



## Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avstyrker motionsyrkandena.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning av Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer när det gäller redovisningen av skatteutgifter.

I betänkandet finns en reservation (SD).

#### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2017/18:27 Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning.

Fyra yrkanden i en följdmotion.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll.....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning .....	5
Reservation .....	9
Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning (SD) .....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen .....	11
Följdmotionen .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning**

Riksdagen avslår motion

2017/18:3921 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1–4 och lägger skrivelse 2017/18:27 till handlingarna.

*Reservation (SD)*

Stockholm den 14 december 2017

På skatteutskottets vägnar

*Per Åsling*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Jörgen Hellman (S), Cecilia Widegren (M), Maria Strömkvist (S), Peter Persson (S), Olle Felten (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Rasmus Ling (MP), Lotta Finstorp (M), Anna Johansson (S), David Lång (SD), Momodou Jallow (V), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S), Erik Ezelius (S), Jörgen Warborn (M) och Said Abdu (L).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2017/18 Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning samt en motion som väckts med anledning av skrivelsen.

Under beredningen av ärendet har utskottet informerats av riksrevisor Ingvar Matsson med medarbetare om granskningsrapporten Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RiR 2017:12).

## Bakgrund

Kammarkansliet anmälde till utskottet den 18 maj 2017 att Riksrevisionens granskningsrapport Regeringens skatteutgiftsredovisning – som riksdagen vill ha den? (RiR 2017:12) kommit in till riksdagen och att rapporten överlämnats till regeringen för yttrande.

Regeringen överlämnade till riksdagen den 24 oktober 2017 skrivelsen 2017/18:27 Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning. Motionstiden gick ut den 9 november 2017. Skrivelsen har föranlett 1 motion (SD).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har granskat regeringens skatteutgiftsredovisning och motiverar granskningen med att skatteutgifter uppgår till stora belopp och att riksdagen har uttalat att redovisningen av skatteutgifter ska gå i en riktning som innebär att de kan prövas på samma sätt som utgifter på anslag.

Riksrevisionen drar tre övergripande slutsatser av granskningen. Den första är att redovisningen av nya skatteutgifter i huvudsak är i linje med granskningens bedömningsgrunder. Den andra är att det finns utrymme att förtydliga jämförelsenormen. Därtill drar Riksrevisionen slutsatsen att redovisningen av skatteutgifter inte lever upp till de uttalanden som riksdagen och regeringen har gjort om att skatteutgifter bör kunna prövas på motsvarande sätt som utgifter på anslag.

Regeringen avser att i större utsträckning förtydliga och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser, vilket också är relevant för att följa hur skatteutgifterna utvecklas i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Regeringen prövar löpande både nya och existerande skatteutgifter mot de skattepolitiska riktlinjerna inom ramen för budgetarbetet.

I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsförslag om att regeringen bl.a. bör införa tydligare förklaringar till förändringar i jämförelsenormen samt införa kvantifieringar av samtliga skatteutgifter och lägger skrivelsen till handlingarna.

Jämför reservationen (SD).

### Skrivelsen

#### *Riksrevisionens iakttagelser*

Riksrevisionen drar tre övergripande slutsatser av granskningen. Den första är att redovisningen av nya skatteutgifter i huvudsak är i linje med granskningens bedömningsgrunder. Den andra är att det finns utrymme att förtydliga jämförelsenormen. Därtill drar Riksrevisionen slutsatsen att redovisningen av skatteutgifter inte lever upp till de uttalanden som riksdagen och regeringen har gjort om att skatteutgifter bör kunna prövas på motsvarande sätt som utgifter på anslag. Med beaktande av vad som framkommit i granskningen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att i redovisningen av befintliga skatteutgifter

- redovisa och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser
- utveckla redovisningen av skatteutgifter på utgiftsområde så att skatteutgifterna ingår i redovisningen av hur verksamheten utvecklats i förhållande till de mål som riksdagen beslutat om
- i propositioner som innebär skatteutgifter motivera varför skatteutgifter väljs i stället för stöd på budgetens utgiftssida.

Riksrevisionens bedömningsgrunder för granskningen av redovisningen av skatteutgifter baseras på budgetlagen och de skattepolitiska riktlinjerna. Granskningen utgår från tre huvudsakliga bedömningsgrunder.

- Jämförelsenormen bygger på principen om enhetlig beskattning.
- Likartade krav kan ställas på beredningen och redovisningen av skatteutgifter och utgifter på anslag.
- Särskilda redovisningskrav kan ställas vid införandet av nya skatteutgifter.

### *Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser*

Enligt de skattepolitiska riktlinjer som riksdagen antog 2015 (prop. 2014/15:100 avsnitt 5.5, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/15:254) är en viktig princip för skattepolitiken att skattereglerna ska vara generella, med breda skattebaser och skattesatser som är väl avvägda gentemot målen för den ekonomiska politiken. Detta bidrar till ett legitimt och rättvist skattesystem. Generella och tydliga regler, utan komplicerade gränsdragningar, bidrar till förståelse och legitimitet för skattesystemet och minskar även utrymmet och riskerna för fel och fusk. En sådan utformning av regelverket säkerställer skatteintäkter för en långsiktig finansiering av den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Avsteg från denna princip kan i vissa fall motiveras av explicita krav på styrning eller av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.

Skatteutgifter, dvs. stöd till hushåll och företag på budgetens inkomstsida till följd av särregler som t.ex. nedsatt skatt på vissa varor och tjänster, bör därför regelbundet omprövas. I första hand bör stöd på budgetens inkomstsida undvikas, och stöden bör åtminstone prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. I undantagsfall kan administrativa kostnader motivera att skatteutgifter väljs framför stöd på budgetens utgiftssida.

En åiterrapportering av skatteutgifterna sker i utgiftsbilagorna i budgetpropositionen. Vid denna åiterrapportering redovisas även nytillkomna och reviderade skatteutgifter. Däremot görs i normalfallet ingen uppdatering inför budgetpropositionen av de skatteutgifter som regeringen varje år redovisar till riksdagen i sin skrivelse Redovisning av skatteutgifter.

Redovisningen av skatteutgifter fyller i allt väsentligt två syften. Det första och mest centrala är att synliggöra de stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. På detta sätt ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd. Det andra syftet är att beskriva graden av enhetlighet i skattereglerna. En sådan beskrivning kräver – liksom synliggörandet av stöden – att en norm för skatteuttaget definieras. I den redovisning som lämnas i skrivelsen Redovisning av skatteutgifter utgår jämförelsenormen från enhetlig beskattning.

### *Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen avser att i större utsträckning förtydliga och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser, vilket också är relevant för att följa hur skatteutgifterna utvecklas i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Regeringen prövar löpande både nya och existerande skatteutgifter mot de skattepolitiska riktlinjerna inom ramen för budgetarbetet. Exempelvis har skatteutgifterna för koldioxidskatt omprövats, och i budgetpropositionen för 2016 föreslogs ett stegvist slopande av nedsättningen av koldioxidskatten för uppvärmningsbränslen inom vissa

sektorer utanför EU:s system för handel med utsläppsrätter. Regeringen avser att i kommande propositioner både redogöra för när ett förslag innebär att en befintlig skatteutgift slopas, och tydligare motivera varför ett förslag som läggs fram inom skatteområdet och som innebär avsteg från normen för enhetlig beskattning väljs i stället för stöd på budgetens utgiftssida. I och med denna redovisning anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## **Motionen**

I motion 2017/18:3921 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1–4 anför motionärerna att regeringen i redovisningen av skatteutgifter bör införa tydligare förklaringar till förändringar i jämförelsenormen och införa kvantifieringar av samtliga skatteutgifter. Vidare anför motionärerna att regeringen bör redovisa information om skatteutgiftsutvecklingen på ett likvärdigt sätt som utgifter på anslag och att regeringen tydligare bör koppla redovisningen av skatteutgifter till målen för det utgiftsområde som de kan hänföras till.

## **Utskottets ställningstagande**

Regeringen redogör i en skrivelse varje år i samband med lämnandet av den ekonomiska vårpropositionen för skatteutgifter, dvs. effekten på skatteintäkterna av särregler i skattelagstiftningen. Därmed ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd och satsningar i statsbudgeten.

Riksrevisionen har granskat skatteutgiftsredovisningen och rekommenderar regeringen att utveckla denna så att skatteutgifterna i större utsträckning ska kunna prövas på motsvarande sätt som utgifter på anslag.

Regeringen uppger i sin skrivelse bl.a. att man avser att ytterligare förtydliga och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna, och att man i kommande propositioner avser att både redogöra för när ett förslag innebär att en befintlig skatteutgift slopas, och tydligare motivera varför ett förslag som läggs fram inom skatteområdet och som innebär avsteg från normen för enhetlig beskattning väljs i stället för stöd på budgetens utgiftssida.

Motionärerna föreslår att regeringen utvecklar skatteutgiftsredovisningen ytterligare. I detta sammanhang noterar utskottet att riksdagen så sent som den 7 juni 2017 tillkännagav som sin mening att regeringen i kommande skrivelser fullt ut bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet och sysselsättningseffekt. Utskottet avser att fortsatt följa hur regeringen utvecklar skatteutgiftsredovisningen i kommande skrivelser.

Mot bakgrund av regeringens ambition som den uttrycks i skrivelsen och det förslag som riksdagen tidigare har lämnat till regeringen finner utskottet inte någon anledning att nu föreslå ytterligare utveckling av skatteutgiftsredovisningen i den riktning som motionärerna önskar.

Utskottet avstyrker därmed motionen och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.



# Reservation

## **Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning (SD)**

av Olle Felten (SD) och David Lång (SD).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion 2017/18:3921 av Olle Felten och David Lång (båda SD) yrkandena 1–4 och lägger skrivelse 2017/18:27 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Regeringen konstaterar i sin skrivelse 2017/18:27 att man avser att i större utsträckning förtydliga och förklara väsentliga förändringar av skatteutgiftsprognoserna i förhållande till tidigare prognoser. Vi anser att detta inte är en tillräcklig reaktion på Riksrevisionens tydliga påpekanden om nödvändiga förbättringar av redovisningen av skatteutgifter. Därför menar vi att regeringen bör vidta följande åtgärder.

Skatteutgifter är ett sätt att ge stöd till olika ändamål genom att införa avvikelser från jämförelsenormen (som bygger på principen om enhetlig beskattning) för beskattning inom det aktuella området, eller om man så vill sänka skatten i stället för att ge bidrag. För att det ska vara möjligt att följa hur en skatteutgifts effekter förändras är det viktigt att jämförelsenormen är stabil och att, i de fall den ändras, också ändringen i sak och orsaken till ändringen förklaras i redovisningen av skatteutgifter. Detta är en mycket väsentlig fråga, eftersom själva syftet med skatteutgifter är att relatera till jämförelsenormen. Viktiga avsteg från normen riskerar också att skapa fel intryck av skatteutgifternas storlek och effekter eller vilka skatteutgifter som faktiskt förekommer. Ett exempel på detta är momsbefrielsen av finansiella tjänster, som inte redovisas som en skatteutgift trots att denna subvention av tjänster uppfyller alla krav på att klassas som en skatteutgift. Vi anser att detta bör åtgärdas fr.o.m. redovisningen av skatteutgifter 2018.

Syftet med redovisning av skatteutgifter är att man ska få en bild av utgiftens betydelse kopplat till ett syfte. Enligt Riksrevisionens granskning av skatteutgifter saknas en kvantifiering av cirka en tredjedel av skatteutgifterna. Det innebär att det inte går att värdera dessa skatteutgifter på samma sätt som övriga. Det skapar i sin tur en lucka i möjligheterna att utvärdera denna del av

skattesystemet. Vi menar därför att samtliga skatteutgifter bör kvantifieras fr.o.m. redovisningen av skatteutgifter 2018.

Ett viktigt mål för skattesystemet är att det ska vara transparent och lätt att förstå. Riksrevisionen påpekar att information om skatteutgifternas utveckling inte redovisas på samma sätt som för utgifter på anslag. Detta är tvärt emot transparenskravet, och vi anser att detta bör åtgärdas senast fr.o.m. redovisningen av skatteutgifter 2019.

Varje åtgärd i skattesystemet ska kopplas till ett specifikt mål. Riksrevisionen pekar på att redovisningen av skatteutgifter på utgiftsområde görs utan att skatteutgifterna tydligt kopplas till målen för utgiftsområdet och att det inte går att utläsa hur skatteutgifterna bidrar till de mål som antagits av riksdagen för respektive utgiftsområde. Vi menar att det inte är acceptabelt att stora avvikelser från jämförelsenormen för olika skatteområden och skatteslag hamnar under radarn när olika delar av skattesystemet ska utvärderas. Det innebär att bilden av skattesystemet riskerar att bli missvisande, vilket i sin tur kan leda till felaktiga beslut. Vi anser därför att samtliga skatteutgifter ska kopplas till mål som har fastställts av riksdagen i regeringens redovisning av skatteutgifter senast fr.o.m. redovisningen av skatteutgifter 2019.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2017/18:27 Riksrevisionens rapport om regeringens skatteutgiftsredovisning.

## Följdmotionen

*2017/18:3921 av Olle Felten och David Lång (båda SD):*

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i redovisningen av skatteutgifter införa tydligare förklaringar till förändringar i jämförelsenormen och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i skatteutgiftsredovisningen införa kvantifieringar av samtliga skatteutgifter och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att i redovisningen av skatteutgifter på utgiftsområde redovisa information om utgiftsutvecklingen för skatteutgifter och utgifter på anslag likvärdigt och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att tydligare koppla redovisningen av skatteutgifter till målen för det utgiftsområde som de kan hänföras till och tillkännager detta för regeringen.