

SØF-rapport nr. 05/10

Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt

Lars-Erik Borge

Ole Henning Nyhus

SØF-prosjekt nr. 5500:

”Er det en sammenheng mellom skattyters inntekts- og formuesforhold og eiendomsskatt på boliger?”

Prosjektet er finansiert av KS

SENTER FOR ØKONOMISK FORSKNING AS

TRONDHEIM, AUGUST 2010

© Dette eksemplar er fremstilt etter avtale med KOPINOR, Stenergate 1, 0050 Oslo. Ytterligere eksemplarframstilling uten avtale og i strid med åndsverkloven er straffbart og kan medføre erstatningsansvar.

ISBN 978-82-8150-075-4
ISBN 978-82-8150-076-1
ISSN 1504-5226

Trykt versjon
Elektronisk versjon

FORORD

Dette prosjektet om fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt er utført på oppdrag fra KS. I gjennomføringen av prosjektet har vi hatt flere møter med representanter fra KS, først og fremst Rune Bye og Liv Elin Vermundsberget. De har bidratt med konstruktive kommentarer og forslag, og ikke minst detaljkunnskap om eiendomsskatteloven og kommunenes praktisering av eiendomsskatten.

Trondheim, august 2010

Lars-Erik Borge (prosjektleder) og Ole Henning Nyhus

INNHold

1.	Innledning og sammendrag	1
2.	Kommunene i utvalget og datagrunnlag.....	4
2.1	Kommunene i utvalget.....	4
2.2	Data for eiendomsskatt.....	5
2.3	Data for husholdningsinntekt.....	8
3.	Eiendomsskatt og kjennetegn ved husholdningene.....	11
4.	Eiendomsskattens fordelingsegenskaper.....	15
4.1	Eiendomsskatt som andel av inntekt.....	15
4.2	Suits-indekser.....	16
4.3	Regresjonsanalyse med kontrollvariable	21
5.	Alternative utforminger av eiendomsskatten.....	23
	Referanser.....	26

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Innledning

Formålet med dette prosjektet er å analysere fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt på bolig. Fordelingsvirkninger av skatter forstås vanligvis som sammenhengen mellom skattebeløp og inntekt. En skatt er progressiv dersom skattebeløpets andel av inntekten øker med økende inntekt, og regressiv dersom skattebeløpets andel av inntekten avtar med økende inntekt. Det er også av interesse å analysere sammenhengen mellom skattebeløp og andre kjennetegn slik som formue, trygdestatus og husholdningsstørrelse.

Datagrunnlag

I prosjektet er det gjort et betydelig arbeid for å forbedre det datamessige grunnlaget for fordelingsanalyser av kommunal eiendomsskatt, og i kapittel 2 gjøres det rede for dette arbeidet. Det er foretatt en kobling mellom de kommunale informasjonssystemene for eiendomsskatt og registerinformasjon om husholdninger (inntekt, formue, etc.) fra Statistisk sentralbyrå i et utvalg på 9 kommuner.¹ Dataene er fra 2006. Nylig omtaksering av eiendommene var en forutsetning for å bli med i utvalget, og 6 av de 9 kommunene tok i bruk nye takster fra 2006. Videre har vi lagt vekt på å inkludere kommuner med ulik utforming av eiendomsskatten, først og fremst med hensyn til størrelsen på bunnfradraget. Siden vi ønsker å studere fordelingsvirkningene av eiendomsskatt på bolig, er fritids- og næringseiendommer ikke inkludert i datamaterialet.

Eiendomsskatt og kjennetegn ved husholdningene

I kapittel 3 beskrives sammenhengen mellom eiendomsskatt og ulike kjennetegn ved husholdningene slik som inntektsnivå, antall husholdningsmedlemmer og hvorvidt det er én eller flere minstepensjonister i husholdningen.

I samtlige utvalgskommuner er det slik at husholdninger som betaler eiendomsskatt har høyere inntektsnivå enn husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt, og størrelsen på eiendomsskatten stiger med økende inntektsnivå. Forskjellen i inntektsnivå mellom husholdninger med og uten eiendomsskatt blir mindre når inntekten korrigeres for antall husholdningsmedlemmer. Det gjenspeiler at husholdninger som betaler eiendomsskatt i

¹ Kommunene i utvalget er Trondheim, Stavanger, Porsgrunn, Ringsaker, Stange, Vestvågøy, Sogndal, Nord-Fron og Åmot.

gjennomsnitt er større enn husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt. Når husholdningene grupperes etter antall medlemmer, er det først og fremst enpersonhusholdninger som skiller seg ut med lav eiendomsskatt. Dette reflekterer trolig at enpersonhusholdninger har lavere boligkonsum og høyere tilbøyelighet til å leie bolig sammenliknet med flerpersonhusholdninger. Enslige minstepensjonister har eiendomsskatt på samme nivå som, eller lavere enn, øvrige enpersonhusholdninger.

Eiendomsskattens fordelingsegenskaper

En positiv sammenheng mellom eiendomsskatt og inntektsnivå (som dokumentert i kapittel 3) er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at eiendomsskatten er progressiv. For at eiendomsskatten skal være progressiv må det i tillegg være slik at skattens andel av inntekten øker med inntektsnivået.

I kapittel 4 undersøker vi om eiendomsskatten er progressiv eller regressiv ved å beregne en såkalt Suits-indeks. Eiendomsskatten kommer da ut som progressiv i Sogndal og regressiv i de øvrige utvalgte kommunene. I to av kommunene (Ringsaker og Vestvågøy) er imidlertid eiendomsskatten nær proporsjonal. Det er noe overraskende at eiendomsskatten kommer ut som progressiv i Sogndal siden kommunen ikke benytter bunnfradrag. At eiendomsskatten likevel kommer ut som progressiv har sammenheng med at fordelingen av det underliggende skattegrunnlaget er relativt jevn.

I kapittel 4 presenterer vi også resultater fra multiple regresjonsanalyser hvor det kontrolleres for inntekt, formue og type husholdning. Analysene viser at både inntekt og formue har en positiv effekt på eiendomsskatten. Det betyr at husholdninger med høy inntekt og formue gjennomgående betaler mer eiendomsskatt enn husholdninger med lavere inntekt og formue. Analysene viser videre at enpersonhusholdninger har lavere eiendomsskatt enn flerpersonhusholdninger med samme inntekt og formue, og at det ikke er signifikante forskjeller mellom enslige minstepensjonister og andre enpersonhusholdninger når det er kontrollert for inntekt og formue.

Alternative utforminger av eiendomsskatten

Eiendomsskattens fordelingsegenskaper påvirkes av den underliggende fordelingen av skattegrunnlaget og av kommunenes utforming av eiendomsskatten. I kapittel 5 analyserer vi hvordan endringer i utformingen av eiendomsskatten vil påvirke fordelingsegenskapene. Vi

studerer virkningene av to alternativer, økt bunnfradrag og differensiert skattesats (lavere skatt på lave eiendomsverdier), som begge tar sikte på at eiendomsskatten i større grad skal kunne bidra til jevnere inntektsfordeling.

Beregningene viser at en dobling av bunnfradraget (som forventet) bidrar til at eiendomsskatten blir mindre regressiv. Reduksjonen i graden av regressivitet gjenspeiler størrelsen på økningen i bunnfradraget og endringen i andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt. Reduksjonen i regressivitet er størst i Trondheim og Nord-Fron som får betydelig økning i bunnfradraget og stor reduksjon i andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt. Selv om økt bunnfradrag bidrar til at eiendomsskatten blir mindre regressiv, endres i hovedsak ikke klassifiseringen av eiendomsskatten som regressiv, progressiv eller tilnærmet proporsjonal.

Opplegget med differensiert eiendomsskatt kan betraktes som et alternativ til bunnfradrag. I beregningene har vi lagt til grunn at skattesatsen halveres for eiendomsskattetakst under gjennomsnittlig takst samtidig som at bunnfradraget elimineres. Beregningene viser at alternativet med differensiert skattesats i de fleste tilfeller bidrar til at eiendomsskatten blir mindre regressiv. Differensieringen av skattesatsen mer enn motvirker elimineringen av bunnfradraget. Dette indikerer at differensiering av skattesatsen kan være et alternativ til bunnfradrag for at eiendomsskatten skal få bedre fordelingssegenskaper.

2. KOMMUNENE I UTVALGET OG DATAGRUNNLAG

2.1 Kommunene i utvalget

Prosjektet studerer fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt på bolig i et utvalg kommuner. Eiendomsskattens fordelingsvirkninger vil for det første avhenge av sammenhengen mellom boligverdi og inntekt. Denne sammenhengen kan være forskjellig i ulike typer kommuner, og i utvelgelsesprosessen har vi derfor skilt mellom følgende fire kommunetyper: i) større byer, ii) regionsentra/mellomstore byer, iii) omegnskommuner og iv) bygde- eller distriktskommuner. Videre vil kommunenes utforming av eiendomsskatten påvirke fordelingsprofilen. Kommunene bestemmer en rekke faktorer som påvirker den beregnede eiendomsskatten for den enkelte eiendom, herunder reduksjonsfaktor², bunnfradrag og skattesats. Blant disse faktorene er det først og fremst bunnfradraget som påvirker eiendomsskattens fordelingsvirkninger, og vi har derfor lagt vekt på at utvalget skal inkludere kommuner med ulikt bunnfradrag. Endelig har vi valgt å kun inkludere kommuner som nylig har foretatt omtaksering av eiendommene for at analysen skal være mest mulig framoverskuende.

Tabell 2.1: Kommunene i utvalget, 2006

Kommune	Innbyggere	Takstår	Reduksjonsfaktor (%)	Bunnfradrag (kr)	Skattesats (‰)	Hele kommunen
Trondheim	158 613	2004	0	500 000	3,7	Nei
Stavanger	115 117	2006	0	360 000	2,0	Nei
Porsgrunn	33 550	2006	40	0	4,3	Nei
Ringsaker	31 923	2006	25	100 000	2,0	Nei
Stange	18 591	2005	25	100 000	2,0	Ja
Vestvågøy	10 797	2003	20	100 000	2,0	Ja
Sogndal	6 836	2006	0	0	7,0	Nei
Nord-Fron	5 843	2006	0	300 000	7,0	Nei
Åmot	4 348	2006	0	150 000	3,5	Nei

Merknader: Bunnfradraget er per boenhet.

Tabell 2.1 gir en oversikt over utvalgskommunene, samt informasjon om innbyggertall og utforming av eiendomsskatten. Utvalget består av i alt 9 kommuner, og omfatter to storbyer (Trondheim og Stavanger), én mellomstor by (Porsgrunn), en relativt stor kommune (Ringsaker) som inkluderer Moelv og Brumunddal (byer fra 2010), én omegnskommune

² Reduksjonsfaktoren gir uttrykk for prosentvis reduksjon i takstverdi som foretas før beregning av eiendomsskatt.

(Stange) og fire bygde- eller distriktskommuner av varierende størrelse (Vestvågøy, Sogndal, Nord-Fron og Åmot).

Nylig omtaksering av eiendommene var en forutsetning for å bli med i utvalget, og det framgår at 6 av de 9 kommunene tok i bruk nye takster i 2006. Kommunen med den eldste taksten benyttet ny takst i 2003. Det er betydelig variasjon i størrelsen på bunnfradraget mellom utvalgskommunene. To av kommunene (Porsgrunn og Sogndal) har ikke bunnfradrag. I den andre enden av skalaen finner vi Trondheim med bunnfradrag på 500 000 kroner. Det er også betydelig variasjon i skattesats og reduksjonsfaktor, men dette har mindre betydning for fordelingsvirkningene enn størrelsen på bunnfradraget. Stange og Vestvågøy har eiendomsskatt i hele kommunen, mens det i de øvrige kommuner er områder som er fritatt for eiendomsskatt fordi de ikke er utbygd på byvis.³

Kommunene har anledning til å frita bygninger for eiendomsskatt i opptil 20 år etter at de er ferdig bygd. Blant utvalgskommunene er det bare Vestvågøy som benytter seg av denne muligheten. De gir 5 års fritak for nye bygninger.

2.2 Data for eiendomsskatt

I prosjektet er det gjort et betydelig arbeid med å forbedre det datamessige grunnlaget for fordelingsanalyser av kommunal eiendomsskatt. Det er foretatt en kobling mellom de kommunale informasjonssystemene for eiendomsskatt og registerinformasjon om husholdninger (inntekt, formue, etc.) fra Statistisk sentralbyrå. Det ble tatt utgangspunkt i kommunenes informasjonssystemer for eiendomsskatt. Disse systemene inneholder informasjon om eiendommen som benyttes ved beregning av eiendomsskatten, samt informasjon om eier og regningsmottaker. Det ble foretatt uttak av informasjon fra systemene til de ni utvalgskommunene vinteren 2009. Basert på denne informasjonen kan vi beregne eiendomsskatten for den enkelte eiendom etter følgende formel:

$$\text{Eiendomsskatt} = \text{Skattesats} \cdot \left[\frac{100 - \text{Reduksjonsfaktor}}{100} \text{Takst} - \text{Bunnfradrag} \right] \quad (2.1)$$

³ Før 2007 hadde kommunene kun anledning til å skrive ut eiendomsskatt på områder som helt eller delvis var utbygd på byvis.

På det tidspunkt var informasjon om husholdningenes inntekt og formue kun tilgjengelig for 2006. For den enkelte eiendom kan vi enkelt beregne eiendomsskatten for 2006 ved å benytte skattesats, reduksjonsfaktor og bunnfradrag per boenhet for 2006, mens takst og antall boenheter hentes fra de kommunale informasjonssystemene for eiendomsskatten.

Det er en betydelig datamessig utfordring at de kommunale systemene ikke inneholder historisk informasjon om eier og regningsmottaker for eiendommene. Så selv om vi kan beregne eiendomsskatten for den enkelte eiendom, så vet vi ikke hvilken person eller husholdning denne skatten skal tilordnes. Dette dataproblemet ble løst ved assistanse fra firmaet Norkart Geoservice som tilbakedaterte eierhistorikken til 2006 ved bruk av GAB-databasen. GAB er et register over grunneiendommer, adresser og bygninger over 15m² i Norge. For vårt formål er det først og fremst eierinformasjonen i GAB som er av interesse. I tillegg har vi inkludert informasjon om hvorvidt eiendommen er festet eller framfestet. Siden vi ønsker å studere fordelingsvirkningene av eiendomsskatt på bolig, er fritids- og nærings-eiendommer ikke inkludert i materialet.

Vi hadde etter dette detaljert informasjon om eierforholdene for den enkelte eiendom i 2006. I de tilfeller hvor det var flere eiere av samme eiendom, hadde vi også informasjon om den enkeltes eierandel. Basert på den detaljerte eierinformasjonen kunne vi beregne eiendomsskatt på bolig for hver person som er oppført som eier. I de tilfeller hvor eiendommen er festet (eller framfestet) er eiendomsskatten tilordnet de personer som disponerer boligeiendommen. Beregnet eiendomsskatt for den enkelte person ble så koblet opp mot registerinformasjon om inntekt, formue, etc. i Statistisk sentralbyrå. Som en del av denne koblingen ble også observasjonsenheten endret fra person til husholdning. I de tilfeller hvor det er flere personer i samme husholdning som er boligeiere, vil husholdningens eiendomsskatt bli beregnet som summen av enkeltpersonenes eiendomsskatt. Som en del av koblingen ble også boligeiere som ikke er registrert bosatt i kommunen utelatt fra datamaterialet.

Det er instruktivt å illustrere konsekvensene av framgangsmåten beskrevet over gjennom noen eksempler:

- For ektepar eller samboere som eier felles bolig vil hele boligens eiendomsskatt bli tilordnet husholdningen.
- Boligeiere som leier ut deler av egen boligeiendom (hybel eller sokkelleilighet) tilordnes eiendomsskatten for hele boligen.

- Personer som driver utleievirksomhet kan eie flere boligeiendommer. Personene blir tilordnet eiendomsskatten for alle boliger som ligger i bostedskommunen, men ikke for eiendommer som ligger utenfor bostedskommunen. Dersom utleie av boligeiendommer er organisert gjennom eget selskap, vil ikke eiendomsskatten for utleieboligen(e) bli tilordnet eieren selv om de ligger i bostedskommunen.
- Leietakere vil ikke bli tilordnet eiendomsskatt for boligen de leier.

For borettslag og boligselskaper vil eiendomsskatten som hovedregel skrives ut til det enkelte borettslag eller sameie. De kommunale informasjonssystemene og GAB gir ikke informasjon om eierforhold i boligselskaper og hvem som har borettslag i det enkelte borettslag. For å kunne inkludere husholdninger knyttet til borettslag og boligselskaper har vi måttet gjøre noen forenklingene forutsetninger. Andelshavere i borettslag og boligselskap er identifisert ved at de er oppført med ligningsverdi på andel i boligselskap i sine selvangivelser. Ligningsverdien på boligandeler tilsvarer ikke eiendomsskattetaksten, og vi har heller ikke informasjon om hvilket borettslag eller boligselskap den enkelte husholdning er knyttet til. Eiendomsskattetaksten for husholdninger registrert med andel i boligselskap er derfor beregnet som ligningsverdien på husholdningens boligandel multiplisert med forholdet mellom gjennomsnittlig eiendomsskattetakst og gjennomsnittlig ligningsverdi for de boenheter i kommunene som er registrert som boligbyggelag eller borettslag.⁴ Videre antas det at husholdningenes andel i boligselskap er knyttet til én leilighet slik at de får ett bunnfradrag ved beregning av eiendomsskatten. Denne antakelsen begrunnes med at borettslag og boligselskaper kun tillater andelshavere å eie én andel, samt at det ofte er begrensninger knyttet til utleie av andelsleiligheter.

Tabell 2.2 gir en oversikt over det etablerte datamaterialet. I fordelingsanalysene vil husholdning være analyseenhet. Det framgår at antall husholdninger varierer fra vel 2 000 i Åmot til over 90 000 i Trondheim. I flertallet av kommunene utgjør antall husholdninger 42-48 prosent av antall innbyggere, det vil si at antall husholdningsmedlemmer i gjennomsnitt er i størrelsesorden 2,1-2,4. Trondheim, Sogndal og Åmot skiller seg ut ved å ha mange husholdninger i forhold til innbyggertallet, og disse kommunene er gjennomsnittlig

⁴ Denne framgangsmåten ble strengt tatt bare benyttet for Sogndal og Åmot. I de øvrige kommunene (unntatt Stavanger) var antall husholdninger registrert med andel i boligselskap langt høyere enn antall boenheter i boligbyggelag og borettslag. Vi valgte da å også inkludere boenheter med ukjent organisasjonsform i beregningsgrunnlaget. Dette opplegget ble også benyttet for Stavanger hvor det i de kommunale informasjonssystemene ikke skilles mellom ulike organisasjonsformer.

husholdningsstørrelse henholdsvis 1,7, 1,8 og 1,9. Lav gjennomsnittlig husholdningsstørrelse i disse kommunene har trolig sammenheng med at de har en høy andel antall studenter i befolkningen.

Tabell 2.2: Antall husholdninger og eiendomsskatt i utvalgte kommunene

Kommune	Antall husholdninger	Andel som betaler eiendomsskatt (%)	Gjennomsnittlig eiendomsskatt, alle husholdninger	Gjennomsnittlig eiendomsskatt, husholdninger med eiendomsskatt
Trondheim	93 042	45,9	1 448	3 157
Stavanger	55 802	65,1	1 339	2 057
Porsgrunn	15 967	70,7	2 121	3 000
Ringsaker	13 962	34,3	619	1 802
Stange	8 126	42,8	909	2 122
Vestvågøy	4 584	46,4	493	1 063
Sogndal	3 704	28,0	1 749	6 242
Nord-Fron	2 590	39,9	604	1 515
Åmot	2 278	26,5	587	2 215

Tabell 2.2 viser videre at andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt varierer mye mellom kommunene, fra under 1/3 i Sogndal og Åmot til om lag 2/3 i Stavanger og Porsgrunn. Andelen husholdninger som er registrert med eiendomsskatt påvirkes først og fremst av andelen husholdninger som leier bolig og andelen boligeiendommer som ilegges eiendomsskatt. Andelen boligeiendommer som ilegges eiendomsskatt kan være lav hvis kommunen har lite bymessig bebyggelse eller bunnfradraget er stort i forhold til markedsverdien på boliger.

Gjennomsnittlig eiendomsskatt varierer fra under 500 kroner per husholdning i Vestvågøy til over 2 000 kroner per husholdning i Porsgrunn. Når vi begrenser oss til de husholdninger som betaler eiendomsskatt, varierer eiendomsskatten fra 1 500 kroner per husholdning i Nord-Fron til vel 6 000 kroner per husholdning i Sogndal. Dersom vi ser bort fra Sogndal, er variasjonen mellom kommuner betydelig mindre for gjennomsnittlig eiendomsskatt per husholdning som betaler eiendomsskatt enn for gjennomsnittlig eiendomsskatt for alle husholdninger. Det betyr at mye av variasjonen i gjennomsnittlig eiendomsskatt for alle husholdninger har sammenheng med variasjon i andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt.

2.3 Data for husholdningsinntekt

I fordelingsanalysen vil sammenheng mellom eiendomsskatt og inntekt stå sentralt. Det inntektsbegrepet som benyttes er brutto inntekt. Brutto inntekt er summen av alle skatte-

pliktige inntekter i den personlige selvangivelsen, og omfatter lønnsinntekt, næringsinntekt, pensjon og kapitalinntekter. Tabell 2.3 viser brutto inntekt i utvalgskommunene. Gjennomsnittlig husholdningsinntekt er samlet brutto inntekt i kommunene delt på antall husholdninger. Det framgår at gjennomsnittlig husholdningsinntekt varierer fra 383 000 kroner i Åmot til 586 000 kroner i Stavanger. Gjennomsnittlig husholdningsinntekt i Stavanger er altså 53 prosent høyere i Stavanger enn i Åmot.

Tabell 2.3: Husholdningens brutto inntekt i utvalgskommunene, 1000 kroner

Kommune	Gjennomsnittlig husholdningsinntekt	Gjennomsnittlig korrigeret husholdningsinntekt
Trondheim	412	248
Stavanger	586	341
Porsgrunn	473	276
Ringsaker	453	253
Stange	460	259
Vestvågøy	434	242
Sogndal	392	224
Nord-Fron	439	256
Åmot	383	232

Total husholdningsinntekt vil ikke nødvendigvis gi et riktig bilde av forskjeller i levestandard mellom husholdninger. Én viktig årsak til dette er variasjon i antall husholdningsmedlemmer. Dersom vi betrakter to husholdninger med samme inntekt men hvor den ene har fire medlemmer og den andre to, vil levestandarden være høyere for husholdningen med to medlemmer enn for husholdningen med fire medlemmer. Ved sammenlikning av inntektsnivå og levestandard for husholdninger med ulikt antall personer benyttes det ofte såkalte ekvivalensskalaer. En ekvivalensskala gir uttrykk for hvor stor inntekt en husholdning på for eksempel to voksne og to barn må ha for at deres levestandard skal være like høy som levestandarden til en enslig person med samme inntekt som husholdningen med fire personer.

Vi har valgt å korrigere for variasjon i antall husholdningsmedlemmer med utgangspunkt i følgende formel (der N er antall husholdningsmedlemmer):

$$\text{Korrigeret husholdningsinntekt} = \frac{\text{Samlet husholdningsinntekt}}{N^\theta} \quad (2.2)$$

Parameteren θ varierer mellom 0 og 1 og gir uttrykk av graden av stordriftsfordeler i husholdningen. Jo større θ er, desto mindre er stordriftsfordelene i husholdningene, og jo

høyere inntekt må en familie med flere personer ha for å kunne sies å være på samme levestandard som en enslig person. $\theta=0$ tilsvarer ukorrigert husholdningsinntekt diskutert over, men $\theta=1$ tilsvarer husholdningsinntekt per person. I dette prosjektet vil vi som et alternativ til ukorrigert husholdningsinntekt også beregne en korrigeret husholdningsinntekt basert på en forutsetning om at $\theta=0,75$. Begrunnelsen for dette valget er at det ligger nært den såkalte OECD-skalaen (SSB 2005, side 38), hvor den første voksne personen har en vekt på 1,0, de neste voksne personene har en vekt på 0,7, mens barn har en vekt på 0,5. Det har vært umulig for oss å benytte OECD-skalaen siden vi ikke har informasjon om husholdningsmedlemmenes alder.

Den korrigerete husholdningsinntekten vil være lavere enn den ukorrigerete siden husholdningsinntekten korrigeres ned for alle husholdninger med 2 eller flere medlemmer. I tabell 2.3 ser vi at korrigeret husholdningsinntekt er 40-45 prosent lavere enn ukorrigeret husholdningsinntekt. Korrigeringen bidrar også til en svak reduksjon i inntektsforskjellene mellom utvalgs-kommunene. Det skyldes at det er en tendens til at nedjusteringen er størst i kommuner med mange husholdninger i forhold til antall innbyggere og at disse kommunene (Trondheim, Sogndal og Åmot) har lavest ukorrigeret husholdningsinntekt. Mer spesifikt innebærer korrigeringen at inntektsforskjellen mellom Stavanger og Åmot reduseres fra 53 til 47 prosent.

3. EIENDOMSSKATT OG KJENNETEGN VED HUSHOLDNINGENE

I det følgende beskrives sammenhengen mellom eiendomsskatt og ulike kjennetegn ved husholdningene slik som inntektsnivå, antall husholdningsmedlemmer og hvorvidt det er én eller flere minstepensjonister i husholdningen.

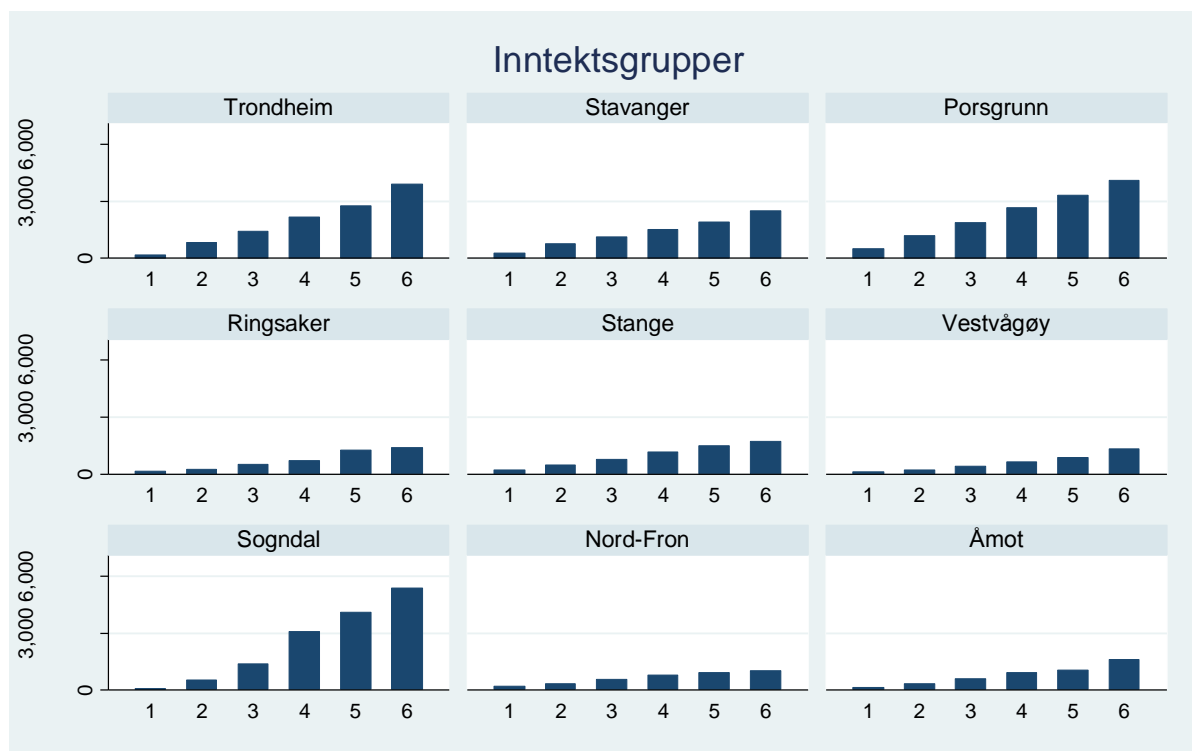
Tabell 3.1: Brutto inntekt i husholdninger med og uten eiendomsskatt, 1000 kroner

Kommune	Husholdningsinntekt		Korrigert husholdningsinntekt	
	Husholdn. med eiendomsskatt	Husholdn. uten eiendomsskatt	Husholdn. med eiendomsskatt	Husholdn. uten eiendomsskatt
Trondheim	586	265	327	182
Stavanger	727	323	396	237
Porsgrunn	551	284	307	202
Ringsaker	542	407	283	237
Stange	546	396	291	235
Vestvågøy	536	346	277	212
Sogndal	634	298	320	186
Nord-Fron	521	385	291	232
Åmot	509	337	276	216

I tabell 3.1 sammenliknes inntektsnivået for husholdninger som betaler eiendomsskatt og husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt. Det framgår at husholdninger som betaler eiendomsskatt har høyere inntektsnivå enn husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt. Dette gjelder for samtlige utvalgs kommuner og uavhengig av om inntekten korrigeres for antall husholdningsmedlemmer eller ikke. Forskjellen i husholdningsinntekt mellom husholdninger med og uten eiendomsskatt blir imidlertid relativt mindre når inntekten korrigeres for antall husstandsmedlemmer. Det betyr at husholdninger som betaler eiendomsskatt i gjennomsnitt er større enn husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt. Blant utvalgs kommunene er forskjellen i inntektsnivå mellom husholdninger med og uten eiendomsskatt størst i Trondheim, Stavanger og Sogndal, og minst i Ringsaker, Stange og Nord-Fron.

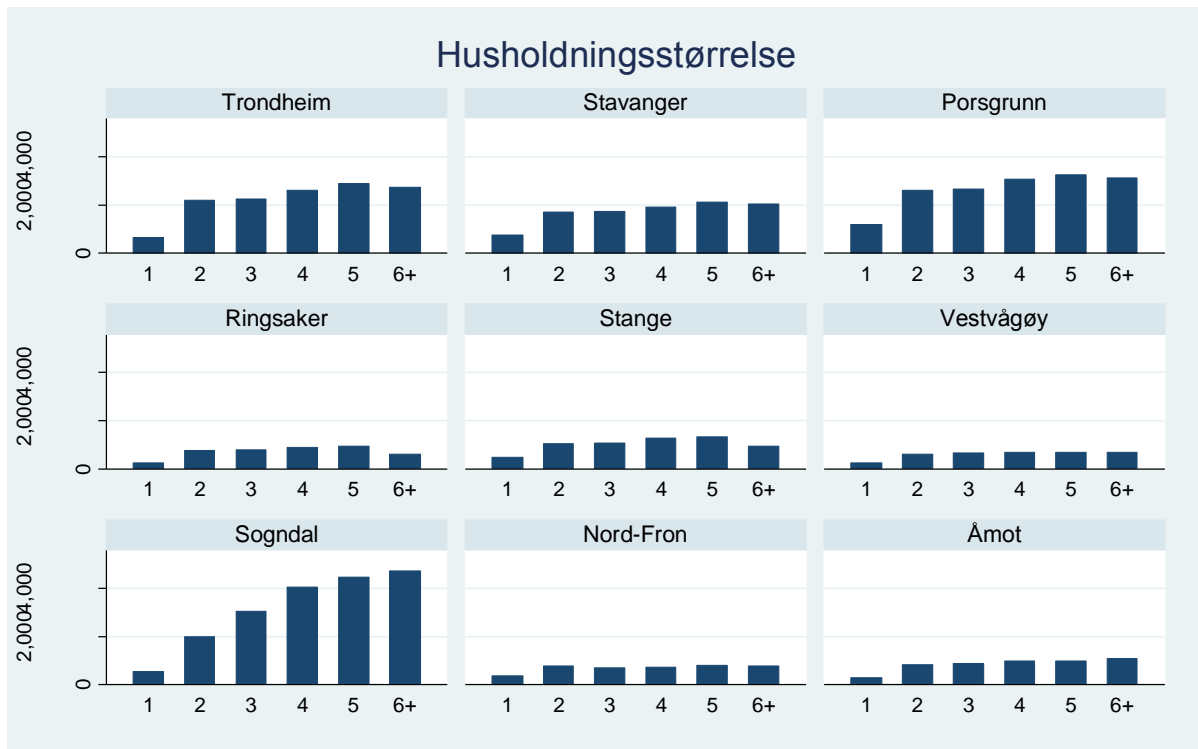
Figur 3.1 gir et mer detaljert bilde av sammenhengen mellom eiendomsskatt og husholdningsinntekt. Her har vi delt husholdningene i 6 inntektsgrupper. Det framgår at det er stigende sammenheng mellom gjennomsnittlig eiendomsskatt og husholdningsinntekt. Det er altså en systematisk tendens til at husholdninger med høy inntekt betaler mer i eiendomsskatt enn husholdninger med lavere inntekt. Denne sammenhengen gjelder for alle utvalgs kommuner,

men er mest framtreddende i Porsgrunn, Sogndal og Trondheim. Dette er de tre kommunene med høyest eiendomsskatt blant husholdninger med høy inntekt.



Figur 3.1: Gjennomsnittlig eiendomsskatt for ulike inntektsgrupper

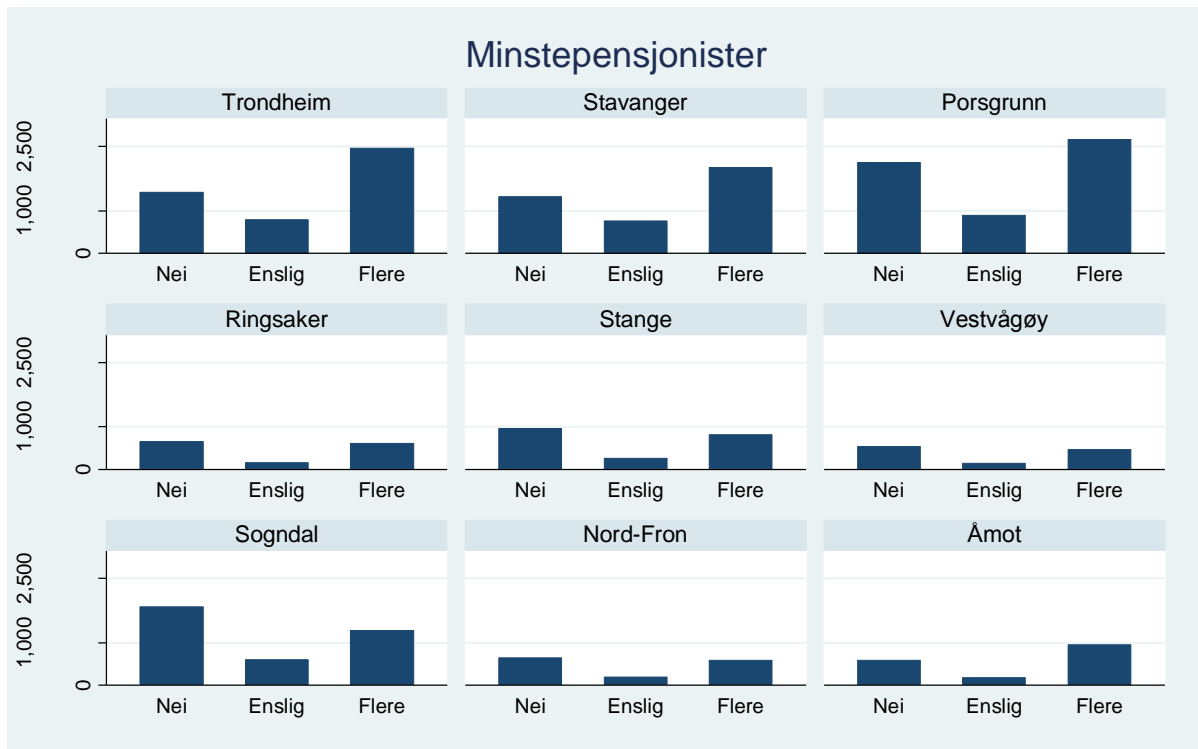
Merknader: Gruppe 1 består av husholdninger med (ukorrigert) husholdningsinntekt under 150 000 kroner, gruppe 2 av husholdninger med inntekt mellom 150 000 og 250 000 kroner, gruppe 3 av husholdninger med inntekt mellom 250 000 og 450 000 kroner, gruppe 5 av husholdninger med inntekt mellom 700 000 og 1 000 000 kroner og gruppe 6 av husholdninger med inntekt over 1 000 000 kroner.



Figur 3.2: Gjennomsnittlig eiendomsskatt og antall husholdningsmedlemmer

Figur 3.2 viser sammenhengen eiendomsskatt og husholdningsstørrelse. Hovedmønsteret her er at enslige (husholdninger med ett medlem) betaler mindre eiendomsskatt enn husholdninger med 2 eller flere medlemmer. Dette er trolig et resultat av at enpersonhusholdninger har lavere boligkonsum og større tilbøyelighet til å leie bolig enn flerpersonehusholdninger.

Det synes ikke å være noen systematisk sammenheng mellom eiendomsskatt og husholdningsstørrelse blant flerpersonehusholdninger. Det eneste unntaket er Sogndal hvor eiendomsskatten øker mer kontinuerlig med antall husholdningsmedlemmer.



Figur 3.3: Gjennomsnittlig eiendomsskatt for husholdninger uten minstepensjonister (nei), husholdninger bestående av én enslig minstepensjonist (enslig) og flerpersonghusholdninger med en eller flere minstepensjonister (flere)

Sammenhengen mellom gjennomsnittlig eiendomsskatt og minstepensjoniststatus er belyst i figur 3.3. Figuren skiller mellom tre typer av husholdninger; enslige minstepensjonister, flerpersonghusholdninger med én eller flere minstepensjonister og husholdninger uten minstepensjonister. I samtlige utvalgskommuner er enslige minstepensjonister den husholdningstypen som betaler minst eiendomsskatt. Eiendomsskatten for flerpersonghusholdninger er på om lag samme nivå eller høyere enn i husholdninger uten minstepensjonister. Ved å sammenlikne figurene 3.2 og 3.3 ser vi videre at enslige minstepensjonister har eiendomsskatt på samme nivå som eller lavere enn øvrige enpersonghusholdninger.

4. EIENDOMSSKATTENS FORDELINGSEGENSKAPER

Det sentrale i en fordelingsanalyse er hvordan eiendomsskatten varierer med husholdningenes inntektsnivå. Den beskrivende analysen i kapittel 3 viser at det er en positiv sammenheng mellom eiendomsskatt og husholdningsinntekt. Husholdninger som betaler eiendomsskatt har i gjennomsnitt høyere inntekt enn husholdninger som ikke betaler eiendomsskatt og mer generelt er det slik at eiendomsskatten øker med husholdningenes inntektsnivå. Den positive sammenhengen mellom eiendomsskatt og inntektsnivå betyr ikke nødvendigvis at eiendomsskatten er progressiv.

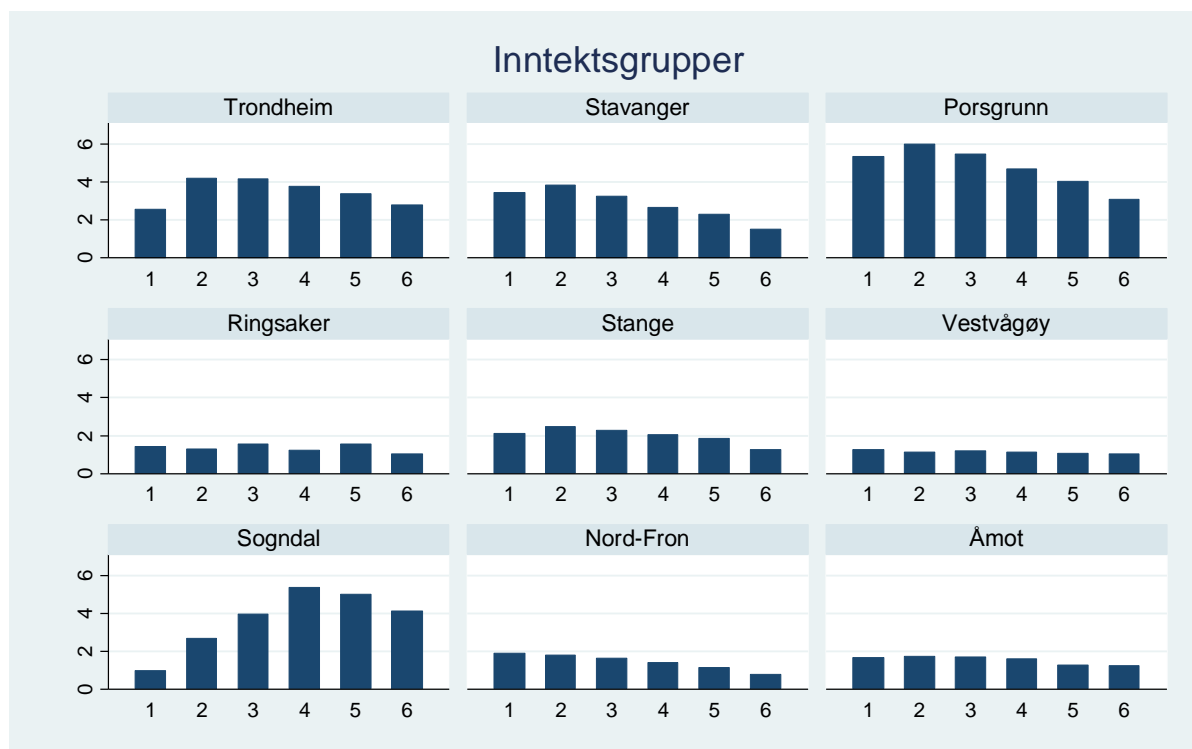
En skatt er progressiv dersom skattens andel av inntekten øker med inntektsnivået, det vil si at eiendomsskatten utgjør en større andel av inntekten blant husholdninger med høy inntekt enn blant husholdninger med lav inntekt. En positiv sammenheng mellom eiendomsskatt og inntekt er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, betingelse for at eiendomsskatten er progressiv. En regressiv skatt er kjennetegnet ved at skattens andel av inntekten reduseres med økende inntektsnivå, mens en proporsjonal skatt er kjennetegnet ved at skattens andel av inntekten ikke varierer systematisk med inntektsnivået.

Formålet med dette kapitlet er å undersøke om eiendomsskatten er progressiv. Vi gjør dette ved hjelp av to ulike metoder. Den første metoden er en grafisk illustrasjon av hvordan eiendomsskatten som andel av inntekt samvarierer med inntektsnivået. Deretter beregner vi såkalte Suits-indeksler som er et mer presist målt på skatteprogressivitet. Til slutt i dette kapitlet presenterer vi regresjonsanalyser hvor effekten av inntekt, formue og type husholdning analyseres simultant.

4.1 Eiendomsskatt som andel av inntekt

En skatts fordelingsegenskaper er som diskutert foran knyttet hvordan skattens andel av husholdningsinntekten varierer med inntektsnivået. Figur 4.1 som viser eiendomsskattens andel av husholdningsinntekten i ulike inntektsgrupper gir derfor et første inntrykk av fordelingsegenskapene. Det framgår at sammenhengen mellom inntektsnivå og eiendomsskatt som andel av husholdningsinntekten varierer mellom kommunene. Den sterkeste tendensen til en stigende sammenheng, og dermed en progressiv eiendomsskatt, finner vi i Sogndal hvor eiendomsskattens andel av inntekten er stigende for lave og midlere inntektsnivå og hvor eiendomsskattens andel av inntekten er klart lavere i lavinntektsgruppene enn i høyinntekts-

gruppene. Motsatt synes eiendomsskatten å være regressiv i Nord-Fron hvor eiendomsskattens andel av inntekten avtar med økende inntektsnivå. I Trondheim, Stavanger, Porsgrunn og Åmot er hovedbildet at eiendomsskattens andel av inntekten er relativt lav i de høyere inntektsgruppene, noe som indikerer at skatten er regressiv også i disse kommunene. I Ringsaker og Vestvågøy synes eiendomsskatten å være proporsjonal siden det ikke er noen systematisk sammenheng mellom inntektsnivå og eiendomsskattens andel av inntekten.



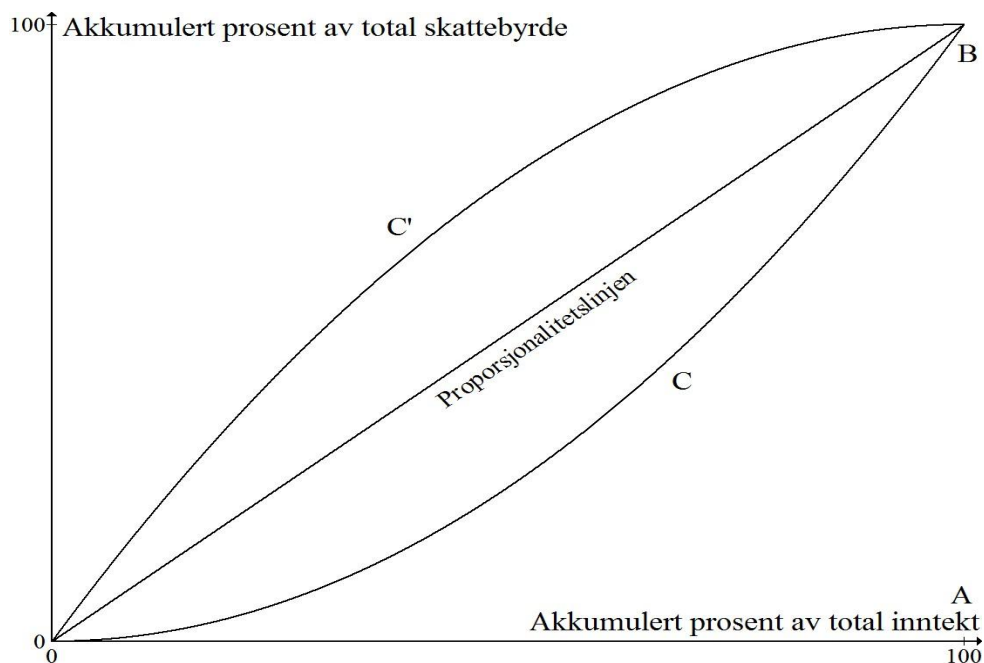
Figur 4.1: Eiendomsskatt som andel av inntekt for ulike inntektsgrupper

Merknader: Gruppe 1 består av husholdninger med (ukorrigert) husholdningsinntekt under 150 000 kroner, gruppe 2 av husholdninger med inntekt mellom 150 000 og 250 000 kroner, gruppe 3 av husholdninger med inntekt mellom 250 000 og 450 000 kroner, gruppe 5 av husholdninger med inntekt mellom 700 000 og 1 000 000 kroner og gruppe 6 av husholdninger med inntekt over 1 000 000 kroner.

4.2 Suits-indekser

Skatteprogressivitet kan måles mer presist ved en såkalt Suits-indeks (Suits 1977) som har likhetstrekk med den mer kjente Gini-indeksen. Indeksen kan forklares med utgangspunkt i figur 4.2. Husholdningene er rangert etter stigende inntektsnivå, og langs den horisontale aksene måles den kumulative andelen av samlet inntekt og langs den vertikale aksene den kumulative andelen av samlet skatt. Lorenz-kurven viser sammenhengen mellom den kumulative andelen av samlet inntekt og den kumulative andelen av samlet skatt. Dersom Lorenz-kurven ligger under proporsjonalitetskurven (OCB), vil skatten være progressiv i og

med at lavinntektshusholdninger har en lavere andel av samlet skatt enn av samlet inntekt. Dersom Lorenz-kurven ligger over proporsjonalitetskurven (OC'B), vil lavinntektshusholdninger ha en høyere andel av samlet skatt enn av samlet inntekt. Skatten er da regressiv.



Figur 4.2: Lorenz-kurver

Suits-indeksen beregnes på følgende måte:

$$\text{SUITS} = 1 - \frac{L}{P} \quad (4.1)$$

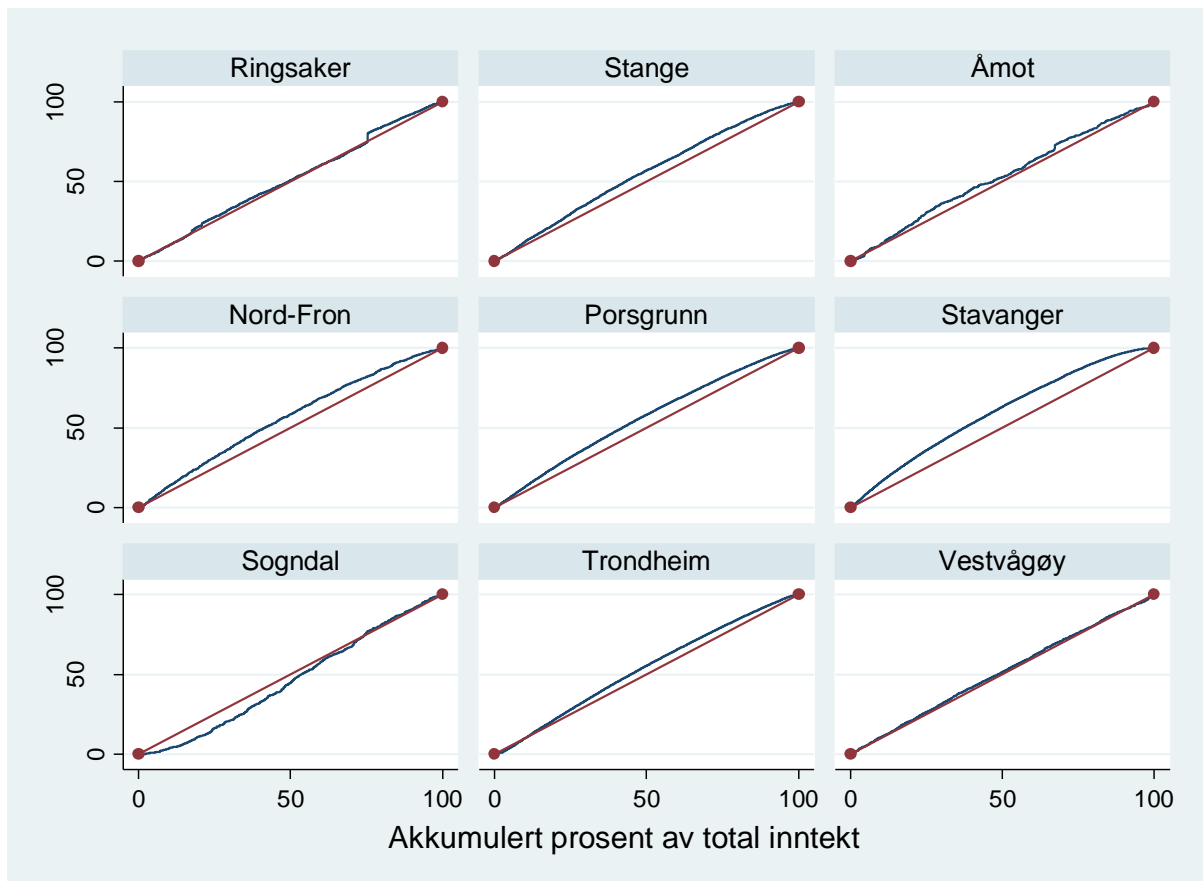
der L er arealet under Lorenz-kurven og P er arealet under proporsjonalitetskurven. Indeksen varierer mellom -1 og 1 . Dersom skatten er progressiv (Lorenz-kurven ligger under proporsjonalitetskurven), er $L < P$, slik at Suits-indeksen blir positiv. Dersom skatten er regressiv (Lorenz-kurven ligger over proporsjonalitetskurven), er $L > P$, slik at Suits-indeksen blir negativ. Suits-indeksen antar ekstremverdiene -1 og 1 i situasjoner hvor all skatt betales av henholdsvis den fattigste og den rikeste husholdningen. En Suits-indeks lik 0 betyr at skatten (i gjennomsnitt) er proporsjonal.

Tabell 4.1: Suits-indeks for eiendomsskatt

Kommune	Inntektselastisitet		Antall observasjoner
	Husholdningsinntekt	Korrigert husholdningsinntekt	
Trondheim	-0,068	-0,066	93 042
Stavanger	-0,195	-0,190	55 802
Porsgrunn	-0,115	-0,107	15 967
Ringsaker	-0,026	-0,029	13 962
Stange	-0,094	-0,073	8 126
Vestvågøy	-0,022	-0,000	4 584
Sogndal	0,078	0,015	3 704
Nord-Fron	-0,123	-0,072	2 590
Åmot	-0,059	-0,060	2 278

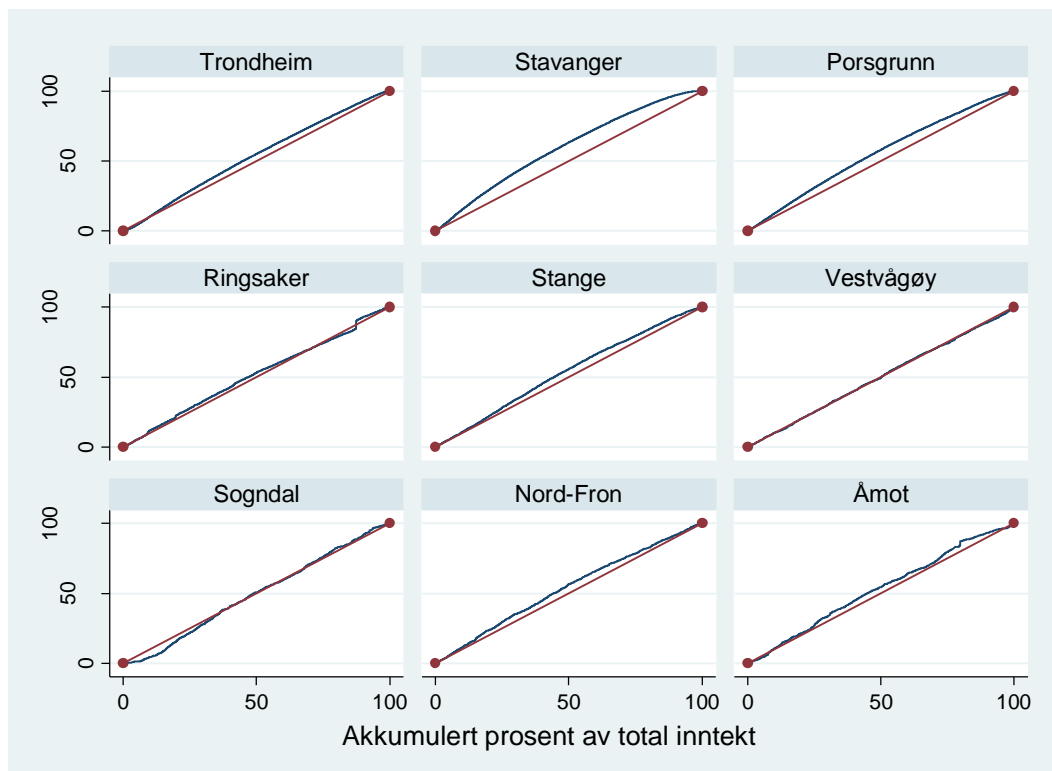
Suits-indeks for eiendomsskatten er rapportert i tabell 4.3. Med unntak av Sogndal kommer alle kommuner ut med negative Suits-indeks. Suits-indeksen klassifiserer altså eiendomsskatten som progressiv i Sogndal og regressiv i de øvrige utvalgs kommunene. I enkelte kommuner (Ringsaker og Vestvågøy) er imidlertid Suits-indeksene nær 0, slik at eiendomsskatten er nær proporsjonal. I de fleste utvalgs kommunene er indeksverdiene nokså robuste med hensyn til hvordan husholdningsstørrelse håndteres i inntektsbegrepet. Endringen i indeksverdi er størst i Sogndal og Nord-Fron. I Sogndal blir eiendomsskatten mindre progressiv når inntekten korrigeres for husholdningsstørrelse, mens den blir mindre regressiv i Nord-Fron.

Begrunnelsen for å ha et bunnfradrag i eiendomsskatten er som regel at fordelingsvirkningene av skatten skal bli gunstigere. Blant utvalgs kommunene er det to kommuner, Sogndal og Porsgrunn, som ikke har bunnfradrag. Det er da som forventet at Porsgrunn er en av kommunene hvor eiendomsskatten er mest regressiv. Det er mer overraskende at Sogndal er den eneste kommunen hvor eiendomsskatten kan klassifiseres som progressiv. Forklaringen på dette tilsynelatende paradokset er at fordelingen av eiendomsverdiene varierer mellom utvalgs kommunene, at Sogndal er en kommune med relativt jevn fordeling av det underliggende skattegrunnlaget. Eiendomsskatten kan da komme ut som progressiv selv om kommunen ikke benytter bunnfradrag.



Figur 4.3: Lorenz-kurver for utvalgskommunene, (ukorrigert) husholdningsinntekt

Figurene 4.3 (ukorrigert inntekt) og 4.4 (inntekt korrigert for husholdningsstørrelse) gir et mer visuelt inntrykk av eiendomsskattens fordelingsvirkninger. Vi ser at Lorenz-kurven ligger under proporsjonalitetskurven i Sogndal hvor eiendomsskatten er progressiv, nær proporsjonalitetskurven i Ringsaker og Vestvågøy hvor eiendomsskatten er nær proporsjonal og under proporsjonalitetskurven i de øvrige kommuner hvor eiendomsskatten er regressiv.



Figur 4.4: Lorenz-kurver for utvalgskommunene, korrigert husholdningsinntekt

Det er ikke enkelt å si noe intuitivt om hvor regressiv eiendomsskatten er med utgangspunkt i Suits-indeksen. Vi tror det kan være instruktivt å sammenlikne med andre analyser av eiendomsskatt og med andre skatter. Lavine (2007) estimerer Suits-indeks for ulike skatter i Texas. Han finner at eiendomsskatten har en Suits-indeks på $-0,06$. Dette ligger nært medianen for våre utvalgskommuner som er $-0,068$ (Trondheim) når det ikke korrigeres for husholdningsstørrelse og $-0,066$ (Stange) når det korrigeres for husholdningsstørrelse. Lavine finner videre at eiendomsskatten er mindre regressiv enn 'sales tax' (Suits-indeks på $-0,18$) og bensinavgift (Suits-indeks på $-0,25$). Basert på våre egne data har vi også beregnet Suits-indeks for inntekts- og formuesskatten i Norge. Vi får da en indeksverdi på $0,12$ når det ikke korrigeres for husholdningsstørrelse og $0,15$ når det korrigeres for husholdningsstørrelse. I relasjon til dette framstår variasjonen i eiendomsskattens Suits-indeks blant våre utvalgskommuner som relativt stor. Eiendomsskatten varierer fra å ha betydelig progressivitet i Sogndal (når inntekten ikke korrigeres for husholdningsstørrelse) til å ha regressivitet på linje med en amerikansk 'sales tax' i Porsgrunn og Stavanger.

4.3 Regresjonsanalyse med kontrollvariable

I det følgende presenterer vi resultater fra regresjonsanalyser hvor det kontrolleres for inntekt, formue og type husholdning. Formuesbegrepet som benyttes er skattemessig verdi av real- og finanskapital, og hvor gjeld er trukket fra. De enkelte formuesarter er vurdert etter ligningsverdi. Type husholdning fanges opp ved dummy-variable for (i) enslig minstepensjonist, (ii) flerpersonehusholdninger med en eller flere minstepensjonister (øvrige minstepensjonist i tabellen) og (iii) enslige som ikke er minstepensjonister. Referanse-kategorien er flerpersonehusholdninger uten minstepensjonister.

Tabell 4.2: Regresjonsanalyser med eiendomsskatt som avhengig variabel

Kommune	Inntekt	Formue	Enslig	Enslig minstep.	Øvrig minstep.	Antall obs.	R ²
Trondheim	314* (0.22)	0,873*	-1165*	-1124*	142*	92 555	0,153
Stavanger	250* (0.19)	0,226*	-707*	-632*	320*	55 371	0,100
Porsgrunn	394* (0.19)	0,768*	-1082*	-1327*	-26	15 893	0,229
Ringsaker	148* (0.24)	1,21*	-405*	-478*	-230	13 920	0,006
Stange	204* (0.22)	0,829*	-433*	-636*	-334*	8 109	0,102
Vestvågøy	190* (0.39)	1,73*	-230*	-279*	-226*	4 566	0,155
Sogndal	583* (0.33)	2,62*	-1644*	-1850*	-1978*	3 692	0,110
Nord-Fron	123* (0.20)	0,323*	-240*	-409*	-155*	2 588	0,075
Åmot	102* (0.17)	0,698*	-432*	-559*	79	2 268	0,102

Merknader: Inntekt er ukorrigert husholdningsinntekt på logaritmisk skala, og tallene i parentes bak koeffisienten er beregnede inntektselastisiteter. Formue er målt i 10 000 kr. * indikerer at koeffisienten er statistisk signifikant på 1 % nivå. Koeffisientene er estimert ved bruk av vanlig minste kvadraters metode.

Resultatene er rapportert i tabell 4.2. De to økonomiske variablene, inntekt og formue, kommer ut med positive og signifikante koeffisienter. Det betyr at husholdninger med høy inntekt og formue gjennomgående betaler mer eiendomsskatt enn husholdninger med lavere inntekt og formue. De estimerte koeffisientene for inntekt har ingen intuitiv tolkning. I parentes bak koeffisientene har vi derfor rapportert beregnede elastisiteter.⁵ For de fleste kommunene er de beregnede inntektselastisitetene i størrelsesorden 0,2. Det betyr at eiendomsskatten i gjennomsnitt øker med 2 prosent når inntekten øker med 10 prosent. Selv om effekten av formue er statistisk signifikant, er den kvantitative effekten nokså beskjeden. I de fleste kommunene kan det anslås at en økning i formuen på 1 million kroner vil øke eiendomsskatten med mindre enn 100 kroner. Den kvantitative effekten av formue er sterkest i de tre kommunene (Sogndal, Vestvågøy og Ringsaker) hvor eiendomsskatten er minst regressiv. I Sogndal vil en økning i formuen på 1 million kroner i gjennomsnitt øke eiendomsskatten med om lag 260 kroner.

⁵ Elastisitetene er beregnet som den estimerte koeffisienten dividert med gjennomsnittlig eiendomsskatt.

Ett hovedresultat for type husholdning er at enpersonhusholdninger har lavere eiendomsskatt enn flerpersonghusholdninger. Det betyr mønsteret fra figur 3.2 gjelder også etter at det er kontrollert for inntekt og formue. Videre ser vi at det er liten forskjell i de estimerte koeffisientene for enslige minstepensjonister og enslige som ikke er minstepensjonister.⁶ Det betyr at enslige minstepensjonister ikke skiller seg fra andre enpersonhusholdninger med samme inntekt og formue.

For flerpersonghusholdninger finner vi statistisk signifikante forskjeller mellom husholdninger med en eller flere minstepensjonister og husholdninger uten minstepensjonister. Men det er variasjon mellom utvalgs kommunene i hvilken retning forskjellen går. I storbyene Trondheim og Stavanger har flerpersonghusholdninger med en eller flere minstepensjonister høyere eiendomsskatt enn andre flerpersonghusholdninger med samme inntekt og formue, henholdsvis 142 og 320 kroner. I Stange, Vestvågøy, Sogndal og Nord-Fron er mønsteret motsatt, og i Sogndal er den estimerte forskjellen nærmere 2000 kroner i favør av husholdninger med en eller flere minstepensjonister.

⁶ En hypotese om at koeffisienten er like kan ikke forkastes i noen av kommunene.

5. ALTERNATIVE UTFORMINGER AV EIENDOMSSKATTEN

Eiendomsskattens fordelingsegenskaper påvirkes av den underliggende fordelingen av skattegrunnlaget og av kommunenes utforming av eiendomsskatten. I dette kapitlet analyseres det hvordan endringer i utformingen av eiendomsskatten vil påvirke fordelingsegenskapene. Vi studerer to alternative utforminger av eiendomsskatten. Det første alternativet er en økning i bunnfradraget. Økt bunnfradrag antas å bidra til jevnere inntektsfordeling og et tiltak som kommunene fritt kan fastsette innenfor dagens lovgivning. Det andre alternativet er et opplegg med differensiert skattesats hvor satsen øker med eiendommens verdi. Differensieringen kan betraktes som et alternativ til å ha et bunnfradrag og er en utforming som ikke kan velges innenfor dagens lovgivning.

Økt bunnfradrag

Utvalgskommunenes bunnfradrag varierer fra null i Porsgrunn og Sogndal til 500 000 kroner i Trondheim. I beregningene har vi lagt til grunn en dobling av bunnfradraget i kommunene som allerede har bunnfradrag. For de to kommunene som ikke har bunnfradrag antas det at det innføres et bunnfradrag på 100 000 kroner per boenhet.

Tabell 5.1: Fordelingsvirkninger av økt bunnfradrag, Suits-indekser

Kommune	Bunnfradrag		Husholdningsinntekt		Korrigert hushold.inntekt	
	Eksisterende	Alternativ	Eksisterende	Alternativ	Eksisterende	Alternativ
Trondheim	500 000	1 000 000	-0,068	-0,013	-0,066	-0,001
Stavanger	360 000	720 000	-0,195	-0,163	-0,190	-0,172
Porsgrunn	0	100 000	-0,115	-0,095	-0,107	-0,094
Ringsaker	100 000	200 000	-0,026	-0,012	-0,029	-0,018
Stange	100 000	200 000	-0,094	-0,087	-0,073	-0,007
Vestvågøy	100 000	200 000	-0,022	0,003	-0,000	0,020
Sogndal	0	100 000	0,078	0,093	0,015	0,014
Nord-Fron	300 000	600 000	-0,123	-0,067	-0,072	-0,035
Åmot	150 000	300 000	-0,059	-0,033	-0,060	-0,041

Fordelingsvirkningene av økt bunnfradrag er illustrert i tabell 5.1 hvor vi rapporterer Suits-indekser for eksisterende utforming av eiendomsskatten og alternativet med økt bunnfradrag. Det framgår at Suits-indeksen gjennomgående øker i verdi⁷, noe som betyr at eiendomsskatten (som forventet) blir mindre regressiv når bunnfradraget øker. Det eneste unntaket er Sogndal hvor Suits-indeksen reduseres marginalt i det tilfellet hvor inntekten er korrigert for husholdningsstørrelse. Dette kontraintuitive resultatet har trolig sammenheng med at

⁷ I de fleste tilfeller betyr det at Suits-indeksen blir mindre negativ.

husholdninger med høy inntekt har et stort antall boenheter og dermed et stort antall bunnfradrag. Økningen i Suits-indeksen gjenspeiler størrelsen på økningen i bunnfradraget og endringen i andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt. Økningen i indeksverdi er størst i Trondheim og Nord-Fron som har betydelig økning i bunnfradraget og stor reduksjon i andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt. I Trondheim reduseres andelen husholdninger som betaler eiendomsskatt fra 48 til 33 prosent, og i Nord-Fron fra 40 til 2 prosent. Det er altså svært få boligeiendommer i Nord-Fron som har en eiendomsskattetakst over 600 000 kroner.

Beregningene viser at økt bunnfradrag bidrar til at eiendomsskatten blir mindre regressiv, men de økninger i bunnfradrag som er forutsatt endrer i hovedsak ikke klassifiseringen av eiendomsskatten som regressiv, progressiv eller tilnærmet proporsjonal. Det eneste unntaket er Trondheim hvor økningen i bunnfradraget endrer klassifiseringen fra regressiv til tilnærmet proporsjonal.

Differensiert skattesats

Et bunnfradrag i eiendomsskatten antas å virke omfordelende ved at det bidrar til å redusere skatten relativt mer for eiendommer med lav takst enn for eiendommer med høy takst. Én mulig ulempe ved et bunnfradrag er imidlertid at det i praksis innebærer skattefritak for eiendommer med lav verdi slik at færre husholdninger og velgere bidrar til finansieringen av kommunens virksomhet. Eiendomsskatten fungerer da dårligere i forhold til det såkalte residensprinsippet som innebærer at det er ønskelig at så mange som mulig av kommunens innbyggere omfattes av skattefinansieringen.

Ett alternativ til bunnfradrag i eiendomsskattesatsen er differensiering av eiendomsskattesatsen. Differensiering av skattesatsen betyr her at det benyttes ulike skattesatser innenfor ulike intervaller av eiendommens verdi. Mer presist legges det til grunn at skattesatsen halveres for eiendomsskattetakst under gjennomsnittlig takst samtidig som at bunnfradraget elimineres.⁸ Beregningsopplegget kan illustreres gjennom et eksempel. Betrakt en kommune hvor gjennomsnittlig eiendomsskattetakst er 1 million kroner og eiendomsskattesatsen er 5 promille og bunnfradraget 200 000 kroner. Betrakt videre to eiendommer A og B, hvor eiendom B har en eiendomsskattetakst på 800 000 kroner og eiendom B en

⁸ I beregningene benyttes gjennomsnittlig takst for alle eiendommer unntatt boligselskaper.

eiendomsskattetakst på 1,5 millioner kroner. Et opplegg med differensiert skattesats, hvor skattesatsen reduseres til 2,5 promille for eiendomsskattetakst under 1 million kroner virker på følgende måte:

- Eiendomsskatten for eiendom A blir 2 000 kroner ($0.0025 \cdot 800000$) og skatten utgjør 2,5 promille av taksten.
- Eiendomsskatten for eiendom B blir kroner 5 000 kroner ($0.0025 \cdot 1000000 + 0.005 \cdot 500000$) og skatten utgjør 3,33 promille av taksten.

Differensieringen av skattesatsen virker på samme måte som et bunnfradrag ved at eiendomsskatten utgjør en høyere andel av skattetaksten for eiendommer med høy skattetakst enn for eiendommer med lav skattesats.

Tabell 5.2: Fordelingsvirkninger av differensiert skattesats, Suits-indeks

Kommune	Skattesatser		Husholdningsinntekt		Korrigert hushold.inntekt	
	Lav	Høy	Eksisterende	Alternativ	Eksisterende	Alternativ
Trondheim	1,85	3,7	-0,068	-0,081	-0,066	-0,063
Stavanger	1,0	2,0	-0,195	-0,184	-0,190	-0,178
Porsgrunn	2,15	4,3	-0,115	-0,080	-0,107	-0,078
Ringsaker	1,0	2,0	-0,026	-0,003	-0,029	-0,006
Stange	1,0	2,0	-0,094	-0,065	-0,073	-0,049
Vestvågøy	1,0	2,0	-0,022	0,009	-0,000	0,030
Sogndal	3,5	7,0	0,078	0,100	0,015	0,027
Nord-Fron	3,5	7,0	-0,123	-0,132	-0,072	-0,070
Åmot	1,75	3,5	-0,059	-0,038	-0,060	-0,029

Fordelingsvirkningene av differensiert skattesats er illustrert i tabell 5.2. I hovedsak gir alternativet med differensiert skattesats høyere Suits-indeks enn eksisterende utforming. Eiendomsskatten blir altså mindre regressiv. I Porsgrunn og Sogndal som ikke har bunnfradrag er det opplagt at differensiert skattesats gir høyere Suits-indeks. For de øvrige kommunene bidrar differensiering av skattesatsen til høyere Suits-indeks, mens eliminering av bunnfradraget har motsatt effekt. I alle kommuner unntatt Trondheim er det effekten av differensiert sats som dominerer slik at nettoeffekten er at eiendomsskatten blir mindre. I Trondheim som har høyt bunnfradrag (500 000 kroner) blir eiendomsskatten mer regressiv med differensiert skattesats når inntektsnivået ikke er korrigert for husholdningsstørrelse. Beregningene illustrerer at differensiering av skattesatsen kan være et alternativ til bunnfradrag for at eiendomsskatten skal få bedre fordelingsegenskaper.

REFERANSER

Lavine, D. (2007): Who pays Texas taxes? Center for Public Policy Priorities Policy Page.

SSB (2005): Inntekt, skatt og overføringer, *Statistiske analyser*, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Suits, D.B. (1977): Measurement of tax progressivity, *American Economic Review* 67, 747-752.

Publikasjonsliste SØF

05/10	Fordelingsvirkninger av kommunal eiendomsskatt	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus
04/10	Videregående opplæring og arbeidsmarkeds-tilknytning for unge voksne innvandrere	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
03/10	Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring	Torberg Falch Lars-Erik Borge Päivi Lujala Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/10	Barnehager i inntektssystemet for kommunene	Lars-Erik Borge Anne Borge Johannesen Per Tovmo
01/10	Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
08/09	Kostnader av frafall i videregående opplæring	Torberg Falch Anne Borge Johannesen Bjarne Strøm
07/09	Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne	Torberg Falch Ole Henning Nyhus
06/09	Ny produksjonsindeks for kommunene	Lars-Erik Borge Per Tovmo
05/09	Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren	Lars-Erik Borge
04/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Halvdan Haugsbakken Bjarne Strøm

SØF-rapport nr. 05/10

03/09	Tidsbruk og organisering i grunnskolen: Resultater fra spørreundersøkelse	Anne Borge Johannesen Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm
02/09	Ressurser og tidsbruk i grunnskolen i Norge og andre land	Lars-Erik Borge Ole Henning Nyhus Bjarne Strøm Per Tovmo
01/09	Skole-, hjemmeressurser og medelevers betydning for skoleresultater og valg	Hans Bonesrønning
06/08	Den økonomiske utviklingen i Trondheimsregionen	Ole Henning Nyhus Per Tovmo
05/08	Suksessfaktorer i grunnskolen: Analyse av nasjonale prøver 2007	Hans Bonesrønning Jon Marius Vaag Iversen
04/08	Ressurser og resultater i grunnopplæringen: Forprosjekt	Hans Bonesrønning Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Bjarne Strøm
03/08	Kultur, økonomi og konflikter i reindriften – En deskriptiv analyse av Trøndelag og Vest- Finnmark	Anne Borge Johannesen Anders Skonhoft
02/08	Analyser av kommunenes utgiftsbehov i grunnskolen	Lars-Erik Borge Per Tovmo
01/08	Lærerkompetanse og elevresultater i ungdomsskolen	Torberg Falch Linn Renée Naper
02/07	Effektivitetsforskjeller og effektiviserings- potensial i barnehagesektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
01/07	Ressurssituasjonen i grunnopplæringen	Torberg Falch Per Tovmo

SØF-rapport nr. 05/10

08/06	Frafall i videregående opplæring: Betydningen av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke	Karen N. Byrhagen Torberg Falch Bjarne Strøm
07/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Sluttrapport	Lars-Erik Borge Kjell J. Sunnevåg
06/06	Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
05/06	Skoleåret 2004/2005: Frittstående grunnskoler under ny lov og frittstående videregående skoler under gammel lov	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper
04/06	Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak	Ragnhild Bremnes Torberg Falch Bjarne Strøm
03/06	Effektivitetsforskjeller og effektiviseringspotensial i pleie- og omsorgssektoren	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik
02/06	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2005	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik Linn Renée Naper Kjell J. Sunnevåg
01/06	Ressursbruk i grunnopplæringen	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
04/05	Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning	Torberg Falch Marte Rønning Bjarne Strøm
07/05	Gir frittstående skoler bedre elevresultater? <i>Konsekvenser av ny lov om frittstående skoler – baselinerapport I: Elevresultater</i>	Hans Bonesrønning Linn Renée Naper Bjarne Strøm

SØF-rapport nr. 05/10

02/05	Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Utredning for Kommunal- og regionaldepartementet	Erlend Berg Jørn Rattsø
06/05	Ressurssituasjonen i grunnskolen 2002-2004	Lars-Erik Borge Linn Renée Naper
05/05	Effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunesektoren: Rapportering for 2004	Lars-Erik Borge Kjell Sunnevåg
03/05	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	Lars-Erik Borge Jørn Rattsø
01/05	Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner	Lars-Erik Borge Marianne Haraldsvik