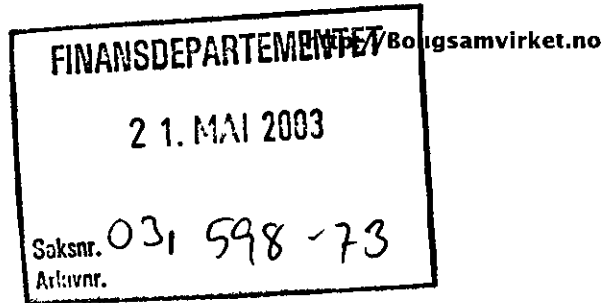




NBBL

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO



Deres ref 03/598 SL
BB/GS
12 02 03

Var ref TE/MJB
2003/000010

Oslo, 20 05 03

A/L Norske
Boligbyggelags
Landsforbund

Øvre Vollgt 11
Postboks 452
Sentrum
0104 Oslo

Telefon
+47 22 40 38 50

Telefaks
+47 22 40 39 20

E-post
nbbl@nbbl.no

Bankgiro
6069 05 04521

Organisasjonsnr
NO 950850493 MVA

NBBLs høringsuttalelse til NOU 2003: 9 Skatteutvalget - forslag til endringer i skattesystemet

NBBL har fått NOU 2003:9 *Skatteutvalget – Forslag til endringer i skattesystemet* på høring og leverer med dette våre synspunkter på innstillingen

Norske boligbyggelags landsforbund (NBBL) er en landsomfattende medlems- og interesseorganisasjon for 97 boligbyggelag med mer enn 660 000 medlemmer. Boligbyggelagene, de tilknyttede borettslagene og NBBL utgjør Boligsamvirket. Boligbyggelagene forvalter ca 310 000 boliger og bygde mer enn 3 000 boliger i 2002.

En av NBBLs viktigste oppgaver er å arbeide for best mulige rammebetingelser for boligsamvirkets virksomheter. I hovedsak gjelder dette rammebetingelsene for boligbyggelag, borettslag og for boligbyggelagens medlemmer.

Vi har valgt å konsentrere høringsuttalelsen om boligrelaterte skatter og avgifter. Våre kommentarer gjelder dermed i all hovedsak analysene og forslagene i kapittel 12 *Beskatning av formue, bolig, annen fast eiendom og arv*.

Hovedkonklusjonene våre i høringsnotatet er.

- Eventuelle endringer i boligbeskatningen må innrettes slik at nøkterne boliger skjerms. Dette kan sikres blant annet ved høye bunnfradrag.
- En eventuell skjerping av boligskatten må skje samtidig med lettelse i inntektsbeskatningen
- Innføring av dokumentavgift på omsetning av borettslagsboliger er et velferdspolitisk feilsteg. Avgiften bør heller fjernes.

Synspunktene våre er begrunnet nærmere under.

Utvalget om boligskatt

De viktigste målene for skatte- og avgiftspolitikken er å bidra til offentlige inntekter, utjevning av inntekter og levekår og til effektiv ressursutnyttelse. Med utgangspunkt i disse målene heter det blant annet i utvalgets mandat at det (utvalget) skal vurdere i hvilken grad endringer i skattesystemet alene kan bidra til en mer effektiv ressursutnyttelse. Videre heter det i mandatet at "skatte- og avgiftsreglene bør utformes med sikte på å holde de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning lave, dvs at det bør være et best mulig samsvar mellom privatøkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet". I henhold til økonomisk teori vil skattemessig nøytralitet og likebehandling av ulike typer kapital og næringer være en måte å oppnå dette på

Utvalget har hatt dette som bakteppe ved drøftingen av beskatning av bolig og fast eiendom i kapittel 12. Innledningsvis i 12.1 framgår det at utvalget har sett på reglene for beskatning av formue og fast eiendom i lys av den internasjonale utviklingen. Utvalget finner det lite fornuftig at vi i Norge skal ha vesentlig høyere skatt på mobile enn på lite mobile skattegrunnlag. Fast eiendom er immobil mens finanskapitalen, som inngår i grunnlaget for formuesskatten, lett kan flyttes mellom land. Det konkluderes med at økt beskatning av boliger og annen fast eiendom, kombinert med reell skatt på finanskapital, vil gjøre skattesystemet mer robust overfor internasjonal konkurranse. Utviklingen i OECD-land har gått i retning av å avvikle formuesskatten samtidig som det opprettholdes et betydelig høyere nivå på beskatning av fast eiendom og arv enn i Norge.

Det er videre utvalgets oppfatning at skattemessig favorisering av boligeiendom gir incentiver til overinvesteringer i bolig på bekostning av andre, samfunnsøkonomisk mer lønnsomme investeringer. Utvalget foreslår at nøytralitetsprinsippet i større grad enn i dag legges til grunn for beskatningen av bolig og annen fast eiendom, og forutsetter at det er fordelsbeskatningen av egen bolig og fritidsbolig som økes. Bunnfradragene økes og det innføres en lik sats på 5 prosent for beregning av prosentinntekten. I tillegg økes ligningstakstene for de boligene som i dag verdsettes lavere enn maksimalsatsen på 30 prosent av markedsverdi. Om det ikke er politisk vilje til å øke fordelsskatten, foreslår utvalget at det innføres en obligatorisk eiendomsskatt (statlig og/eller kommunal)

NBBLs vurderinger

En velfungerende samfunnsøkonomi er sentral for Boligsamvirket. Skal samfunnsøkonomien være sunn er det mange forutsetninger som må være innfridd, og det er ikke skattereglene alene som er avgjørende for dette. I forbindelse med utformingen av et nytt boligbeskatningssystem er derfor de kritiske spørsmålene i hvilken form og i hvilket omfang boligen vil bli beskattet. I et velferdspolitisk perspektiv er det helt sentralt at nøkterne boliger skjermes mot beskatning også i framtiden

I Norge, som i de fleste land, er en bolig av en viss standard et nødvendig gode. I den politiske debatten om nytt boligtakseringssystem er nettopp dette med nødvendighetsgodet bolig benyttet som argument for at beskatning av det er urimelig. Det er imidlertid sannsynlig at boligen som tjenesteleverandør har elementer av både nødvendighets- og luksusgode i seg, jf "Verdien av boligkonsumet, hvem har mest og hvem betaler?", Fjærli

2002. Etter NBBLs oppfatning er det beskatning av dette luksuselementet som i størst grad rettferdiggjør en fordelsbeskatning av boligen.

fordelingsprofilen til et skattesystem avhenger i stor grad av størrelsen på bunnfradraget. Skatteutvalget foreslår at fordelingshensyn skal ivaretas gjennom høye bunnfradrag. NBBL støtter dette forslaget. Etter vår vurdering er det viktig å skjerme de boligene som etterspørres av grupper med lave og moderate inntekter.

NBBL konstaterer at det er flere forhold ved dagens boligtakseringssystem som gjør det urimelig og samfunnsøkonomisk ineffektivt. Det er likevel slik at landets boligeiere har hatt disse reglene som utgangspunkt for sine boliginvesteringer. Og boliginvesteringen er i boligeiernes Norge den klart største investeringen enkeltindividene foretar. Skatteutvalget går inn for en økt beskatning av boliger. For NBBL blir det derfor viktig å understreke at økt skattetrykk kan skape økonomiske problemer for mange boligeiere med høy belåning. Det velferdspolitisk uheldige i forslaget om økt boligskatt blir enda tydeligere når det ses i sammenheng med forslaget om innføring av dokumentavgift på borettslagsboliger.

Når boliger skal bygges foretar byggherren en vurdering av markedet. I henhold til økonomisk investeringsteori vil boliger først bli bygget når bruktboligprisene er høyere enn byggekostnadene (Tobins Q). Utvalget argumenterer selv for at økt boligskatt vil bidra til å redusere boligprisene, jf kapittel 12.4.4.5. Endringer i skattereglene vil i denne sammenheng kunne få samfunnsøkonomisk uheldige implikasjoner ved at færre boliger vil bli igangsatt. Etter NBBLs vurdering kan en skjerping i boligskatten bare forsvares med minst tilsvarende lettelse i inntektsbeskatningen.

Bolig- og byggesektoren er sentral i samfunnsøkonomien og viktig også i miljøsammenheng. Ca 40 prosent av de materialer vi bruker i samfunnet, er det bolig- og byggesektoren som benytter. Sektoren står videre for 40 prosent av energiforbruket. Skal vi i framtiden ta hensyn til miljøet og en bærekraftig utvikling, er det vesentlig at det stimuleres til en boligbygging som legger minst mulig beslag på areal, som krever minst mulig utbygging av infrastruktur og som er energieffektiv. Utformingen av et nytt boligskattesystem bør derfor ta hensyn til disse forholdene, slik at det i langt større grad stimuleres til bygging av nøkterne boliger i konsentrert bebyggelse.

Dokumentavgiften

NBBL kan ikke støtte forslaget om innføring av dokumentavgift på borettslagsboliger. Både i kapittel 12 og 14 fremmes forslaget om at unntaket for dokumentavgift på borettslagsboliger oppheves. Den korte analysen som er lagt til grunn for forslaget er at utvalget har "vansker med å se begrunnelsen for en slik forskjellsbehandling" mellom selveide boliger og borettslagsboliger på dette området.

Disse synspunktene har vært fremmet tidligere blant annet fra politisk hold. Slik NBBL ser saken er det flere alternative utveier. Om det er slik at noe skal gjøres med dokumentavgiften, ville det sannsynligvis være mer hensiktsmessig å fjerne den

Flytteskatt med uheldig sosial profil

Dokumentavgiften er rent fiskalt begrunnet og er i praksis en flytteskatt lagt på kjøp av selveide boliger. At det kan ligge en *pedagogisk* utfordring i å forklare den avgiftsmessige ulikebehandlingen av ulike disposisjonsformer er én sak, men utfordringen løses ikke ved å innføre flytteskatt på kjøp av borettslagsboliger. I bolig- og velferdspolitisk sammenheng blir dette et steg i feil retning.

Etter NBBLs vurdering vil en innføring av dokumentavgift på borettslagsboliger bidra til økte økonomiske ulikheter. Det er særlig to årsaker til dette. Borettslagsboliger er i hovedsak små og nøkterne boliger som gjennomgående har en lavere pris enn i boligmarkedet for øvrig. Borettslagsboliger bebos av mindre husholdninger som har lave og moderate inntekter. Videre er borettslagsboligen som disposisjonform overrepresentert blant unge og eldre¹. En ekstraskatt på kjøp av disse boligene vil derfor ha en uheldig fordelingspolitisk effekt. For det andre vet vi at borettslagsboliger omsettes omtrent dobbelt så ofte som selveierboliger. Ti prosent av borettslagsboligene omsettes hvert år mot bare fem prosent av boligene i den øvrige boligmassen. Tallene understreker hvor viktig borettslagsboligen er for unge menneskers muligheter for å etablere seg på boligmarkedet.

Målkonflikt mellom skattepolitikk og boligpolitikk

En utfordring i dagens boligpolitikk er å oppnå bedre utnyttelse av boligmassen. En økt samfunnsøkonomisk effektivitet ville ha vært realisert dersom f.eks. flere eldre kunne flyttet til egnede boliger. Høye flyttekostnader kan gjøre at husholdninger unnlater å endre sitt boligkonsum selv om inntekter, priser eller boligbehov endres. Konsekvensen blir færre flyttinger og dårlig utnyttelse av boligmassen. Etter vår vurdering er det her en målkonflikt mellom boligpolitikken og skattepolitikken. Disse sammenhengene ble for øvrig påpekt av Boligutvalget i NOU 2002: 2 Boligmarkedene og boligpolitikken.

Skaugeutvalget argumenterer i innstillingen for at boligen som inntekts- og formuesobjekt er for lempelig beskattet. Å fordyre boligkjøpet med å utvide grunnlaget for dokumentavgiften vil isolert sett dempe investeringene i bolig, men er et tiltak det ut fra sosiale hensyn ikke er fornuftig å iverksette. Som nevnt over er avgiften begrunnet ut fra at det offentlig skal skaffes inntekter og ikke ut fra f.eks. bedre fordelingsvirkninger i samfunnsøkonomien.

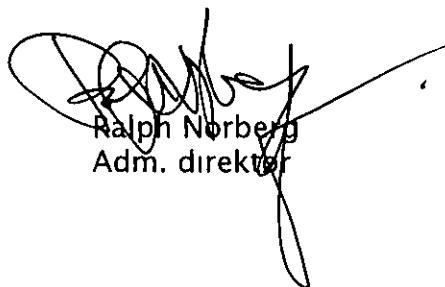
I kapittel 5 heter det at "Prinsippet om målrettet bruk av offentlige virkemidler innebærer at eventuelle tiltak bør rettes mest mulig direkte mot årsaken til problemet en ønsker å korrigere for." Etter NBBLs syn gir Skaugeutvalget selv svaret på spørsmålet om hvordan bedre fordelingsvirkninger og økt nøytralitet kan oppnås gjennom skatte- og avgiftspolitikken. Ønsket om økt skatteproveny gjennom utvidelse av grunnlaget for dokumentavgiften, mener vi derfor ikke kan sees uavhengig av andre målsetninger, verken i skattepolitikken eller i velferdspolitikken for øvrig.

Etter vår vurdering ville en grundigere gjennomgang av konsekvensene av innføring av dokumentavgift på borettslagsboliger ha styrket

¹ Kilde: Boforholdsundersøkelsene, Folke- og boligtellningene

Skatteutvalgets innstilling. Vi vil i denne sammenheng vise til at Boligutvalget understreket at avskaffelse av dokumentavgiften ville bidra til bedre utnyttelse av boligmassen (jf kapittel 15.2 *Tiltak for bedre utnyttelse av boligmassen* i NOU 2002:2 Boligpolitikken og boligmarkedene)

Med vennlig hilsen
A/L NORSKE BOLIGBYGGELAGS LANDSFORBUND



Ralph Nørberg
Adm. direktør



Mariann Jodis Blomli
Rådgiver