekommuner, slik som Trysil, Kragerø og Ringsaker. Mange hytteeiere vil måtte betale eiendomsskatt i disse kommunene, uten at eierne har noen innflytelse på hvordan kommunen styres (Johannessen, Moen, & Parsa, 2014). I kommuner med flere hytter enn primærboliger vil dermed velgerkontrollen bli sterkt svekket eller ikke-eksisterende for hytteeierne. Argumentet for en kommunal skatt grunnet høy velgerkontroll mister dermed validitet i disse kommunene. En statlig skatt kan i en slik situasjon føles mer rettferdig ettersom hytteeiere ikke lenger blir diskriminert.

Som vi ser fra de ovenstående avsnittene, tilsier de fleste av argumentene at eiendomsskatten burde være obligatorisk kommunal eller statlig når vi vurderer velgerkontrollen. Mange av argumentene peker på at velgerkontrollen i Norge er relativt svak sammenlignet med andre land, og dette taler for at koblingen mellom innbyggernes preferanser og kommunestyrets beslutninger er lav. Dette innebærer at en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil kunne fungere like godt som dagens eiendomsskatteordning. Imidlertid må vi ta hensyn til at det vil være en viss grad av velgerkontroll. På enkelte områder kan det dermed vise seg at kommunestyret har bedre forutsetninger for å tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes ønsker. Av hensyn til velgerkontrollen kan vi derfor ikke komme med noen entydig konklusjon.

5.2 Effektivitet

I dette delkapittelet vil vi vurdere hvilken type eiendomsskatt som vil bidra til en mest mulig effektiv skattlegging av eiendom. Vi vil se på hvordan taksering av fast eiendom og innkreving av skatt kan gjøres mest mulig effektivt, hvilken type skatt som gir sterkest insentiver til effektiv tjenesteproduksjon og hvordan kommunereformen vil påvirke effektiviteten av de tre alternativene til eiendomsskatt.

Slik eiendomsskatten er utformet i dag må hver enkelt kommune takserer og kreve inn skatten på egen hånd. Før måtte alle kommuner leie inn sakkyndige til å takserer boliger, mens fra 2014 ble det åpnet for å benytte ligningsverdiene fra Skatteetaten. Uten en felles taksering på landsbasis, vil det imidlertid kunne utvikle seg forskjeller i takseringsrutiner mellom kommuner. Med en statlig skatt vil muligens disse forskjellene bli redusert. Da kan skatten kreves inn sammen med andre personskatter av ligningskontoret og det vil bli et felles takstregime i hele Norge. En statlig skatt kan derfor bidra til en mer rettferdig og effektiv taksering av eiendommer.

Fra forrige avsnitt ser vi at en statlig skatt vil være mer effektiv ved innkreving av eiendomsskatten. Ved en statlig eiendomsskatt må man imidlertid også fordele deler av inntektene ut igjen til kommunene. Det første problemet blir hvordan skatteinntektene skal fordeles mellom stat og kommune. I Norge går maksimalt 11,4 % av inntektsskatten til kommunene, men denne satsen vil være for lav for eiendomsskatteinntektene dersom man

ønsker å ivareta eiendomsskatten som inntektskilde til kommunene (NOU 2014:13, s. 42). Spørsmålet blir dermed hvor høy denne satsen burde være. Det andre problemet er hvor stor andel hver enkelt kommune skal få. Vi antok innledningsvis at det vil bli brukt fordelingsnøkler, men det er vanskelig å si hva disse skal baseres på for å få en rettferdig fordeling. En statlig skatt vil dermed være mer effektiv ved innkreving av eiendomsskatt, mens en kommunal skatt vil være mer effektiv ved fordeling av skatteinntekter. Valget mellom statlig og kommunal eiendomsskatt vil derfor avhenge av hvorvidt det er ønskelig med mest mulig effektivitet ved innkreving eller fordeling av eiendomsskatteinntekter.

I følge Glaeser (1996) kan en lokal eiendomsskatt bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon da den kan disiplinere kommunale "Leviathan". Som nevnt i teorien, ønsker "Leviathan" å maksimere skatteinntektene. En effektiv tjenesteproduksjon kan bidra til høyere innflytting og dermed økte boligpriser. Dette kommer av at det økte nivået på tjenestene kapitaliseres inn i boligprisene, og over tid vil økte boligpriser gi høyere eiendomsskatteinntekter. Ved å ha en kommunal eiendomsskatt vil dermed "Leviathan" få insentiver til å bli mer effektive i tjenesteproduksjonen for å få høyest mulig skatteinntekter. Dersom kommunestyrene i Norge oppfører seg som "Leviathaner", vil derfor en kommunal skatt være hensiktsmessig (Glaeser, 1996, s. 5).

Vi kan videre se fra teorien til Glaeser at dersom det er mulighet for at kommunestyret ikke blir gjenvalgt til neste periode, vil en lokal eiendomsskatt bidra til høyere effektivitet. Han finner at en kommunal eiendomsskatt gir bedre insentiver til kommunestyret om å tilby et godt tjenestetilbud. I Norge er det kommunevalg hvert fjerde år, og derfor oppfylles forutsetningen til Glaeser om usikkerhet. Dette taler for at en kommunal eiendomsskatt i Norge vil kunne bidra til mer effektiv og bedre tjenesteproduksjon enn en statlig skatt.

Kommunal beskatningsfrihet kan legge begrensninger på sentrale myndigheters muligheter til å bruke skattepolitikken som et finanspolitisk instrument. Den norske skattepolitikken har flere mål, og lokal beskatningsfrihet kan gjøre det mer krevende å oppnå disse målene. Dette er fordi tiltak fra sentrale myndigheter kan motsvares av beslutninger på kommunalt nivå. Av hensyn til konjunkturpolitikken kan det for eksempel være ønskelig å dempe veksten i offentlige overføringer for å nå målet om lavere offentlig etterspørsel. Kommunene kan møte

denne reduksjonen i offentlige overføringer ved å heve eiendomsskatten, og dermed hindre oppnåelsen av nasjonale mål (NOU 1996:20, s. 72). En frivillig kommunal eiendomsskatt kan slik sett legge begrensninger på effektiviteten av statlige skattetiltak. Derimot vil en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt i større grad bli utformet på en slik måte at den samsvarer med den nasjonale skattepolitikken.

Som nevnt i delkapittel 2.3, finner Tiebout (1956) at en kommune kan forsøke å begrense tilflytning da den har nådd kostandsoptimum gjennom for eksempel kommunale reguleringsplaner. Et annet tiltak kan være å innføre eiendomsskatt når kostnadsoptimum er nådd. Utarbeidelse av kommunale reguleringsplaner eller andre tiltak for å begrense innflytning krever ressurser, og det er lite effektivt dersom hver enkelt kommune skal utarbeide ulike planer for å nå kostnadsoptimum. I tillegg kan innføring av eiendomsskatt føre til utflytning av kommunen, noe som vil bety at kommunen ikke lenger har nok innbyggere til å være i kostnadsoptimum. Dette tilsier at disse tiltakene ikke nødvendigvis er effektive. En statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil føre til likhet mellom kommunene, og flytting mellom kommuner vil i større grad være basert på forhold som tilgangen på arbeidsplasser og tjenestetilbud. Dette vil gjøre at eiendomsskatteordningen bidrar til et mer effektivt samfunn.

En kommunal eiendomsskatt kan bidra til en mer effektiv kommunal tjenesteproduksjon. Det finnes to analyser som støtter denne påstanden. Begge sammenligner kommuner som har innført eiendomsskatt med kommuner uten eiendomsskatt, for å se om det er forskjeller i nivået på kommunal tjenesteproduksjon. Den første analysen av Borge og Rattsø (2008) tar utgangspunkt i sektoren for vann, avløp og renovasjon. Forskerne finner at sektoren for vann, avløp og renovasjon i kommuner med eiendomsskatt har omtrent 20 % lavere kostnader enn i kommuner uten eiendomsskatt (Borge & Rattsø, 2008, s. 1037). Borge og Rattsø konkluderer med at en synlig kommunal eiendomsskatt skaper høy velgerkontroll, og dermed en mer effektiv tjenesteproduksjon. Insentiveffekten av en kommunal eiendomsskatt er derfor høy (Borge & Rattsø, 2008, s. 1051). Fiva og Rønning (2005) har gjennomført en tilsvarende analyse på den norske skolesektoren, og finner at elever i kommuner med eiendomsskatt gjør det bedre på de nasjonale prøvene enn elever i andre kommuner. Fiva og Rønning finner også at det oppstår konkurranse mellom skoler i ulike distrikter, og at dette kan føre til bedre

kvalitet på skolene (Fiva & Rønning, 2005, s. 18). Disse to analysene taler for at en kommunal skatt vil bidra til mer effektiv tjenesteproduksjon i kommunene, og at ordningen med frivillig kommunal eiendomsskatt burde videreføres. Eventuelt kan en ordning med en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vurderes.

I 2014 ble det igangsatt en stor kommunereform i Norge. Med denne reformen ønsker regjeringen blant annet å gi mer makt til lokalsamfunnene og begrense statlig detaljstyring (Kommunal - og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 23). Ett av virkemidlene for å oppnå dette er sammenslåing av kommuner. I følge NOU 2015:1 "Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd" vil større og mer robuste kommuner kunne ta på seg flere oppgaver og drive mer effektivt (NOU 2015:1, s. 311). Etter reformen er det antatt at storkommunene vil være i bedre stand til å *"forenkle, fornye og forbedre styringen av og i kommunene"* (Kommunal - og moderniseringsdepartementet, 2015, s. 23). Ved en slik omlegging av kommunestrukturen kan det virke mot sin hensikt å gå over til en statlig eiendomsskatt. En kommunal eiendomsskatt vil derimot kunne støtte målet om en høyere grad av kommunalt selvstyre.

De norske kommunene er i følge NOU 2015:1 "Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd" for små til å ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å drive nødvendig utviklingsarbeid. Dette fører til at statlig regulering blir nødvendig (NOU 2015:1, 2015, s. 334). Effektiviteten i styringen av mange av de norske kommunene er derfor lav. Dette er en av grunnene til at regjeringen og Produktivitetskommisjonen ønsker å slå sammen mange kommuner. Dersom dette tiltaket ikke gjennomføres, kan det tale for at staten burde ta over mer av styringen i de norske kommunene for å øke effektiviteten. En kommunal eiendomsskatt kan i en slik situasjon virke mot de nasjonale målene om økt produktivitet. Dagens eiendomsskatteordning gir høy grad av frihet til hver enkelt kommune, noe som kan føre til vidt forskjellige beslutninger. Dersom ikke disse beslutningene samkjøres i større grad, vil de heller ikke samsvare med regjeringens mål om økt produktivitet. Dette taler for at eiendomsskatten burde bli statlig.

Regjeringen har framhevet at den i arbeidet med kommunereformen vil legge stor vekt på god lokal forankring (NOU 2015:1, s. 334). Dette taler imot konklusjonen fra forrige avsnitt

om at eiendomsskatten burde bli statlig. Ønsket om god lokal forankring tyder på at regjeringen vil forsøke å forsterke det kommunale selvstyret. Som nevnt i forrige avsnitt ønsker regjeringen også imidlertid økt produktivitet i kommunesektoren. For å oppnå både økt kommunalt selvstyre og økt produktivitet, er det nødvendig med større kommuner i Norge. Dersom regjeringen får gjennomført planen med sammenslåingene, vil en frivillig kommunal eiendomsskatt kunne bidra til å nå begge disse målene. Hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig eller kommunal avhenger derfor av om kommunene slår seg sammen eller ikke.

For å oppsummere ser vi at det er argumenter for både statlig, obligatorisk kommunal og frivillig kommunal eiendomsskatt. Vi mener at de to mest tungtveiende argumentene er muligheten til å benytte skattepolitikken som et finanspolitisk instrument og kommunereformens innvirkning. Dersom skattepolitikken skal kunne fungere som et finanspolitisk instrument, burde eiendomsskatten være statlig eller obligatorisk kommunal. Dette er et viktig aspekt fordi den norske økonomien blir mer effektiv dersom alle beslutninger rettes inn mot de samme nasjonale målene. Effekten av kommunereformen er viktig fordi denne prosessen allerede er satt i gang og det er stor sannsynlighet for at vi vil få mange kommunesammenslåinger i årene fremover. Av hensyn til kommunesammenslåing, vil det mest effektive være å gi kommunene mer ansvar. Dette taler for en kommunal skatt. For høyest mulig grad av selvstyre, vil en frivillig kommunal eiendomsskatt være det beste alternativet. Imidlertid vil en slik skatt kunne redusere skattepolitikkenes rolle som et finanspolitisk instrument. En obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil til en viss grad møte begge de nevnte kriteriene, og vi kan derfor konkludere med at dette vil være et bedre alternativ.

5.3 Skattekonkurranse

I dette delkapittelet vil vi diskutere fordeler og ulemper med skattekonkurranse. Dersom eiendomsskatten forblir frivillig kommunal, kan det oppstå konkurranse mellom kommunene om å tiltrekke seg ressurssterke bedrifter og innbyggere. Det er ikke entydig hvorvidt dette vil være positivt eller negativt for den norske økonomien. Ved en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil ikke skattekonkurranse innad i landet være et problem.

En konsekvens av skattekonkurranse kan i følge Tiebout-hypotesen være at det blir et bedre tilbud av kommunale tjenester av høyere kvalitet. Dersom det antas at kapital er fullt ut mobil og at kommunene selv kan styre eiendomsskattepolitikken, vil kapital flyte fra kommuner med høye skatter og/eller et dårlig tjenestetilbud til kommuner med lavere skatter og/eller et godt tjenestetilbud. Siden det er kommunene som bestemmer nivået på eiendomsskatten, vil det også være politikerne som styrer i den gitte kommune som får skylden for en eventuell fraflytting (NOU 1996:20, s. 149). Dersom slik fraflytning gir insentiver til økt kvalitet på tjenestetilbudet for å hindre utflytning, vil skattekonkurranse mellom kommuner være positivt for det totale tjenestetilbudet. En frivillig kommunal eiendomsskatt vil i dette tilfellet fungere godt. På en annen side, kan faren for fraflytning føre til at kommunestyret reduserer skatten eller lar være å innføre den. Dette vil redusere kommunale inntekter og kan bidra til redusert kvalitet på tjenestetilbudet. I et slikt tilfelle vil derfor en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt være det beste alternativet.

Selv om skattekonkurranse kan bidra til å øke effektiviteten i en kommune, kan det også føre til en reduksjon i velferden. Grunnen til dette er som nevnt i forrige avsnitt at kommunene er redde for å sette opp eiendomsskatten i fare for utstrømning av kapital og dermed hindre nyetableringer. Dette gjelder spesielt i kommuner hvor det er begrenset med ressurser. I slike tilfeller vil lokaliseringsbeslutninger ofte tas på grunnlag av skattepolitikken, og høye skatter kan dermed forhindre innflytning til kommunen. I noen tilfeller kan dermed for lav tjenesteproduksjon skape et velferdstap i kommunene som overstiger effektivitetsgevinsten (NOU 1996:20, s. 149). Som i forrige avsnitt, vil en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt være mer hensiktsmessig dersom det er fare for reduksjon i velferden ved skattekonkurranse. For å stå sterkere i konkurransen om nyetableringer, kan kommuner under en frivillig kommunal eiendomsskatt la være å innføre eiendomsskatten eller sette satsen lavt. Dersom det blir en sterk konkurranse om å tiltrekke seg nye bedrifter, kan inntektsnivået grunnet tapt eiendomsskatt bli lavt i kommunen. Dette vil sannsynligvis gå ut over det kommunale tjenestetilbudet. På bakgrunn av dette fremstår en statlig eller en obligatorisk kommunal skatt som mer hensiktsmessig i de tilfeller hvor skattekonkurranse er negativt.

Marit Warncke, administrerende direktør i Bergen Næringsråd, uttalte til NRK 1. desember 2011 at eiendomsskatten vil *"i verste fall gjøre Bergen mindre attraktiv for individer som vil*

etablere nye virksomheter, og det kan gjøre det mindre attraktivt å planlegge utvidelse av eksisterende næringer". Dette ble sagt i sammenheng med avskaffingen av eiendomsskatt på bolig og økningen i eiendomsskatten på næringseiendom (Bremnes & Magnus, 2011). Hun mener dermed at eiendomsskatten vil være skadelig for næringslivet i kommunen. Dette støttes av en rekke bedrifter i Østre Toten kommune, hvor det fokuseres på at økte avgifter vil gjøre det vanskelig å konkurrere mot utenlandske aktører (Moshagen, 2013). Argumentene tyder på at eiendomsskatten ikke fører til produktivitetsfremmende tjenester eller at bedriftene tenker kortsiktig i etableringsfasen. En frivillig kommunal skatt vil være mer hensiktsmessig med tanke på at kommunestyret kjenner bedre til lokale behov. Kommunestyret kan da la være å innføre eiendomsskatt dersom kommunen ønsker å tiltrekke seg næringsvirksomhet for å skape arbeidsplasser og vekst. En statlig eller en obligatorisk kommunal skatt som følger nasjonale mål kan virke mot lokale preferanser, og dermed få negative konsekvenser for enkelte kommuner.

Sinn (1990) finner at en økning i eiendomsskatten for å bedre tjenestetilbudet i en kommune vil føre til en høy innflytning i den aktuelle kommune. Innflytterne vil ofte være netto stønadsmottakere. Dette er individer som mottar mer i form av kommunale goder enn det de bidrar med. Forutsetningen for dette er at det ikke er store flyttekostnader mellom kommunene (NOU 1996:20, s. 149) (Sinn, 1990, s. 501). På lang sikt vil dette føre til at tjenestetilbudet i den aktuelle kommunen uthules, og dermed jevnes kvaliteten på tjenestetilbudet mellom kommuner ut. For kommunen med økt eiendomsskatt, kan det føles urettferdig at innbyggerne må betale høyere eiendomsskatt, men ikke få nytte av et økt tjenestetilbud. Den økte eiendomsskatten vil gå til finansiering av et økt antall netto stønadsmottakere. Dette kan føre til at det blir motvilje mot økt eiendomsskatt i alle kommuner. Dersom kommunen selv kan bestemme nivået på eiendomsskatten, kan det derfor oppstå en situasjon hvor alle kommuner innfører en lav eiendomsskattesats. For å hindre en ujevn fordeling av netto stønadsmottakere og øke inntektene fra eiendomsskatten, fremstår en statlig eiendomsskatt som et bedre alternativ enn dagens ordning med frivillig kommunal eiendomsskatt.

Det store antall rusmiddelmissbrukere i Oslo er et eksempel på utfordringen vi fremstilte i forrige avsnitt. Oslo kommune betaler i dag omkring 1 milliard kroner per år for å finansiere

rusmiddelmisbrukere, mens det samlede beløp i de resterende kommunene er om lag halvparten (Baastad, 2002). Oslo mottar likevel ikke ekstra inntekter fra staten til denne finansieringen (Rise, 2000). Det er derfor naturlig å anta at ved en eventuell innføring av eiendomsskatt i Oslo, vil deler av disse inntektene gå til finansiering av rusmiddelmisbrukere. Dette kan delvis forklare hvorfor det til nå ikke har vært ønskelig med eiendomsskatt i Oslo blant innbyggerne. En statlig eiendomsskatt kan føre til en mer rettferdig fordeling av eiendomsskatteinntektene, slik at alle kommuner bidrar til å finansiere rusmiddelmisbrukerne i Oslo. Dette forutsetter at eiendomsskatten inngår i inntektsoverføringssystemet og at antall rusmiddelmisbrukere gir opphav til ekstra kommunale tilskudd.

Kostnadene ved beskatning kan også øke som følge av tidsinkonsistensproblemet. Kommuner kan prøve å tiltrekke seg bedrifter ved å sette lave skatter. Dersom kommunene lykkes med dette, kan kommunestyrene i etterkant sette opp skattene igjen. En slik økning i skattene vil redusere verdien av bedriftens lokaler og dermed øker også flyttekostnadene for bedriftene. På denne måten kan kommunene hindre fraflytning som følge av høye skatter (NOU 1996:20, s. 149). Et eksempel på dette er da SPIS Grilstad Holding AS valgte å etablere seg i Malvik kommune fremfor i eiendomsskattekommunene Levanger og Verdal. Bedriften innrømmer at eiendomsskatten var med i vurderingen av hvor de skulle etablere seg, men sier at dette ikke var det avgjørende aspektet. Totalt sett var Malvik den kommunen som hadde lavest skatter og avgifter. SPIS Grilstad Holding AS sier videre at det ville være uheldig dersom Malvik innfører eiendomsskatt, men at det vil bli vanskelig å flytte på seg dersom eiendomsskatten blir innført (Array, 2006). Denne strategien vil føre til at bedrifter etablerer seg på feil grunnlag, noe som kan slå negativt ut for både bedriften og det norske samfunnet. Dersom en frivillig kommunal eiendomsskatt fører til problemer med tidsinkonsistens, burde denne ordningen avskaffes. Problemet med denne strategien er at bedrifter ofte gjennomskuer en slik reduksjon av skattene og dermed ønsker langsiktige kontrakter som hindrer kommunen i å sette opp skattene. En kommune som senere da setter opp skattene, vil få problemer med sitt omdømme som en troverdig aktør i lokaliseringsspørsmål (NOU 1996:20, s. 149). Dette kan tyde på at mange kommuner vil avstå fra å velge en slik strategi, selv om det er tegn på at Malvik brukte denne strategien. Det er derfor ikke sikkert at dette er et stort problem i Norge. Tidsinkonsistensproblemet vil dermed ikke få en direkte betydning på valg av eiendomsskatteordning.

Dersom kommunene får handlefrihet i skattepolitikken, vil det kunne oppstå store kommunale forskjeller i eiendomsskattenivå. I noen kommuner vil det da være fare for at det totale skattenivået (kommunalt og statlig) i Norge blir for høyt. Staten har da gitt avkall på kontrollen over skattepolitikken, og kommunene kan utnytte denne friheten til sin fordel. En slik situasjon kan føre til konflikter mellom stat og kommune angående fordelingen av skatteinntektene (NOU 1996:20, s. 149). Norge kan da ende opp i en situasjon hvor kommunestyrenes beslutninger motvirker statlige. Det vil da være vanskeligere å oppnå de nasjonale målene. En statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil her kunne føre til en mer rettferdig fordeling av eiendomsskatteinntekter og i større grad støtte opp under statens beslutninger.

Skattekonkurranse kan lede til store velstandsforskjeller mellom kommunene. Noen kommuner har et større ressursgrunnlag og inntekspotensial enn andre. Disse stiller dermed sterkere i en eventuell skattekonkurranse enn andre kommuner. Et eksempel er de rike kraftkommunene som har kontroll over et betydelig større skattegrunnlag. Staten må dermed ta stilling til hvorvidt så store forskjeller i levekår er ønskelig (NOU 1996:20, s. 150). Fra delkapittel 1.4, ser vi at Norge har et omfattende inntektsoverføringssystem som skal utjevne forskjeller mellom kommuner. Dette tyder på at det er ønskelig med likhet i tjenestetilbud og levevilkår i kommunene. Skattekonkurranse som leder til store velstandsforskjeller vil derfor motvirke regjeringens målsetting. Ved en statlig eiendomsskatt, vil det bli lettere å utforme eiendomsskatten slik at den bidrar til utjevning av forskjeller i inntekt.

"Brukeravgiftssynet" og Tiebout (1956) sier at det kan oppstå et gratispassasjerproblem ved innføringen av en eiendomsskatt. Dette oppstår som nevnt når enkelte innbyggere utnytter ulike kommunale tjenester, men ikke betaler eller betaler mindre enn gjennomsnittet for disse tjenestene. En konsekvens av gratispassasjerproblemet er at husholdninger flytter til kommuner med et høyt nivå på tjenestetilbudet og bygger hus mindre enn gjennomsnittsboligen, som nevnt i delkapittel 2.3. Disse husholdningene ender dermed opp som netto stønadsmottakere. Forskjeller i nivå på eiendomsskatt og tjenestetilbud kan altså føre til strategisk flytting og utnyttelse av kommunale goder. Innføring av en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt kan forhindre dette. Da vil alle kommuner få samme eiendomsskattesats og et tilsvarende kommunalt tjenestetilbud. Dette argumentet taler for å

avskaffe den frivillige kommunale eiendomsskatten, da den kan føre til uønskede tilpasninger blant brukerne av kommunale tjenester.

Antagelsen bak gratispassasjerproblemet er at alle husholdninger er fullt mobile. Vi nevnte imidlertid i delkapittel 2.2 at dette ikke er en virkelighetsnær antagelse, da mange vil ha tette bånd til nærmiljøet. I tillegg vil selskaper være avhengig av tilgangen på kvalifisert arbeidskraft og ressurser, så disse vil heller ikke kun etablere seg i områder med lav eiendomsskatt. Det er dermed ikke sikkert at flytting på grunn av forskjeller i eiendomsskatt er et stort problem i Norge. En frivillig kommunal eiendomsskatt fremstår derfor som et like godt alternativ som en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt.

De fleste argumentene ovenfor taler for at eiendomsskatten burde bli statlig eller obligatorisk kommunal grunnet problemer med skattekonkurranse mellom kommuner. Eiendom er derimot et relativt immobilt skattegrunnlag, og da vil ikke de negative effektene av skattekonkurranse få særlig betydning. Derfor konkluderer Zimmer-utvalget i NOU 1996:20 "Ny lov om eiendomsskatt" at eiendomsskatten burde være frivillig kommunal. Utvalget finner videre at problemene knyttet til skattekonkurranse ikke er like fremtredende i Norge på grunn av den lave eiendomsskattesatsen (NOU 1996:20, ss. 72-73). I delkapittel 4.4 ble det argumentert for at eiendomsskattesatsen i Norge burde økes, og dette kan føre til at noen av problemene ved skattekonkurranse blir mer relevante. En økning i eiendomsskattesatsen taler dermed for en overgang til en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt.

5.4 Internasjonale hensyn

I dette delkapittelet vil vi vurdere eiendomsskatten i lys av internasjonale forhold. Fast eiendom er som nevnt i delkapittel 1.1, et lite mobilt skattegrunnlag. I en global verden vil det derfor være hensiktsmessig å øke beskatningen på fast eiendom for å prøve å hindre kapitalflukt. En kommunal eiendomsskatt vil gi makt til kommunene, og det er ikke gitt at disse vil ta Norges posisjon internasjonalt med i betraktning når beslutninger angående eiendomsskatten tas. Ettersom konkurransen internasjonalt blir sterkere jo mer globalisert Norge blir, anses dette aspektet som viktig og aktuelt i dag.

Stoltenberg II-regjeringen oppnevnte i 2013 Scheel-utvalget, som skulle vurdere den norske selskapsskatten i lys av den internasjonale utviklingen. Utvalget kom frem til at for å øke investeringer i Norge og motvirke kapitalflukt, burde selskapsskatten reduseres. I dag er den norske selskapsskatten på 27 % relativt høy i internasjonal sammenheng. Utvalget anbefaler derfor å senke den til 20 %. I følge Scheel-utvalget vil dette virke vekstfremmende. Det vises til både teoretisk og empirisk forskning som finner at skatt på fast eiendom og konsum har lavere samfunnsøkonomiske kostnader enn skatt på selskapsoverskudd, sparing og arbeid (NOU 2014:13, s. 31). Dette vil imidlertid gi reduserte skatteinntekter på 13,5 milliarder kroner i Norge, og dette inntektsgapet må hentes inn fra andre skatter og avgifter (NOU 2014:13, 2014, s. 302) (Strøm, 2015). Et godt alternativ ville vært å hente disse tapte inntektene fra eiendomsskatten. For å tjene inn dette tapet fullt ut måtte eiendomsskattesatsen vært høyere og staten måtte fått deler av inntektene. Dette taler for at Norge bør gå over til en statlig eiendomsskatt (NOU 2014:13, s. 296).

Scheel-utvalget anbefalte en overgang til en statlig eiendomsskatt i sin rapport NOU 2014:13 "Kapitalbeskatningen i en internasjonal økonomi" (NOU 2014:13, s. 294). Som nevnt innledningsvis, vil det ikke nødvendigvis ligge i kommunenes interesse å utforme eiendomsskatten på en slik måte at Norge stiller i en sterkere posisjon internasjonalt. Dette er et argument for at regjeringen burde følge anbefalingen til Scheel-utvalget om en statlig skatt. Staten er i bedre stand til å utforme eiendomsskatteordningen på en slik måte at den støtter ønsket om en styrket norsk økonomi i internasjonal sammenheng.

De aller fleste land med eiendomsskatt i dag har en kommunal skatt. Av de sammenlignbare landene er det kun Sverige som har hatt statlig eiendomsskatt, men denne ble avskaffet til fordel for en kommunal skatt i 2008 (Finansdepartementet, 2011, s. 2). I tillegg har blant andre Danmark, Finland, Tyskland og Nederland en form for kommunal eiendomsskatt (NOU 1996:20, ss. 23-26). Siden alle disse har kommet frem til at en kommunal skatt vil være beste alternativet, kan det tale for at dette vil være det beste alternativet i Norge også. Imidlertid utgjør eiendomsskatten en mye større andel av kommunale inntekter i mange av disse landene, og derfor er det ikke sikkert at vurderingene andre land har gjort vil være direkte overførbare til Norge. Likevel synes vi at dette er et viktig aspekt å ta med i betraktning.

Som nevnt i delkapittel 4.4, vil det være en fordel dersom Norge klarer å vri investeringene fra boliger til andre næringer som kan bidra til høyere vekst, sysselsetting og innovasjon. Ellers vil Norge stille enda svakere på den internasjonale arena når oljeinntektene tar slutt (Innovasjon Norge, 2013). Selv i dag ser vi at kronen svekkes betraktelig når oljeprisen faller (Laustsen, 2015). For å oppnå en slik vridning på en effektiv måte, vil det være mer hensiktsmessig å ha en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Staten kan da sette eiendomsskattesatsen på en slik måte at investeringer i mer konkurransedyktige næringer fremstår som mer attraktive.

Scheel-utvalget anbefaler at Norge bør legge større vekt på skattlegging av fast eiendom og konsumskatter (Finansdepartementet, 2014). Dette er i tråd med internasjonale anbefalinger, og de fleste landene i dag har som nevnt en høyere eiendomsskattesats enn Norge. På bakgrunn av dette bør regjeringen øke maksimalsatsen for eiendomsskatten da denne er lav i dag, som nevnt i delkapittel 4.4. Det er imidlertid ikke sikkert at kommunene vil ønske å øke satsen med mindre kommunen blir tvunget til det. For å få økte eiendomsskatteinntekter kan den beste løsningen derfor være å innføre en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Da kan staten pålegge kommunene å innføre en relativt høy eiendomsskattesats, slik at Norge i større grad følger de internasjonale anbefalingene.

Fra avsnittene ovenfor, ser vi at de fleste argumentene taler for en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt. For at Norge skal bli mer konkurransedyktige internasjonalt, er det viktig at beskatningen i større grad vris mot immobile skattegrunnlag som eiendom. En statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil lettere kunne utformes på en slik måte at den støtter målet om å styrke den norske økonomien i internasjonal sammenheng. I tillegg anbefaler Scheel-utvalget at selskapsskatten settes ned, og det er naturlig å anta at deler av dette inntektstapet kan hentes fra økt eiendomsskatt. Ved en kommunal eiendomsskatt vil ikke staten bli kompensert for de tapte inntektene fra selskapsskatten, da all skatteinntekt går direkte til kommunen. For at alle parter skal bli kompensert, bør derfor eiendomsskatten bli statlig.

5.5 Fordelingspolitiske hensyn

I dette delkapittelet vil vi se på fordelingspolitiske hensyn og hvordan eiendomsskatten burde utformes med tanke på dette. Vi vil diskutere hvordan fordelingen av inntekter i Norge vil påvirkes av en eventuell økning i eiendomsskattesatsen, da det den siste tiden har vært fokus på å vri beskatningen over på fast eiendom. En økning i eiendomsskatten fremstår dermed som sannsynlig og et viktig aspekt å vurdere. I tillegg vil vi se på graden av kontroll kommunene har over egne inntekter og hvorvidt dette taler for en kommunal eller statlig eiendomsskatt.

I 1995 ble Zimmer-utvalget oppnevnt. Utvalget fikk i oppdrag å se nærmere på den norske eiendomsskatten og komme med et forslag til eventuelle endringer i den daværende eiendomsskattelovgivningen. I sin rapport NOU 1996:20 "Ny lov om eiendomsskatt" konkluderte utvalget med at eiendomsskatten burde forbli frivillig kommunal. Utvalget begrunnet dette hovedsakelig med at det er fordelaktig at kommunene får mer ansvar i forvaltningen av eget skattegrunnlag og at kommunene med dette gis insentiver til å skape en nær sammenheng mellom skatteinntekter og tjenesteproduksjon. Et mindretall hevdet imidlertid at det må tas hensyn til tre forhold når det skal vurderes om eiendomsskatten burde være obligatorisk eller frivillig kommunal. Det siste forholdet om fordelingspolitiske hensyn gjør seg særlig gjeldende i vår analyse da vi foreslo i delkapittel 4.4 å øke eiendomsskatten. Mindretallet finner at i en situasjon med økt skattlegging av fast eiendom vil en begrensning i kommunal beskatningsfrihet være nødvendig (NOU 1996:20, ss. 73-74). Dersom eiendomsskattesatsen økes slik vi har foreslått, vil dette dermed innebære en nødvendig overgang til en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt.

Lokal beskatningsfrihet kan føre til store forskjeller i nivået på tjenestetilbudet mellom kommunene. Dette kan skyldes en skjevfordeling av skattegrunnlagene mellom kommuner, eller at ulike kommuner har avvikende preferanser for kommunal tjenesteproduksjon (NOU 1996:20, s. 72). Slike forskjeller i tjenestetilbud motsier den nasjonale målsetningen om et mest mulig likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted (NOU 1996:20, s. 75). Geografiske forhold avgjør i stor grad verdien på skattegrunnlaget i kommunen, for eksempel vil eiendommer i Oslo ha en mye høyere verdi enn eiendommer i distriktskommuner. Kommuner som Oslo vil da kunne kreve inn høyere eiendomsskatteinntekter enn

distriktskommuner, og har da mulighet til å tilby et bedre tjenestetilbud. Nasjonal utjevningssystemet blir dermed vanskelig i et system med delvis beskatningsfrihet. Dette er ikke nødvendigvis et problem dersom eiendomsskattesatsen forblir på dagens lave nivå, men kan få store konsekvenser for fordelingspolitikken i Norge dersom satsen økes. Dette kan tale for å innføre en statlig eiendomsskatt. Da vil eiendomsskatteinntektene kunne fordeles ut til kommunene gjennom inntektsoverføringssystemet på samme måte som inntekts- og formuesskatten. På denne måten kan det nasjonale målet om et likeverdig tjenestetilbud over hele Norge opprettholdes.

Konklusjonen fra forrige avsnitt avhenger av kvaliteten på inntektsoverføringssystemet. Mesteparten av inntektsforskjellene i norske kommuner utjevnes gjennom dette systemet, men fra delkapittel 1.2 ser vi det er en sammenheng mellom mengden inntektsskatt og rikdom i kommunene. Dette gjelder for eksempel Oslo og omegn. En slik sammenheng tyder på at ikke all inntektsforskjell jevnes ut gjennom inntektsoverføringssystemet. For at konklusjonen fra forrige avsnitt skal gjøre seg gjeldende må dermed utjevningen i inntektsoverføringssystemet forbedres, slik at velstandsforskjeller grunnet ulikt skattegrunnlag mellom kommuner blir mindre.

For å vurdere om eiendomsskatten burde være kommunal eller statlig, må fordelingseffektene av den nåværende ordningen studeres. Dersom den frivillige kommunale eiendomsskatten er progressiv, støtter denne ordningen inntektsutjevningssystemet. Dette taler for at det nåværende eiendomsskattesystemet fungerer og at skatten bør forbli frivillig kommunal. Som nevnt i delkapittel 2.1.3, er eiendomsskatten på grunn progressiv. Imidlertid er det usikkerhet omkring skattleggingen av bygg. Dersom denne skatten er regressiv, vil den motvirke inntektsutjevningssystemet. Da vil det være et godt alternativ å gjøre eiendomsskatten statlig. En statlig eiendomsskatt kan inkluderes i inntektsutjevningssystemet og dermed unngås de negative effektene av en regressiv skatt. Hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig eller kommunal avhenger dermed av de fordelingsmessige konsekvensene av skatten.

"Det nye synet" antar at det vil være ulik etterspørsel etter tjenester i de ulike kommunene. Kommuner med høy etterspørsel etter tjenester vil ha større behov for høyere inntekter til finansiering av tjenesteproduksjonen enn kommuner med lavere etterspørsel. Forskjeller i tjenesteetterspørsel i kommuner taler for at hvert enkelt kommunestyre selv bør få bestemme

hvor mye inntekter kommunen trenger for å dekke etterspørselen. Dersom eiendomsskatten forblir frivillig kommunal, kan kommunene enkelt regulere dette på egen hånd. Ved en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt, vil det være vanskeligere for kommunestyret å tilpasse seg til etterspørselen i kommunen. En slik ordning kan føre til en skjev fordeling, der enkelte kommuner får mer enn nødvendig, mens andre får for lite. Ulikt behov for tjenesteproduksjon taler dermed for en frivillig kommunal eiendomsskatt.

I følge Store Norske Leksikon har fordelingspolitikken og inntektsutjevningen i Norge bidratt til at det norske samfunn har blitt homogent, både i økonomisk og sosial forstand (Thuesen & Røvik, 2014). Dette svekker argumentet fra forrige avsnitt om ulik etterspørsel i kommunen og reduserer behovet for kommunalt selvstyre i Norge. Kommunalt selvstyre begrunnes ofte med at det lokale kommunestyret har bedre forutsetninger for å vite hva slags preferanser innbyggerne i kommunen har. Et homogent samfunn innebærer imidlertid at innbyggerne over hele landet vil ha nærmest like preferanser. Staten vil dermed ha like gode forutsetninger for å utarbeide et godt tjenestetilbud for hele landet. Et slikt sentralt styre vil i tillegg skape mindre dobbeltarbeid ved at alle beslutninger tas av ett organ, noe som bidrar til en mer effektiv prosess. En statlig eiendomsskatt vil dermed være mer hensiktsmessig, forutsatt at Norge fortsetter å være et homogent land.

Kommunene i Norge har generelt sett lite kontroll over inntektene sine. Mesteparten av deres inntekter kommer fra staten, og kommunen har ingen kontroll over hvordan disse inntektene fordeles mellom kommunene. Den enkelte kommune har en viss valgfrihet når det gjelder å sette skattesatsen til den kommunale inntekts- og formuesskatten, men i praksis benytter alle kommuner den høyeste skattesatsen. I realiteten er det derfor lite en kommune kan påvirke på kommunebudsjettets inntektsside. En frivillig kommunal eiendomsskatt vil kunne bidra til at kommunen får en viss kontroll over egne inntekter og dette kan få positive effekter for det lokale demokrati (NOU 1996:20, s. 71). Ved en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt, vil kommunene i stor grad være avhengig av statens beslutninger, og dette kan svekke kommunestyrets posisjon i det norske samfunn. Dette taler for at en frivillig kommunal eiendomsskatt i større grad vil støtte strukturen til den norske kommunesektoren.

Eiendomsskatteinntektene er en sikker inntektskilde for kommunene, og er som nevnt i forrige avsnitt, i praksis den eneste inntektskilden kommunen kan påvirke (NOU 1996:20, s. 66). En frivillig kommunal eiendomsskatt gir kommunene muligheten til å oppdrive ekstra

inntekter til finansiering av ulike kommunale tjenester dersom dette skulle være nødvendig. Imidlertid er det mange kommuner som fortsatt ikke har innført eiendomsskatt, og det er naturlig å anta at disse anser inntektene fra staten som høye nok til å finansiere kommunal tjenesteproduksjon. I slike kommuner kan innføringen av en eiendomsskatt bli møtt med motstand da innbyggerne ikke ser behovet. Dette taler for at en frivillig kommunal eiendomsskatt bedre vil kunne tilpasses kommunens behov.

De fordelingspolitiske hensynene kan tale for alle de tre eiendomsskatteordningene. Vi vil trekke frem at de store forskjellene i skattegrunnlag kan føre til vidt forskjellige eiendomsskatteinntekter i kommunene og at behovet for kommunalt selvstyre ikke er like viktig da innbyggerne i Norge har relativt homogene preferanser. Grunnen til at vi vil fokusere på disse to forholdene er at de er bidrar til å minimere forskjeller i det norske samfunn. Norge har et omfattende inntektsutjevningssystem som skal bidra til mest mulig likhet for alle nordmenn, og det er viktig at eiendomsskatteordningen også bidrar til dette. De to ovennevnte forholdene taler for at en statlig eiendomsskatt i størst grad vil støtte prinsippene om likhet i det norske samfunn.

5.6 Formuesskatt

I dette delkapittelet vil vi se på forholdet mellom eiendomsskatt og formuesskatt. De færreste land har i dag formuesskatt, og det har derfor blitt diskutert om man i Norge også burde kutte ut denne. Imidlertid har de aller fleste andre land en mye høyere eiendomsskattesats enn Norge, slik at total skattebelastning på kapital er omtrent den samme som i våre naboland. Delkapittel 1.3 fokuserer på formuesskattens rolle i Norge og beskriver at det er en dobbeltbeskatning av eiendom i Norge. Vi vil derfor vurdere om dette er et problem, eller om formuesskatten og eiendomsskatten kan supplere hverandre. I tillegg vil vi se på verdsettelsen av eiendom sammenlignet med andre former for kapital, både i Norge og i andre land.

I delkapittel 1.1.3 er et av argumentene for eiendomsskatt at den kan fungere som et supplement til formuesskatten, og slik sett veie opp for uheldige virkninger av dagens formuesskatteordning. For at dette argumentet skal være gyldig er det viktig at innkreving og verdsettelse av eiendom er samkjørt over hele landet. Dersom hver kommune selv får bestemme nivået på eiendomsskatten, er det ikke sikkert at den ønskede nøytraliteten i kapitalbeskatningen oppnås. Dette taler for en overgang til statlig eller obligatorisk

kommunal eiendomsskatt. Samme etat får da ansvar for innkreving av eiendomsskatt og formuesskatt over hele landet, noe som vil gjøre det enklere å utforme skattene slik at uønskede virkninger fra begge skattene unngås.

Bolig har en sentral plass i økonomien til de fleste husholdningene her i Norge, og er for mange den viktigste formueskomponenten (NOU 2003:9, s. 262). Boliginvesteringene i Norge er altså høye sammenlignet med investeringene i andre formuesobjekter, noe som delvis skyldes skattefavoriseringen av bolig (Lorch-Falch, 2015). For å unngå overinvestering i boliger, kan det være ønskelig å redusere denne skattefavoriseringen. En økning av eiendomsskatten, samt en reduksjon av formuesskatten, kan gjøre det mer attraktivt å investere i andre sektorer. Oppnås det en nøytralitet i investeringsbeslutningene, vil det bli en høyere samfunnsøkonomisk avkastning på investeringene (NOU 2003:9, s. 112). Det vil være enklere å gjennomføre en reduksjon i skattefavoriseringen av bolig ved en statlig eiendomsskatt, eventuelt gjennom en obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Staten kan da organisere eiendomsskatten med nøytralitet i kapitalbeskatningen som overordnet mål.

Mange land har i dag valgt å avskaffe formuesskatten, og i Norge har behovet for denne skatten blitt heftig debattert (NOU 2014:13, s. 293). Det har blitt argumentert for at formuesskatten gir en urettferdig skattlegging av mange bedrifter i Norge og at den derfor burde avskaffes, slik det er blitt gjort i mange andre sammenlignbare land. Imidlertid finner Sakkestad og Skarsgaard (2013) at det kun er de mest solide bedriftene som må betale formuesskatten, og at bedriftene dermed har råd til å betale formuesskatten (Sakkestad & Skarsgaard, 2013, s. 84). Formuesskatten i Norge fremstår dermed ikke som noen hindring for de fleste norsketablerte bedrifter. I tillegg har de fleste andre land en mye høyere eiendomsskattesats enn det Norge har. Dette fører til at total skattebelastning på kapital i Norge er lavere enn OECD-gjennomsnittet, som illustrert i figur 5.1. Formuesskatten og eiendomsskatten supplerer dermed hverandre, og gjør at norske skatteyttere i gjennomsnitt betaler mindre skatt på kapital enn skatteyttere i andre OECD-land. Dette støttes av Zimmer-utvalget som finner at siden eiendomsskatten kun legges på fast eiendom, kan det være gunstig å ha både formuesskatt og eiendomsskatt. Utvalgets konklusjon henger sammen med at verdistigningen på fast eiendom ikke inntektsbeskattes løpende (NOU 1996:20, s. 41). Dette kan tale for at Norge bør beholde formuesskatten, men samtidig øke skatten på fast

eiendom. Denne ordningen vil bidra til høyere totale skatteinntekter, hvor en større andel av beskatningen i Norge legges på immobil kapital. Begge disse aspektene kan bidra til en styrket konkurranseevne internasjonalt. Dette støtter konklusjonen ovenfor om at eiendomsskatten i Norge ikke er høy nok. Det er imidlertid ikke entydig fra disse argumentene om eiendomsskatten burde være statlig eller kommunal.

Selv om Sakkestad og Skarsgaard finner at formuesskatten ikke er noen hindring for norsketablerte bedrifter, er det mye som tyder på at Solberg-regjering ønsker å avskaffe formuesskatten i nærmeste fremtid. Solberg-regjeringen har allerede redusert formuesskattesatsene og økt bunnfradraget på formuesskatten til staten, og det er derfor indikasjoner på at flertallet på Stortinget i dag ønsker å avskaffe formuesskatten (Finansdepartementet, 2014). En avskaffelse av formuesskatten vil føre til at både kommunene og staten vil få lavere inntekter, og disse kan dekkes gjennom en økt eiendomsskatt. En kommunal eiendomsskatt vil bidra til å dekke kommunenes tapte formuesskatteinntekter, men staten vil ikke få kompensasjon ved en slik ordning. Derfor er ikke en kommunal eiendomsskatt velegnet dersom formuesskatten fjernes.

For å oppsummere, taler de fleste av argumentene for en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Dersom staten har ansvar for struktureringen av eiendomsskatteordningen kan den i større grad utformes slik at nøytralitet i kapitalbeskatningen oppnås. Den kan da veie opp for uheldige virkninger av formuesskatten. I tillegg kan det oppnås økt investering i andre sektorer dersom skattefavoriseringen av bolig reduseres. Begge disse målene kan oppnås ved både en statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt, men det er ikke klart hvilken av dem som vil være det beste alternativet.

5.7 Andre hensyn

I dette delkapittelet vil vi vurdere ulike forhold som vil ha en innvirkning på hvilken type eiendomsskatt som er mest hensiktsmessig i Norge. Vi vil blant annet vurdere kommunalt selvstyre, kriterier for en god kommunal skatt, demografi og ROBEK-listen.

Produktivitetskommisjonen finner i NOU 2015:1 "Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd" at innbyggere i Norge ikke godtar forskjeller i kommunale tjenester på tvers av kommunegrensene (NOU 2015:1, s. 313). Dette støtter argumentet om at innbyggerne i Norge er relativt homogene. Selv om kommunestyrene i utgangspunktet har stor frihet til å fordele midler i kommunene, innebærer denne homogeniteten at friheten begrenses av innbyggernes ønsker. Som nevnt i delkapittel 5.5 vil dette føre til at en statlig skatt fremstår som mer velegnet og effektiv enn en kommunal eiendomsskatt.

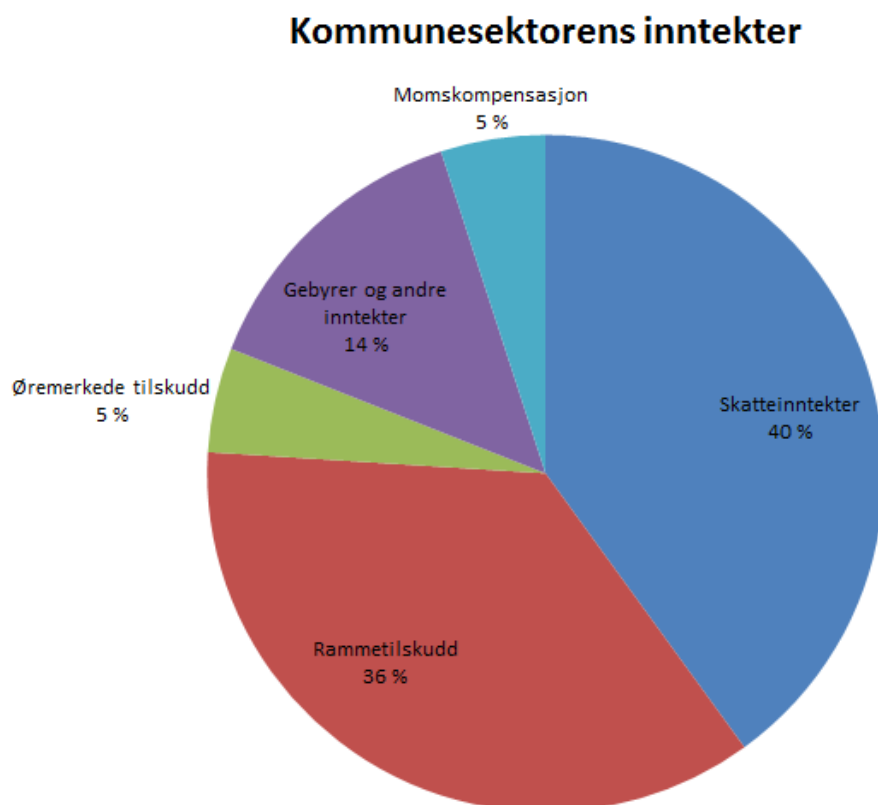
I kapittel 3 nevnte vi kriteriene Borge (2004) mener en skatt burde oppfylle for å kunne fungere som en god kommunal skatt. Eiendomsskatten oppfyller alle disse. Det første kriteriet tilfredsstilles, som illustrert i delkapittel 3.2, ved at det er innbyggerne i en kommune som betaler eiendomsskatten. Da vil det være de samme individene som betaler skatten og som får nytte av de kommunale tjenestene. I tillegg oppfylles kriteriet om immobilitet gjennom at skatten legges på fast eiendom. Borge finner at det tredje kriteriet oppfylles fordi eiendomsskatten gir kommunene stabile og forutsigbare skatteinntekter. Dette har sammenheng med at bygningsmassen endres relativt lite fra år til år og at takseringsreglene er utformet på en slik måte at kortsiktige svingninger i markedsverdien ikke påvirker eiendomsskattetaksten (Borge, 2004, s. 18). Det siste kriteriet oppfylles fordi verdien av fast eiendom i liten grad påvirkes av svingninger i konjunktorene. På bakgrunn av dette kan vi konkludere med at eiendomsskatten er en god kommunal skatt.

Fra delkapittel 1.1.3 ser vi at Zimmer-utvalget i NOU 1996:20 "Ny lov om eiendomsskatt" trekker frem økt økonomisk integrasjon og hensynet til et mer nøytralt skattesystem som de viktigste argumentene for å ha en eiendomsskatt. Disse hensynene taler for at eiendomsskatten burde gjelde generelt og med ensartede satser. Dette taler for en statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt. Ved en frivillig kommunal eiendomsskatt er det ikke sikkert at alle kapitalinntekter blir skattlagt likt, og dermed oppnås det ikke et nøytralt skattesystem. Dagens ordning med frivillig kommunal eiendomsskatt viser at kommunene velger svært forskjellige satser innenfor det mulige intervallet, og det blir dermed stor variasjon i skattleggingen av eiendom i Norge. I tillegg er det fortsatt mange kommuner som ikke har innført eiendomsskatt, som illustrert ved figur 1.2. Disse forholdene tyder på at det vil være vanskelig å oppnå målene med eiendomsskatt hvis dagens ordning med frivillig kommunal eiendomsskatt videreføres.

14. januar 1837 ble kommunalt selvstyre innført i Norge. Overføring av makt til lokalsamfunnene var en måte å bryte dominansen fra elitene i hovedstaden og utenlandsk innflytelse. Hovedbegrunnelsen for kommunalt selvstyre var uavhengighet fra statlig styring. Kommunalt selvstyre gir kommunene rett til å kreve inn kommunale skatter og avgifter for å finansiere kommunal tjenesteproduksjon (Store Norske Leksikon, 2013). I dag er det kun de kommunale avgiftene og eiendomsskatten som kreves inn av kommunen selv. De resterende kommunale inntektene kommer fra staten. Kommunene er derfor i stor grad avhengige av staten slik skattesystemet er i dag, noe som motarbeider det kommunale selvstyret. For at kommunene skal få beholde deler av sitt selvstyre, burde eiendomsskatten forbli frivillig kommunal. En statlig eller obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil undergrave det kommunale selvstyret ytterligere og motvirke regjeringens ambisjoner om å styrke det lokale demokratiet (Høyre, 2014).

Siden kommunene i Norge er avhengige av rammetilskuddet fra staten for å få utført sine oppgaver, vil deres økonomi avhenge av statsbudsjettet. Rapporten fra Kommunebarometeret viser at 65 % av norske kommunale ledere mener at kommunen vil få dårligere økonomisk handlingsrom i 2015 sammenlignet med 2014 (Helseinfo, 2014). Muligheten til å selv regulere eiendomsskatten vil kunne bidra til mer økonomisk stabilitet for kommunene. Kommunestyret kan da tilpasse eiendomsskattesatsen etter hva kommunen får fra staten i rammetilskudd, og dermed opprettholde omtrent samme nivå på tjenestetilbudet fra år til år. Dette taler for at eiendomsskatten burde forbli frivillig kommunal.

I Norge utgjør skatteinntekter 40 % av kommunesektorens inntekter og rammetilskudd utgjør 36 %, som illustrert i figur 5.2.



Figur 5.2: Kommunesektorens inntekter (NOU 2015:1, s. 316).

Kommunesektorens inntekter i Danmark derimot, består av 75 % skatteinntekter og 20 % rammetilskudd (NOU 2015:1, s. 316). Norge får altså inn mye lavere skatteinntekter enn Danmark. Dette kan ha sammenheng med at Danmark har en mye høyere sats på eiendomsskatten enn Norge, som nevnt i delkapittel 4.4. Følgelig får kommunene også et høyere rammetilskudd fra staten. Dersom kommunalt selvstyre fortsatt er ønskelig i Norge, burde eiendomsskatten forbli frivillig kommunal og satsen burde økes. Et annet alternativ er å la skatten bli statlig eller obligatorisk kommunal, og dermed gi staten ansvaret for at de norske kommunene får nok inntekter. Siden staten i dag har kontroll over store deler av kommunens inntekter, fremstår det som et godt alternativ å la staten ta ansvar for eiendomskatteinntektene også. Da ville det norske skattesystemet blitt mer helhetlig. Konklusjonen avhenger imidlertid av hvorvidt det er ønskelig med kommunalt selvstyre eller ikke.

Som nevnt i delkapittel 4.4, er det sannsynlig at befolkningen i Norge kommer til å øke betraktelig fremover, og særlig den eldre befolkningen vil øke. Dette kan føre til et økt behov

for eiendomsskatteinntekter i kommunene. Et annet tiltak kan være å øke inntektsskatten, men det er ikke sikkert at arbeidstakere vil innse nødvendigheten av dette tiltaket siden denne skatten i 2014 ble satt ned fra 28 % til 27 % (Finansdepartementet, 2013). En økning vil derfor kunne skape forvirring og motvilje. Større vekt på eiendomsskatten vil dermed fremstå som et mer naturlig valg. Dersom eiendomsskatten forblir frivillig kommunal, er det ikke sikkert at alle kommunene velger å innføre denne og da kan nivået på tjenestetilbudet bli for lavt i noen kommuner. Utfordringene knyttet til økt befolkning taler dermed for en høyere grad av statlig involvering i eiendomsskatteordningen. En statlig eller en obligatorisk kommunal eiendomsskatt fremstår på bakgrunn av dette som et bedre alternativ. Vi antar at dersom den blir statlig, vil eiendomsskatteinntektene inngå i inntektsutjevningssystemet. Det kan imidlertid bli vanskelig for staten å vite hvor mye ekstra hver enkelt kommune trenger som følge av økt befolkning, noe som taler for at en obligatorisk kommunal skatt vil føre til en mer rettferdig fordeling.

Som nevnt i delkapittel 1.2 er innføringen av eiendomsskatt et vanlig virkemiddel for å unngå å havne på ROBEK-listen. I 2013 var Lillesand i finansielt uføre og det var fare for at kommunen ville havne på ROBEK. De aller fleste kommuner frykter å havne på denne listen da den betegnes som en skammekrok. Rådmannen i Lillesand foreslo innføring av eiendomsskatt som det viktigste tiltaket for å komme ut av det finansielle uføret og dermed unngå å havne på ROBEK (Børresen, 2015). For å komme ut av et finansielt uføre kan kommunen enten kutte utgifter og sørge for budsjettdisiplin, eller øke inntektene. I prinsippet er innføring av eiendomsskatt det eneste virkemiddelet kommunen har for å øke sine inntekter, og derved unngå ROBEK-listen. Dersom eiendomsskatten endres til statlig eller obligatorisk kommunal mister kommunene muligheten til å bruke dette virkemiddelet ved en eventuell økonomisk ubalanse. Den eneste muligheten til å komme seg ut av en slik situasjon blir da å kutte kostnader, som kan være vanskelig uten at det vil påvirke tjenestetilbudet i kommunen. Ved en frivillig kommunal eiendomsskatt vil kommunen fortsatt kunne iverksette dette tiltaket dersom det blir nødvendig. Dette forutsetter at kommuner fortsatt vil få økonomiske problemer, selv om eiendomsskatten innføres i hele landet.

Dette delkapittelet presenterer flere ulike forhold som vil ha innvirkning på eiendomsskattens utforming. Vi anser at de viktigste argumentene er behovet for nøytralitet i skattesystemet, målet om kommunalt selvstyre og den høye graden av homogenitet i den norske befolkning. Disse argumentene peker mot ulike eiendomsskatteordninger. Imidlertid mener vi at en

obligatorisk kommunal eiendomsskatt i best grad vil kunne oppfylle alle disse kriteriene. Nøytralitet i skattesystemet vil oppnås både ved statlig og obligatorisk kommunal eiendomsskatt siden begge vil gi ensartede satser og vil gjelde generelt. For å oppnå kommunalt selvstyre, fremstår den frivillige kommunale eiendomsskatten som det beste alternativet, men en obligatorisk kommunal skatt vil gi kommunen delvis selvstyre og føre til en mer effektiv håndtering av de homogene behovene i Norge.

Konklusjon

I denne masterutredningen har vi sett på den norske eiendomsskatteordningen. Vi har vurdert hvorvidt eiendomsskatten burde være statlig, obligatorisk kommunal eller frivillig kommunal, og om eiendomsskattesatsen er høy nok. Analysen har tatt utgangspunkt i tre modeller for eiendomsskattens insidens og Glaesers teori om effektivitetsinsentiver av en lokal eiendomsskatt. I tillegg har vi vurdert ordningen opp mot grunnprinsippene bak eiendomsskatten, formuesskatten og inntektsoverføringssystemet. Størrelsen på skatten har blitt vurdert gjennom et eksempel hvor vi sammenligner eiendomsskatten i Bergen kommune og Trondheim kommune.

I vurderingen av størrelsen på eiendomsskattesatsen i Norge, kom vi frem til at denne burde økes. Det er i hovedsak to grunner til dette. Den første er at dagens eiendomsskattesats fører til en sterk avhengighet av staten. En lav eiendomsskattesats vil gjøre det vanskelig for kommunene å få finansiert de kommunale tjenestene uten tilskudd fra staten. Dette vil bidra til en svekkelse av regjeringens målsetting om kommunalt selvstyre. Den andre grunnen er at en lav eiendomsskattesats vil føre til skattefavorisering av eiendom. Norge får dermed en overinvestering i eiendom på bekostning av mer konkurransedyktige næringer. Dette kan være skadelig for den norske økonomien i det lange løp. På bakgrunn av dette mener vi at det vil være fordelaktig å øke skattesatsen på eiendom.

Diskusjonen av eiendomsskatteordningen ga ikke et entydig svar på om statlig, obligatorisk kommunal eller frivillig kommunal eiendomsskatt vil være det beste alternativet. Fra kapittel 5 finner vi argumenter som taler både for og imot alle de tre eiendomsskatteordningene innenfor de sju ulike aspektene. Dette tyder på at det vil være vanskelig å finne en optimal løsning for eiendomsskatten. Vi vil nå forsøke å trekke frem de argumentene vi mener er viktigst, og konklusjonen vil avhenge av hvilke argumenter som vektlegges.

På den ene siden vil en frivillig kommunal eiendomsskatt kunne bidra til et bedre samsvar mellom tjenestetilbud og innbyggernes preferanser. En frivillig kommunal eiendomsskatt er dermed den eiendomsskatteordningen som i størst grad vil tilfredsstille målsettingen om

kommunalt selvstyre. Utsiktene til en omfattende kommunesammenslåing vil kunne åpne for at kommunene blir i bedre stand til å styre den kommunale økonomien, noe som taler for at en frivillig kommunal eiendomsskatt fremstår som et godt alternativ. Imidlertid har vi også argumentert for at en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil kunne oppfylle målet om kommunalt selvstyre på en tilfredsstillende måte. Ved en obligatorisk kommunal eiendomsskatt beholder kommunen mesteparten av styringen, samtidig som den vil bidra til en mer effektiv håndtering av de homogene behovene i Norge. Det blir dermed mulig å utvikle et relativt likt nivå på tjenestetilbudet over hele landet, noe som oppfyller det overordnede målet i Norge om likhet. En obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil i tillegg bidra til høyere effektivitet fordi skattepolitikken da kan benyttes som et finanspolitisk instrument, og utformes slik at nøytralitet i kapitalbeskatningen oppnås. Dette kan tale for at en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil fremstå som et bedre alternativ.

På den andre siden er det mange argumenter for at en statlig eiendomsskatt vil være et godt alternativ. For å bli mer konkurransedyktige internasjonalt, vil det være best dersom staten tar over styringen av eiendomsskatten. Da kan staten utforme ordningen slik at den stemmer overens med andre tiltak for å øke konkurranseevnen til Norge. I tillegg vil det ved en statlig eiendomsskatt være enklere å minimere problemene knyttet til ulikt skattegrunnlag i kommunene. Ved å inkludere eiendomsskatteinntektene i inntektsoverføringssystemet vil forskjeller i inntekt mellom kommuner jevnes ut og en større grad av likhet vil bli oppnådd. På samme måten som en obligatorisk kommunal eiendomsskatt, vil også en statlig eiendomsskatt utformes på en slik måte at den gir nøytralitet i kapitalbeskatningen. Disse argumentene taler for at en statlig eiendomsskatt vil være den beste løsningen.

Fra avsnittene ovenfor ser vi at både en frivillig kommunal, en obligatorisk kommunal og en statlig eiendomsskatt vil være gode alternativer til eiendomsskatteordning i Norge. Hva som anses å være den beste løsningen avhenger av hvilke argumenter man legger mest vekt på. Vi mener at det er viktig å ta hensyn til den nærstående kommunereformen fordi denne tyder på at det vil bli en rekke kommunesammenslåinger de neste årene. Dette aspektet tilsier at eiendomsskatten burde være kommunal fordi kommunene blir mer egnet til å styre seg selv etter denne reformen. Samtidig mener vi at det er viktig med nøytralitet i kapitalbeskatningen, noe som kun oppnås ved en statlig eller en obligatorisk kommunal

eiendomsskatt. Begge disse forholdene peker etter vår mening på at en obligatorisk kommunal eiendomsskatt vil være det beste alternativet for Norge.

Forslag til videre arbeid

I vår utredning kom vi frem til at alle de tre eiendomsskatteordningene vil være gode alternativer, men at en obligatorisk kommunal eiendomsskatt utifra våre vurderinger vil være den beste løsningen. Ved en eventuell eiendomsskattereform, ville det vært interessant å se på forskjeller i effektivitet og inntekter i kommunesektoren i den nye ordningen sammenlignet med dagens ordning. Siden det ikke finnes tall på hvordan en slik skattereform vil påvirke kommunene i dag, har vi ikke hatt muligheten til å gjøre denne analysen. Dersom en skattereform gjennomføres, vil det etter en viss periode være nok data til å utvide utredningen vår til en empirisk undersøkelse av ulike norske eiendomsskatteordninger.

Bibliografi

- Andersen, C., Hagen, K. P., & Sannarnes, J. G. (1993, April). Inntektsfordeling, kapitalinntekt og skatt. *Norsk Økonomisk Tidsskrift (NØT)* 107 (1993), ss. 1-21.
- Array. (2006, Oktober 10). *byavisa.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://byavisa.no/2006/10/10/null-eiendomsskatt-frister/>
- Baastad, S. (2002, Oktober 23). *kommunal-rapport.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra http://kommunal-rapport.no/artikkel/rusomsorg_pa_anbud_i_oslo
- Bergen kommune. (2014). *Byrådets forslag til budsjett 2015 - Økonomiplan 2015-2018*. Bergen: Bergen kommune .
- Borge, L.-E. (2004). Eiendomsskatten: Statlig eller kommunal? Obligatorisk eller frivillig? *Økonomisk forum* nr. 9, ss. 16-21.
- Borge, L.-E., & Rattsø, J. (2008). Property taxation as incentive for cost control: Empirical evidence for utility services in Norway. I *European Economic Review* 52 (ss. 1035-1054). Elsevier.
- Børresen, T. (2015, Mars 9). *lp.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.lp.no/nyheter/full-gass-mot-robek-1.597867>
- Bremnes, F., & Magnus, P. C. (2011, Desember 1). *nrk.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.nrk.no/hordaland/fjerner-eiendomsskatten-i-bergen-1.7898556>
- Eigedomsskattelova. (2015, Januar 1). *lovdata.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra Lov om eigedomsskatt til kommunane: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-06-29>
- Finansdepartementet. (2011, Februar 24). *regjeringen.se*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.regjeringen.se/content/1/c6/16/18/01/2ac3872a.pdf>
- Finansdepartementet. (2013, November 8). *regjeringen.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/regjeringens-forslag-til-skatte--og-avgift/id745265/>
- Finansdepartementet. (2014, Desember 8). *regjeringen.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2014/Utreddning-om-selskapsskatten-overlevert-finansministeren/Pressemelding-fra-skatteutvalget-NOU-2014-13-Kapitalbeskatning-i-en-internasjonalt-okonomi---Skatteutvalgets-utredning/id2342732/>
- Finansdepartementet. (2014, Oktober 8). *statsbudsjettet.no*. Hentet April 29, 2015 fra <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2015/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Formuesskatt/>
- Fiva, J. H., & Rønning, M. (2005). *Property taxation as a determinant of school district efficiency*. Trondheim: Norwegian University of Science and Technology - Departement of Economics.
- Gerdrup, K. R. (1998). *Skattesystem og skattestatistikk i et historisk perspektiv*. Oslo-Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.

- Glaeser, E. L. (1996). The incentive effects of property taxes on local governments. I *Public Choice* 89 (ss. 93-111). Kluwer Academic Publishers.
- Hamilton, B. W. (1975). Property taxes and the Tiebout hypothesis: Some empirical evidence. I E. S. Mills, & W. E. Oates, *Fiscal Zoning and Land Use Controls* (ss. 13-29). Lexington: Lexington Books.
- Haug, A. K. (2014, Desember 29). *dn.no*. Hentet April 29, 2015 fra *dn.no*: <http://www.dn.no/nyheter/finans/2014/12/28/2056/Makroekonomi/slik-blir-2015>
- Helseinfo. (2014, Desember 12). *helseinfornett.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://helseinfornett.no/frykter-darligere-kommuneokonomi/>
- Hotvedt, S. K. (2014, Oktober 17). *nrk.no*. Hentet April 15, 2015 fra *nrk.no*: <http://www.nrk.no/norge/rikeste-og-fattigste-kommuner-1.11991815>
- Høydahl, E. (2010, Desember 6). *ssb.no Befolkningsvekst rundt Oslo* . Hentet April 15, 2015 fra *ssb.no*: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/befolkningsvekst-rundt-oslo>
- Høyre. (2014, Mai 20). *hoyre.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra http://www.hoyre.no/www/politikk/hva_mener_hoyre_om/kommune_og_forvaltning/lokalt_selvstyre/
- Innovasjon Norge. (2013). *innovasjon norge.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra http://www.innovasjon norge.no/no/Innsats/2013_02/ville-du-ha-satset-penger-pa-denne/hvem-skal-ta-risikoen/
- Johannessen, N., Moen, M. K., & Parsa, J. M. (2014, Mars 9). *e24.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://e24.no/privat/eiendom/her-skattes-du-mest-for-hytta/22801741>
- Kommunal - og moderniseringsdepartementet. (2015). *Meldingsdel i kommuneproposisjonen 2015 (Prop. 95S) - Kommunereform*. Oslo: Kommunal - og moderniseringsdepartementet.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, Juli 1). *regjeringen.no*. Hentet Mars 12, 2015 fra <https://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/tema/databaser-og-registre/robek-2/id449305/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2014, Mai 20). *regjeringen.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kmd/komm/lopende_inntektsutjevning_2014.pdf
- Laustsen, E. (2015, Januar 12). *dn.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.dn.no/nyheter/finans/2015/01/12/0914/Valuta/ny-svekkelse-sender-kronen-tilbake>
- Loodtz, A.-K. (2015, Januar 28). *bergen.kommune.no*. Hentet Mai 11, 2015 fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/fakta-om-bergen/befolkning/article-63571>

- Lorch-Falch, S. (2015, Mars 10). *e24.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://e24.no/privat/eiendom/nho-krever-skattesjokk-paa-bolig/23411690>
- Målsnes, O. H. (2015, Januar 30). *bergen.kommune.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/kemneren/9209/article-119214>
- Møre Eiendomsmegling. (2015). *moremegling.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.moremegling.no/default.aspx?menu=926&id=1468>,
- Moshagen, S. (2013, Januar 16). *oa.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.oa.no/nyheter/article6444574.ece>
- NOU 1996:20. (1996). *NOU 1996:20 Ny lov om eiendomsskatt*. Oslo: Finans- og tolldepartementet.
- NOU 2003:9. (2003). *NOU 2003:9 Skatteutvalget - Forslag til endringer i skattesystemet*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2005:6. (2005). *NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet*. Oslo: Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2006:4. (2006). *NOU 2006:4 Rederiskatteutvalget - Forslag til endringer i beskatningen av norsk utenriks sjøfart*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2014:13. (2014). *NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Oslo: Finansdepartementet.
- NOU 2015:1. (2015). *NOU 2015:1 Produktivitet - grunnlag for vekst og velferd*. Oslo: Finansdepartementet.
- NTB. (2015, Februar 26). *dn.no*. Hentet Mars 12, 2015 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/02/26/2150/ap-vil-hente-3-milliarder-fra-eiendomsskatt-i-oslo>
- NTB. (2015, Februar 26). *dn.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.dn.no/nyheter/politikkSamfunn/2015/02/26/2150/ap-vil-hente-3-milliarder-fra-eiendomsskatt-i-oslo>
- Oates, W. E. (1969). The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: An Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. I *The Journal of Political Economy*, Vol. 77, no. 6 (ss. 957-971). Chicago: The University of Chicago Press.
- Olje- og energidepartementet. (2014, September 27). *regjeringen.no*. Hentet April 29, 2015 fra regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/tema/energi/olje-og-gass/verdiskaping/id2001331/>
- Ot. prp. nr. 1. (2004-2005). *Ot. prp. nr.1: Skatte- og avgiftsopplegget 2005 - lovendringer*. Det kongelige finansdepartementet.
- Ot. prp. nr. 44. (1974-75). *Ot. prp. nr. 44 Om lov om eidegdomsskatt til kommunane*. Finans- og tolldepartementet.

- Rattsø, J., & Fiva, J. H. (2007). *Local choice of property taxation: Evidence from Norway*. Oslo .
- Rise, L. (2000). Sak nr. 2. *Stortinget - Møte torsdag den 11.mai 2000 kl.10* (s. 3055). Oslo : Stortinget. Hentet 2015
- Rosen, H. S. (2005). *Public Finance* (7. utg.). Singapore: McGraw-Hill Education.
- Sakkestad, M., & Skarsgaard, K. K. (2013). *Den norske formuesskatten - En analyse av skattens virkninger på små og mellomstore bedrifter*. Bergen: Norges Handelshøyskole.
- Sinn, H. W. (1990). Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. I *European Economic Review* 34 (ss. 489-504). München: Elsevier.
- skat.dk. (2015). *skat.dk*. Hentet Mars 26, 2015 fra <http://www.skat.dk/skat.aspx?oId=1823652>
- Skatteetaten. (2015). *skatteetaten.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.skatteetaten.no/en/Tabeller-og-satser/Formuesskatt/?ssy=2015>
- Skatteetaten. (2015). *skatteetaten.no*. Hentet Mars 12, 2015 fra <http://www.skatteetaten.no/no/person/selvangivelse/tema-og-fradrag/bolig/kommunal-eiendomsskatt/>
- Skatteloven. (2015, Januar 1). *lovdata.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra Lov om skatt av formue og inntekt: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14/KAPITTEL_5#KAPITTEL_5
- Skatteministeriet. (2015). *skm.dk*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.skm.dk/skattetal/satser/kommuneskatter/#/aar/2015>
- Skogstrøm, L., & Barstad, S. (2014, Juni 17). *aftenposten.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Hun-far-eldrebolgen-rett-i-fanget-7607909.html>
- Statistisk sentralbyrå. (2014). *ssb.no*. Hentet Mars 9, 2015 fra <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selecttable/hovedtabellHjem.asp?KortNavnWeb=eiendomsskatt&CMSSubjectArea=offentlig-sektor&checked=true>
- Statistisk sentralbyrå. (2014, Juni 24). *ssb.no*. Hentet Mars 12, 2015 fra <http://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/eiendomsskatt/aar/2014-06-24>
- Statistisk Sentralbyrå. (2014, Juni 17). *ssb.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <http://ssb.no/befolkning/statistikker/folkfram/aar/2014-06-17>
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3. utg.). New York/London: W.W. Norton & Company .
- Store Norske Leksikon. (2013, November 13). *snl.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra https://snl.no/kommunalt_selvstyre
- Strøm, S. (2015, Januar 13). *snl.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra <https://snl.no/Scheel-utvalget>

- Takla, E., & Haug, A. K. (2015, Mars 6). *dn.no*. Hentet April 29, 2015 fra *dn.no*:
<http://www.dn.no/nyheter/naringsliv/2015/03/06/0814/Bolign/ber-finanstilsynet-vurdere-tiltak-for--dempe-bolignsveksten>
- Thuesen, N. P., & Røvik, S. (2014, Oktober 24). *snl.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra
<https://snl.no/Norge>
- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditures. I *The Journal of Political Economy* vol. 64, no. 5 (ss. 416-424). Chicago: The University of Chicago Press.
- Tjernshaugen, K., & Glomnes, L. M. (2014, Februar 14). *aftenposten.no*. Hentet Mars 12, 2015 fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Okonomer-vil-oke-skatten-pa-eiendom-7470568.html>
- Trondheim kommune. (2013). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2014-2017. Budsjett 2014*. Trondheim: Trondheim kommune.
- Trondheim kommune. (2014). *Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2015-2018. Budsjett 2015*. Trondheim: Trondheim kommune.
- Trondheim kommune. (2014, April). *trondheim.no*. Hentet Mai 11, 2015 fra
<http://www.trondheim.no/folketall/>
- Trondheim kommune. (2015, Mars 3). *trondheim.kommune.no*. Hentet Mars 13, 2015 fra
<http://www.trondheim.kommune.no/eskatt/>
- Wassmer, R. W. (1993). Property taxation, property base, and property value: An empirical test of the "new view". I *National Tax Journal* Vol. 46, no. 2 (ss. 135-159). National Tax Association.