

SAMFUNNSØKONOMEN

TEMA: SKATTEUTVALGET

- Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
Floris Zoutman
SKATT PÅ KAPITALINNTEKTER
- Erlend Eide Bø
SKATT PÅ BOLIG OG FAST EIENDOM
- Katinka Holtsmark
Ragnhild Schreiner
GRUNNRENTESKATT
- Knut Røed
SKATTEPOLITIKK FOR ARBEID TIL ALLE
- Thor Olav Thoresen
ARBEIDSFRADRAG OG SKATT
PÅ FORMUE

Halvor Mehlum
Håkon Tomter
UTLÅNSFORSKRIFTEN

Silje Pileberg
VALUTASEMINARET

- REDAKTØRER
Lars-Erik Borge • NTNU
Rune Jansen Hagen • UiB
Jan Yngve Sand • NHH

Manus, annonsebestilling og generell korrespondanse til Samfunnsøkonomens redaksjon kan sendes til: tidsskrift@samfunnsokonomene.no

- PROSJEKTLEDER
Marianne Rustand
marianne.rustand@samfunnsokonomene.no

- UTGIVER
Samfunnsøkonomene
Leder: Jan Inge Eidem
Fungerende generalsekretær: Maria Sperre

- ADRESSE
Samfunnsøkonomene
Kristian Augusts gate 9
0164 Oslo
Telefon: 90 86 75 20
tidsskrift@samfunnsokonomene.no

www.samfunnsokonomene.no

Bankgiro: 8101 48 08221

Mediaplan 2023

	MANUS	PUBLISERINGSDATO	ANNONSEFRIST
Nr. 3	23. MAI	16. JUN.	6. JUN.
Nr. 4	28. AUG.	19. SEP.	8. SEP.
Nr. 5	1. NOV.	24. NOV.	14. NOV.
Nr. 6	22. NOV.	18. DES.	5. DES.

Abonentene i Norge må beregne 1-3 dager ekstra til postgang

PRISER

Abonnement	kr.	1100.-
Enkeltnr. inkl. porto	kr.	195.-

ANNONSEPRISER (ekskl. moms)

1/1 side	kr.	6690.-
3/4 side	kr.	6040.-
1/2 side	kr.	5390.-

Opplag: 3000
Trykk: Aksell AS
ISSN 1890-5250



Innhold

NR. 2 • 2023 • 137. ÅRG.

TEMA: Skatteutvalget

- LEDER 3

- AKTUELL KOMMENTAR
Skatteutvalget og skatt på kapitalinntekter 5
Petter Bjerksund
Guttorm Schjelderup
Floris Zoutman
Skatteutvalgets forslag til skatt på bolig og annen fast eiendom 14
Erlend Eide Bø
Skattlegging av grunnrente 19
Katinka Holtsmark
Ragnhild Schreiner
En skattepolitikk for arbeid til alle ... Men ikke for at alle skal jobbe mer 24
Knut Røed
Arbeidsfradrag og skatt på formue – kommentarer til Torvik-utvalget 30
Thor Olav Thoresen

- AKTUELL ANALYSE
Utlånsforskriften og beskranket etterspørsel 37
Halvor Mehlum
Håkon Tomter

- REPORTASJE
Historisk lav vekst i Norge på 2000-tallet 46
Silje Pileberg

Konkurransen i dagligvaresektoren og hellige kyr

Konkurransen i dagligvaresektoren har vært heftig debattert over lengre tid, og politikere og myndigheter har vært opptatt av å forstå og forklare utviklingen i sektoren. Deler av bakgrunnen for interessen har vært at Norgesgruppen over lengre tid har vokst seg større, det er rapportert om forskjeller i innkjøpspriser over tid som kan påvirke marginene og dermed konkurranseevnen til dagligvarekjedene, Konkurransetilsynet mistenker at kjedenes bruk av prisjegere har vært et brudd på konkurranseloven og har varslet et gebyr på 21 milliarder, samt at det argumenteres, kanskje spesielt fra politisk hold, med at norske matvarepriser og utvalg er dårligere enn i land det er naturlig å sammenlikne oss med. I tillegg har det siste året med til dels store økninger i matvarepriser bidratt til å ytterligere aktualisere dette. Den siste måneden, etter den bebudede kraftige prisøkningen som uteble, synes fokus å ha vært mer på intens priskonkurranse på en del matvareprodukter, med Kiwi som «garantist» for at et sett med varer ikke skulle øke i pris. Da har politikerne signalisert bekymring for at prisene blir for lave slik at en av kjedene kan stå i fare for å gå ut av markedet. Det ser imidlertid ikke ut til at kjedene deler politikernes bekymringer, og med prisgaranti på kun et lite utvalg av matvarer er det kanskje ikke grunn til å være veldig bekymret.

Spørsmålet er om man kan friskemelde denne næringen. Næringsminister Jan Christian Vestre har varslet at han har fortsatt fokus på sektoren og er bekymret selv om prisene ikke økte så mye som forventet 1. februar. Han foreslår at Konkurransetilsynet skal få flere verktøy og større muskler for å håndheve regelverket. En «muskel» som foreslås i en lovendring som er på høring nå er et *markeds-etterforskningsverktøy* etter mønster fra blant annet Storbritannia og Island. Dette verktøyet er ikke dagligvarespesifikt og kan anvendes på alle markeder dersom

Konkurransetilsynet vurderer at det er et alvorlig konkurranseproblem i det aktuelle markedet, og tilsynet kan da pålegge tiltak for å avbøte konkurranseutfordringene. Forslaget om et slikt verktøy har skapt stor debatt i konkurranserettsmiljøet i Norge, hvor det blant annet stilles spørsmål ved forutsigbarheten for næringsaktører hvis et slikt verktøy skal benyttes for å gripe inn mot handlinger som ikke *per se* er ulovlige. Noen aktører argumenterer med at det kan være komplisert nok å vite hvorvidt en handling rammes av konkurranseloven hvor man har rettspraksis som kan rettlede aktørene, og at det er enda vanskeligere med markedsetterforskningsverktøyet siden man ikke har slik praksis å rettlede av. Den endelige utformingen av verktøyet og hva inngrepsterskelen eventuelt skal være, er naturligvis ikke enda klart. Hvorvidt dette verktøyet løser eventuelle konkurranseproblemer i dagligvaresektoren gjenstår derfor å se.

En annen tilnærming til å påvirke konkurransen i dagligvaresektoren er å se på andre reguleringer som kan være til hinder for virksam konkurranse. Like før påske la Høyre og Venstre frem et dagligvareforslag som blant annet indikerer et ønske om å se på importvernet for landbruksprodukter. Intensjonen med importvernet er som vi kjenner til å sikre at norske landbruksprodukter er konkurransedyktige i forhold til varer produsert i utlandet, men de to partiene foreslår å utrede hvilke typer landbruksvarer man kan vurdere å redusere eller fjerne tollsatsene på uten å ramme norsk landbruk i for stor grad. Importvernet synes imidlertid å være et relativt upresist verktøy hvis målet utelukkede er å skjerme norsk landbruksproduksjon og synes å ramme konkurransen for bredt og ikke bare i forhold til landbruksprodukter. For eksempel kan importvernet slik det er utformet i dag innebære at utenlandske kjeder som ønsker å etablere seg i Norge må

stille med en særnorsk produktportefølje for å unngå å rammes for hardt av importvernet. Dette har blant annet den britiske kjeden Iceland vist til. En revidering av importvernet kan derfor bidra til å legge bedre til rette for nyetableringer i sektoren.

Det er vanskelig å si hvilke faktorer som skal til for å friskemelde dagligvaresektoren og dette er neppe gjort over natten, men det kan tenkes at en kombinasjonskur vil være det som fungerer best.

Jan Yngve Sand



SAMFUNNSØKONOMENE

For raske oppdateringer og nyheter,
følg oss på facebook, twitter og instagram!



twitter.com/Samfunnsokonom



facebook.com/samfunnsokonomene



instagram.com/samfunnsokonomene



PETTER BJERKSUND
Senter for skatteforskning ved NHH

GUTTORM SCHJELDERUP
Senter for skatteforskning ved NHH

FLORIS ZOUTMAN
Senter for skatteforskning ved NHH

Skatteutvalget og skatt på kapitalinntekter¹

Skatteutvalgets utredning er preget av mange dissenser. Dette gir politikerne en meny å velge fra som kan svekke helheten i skattesystemet. Vi mener at det legges opp til en samlet beskatning av selskap og eier som er for høy. Utvalget går inn for en marginal endring i skjermingsrenten, men har ingen forslag til hvordan de latente eierinntektene som har bygget seg opp hos private aksjonærer skal komme til beskatning. Vi mener at fordelingsaspektet i kapitalbeskatningen ikke er godt nok ivare tatt i utredningen.

INNLEDNING

Skatteutvalget har levert sin innstilling «Et helhetlig skattesystem» (NOU 2022: 20). I det følgende skal vi diskutere utvalgets forslag knyttet til kapitalbeskatningen (selskapskatt, fritaksmetoden og aksjonærmodellen), samt skatt på eierinntekter (kapitlene 7–9 i utvalgets innstilling). Utvalget foreslår også lettelser i formues- og inntektsskatten kombinert med gjeninnføring av en arveskatt og vi skal ikke gå nærmere inn på detaljene i disse forslagene.

Det er verdt å få frem at utvalget har hatt som mål å holde nivået på kapitalbeskatningen samlet sett uendret. Dette er interessant fordi den økonomiske ulikheten i Norge har økt samtidig som utvalget argumenterer for at de ulike initiativene i regi av OECD trolig vil svekke den internasjonale

konkurransen om kapital og redusere problemene med overskuddsflytting. Det er en viktig grunn til at utvalget ikke vil senke skattene på selskap og aksjonær. Samtidig er det klart at utvalget kunne ha foreslått et system for beskatning av formue som var mer treffsikkert enn det å kun ha to satser for formuesskatten, spesielt siden studier viser at det er den 1 prosent mest formuende delen av befolkningen som stikker ifra resten av befolkningen (Aaberge mfl., 2020, 2021). I realiteten skjærer utvalget de som har størst formue fra skatteskjerpelser både gjennom strukturen på formuesskatten og gjennom aksjonærbeskatningen. Det siste skal vi komme tilbake til.

På ett punkt skiller dette skatteutvalget seg fra andre skatteutvalg og det er i antall dissenser. Det er dissenser på de fleste vesentlige punkter i utredningen. Noen av dissensene bærer preg av en partiell tilnærming til skattesystemet og er svakt faglig begrunnet. Et problem med dissensene, spe-

¹ Vi vil gjerne takke Jarle Møen for gode kommentarer. Forfatterens e-poster er: Petter.bjerksund@nhh.no, guttorm.schjelderup@nhh.no og floris.zoutman@nhh.no

sielt når mange av utvalgets medlemmer er med på disse, er at de gir politikerne anledning til å velge fra en meny av forslag som i sum kan medføre at skattesystemet til slutt svekker norsk økonomis virkemåte og dermed vekstevnen.

SELSKAPSSKATTEN

I Norge er satsen på selskapsskatten lik skatten på alminnelig inntekt for lønsmottakere. Det innebærer at hvis man skal skille de to fra hverandre medfører det store endringer i skattesystemet. Flertallet i utvalget foreslår ikke et slikt skille.

Progressiviteten i det norske skattesystemet for lønsmottakere gis av trinnskatten, mens eierskatten (utbytteskatten) skattlegger utdelt utbytte til personlig aksjonær. I dagens system er satsen bedriftene betaler 22 prosent og eierskattesatsen 37,8 prosent. Forholdet mellom disse skattene er en sentral problemstilling for skatteutvalget.

Selskapsskatten bidrar til at kapitalinntekt som stammer fra verdiskapning i Norge kommer til beskatning i Norge, uavhengig av om eierne av selskapet er skattepliktige til Norge og uavhengig av om eierne er personlige skattytere. Det betyr at utenlandske kapitaleiere delvis er med på å bære skattebyrden gjennom selskapsskatten. En annen fordel med selskapsskatten er at den sørger for en fortløpende beskatning av norske personlige eiere, herunder eiere i selskaper som velger å holde overskudd tilbake i selskapet. Dessuten sørger selskapsskatten for skattlegging av selskapsoverskudd som stammer fra stedbunden meravkastning utover normalavkastningen som ikke kan oppnås i andre land. Disse forholdene taler isolert for en høy skatt på selskaper.

Det er dissens i utvalget om veien videre for selskapsskatten. Flertallet i utvalget vil ikke endre skattesatsen til bedriftene på tross av at man vet fra den økonomiske litteraturen at en høy selskapsskatt kan føre til at flernasjonale selskaper flytter overskudd ut av Norge til lavskattelend og at skatten har en negativ effekt på investeringene. Det er flere grunner til at utvalgets flertall vil holde satsen uendret. For det første vil de se an virkningen av arbeidet som skjer i regi av OECD (Pilar 1 og 2 og BEPS) og hvilken effekt disse initiativene har på overskuddsflytting og konkurransen om mobil kapital mellom land. Dernest mener flertallet at den norske selskapsskatten ligger litt lavere enn OECD-gjennomsnittet, som er på ca. 23 prosent, og mener det taler for å holde skattesatsen på 22 prosent uendret. Flertallet i utvalget mener også at hensynet til stabilitet og

forutsigbarhet tilsier å la satsen forbli slik den er og at nivået på selskapsskatten heller må vurderes fortløpende i lys av utviklingen internasjonalt.

Et mindretall i utvalget (Banoun, Sarai og Ulltveit-Moe) vil legge mindre vekt på den empiriske forskningen om hvor skattesensitiv kapitalen er, og hevder at effekten for Norge av en lav selskapsskatt har vært beskjeden basert på en upublisert studie av von Brasch mfl. (2021). De mener derfor at handlingsrommet for å endre selskapsskatten er større enn det flertallet legger til grunn. De peker på at en rekke sentraleuropeiske land har høyere selskapsskatt enn Norge: Frankrike (28,4 pst.), Italia (27,8 pst.), Nederland (25 pst.), Portugal (31,5 pst.), Spania (25 pst.), UK (25 pst.), Japan (29,7 pst.), Tyskland (29,9 pst.), og at man i USA har foreslått å øke skatten til 28 pst. De fremholder også at det er andre forhold ved et land som betyr noe for investeringene enn skatt og at Norge ligger på sjetteplass i Verdensbankens «Ease of doing-business»-indeks.

Mindretallet mener også at nedgangen i selskapsskatten har ført til at eierskatten er blitt for høy og at det har gjort privat konsum i selskapsfæren mer attraktivt. De mener derfor skatten på bedriftene bør settes opp til 24 prosent, noe som gir rom for lavere eierskatt, samtidig som de ønsker å øke den alminnelige skattesatsen fra 22 prosent til 24 prosent. Endringen av den alminnelige skattesatsen vil gi økt proveny i størrelsesorden 6,6 mrd. kroner og vil ha fordelingskonsekvenser.

For å kaste lys over hvilke avveininger utvalget sto ovenfor når det gjaldt størrelsen på selskapsskatten skal vi starte med effekten på investeringer. De Mooij og Ederveen (2008) tar utgangspunkt i resultatene fra et stort antall empiriske studier som analyserer hvordan endringer i selskapsskatten påvirker omfanget og lokalisering av investeringer. Ifølge anslag fra metastudien til De Mooij og Ederveen vil investeringsnivået øke med 0,8 pst. per prosentpoeng reduksjon i effektiv marginal skattesats, mens investeringene vil øke med 0,65 pst. per prosentpoeng endring i effektiv gjennomsnittlig skattesats. Det er vanskelig å vite hvor gode disse estimatene er i dag fordi vi ikke har egne studier på norske data om investeringsatferden, men studien til De Mooij og Ederveen taler for å holde en lav skatt på selskapsoverskudd.

Litteraturen om skattekonkurranse mellom land ser på hvordan land skal opptre for å maksimere sin velferd når de konkurrerer med andre land om å tiltrekke seg kapital. En viktig innsikt fra denne litteraturen er at små land som

Norge vil tjene på å ha en lavere skatt på kapital enn store land (f.eks. Bucovetsky, 1991). I modellen til Bucovetsky skiller landene seg ved at det bor flere mennesker i store land slik at kapitalavkastningen endres lite når selskapskatten øker. For et lite land betyr det derimot mye for kapitalavkastningen hvis bare en liten andel av kapitalen flytter ut. Hauffer og Wooton (1999) viser at store land har en rekke lokaliseringfordeler som gjør dem mer attraktive for investeringer og som gjør at de kan ha høyere kapital-skatter enn små land. Slike lokaliseringfordeler kan for eksempel være knyttet til et stort hjemmemarked, en større pool av diversifisert velutdannet arbeidskraft og handelsrestriksjoner mellom land som gjør det lønnsomt å være etablert i et stort marked.

Et annet argument for lav selskapskatt kommer fra litteraturen om overskuddsflytting. Et standardresultat her er at den viktigste driveren for å flytte overskudd mellom land er forskjellen i nominelle bedriftsskattesatser. For eksempel viser Huizinga og Laeven (2008) at nominelle skattesatser driver overskuddsflytting til lavskatteland og at selskapskattebasen i Tyskland ville vært 14 prosent høyere hvis man hadde klart å forhindre overskuddsflytting.²

Selskapskatten påvirker hvordan selskapene finansieres fordi gjeldsrenter er fradragsberettiget mens egenkapitalens alternativkostnad ikke er fradragsberettiget. Det leder til at selskapene har for mye gjeld.³ Ved å senke selskapskatten reduserer man verdien av gjeldsfradraget og dermed den skattemotiverte bruken av gjeld, noe som er gunstig for både for selskapene og for finansiell stabilitet.

Et annet argument for lav selskapskatt er at deler av selskapskatten kan veltes over på andre aktører enten ved at produktene bedriftene selger blir dyrere og/eller at lønningene blir lavere. Fuest mfl. (2018) viser i en studie på tyske data at om lag halvparten av selskapskatten veltes over på lønningene som blir lavere som en følge av dette. Overveltingen er størst for lavt utdannede kvinner. Problematikken knyttet til skatteovervelting taler for å holde selskapskatten lav.

De ulike momentene vi har beskrevet over gjorde at det forrige skatteutvalget (NOU 2014: 13) foreslo å senke selskapskatten til 20 prosent. Det sentrale spørsmålet er der-

for om flertallet i utvalget burde senket selskapskatten eller om mindretallets forslag om å øke selskapskatten er riktig vei å gå.

I Norge er skattesystemet skrudd sammen slik at lettelser i selskapskatten følges av en høyere eierskatt slik at samlet beskatning på selskap og eier er den samme, gitt at marginals-katten på de høyeste lønningene (og arbeidsgiveravgiften) er uendret. Mindretallets forslag om å heve selskapskatten innebærer, om man følger tidligere praksis, at man kan senke skatten på eierinntekter.

Selskapskattens størrelse er viktig fordi den angår en debatt i Norge om at svært rike investorer ikke betaler eierskatt, men beholder midlene i selskapene for så å flytte ut av Norge og realisere latente skattekreditter til en langt lavere sats enn den norske eierskatten. Staten er en passiv medinvestor hvis slike aksjonærer flytter ut og mister dermed skatteinntektene fra den latente skattekreditten når skatteplikten til Norge opphører. Skattekredittene er større dess lavere selskapskatten er, og det taler isolert for at selskapskatten skal opp. Mindretallet ønsker derfor å øke selskapskatten for derigjennom å redusere den latente skattekreditten og oppbyggingen av kapital i selskapssektoren.

Det er verdt å peke på at mindretallets eksempler på land med betydelig høyere satser enn Norge, i hovedsak er svært store land, og at litteraturen om skattekonkurranse peker på at nettopp slike land er best tjent med å ha høye skattesatser. Det er flere grunner til det som påpekt over. Mindretallet bruker også Verdensbankens «Ease of doing business» og sier at den viser at andre forhold enn skatter betyr noe og at Norge er høyt rangert. Indeksen til Verdensbanken er ikke et godt eksempel å bruke, da indeksen er blitt kritisert for å være manipulert slik at Kina og Russland ble mer fordelaktig rangert, men indeksen har også vært kritisert for måten den er satt sammen på og dermed hvilken utsagnskraft den egentlig har. Derfor har Verdensbanken sluttet å publisere indeksen.⁴ En bedre referanse for å begrunne mindretallets syn ville vært studien til Chennells og Griffith (1997) hvor forfatterne viser til at ikke bare skatt, men også andre faktorer som gode institusjoner og kvalifisert arbeidskraft er viktige for å tiltrekke seg investeringer.

Et argument, som mindretallet bruker, er at siden selskapskatten betales både av inn- og utlendinger, kan deler av

² Bilicka (2019) gir en oversikt over litteraturen. Problemet med overskuddsflytting og konkurranse om investeringer har ført til et markant fall i bedriftsskattesatsene i OECD landene fra over 50 prosent til ca. 23 prosent.

³ Se NOU 2014: 13, vedlegg 3.

⁴ <https://www.worldbank.org/en/news/statement/2021/09/16/world-bank-group-to-discontinue-doing-business-report>

selskapsskatten veltes over på utlendingene. Sagt annerledes; dess større del av næringslivet som eies av utlendinger, dess sterkere er argumentet for en høy selskapsskatt (Huizinga og Nielsen, 1997).

EIERSKATTEN OG SELSKAPSSKATTEN SETT I SAMMENHENG

Et sentralt spørsmål for utvalget er knyttet til selskapsskatten og eierskatten og det økonomer kaller inntektsskifting, dvs. at det ikke skal lønne seg å omgjøre en type inntekt til en annen og lavere beskattet type inntekt. Det betyr at man må se skattleggingen av personlig skattyter i sammenheng med kapitalbeskatningen. Et knapt flertall i utvalget (unnatt Banoun, Folkvord, Sarai, Ulltveit-Moe og Zimmer) mener at hensynet til å unngå inntektsskifting samt fordelingshensyn og proveny taler for at nivået på eierbeskatningen ikke bør settes vesentlig ned. De foreslår derfor at eierinntekter for personlige aksjonærer settes til 34 prosent. Med en selskapsskatt på 22 prosent innebærer flertallets forslag en samlet eierskatt på 48,6 prosent.⁵

Mindretallet mener at problemene knyttet til inntektsskifting er mindre enn hva flertallet mener, og vil redusere satsen på eierinntekter til 31,7 prosent. Det er verdt å peke på at deler av mindretallet (Sarai og Ulltveit-Moe) samtidig vil øke selskapsskatten til 24 prosent, noe som innebærer en samlet eierskatt på 48,1 prosent.⁶ Forskjellen i forslagene fra flertallet og deler av mindretallet er derfor marginal, men økt selskapsskatt gir litt større proveny.⁷

Første punkt i skatteforliket av 2016 sier at «Utbytteskatten holdes om lag på dagens nivå i tråd med regjeringens forslag når vi ser utbytteskatt og selskapsskatt i sammenheng». ⁸ Den samlede eierskatten var da 46,6 prosent – et nivå som ble beholdt frem til Støre-regjeringen overtok. Sammenlignet med skatteforliket går altså både flertallet og deler av mindretallet i Skatteutvalget inn for en skjerpelse av den samlede eierskatten (henholdsvis 48,6 og 48,1 prosent). Motivasjonen er at insentivet til inntektsskifting vil være om lag uendret sammenlignet med 2022-regler, for skattytere med de høyeste inntektene. I 2022 ble høy-

⁵ Vi kan regne ut samlet marginal eierskatt med flertallets forslag slik: $22\% + (100\% - 22\%) \cdot 34\% = 48,6\%$.

⁶ Vi kan regne ut samlet marginal eierskatt med mindretallets forslag slik: $24\% + (100\% - 24\%) \cdot 31,7\% = 48,1\%$.

⁷ Utvalgsmedlem Banoun går inn for at en eventuell økning i selskapsskatten motsvares av en reduksjon i satsen for personlige aksjeinntekter slik at samlet eierskatt blir 46,7%.

⁸ Skatteforliket ble inngått mellom Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre.

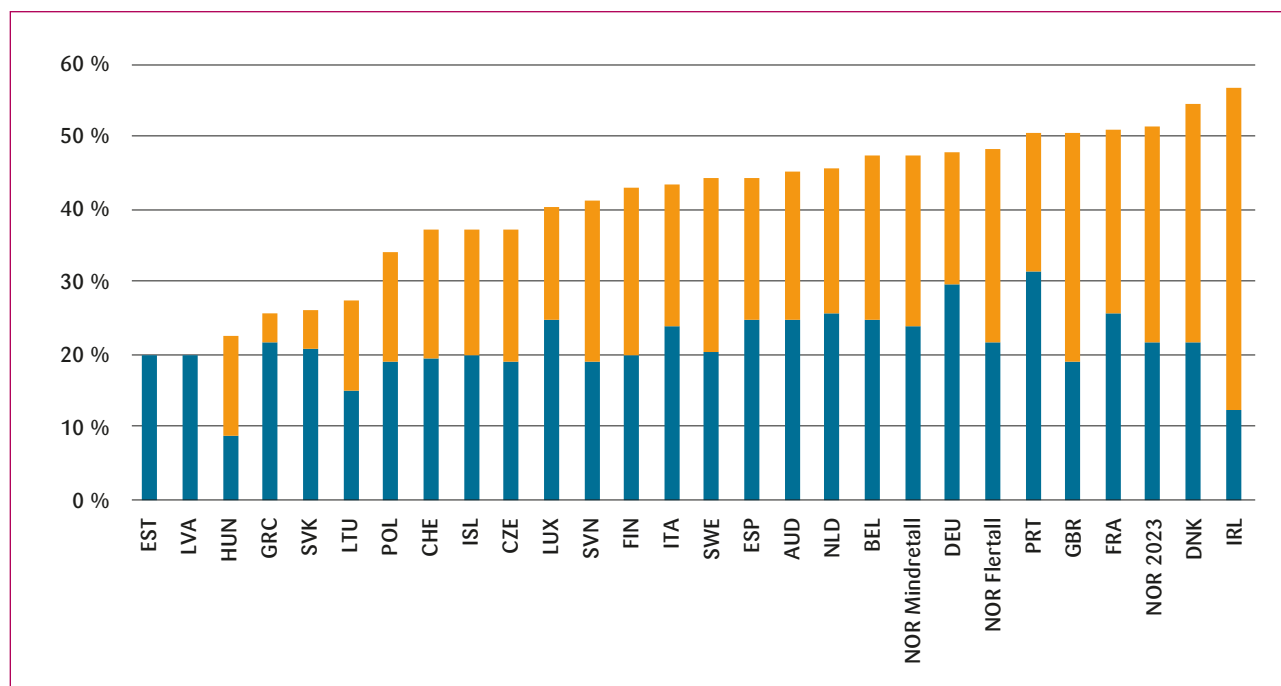
este sats for lønnsinntekt eksklusiv arbeidsgiveravgift skjerpet fra 46,4 til 47,4 prosent. Utvalget foreslår å senke trygdeavgiften med ett prosentpoeng slik at marginalskatte på arbeidsinntekt senkes tilsvarende.

Figur 1 viser samlet beskatning på eier i selskap for sammenliknbare europeiske land. De blå søylene viser selskapsskatten og de oransje eierskatten (begge i prosentheter). Norge har tre søyler i Figur 1; en for flertallet; en for mindretallet og en for dagens nivå på skattleggingen av selskap og aksjonær. Dagens regler viser at vi kun har to land med høyere beskatning av aksjonær og selskap over oss (Danmark og Irland). Figur 1 viser at Norge ligger relativt høyt og at det bare er marginale forskjeller mellom flertallets forslag (48,6 prosent) og mindretallets (48,1 prosent). Det uveide gjennomsnittet for landene i tabellen hvis vi ekskluderer Norge ligger på 40,4 prosent. Selv med mindretallets forslag ligger vi 8 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet.

Dersom vi ser på de små landene i figuren, dvs. de med en befolkning på 10 millioner eller mindre, er gjennomsnittlig selskapsskatt 20 prosent og samlet skatt på selskap og aksjonær er 38 prosent. Disse landene har et samlet skattetrykk som er 10 prosentpoeng lavere enn Norge. Disse små landene har også en lokaliseringsfordel ved at de ligger nærmere de store markedene i Europa, har tilgang til et større arbeidsmarked og er medlem av EU. Disse forholdene peker seg ut som fordeler sammenliknet med Norge og taler for å senke selskapsskatten i Norge.

Det er også en litteratur om eierskatten som ikke er nevnt i utvalgets utredning. Studier på amerikanske og franske data finner ingen effekt på investeringene av en endring i eierskatten (Yagan, 2015; Boissel og Matray, 2022). Bach mfl. (2021) bruker også franske data og finner at en økning i eierskatten har sterke effekter knyttet til skatteplanlegging, privat konsum i selskapet, og at midler blir holdt i selskapet snarere enn betalt ut til personlig aksjonær når eierskatten øker. Denne litteraturen tyder på at selv om investeringene ikke påvirkes av eierskatten, påvirker den selskapets utbyttepolitikk og graden av skatteplanlegging. I sum taler dette for å være forsiktig med å ha en for høy eierskatt. Det er verdt å nevne i denne sammenheng at et mindretall bestående av Folkvord, Sarai og Zimmer vil fjerne skjermingsfradraget noe som vil øke den effektive eierskatten.

Når det gjelder selskapsskatten, viser forskningen at skatteforstyrrelsene knyttet til selskapsskatten er betydelig



Figur 1: Selskapskatt (blå) og eierskatt (oransje) for europeiske OECD-land i 2022. NOR mindretall viser til mindretallet som både ønsker å øke selskapskatten og ønsker å redusere eierskatten (Sarai og Ulltveit-Moe). NOR flertall er forslag fra flertallet i skatteutvalget. NOR 2023 viser gjeldende satser.

langs flere dimensjoner, mens eierskatten har neglisjerbar effekt på investeringene (jf. avsnittet over). Figur 1 tyder på at Norge har for høy skatt på selskaper og at Norge er i ferd med å ende opp med en satsstruktur som er mer lik land som er mange ganger større enn Norge. Kanskje skyldes det behovet for skatteproveny og den manglende evnen i Norge til å redusere utgiftssiden i statsbudsjettet? Utgiftssiden i Norge per capita er for eksempel nesten 3 ganger så stor som i Sverige.

Utvalget mener initiativene til OECD kanskje vil redusere fallet i bedriftsbeskatningen, men nyere forskning tyder ikke på det.⁹ Frykten for at skatt på lønnsinntekt versus samlet skatt på eier og selskap skal føre til inntektsskifting tror vi er overvurdert. Historisk har inntektsskifting vært et problem i Norge, men da har satsforskjellene på lønn og kapitalinntekt vært svært stor (om lag 20 prosentpoeng). Utvalget kunne lagt selskapskatten på 20 prosent og eierskatten på 30 prosent, noe som ville gitt en samlet skattebelastning på 44 prosent. Forskjellen opp til høyeste marginalsatt på lønn er da på om lag 5 prosentpoeng og 9 prosent om man tar hensyn til arbeidsgiveravgiften.

⁹ Se Johannesen (2022), Janeba og Schjelderup (2022) og Hebous og Keen (2022).

Imidlertid viser studier at arbeidsgiveravgiften overveltes delvis på lønsmottakerne slik at insentivene til inntektsskifting ikke er så enkle som skissert i utredningen (se boks 8.10 side 227). En satsforskjell på mellom 5 og 9 prosent har neppe mye å si for inntektsskiftingsproblematikken. En lavere selskapskatt og eierskatt har negative provenyeffekter på kort sikt, men det er også en dynamisk positiv skatteeffekt knyttet til lavere satser ved at det over tid fører til større investeringer og dermed økt proveny.

Både mindretallet og flertallet er opptatt av økonomisk ulikhet i sin begrunnelse for skatten på selskap og eier, men det er grunn til å minne om at den beste skatten til å drive utjevning er formuesskatten. Utvalgets flertall foreslår endringer i formuesskatten som reduserer provenyet fra formuesskatten med 8,4 mrd. kroner. Sammen med at verdsettelsesrabattene fjernes, inngår i forslaget en betydelig økning i bunnfradraget fra 1,7 mill. kroner til 6,4 mill. kroner, samtidig som satsene reduseres i trinn 1 fra 0,95 til 0,5 pst. og i trinn 2 for formuer over 20 mill. kroner fra 1,1 til 0,85 pst. Utvalget har skjerpet skatten for de med formue på over 20 millioner, men denne skatteskjerpelsen gir en effektiv formuesskatt som er nesten lik for alle formuer av en viss størrelse. En person med en formue på 2 mrd. kroner har 10 ganger så høy formue som en person med

200 mill. kroner i formue, men den effektive skattesatsen på formue er nesten den samme fordi bunnfradraget betyr lite for progressiviteten når formuene er så høye. Hvis hensikten med formuesskatten i hovedsak er omfordeling kunne man tenkt seg et system med enda lavere satser i bunnen av formuesfordelingen hvorpå satsene økte med formue trinnvis. Poenget må være at de som er ekstremt mye rikere enn andre skal betale relativt sett mer i formuesskatt. Sagt annerledes, progressiviteten i utvalgets formuesbeskatning er etter vår mening altfor beskjeden. Hvor høye satsene skal være er et politisk spørsmål. Poenget er at selv med lavere satser over hele formuesfordelingen kan progressiviteten i systemet bli betydelig bedre enn hva utvalget foreslår.

FRITAKSMODELLEN OG AKSJONÆRMETODEN

I de senere år har det vært en pågående politisk og faglig debatt om fritaksmetoden og aksjonærmodellen. Fritaksmetoden innebærer at gevinst på aksjer er fritatt for selskapsskatt, mens aksjonærmodellen sørger for at aksjegevinster kommer til beskatning ved eierskatten etter et skjermingsfradrag når personlig aksjonær mottar utbytte. Skjerming vil si at aksjeinntekt som tilsvarer en normalavkastning (risikofri avkastning), skal skjermes fra dobbeltbeskatning ved hjelp av et skjermingsfradrag i utdelt utbytte. Skjermingsfradraget beregnes ved å multiplisere aksjens kostpris med en skjermingsrente, og hovedbegrunnelsen for skjermingsfradraget er å motvirke at eierskatten øker avkastningskravet til å investere i aksjer. Et skjermingsfradrag basert på risikofri rente innebærer at skattegrunnlaget i eierbeskatningen bare utgjør risikopremie og eventuell grunnrente. Utvalget skriver at på grunn av skjermingsfradraget kan risikopremien/grunnrenten beskattes hardt på aksjonærens hånd uten at det fører til at aksjonæren vil investere mindre i aksjen eller at selskapet får mindre tilgang til kapital.

Skjermingsrenten og latent skattecreditt.

En sentral problemstilling knyttet til den norske aksjonærbeskatningen har vært hvorvidt muligheten til å utsette den personlige eierbeskatningen er en urimelig fordel for aksjonærer som sparer gjennom private holdingselskap. Disse kan reinvestere overskudd uten å betale eierskatt, så lenge overskuddene holdes tilbake i selskapssektoren. Utvalget skriver at: «*skjermingsfradraget i aksjonærmodellen reduserer den relative fordelingen ved å utsette eierskatt på latent aksjeinntekt.*» Et viktig spørsmål er derfor hva som er riktig skjermingsrente og hva implikasjonen er av feil skjermingsrente.

Bjerksund og Schjelderup (2021b) bruker samme metodikk som Oljefondet ved å bruke en sannsynlighetsvifte for å vise verdien av den «latente eierskatten» eller eierskattekreditten ved dagens aksjonærmodell. De beregner verdien av å holde en krone som egenkapital i selskapet og investere dette beløpet i aksjer. Forutsetningene bak analysen er en tidshorisont på 15 år, forventet aksjeavkastning på 6 prosent og en volatilitet på 16 prosent.¹⁰ De finner at forventet verdi av skattecreditten er 0,36 kroner og at det er 90 prosents sjanse for at fremtidig verdi av skattecreditten ligger i intervallet fra -0,17 til 1,34 kroner.

I 2019 skrev avisen Dagens Næringsliv (DN) om aksjonærmodellen og fritaksmetoden og at det i hovedsak var de rikeste i Norge som eide mesteparten av aksjene og at de i liten grad tok utbytte, men reinvesterte gjennom selskapene sine. DNs oppslag impliserte at aksjonærbeskatningen i Norge påvirket beslutningen om å ta utbytte og at den gjorde det mer lønnsomt å holde midlene i selskapene hvor gevinster fra aksjer var skattefrie. Det betydde ifølge DN at de rikeste kan videreføre store ubeskattede gevinster til sine barn som igjen kan videreføre dette til sine barn. Slik kunne det fortsette i generasjoner noe som skapte en dynastieffekt hvor rikdom ble akkumulert blant de få.

Bjerksund og Schjelderup (2021a) viser at aksjonærbeskatningen i Norge gir slike insentiver som DN beskrev og at det skyldes at skjermingsrenten er for lav. De finner at riktig skjermingsrente er investors lånerente. Denne vil variere mellom investorer noe som gjør at selv riktig skjermingsrente vil måtte være en sjablong. Dermed vil aksjonærmodellen aldri være helt periodiseringsnøytral i den forstand at ulike investorer vil ha ulike insitamenter til å ta utbytte gitt sjablongen. I et senere arbeid (Bjerksund og Schjelderup, 2022) viser de at formuesskatten bidrar til å gjøre det relativt mindre lønnsomt for aksjonærer å vente med å realisere latent aksjeinntekt. Årsaken er at latent eierskatt vil inngå i grunnlaget for formuesskatten.

Aksjonærbeskatningen i Norge er relatert til økonomisk ulikhet og utøvelse av makt i samfunnet. Utvalget er klar over denne problemstillingen og påpeker at «*i den grad utsettelse av eierskatt medfører at aksjonærer oppnår større aksjeholdninger enn om eierskatten hadde blitt betalt, kan aksjonærer få større påvirkningskraft i samfunnet gjennom lobbyisme, noe som ikke er ønskelig.*»

¹⁰ Videre antas en skjermingsrente på 1,56 prosent og eierskattesats 31,68 prosent.

Det er i hovedsak den rikeste 1 prosenten som eier aksjer i Norge og studier gjort av SSB-forskerne Aaberge mfl. (2020, 2021) viser at de 1 prosent rikeste drar ifra resten av befolkningen. Aaberge mfl. (2020) mener at «skatt etter evne» må bety at gjennomsnittsskatten øker med inntekt, også når målet på gjennomsnittsskatten inkluderer tilbakeholdte overskudd i selskap som aksjonærer har aksjer i. Siden tilbakeholdte overskudd utgjør en stor andel av inntekten til de rikeste, og denne inntekten bare ilegges selskapsskatt er derfor ikke skatteevneprinsippet ivaretatt.

Skatteutvalget er enige i at skjermingsrenten er for lav og at hensynet til periodiseringsnøytralitet taler for en skjermingsrente som er noe høyere enn dagens skjermingsrente. De mener at de omtale «dynastieffektene» gjennom utsatt eierskatt må motvirkes av direkte tiltak som hindrer privat konsum gjennom selskapet og at aksjonær kan flytte uten at eierskatteskrediten gjøres opp. Utvalget tilrår derfor å beholde fritaksmetoden og aksjonærmodellen, dels fordi andre land bruker fritaksmetoden, at en endring av denne vil skape EØS-rettslige problemer, og at fritaksmetoden er den beste metoden til å unngå kjedebeskatning av utbytte mellom selskaper.

Forslagene til flertallet i skatteutvalget vil gjøre aksjonærbeskatningen mer nøytral, men fortsatt vil det være lønnsomt å ikke ta utbytte. Det er flere årsaker til det. En grunn er at det er en gratis opsjon i å holde midlene i selskapet. Denne opsjonsverdien er knyttet til en rekke forhold, men den viktigste er kanskje at man kan utsette beskatningen av latente skattekreditter inn i evigheten. En annen er at investor har tapsaversjon. Det å ta utbytte og betale eierskatt føles som å realisere et tap. Derfor vil aksjonærbeskatningen i Norge alltid gi en viss preferanse for å holde midlene i selskapet, men en høyere skjermingsrente reduserer lønnsomheten av å holde midlene i selskapet.

Et mindretall i utvalget (Folkvord, Sarai og Zimmer) ønsker å fjerne skjermingsfradraget. De begrunner dette med at bærende hensyn bak skjermingsreglene gjør seg gjeldende bare der selskapenes investeringer finansieres i Norge av personlig skattyter og at i de fleste tilfeller er det internasjonale finansmarkeder som bestemmer finansieringskostnaden. De mener også at ikke finnes empiri som dokumenterer skjermingsreglenes betydning for selskapers finansieringskostnader og det faktum at andre land ikke har skjermingsfradrag taler for å fjerne det. Videre fremheves det at en fjerning av skjermingsfradraget vil gjøre skattesystemet mindre komplisert og mer robust. Mindretallet legger mindre vekt på at en fjerning av skjer-

mingsfradraget vil gjøre det enda mer attraktivt å ikke ta utbytte noe som vil forsterke problemene knyttet til ulikhet og «dynastieffekter» slik påpekt over (se Bjærksund og Schjelderup, 2021a, 2021b; Sørensen, 2022).¹¹

Størrelsen på den latente eierinntekten

Ifølge skatteutvalgets egne tall vokste den latente eierinntekten fra 900 til 3 100 milliarder kroner i perioden 2006 til 2016. Ved utgangen av denne 11-årsperioden var verdien av Oljefondet 7 500 milliarder kroner, det vil si at den latente eierinntekten tilsvarte 40 prosent av verdien til Oljefondet.

Et mindretall i utvalget bestående av professorene Ola Kvaløy og Jarle Møen ser problemet med evig utsettelse av «latent eierskatt» som utvalget i realiteten aksepterer. De tar dissens på dette punktet og påpeker at et periodiseringsnøytralt skattesystem fordrer at latent eierskatt blir oppgjort innenfor en endelig tidshorisont. Ikke minst fordi de rikeste eierfamiliene har lite behov for å ta utbytte utover skjerming. Derfor kan arvbare skattekreditter legge til rette for at det oppstår dynastier som bare inntektsbeskattes med en lav selskapsskatt. De to påpeker også at eierskattens funksjon som bro mellom selskapsskatten og beskatningen av arbeidsinntekt, ikke lenger fungerer.

Flertallet i utvalget ser ut til å mene at deres endringer av aksjonærbeskatningen gir tilnærmet «periodiseringsnøytralitet», det vil si at det er ikke spiller noen rolle for en aksjonær om eierskatten betales nå eller senere. Ifølge denne logikken er ikke beskatning på den private investorens hånd ved arv eller gave slik Kvaløy og Møen foreslår noen ulempe, og flertallet kunne derfor foreslått en slik regel og fulgt mindretallet. På dette punktet har utvalget ikke løst utfordringene med aksjonærbeskatningen og økonomisk ulikhet.

AVSLUTTENDE MERKNADER

Utvalgets forslag om et mer helhetlig skattesystem oppnås ved å slakte de fleste skattepolitiske hellige kyr. Andre utvalg har forsøkt det samme uten hell, men deres forslag hvilte i mindre grad på en så gjennomgripende reform som forslagene til dette utvalget. Dette betyr ikke at utvalget har gått seg bort, snarere at de har tatt et oppgjør med mange av elementene i det norske skattesystemet som ikke har noen god begrunnelse. De vil rette opp i disse, men sum-

¹¹ Sørensen (2022) viser at den norske aksjonærmodellen kan være tilnærmet nøytral under relativt strenge forutsetninger forutsatt at den latente skatten forfaller til betaling.

men av kameler som politikerne må svelge blir da stor og faren for at reformene havner i skuffen er stor.

På utvalgets pressekonferanse fremholdt utvalgsleder professor Ragnar Torvik at forslagene er skalerbare, men det er neppe riktig. Utvalget henter store inntekter fra svært kontroversielle forslag som universell merverdiavgift på 25 prosent, at skattefavouriseringen av egen bolig oppheves, skattlegging av leieinntekter ved utleie av deler av egen bolig, fordelsbeskatning av egen bolig, økt skatt på høyere pensjonsinntekter og arveskatt. Mange av disse forslagene har også tidligere skatteutvalg fremmet uten å få gjennomslag. Statspensjonistene vil utvilsomt reagere på hardere skattlegging og mange vil nok mene at fordelsbeskatningen av å bo i egen bolig med en sats på 1 prosent av markedsverdi ikke kan oppfattes som en forsiktig skattlegging selv om utvalget mener dette. I lys av at utvalget foreslår å beholde den kommunale eiendomsskatten kan dette bli en politisk vanskelig sak. Utvalgsmedlem Banoun ser denne problemstillingen og mener derfor at innføringen av fordelsbeskatningen av egen bolig kan medføre at maksimumssatsen for kommunal eiendomsskatt for bolig og fritidsbolig må reduseres.

Generelt hviler mange av forslagene til utvalget på at de må utredes videre. Det er en svakhet med utredningen. Utfallet av disse utredningene vil trolig ha konsekvenser for helheten i utvalgets forslag. Gitt at utvalget har arbeidet med en altfor kort tidsfrist på tross av utsettelse, er det ikke til å komme bort fra at de måtte be om slike utredninger. Kanskje ligger det en lærepenge for politikerne i dette. Man får gode resultater hvis de som skal jobbe får tid nok til å gjøre en god jobb. Utvalget har gjort en god jobb innenfor rammene, men rammene har vært altfor trange.

Utvalget har ikke klart å løse noen av de viktigste utfordringene knyttet til aksjonærbeskatningen. Den nye skjermingsrenten er bare marginalt høyere enn den gamle, og aksjonærmodellen gir fortsatt insitamenter til å holde pengene i selskapet. Som påpekt over er en svakhet ved aksjonærmodellen at den ikke tar hensyn til at aksjonær har tapsaversjon og derfor vegrer seg for å ta utbytte, og at det ligger en opsjonsverdi i å holde midlene i selskapet. En enda høyere skjermingsrente ville avhjulpet disse forholdene og gjort modellen enda mer nøytral. Utvalget ser heller ingen problemer med at den latente eierskatteskatten kan utsettes til evig tid. Vi mener at den latente skatteskatten må gjøres opp ved generasjonsskifte da dette vil forbedre egenskapene til aksjonærmodellen, være fordelingspolitisk riktig, og sørge for at inntekt opptjent i Norge under skattefrihet faller til beskatning i Norge.

Noen vil nok mene at fordelingspolitisk har ikke utvalget levert på den store utfordringen knyttet til formueskonsentrasjonen blant de 1 prosent rikeste. Det gjelder både den foreslåtte strukturen i formuesbeskatningen hvor progressiviteten er nesten neglisjerbar på topp, og at det faktisk at latente skatteskatter kan videreføres til evig tid. Det har vært tradisjon i norske skatteutvalg å benytte seg av kun en eller to satser i formuesbeskatningen og et felles bunnfradrag. Men økt kapitalmobilitet og globaliseringen taler for et mer finmasket nett for å nå de fordelingspolitiske målene. Vi mener at flere satsnivåer er veien å gå for å redusere formuesskatten ytterligere for midlere formuer samt å oppnå sterkere progressivitet på topp uten at det nødvendigvis trenger å gi høyere formuesskattebelastning på topp.

Samfunnsøkonomene takker alle som har sendt inn sin e-postadresse!

Er du usikker på om vi har din e-postadresse?
Kontakt oss på: post@samfunnsokonomene.no

REFERANSER

- Aaberge, R., J. H. Modalsli og O. L. Vestad (2020). Eierinntekter, skatt og inntektsulikhet i Norge. SSB analyse 2020/13, Statistisk sentralbyrå.
- Aaberge, R., M. Mogstad, O. L. Vestad og A. Vestre (2021). Økonomisk ulikhet i Norge i det 21. århundre. Rapporter 2021/13, Statistisk sentralbyrå.
- Bach, L., A. Bozio, B. Fabre, A. Guillouzouic, C. Leroy og C. Malgouyres (2021). Follow the money! Why dividends overreact to flat-tax reforms. PSE Working Papers. Paris School of Economics.
- Boissel, C. og A. Matray (2022). Dividend taxes and the allocation of capital. *American Economic Review* 112 (9), 2884–2920.
- Bilicka, K. A. (2019). Comparing UK tax returns of foreign multinationals to matched domestic firms. *American Economic Review* 109 (8), 2921–2953.
- Bjersund, P. og G. Schjelderup (2021a). Er den norske aksjonærbeskatningen nøytral? *Samfunnsøkonomen* 135 (4), 43–52.
- Bjersund, P. og G. Schjelderup (2021b). Aksjonærmodellen og fritaksmetoden: Et to-hodet troll? *Samfunnsøkonomen* 135 (4), 53–63.
- Bjersund, P. og G. Schjelderup (2022). Investors utbyttebeslutning og formuesskatt. *Samfunnsøkonomen* 136 (2), 27–34.
- Bucovetsky, S. (1991). Asymmetric tax competition. *Journal of Urban Economics* 30 (2), 167–181.
- Chennells, L. og R. Griffith (1997). Taxing profits in a global economy. Institute for Fiscal Studies, London.
- De Mooij, R. A. og S. Ederveen (2003). Taxation and foreign direct investment: a synthesis of empirical research. *International tax and public finance* 10 (6), 673–693.
- Fuest, C., A. Peichl og S. Sieglöcher (2018). Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review* 108 (2), 393–418.
- Hebous, S. og M. Keen (2021). Pareto-improving minimum corporate taxation. IMF Working Papers 2021 (250).
- Huizinga, H. og L. Laeven, L. (2008). International profit shifting within multinationals: A multi-country perspective. *Journal of Public Economics* 92 (5–6), 1164–1182.
- Huizinga, H. og S. B. Nielsen (1997). Capital income and profit taxation with foreign ownership of firms. *Journal of International Economics* 42 (1–2), 149–165.
- Haufler, A. og I. Wootton (1999). Country size and tax competition for foreign direct investment. *Journal of Public Economics* 71 (1), 121–139.
- Janeba, E. og G. Schjelderup (2022). The global minimum tax raises more revenues than you think, or much less. NHH Department of Business and Management Science Discussion Paper 2022/6.
- Johannesen, N. (2022). The global minimum tax. *Journal of Public Economics* 212, Article 104709.
- NOU 2014: 13. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.
- NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*.
- Sørensen, P. B. (2022). Om periodiseringsneutralitet i aksjonærmodellen. Digitalt vedlegg 2 i NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*.
- Von Brasch, T., I. Frankovic og E. Tölö (2021). Corporate taxes, investment and the self-financing rate: The effect of location decisions and exports. Discussion Papers No. 955, Statistisk sentralbyrå.
- Yagan, D. (2015). Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review* 105 (12), 3531–3563.



ABONNEMENT

Abonnementet løper til det blir oppsagt, og faktureres per kalenderår

www.samfunnsokonomene.no



ERLEND EIDE BØ
Statistisk sentralbyrå

Skatteutvalgets forslag til skatt på bolig og annen fast eiendom

Det nylig avgitte forslaget til Skatteutvalget foreslår en del endringer i beskatning av egen bolig og annen fast eiendom. Utvalget vil ha inntektsskatt på leieverdien av egen bolig og fritidsbolig. Rentefradraget for lån ønskes beholdt. Boligverdien i formuesskatten foreslås økt til full, beregnet markedsverdi, men med lavere skattesats og høyere minstefradrag. Rommet for å tilpasse seg vekk fra gevinstbeskatning reduseres, og skattefritak for gevinst ved salg av fritidsbolig avvikles. Dokumentavgiften fjernes, mens eiendomsskatten ønskes beholdt, med visse justeringer. Jeg synes utvalgets forslag i all hovedsak er fornuftige og godt begrunnede, men er usikker på rommet for eiendomsskatt ved innføring av den foreslåtte inntektsbeskatningen. Jeg har også noen kommentarer til implementeringen av utvalgets forslag.

INNLEDNING

Skatteutvalgets forslag (NOU 2022: 20) medfører en betydelig endring i skatt på bolig og annen fast eiendom. Den største endringer er at utvalget foreslår innføring av inntektsbeskatning av egen bolig og fritidsbolig. Dette beskrives i kapittel 11, sammen med omtale av rentefradrag, gevinstbeskatning, dokumentavgift og kommunal eiendomsskatt. I tillegg foreslås verdsettingen av eiendom i formuesskatten endret, noe som behandles i kapittel 10.¹

¹ Jeg kommer ikke inn på boligformuens betydning ved den foreslåtte arveavgiften. Thor Olav Thoresen har en kommentar som går nærmere inn på utvalgets forslag om formuesskatt og arveavgift i samme nummer.

Utvalget viser hvordan det nåværende skattesystemet fordelsbehandler bolig i forhold til andre kapitalobjekter, og at bolig er lavt beskattet i Norge sammenlignet med andre land. I det store og hele vil utvalgets forslag rette opp i de fleste skjevhetene som gjelder boligbeskatning i dagens skattesystem. Og jeg synes at det gjøres på en fornuftig måte, men det er allikevel verdt å tenke nøye gjennom noen av detaljene i forslaget.²

² På noen punkter er det dissens i utvalget, jeg forholder meg kun til flertallets forslag.

Tabell 1: Nåværende boligskatt på primærbolig og Skatteutvalgets forslag

	Nåværende beskatning	Forslag
Boliginntekt	Ikke beskattet	Beskattet som kapitalinntekt
Rentefradrag	Skattefradrag for fullt beløp	Skattefradrag for fullt beløp
Formuesverdi	25% av beregnet markedsverdi	100% av beregnet markedsverdi
Gevinst	Ikke beskattet. Beskattet hvis eier har bodd i bolig i mindre enn 12 av siste 24 måneder	Ikke beskattet. Andel eiertid ikke bebodd over 5 siste år beskattet.
Dokumentavgift	2,5% på selveierboliger	Fjernes
Eiendomsskatt	Stor kommunal variasjon	Fortsatt tillatt, men med en del begrensninger. Foreslått å redusere skattbar boliginntekt.

Kilde: NOU 2022: 20. Listen er ikke uttømmende, men reflekterer hva jeg ser på som de viktigste aspektene ved forslaget.

Jeg begynner med en rask oppsummering av de viktigste skatteendringene i forslaget. Deretter følger en diskusjon av de prinsipielle aspektene ved boligskatt, før jeg avslutter med noen kommentarer til skatteforslaget. Hovedfokuset mitt vil være på forslagene som gjelder primærbolig, deretter vil jeg nevne andre typer fast eiendom i den grad jeg synes det er relevant.

FORSLAGET

De viktigste skattene som legges på bolig i det nåværende skattesystemet, og i Skatteutvalgets forslag presenteres i Tabell 1.

Boliginntekt, eller leieverdien av egen bolig, foreslås beskattet med kapitalskattesatsen (22 prosent). Som en start ønsker utvalget å beregne inntekt som 1 prosent av beregnet markedsverdi, for etter hvert å øke opp til 2,5 til 3 prosent.

Rentekostnader for boliglån gir fullt rentefradrag med kapitalskattesatsen. Dette er foreslått beholdt av Skatteutvalget. Hvis det ikke innføres skatt på leieverdi av egen bolig mener utvalget at man bør vurdere å fjerne rentefradraget.

Verdsettingen av primærbolig i formuesskatten økes fra 25 prosent av beregnet markedsverdi til 100 prosent. Ved innføring av ny modell for verdsetting av fritidsbolig verdsettes også fritidsbolig til 100 prosent av beregnet verdi.

For primærbolig vil utvalget endre betingelsen for skattefrihet av gevinst. Nå skattes ikke gevinst hvis eier har bodd i boligen minst ett av de siste to årene. Forslaget er at andelen av gevinst som er skattefri tilsvarer andelen eiertid boligen har vært bebodd av eier over de siste fem årene.

Dokumentavgiften foreslås avvirket. Den er nå på 2,5 prosent av kjøpspris for selveierboliger, men ilegges ikke på borettslagsboliger.

Utvalget vil beholde den kommunale eiendomsskatten, men stramme noe inn på kommunenes valgfrihet. De viktigste endringene er å fjerne muligheten for egen, kommunal taksering av boliger (og fritidsboliger) samt å fjerne muligheten for bunnfradrag i skatten.

BEGRUNNELSE OG IMPLEMENTERING

I stor grad bygger forslaget på et ønske om nøytralitet i skattesystemet, det vil si at forskjellige typer inntektskilder og kapitalobjekter skal likebehandles. Nøytralitet er fordelaktig da det hindrer skjevheter ved at skattehensyn påvirker investeringsbeslutninger.

Inntektsskatt på egen bolig

Hensynet til nøytralitet betyr at avkastningen av å eie bolig bør beskattes. Da det ikke er en observerbar inntekt, må den imputeres. Ideelt vil man ønske å beregne boliginntekten som leieverdien av boligen, det vil si husleien som man måtte betalt for en tilsvarende bolig. Dette er vanskelig for norske boliger, da leiemarkedet er så lite at mange selveide boliger ikke har sammenlignbare utleieboliger. Dermed foreslår utvalget å bruke kapitalmarkedsmetoden, der inntekten settes som en andel av markedsverdien. Tanken er at det gjenspeiler alternativ verdi av boliginvesteringen. Utvalget ønsker til å begynne med å beregne inntekten som 1 prosent av beregnet markedsverdi, for etter hvert å øke opp til en sats i området 2,5 til 3 prosent. De ser for seg en innføring over 5 – 10 år.³

³ Utvalget ønsker å øke skattesatsen på noen former for kapitalinntekt fra 22 til 34 prosent, men tar ikke stilling til om de ønsker den høyere satsen også for bolig.

Formuesskatt

Utvalget foreslår at all formue verdsettes til full verdi i formuesskatten. Dette av hensyn til nøytraliteten i skattesystemet. Utvalget vil ha verdsetting av alle eiendeler til markedsverdi, en lavere skattesats og et høyere bunnfradrag.

Gevinstbeskatning

Andre formueselementer har skatt på realisert gevinst (og fradrag for tap). For bolig skaper dette en fare for innlåsningseffekter, ved at boligeiere med høy urealisert gevinst vil unngå å flytte. Utvalget diskuterer varianter av gevinstbeskatning, men ender opp på en løsning der gevinst ved salg av primærbolig stort sett vil forbli uskattet. Derimot foreslår utvalget å fjerne fritaket for gevinstskatt ved salg av fritidsboliger, som ikke i samme grad kan begrunnes med faren for innlåsningseffekter.

I dagens system slipper boligeiere skatt på gevinsten ved boligsalg hvis de har bodd i boligen i minst ett av de siste to årene. Den skarpe grensen skaper insentiver til å oppfylle kravet, og gjør det også relativt enkelt å unngå gevinstskatt på sekundærbolig hvis ønskelig. Dette foreslås erstattet av en gevinstskatt som ilegges som andel eiertid i de siste fem årene som boligen ikke har vært bebodd (hvis boligen for eksempel har vært utleid i to av de siste fem årene skattes 2/5 av gevinsten).

Dokumentavgift

Utvalget vil fjerne dokumentavgiften, som nå er på 2,5 prosent av kjøpspris. Dokumentavgiften treffer kun selveierboliger, ikke borettslagsboliger, og skaper slik en skjevhet mellom boligtyper. Dokumentavgiften hindrer også riktig allokering i boligmarkedet: Det vil finnes mulige boligsalg der kjøper er villig til å betale så vidt mer enn det selger krever som ikke blir gjennomført pga. dokumentavgiften. Utvalget mener at dokumentavgiften, som tar inn betydelig proveny, bør beholdes dersom annen beskatning av bolig ikke økes. I såfall bør den også innføres for borettslagsboliger.

Eiendomsskatt

Dagens eiendomsskatt utformes av kommunene med relativt stor grad av frihet. Det finnes en del forskjellige muligheter for hvilken del av eiendomsmassen som skal beskattes, et spenn med lovlige skattesatser (som nylig har blitt noe redusert) og utforminger av skatten, samt mulighet for å enten bruke egen takst eller skatteverdier for verdsetting.

Utvalget mener eiendomsskatten har en rolle å spille, selv ved den økte boligbeskatningen de foreslår. Dette begrun-

ner de med at eiendom er immobilt, og slikt sett et godt skattegrunnlag, samt behovet for frie, kommunalt bestemte inntekter. Eiendomsskatt kan tolkes som en lokalt bestemt brukeravgift, påvirket av lokale preferanser gjennom kommunevalg. Noen endringer foreslås allikevel, ved at muligheten for bunnfradrag og for lokal, kommunal verditaksering av bolig avvikles. Utvalget nevner til slutt potensialet for å erstatte eiendomsskatten med en landverdiskatt, etter mønster fra Danmark, og oppfordrer til at dette utredes.

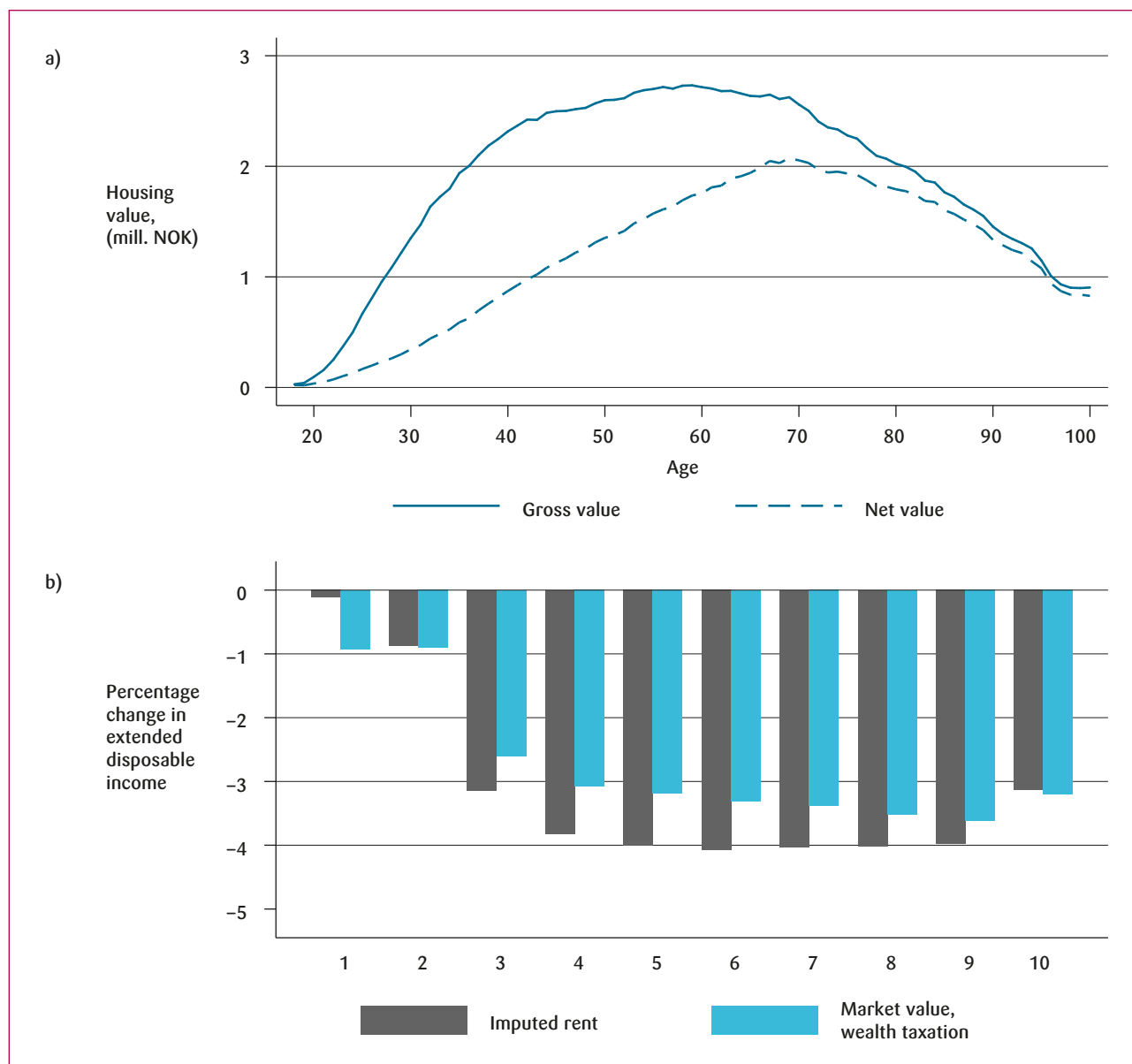
VURDERING

Skatteutvalget har utformet en boligskatt som er prinsipielt godt utformet. Forslaget fjerner de fleste skjevhetene som påvirker bolig i dagens skattesystem, og gir en god og grundig diskusjon rundt de valgte løsningene, samt alternative løsninger. Noen av forslagene, slik som endringen av tidsbegrensningene rundt fritak for gevinstbeskatning, burde være ukontroversielle. Avvikling av dokumentavgiften og skatt på gevinst ved salg av fritidsbolig er også enkle og uproblematisk forslag faglig sett, men det første er dyrt og det andre neppe populært blant hytteeiere. En del av de andre endringene er derimot mer omfattende.

Det praktiske rundt en innføring av økt skatt på bolig er i liten grad diskutert. Utvalget foreslår en innføring av inntektsskatten over 5–10 år. Jeg tenker at fem år trolig er i korteste laget. Jeg vil tro at det er ønskelig med en situasjon der boligprisene ikke faller nominelt ved innføringen. Utvalget skriver at boligskatten anslås å gi en reduksjon i boligprisene på 20 prosent. Den femårige veksten i boligpriser har i de siste årene ligget mellom 22 og 30 prosent. Gitt det usikre anslaget på skattens påvirkning på boligpriser,⁴ vil det trolig være bedre å innføre skatten over 10 år. Samtidig kan det hende at 10 år er en for lang tidshorisont politisk.

Boligskatten (innføring av inntektsbeskatning pluss økt formuesskatt) vil i visse tilfeller kunne bli svært høy relativt til enkelthusholdningers inntekter. Selv med noen år til å tilpasse boligkonsum, vil enkelte grupper kunne bli hardt rammet. Dette vil trolig særlig gjelde lavinntektspensjonister, se Figur 1 og diskusjon i Bø (2020). De vil kunne sitte på boliger av relativt høy verdi (kjøpt da de var billigere), og har trolig store kostnader ved å eventuelt skulle bytte

⁴ Bø (2020) anslår et fall på 20 prosent ved skatt på boliginntekt samt økt formuesbeskatning av bolig i 2013-skattesystemet. Dette gjelder en noe kraftigere skatteøkning enn Skatteutvalget foreslår, da kapital-skattegraden var høyere, og formuesskatten hadde høyere sats og lavere bunnfradrag enn i forslaget.



Figur 1: Boligskattens effekt på pensjonisthusholdninger

Figur (a) viser fordelingen av boligverdi (brutto og netto etter boliglån) for forskjellige aldersgrupper. Figur (b) viser hvor stor andel av husholdningsinntekten (etter skatt, inkludert boliginntekt) som brukes for å betale skatt på boliginntekt (*Imputed rent*) samt økt formuesskatt (*Market value, wealth taxation*) for husholdninger der husholdningens referanseperson er over 67 år. Fordelt på husholdningenes inntektsdesil. Alle tall for år 2013.

Kilde: Figur 8 i Bø (2020).

bolig. Jeg tror det kan være fornuftig med en ordning for denne gruppen der betaling av boligskatten (kanskje særlig inntektsskatten på bolig) kan utsettes til boligen selges eller arves. En slik ordning finnes i Danmark.

Utvalget vil innføre skatt på utleie av deler av egen bolig. Ved innføring av inntektsskatt på egen bolig vil denne skatten gi dobbeltbeskatning. Skatteutvalget er oppmerk-

som på dette, og skriver at en ordning som forhindrer dobbeltbeskatning bør opprettes. Men gitt at inntektsbeskatning av bolig innføres i det omfang som utvalget skisserer, virker det enklere å la denne inntekten forbli skattefri. Hvis for eksempel inntektsskatt settes på prosentandelen av boligen som ikke leies ut, mens reell leieinntekt skattes for utleiedelen vil det neppe gi en veldig forskjellig sum totalt, det skaper administrativt merarbeid, og det gir også insen-

tiver til å overrapportere utleid areal. Gevinsten ved en noe mer rettferdig skattlegging av boliger (ved at høyt prisede utleiedeler får høyere skatt, mens lavt prisede får lavere skatt) og mulig økt proveny vil trolig være lave i forhold til det administrative merarbeidet.

Eiendomsskatten er nyttig for kommunal selvråderett, som en av de få frie kommunale inntektskildene. Den kan tolkes som en brukerkostnad for kommunale tjenester. Men det er trolig ikke optimalt å ha eiendomsskatt i tillegg til den foreslåtte inntektsskatten på bolig. Det gir et skattetrykk på bolig som muligens blir høyere enn for andre kapitalobjekter. Og det politiske rommet for å ha en kommunal skatt på bolig vil trolig reduseres ved innføring av boligskatten utvalget skisserer. Eiendomsskatt legges også i mange kommuner på næringsseiendom. Som det diskuteres i Mirrlees Review (Adam mfl., 2011) er skatt på næringsseiendom, en produksjonsfaktor, negativt for effektivitet.

Umiddelbar fjerning av eiendomsskatt som en pakkeløsning der en nasjonal boligskatt gradvis øker kan muligens øke aksepten for innføring. Dette ligner på en modell som gir velferdsgevinst også for nåværende boligeiere i Balke (2022). Det politiske problemet med å øke skatten på bolig er at et flertall av nåværende husholdninger er boligeiere, og dermed vil tape på skatteøkningen.⁵ Nåværende leietakere, samt fremtidige generasjoner vil derimot tjene på økt boligskatt. En periode uten eiendomsskatt og med lav boligskatt, fulgt av en gradvis økning av boligskatten kan gjøre at en større andel av nåværende boligeiere får økt velferd av den totale reformen.⁶

Hva som skulle erstatte eiendomsskatten som en selvbestemt, kommunal inntektskilde har jeg imidlertid ikke noe forslag om. Men landskatt, som utvalget ønsker utredet, kan muligens være en erstatning en gang i fremtiden. Landskatt har gode egenskaper teoretisk (Adam mfl., 2011).

Utvalget går ikke så nøye inn i diskusjonen om hvorvidt nøytral beskatning av bolig er ønskelig. Det kan tenkes at

⁵ Balke (2022) ser på en teoretisk skattereform i USA som bruker økt boligskatt til å redusere skatt på kapital. Fordelingen av tapere og vinnere er ikke nødvendigvis den samme i Skatteutvalgets forslag, hvor provenyet fra boligskatten brukes til andre skatteutt.

⁶ I Balkes (2022) modell må det riktignok være skattefrihet over en mye lengre tidsperiode enn det er snakk om her.

boligeierskap gir positive eksternaliteter som tilsier at beskatningen bør være lav. Den politiske retorikken rundt boligbeskatning begrunner gjerne lav skatt på bolig med alle fordelene boligeierskap bringer med seg. Diskusjoner av eventuelle eksternaliteter, sammen med empiriske resultater som viser henholdsvis positive og ingen eksternaliteter, finnes i Coulsen og Li (2013), og Kortelainen og Saarimaa (2015).

På den andre siden er det ikke sikkert utleieboliger bør skattes like mye som selveide boliger. Noen nylige artikler (riktignok skrevet om boligmarkeder ganske forskjellige fra det norske) finner at skatter som legges på alle boliger (i motsetning til kun på selveide boliger) gir negative velferdseffekter (Löffler og Siegloch, 2021; Rotberg, 2021). Begrunnelsen er at skatter på utleieboliger øker husleier, og det slår hardt ut for leietakere som ofte har lav inntekt. Disse funnene er argumenter mot eiendomsskatt, eller for lavere beskatning av sekundærboliger/utleie i næring.

Min lesning av litteraturen er at det ikke finnes gode beviser verken for positive eksternaliteter av eierskap eller for negative velferdsvirkninger av skatt på utleie i et boligmarked som det norske, men en diskusjon av disse temaene kunne ha vært nyttig.

REFERANSER

- Adam, S., T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, J. Mirrlees, G. Myles og J.M. Poterba (2011). *Tax by design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press.
- Balke, K. K. (2022). *Winners and Losers from Property Taxation*. Upublisert.
- Bø, E. E. (2020). Taxation of housing: Killing several birds with one stone. *Review of Income and Wealth* 66 (3), 534-557.
- Coulson, N. E. og H. Li (2013). Measuring the external benefits of homeownership. *Journal of Urban Economics* 77, 57-67.
- Kortelainen, M. og T. Saarimaa (2015). Do urban neighborhoods benefit from homeowners? Evidence from housing prices. *Scandinavian Journal of Economics* 117, 28-56.
- Löffler, M. og S. Siegloch (2021). Welfare effects of property taxation. ZEW Discussion Paper 21-026. Leibniz Centre for European Economic Research.
- NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*.
- Rotberg, S. (2021). The implications of housing for the design of wealth taxes. *International Economic Review* 63 (1), 125-159.



KATINKA HOLTSMARK
postdoktor ved Økonomisk institutt, UiO

RAGNHILD SCHREINER
postdoktor ved Økonomisk institutt, UiO

Skattlegging av grunnrente

Regjeringen foreslo i Statsbudsjettet for 2023 å innføre en grunnrenteskatt for havbruksnæringen. Grunnrenteskatt var dermed allerede et hett debatt tema da Skatteutvalget la frem sin rapport den 19. desember. I denne kommentaren går vi nærmere inn på noen av problemstillingene rundt grunnrenteskatt som Skatteutvalget i større eller mindre grad diskuterer, og som er relevante for det siste halvårets debatt rundt innføring av grunnrenteskatt i havbruksnæringen. Vi går spesielt inn i ett av temaene utvalget tar opp, nemlig mulige effektivitetstap som følge av å innføre grunnrenteskatt i en næring der det allerede er gjennomført store investeringer. Muligheten for slike effektivitetstap underbygger utvalgets konklusjon om at grunnrenteskatt bør innføres også i andre stedbundne, naturressursbaserte næringer, for eksempel vindkraft. En bør ikke vente til det realiseres store overskudd.

INNFØRING OG UTFORMING AV GRUNNRENTESKATT

De fleste er enige i at høye overskuddsskatter i kraft- og petroleumsnæringene har tjent Norge godt. Grunnrentebeskatning i disse to sektorene har vært avgjørende for å sikre at overskuddet fra bruk av landets naturressurser har kommet fellesskapet til gode. Samtidig har grunnrenteskatten vært utformet med mål om å påvirke investerings- og driftsbeslutninger i minst mulig grad, og dette har sikret størst mulig samfunnsøkonomisk overskudd til tross for høy skattlegging.

Til tross for bred (politisk) oppslutning rundt grunnrenteskatt i disse næringene ble det stor oppstandelse da regjeringen i Statsbudsjettet for 2023 foreslo å innføre en

grunnrenteskatt for havbruksnæringen. Grunnrenteskatt var dermed allerede et hett debatt tema da Skatteutvalget la frem sin rapport den 19. desember. I denne kommentaren går vi nærmere inn på noen av problemstillingene rundt grunnrenteskatt som Skatteutvalget i større eller mindre grad diskuterer, og som er relevante for det siste halvårets debatt rundt innføring av grunnrenteskatt i havbruksnæringen.

Stedbundne næringer som utnytter naturressurser kan skattlegges høyere enn andre næringer. Både fordi de typisk gir et ekstraordinært overskudd (renprofitt) og fordi de er nettopp stedbundne, slik at aktiviteten dermed ikke uten videre kan flyttes til andre land. Dette er utgangspunktet for Skatteutvalgets anbefaling om innføring av grunn-

renteskatt i havbruksnæringen, slik regjeringen foreslo høsten 2022, og videre i andre naturressursbaserte næringer der det hentes ut grunnrente. Utvalget gir en grundig gjennomgang av beregnet grunnrente i viktige naturressursbaserte næringer, deriblant petroleum, havbruk og vind- og vannkraft. I tillegg gir utvalget en oversikt over noen av de sentrale spørsmålene knyttet til innføring og utforming av grunnrentebeskatning.

Ved utforming av skatten må en vurdere om skatten skal utformes som en kontantstrømskatt eller som en periodisert skatt. I en kontantstrømskatt kommer alle kostnader til fradrag i skattegrunnlaget det året de inntreffer, mens investeringskostnader i en periodisert skatt kommer til fradrag over en kortere eller lengre periode etter at de er gjennomført. Både kraftskatten og petroleumsskatten har blitt lagt om i løpet av de siste årene fra å være periodiserte særskatter på overskudd til at den årlige kontantstrømmen skattlegges. Disse omleggingene ser ut til å ha lagt føringer for forslaget til utforming av grunnrenteskatt for havbruk, og vil kunne gjøre det samme dersom det foreslås å innføre grunnrenteskatter i andre næringer. Det er dermed aktuelt å diskutere noen prinsipielle forskjeller mellom de to måtene å beskatte overskudd på. Særlig vil vi sette søkelys på hvordan usikkerhet om fremtidig skattesats kan slå forskjellig ut for skattens nøytralitetssegenskaper avhengig av hvordan den er utformet, slik Skatteutvalget også er inne på i sin utredning.¹

Videre vil vi i forlengelsen av diskusjonen av fremtidig skattesats forsøke å illustrere effektivitetstapet som kan oppstå i *andre* næringer dersom skatten innføres etter at det allerede er gjort betydelige investeringer, slik som i havbruk. Slike dynamiske effekter er blitt fremhevet av flere som en utfordring ved innføring av grunnrenteskatt i havbruk, blant annet av Henriksen, Moen og Natvik i sitt høringssvar til NOU 2019: 18 og Harding og Mogstad (2022). Vi vil forsøke å illustrere at størrelsene på disse effektene blant annet avhenger av om skatten er utformet som en kontantstrømskatt eller en periodisert skatt, og av hvorvidt investorer forventer at skatten kun innføres dersom næringen viser seg å høste betydelige overskudd. Som også Skatteutvalget er inne på, vil negative effektivitetseffekter som følge av forventninger om en mulig fremtidig

¹ Her bygger vi på litteraturen i offentlig økonomi. Blant annet er Kydland og Prescott (1977) et viktig bidrag til litteraturen om negative effektivitetseffekter av beskatning når myndighetene ikke troverdig kan forplikte seg til et fremtidig skattesystem. Og Samuelson (1964) og Sandmo (1979) understreker at en kontantstrømskatt kan påvirke investeringsbeslutninger dersom skattesatsen ikke er konstant over tid.

skatt avhenge av hvilken utforming som velges når grunnrenteskatter innføres sent.

Vi begynner med å presentere en svært enkel modell for å illustrere hvordan næringsaktørers beslutninger påvirkes av innføring av særskatt på overskudd i en stedbunden næring der det finnes renprofitt. Ved hjelp av modellen viser vi hvordan innføringen og utformingen av særskatten potensielt kan påvirke aktørers beslutninger både innad i sektoren som skattlegges og i andre sektorer.

ALTERNATIVE MÅTER Å UTFORME GRUNNRENTESKATTEN

La oss se på aktivitet over to tidsperioder i en næring der det kan finnes renprofitt, for eksempel som konsekvens av eksklusiv rett til utnyttelse av en knapp ressurs. For enkelhets skyld ser vi på et prosjekt der alle investeringer, gitt ved I , gjøres i den første perioden, mens alle inntekter, gitt ved Y , kommer i den andre perioden. Vi ser helt bort ifra systematisk risiko knyttet til selskapets kontantstrøm, og lar dermed avkastningskravet, representert ved renten r , reflektere avkastningen av kapital i alternativ anvendelse uten systematisk risiko. Fra investeringstidspunktet blir da netto nåverdi av kontantstrømmen, angitt ved R , fra prosjektet: $R = -I + Y/(1 + r)$. Når denne nåverdien er høyere enn null, er det renprofitt i prosjektet. Vi antar at alle investeringer med svakt positiv renprofitt gjennomføres.

For å fremheve utvalgte poenger nedenfor, ser vi bort ifra investeringer som ikke er kvantifiserbare eller fratreggbare i skattesystemet. Vi ser også bort ifra andre skatter som en investor eller en bedrift kan pålegges, inkludert den ordinære selskapskatten.

Kontantstrømskatt

Anta nå at det innføres en overskuddsskatt, τ , i sektoren. Med en kontantstrømskatt endres kontantstrømmen fra investeringen ved at investor får refundert en andel av investeringen lik skattesatsen, og må betale en tilsvarende andel av inntekten i skatt i prosjektets andre periode. Staten går altså i praksis inn som medinvestor i prosjektet. Nåverdi for prosjektet etter skatt vil være gitt ved:

$$R^{ks} = -(1 - \tau)I + \frac{1}{1 + r} (1 - \tau)Y = (1 - \tau)R \quad (1)$$

der R^{ks} er kontantstrømmen etter skatt. Vi ser at verdien av prosjektet med kontantstrømskatt (R^{ks}) er proporsjonal med verdien uten skatt (R). Skatten er dermed nøytral – den påvirker ikke investorens beslutning.

Periodisert overskuddsskatt

En periodisert grunnrenteskatt innebærer at investor får tilbakebetalt skatteandelen av investeringskostnaden over tid gjennom avskrivninger. I vår enkle modell med to perioder, innebærer det at investoren skriver av hele investeringen i periode 2. Fordi dette representerer en kostnad for investoren, gis det også en kompensasjon, et fratrekk i skattegrunnlaget kalt friinntekt, angitt ved F . Nåverdien av kontantstrømmen med en periodisert skatt, R^{per} , blir dermed:

$$R^{per} = -I + \frac{1}{1+r}(Y - \tau(Y - I - F)) \quad (2)$$

I vårt enkle eksempel vil den periodiserte skatten virke nøytralt på investorens beslutninger så lenge $F = rI$.²

Periodisert skatt eller kontantstrømskatt?

Med virkning fra 2021, vedtok Stortinget å legge om grunnrenteskatten i vannkraftnæringen fra en periodisert overskuddsskatt til en kontantstrømskatt. Videre ble det i 2022 vedtatt å legge om også grunnrenteskatten i petroleumsnæringen fra en periodisert overskuddsskatt til en kontantstrømskatt. Skatteutvalget støtter omleggingen i petroleumsnæringen med den begrunnelse at den periodiserte overskuddsskatten i petroleumsnæringen (som gjaldt fram til midlertidige skatteregler ble introdusert i 2020) ikke var utformet nøytralt. Blant annet var friinntekten for høy. Utvalget diskuterer argumenter for og mot begge typer utforming, men kommer ikke med en klar anbefaling når det gjelder hvorvidt grunnrenteskatt generelt bør utformes som en periodisert skatt eller som en kontantstrømskatt.

Et argument i favør av kontantstrømskatt som trekkes fram av utvalget er at en med denne utformingen styrer klar av all kontrovers rundt hvordan friinntektsrenten skal bestemmes. Samtidig fremhever utvalget at en ved kontantstrømskatt kan risikere at skattegrunnlaget uthules. I mange næringer oppstår inntekter typisk senere enn tidspunktet der investeringer gjøres. Dette skaper sterke insentiver for næringen til å drive lobbyvirksomhet med mål om å redusere skattesatsen over tid. En slik reduksjon vil innebære at selskapenes inntekt pålegges en lavere skattesats enn den som lå til grunn da investeringene ble trukket fra.

Ved bruk av kontantstrømskatt er det imidlertid ikke kun mulighet for uthuling av skattegrunnlaget som gjør usik-

² Merk at med systematisk risiko i selskapets inntekter vil avkastningskravet for den usikre kontantstrømmen skille seg fra den risikofrie renten som reflekterer den systematiske risikoen ved selskapets fordring på staten og som brukes for å beregne friinntekten.

kerhet rundt fremtidig skattesats problematisk. Slik usikkerhet kan også føre til at samfunnsøkonomisk lønnsomme investeringer ikke gjennomføres.

Som vi ser av likning (1), vil kontantstrømskatten være proporsjonal med nåverdien av kontantstrømmen kun dersom skattesatsen er den samme i første og andre periode. Dersom investoren forventer en endring i fremtidig skattesats, vil investeringsbeslutningen påvirkes. En forventet økning i satsen vil gjøre enhver investering mindre attraktiv, og marginale investeringer vil bli privatøkonomisk ulønnsomme.

En «ekstrem» variant av slik usikkerhet, oppstår dersom det er en mulighet for at myndighetene innfører en grunnrenteskatt uten fradrag for tidligere investeringer i en sektor der det allerede er investert betydelig. Som et eksempel, anta at investoren i vår enkle modell legger sannsynligheten $q \in (0,1)$ på at myndighetene vil innføre slik skattlegging av overskudd i periode 2. Vi antar her at sannsynligheten for innføring av skatten, q , ikke er knyttet til investeringens lønnsomhet. Da kan vi beregne den forventede nåverdien av investeringen, \hat{R}^{ks} , som:

$$\hat{R}^{ks} = -I + \frac{1}{1+r}Y(1 - q\tau)$$

Dersom investoren anser det som en mulighet at det blir innført en fremtidig grunnrenteskatt må altså renprofitten være høyere enn i en situasjon uten forventet fremtidig skatt for at investeringen skal gjennomføres. Alle prosjekter der $R \in (0, \tau q \frac{Y}{1+r})$ har positiv renprofitt, men vil likevel ikke igangsettes.

Er skatten utformet som en periodisert skatt vil usikkerhet om fremtidig skattesats i vår enkle modell ikke påvirke investors beslutning. Forventet nåverdi av prosjektet etter periodisert skatt, \hat{R}^{per} , når skatten innføres i periode 2 med sannsynlighet q , er gitt ved:

$$\hat{R}^{per} = -I + \frac{1}{1+r}(Y - q\tau(Y - I - F)) \quad (3)$$

der $F = rI$. Ved en periodisert skatt ilegges inntekter og avskrivninger samme skattesats samtidig som investor i hver periode kompenseres fullt ut for den andelen av investeringen som ennå ikke er avskrevet (gjennom friinntekten).

Denne konklusjonen er betinget på at investor har full usikkerhet for fradragetsverdien av hele investeringskostnaden, også dersom selskapet ikke er i skatteposisjon når skatten innføres. Ved salg av prosjektet skal salgsværdien reflektere

at verdien av ikke-avskrevne investeringer gir rett til fradrag ved innføringen av en skatt. Ved konkurs må investor på tidspunktet for innføringen av grunnrenteskatt (potensielt mange år senere) få utbetalt en andel, tilsvarende skattesatsen, av den delen av investeringskostnaden som ikke er avskrevet (depresiert) på tidspunktet for innføring av skatten.

Dersom regjeringens forslag om å innføre en kontantstrømskatt i havbruksnæringen vedtas, vil det være et eksempel på en næring der skatten innføres etter at en del investeringer er gjennomført. Forslaget til utforming innebærer at investeringer gjort i fysisk kapital som ennå ikke er fullt avskrevet skal være fradragsberettigede. Det er imidlertid utfordrende å sikre at alle tidligere investeringer som ennå ikke er fullt avskrevet vil komme til fradrag når grunnrenteskatt innføres. En viktig utfordring er for eksempel at det kan være gjort investeringer i kapital som er vanskelig å verdsette, som ulike typer humankapital (som vi har sett bort fra i vårt enkle modelleksempel). Det kan også være utfordrende å sikre fullt fradrag for investeringer i skattegrunnlaget for selskap som ikke er i skatteposisjon, eller som går konkurs før skatten innføres. Dermed kan det være grunn til å være oppmerksom på at den foreslåtte innføringen av grunnrenteskatt i havbruksnæringen kan påvirke investeringer i andre sektorer, gjennom å påvirke forventninger om fremtidig skattlegging.

Grunnrenteskattesatsen på vannkraft er også økt fra 37 til 45 prosent fra og med 2022, med begrunnelse at en større andel av avkastningen fra vannkraft bør tilfalle fellesskapet.³ Slike brå endringer av skattesatsen kan skape usikkerhet rundt fremtidige skattesatser. Størrelsen på de vridende effektene på investeringer av de foreslåtte skatteendringene er usikre. Det er imidlertid klart at disse effektene trolig eksisterer, og at de kan avhenge av om grunnrenteskatten er utformet som en kontantstrømskatt eller en periodisert skatt.

Utvalget nevner, i sin omtale av avveininger rundt tidspunkt for innføring av grunnrenteskatter, at det kan oppstå vridende effekter på investeringer i andre næringer som følge av sen innføring av grunnrenteskatt i én sektor. Omtalen er imidlertid relativt knapp, og utvalget fremhever først og fremst *rimelighetsbetraktninger* som det viktigste argumentet mot for sen innføring av slik beskatning.

³ Se Regjeringens hjemmeside: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/okt-grunnrenteskatt-pa-vannkraft/id2929115/>

På den andre siden viser utvalget til at det å innføre overskuddsbeskatning med fradrag for alle kostnader og investeringer tidlig i etableringen av en ny næring innebærer en risiko for at staten investerer i et tapsprosjekt. Måten grunnrenteskatten er utformet for petroleum og kraftproduksjon, samt foreslått for havbruk, innebærer, som beskrevet over, at staten tar en andel i alle investeringer som gjennomføres i aktivitet som er underlagt særskatten. Ved å investere på denne måten i en umoden næring med høy risiko for underskuddsprosjekter kan staten ende med å få netto utgifter framfor netto inntekter i en kortere eller lengre periode. Dette underskuddet må dekkes inn av andre vridende skatter, og skaper dermed et samfunnsøkonomisk tap.

Vi er enige med utvalget i at muligheten for tap fra underskuddsprosjekter må tas med i vurderingen av utforming av grunnrenteskatter. Samtidig vil det være svært uheldig dersom investorer oppfatter at staten ofte vil innføre overskuddsskatter dersom en næring skulle oppleve høy profitt, etter at investeringene er gjort. Slike forventninger kan gi effektivitetstap ut over det som følger fra en forventning om innføring av grunnrenteskatt som er uavhengig av lønnsomhet (positiv q i likning (3)).

INNFØRING AV OVERSKUDDSSKATT I SÆRLIG LØNNSOMME NÆRINGER

Både Havbruksskatteutvalget og Skatteutvalget vektlegger med rette at grunnrente bør tilfalle fellesskapet i størst mulig grad, og høy renprofitt tolkes i stor grad som grunnrente både i havbruk og i andre naturressursbaserte næringer. Regjeringen har videre vektlagt det ekstraordinære overskuddet i kraftsektoren i sin forklaring på skatteøkningen som er foreslått for vannkraft.

Dersom næringsaktører tolker de foreslåtte endringene i grunnrentebeskatningen som et signal om at slik overskuddsskatt med høyere sannsynlighet innføres i en sektor dersom overskuddet viser seg å bli høyt, vil investeringsbeslutninger kunne påvirkes selv med en periodisert skatt der alle investeringer kommer til fradrag i skattegrunnlaget.

La oss igjen illustrere dette ved hjelp av vår enkle modell. Anta nå at prosjektet med investering I i periode 1 og avkastningskrav r har en *forventet* avkastning Y . Det er imidlertid slik at prosjektet med sannsynlighet $p \in (0,1)$ får en høy inntjening, \bar{Y} , men med sannsynlighet $(1-p)$ får null inntjening, vi har altså $Y = p\bar{Y}$. Den forventede kontantstrømmen av prosjektet uten skatt er (som før) gitt ved $R = -I + Y/(1+r)$.

La nå innføring av grunnrenteskatt avhenge av hvilken inntjening som materialiserer seg. Dersom inntjeningen blir høy, innføres grunnrenteskatten med sannsynlighet $\bar{q} \in (0,1]$. Dersom inntjeningen blir null innføres skatten med lavere sannsynlighet $q \in [0, \bar{q})$. Skatten som eventuelt innføres gir fullt fradrag for investeringskostnader og en friinntekt som beskrevet for den periodiserte skatten i likning (3). Anta til slutt at skattesatsen er uavhengig av størrelsen på overskuddet.

Forventet nåverdi av investeringen etter skatt, gitt ved R^{per} , blir da:

$$\begin{aligned} \tilde{R}^{per} &= -I + \frac{1}{1+r}(p\bar{Y} - p\bar{q}\tau(\bar{Y} - I(1+r)) + (1-p)q\tau I(1+r)) \\ &= \left(-I + \frac{1}{1+r}p\bar{Y}\right)(1 - \bar{q}\tau) - \tau(1-p)(\bar{q} - q)I \end{aligned}$$

Denne forventede nåverdien vil bli negativ for en positiv renprofitt før skatt i intervallet $R \in (0, \tau(1-p)(\bar{q} - q)I)$.

Dersom innføring av grunnrenteskatt i stor grad begrunnes med og betinges på realisering av store overskudd, vil dette kunne påvirke investorers forventninger rundt fremtidig skatteregime i andre næringer, og dermed påvirke investeringsbeslutninger negativt.

Selv om Skatteutvalget ikke detaljert beskriver effektivitetstap som følge av å innføre grunnrenteskatt som konsekvens av høyt observert overskudd i en næring, ser de ut til å vektlegge de mulige negative konsekvensene i sine endelige anbefalinger: På side 377–378 skriver de følgende: «det bør være et prinsipp at det skal innføres grunnrenteskatt i næringer der det kan forventes grunnrente over tid. En slik forventning om innføring av grunnrenteskatt kan motvirke at grunnrenten kapitaliseres i næringen og realiseres før grunnrenteskatten innføres». Flertallet i utvalget anbefaler dessuten at det bør innføres grunnrenteskatt på vindkraft på land; en næring som ennå ikke har høstet store overskudd.

Vår enkle illustrasjon over underbygger utvalgets konklusjon om at grunnrenteskatt bør innføres også i andre stedbundne, naturressursbaserte næringer, for eksempel vindkraft. En bør ikke vente til det realiseres store overskudd.

AVSLUTNING

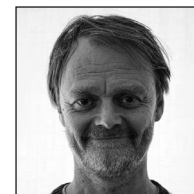
Både tidspunkt for innføring, hvilke avveininger som gjøres ved innføringen, hvordan skatten utformes og endringer i skattesatser over tid kan skape samfunnsøkonomiske tap gjennom påvirkning av forventning om fremtidig skatteinivå, både innad i sektorer og på tvers av sektorer. Dette gjelder også dersom skatten utformes nøytralt i den forstand at den ikke direkte påvirker fremtidige investeringer i sektoren. Størrelsen på disse potensielle effektivitetsvirkningene av grunnrentebeskatning er et viktig empirisk spørsmål.

Samtidig er det ikke bare grunnrenteskatter som kan påvirke forventninger og investeringer på denne måten. Alle skatteendringer kan påvirke ulike typer investeringer gjennom å endre forventninger. Effektivitetsvirkningene av dette – per krone i proveny – kan være like store eller større for andre skatteendringer foreslått av dagens regjering, for eksempel økning i arbeidsgiveravgiften for høytlønnede.

Det er heller ikke slik at effektivitetstap knyttet til sen innføring av særskatt på overskudd i grunnrenteskatt må bety at slike skatter aldri bør innføres hvis de ikke er på plass fra dag én. Som for alle andre skatter må effektivitets- og fordelingseffekter av grunnrentebeskatning vurderes opp mot alternativene.

REFERANSER

- Harding, T. og M. Mogstad (2022). Fakta og fiksjon om statsbudsjettet 2023. *Samfunnsøkonomen* 136 (5), 28–35.
- Henriksen, E., E. Moen og G. Natvik (2020). Høringssvar fra Espen Henriksen, Espen Moen og Gisle Natvik ved Instituttene for finans og samfunnsøkonomi ved Handelshøyskolen BI. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2019-18-skattlegging-av-havbruk/id2676532/?uid=517f2b9a-519f-448d-9e9d-bf1228ccec2d>
- Kydland, F. og E. Prescott (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy* 85, 473–490.
- Samuelson, P. A. (1964). Tax deductibility of economic depreciation to insure invariant valuations. *Journal of Political Economy* 76, 604–606.
- Sandmo, A. (1970). A note on the neutrality of the cash flow corporation tax. *Economics Letters* 4 (2), 173–176.

KNUT RØED
Frischsenteret

En skattepolitikk for arbeid til alle

... Men ikke for at alle skal jobbe mer¹

«Men do not desire to be rich, but richer than other men»

John Stuart Mill (1806–1873)
(siteret fra Luttmer (2005))

Skatteutvalget foreslår å sette ned skatten på lave arbeidsinntekter, slik at det blir mer lønnsomt å være i arbeid. Innenfor rammen av en provenynøytral reform må da andre betale mer skatt. Det er en riktig prioritering. Å få flere i arbeid er viktig, både av hensyn til livskvaliteten til dem det gjelder og til velferdsstatens bærekraft. Derfor bør en skattereform primært fokusere på insentivene til å delta i arbeidslivet (den såkalt ekstensive marginen) og ikke på insentivene til å jobbe mest mulig (den intensive marginen). Men hvis en politikk som øker inntektsforskjellene mellom dem som er i jobb og dem som ikke er det skal ha tilstrekkelig legitimitet må det være en forutsetning at arbeidsmarkedet er i stand til å ta imot dem som faktisk vil jobbe. Ellers blir fokuset på at det skal lønne seg å jobbe bare salt i såret for dem som alt har strevd lenge med å finne jobb. Arbeidslinjen trenger en fornyelse, der mantraet om at «det skal lønne seg å jobbe» ledsages av at «det skal lønne seg å ansette». Dette innebærer at en skattereform bør sees i sammenheng med en reform av arbeidsmarkeds- og velferdspolitikken, der trygdesystemet brukes til å støtte opp under arbeid istedenfor å erstatte arbeid.

¹ Takk til Samfunnsøkonomens redaktør Lars-Erik Borge for viktige innspill til et tidligere utkast.

SKATTEUTVALGETS HOVEDGREP: MINDRE SKATT PÅ ARBEID – MER SKATT PÅ KONSUM, BOLIG, GRUNNRENTE, OG PENSJON

Den såkalte «arbeidslinjen» har fått en sentral plass i skatteutvalgets innstilling (NOU 2022: 20). Et av hovedgrepene i utvalgets forslag er en «skatteveksling» der lettelse i skatten på arbeid finansieres ved høyere skatt på konsum, forurensning, fordel av egen bolig, grunnrente, og (høye) pensjoner. I alt foreslår utvalget at skatten på arbeidsinntekter reduseres med om lag 40 milliarder kroner. Av dette brukes ca. 17 milliarder til å redusere trygdeavgiften med 1 prosentenheter og 23 milliarder til å finansiere et særskilt arbeidsfradrag. Det siste utformes som et fradrag for arbeidsinntekter opp til et beløp på 55.000 kroner, hvoretter fradraget avtrappes med 5 prosent av all arbeidsinntekt over 300.000 kroner. Den maksimale skattereduksjonen blir 12.000 kroner. Utvalget legger vekt på at et slikt fradrag vil styrke insentivene til arbeid og dermed gi økt arbeidstilbud. Utvalget påpeker at den foreslåtte «skattevekslingen» først og fremst vil påvirke den ekstensive marginen: Den vil gjøre det mer lønnsomt å jobbe, men ikke nødvendigvis så mye mer lønnsomt å jobbe mye. Faktisk vil innføringen av et arbeidsfradrag isolert sett bidra til noe høyere marginalsatt for inntekter over 300.000 kroner, ettersom verdien av fradraget trappes ned. Dette motvirkes imidlertid av forslaget om redusert trygdeavgift.

EKSTENSIV ELLER INTENSIV MARGIN?

Et sentralt tema i skatteutvalgets innstilling er avveiningen av økonomiske insentiver knyttet til den ekstensive og den intensive marginen i arbeidstilbudet. Hvis vi først og fremst ønsker å gjøre det mer attraktivt å være i arbeid (framfor å leve av trygd) er det naturlige skattepolitiske virkemidlet å redusere skatten på lave arbeidsinntekter. Det kan gjøres ved å innføre et eget skattefradrag for arbeidsinntekter, slik skatteutvalget foreslår. Men hvis et slikt fradrag skal gis til alle sysselsatte blir det et dyrt og lite treffsikkert virkemiddel. Det er bakgrunnen for at utvalget foreslår en nedtrapping av fradraget for inntekter over 300.000 kroner. En mulig ulempe med en slik nedtrapping er at marginalsatt (skatten på den sist tjente kronen) da blir noe høyere. Det kan føre til at noen av dem som uansett er i jobb velger å jobbe færre timer enn det som er samfunnsøkonomisk ønskelig.

Bør dette bekymre oss? Ikke så veldig. I skatteutvalgets mandat vektlegges det at insentivene til arbeid må styrkes ut fra hensynet til offentlige finanser, dvs. at vi bør jobbe

mer simpelthen for å få opp skatteinntektene. Dette er egentlig en litt merkelig argumentasjon. Hvis det sentrale målet med en skattereform er å øke skatteinntektene (eller opprettholde dem i en tid med aldring av befolkningen) vil det opplagte virkemiddelet være å øke skattesattene. Når man ikke uten videre tyr til en slik løsning er det sannsynligvis i erkjennelsen av at høye skattesatt påfører økonomien et effektivitetstap (i tillegg til at det nok kan framstå som en smule upopulært). Og i standard økonomisk teori avhenger størrelsen på dette effektivitetstapet kun av marginalsatt – ikke av gjennomsnittssatt (selv skattebeløpet). Grunnen til det er at marginalsatt skaper en kile mellom den virkelige prisen på fritid og den prisen arbeidstakeren står overfor, og dermed vrir tilpasning mot mer fritid og mindre arbeid. Problemet her er ikke at skatten påvirker atferden. Tvert imot: Hele poenget med en skatt er å påvirke atferd, på den måten at folk enten må jobbe mer eller konsumere mindre, slik at ressurser frigjøres for omfordeling eller finansiering av offentlige utgifter. Problemet er at marginalsatt i noen grad motvirker denne ønskede atferdsendringen.

Skatten påvirker atferden gjennom to ulike kanaler: For det første gjør den skattebetaleren fattigere, noe som typisk forårsaker en reduksjon både av konsum og fritid. Dette er den såkalte inntektseffekten, som entydig trekker i retning av at høyere skatt gir økt arbeidstilbud. For det andre påvirker skatten lønnsomheten ved å arbeide mer eller mindre. Dette er den såkalte substitusjonseffekten, som like entydig trekker i retning av redusert arbeidstilbud. Når det gjelder samlet arbeidstilbud vil disse effektene trekke i hver sin retning, og vi kan derfor ikke uten videre fastslå om høyere skattesatt fører til mer eller mindre arbeidstilbud. Mens svaret på dette spørsmålet kan være av stor betydning ut fra et velferdsstatens-bærekraft-perspektiv spiller det ingen rolle ut fra et effektivitetssynspunkt. Da er det kun substitusjonseffekten som teller.

Ut fra dette resonnementet er det tilsynelatende substitusjonseffekten vi (samfunnsøkonomer) bør ha fokus på, noe som taler for å holde marginalsatt lavest mulig på et bredest mulig skattegrunnlag. Skatteutvalgets forslag om et eget bunnfradrag for arbeidsinntekter går i motsatt retning. De foreslår å redusere skattebelastningen knyttet til arbeid som sådan (og spesielt på lave inntekter), men ikke å gjøre det særlig mer lønnsomt å jobbe mer på marginen.

Er dette en klok prioritering?

RIKTIG Å PRIORITERE BUNNFRADRAG FRAMFOR LAVERE SATSER?

Mitt svar på det spørsmålet er ja. Faktisk er det gode argumenter for å gå enda lengre i retning av å prioritere lavere skatt på lave lønnsinntekter enn det skatteutvalget foreslår. Jeg mistenker at standard økonomisk teori – som har satt sitt preg på hvordan vi samfunnsøkonomer tenker om skatt og arbeidstilbud – i betydelig grad overdriver skadevirkningene ved høye marginalsatter. Denne mistanken bygger på forhold som kan oppsummeres i fem punkter:

1. For det første tyder empirisk forskning på at realisert arbeidsinnsats er ganske uelastisk på den intensive marginen. Uelastisk arbeidsinnsats kan bety at både inntekts- og substitusjonseffektene er små eller at de begge er store, men at de slår hverandre i hjel slik at totaleffekten (den såkalt ukompenserte effekten) blir liten. På dette punktet spriker empirien noe (og det er vanskelig å finne utvetydige svar), men hovedbildet er nok at begge effekter anses som nokså moderate; se for eksempel Cesarini mfl. (2017). I et land som vårt kan dette i noen grad forklares av at realisert arbeidstid ikke utelukkende er et spørsmål om arbeidstilbud (i betydningen ønsket arbeidstid), men også om sterkt regulerte arbeidstider og teamarbeid. Når de fleste arbeidstakere jobber omtrent 37,5 timer i uka er det ikke fordi de hver for seg har funnet ut at dette er den optimale arbeidstiden basert på egne preferanser, men fordi arbeidslivet er organisert på denne måten.
2. For det andre er det all grunn til å tro at substitusjonseffekten er mindre for folk med særlig høy lønn (Aaberge mfl., 1999; Røed og Strøm, 2002). Dette kan skyldes at godt betalte jobber ofte er forbundet med andre høyt verdsette attributter, slik som interessante oppgaver, sosial status, og godt arbeidsmiljø. Dermed har lønna – relativt sett – mindre betydning for hvor mye man velger å jobbe (mange med høy lønn har også en lønn som ikke avhenger direkte av faktisk arbeidede timer). For høyt-lønnte er det dessuten veldig lang vei ned til levestandarden forbundet med et liv på trygd, hvilket får dette til å framstå som et lite relevant alternativ å orientere seg mot – i hvert fall frivillig. Dette trekker i retning av at det er mindre effektivitetstap forbundet med å skattlegge høyt-lønnte enn lavtlønnte, hvilket isolert sett er et argument for et mer progressivt skattesystem, med høyere skattesats på høye inntekter. Argumentet kan ses på som en anvendelse av den såkalte Ramsey-regelen for beskatning av varer, som sier at skatten skal være høyere jo lavere den kompenserte etterspørselastisitet er.
3. For det tredje ser standard lærebokteori helt bort fra såkalte posisjonelle eksternaliteter. Slike eksternaliteter oppstår fordi arbeidstilbudet ikke bare påvirkes av avveiningen mellom fritid og konsum, men også av størrelsen på eget konsum relativt til andres (Luttmer, 2005; Frank, 2020). Det finnes etter hvert et solid empirisk belegg for at vi mennesker motiveres av *relativ* posisjon; vi ønsker ikke høyere inntekt bare for å kunne kjøpe ting for å nyte den direkte bruksverdien, men også fordi den gir oss en høyere rang i gruppen vi sammenligner oss med (Frank, 2005). Det gir høyere status og bedre selvfølelse. Slik sett ligger det nok en ganske dyp innsikt i sitatet av John Stuart Mill som jeg begynte denne artikkelen med. Men når noen rykker opp i rang skyves noen andre ned. Dermed kan vi få en ineffektiv likevekt der alle egentlig jobber og stresser mer enn det som er optimalt. Hvis alle kunne blitt enige om å ta det litt roligere hadde alle fått det bedre. Høy marginalsatt kan hjelpe oss å finne den riktige likevekten.
4. For det fjerde bygger effektivitetsvurderinger av skattesystemet ofte på en utilitaristisk velferdsfunksjon, der alle personers nytte tillegges samme vekt. Hvis vi i stedet tillegger velferdsgevinster og tap ulikt avhengig av om de tilfaller fattige eller rike personer er det ikke lenger mulig å separere effektivitets- fordelingshensyn på et objektivt grunnlag. I så fall kan det tenkes at høyere marginalsatt på høye inntekter er velferdsfremmende selv om de rike taper mer enn de fattige vinner. Dette følger av at det i praksis ikke er mulig å designe betalingssystemer der vinnere kompenserer tapere uten at det oppstår nye/andre vridninger.
5. For det femte kan det i arbeidsmarkeder med sentralisert lønnsdannelse være slik at høy (progressiv) marginalsatt (for gitt skattenivå) demper det samlede lønnspresset og dermed gjør det mulig å oppnå lavere arbeidsledighet (Røed og Strøm, 2002). Årsaken til dette er at lønnsøkning blir et dyrere gode for arbeidstakerne relativt til jobbsikkerhet, siden en større andel av et eventuelt lønnstillegg blir «konfiskert» av staten. En kanskje viktigere mekanisme er at hvis de som formulerer lønnskrav (arbeidstakerorganisasjonene) er opptatt av fordelingshensyn vil deres krav til likelønn *før skatt* kunne dempes dersom skattesystemet sørger for jevnere lønnsfordeling *etter skatt*. Dermed kan det tillates større lønnsforskjeller før skatt, noe som gjør det lettere for personer med svake kvalifikasjoner å komme inn i arbeidsmarkedet.

ET MER PROGRESSIVT SKATTESYSTEM?

Alt i alt tilsier disse argumentene at både fordelings- og effektivitetshensyn taler for et mer progressivt skattesystem – og at vi ikke skal gi særlig høy prioritet til å styrke arbeidsinsentivene gjennom den intensive marginen (marginalskatten). De tilsier også at det normative grunnlaget for å oppmuntre til økt arbeidstilbud blant sysselsatte er svakt. Mens det framstår som nokså udiskutabelt at det er ønskelig å øke andelen som er i jobb, er det langt mindre opplagt at det er generelt sett bør være noe mål å få sysselsatte til å ønske seg flere arbeidstimer. Et argument som ofte anføres for å stimulere arbeidstilbudet blant de sysselsatte er at gjennomsnittlig timetall i Norge er klart lavere enn i de fleste andre land det er naturlig å sammenligne med. Det er et dårlig argument, med mindre det kan vises til at det høyere timetallet i andre land har ført til bedre liv og en lykkeligere befolkning. Og det kan det neppe. Når det gjelder dem som alt er i jobb bør fokuset rettes mot undersysselsetting blant deltidsansatte: Framfor å være opptatt av å få folk til å ønske seg lengre arbeidstid bør vi være opptatt av at de som alt ønsker seg det faktisk kan få det.

Skatteutvalget går i riktig retning når det med forslaget om et arbeidsfradrag prioriterer lavere skatt på lave arbeidsinntekter framfor en generell nedsettelse av skatten på arbeid. Men det hadde neppe skadet om det ble utredet forslag som går enda lengre i den retningen, f.eks. med større bunnfradrag og raskere nedtrapping mot høyere inntekter. Etter mitt syn kunne det også vært nyttig å få utredet forslag med høyere skatt på svært høye inntekter, f.eks. ved at satsene på de to øverste trinnene i trinnskatten hadde vært økt (på inntekter over ca. 1 million). Hovedproblemet med et slikt forslag er sannsynligvis ikke effektivitetstap knyttet til substitusjonseffekten som sådan, men at det kan skape en «horisontal ulikhet» i beskatning av ulike inntektstyper og gjenintrodusere insentiver til å «kamouflere» arbeidsinntekter som kapitalinntekter. Egentlig hadde jeg håpet at skatteutvalget ville drøfte hvordan vi kunne løse denne type utfordringer, slik at vi alt i alt kunne få et mer omfordelende skattesystem. Ifølge Norsk Monitor er det nå (2021) hele 58 prosent av de spurte som mener at lønnsforskjellene i det norske samfunnet er for store, og denne andelen har økt med 14 prosentpoeng siden 2013 (Dagens perspektiv, 2022). I samme periode har andelen som mener det er spesielt viktig å redusere inntektsforskjellene økt fra 35 til 53 prosent. Det kan synes som en høy og økende andel av befolkningen opplever økonomisk ulikhet som et alvorlig samfunnsproblem, og det ville ikke vært unaturlig om utvalget hadde diskutert mer radikale skattepolitiske grep for å gjøre noe med det.

GRUNNLAGET FOR ET ARBEIDSFRADRAG

En viktig målgruppe for et arbeidsfradrag bør være personer med nedsatt arbeidsevne, og som på grunn av dette har falt ut eller står i fare for å falle ut av arbeidsmarkedet. Det er nå over 500.000 mottagere av en helserelatert trygdeytelse i Norge (arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd), mens det «bare» er ca. 35.000 mottagere av dagpenger forårsaket av ordinær arbeidsledighet. Det er altså 14 ganger så mange som mangler arbeid på grunn av nedsatt arbeidsevne enn som mangler arbeid på grunn av ordinær ledighet. Det betyr at en meningsfylt politikk for økt sysselsetting må være utformet med tanke på å gi rom for personer som ikke kan yte hundre prosent (hele tiden). Økt sysselsetting i denne gruppen vil også være et viktig bidrag til å redusere økonomisk ulikhet.

Skatteutvalgets forslag om innføring av et arbeidsfradrag har fått en utforming som treffer denne målgruppen ganske bra. Grunnlaget for et eventuelt arbeidsfradrag består av arbeids- og næringsinntekt, og det er (så vidt jeg har forstått) bare arbeids- og næringsinntekt som vil gi opphav til avtrapping av fradraget. Det betyr at personer som kombinerer arbeid og trygd vil få full uttelling av fradraget så lenge arbeidsinntekten ligger mellom 55.000 og 300.000 kroner. Dersom avtrappingen i stedet hadde vært gjort mot samlet inntekt ville det vært mindre lønnsomt for trygdemottakere å utnytte eventuell gjenværende arbeidsevne innenfor dette inntektsintervallet. Medaljens bakside er at det for arbeidsinntekter ut over 300.000 kroner vil være en skattegevinst forbundet med å erstatte arbeidsinntekt med trygdeinntekt. Siden trygdeytelsene normalt er betraktelig lavere enn lønnen vil det likevel være lønnsomt for de fleste å øke arbeidsinnsatsen.

Et unntak fra denne regelen er knyttet til utbetaling av sykepenger. Utvalget antyder at det kan være aktuelt å ta sykepenger ut av beregningsgrunnlaget for et arbeidsfradrag. For personer med arbeidsinntekt over 300.000 kroner vil imidlertid dette innebære at det blir mer lønnsomt å få utbetalt sykepenger enn vanlig lønn. Dette skyldes at sykepengene allerede i utgangspunktet har en kompensasjonsgrad på 100 prosent. Hvis skattefradraget da bare blir avtrappet mot lønn, og ikke mot sykepenger, blir den reelle kompensasjonsgraden over 100 prosent. Dette kan unngås ved at sykepenger behandles på samme måte som lønn, så fremt den sykmeldte har et arbeidsforhold.

EN ARBEIDSLINJE UNDER PRESS

Utvalgets forslag til «skatteveksling» kommer på et noe uheldig tidspunkt, der arbeidslinjen allerede i utgangspunktet er under sterkt press. Det skyldes blant annet usedvanlig høy prisstigning på mat og strøm, med tiltagende fattigdomsproblemer som særlig rammer personer som står utenfor arbeidslivet. Den viktigste kilden til å finansiere redusert skatt på arbeid er nettopp forslaget om å gjøre mat enda dyrere, ved å fjerne alle momsrabatter. Dette forslaget anslås å gi en merinntekt til staten på 25 milliarder, hvorav 16,5 milliarder kommer av forslaget om å øke momsen på matvarer fra 15 til 25 prosent.

Utfordringer knyttet til fattigdom er nå for alvor (og med rette) satt på den politiske dagsorden, og siden fattigdom er langt mer utbredt blant folk uten arbeid enn blant folk med arbeid vil skattelette nettopp til folk med arbeid kunne få en problematisk fordelingspolitisk slagside. Riktignok foreslår skatteutvalget noen «kompenserende tiltak», herunder økt barnetrygd, bostøtte og studiestøtte. Man kommer likevel ikke utenom at en provenynøytral «skatteveksling» som særlig skal tilgodese folk som har jobb i noen grad vil måtte gå på bekostning av dem som ikke har det.

Arbeidslinjens tilsynelatende ensidige vekt på at «det skal lønne seg å jobbe» kan framstå som både ydmykende og provoserende for folk som har strevd i årevis med å finne arbeid – uten å lykkes. De vet sannsynligvis bedre enn de fleste at det faktisk lønner seg å jobbe i Norge, og opplever daglig de økonomiske konsekvensene av ikke å gjøre det.

Det er en (utbredt) misforståelse at arbeidslinjen er basert på et premiss om at de som står utenfor arbeidslivet er en gjeng unnasluntrere som ikke gidder å jobbe. Budskapet om at det skal lønne seg å jobbe er ikke betinget av mistanke om utstrakt juks eller unnasluntring. Men vi vet at økonomiske motivasjonsfaktorer faktisk har en betydning for mange mennesker, og at de påvirker hvor mye noen anstrenger seg for å komme inn i, og eventuelt klore seg fast i, et krevende arbeidsliv. Evnen til å delta i arbeidslivet er ikke et dikotomt enten-eller-fenomen, men et grads-fenomen – som for mange kan påvirkes gjennom egen atferd. Det er ikke alt arbeid som til enhver tid vil oppleves som behagelig, men som likevel må utføres. Og for noen (ikke mange) er det faktisk slik at det lønner seg nokså lite å komme i arbeid – i hvert fall på kort sikt. Hvis overgang til hardt og kanskje ubekvemt arbeid viser seg å ha liten eller ingen betydning for inntekt og levekår er det ikke vanskelig å forstå at det kan virke demotiverende for dem som prøver seg. Det ligger derfor ingen «anklage» i arbeidslin-

jen, men en erkjennelse av at mennesker i noen grad kan styre sin egen skjebne, og at det alltid bør være en synlig gevinst knyttet til å gjøre sitt beste for å stå på egne ben.

Det er likevel en helt grunnleggende forutsetning som må være oppfylt for at budskapet om at det skal lønne seg å jobbe skal ha moralsk og politisk legitimitet: *Det må være mulig å få jobb*. Skatteutvalgets forslag om å gjøre arbeid mer lønnsomt bør derfor bygge på en ufravikelig forutsetning om at det parallelt gjøres noe for å sikre at alle har en reell mulighet til å delta i arbeidsmarkedet; jfr. forslagene fremmet av det såkalte Sysselsettingsutvalget (som jeg selv var medlem av); se NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2. Det handler blant annet om å innføre arbeidsorientert uføretrygd og «trygdejustert» lønn, slik at arbeidsgivere betaler for den arbeidsytelsen de faktisk får, mens trygden brukes til å dekke opp for produktivitetstap knyttet til redusert arbeidsevne. Dette kan gjøre personer med nedsatt arbeidsevne til attraktiv og ønsket arbeidskraft. I tillegg bør offentlig sektor brukes bevisst som en arbeidsarena for personer med nedsatt arbeidsevne, som uansett skal ha sin inntekt dekket over offentlige budsjetter. Det er ikke mangel på uløste oppgaver. Å betale folk for å gjøre noe nyttig istedenfor å betale dem for ikke å gjøre noe er kollektiv fornuft i praksis.

EN RAUSERE OG MER MENNESKELIG ARBEIDSLINJE?

Arbeidslinjen har tradisjonelt hatt stor oppslutning i den norske befolkningen; se f.eks. Bugge (2021). At den den nå ser ut til å ha kommet i miskreditt skyldes nok dels det ensidige fokuset på *tilbudssiden* i arbeidsmarkedet, og dels at mange har opplevd praktiseringen av arbeidslinjen som både brutal, smålig, og kontrollerende. Svært mange mennesker vil i løpet av et langt liv oppleve perioder der livet kan være vanskelig å takle, og det på en sann måte at det går ut over arbeidsevnen. Da er det viktig å bli møtt med romslighet og respekt. Ved at «samfunnet» inntar en litt rausere holdning til kortere pusterom og tilpasningsbehov kan man kanskje forebygge mer varig utstøting fra arbeidslivet. Hovedmålet med arbeidslinjen bør ikke være at alle skal være i fullt arbeid til enhver tid, men at alle mennesker over tid skal være i arbeid og ha meningsfylte oppgaver i samfunnet. Litt forenklet betyr dette at vi bør vi bekymre oss mindre for omfanget av kortvarige sykefravær, ledighetsperioder og rehabiliteringsprosesser, men bekymre oss (mye) mer for omfanget av varig utenforskap. Vi bør legge vekk de litt halvhjertede forsøkene på å svekke sykelønnsordningen. Men ha nulltoleranse for livsvarig utestengelse fra arbeidslivet.

ET SAMSPILL MELLOM SKATTEPOLITIKK OG VELFERDSPOLITIKK

Målet om full sysselsetting er et skoleeksempel på en ambisjon der ulike politikkområder må spille på lag hvis man skal lykkes – i dette tilfellet representert ved velferds- politikk, arbeidsmarkedspolitikk og skattepolitikk. Det må lønne seg *både* å bli ansatt og å ansette. Det må være *både* tilbud og etterspørsel. Hvis ikke er det den korte siden i markedet som bestemmer, og selv de mest lovende anstrengelser og rause budsjettposter kan være bortkastet. Skattepolitikken kan spille en rolle i å motivere og mobilisere ubrukte arbeidskraftressurser. Og skatteutvalget har kommet med gode og konstruktive innspill for å bidra til dette. Men skal politikken bli omsatt i synlige resultater trengs det modige tiltak også på etterspørselssiden av arbeidsmarkedet.

Hvis hovedpoenget med en skattereform er å styrke velferdsstatens bærekraft framstår det som en «omvei» å forsøke å få opp skatteinntektene ved å stimulere folk som alt jobber til å jobbe enda mer. Tiltak som helt eller delvis flytter folk fra trygd til arbeid vil derimot ha en stor og direkte virkning på velferdsstatens bærekraft, både ved at trygdeutgiftene reduseres og ved at skatteinntektene økes. Samtidig vil det representere en bedring i livskvalitet for dem det gjelder og motvirke ulikhet, polarisering og konflikt i samfunnet. Om dette likevel ikke er tilstrekkelig til å sikre den velferdsstaten vi ønsker å ha i årene som kommer vil det mest nærliggende og direkte virkemiddelet være å øke skattenivået.

REFERANSER

- Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (1999). Labour Supply in Italy. *Journal of Applied Econometrics* 14 (4), 403–422.
- Bugge, H. (2021). Konsensus om arbeidslinja? Nordmenns støtte til aktiveringsreformer. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 62 (3), 251–272.
- Cesarini, D., E. Lindqvist, M. J. Notowidigdo og R. Östling (2017). The Effect of Wealth on Individual and Household Labor Supply: Evidence from Swedish Lotteries. *American Economic Review* 107 (12), 3917–3946.
- Dagens Perspektiv (2022). Seks av ti mener lønnsforskjellene er for store. Tilgjengelig fra: <https://dagensperspektiv.no/arbeidsliv/2022/seks-av-ti-mener-lonnforskjellene-er-store>
- Frank, R. H. (2005). Positional Externalities Cause Large and Preventable Welfare Losses. *American Economic Review, Papers and Proceedings* 95 (2), 137–141.
- Frank, R. H. (2020). *Under the Influence: Putting Peer Pressure to Work*. Princeton University Press, Princeton. Tilgjengelig fra: <https://doi.org/10.1515/9780691232713>
- Luttmer, E. F. P. (2005). Neighbors as Negatives: Relative Earnings and Well-Being. *The Quarterly Journal of Economics* 120 (3), 963–1001.
- NOU 2019: 7. *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2021: 2. *Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting*.
- NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*.
- Røed, K. og S. Strøm (2002). Progressive Taxes and the Labour Market: Is the Trade-Off between Equality and Efficiency Inevitable? *Journal of Economic Surveys* 16 (1), 77–110.



THOR OLAV THORESEN
Forskningsavdelingen, SSB og UiO

Arbeidsfradrag og skatt på formue – kommentarer til Torvik-utvalget¹

Behovet for skatteinntekter og arbeidskraft i tiden som kommer taler for at vi innretter skattesystemet slik at disinsentivene til markedsarbeid begrenses. Jeg tror imidlertid ikke at Torvik-utvalgets hovedgrep for å oppnå dette – arbeidsfradraget – vil ha noe særlig effekt på sysselsettingen. I stedet foreslås det her å se på kvinners arbeidstilbud mer generelt. Jeg er enig med utvalget i at det er grunnlag for å fortsette beskatningen av formue, men mens utvalget foreslår å gjeninnføre skatt på arv, argumenterer jeg for at det kan skje innenfor en årlig skatt på nettoformue. Torvik-utvalgets rapport kan danne grunnlaget for et «historisk kompromiss» når det gjelder formuesbeskatningen, dvs. at partiene på Stortinget går sammen om å etablere et langsiktig og forutsigbart system for årlig beskatning av formue.

INNLEDNING

Skatteutvalget (Torvik-utvalget, NOU 2022: 20) fikk et svært bredt mandat, til forskjell fra tidligere skatteutvalg. Både Skauge-utvalget (NOU 2009: 9) og Scheel-utvalget (2014: 13) rettet seg mot konkrete problemer i skattesystemet – Skauge-utvalget kom som et resultat av mulighetene for omdannelse av lønnsinntekt til lavere beskattet kapitalinntekt innenfor delingsmodellen, og det ga oss aksjonærmodellen, mens det var internasjonal skattekonkurrans i bedriftsbeskatningen (indikasjoner på «race to the bottom») som var utgangspunktet for Scheel-utvalget. Gitt

dette, kan oppdraget til Torvik-utvalget både sees på som mer krevende og mer interessant enn for tidligere utvalg. Her er en i prinsippet invitert til å designe et helt nytt skattesystem og hvem har ikke drømt om akkurat det?

Heldigvis har mange av utvalgets medlemmer klart å samle seg rundt noen hovedlinjer,² slik at en kan se en retning på utvalgets forslag. Jeg har blitt bedt (av tidsskriftets redaksjon) om særlig å kommentere skatt på formue (formuesskatt og arveavgift), men siden utvalgets svar nettopp

¹ Jeg takker Kristoffer Berg (Universitet i Oxford) og Vidar Christiansen (UiO) for diskusjoner og innspill.

² Det som jeg i det følgende henviser til som utvalgets forslag er flertallets forslag.

ligger i helheten, vil jeg komme inn på andre deler av forslaget også.

Et vesentlig biprodukt av utvalgets arbeid er at en har samlet en stor mengde kunnskap om hvordan skatter virker og hvordan de skal innrettes for å oppnå målsettinger. Utvalget (og sekretariatet) må krediteres for å ha laget en svært fylldig og informativ sammenstilling av kunnskap om skatt, som bereder grunnen for en opplyst samtale om skattesystemets innretting. Det betyr også at en kan ta stilling til hvor det mangler kunnskap, hvilket ikke minst er interessant fra et SSB-ståsted.

Derimot er jeg ikke overbevist om at forslagene til utvalget er riktig medisin. I denne kommentaren skal jeg først diskutere det jeg oppfatter som et kjernepunkt i utvalgets forslag, nemlig det nye arbeidsfradraget i inntekt. Deretter skal jeg diskutere utvalgets forslag til endringer i beskatningen av formue (formuesskatt og arveskatt).

JAKTEN PÅ PROVENY

Bakteppet for utvalgets forslag er en ambisiøs velferdsstat som trenger finansiering. Selv om vi har høy sysselsettingsandel i Norge (Horgen, 2023), påpeker utvalget at Norge ligger øverst (i OECD) på mottak av helserelevante ytelse, som sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd (s. 69). Utvalget viser til at det er godt dokumentert at økonomiske insentiver har betydning for bruk av helserelevante ytelse, slik at et av utvalgets hovedforslag, som er innføring av et skattefradrag på lave inntekter, må forstås som et tiltak for å få folk til å velge arbeid i stedet for helserelevante ytelse. Får en til det, betyr det både at utgiftene til ytelsene reduseres og at skatteprovenyet øker fordi flere jobber. Jeg tror imidlertid ikke at dette tiltaket monner noe særlig provenymessig og jeg skal forklare nærmere hvorfor. Dessuten har jeg et forslag til hva en bør gjøre istedet.

Et annet hovedpunkt, gjeninnføring av arveavgiften (eller arveskatt som utvalget omtaler det som), er heller ikke noe som fyller opp statskassen. Mangelen på skatteproveny er nettopp noe som generelt innvendes mot beskatning av arv.³ Utvalget anslår at deres nye forslag til arveskatt bringer inn 7 mrd kroner. Dette provenyet (pluss litt til) brukes til å redusere formuesskatten. Jeg er ikke over-

³ Bernheim (1987) reiste spørsmålet om den amerikanske arveskatten i realiteten genererer noe proveny i det hele tatt, blant annet som følge av mulighetene til å planlegge seg bort fra den. Dette er årsaken til at skatt på arv ofte fremstilles som «en skatt på dumhet og plutselige dødsfall».

bevist om at en skal bringe arveavgiften tilbake for så lite og argumenterer for at en heller bør konsentrere seg om en årlig formuesskatt. Men det siste er betinget på at en klarer å opprettholde et stabilt og forutsigbart formuesskatte-system.

VIRKNINGER AV ARBEIDSFRA DRAGET

Et kjernepunkt i utvalgets forslag er at det innføres et fradrag i arbeidsinntekt (arbeidsfradrag). Det gis i lønns- og næringsinntekt, starter på null og øker med 100 prosent av inntekten. Maksimalt fradrag er på 55 000 kroner, men for inntekter over 300 000 kroner fases det ut med 5 prosent av arbeidsinntekten. Slik sett er fradraget sannsynligvis inspirert av tilsvarende fradrag i andre land, som også fases ut med hensyn til inntekt, som «Earned Income Tax Credit» (EITC, USA) og «Working Tax Credit» (Storbritannia).

Tabell 1 beskriver forskjellen i skatt på grunn av dette fradraget for tre ulike (tilfeldig valgte) inntektsnivåer, 300 000, 600 000 og 900 000 kroner og uten andre fradrag enn standardfradragene.⁴ Fordi arbeidsfradraget fases ut over 300 000 kroner, øker marginalskatten med 1,1 prosentpoeng over det nivået (5 prosent av 22 (skatt på alminnelig inntekt)), men siden utvalget også foreslår å redusere trygdeavgiften med 1 prosentpoeng, blir nettoeffekten via personbeskatningen beskjedne 0,1 prosentpoeng.

Men i tillegg kommer det en effekt via endringen i merverdiavgiften på mat. Fordi utvalget foreslår å øke denne fra 15 prosent til 25 prosent, vil hver krone som tas inn via markedsarbeid oppfattes som mindre verdt, fordi merverdiavgiften på mat øker med 10 prosentpoeng med utvalgets forslag.⁵ Hvordan den økte matmomsen reelt sett endrer marginalskatten avhenger av den marginale konsumtilbøyeligheten for mat. Beregningene som ligger til grunn for tallene i tredje linje i Tabell 1 er basert på budsjettandeler for mat og at de er henholdsvis omlag 15, 12 og 10 prosent for 300 000, 600 000 og 900 000 kroner i bruttoinntekt (lønn eller næring). Beregnet på denne måten, viser Tabell 1 at marginalskatten, inkludert effekten via økt matmoms, øker relativt beskjedent som følge av utvalgets forslag.

⁴ Utregningene her er basert på at arbeidsfradraget er lagt til minstefradraget i personskattesystemet. Utvalget foreslår også noen små endringer i lønnsfradraget og personfradraget, som vi ikke tar hensyn til her.

⁵ Dette poenget har allerede blitt påpekt av Espen Moen og Gisle Natvik (Moen og Natvik, 2023).

Tabell 1: Effekter av arbeidsfradraget. Endringer i marginalsatt (prosentpoeng) og gjennomsnittssatt (kr) for tre nivåer på arbeidsinntekt

Inntekt	300 000	600 000	900 000
Endring i marginalsatt: arbeidsfradrag (pp.)	1,1	1,1	1,1
Endring i marginalsatt: arbeidsfradrag og trygdeavgift (pp.)	0,1	0,1	0,1
Endring i marginalsatt: arbeidsfradrag, trygdeavgift og mva (pp.)	1,6	1,3	1,1
Endring i gjennomsnittssatt, arbeidsfradrag (kr)	-12 100	-8 800	-5 500
Endring i gjennomsnittssatt, merverdiavgift (kr)	3 900	6 300	7 800

Merknader. Beregninger utført ved hjelp av simuleringer ved skattemodellen LOTTE-Skatt. Effekter på marginalsatten av økningen i merverdiavgiften er beregnet med antakelser om at budsjettandelene for mat er henholdsvis 15, 12 og 10 prosent for de tre inntektsnivåene.

Men det er ikke endringene i marginalsattene som er det viktigste her – det er endringene i gjennomsnittssatten som skal trekke folk fra inaktivitet og ut i yrkeslivet. Men er reduksjonene i gjennomsnittssatten tilstrekkelige til det? For et inntektsnivå på 300 000 kroner i (brutto) lønns- og næringsinntekt reduseres gjennomsnittssatten med 12 100 kroner som følge av arbeidsfradraget, som også er maksimal gevinst fordi avtrappingen starter her. Hele fradraget blir borte mellom 300 000 kroner og 1,4 millioner kroner (300 000 pluss 20 multiplisert med 55 000). Det betyr at det er redusert gjennomsnittssatt som følge av arbeidsfradraget også for 600 000 og 900 000 kroner i bruttoinntekt, men gevinsten reduseres med økende inntekt, se Tabell 1.

Når en skal se på hvordan arbeidsinsentivene endres på ekstensiv margin som følge av utvalgets forslag, må en ta med i betraktning at økningen i merverdiavgift belastes alle, dvs. også dem på trygdeytelser. Men dersom vi tar utgangspunkt i insentivene til å gå fra 300 000 kroner i trygd til 600 000 kroner i arbeidsinntekt, viser tallene i Tabell 1 at forskjellen er på beskjedne 6 400 kroner som følge av det nye arbeidsfradraget og når det også tas hensyn til at konsumet har blitt dyrere.⁶ Jeg tviler på at en slik beskjeden endring er tilstrekkelig til å oppnå en sterk strøm av trygdete ut av inaktivitet og inn i yrkeslivet.

Utvalget viser til to kategorier av studier (fra litteraturen) for å diskutere styrken i folks bevegelser. For det første vises det til hvordan folk tilpasser seg til endringer i trygdesystemet. Kostøl og Mogstad (2014) kan tjene som eksempel på det. Som utvalget selv skriver (s. 113) om

⁶ 8 800 kroner i økt disponibel inntekt som følge av det nye arbeidsfradraget (600 000 kr i arbeidsinntekt), men siden konsumet er høyere ved 600 000 kroner enn ved 300 000 kroner i arbeidsinntekt og dette økte konsumet har blitt dyrere ved utvalgets forslag, kommer 2 400 kroner til fratrukk (6 300 minus 3 900).

relevansen av studien: «Studien kunne dermed indikere at økonomiske insentiver har et potensial til å øke den gjennomsnittlige arbeidsdeltakelsen hos de uføretrygdete og dermed påvirke arbeidstilbudet på den ekstensive marginen.» For det andre vises det til studier som diskuterer effekter av den type arbeidsfradrag som foreslås av utvalget. Selv om «EITC» (USA), «Working Tax Credit» (Storbritannia) og «jobbskatteavdraget» (Sverige) er annerledes konstruerte enn forslaget til utvalget, kan en lære av erfaringene fra andre land. I det perspektivet er det interessant å merke seg at Kleven (2021) hevder at tidligere studier overdriver responsene på ekstensiv margin som følge av reformer i EITC.⁷ EITC-økningene har kommet sammen med makroøkonomiske høykonjunkturer og andre velferdsendringer og når en tar hensyn til det, er hovedkonklusjonen at utvidelsene i EITC ikke har hatt klare og signifikante effekter på sysselsettingen.

Utvalget anslår på usikkert grunnlag «at arbeidstilbudet kan øke med i størrelsesorden 6 000–12 000 personer, eller 0,2–0,4 prosent av arbeidsstyrken» (s. 122) på grunn av arbeidsfradraget. Jeg synes det høres mye ut. For å undersøke dette nærmere, har jeg lagt inn utvalgets forslag i skatteberegningsmodellen LOTTE-Arbeid (Dagsvik mfl., 2008).⁸ Som forventet finner vi svært moderate effekter – av et totalt utlegg på mer enn 40 milliarder kroner, kommer kun 230 millioner kroner tilbake på grunn av økt arbeidstilbud. I vurderingen av det resultatet må det tas i betraktning at «ikke-arbeid» i LOTTE-Arbeid er modellert som personer som frivillig står utenfor arbeidslivet, som betyr

⁷ Som også utvalget viser til (s. 113).

⁸ LOTTE-Arbeid er en arbeidstilbudmodell utviklet i SSB og er arbeidstilbudsmodulen i mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Modellen gir anslag på proveny- og fordelings effekter av endringer i skattesystemet når det tas hensyn til at skatteendringer påvirker arbeidstilbudet for lønnstakere.

at personer på helse relaterte ytelser ikke inngår i gruppen. Det betyr at responsene på ekstensiv margin i modellen (slik som utvalget er opptatt av) er undervurdert.⁹

ET ALTERNATIV TIL ARBEIDSRADDRAGET

Det åpenbare premisset for utvalgets forslag er at en ønsker å styrke sysselsettingen. En klassisk lærebok-argumentasjon er at skattesystemet og det faktum at arbeid, og ikke fritid, beskattes legger begrensninger på yrkesdeltakelsen og at en derfor bør designe skattesystemet for å minimere velferdstapet som følge av dette. Men er endringer i skattesystemet det mest hensiktsmessige grepet for å få personer på helse relaterte ytelser ut i arbeid? Jeg er ikke så sikker på det. Når det gjelder å få personer med restarbeidsevne til å stå lenger i jobb, er det mer nærliggende å rette oppmerksomheten mot trygdesystemet og tilrettelegging i arbeidsmarkedet.

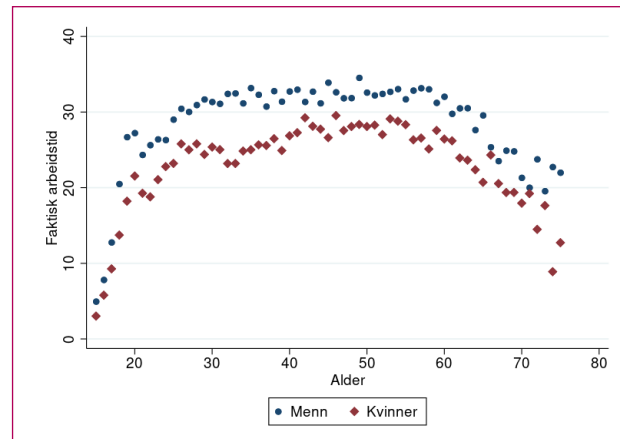
For å aktivisere et større skattegrunnlag og dermed øke skatteinntektene, er det et alternativ heller å fokusere på det som Figur 1 viser, nemlig at kvinners arbeidstid er klart lavere enn menns. Det er riktig at vi har høy sysselsettingsandel i Norge også for kvinner (Horgen, 2023), men hvorfor fortsetter norske kvinner å arbeide færre timer enn norske menn? Og det skyldes ikke kun små barn – det er forskjell for alle aldersgrupper, som figuren viser.

Dersom en tar tak i denne forskjellen og innretter politikken for å bringe kvinners arbeidstid opp på menns nivå,¹⁰ bør en se på andre tiltak. Jeg gir ikke her en uttømmende liste, men noe av det en kan vurdere inkluderer et spesielt inntektsfradrag for kvinner, skattelettelse på midlere inntektsnivåer, inntektsfradrag for kvinnelige entreprenører, kutt i fødselspermisjonen og lik deling av fødselspermisjonen mellom mor og far.¹¹ Hovedpoenget med å bringe dette frem her er at jeg tror grepet til utvalget, dvs. fokuset på hvordan skatten virker insentivene til personer på helse relaterte ytelser, ikke har særlig stor effekt. Jeg mener det er mer å hente ved å se på hvordan en kan få allerede yrkesaktive kvinner til å arbeide mer. Antall utførte årsverk øker med flere hundre tusen dersom kvinner arbeider like mye i markedet som menn.

⁹ Blant annet av den grunn er et nytt modellkonsept under utvikling (som det er referert til i utvalgets rapport), der simuleringer utføres ved at estimater fra arbeidstilbudslitteraturen er kombinert med den atferdsfrie modellen LOTTE-Skatt, se Jia mfl. (2023).

¹⁰ Det er vanskelig å se for seg at Figur 1 beskriver en optimal allokering på grunn av «markedsimperfeksjoner». Et argument kunne være at kvinner er spesielt gode omsorgspersoner for barn og gamle foreldre, og at noe tid derfor bør brukes til det, men det er i beste fall omstridt.

¹¹ Det skal innrømmes at ikke alle disse tiltakene lå innenfor utvalgets mulige virkemidler.



Figur 1: *Forskjell på kvinner og menns arbeidstid*

Merknad: Figuren viser gjennomsnittlig faktisk ukentlig arbeidstid for kvinner og menn med hensyn på alder, basert på data fra Arbeidskraftundersøkelsen.

ET HISTORISK KOMPROMISS I FORMUESBESKATNINGEN?

Den andre delen i utvalgets forslag som jeg skal fokusere på her er beskatningen av formue og formuesoverføringer. Utvalget mener at formuesskatten kan reduseres og suppleres av en skatt på arv.

I Thoresen mfl. (2022) oppsummerer vi våre hovedfunn fra et større forskningsprosjekt (i regi av Norges forskningsråd) om effekter av den norske formuesskatten. Hovedkonklusjonen (fra vårt arbeid) er gjengitt i utvalgets rapport (s. 262): «de realøkonomiske virkningene av formuesskatten er veldig moderate.» Et av arbeidene (fra prosjektet) som gir støtte til denne konklusjonen er Ring (2023), som finner at effektene av formuesskatt på sparing er moderate og går (muligens) i en annen retning enn forventet. For hver krone som utsettes for 1 prosent formuesskatt øker sparingen med 4 øre. Denne økningen er i stor grad finansiert ved at det arbeides mer.¹² I en annen studie av effekter av den norske formuesskatten, Bjørneby mfl. (2023), finner en også effekter i en annen retning enn forventet, nemlig positiv sammenheng mellom formuesskatt og påfølgende sysselsettingsvekst i nært eide selskaper.¹³

¹² Studien anvender verdsettelses-systemet for boliger i den norske formuesskatten som instrument i identifikasjonen av effektene. Det betyr at det etableres en kausal sammenheng mellom formuesskatt og sparing basert på at en anvender det nye systemet for verdsettelse av boliger (fra 2009), som inneholder diskontinuiteter over kommunegrenser og dermed tilfører eksogen variasjon i formuesskatten.

¹³ Det skyldes trolig en portefølje-sammensetningseffekt, der en økning i formuesskatt gir sterkere insentiver til eierne av nært eide selskaper til å plassere både formue og arbeid i selskaper det er vanskelig å verdsette.

I Thoresen mfl. (2022) rapporterer vi også fra en nærmere undersøkelse av om det er mulig å spore likviditetsmessige problemer blant dem som betaler formuesskatt. Det kan være tilfeller der bedriftseiere må betale en del i skatt selv om bedriften akkurat det året har negativt resultat og eier ikke kan ta ut utbytte. Dette er ett av de potensielle problemene ved formuesskatten som det ofte vises til: Eiere mangler likviditet til å betale formuesskatt. Vi finner at blant selskapene som er eid av én husholdning, har 99 prosent av eierne en skattebelastning som er mindre enn 2,5 prosent av inntektene til firmaet. Vi kan ikke utelukke at noen eiere strever med å finne inntekter til å betale formuesskatten, men våre tall sannsynliggjør at dette problemet ikke er utbredt. I den grad skattebelastningen er høy for noen bedrifter, er dette hovedsakelig eldre bedrifter (dvs. ikke bedrifter i etableringsfasen, som vi vanligvis er bekymret for når det gjelder likviditetsbeskrankninger). Våre analyser indikerer derfor at negative effekter av formuesskatten via mangel på likviditet ikke er særlig utbredt.¹⁴

Gitt disse resultatene, er det ikke åpenbart at formuesskatten skal avvikles eller reduseres av hensyn til økonomisk effektivitet.¹⁵ Men det er andre problemer med formuesskatten. Ett av dem er at denne skatten har blitt et område for ideologiske markeringer, som betyr at regelverket gjennomgår relativt store endringer med skiftende regjeringer, se Tabell 1 i Thoresen mfl. (2022). Særlig har skattleggingen av såkalt «arbeidende kapital» variert. Dernest har det dukket opp en ny effekt i norsk sammenheng, nemlig at rikfolk flytter utenlands for å slippe den norske formuesskatten. Gitt fokuset på provenyeffekter (se ovenfor), er det at skattegrunnlagene flytter ut av landet ikke en neglisjerbar effekt.¹⁶ Men kanskje er akkurat den effekten nå uttømt?

Fra et mer prinsipielt ståsted kan det diskuteres om formuesskatt skal supplere den tradisjonelle beskatningen av kapitalinntekter gjennom inntektsskatten.¹⁷ I deres bidrag

¹⁴ Berzins mfl. (2019) derimot finner at eierne av norske familiebedrifter tok ut midler for å dekke økt formuesskatt på bolig i 2006–2010 og at uttaket reduserte bedriftenes investeringer, vekst og lønnsomhet.

¹⁵ Se også diskusjon i Bjørneby (2022).

¹⁶ Trolig er også den såkalte «femårsregelen» medskyldig i at nordmenn har flyttet utenlands, siden gevinster på aksjesalg og andre gevinster ble skattefrie etter fem år i regelverket som gjaldt inntil nylig, men den regelen er nå fjernet.

¹⁷ Tradisjonelt har en i økonomifaget diskutert om en skal skattlegge kapitalinntekter i det hele tatt når skatten på arbeid er optimalt utformet. Men gitt at en skal skattlegge kapitalen også, er det interessant å merke seg at Guvenen mfl. (2023) argumenterer for at en heller bør skattlegge formue enn kapitalinntekter – hovedargumentet er at skattebyrden flyttes over på mindre produktive entreprenører ved beskatning av formue.

til det såkalte «Mirrlees Review»¹⁸ argumenterer Boadway mfl. (2010) for at formuesskatt kan supplere skatt på kapitalinntekter når sistnevnte er begrenset av «bindinger» i skattesystemet. Det innebærer, ifølge Boadway mfl. (2010), at i et dualt inntektsskattesystem (som det norske) kan en formuesskatt representere et tilleggsinstrument for å oppnå tilstrekkelig omfordeling.¹⁹ En relevant restriksjon i det norske duale inntektsskattesystemet er at både bedriftsoverskudd og kapitalinntekter (for personer) beskattes med den lave satsen, 22 prosent i 2023.²⁰

Tabell 2: *Fordeling av arv*

	Bruttoinntekt	Arv	Nettoformue	Arv
1. desil	50 272	292 685	-753 238	226 237
2. desil	135 107	257 192	-226 687	229 675
3. desil	181 621	242 918	-49 413	237 291
4. desil	217 300	257 494	24 909	237 643
5. desil	244 664	249 104	95 277	258 813
6. desil	271 026	284 878	179 087	258 872
7. desil	303 012	271 311	288 841	266 805
8. desil	348 444	284 296	436 144	294 214
9. desil	436 609	305 749	681 253	309 581
10. desil	931 389	313 797	2 541 794	440 418

Merknader: Tabellen viser fordeling av arv på arvemottakere i aldersgruppen 40–49 år er delt inn i desiler etter henholdsvis bruttoinntekt og nettoformue. Data fra 1998.

Kilde: Thoresen mfl. (2001).

Jeg mener at i hvert fall to argumenter taler for at en kan holde seg til den årlige formuesskatten alene, der det ene argumentet kan karakteriseres som lite prinsipielt. Jeg tror nemlig skatt på arv aldri kommer tilbake i det norske skattesystemet fordi det ikke er noe politisk parti som går til valg på gjeninnføring av arveavgiften.²¹ Med andre ord tror jeg skatt på arv forsvant ut da arveavgiften ble avskaffet i 2014. Jeg innrømmer at det ikke er noe argument imot at utvalget foreslår å bringe den tilbake, men mitt poeng er at det ikke behøver å være så galt å kun ha formuesskatten til rådighet, siden den har bedre fordelingsegenskaper enn skatt på arv. Det illustreres her ved å sammenlikne fordelingene i Tabell 2, hentet fra Thoresen mfl. (2001), med fordelingen av formuesskatt i Figur 2, hentet fra Halvorsen og Thoresen (2021). Selv om fordelingene i Tabell 2 og Figur 2 ikke er konstruert på samme måte (for eksempel viser Tabell 2 fordeling av selve arven, mens Figur 2 viser

¹⁸ Omfattende gjennomgang av det britiske skattesystemet.

¹⁹ I Halvorsen og Thoresen (2021) vises det til at formuesskatten kan tjene som en «redistributive backstop».

²⁰ Men skattereformen i 2006 medførte at vi fikk skatt på utbytte (og gevinster) på personers hånd, over en beregnet normalavkastning.

²¹ Et velkjent trekk ved skatt på arv er at den er upopulær.

fordeling av *skatt* på formue)²², illustrerer de to oversiktene det som etter min mening er en hovedinnvending mot skatt på arv, nemlig at fordelingsegenskapene ikke er så overbevisende. For at en skatt på arv skal generere et skatteproveny av en viss størrelse, må skatten på arv betales av ganske mange personer, utvalget anslår ca. 20 000 personer som følge av utvalgets forslag (s. 287) (og det dør i overkant av 40 000 personer hvert år).

Jeg er enig i (som utvalget argumenterer for) at det er tiltalende med en skatt som i prinsippet bidrar til å gi like muligheter til personene i neste generasjon og det kan argumenteres for at effektivitetstapet ved skatt på arv er lavere enn for endel andre skatteformer. Men jeg synes det siste poenget overdrives noe i utvalgets rapport, siden jeg tror de fleste styres av arvemotiver, som betyr at det for mange for eksempel ikke er noen forskjell mellom å spare for eget eller barnas konsum. Ved altruistisk styrt arv kan en også i tillegg oppnå at familien ordner opp i sosiale ulikheter mellom barn i familien eller dynastiet (mer støtte til barn med svakere utgangspunkt).²³

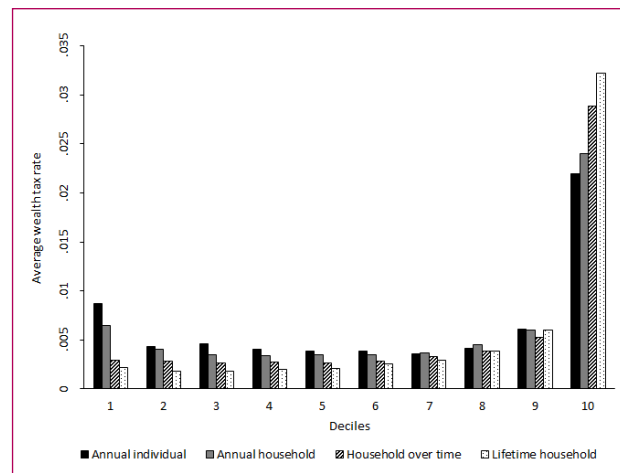
Når det gjelder formuesskattens utforming er jeg enig i at det vil være en fordel og ryddigere med verdsettelse etter markedsverdier over hele linjen.²⁴ Men som allerede sagt, er det viktig å ha forutsigbarhet i beskatningen og det gjelder formuesskatt også. Jeg tror (som utvalget) at bredere grunnlag og lavere satser er et skritt i riktig retning.

Jeg har forventninger til at dersom en bestemmer seg for å videreføre skatt på formue (som det virker å være flertall for på Stortinget) kan Torvik-utvalgets arbeid danne grunnlag for et «historisk kompromiss», dvs. at partiene på Stortinget går sammen om å etablere et langsiktig og forutsigbart system. Jeg argumenterer her for at dette kan skje innenfor en årlig skatt på nettoformue i stedet for skatt på arv.

²² Legg også merke til at dataene som danner grunnlaget for oversikten i Tabell 2 er over 20 år gamle, fra 1998. Men de gir allikevel et inntrykk av fordelingen av arven. Begrensningen i alderen til arvemottakerne (40–49 år) er gjort for å forhindre en klar alderskomponent i oversikten, dvs. at arv ofte mottas når personene har relativt høy alder, med tilhørende høy inntekt og høy formue.

²³ Det er også andre forskjeller mellom skatt på arv og skatt på formue. For eksempel viser Berg og Hebous (2021) at en årlig skatt på formue (vurdert mot skatt på arv) kan være å foretrekke med hensyn til «like muligheter» i neste generasjon.

²⁴ Se også kommentar av Erlend Eide Bø i samme nummer.



Figur 2: Fordeling av formuesskatt

Merknader: Figuren viser fordeling av formuesskatt personer/husholdninger i desiler når de er rangert etter fire ulike inntektsbegreper, årlig bruttoinntekt for personer, årlig bruttoinntekt for husholdninger, bruttoinntekt for husholdninger over tid (8–19 år) og bruttoinntekt for husholdninger over livsløpet. Årlige data er fra 2011.

Kilde: Halvorsen og Thoresen (2021).

OPPSUMMERING

I motsetning til tidligere skatteutvalg, som tok opp konkrete problemer i den norske versjonen av et dualt inntektskattesystem, holder Torvik-utvalget fast på kjerneelementene i den norske varianten. Men utsiktene fremover, med eldrebølge og færre i arbeidsdyktig alder, tilsier at beskatningen bør innrettes slik at disinsentivene til arbeid (pga. skatt) begrenses i størst mulig grad. Mens Torvikutvalget foreslår et arbeidsfradrag for å stimulere til arbeid og redusere antallet på ytelse, som særlig er tenkt virke å på lave inntektsnivåer, mener jeg at en heller burde rette oppmerksomheten mot kvinners arbeidstilbud mer generelt. Her er det både mye arbeidskraft og skatteinntekter å hente.

Det andre punktet i utvalgets rapport som jeg har diskutert her er beskatningen av formue. Jeg er enig med utvalget i at det er grunnlag for å fortsette beskatningen av formue, men jeg mener at det godt kan skje innenfor en langsiktig og forutsigbar årlig formuesskatt. Jeg argumenterer for at skatt på arv er vanskelig å gjeninnføre og gitt det, bør en heller rette oppmerksomheten mot et langsiktig og levedyktig system for årlig beskatning av formue. Et politisk kompromiss når det gjelder formuesskatt må trolig innebære noe lavere satser enn det vi har idag, men provenyet kan økes ved bredere grunnlag, slik som utvalget beskriver.

REFERANSER

- Berg, K. og S. Heubous (2021). Does a wealth tax improve equality of opportunity? CESifo Working Papers No. 9174.
- Bernheim, B. D. (1987). Does the estate tax raise revenue? *Tax Policy and the Economy* 1, 113–138.
- Berzins, J., Ø. Bøhren og B. Stacescu (2019). Shareholder illiquidity and firm behavior: Financial and real effects of the personal wealth tax in private firms. Manuskript, Handelshøyskolen BI.
- Bjørneby, M. (2022). Hvordan virker formueskatten. *Samfunnsøkonomen* 136 (2), 11–25.
- Bjørneby, M., S. Markussen og K. Røed (2023). An imperfect wealth tax and employment in closely held firms. Antatt for publisering i *Economica*.
- Boadway, R., E. Chamberlain og C. Emmerson (2010). Taxation of wealth and wealth transfers, i Adam, S., T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles og J. Poterba (red.) *Dimensions of tax design: The Mirrlees Review*. Oxford University Press, s. 737–814.
- Dagsvik, J. K., T. Kornstad, Z. Jia og T. O. Thoresen (2008). Tilbudsvirkninger ved skattereformer: Virkninger av utvalgte skattereformer simulert ved modellen LOTTE-Arbeid. *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 122, 1–19.
- Guvenen, F., G. Kambourov, B. Kuruscu, S. Ocampo og D. Chen (2023). Use it or lose it: Efficiency gains from wealth taxation. Antatt for publisering i *Quarterly Journal of Economics*.
- Halvorsen, E. og T. O. Thoresen (2021). Distributional effects of a wealth tax under lifetime dynastic income concepts. *The Scandinavian Journal of Economics* 123 (1), 184–215.
- Horgen, E. (2023). Norge blant landene med flest i jobb. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/statistikk/arbeidskraftundersokelsen/artikler/norge-blant-landene-med-flest-i-jobb>
- Jia, Z., T. O. Thoresen og T. E. Vattø (2023). Predicting effects of tax policy by external evidence. Manuskript, Statistisk sentralbyrå.
- Kleven, H. (2021). The EITC and the extensive margin: A reappraisal. Working Paper, Princeton University.
- Kostøl, A. R. og M. Mogstad (2014). How financial incentives induce disability insurance recipients to return to work. *American Economic Review* 104 (2), 624–655.
- Moen, E. R. og G. J. Natvik (2023). Gjør det mindre lønnsomt å jobbe mer, *Dagens Næringsliv*, 3. januar.
- Ring, M. A. K. (2023). Wealth taxation and household saving: Evidence from assessment discontinuities in Norway. Revise & resubmit, *Review of Economic Studies*.
- Thoresen, T. O., D. Fredriksen & S. I. Pedersen (2001). Skatt på overføringer mellom generasjoner. En diskusjon av arveavgiften. Rapport 2001/32, Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, T. O., M. A. K. Ring, O. E. Nygård og J. Epland (2022). A wealth tax at work. *CESifo Economic Studies* 68 (4), 321–361.



HALVOR MEHLUM
professor ved Økonomisk institutt, UiO

HÅKON TOMTER
samfunnsøkonom og fagrådgiver, Miljøstiftelsen ZERO

Utlånsforskriften og beskranket etterspørsel

Bolig er den viktigste formuesplasseringen for norske husholdninger og boligprisveksten i norske bykjerner har betydd betydelig vekst i egenkapital for husholdninger som allerede sitter på bolig. Noen av disse husholdningene har brukt egenkapitalen til å finansiere kjøp av en sekundærbolig. Med lave renter og stigende boligpriser har dette vist seg å være en god investering. Kjøp av sekundærbolig har skapt et press i boligmarkedet og myndighetene innførte 1. januar 2017 ekstraordinære tiltak i form av særskilte egenkapitalkrav for sekundærboligkjøpere i Oslo. Disse tiltakene er nå fjernet, og investeringer i primær- og sekundærbolig er fra og med 1. januar 2023 over hele landet likestilt i utlånsforskriften. Utlånsforskriften beskranker bankenes utlånspraksis og bestemmer slikt sett etterspørselen etter bolig. Vi konsentrerer oss om konsekvensen av slike beskrankninger og viser at samspillet mellom forskjellige aktørers besrankede etterspørsel kan gi paradoksale utfall. For eksempel kan lettere finansiering av bolig til primærkjøpere føre til en prisøkning som er så stor at primærkjøperen ender opp med å få kjøpe mindre. Årsaken er at sekundærkjøperen kjøper mer når en prisøkning øker størrelsen på den egenkapitalen sekundærkjøperne allerede har i boligmarkedet. En tilsvarende effekt kan gjøre at primærkjøperen kommer *bedre* ut av en generell renteøkning, fordi dempet etterspørsel gir en prisreduksjon som reduserer sekundærkjøperens egenkapital, som igjen tvinger dem til å kjøpe mindre på grunn av egenkapitalkravet i utlånsforskriften.

INNLEDNING

Rentene stiger og med dem er det ventet at boligetterpørselen dempes. Styringsrenten var fram til september 2021 null mens den inn i 2023 var på 2,75 prosent. Markedet reagerte umiddelbart etter renteøkningene, og boligprisene sank jevnt over høsten 2022. Den sesongjusterte boligpris-

veksten inn i 2023 var på null prosent. Om boligprisene vil fortsette å synke eller stagnere er ikke sikkert, men den pågående renteøkningen kan bety slutten på en periode med kraftig økende boligpriser. Siden finanskrisen har lave renter kombinert med stigende priser gjort boliginvesteringer svært lukrative. I områder med sterk prisvekst, som i Oslo,

har husholdninger i etableringsfasen hatt problemer med å komme inn i boligmarkedet. Samtidig har etablerte husholdninger med god inntekt og høy egenkapital kunnet kjøpe sekundærbolig. Høy etterspørsel fra begge grupper har bidratt til enda sterkere boligprisvekst i norske bykjer-ner enn i Distrikts-Norge. Boligprisvekst bidrar til vekst i egenkapitalen for husholdninger som allerede sitter på bolig, og de vil kunne øke sin etterspørsel etter kapitalin-vesteringer for hver økning i boligpriser. Gunstige regule-ringer og høye leiepriser har gjort kapitalinvesteringer i sekundærbolig attraktive. I Oslo nådde andelen sekundær-boliger en topp i 2018 da sekundærboliger utgjorde 17,4 prosent av boligmassen (Ambita, 2021). Siden denne top-pen har det vært en nedgang, og ved utgangen av 2021 var andelen nede i 16 prosent. Denne nedgangen i sekundærbo-ligandel skyldes i følge Eiendom Norge det noe labre utleie-markedet under koronaen kombinert med den skjerpede formueskatten, men Eiendom Norge v/ Gjeving fremhever først og fremst det skjerpede egenkapitalkravet som ble inn-ført 1 januar 2017 (Gjeving, 2022). I og med denne skjerpin-gen måtte kjøpere av sekundærbolig ha 40 prosent eller mer av kjøpssummen i egenkapital. Dette egenkapitalkravet til *belåningsgrad* kom i tillegg til krav knyttet til *betjenings-evne*, som omhandler låneutgifter i forhold til inntekt og *gjeldsgrad*, som omhandler gjeld i forhold til inntekt.

Utlånsforskriften ble etter en høringsrunde videreført med flere lettelser fra og med første januar 2023. De Oslospesifikke kravene for kjøp av sekundærbolig ble fjer-net, og krav til betjeningsevne ble redusert fra fem til tre prosent. Argumentet er at svakere utvikling i norsk øko-nomi, rentehevinger og ny finansavtalelov i seg selv er nok til å stagge boligprisene, slik at en streng utlånsforskrift på toppen resulterer i en for svak boligprisutvikling.

I denne artikkelen rendyrker vi ett enkelt poeng: **Hvordan blir samlet etterspørsel etter boliger bestemt når beskrankninger, som de i gjeldende utlånsforskrift, faktisk bestemmer etterspørselen?** Vi avdekker at sam-spillet mellom forskjellige aktørers *beskrankede* etterspør-sel kan gi paradoksale utfall. For eksempel kan lettere finansiering av bolig til primærkjøpere føre til en prisøk-ning som er så stor at primærkjøperen ender opp med å få kjøpe mindre. Årsaken er at sekundærkjøperen kjøper mer når en prisøkning øker verdien på den egenkapitalen sekundærkjøperne allerede har i boligmarkedet. En tilsva-rende effekt kan gjøre at primærkjøperen kommer *bedre* ut av en generell renteøkning, fordi dempet etterspørsel gir en prisreduksjon som reduserer sekundærkjøperens egenkapi-

tal, som igjen tvinger de til å kjøpe mindre på grunn av egenkapitalkravet i utlånsforskriften.

BOLIGMARKEDET

Økonomisk teori gir mange innganger til å forstå boligmar-kedet. Bolig leverer bolig tjenester til husholdninger, og bolig kan som sådan betraktes som et normalt gode med etterspørsel som stiger i inntekt og faller i pris. Bolig er også et investeringsobjekt og den viktigste formuespasse-ringen for norske husholdninger, og det norske skattesyste-met har gjort det svært gunstig å eie bolig. Betraktet som investeringsobjekt vil forventninger om fremtidige priser være med å bestemme etterspørselen. I tillegg er leiepriser og skatt med på å bestemme etterspørselen etter sekundær-boliger. Tilbudssiden er like kompleks. Tilbudet av nye boliger bestemmes av byggekostnader, finansieringskost-nader og tomtetilgang. Tilbud av bruktboliger bestemmes av flytting og død, men også av at boliger kjøpt primært som investeringsobjekter realiseres.

Samspillet mellom disse mekanismene på tilbuds- og etter-spørselssiden kombinert med netto tilflytting har gjort det notorisk krevende å predikere prisutviklingen i en by som Oslo, og det er ikke opplagt hvilke krefter som til enhver tid driver etterspørselen etter boliger; bare det faktum at boligprisene i Oslo siden 2000 har steget med seks til sju prosent årlig forteller at mange undervurderte vekstpoten-sialet for 22 år siden.

Ytterlige kompleksitet kommer ved at etterspørselen regule-res av utlånsforskriften. Slike reguleringer ble innført ekspli-sitt for boliglån i og med *Boliglånsforskriften* fra juni 2015. Før dette fantes det retningslinjer fra Finanstilsynet som omhandlet det samme, men forskriften innebar en direkte innskrenking av bankenes handlingsrom. I revisjonen fra 1 januar 2017 ble det også innført en særlig maksimal belå-ningsgrad for sekundærboliger i Oslo, som nå er avskaffet.

Vi ser på vårt bidrag som en klargjøring og presisering av noen resonnementer som i varierende grad har blitt frem-ført i debatten.¹ For eksempel finner Eggum og Larsen (2021) at ulikhet i kapitalinntekter har en positiv sammen-heng med inntekt og boligpriser. Studien viser at boligmar-kedet fungerer som en ulikhetsgenerator ved at kapitalinn-tektene til ulike grupper har substansielle vekstforskjeller, der grupper med høye kapitalinntekter nyter raskere vekst

¹ Bidraget er bygget på noen ideer fra Håkon Tomters masteroppgave: <https://www.duo.uio.no/handle/10852/95078>

enn grupper med lavere kapitalinntekter. Over tid leder dette til økende grad av ulikhet mellom gruppene.

Et annet lignende bidrag er Bø (2021). Studien ser på effekten mellom investorer og leietakere i boligmarkedet, og investorers påvirkning på konjunktursvingninger. Her foreslås det at leietakere som betaler mye i leie motiveres til å kjøpe bolig og blir en primærkjøper, samtidig som at høye leiepriser motiverer flere investorer til å kjøpe sekundærbolig for å motta høye leieinntekter. Det tosidige presset er selvforsterkende og som en konsekvens presses boligprisene over et bærekraftig nivå.

Bidragene som kanskje minner mest om vårt er Stein (1995) og Larsen (2010). Disse ser på effekten av økt egenkapital for eksisterende boligeiere når prisen på boliger stiger. Denne effekten gir muligheter for en etterspørsel som øker med boligprisene, i likhet med mekanismen vi presenterer i vår modell. Forskjellen til disse er at de ser på aktører som etterspør *større* boliger, ikke sekundærboliger. Ved å fokusere på kjøp av sekundærbolig får vi rendyrket et marked der både primærkjøpere og sekundærkjøpere er tilstede, da typisk i markedet for små førstegangseiligheter. Stein (1995) og Larsen (2010) ser også på en situasjon der egenkapitaleffekten virker sammen med mer ordinære etterspørselseffekter snarere enn som en absolutt beskrankning.

Eierlinjen

Norges boligmarked har en bred eierlinje. Dette skyldes delvis boligpolitikk, med gunstig beskatning av eiendom som et viktig element. Boligpolitikken er et resultat av den norske boligmodellen som ble utviklet særlig under boligreisningen etter andre verdenskrig, der det ble gjort store finanspolitiske grep for å øke selveierandelen i Norge. Det var høy boligmangel og store deler av boligmassen hadde blitt nedbrent eller ødelagt. Det var også et stort etterslep i boligbygging og vedlikehold grunnet lite vekst i mellomkrigstiden og full stans under krigen. Som et resultat av urbanisering og befolkningsvekst vokste likevel etterspørselen. For å møte etterspørselsoverskuddet ble boligpolitikken sentral under oppbyggingen av velferdsstaten, og de norske politiske partiene utformet et samarbeid med et overordnet mål om å bygge flest mulig boliger som var tilgjengelige for alle. Skattesubsidier og lave bokostnader var en del av dette; boligutgiftene skulle ikke overstige 20 prosent av en gjennomsnittlig industriarbeiderlønn (Gitmark, 2020).

På tiden denne boligpolitikken ble lansert var investeringsmulighetene færre enn i dag, så sparing i bolig var et tilgjengelig og naturlig investeringsvalg. I dag er mange

andre typer sparing tilgjengelig for normale husholdninger, men norske husholdningers investeringsporteføljer er ensidige og dominert av plasseringer i bolig. Den høye investeringsvilligheten i bolig har flere årsaker enn gunstig beskatning. Å eie bolig gir husholdningen en jevn strøm av boligjenester i form av et sted å bo og tilhørende goder, i tillegg til ordinær kapitalavkastning som følger av verdistigning eller utleie. Denne kombinasjonen er det få andre investeringsobjekter som kan utfordre.

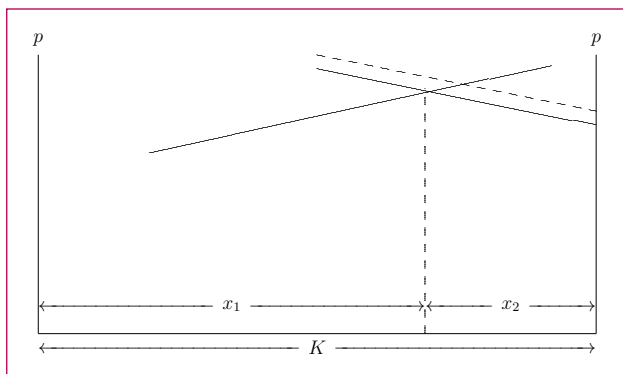
I resten av artikkelen konsentrer vi oss om det stiliserte samspillet mellom primærkjøpere og sekundærkjøpere. Etter å ha formulert beskrankningene gitt i utlånsforskriften for de to gruppene går vi gjennom noen endringer som vil lette eller skjerpe beskrankningene for de to. Vi ser på redusert egenkapitalkrav for primærkjøper, redusert egenkapitalkrav for sekundærkjøper, økt rente og økt tilbud av bolig.

PRIMÆRKJØPERE OG SEKUNDÆRKJØPERE

Vi starter med å klargjøre begrensningene som gjelder for primærkjøpere og sekundærkjøpere. For å forenkle diskusjonen ser vi på en kortsiktssituasjon i en enkelt periode. I denne perioden er boligtilbud eksogent bestemt av summen av nybygg, utflytting og død. Vi skiller mellom to typer boligkjøpere: *Primærkjøpere*, som ønsker å kjøpe sin første bolig og *sekundærkjøpere*, som allerede har en bolig og som ønsker å kjøpe en bolig nummer to, typisk da til utleie. For å forenkle ytterligere måler vi boligmarkedet i totale kvadratmeter og vi lar kvadratmeterprisen være prisen på bolig. Beslutningen en kjøper må gjøre er om hun vil kjøpe lite eller mye bolig til den gjeldende kvadratmeterprisen. Den siste forenklingen er vi ser på en representativ primærkjøper og en representativ sekundærkjøper.

Faktorene som bestemmer ønsket kvadratmeterkjøp for de to typen kjøpere er forskjellige. Uten lånebeskrankninger antar vi at samlet ønsket kvadratmeter er synkende i pris. For primærkjøpere vil andre bosteder og andre boformer kunne bli mer attraktive når prisen for å kjøpe stiger og etterspørselen synker av den grunn. For sekundærkjøperen vil lønnsomheten av utleieprosjektet synke med prisen og sekundærbolig blir mindre attraktivt når prisen stiger.

Med disse to typer etterspørere og med eksogent gitt tilbud, K , av kvadratmeter i boligmarkedet kan likevektspris og etterspurt kvadratmeter til de to typene kjøpere illustreres i følgende figur:



Figur 1: Likevekt mellom primærkjøpere x_1 og sekundærkjøpere x_2 uten beskrankninger

I Figur 1 er primærkjøperens ubeskrankede etterspørsel, x_1 , målt fra venstre mot høyre mens sekundærkjøperens, x_2 , er målt fra høyre mot venstre. I likevekt vil prisen p være slik at $x_1 + x_2$ er lik totalt tilbud, K , som bestemmer bredden på diagrammet. Denne likevekten er gitt ved punktet der de to etterspørselskurvene krysser hverandre. Hvis primærkjøperens etterspørsel stiger vil prisen stige og primærkjøperens kvantum x_1 vil gå opp på bekostning av sekundærkjøperens, x_2 . En slik økning i primærkjøperens etterspørsel er illustrert med den stiplede linjen i figuren.

En slik likevektspris, utelukkende bestemt av betalingsvillighet, kan av flere grunner vurderes som for høy. Regjeringen innførte i 2015 en boliglånforskrift som begrenset husholdningenes mulighet til å lånefinansiere boligkjøp. Begrunnelsen for dette var todelt. For det første var det et ønske om å redusere husholdningenes gjeldsoppbygging, og for det andre var det et ønske om å begrense boligprisveksten.² Med begrensningene gitt i boliglånforskriften er ikke prisene i boligmarkedet bestemt fritt av de forskjellige boligkjøpernes ønsker.

De gjeldene utlånsbegrensninger for boligkjøpere er for tiden gitt i Utlånforskriften.³ For boligkjøpere gjelder det tre begrensninger: En egenkapitalbegrensning, en gjeldsgradsbegrensning og en betjeningsevnebegrensning.

² <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/fin/pressemeldinger/2016/fastsetter-ny-boliglansforskrift/id2523967/>

³ <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/finansmarkedene/utlansforskriften/id2950571/>

BEGRENSNING PÅ PRIMÆRKJØPERE

Egenkapitalbegrensningen begrenser hvor stor andel av boligkjøpet som kan lånefinansieres. Denne beskrankingen sier at primærkjøperens egenkapital, som for enkelthetskyld tenkes å være i kontanter c_1 , må være minst en gitt andel $(1 - k_1)$ av kjøpssummen $p \cdot x_1$:

$$c_1 \geq (1 - k_1)p \cdot x_1 \Leftrightarrow x_1 \leq \frac{1}{1 - k_1} \frac{c_1}{p}$$

Her er k_1 maksimal belåningsgrad for primærbolig (med dagens regler er $k_1 = 0.85$). Som uttrykket til høyre viser gir uttrykket en hyperbelformet beskrankning mellom p og maksimalt etterspurt kvantum x_1 . Primærkjøperen med egenkapital c_1 har en betalingsevne på maksimalt $c_1/(1 - k_1)$.

Gjeldsgradsbegrensningen bestemmer at det lånte beløpet $p \cdot x_1 - c_1$ ikke må være for stort relativt til inntekten y_1 :

$$p \cdot x_1 - c_1 \leq m \cdot y_1 \Leftrightarrow x_1 \leq \frac{m \cdot y_1}{p} + \frac{c_1}{p}$$

Her er m gjeldsgradskravet (med dagens regler er $m = 5$). Også denne beskrankningen gir en hyperbelformet sammenheng mellom pris og maksimalt mulig etterspurt kvantum.

Betjeningsevnebegrensningen ligner på gjeldsgradsbegrensningen og bestemmer at det lånte beløpet $p \cdot x_1 - c_1$ ikke må være for stort relativt til inntekten y_1 fratrukket normale øvrige utgifter. Konkret må kunden ha tilstrekkelige midler til å dekke normale utgifter til livsopphold ved en renteøkning på tre prosentpoeng på kundens samlede gjeld. Ved å bruke formelen for annuitetslån med løpetid på n år blir dette kravet:

$$p \cdot x_1 - c_1 \leq (y_1 - l_1) \frac{1 - (1 + i + e)^{-n}}{i + e}$$

der l_1 er andre nødvendige utgifter for primærkjøperen, og i er faktisk bankrente mens $e = 3\%$ er renteøkningen som ligger inne som sikkerhetsmargin på toppen av ordinær rente.⁴ Utrykket til høyre det maksimale en primærkjøper kan betale ned over n år når renta er $i + e$ og når vi ser bort fra forventet inntektsvekst. Ved å linearisere høyresiden for moderate rentenivåer og ved å anta en løpetid på 30 år får vi:⁵

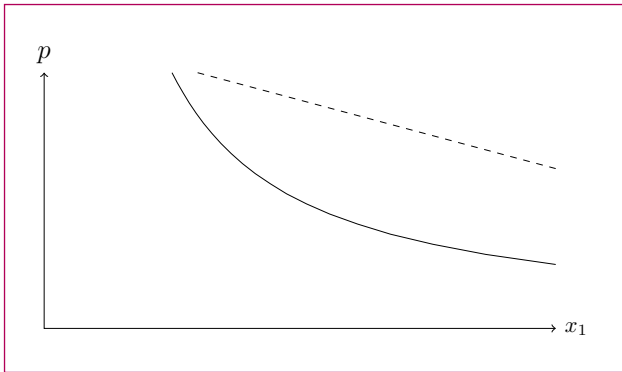
⁴ Denne er fra 1. januar 2023 $e = 3\%$ mens den før dette var $e = 5\%$.

⁵ En 2 ordens Taylor utvikling av brøken med hensyn på i evaluert for $i = 0$ og innsatt $n = 30$ og $e = 0.03$ gir $\frac{1 - (1 + i + e)^{-n}}{i + e} \approx 19.6 - 253.4i$.

$$x_1 \leq (19.6 - 253.4i) \frac{(y_1 - l_1)}{p} + \frac{c_1}{p}$$

For gitt rente gir også denne (uavhengig av forenklingen) en hyperbelformet sammenheng mellom kvantum og pris. Vi kan også merke oss at en økning i renta i medfører et negativt skift i denne relasjonen.

For primærkjøperen gir altså egenkapitalbegrensningen, gjeldsgradsbegrensningen og betjeningsevnebegrensningen tre separate hyperbelformede beskrankninger for etterspørselen. De tre beskrankningene vil ligge over hverandre, men rekkefølgen er usikker og hvilken som er bindende vil avhenge av renta og av egenkapital relativt til inntekt. Er kontantbeholdningen høy relativt til inntekt vil gjeldsgradsbegrensningen være bindende. Er kontantbeholdningen lav vil egenkapitalkravet være bindende. Har primærkjøperen stor familie og store faste utgifter blir betjeningsevnebeskrankningen bindende. For primærkjøperen vil uansett den totale etterspørselen reflektere disse underliggende hyperbelformete beskrankningene og gi en synkende etterspørsel som den svarte kurven i Figur 2:



Figur 2: Primærkjøperens begrensede etterspørsel

Når vi legger til grunn at disse beskrankningene faktisk er effektivt bindende vil den ubeskrankede etterspørselen (stiplet strek) ligge over den beskrankede etterspørselen.

BEGRENSNING PÅ SEKUNDÆRKJØPEREN

Reglene som gjelder for primærkjøperen gjelder, med noen modifikasjoner, også for sekundærkjøperen. Selv om beskrankningene i hovedsak er like, er det en vesentlig forskjell i at sekundærkjøperens egenkapital primært består av de kvadratmeterene han alt besitter i boligmarkedet. Vi betegner disse kvadratmeterne sekundærkjøperen sitter på av primærbolig for \bar{x}_2 . Som for primærkjøperen må en

andel $(1 - k_1)$ av denne finansieres med egenkapital. Egenkapitalen til sekundærkjøperen ligger i primærboligen $p\bar{x}_2$ fratrukket det sekundærkjøperen alt har i gjeld d_2 . Så for sekundærkjøperen er egenkapitalbegrensningen:

$$p\bar{x}_2 - d_2 \geq (1 - k_1)p\bar{x}_2 + (1 - k_2)px_2$$

$$\Leftrightarrow x_2 \leq \frac{1}{1 - k_2} \left(k_1\bar{x}_2 - \frac{d_2}{p} \right)$$

der k_2 er maksimal belåningsgrad for sekundærbolig.⁶ På venstresiden er sekundærkjøperens egenkapital. På høyresiden er kravet til egenkapital som følger når en sekundærboliggkjøper kjøper x_2 sekundærbolig i tillegg til primærboligen \bar{x}_2 . De eksakte egenskapene til uttrykket vil avhenge av størrelsesforholdet mellom d_2 og \bar{x}_2 , men så lenge $d_2 > 0$ vil denne beskrankningen være *stigende* i pris. Beskrankningen vil ligge på null når $k_1p\bar{x}_2 = d_2$, dvs når gjelda, d_2 , er lik den belånbare verdien av boligen $k_1p\bar{x}_2$ og sekundærkjøperen derved ikke har ubenyttet egenkapital.

For et gitt kronebeløp i gjeld hos sekundærkjøperen, vil all prisstigning på egen bolig slå ut i økning i egenkapitalen. Så lenge sekundærkjøperen har gjeld og så lenge gjelda er lavere enn primærboligenes verdi blir egenkapitalkravet *mindre* begrensende når prisen stiger. Når prisen blir veldig høy vil leddet d_2/p gå mot null og sekundærkjøperen kan med sikkerhet i egen bolig kjøpe like mye sekundærbolig som han ville kunne gjort uten gjeld, nemlig $\frac{k_1}{1 - k_2}\bar{x}_2$.

Eksisterende gjeld kommer også inn i gjeldsgradsbegrensningen som for sekundærkjøperen gir begrensningen:

$$p \cdot x_2 + d_2 \leq m \cdot y_2 \Leftrightarrow x_2 \leq \frac{m \cdot y_2 - d_2}{p}$$

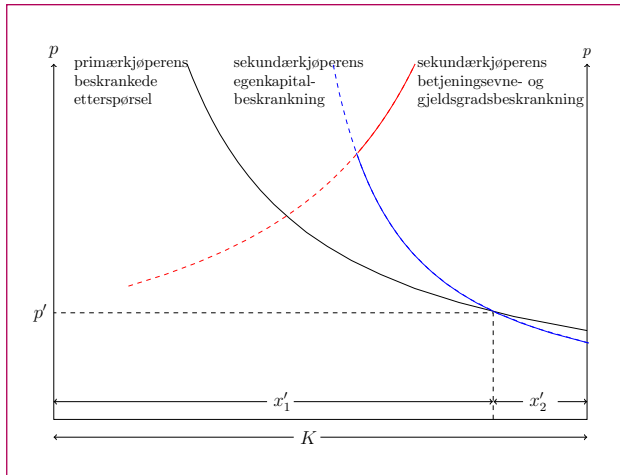
der px_2 er størrelsen på det nye lånet, y_2 er sekundærkjøperens inntekt, d_2 er det eksisterende lånet mens m er gjeldsgradskravet som over. Som for primærkjøperen gir denne en hyperbelformet sammenheng mellom pris og maksimalt mulig etterspurt kvadratmeter.

Til slutt står også sekundærkjøperen overfor en betjeningsevnebeskrankning som for dem gis ved:

$$x_2 \leq (19.6 - 253.4i) \frac{(y_2 - l_2)}{p} - \frac{d_2}{p}$$

⁶ Fra 1 januar 2023 er $k_2 = k_1 = 0.85$. Før dette var k_2 for Oslo 0.6.

der l_2 er sekundærkjøperens nødvendige utgifter. Sammenstilt med primærkjøperens etterspørsel blir markedets etterspørsel som i Figur 3:



Figur 3: Utlånsbeskranket etterspørsel med primær- og sekundærkjøper

Her er den svarte kurven primærkjøperens etterspørsel som i Figur 2. Den røde kurven er sekundærkjøperens betjeningssevnebeskrankning kombinert med gjeldsgradsbeskrankningen, mens den blå er sekundærkjøperens egenkapitalbeskrankning. Figur 3 er tegnet under forutsetning av at beskrankningene faktisk binder. Dersom priser blir høye nok vil sekundærbolig forsvinne som en interessant objekt for plassering av egenkapital. Vi rendyrker imidlertid effektene av beskrankninger i denne artikkelen, og resultatene er å lese som: *Hvis utlånsbeskrankningene binder, hva blir da effektene av endret regulering og endret rente?* Vi ser da ikke på en situasjon der lettelse i regulering presser prisen så mye opp at sekundærkjøperen forsvinner.

Når sekundærkjøperens beskrankninger bestemmer etterspørselen vil alltid den som begrenser x_2 (dvs den som ligger lengst til høyre) være den begrensende, så den heltrukne røde linjen er sekundærkjøperens beskrankede etterspørsel for svært høye priser, mens den blå linjen er sekundærkjøperens beskrankede etterspørsel ved lavere priser.

I Figur 3 er det illustrert en likevekt der primærkjøperens beskrankede etterspørsel skjærer sekundærkjøperens for en pris der egenkapitalbeskrankningen binder for sekundærkjøperen. Hvorvidt dette er en realistisk likevekt er et empirisk spørsmål. Det kan være rimelig for middelaldrende familier som ønsker å plassere midler i verdier som

deres barn kan ha glede av. Det vil ikke være rimelig dersom sekundærkjøperne er storinvestorer med rikelig egenkapital. Realismen i at en betydelig andel sekundærkjøpere i Norge faktisk var egenkapitalbegrenset blir imidlertid underbygget av at det ekstraordinære egenkapitalkravet for sekundærboliger i Oslo så ut til å ha effekt.

Likevektsprisen p' finnes der primærkjøperens beskrankede etterspørsel krysser sekundærkjøperens. Til likevektsprisen p' kjøper primærkjøperen x'_1 kvadratmeter mens sekundærkjøperen kjøper x'_2 kvadratmeter. Også her sikrer bredden på diagrammet at $x'_1 + x'_2 = K$. Sammenlignet med Figur 1 går primærkjøperens kvadratmeter x_1 opp mens sekundærkjøperens kvadratmeter x_2 går ned. Om dette er resultatet av slike beskrankninger eller ikke avhenger helt av den opprinnelige etterspørselen og av de beskrankende reglene. I Figur 3 ser vi for eksempel at hvis sekundærkjøperen kun var underlagt en betjeningssevneskranke (den røde stiplede linjen) ville x_2 vært betydelig høyere på bekostning av x_1 . Effekten på prisen er uansett dempende. Jo fler beskrankninger og jo strengere beskrankninger desto lavere pris. Hvem som kan kjøpe mer og hvem som kjøper mindre bolig til den lavere prisen vil avhenge av hvordan beskrankningene virker sammen.

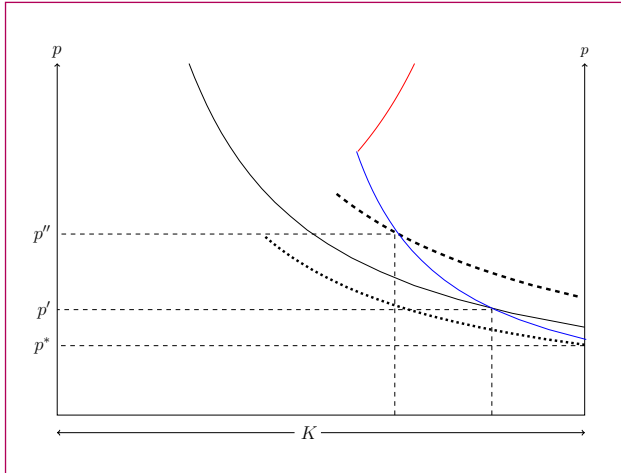
Figur 3 viser en situasjon der primærkjøperens etterspørsel krysser sekundærkjøperens en gang fra undersiden. Denne likevekten vil være stabil og vi vil i fortsettelsen konsentrere oss om dette tilfellet med stabil likevekt og med en indre løsning der egenkapitalbeskrankningen binder for sekundærkjøperne. Vi forutsetter altså at etterspørselen til egenkapitalbeskrankede sekundærkjøperne øker i pris men at økningen ikke er så stor at *samlet* etterspørsel stiger når prisen stiger.⁷

Det som entydig kan konkluderes er at hvis en gruppe får en beskrankning og den andre ikke, vil den beskrankede gruppen ende opp med å kjøpe mindre. Om lettelse i en beskrankning for en gruppe gir økt kjøp for denne gruppen er imidlertid ikke opplagt. Grunnen er at prisendringer i seg selv virker på den andre gruppens beskrankning.

⁷ Dersom sekundærkjøperens etterspørsel var enda mer priselastisk (med positivt fortegn) ville den blå kurven vært slakere og primærkjøperens etterspørsel ville krysset fra oversiden og likevekten ville vært ustabil. Denne muligheten er et hovedtema hos Larsen (2010). Hos oss ville en slik krysning bety at det ville være en stabil likevekt der primærkjøperens etterspørsel krysset sekundærkjøperens betjeningssevne- og gjeldsgradsbeskrankning. Det ville også være en stabil likevekt der prisen var så lav at sekundærkjøperens egenkapital var utilstrekkelig til noen sekundærbolig. I ingen av disse likevektene ville gjeldsgradsbeskrankningen binde og premissert for vår diskusjon ville bortfalle.

ENDRETE BESKRANKNINGER

Vi illustrerer nå to scenarier i samme figur. Det første er en lettelse av egenkapitalkravet i utlånsforskriften som gir et positivt skift i primærkjøperens etterspørselskurve og resulterer i prisen p'' . Det andre er en skjerpelse i form av en renteøkning som gir i et negativt skift i primærkjøperens etterspørselskurve og resulterer i prisen p^* :



Figur 4: Lettelse/skjerpelse for primærkjøperen

Lettelser for primærkjøper

Hvis vi tar utgangspunkt i likevektsprisen p' og kvantaene x'_1 og x'_2 ser vi at en lettelse i beskrankningen for primærkjøperen, for eksempel ved at egenkapitalkravet senkes fra 15 prosent til 7,5 prosent, fører til at primærkjøperens etterspørsel skifter ut til høyre. Denne lettelsen er illustrert ved den øverste stiplede svarte linjen i Figur 4 over. Ved en slik lettelse vil primærkjøperen kunne kjøpe mer til enhver pris. Dersom sekundærkjøperens beskrankning er uforandret vil en ny likevekt finnes for den prisen, p'' , der den nye etterspørselen fra primærkjøperen sammen med etterspørselen til sekundærkjøperen gir $x_1 + x_2 = K$. Siden én beskrankning er lettet er prisen i den nye likevekten, p'' , høyere enn i utgangspunktet. Problemet for primærkjøperen er at, til tross for at hennes betalingsevne i budrundene steg, så får hun kjøpt færre kvadratmeter. Dette skyldes at prisøkningene øker verdien av sekundærkjøperens egenkapital.

Denne paradoksale effekten vil gjøre seg gjeldende så lenge sekundærkjøperens egenkapitalbeskrankning er bindende i likevekt. Årsaken er at økningen i egenkapital for sekundærkjøperne er relativt større enn prisøkningen. Dette er et resultat av «gearingen» av egenkapitalen, som alle

eiere oppnår etter å ha lånefinansiert deler av boligen.⁸ Når primærkjøperen står overfor en slik sekundærkjøper i boligmarkedet vil primærkjøperen komme dårligere ut når hun får mulighet til å by mer i budrundene. Hun kan etter lettelsen betale mer for bolig, men sitter igjen med mindre bolig.

Renteøkning

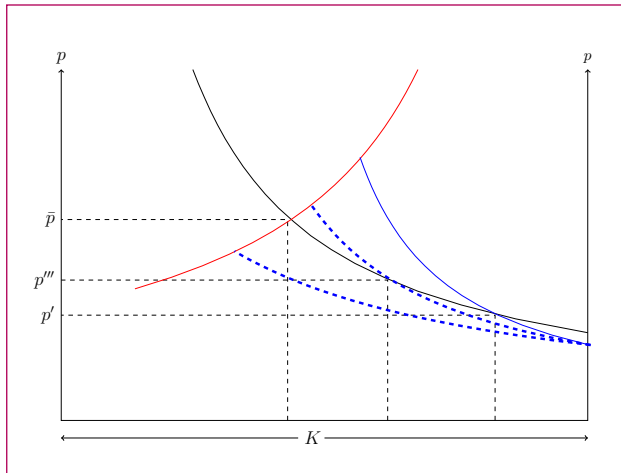
En tilsvarende mekanisme vil gjøre seg gjeldende, med omvendt fortegn, ved en renteøkning. Dette illustreres i Figur 4 over. Dersom renta stiger vil betjeningsevnekravet gjøre at primærkjøperen kan by mindre i budrundene. Dette gir et negativt skift i hennes etterspørsel, som illustrert med den nederste prikkede kurven. Som en konsekvens går prisen ned. For sekundærkjøperen betyr dette en prosentvis reduksjon i egenkapitalen som er større enn den prosentvise reduksjonen i prisen. I det illustrerte tilfellet er fallet i etterspørsel så stort at prisen går helt ned til p^* . Igjen, siden egenkapitalkravet antas å binde, vil sekundærkjøperens mulighet til å kjøpe kvadratmeter gå ned. I det illustrerte tilfellet har prisen gått så mye ned at sekundærkjøperen ikke i stand til å kjøpe en eneste kvadratmeter. p^* er altså så lav at sekundærkjøperens egenkapital ikke en gang er tilstrekkelig til å dekke egenkapitalkravet for sekundærkjøperens primærbolig. Parentesen til høyre i uttrykket for sekundærkjøperens egenkapitalbegrensning⁹ er da negativ siden $d_2/p^* > k_1 x_2$. Ved en renteøkning vil altså primærkjøperens andel av markedet stige til tross for at deres betalingsevne har sunket.

Lettelse av egenkapitalkravet for sekundærbolig

I sin høringsuttalelse til endring i Utlånsforskriften foreslo Finanstilsynet å fjerne det ekstraordinære kravet til egenkapital for lånefinansiering av sekundærbolig i Oslo. En slik lettelse satte sekundærkjøperen i stand til å kjøpe flere kvadratmeter. En lettelse i egenkapitalkravet for sekundærbolig betød at han for enhver pris kunne kjøpe flere kvadratmeter. To tilfeller av slik lettelse er illustrert i Figur 5:

⁸ En husholdning som eier en bolig til fem millioner med 50 prosent belåningsgrad vil få en tredobling av egenkapital ved en dobling av boligpriser.

⁹ $x_2 \leq \frac{1}{1-k_2} \left(k_1 x_2 - \frac{d_2}{p} \right)$

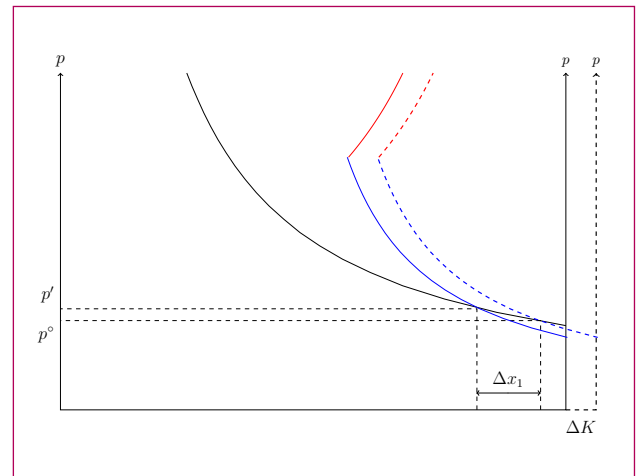


Figur 5: Lettelse for sekundærkjøperen (I Oslo)

Den høyeste stiplede blå linjen viser en moderat lettelse. Sekundærkjøperens etterspørsel skifter ned til venstre ved en lettelse i egenkapitalbegrensningen. Dersom prisen holder seg på p' går sekundærkjøperens kvadratmeter moderat opp på bekostning av primærkjøperen. Men primærkjøperen vil ikke redusere sine kvadratmeter uten at prisen går opp. Prisøkningen vil i sin tur styrke egenkapitalen til sekundærkjøperen. Sekundærkjøperens evne til å kjøpe vil altså stige, og først når prisen er helt oppe ved nivået p''' er det en ny likevekt. Igjen er det en betydelig selvforsterkende effekt på sekundærkjøperens evne til å kjøpe kvadratmeter der prisøkning gir egenkapitalvekst som igjen gir økt betalingsevne.

Figur 5 viser også en ytterligere lettelse for sekundærkjøperen. Den laveste stiplede linjen viser en situasjon der egenkapitalbegrensningen er så generøs at den ikke lenger binder for sekundærkjøperen i likevekt. Prisen blir i det tilfellet \bar{p} der sekundærkjøperens betjeningssevnebeskranking binder og likevekten skjer der både sekundærkjøperen og primærkjøperen har beskrankinger som gir etterspørsel som synker med prisen.

Større boligtilbud



Figur 6: Større tilbud av boliger

Økt tilbud av boliger vil i modellen gi en prisreduksjon. En tilbudsøkning er illustrert i Figur 6. Her representerer ΔK økningen i tilbudet K . En slik økning vil gjøre diagrammet bredere slik at sekundærkjøperens etterspørsel starter lenger fra høyre. Den stiplede røde og blå linjen som ligger lenger til høyre fanger opp at nå skal den samlede etterspørselen summere seg til et større tilbud ($x_1 + x_2 = K + \Delta K$). Konsekvensen av en slik tilbudsøkning er at primærkjøperen kan kjøpe mer, men de kan bare kjøpe mer hvis prisen synker. Når prisen synker går egenkapitalen til sekundærkjøperne ned og sekundærkjøperne kan kjøpe mindre. Dette gir ytterligere reduksjon i prisen og den nye likevektsprisen er gitt ved p'' . Ved denne prisreduksjonen er økningen i primærkjøpernes kvadratmeter gitt ved Δx_1 . Figur 6 viser tydelig at $\Delta x_1 > \Delta K$. Dette betyr at økningen i tilbud og den følgende prisnedgangen kommer primærkjøperen dobbelt til gode. For det første vil primærkjøperen absorbere hele økningen i tilbud. I tillegg gir prisreduksjonen en tilleggseffekt ved at sekundærkjøperen står i svakere stilling med hensyn til egenkapital ved prisreduksjonen. Dette gjør at primærkjøperen kan kjøpe enda mer. I Figur 6 er forholdstallet mellom de to effektene omlag en til en. Det betyr at at den indirekte effekten via egenkapitalen til sekundærkjøperen er like stor som den initielle effekten via økt tilbud. For sekundærkjøperen er situasjonen igjen noe paradoksal. Økt tilbud gjør at han ender opp med færre kvadratmeter.

AVSLUTNING

Vi har i denne artikkelen vist hvordan samspillet mellom en representativ sekundærkjøper og en representativ primærkjøper vil arte seg når begge kjøpere er reelt begrenset i sine boligkjøp av utlånsbegrensninger. Vi har konsentrert oss om situasjonen der sekundærkjøperen er begrenset av egenkapitalkrav mens primærkjøperen er begrenset av minst ett av de tre kravene som gjelder for henne. Vi får da rendyrket effektene som virker via sekundærkjøperens egenkapital. Sekundærkjøperen opplever at, hvis han har positiv egenkapital men også gjeld, så vil egenkapitalen stige relativt mer enn prisene. Dette gir en selvforsterkende etterspørselseffekt. Denne selvforsterkende effekten skaper en multiplikator-effekt på prisene der en positiv prisimpuls blir forsterket. Denne multiplikatoreffekten er viktig i seg selv fordi den bidrar til å destabilisere prisene. I tillegg fører den til at fordelingen mellom primær og sekundærkjøpere blir sterkt endret ved moderate initielle endringer.

Det vi la hovedvekt på var at endringer som tilsynelatende skulle være til primærkjøperens fordel ville være til deres ulempe. Om omvendt, endringer som tilsynelatende skulle være til deres ulempe, er til deres fordel. Spesifikt demonstrerte vi at det var mulig at:

1. En skjerping av kravet for primærkjøpere ville redusere boligprisene og øke primærkjøperes kvadratmeterbeholdning.
2. En lettelse av kravet for sekundærkjøpere ville øke sekundærkjøperes kvadratmeterbeholdning (først direkte, deretter indirekte via egenkapitaleffekten).

Vi påstår ikke at markedsutslagene i det faktiske boligmarkedet i Norge er så ekstreme, men så lenge en andel sekundærkjøpere er begrenset av egenkapitalkravet vil slike mekanismer være en viktig del av helheten.

Rammeverket kan gjøres mer realistisk på flere måter. En mulighet er å dele opp sekundærkjøperne i to kategorier. En kategori som er bundet av egenkapitalbeskrinkingen og en kategori som ikke er det. Den siste kategorien vil typisk da respondere på økte priser med redusert etterspørsel. Dersom denne kategorien dominerer vil disse sekundærkjøpere kjøpe mer når prisene synker og effekten i 1 over vil bli reversert. En annen utvidelse vil være å inkludere et leiemarked. Dersom primærkjøpere som ikke har råd til egen bolig blir værende i leiemarkedet kan stor sekundærandel gjøre at utleietterspørselen blir sterk. Dette kan virke som en eksternalitet som gjør at økt andel sekundærbolig ikke presser leieprisen ned. En slik effekt kan gjøre at (den ubeskrankede) avkastningen på sekundærbolig er noenlunde stabil uavhengig av andel sekundærbolig i markedet.

REFERANSER

- Ambita (2021). Sekundærboliger. Norges Eiendomsmeidlerforbund.
- Bø, E. E. (2021). Buy to let: The role of rental markets in housing booms. Housing Lab Working Paper Series 2021-1. Housing Lab, OsloMet.
- Eggum, T. og E. R. Larsen (2021). Is the housing market an inequality generator? Housing Lab Working Paper Series 2021-2. Housing Lab, OsloMet.
- Geving, C. O. (2022). Bunnivå for sekundærboliger. Eiendomsmeidleren 84 (2), 6.
- Gitmark, H. (2020). Det norske hjem – fra velferdsgode til spekulasjonsobjekt. Res Publica.
- Larsen, E. R. (2010). Markets where buyers also are also sellers – how home equity may work as an accelerator of house prices. Discussion Papers No. 618 May 2010. Statistisk sentralbyrå.
- Stein, J. C. (1995). Prices and Trading Volume in the Housing Market: A Model with Down-Payment Effects. The Quarterly Journal of Economics 110 (2), 379–406.

Historisk lav vekst i Norge på 2000-tallet

AV SILJE PILEBERG

I perioden 2006–2019 var det ikke noen vekst i Norges nasjonalinntekt per innbygger, sa Erling Holmøy på årets valutaseminar. Ifølge SSB-forskeren er det grunn til å tro at trenden vil fortsette.

Hvis vi skal se på trender, bør vi se bort fra de tre siste årene med pandemi og en voldsom vekst i olje-, gass- og strømpriser som har gitt Norge kjempevinster, påpekte Erling Holmøy på Samfunnsøkonomenes valutaseminar i februar 2023. Han ville spole litt lenger tilbake:

– Fra 2006 til 2019 hadde Norge i snitt null realvekst i nasjonalinntekten per innbygger, sa Holmøy, som er samfunnsøkonom i Statistisk sentralbyrå (SSB).

Rart, mente han.

– Jeg bladde tilbake til 1890. Det finnes ikke noen sammenhengende periode med så elendig vekst.

Perioden 2004–2014 blir ofte omtalt som en gullalder, la han til. I 2004 gjorde oljeprisen et stort hopp; i tillegg innlemmet EU ti nye medlemsland og arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa begynte for fullt.

– Nasjonalinntekten per innbygger burde ha økt kraftigere enn ellers i disse årene med høy arbeidinnvandring, for innvandrerne har i liten grad fortrent norsk arbeidskraft.

Å BÆRE SPONPLATER

Erling Holmøy startet med å forklare at begrepet konkurranseevne må bety noe annet for et land enn for en bedrift. For et land bedres konkurranseevnen når avlønningen til innsatsfaktorene kan økes, med full sysselsetting og langsiktig balanse i utenriksøkonomien. Derfor konsentrerte han seg om økonomisk vekst og mulige problemer med balanse i utenriksøkonomien. Fra 2006–2019 var produktivtetsveksten svak, i Norge som i mange andre land, poengterte han.

– Jeg sier ikke at arbeidsinnvandrere har ødelagt norsk arbeidsliv og produktivitet. Men billig arbeidskraft kan ha svekket insentivene til å erstatte arbeidskraft med kapital. Kanskje

bærer man igjen sponplatene opp til fjerde etasje i stedet for å bruke en lift.

EN VRIDNING MOT HELSE OG OMSORG

Holmøy påpekte at helse- og omsorgssektoren vil øke og hente arbeidskraft fra privat sektor i årene framover, og at dette kan påvirke nasjonalinntekten. I dag jobber 13 prosent av alle årsverk i den skattefinansierte helse- og omsorgssektoren, ifølge SSB – da utelates blant annet administrasjon og forebygging. Byråets framskrivninger tyder på at andelen i 2060 kan bli dobbelt så høy eller enda høyere.

– Målt med nasjonalregnskapstall vil en slik vridning gi en viss reduksjon av nasjonalinntekten. Dette skyldes imidlertid problemer med å måle verdien av produksjon som ikke omsettes i markeder.

Ifølge Holmøy vil det framover være viktig å få folk i jobb: I 2019 – det

siste «normalåret» stod 18 prosent av innbyggerne i kjernegruppen 25–54 år utenfor arbeidslivet.

– Samfunnets inntekter av økt arbeidsinnsats er rundt 1,9 ganger den inntekten som den enkelte selv sitter igjen med. Årsaken er inntektene fra alle de skattene og avgiftene som lønnet arbeid genererer.

Han oppfordret til både å se på avgangsalder og inngangsalder i arbeidslivet:

– Jeg mistenker at for mange tar for høy utdanning i forhold til kompetansebehovene.

FORSVARTE FRONTFAGSMODELLEN

Holmøy argumenterte for at konkurransevne overfor utlandet er viktig for en liten åpen økonomi som den norske, som har store fordeler av internasjonalt varebytte.

– Likevekt i en slik økonomi krever at lønn bestemmes av lønnsevnen i en tilstrekkelig stor konkurranseutsatt sektor (K-sektor). Frontfagsmodellen er en mekanisme som kan realisere dette mye raskere enn det markedskreftene trolig vil klare, sa han.

Frontfagsmodellen legger rammer for lønnsveksten i Norge ved at K-sektor – frontfaget – forhandler lønn først, og andre sektorer etterpå. Men modellen kan gjøre det vanskelig å endre relative lønninger og er derfor tidvis til irritasjon for ansatte i andre sektorer.

– Det kan virke litt rart at lønnsveksten for de relativt få som jobber i K-sektor skal diktere lønna og pensjonene til majoriteten, sa Holmøy men påpekte at viktigheten av modellen trolig vil øke framover:



Gyrid Skalleberg Ingerø, finansdirektør i Kongsberg Gruppen, snakket om hvordan det er å være et teknologiselskap som henter mye inntekt utenfor Norge.

Foto: Silje Pileberg.

– Faren for Hollandsk syke er klart til stede i tiårene framover med sterk vekst i helse og omsorg. Denne veksten må i hovedsak fortrenge andre skjermede næringer – ikke K-sektor. Da må vi holde på de mekanismene som bidrar til dette.

Men man må trolig utnytte at modellen gir noe rom for endringer i relative lønninger, påpekte han.

– Hvis staten ønsker at noen skal få høyere lønninger, må man få med seg partene på at dette lønnsløftet er så spesielt at det ikke svekker tiltroen til at normen normalt skal gjelde, sa Holmøy.

KONKURRANSE HJEMME OG UTE

Holmøy var nummer tre i rekken av foredragsholdere. Før ham hadde finansminister Trygve Slagsvold Vedum snakket om tiden vi er inne i og at det i statsbudsjettene i årene framover vil bevilges mer til forsvar og beredskap.

– Det er kanskje ikke det som her og nå skaper mest begeistring, men det er grunnfjellet for deg og meg, som vi må prioritere høyere, sa Vedum

Så hadde Ole Christian Bech-Moen, direktør ved avdelingen for pengepolitikk i Norges Bank, tatt for seg kronkursens rolle ved inflasjonsstyring. Han viste til historien, der kronkursen i noen perioder har vært fast og dette – slik han leser historien – har fungert godt. Likevel mente han at en fleksibel valutakurs, som Norge har hatt siden 1990-tallet, er det beste for landet vårt nå. Denne gjør det mulig for oss, i noen grad, å velge vår egen vei, sa han.

Etter Holmøys foredrag, tok konkurranseledelse Tina Søreide over. Hun argumenterte for etterlevelse og aktiv håndheving av konkurranseloven. Norske bedrifter blir best hvis de konkurrerer hardt hjemme, poengterte hun. Hun sa at det i krisetider nøres opp under myndighetenes tilbøyelighet til å drive proteksjonistisk næringspolitikk og advarte mot å bygge opp monopolbedrifter.

ET TEKNOLOGISELSKAPS PERSPEKTIVER

Forsker Tyra Merker ved University of Amsterdam snakket på sin side om forskningen på sammenhengen mellom konkurranse, investeringer og effektivisering. Ifølge Merker finnes det både forskning som støtter synet om at konkurranseutsatte bedrifter har et kjempeintensivt til å få ned kostnader og dermed investerer mer, og at markedsmakt er nødvendig for å sikre investeringer. Patenter er et eksempel på sistnevnte.

– Teoretiske modeller gir sprikende resultater, og også de dataene som finnes, sier at vi ikke vet. Det er dermed ikke grunnlag for en påstand om at konkurranse påvirker en bedrifts investeringer. Noen studier hevder at det ikke finnes en sammenheng i det hele tatt, sa hun men viste samtidig til at markedsmakt kan ha negative konsekvenser på andre områder.

Gyrid Skalleberg Ingerø, finansdirektør i Kongsberg Gruppen, snakket om hvordan det er å være et teknologisk selskap som henter mye inntekt utenfor Norge. Kronekursen betyr svært mye for inntektene og ettersom kronen har blitt svekket, har selskapet fått sterkere konkurransekraft.

Hun fortalte om hvordan selskapet jobber for å sikre seg, blant annet ved å kjøpe mye innsatsmaterieell fra samme land som de selger produktene til. Hun snakket også om hvordan politiske bestemmelser preger konkurransekraften og om viktigheten av stabile rammevilkår.

USYNLIGE NORSKE EFFEKTIVITETSGEVINSTER?

Bernt Apeland i Virke, hovedorganisasjonen for handels- og tjenestenæringen, snakket om hvor viktig front-

fagsmodellen er for medlemsbedriftene i en tid der en tredjedel av dem gjennomfører, eller vurderer å gjennomføre, nedbemanninger.

– Medlemmene våre sier at de er usikre på framtida. Lønn er og blir den viktigste innsatsfaktoren. Det må frontfagsmodellen ta hensyn til også i framtida, sa Apeland.

Dagens siste foredrag ble holdt av Ingrid Hjort, postdoktor ved BI. Hun la fram en hypotese om at det norske samfunnet med relativt lav økonomisk ulikhet og høy tillit mellom folk får noen effektivitetsgevinster fordi ting blir lettere. Dette må også ha en betydning for konkurranseevnen, mente hun.

– Vi burde tenke på, hvis den økonomiske og sosiale ulikheten øker over tid, at vi kan miste noe av alt det som gjør at vi lettere kommuniserer med hverandre – som gjør at alt går så knirkfritt. Hvis vi bare importerer mye arbeidskraft, kan vi ende med å miste noe av den usynlige oljen i maskineriet, sa Ingrid Hjort.

ÅRETS PROGNOSEPRIS BLE TILDELTE NORDEA

Prognoseprisen deles ut hvert år på Samfunnsøkonomenes valutaseminar. Prisen går til den institusjonen som har gitt de beste prognosene for norsk økonomi. I 2023 gikk prisen til sjeføkonom Kjetil Olsen og senioranalytiker Dane Cekov i Nordea for prognosene for 2021, som de laget høsten 2020.

Prognosene ble laget for ti ulike delkonkurranser: Norges BNP-vekst, privat konsum, offentlig konsum, realinvesteringer, sysselsetting, arbeidsledighet, lønnsvekst, inflasjon, rentenivå og valu-

takursendring. Vinneren hadde den beste totalsummen.

– Det er første gang dere fikk prisen. Hva tror du er grunnen til at dere slo til denne gangen?

– Det er vanskelig å si. Det er jo et innslag av tilfeldigheter, men denne gangen måtte vi frigjøre oss litt fra vanlige økonomiske sammenhenger og tenke grundig gjennom hva det dreide seg om. Covid-19 var et sjokk for økonomien, og det var ikke så lett å forutsi følgene. Men da de verste restriksjonene ble fjernet sommeren 2020, så vi at aktiviteter i økonomien fort kom tilbake. Det som fortsatt var usikkert, var smittetrykket. Det var sikkert en fordel ikke å ha noen store modeller å bale med, slik de store institusjonene har. I Nordea bruker vi enklere virkemidler, og vi slapp å presse det inn i et rammeverk som ikke var tilpasset det vi opplevde.

– Hva er Nordeas virkemidler?

– Akkurat her var det den frie tanke. Vanligvis tar vi utgangspunkt i Norges Banks prognoser og gjør våre egne beregninger ut fra disse, men nå gjorde vi ikke det. I stedet prøvde vi å få oversikt over de ulike sektorene og hvordan de var rammet. Vi laget noen regneark og gjorde spesifikke antakelser for når sektorene ville komme i gang igjen. Vi kunne ikke ta det på makronivå, vi måtte mer ned i puddingen. For selv om du satte ned rentene og folk fikk bedre råd, ble det ikke flere flyreiser av den grunn.

– Bruker dere mye tid på disse beregningene?

– Å få det ned til et enkelt tall gjør vi bare tre ganger i året i forbindelse med disse rapportene. Men vi bruker mye tid, all vår tid egentlig, til å tolke situasjonen og gjøre oss opp en mening om utsiktene for økonomien. Kundene

våre er store og små bedrifter og institusjonelle forvaltere som bruker oss som samtalepartnere når de skal ta beslutninger. Vi forteller dem hva Norges Bank sier, hva markedet sier og hva vi selv mener, så kan det hende at de hører litt på det.

– Tror du at de vil høre mer på dere nå?

– Det vet jeg ikke, haha! Jeg tror det er viktigere å framstå troverdig og godt fundert over tid. Men det skader jo ikke å få en prognosepris.

– Har du noen tips til andre som vil ha denne prisen?

– Nei, haha, det har jeg ikke. Det er en vanskelig business å lage prognoser. Du skal si noe om fremtiden som per definisjon er usikker. Det blir alltid

gitt noen forutsetninger, og mye rart kan skje på veien.

– Hva kjennetegner tidene nå, synes du?

– Under pandemien var det virusets uransakelige veier som skapte usikkerheten. Nå er det usikkerhet fordi mange ting er annerledes enn på veldig lenge. Vi kommer fra en situasjon der renta har vært historisk lav, og dette ga mange god økonomi gjennom pandemien. Hvordan folk flest responderer på en såpass rask og bratt renteøkning, vet vi ikke. I tillegg sparte mange mye under pandemien. Nå er det tegn på at sparingen går ned, og da kan vi få mer forbruk, men i tillegg har vi høy prisvekst. Det har vi ikke hatt de siste tre-fire tiårene. Hvilke mekanismer settes i gang? Dette er genuint usikkert. I tillegg føyk boligprisene i været under pandemien, nå kommer de ned, men de

er fortsatt mye høyere enn før. Også dette skaper usikkerhet.

– Plukker dere fram igjen Norges Banks prognoser nå?

– Ja, nå er vi mer der. Vi skuler til hva de mener, og så har vi egne vurderinger på de ulike punktene. Sånn sett er det mer standard økonom-arbeid nå. Likevel er mange ting annerledes enn det pleier å være.

– Hva skal dere ha i vasen som dere fikk i premie?

– Den skal få stå helt ubesudlet på en hylle i Nordea Markets-rommet, til alles påsyn. Så håper vi at det kommer flere, så de kan stå på en rekke.

ENQUETE:

– Hva likte du best på seminaret?



Thomas Nyrud, samfunnsøkonom i matforskningsinstituttet Nofima

– Jeg jobber en del med sjømatnæringen, der 95 prosent av produksjonen eksporteres, og da er det viktig å forstå hvordan valutaendringer påvirker næringen. Jeg synes at Norges Banks foredrag om grunnmekanismene bak fast og flytende valutakurs var spesielt interessant.



Merete Onshus, sjeføkonom i Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

– Jeg synes at hele temaet konkurranse er aktuelt og interessant! Jeg skal sitte i Holden-utvalget som vil se på utfordringer for den norske lønnsdannelsen. Dette seminaret gikk til kjernen på mange problemstillinger som blir sentrale. I tider med handelskrig og subsidiekapløp mellom land synes jeg også det var spennende å høre de ulike foredragsholderens refleksjoner rundt konkurransevne for hhv. land, næringer og bedrifter.



Sigbjørn Hjelmbrække, førsteamanuensis ved Universitetet i Sørøst-Norge

– Jeg synes at arrangementskomiteen har gjort en god jobb med programmet. Selv er jeg en mikroøkonom som underviser i makroøkonomi, og for meg var Erling Holmøys foredrag spesielt nyttig. Han snakket om hva man mener med konkurransevne, effektivitet og produktivitet fra et helt fundamentalt nivå og opp til et praktisk-politisk nivå.

Veiledning for bidragsyttere

Samfunnsøkonomen publiserer forskning, analyser, og kommentarer som anvender økonomifaglige metoder og formidles for å vekke interesse i brede lag av medlemmer i Samfunnsøkonomene.

Bidrag til *Samfunnsøkonomen* inndeles i ulike kategorier:

a. Artikkel

Vitenskapelig anlagte artikler av teoretisk og/eller empirisk karakter som studerer problemstillinger innenfor det samfunnsøkonomiske fagområdet. Kategorien åpner også for litteraturoversikter fra et bestemt fagfelt. Artikkel-formatet har tidsskriftets høyeste krav til originalitet, er omfattet av fagfelle-vurdering og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 8000 ord. Indikativ behandlingstid: 4 måneder.

b. Aktuell analyse

Anvendte analyser av problemstillinger med høy aktualitet for norsk økonomi og samfunnsliv rettet mot en bred krets av lesere med arbeid eller interesse innenfor samfunnsøkonomi. Lavere krav til originalitet og teknisk nivå enn for Artikkel-formatet. Aktuelle analyser er underlagt fagfelle-vurdering, og utløser publiseringspoeng for nivå-1 tidsskrift i det norske systemet for vitenskapelig publisering. Omfang: Maks 6000 ord. Indikativ behandlingstid: 2 måneder.

c. Aktuell kommentar

Innlegg om aktuelle problemstillinger og utviklingstrekk i økonomi og samfunnsliv basert på innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomiske sammenhenger, begreper og tankesett. Forenklet vurdering i redaktør-kollegiet som ikke utløser publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 4000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

d. Debattinnlegg

Tilsvær og kommentarer som forutsetter innsiktsfull anvendelse av samfunnsøkonomisk tankesett. Debattinnlegg vurderes av redaktør-kollegiet, og utløser ikke publiseringspoeng.

Omfang: Maksimalt 2000 ord. Indikativ behandlingstid: 1 måned.

e. Bokanmeldelser

Anmeldelser av lærebøker og andre fagbøker som har (bred) relevans for lesere av *Samfunnsøkonomen*.

Omfang: Maksimalt 2000 ord (ca 5 sider). Indikativ behandlingstid: 1 måned.

Prosedyrer og krav for innsending:

a. Manuskript sendes i elektronisk format til tidsskrift@samfunnsokonomene.no.

b. Artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer skal ha en ingress på maksimalt 200–300 ord. Ingressen skal oppsummere artikkelens problemstilling og hovedresultat.

c. Disposisjonen skal ha maksimalt to nivå – uten indeksering.

Overskrift nivå 1: BLOKKBOKSTAVER. Overskrift nivå 2: *Kursiv*.

d. Alle figurer og tabeller skal ha figurnummer og tittel. Figurer og tabeller må legges ved i originalformat. Unngå forkortelser (Fig.) ved referering i teksten.

e. Bruk 'prosent' (ikke '%') i prosatekst

f. Referansene skal følge Harvard Style of Referencing. Referansene i teksten skal være som følger ved henholdsvis en, to og flere forfattere: «...Meland (2010), Bårdsen og Nymoene (2011), Finstad mfl. (2002)...». Referanser i parentes skrives som følger: «... (Finstad mfl., 2002; Meland, 2010)...».

g. Referanselisten skal ha overskriften REFERANSER og ha følgende format:

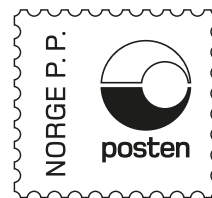
Melberg, H. O. (2010). Animal spirit: Fargerik tomhet? *Samfunnsøkonomen* 64 (2), 4–10.

Bårdsen, G. og R. Nymoene (2011). *Innføring i økonometri*. Fagbokforlaget, Bergen.

Finstad, A., G. Haakonsen og K. Rypdal (2002). Utslipp til luft av dioksiner i Norge – Dokumentasjon av metode og resultater. Rapport 2002/7, Statistisk sentralbyrå.

h. Alle bidrag til *Samfunnsøkonomen* skal være ferdig korrekturlest.

i. Forfattere av artikler, aktuelle analyser og aktuelle kommentarer må sende inn et høyoppløselig elektronisk portrett-fotografi. Forfatterne presenteres med tittel og hovedtilknytning. Andre tilknytninger (og eventuelle kontakt-detiljer) oppgis eventuelt i fotnote på artikkeltittel på side 1.



Returadresse:
Samfunnsøkonomene,
Kristian Augusts gate 9,
0164 Oslo

