



Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder

Till bostadsutskottet

Bostadsutskottet beslutade den 1 april 2003 att bereda finansutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 2002/03:98 *Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder* samt de motioner, Bo9–Bo13, som väckts med anledning av propositionen. En skrivelse (m), med önskemål om finansutskottets syn på propositionens överensstämmelse med budgetlagen, har också inkommit till bostadsutskottet.

Utskottets överväganden

Propositionen

Bakgrund

I budgetpropositionen för 2003 aviserade regeringen en utredning av förutsättningarna för att sänka mervärdesskatten för särskilt angeläget bostadsbyggande. Regeringen uttalade att en sänkning av mervärdesskatten borde prövas för produktion av mindre hyreslägenheter och studentbostäder.

Hösten 2002 tillsattes en arbetsgrupp med uppgift att genomföra den aviserade utredningen. Arbetsgruppens förslag presenterades i en promemoria (Fi2002/4722) och remissbehandlades. Förslagen i proposition 2002/03:98 överensstämmer i huvudsak med promemorian.

Arbetsgruppen kom fram till att en sänkning av mervärdesskatten inte var en lämplig metod för att stimulera bostadsbyggandet. EG-lagstiftningen be-

gränsar starkt möjligheterna att göra mervärdesskattesänkningar för byggandet. Sådana sänkningar får enligt artikel 12.3 a tredje stycket och bilaga H punkt 9 i det sjätte mervärdesskattedirektivet bara göras om de utgör ett led i socialpolitiken. Regeringen framhåller emellertid att det oaktat EG:s regler finns andra skäl till att en mervärdesskattesänkning vore mindre lämplig.

Stödet är avsett för fastighetsägaren, men det är entreprenören, inte fastighetsägaren, som omfattas av en sänkt mervärdesskatt, och det finns inga garantier för att stödet verkligen fullt ut kommer fastighetsägaren till godo. Enligt den s.k. likabehandlingsprincipen ska en och samma skattesats användas på ett och samma tillhandahållande. Det vore således i strid med denna princip, och dessutom praktiskt ohanterligt, att använda olika mervärdesskattesatser avseende byggnader som innehåller både sådana bostäder som är berättigade till stöd och sådana som inte är det. Skilda mervärdesskattesatser skulle även kräva regler för administration och kontroll, vilket skulle påverka alla som berörs av beskattningen av byggtjänster. Regeringen anser således av flera skäl att sänkt mervärdesskatt inte är en lämplig metod för att stimulera byggande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder.

Regeringens förslag

Regeringen föreslår en investeringsstimulans för att främja byggande av mindre hyreslägenheter och studentbostäder. Stödet beräknas som vore mervärdesskatten på de berörda bostäderna 6 % i stället för 25 %. Stödet föreslås enligt propositionen utgå

... med ett belopp motsvarande skillnaden mellan den mervärdesskatt som fastighetsägaren betalat till säljaren vid inköp av varor och tjänster som avser den stödberättigade delen av bygg- eller ombyggnadsprojektet och den mervärdesskatt som fastighetsägaren skulle ha betalat till säljaren om mervärdesskattesatsen skulle ha varit 6 procent. Beloppet krediteras fastighetsägarens skattekonto i efterhand.

Stödet bör endast bli aktuellt för hyreslägenheter på maximalt 70 m², men utgå för högst 60 m². Ett tak för stödet föreslås på 2 500 kr/m² i Stockholmsregionen, 2 000 kr/m² i Göteborgs- och Malmöregionerna och 1 500 kr/m² i övriga tillväxtregioner. Stödet avser projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003–31 december 2006. Regeringen beräknar att det sammanlagda inkomstbortfallet för staten till följd av förslaget beräknas till 4,3 miljarder kronor. Av kostnaden beräknas 2,8 miljarder gå till att hålla nere hyran i sådana projekt som skulle ha genomförts även utan stöd, och 1,5 miljarder kronor till lägenheter som annars inte skulle ha byggts.

Kreditering av skattekonto

Regeringen föreslår att stödet tillgodoförs fastighetsägarna genom att det i efterhand krediteras på deras skattekonton. Denna metod har använts för andra former av stöd, konstaterar regeringen, t.ex. anställningsstöd, sjöfartsstöd och tillfälligt sysselsättningsstöd till kommuner och landsting. Regeringen konstaterar att Riksskatteverket har framfört kritik mot denna användning

av skattekontot. RSV anser att skattekontot blir svåröverskådligt både för skattemyndigheten och för den skattskyldiga när det används för att reglera olika typer av stöd och bidrag. RSV ifrågasätter också om inte förfarandet står i strid med lagen (1996:1059) om statsbudgeten. Regeringen uttrycker förståelse för RSV:s synpunkter att skattekontot blir svåröverskådligt, men anser liksom tidigare att tekniken med kreditering av skattekontot är lämplig. Regeringen anser att lagen om statsbudgeten inte utgör något hinder för att ge stödet genom kreditering av skattekonto.

Motionerna

Fem motioner, Bo9–Bo13, har väckts med anledning av propositionen. Ingen av motionerna innehåller dock något yrkande som avser förslagets budgetmässiga hantering. Frågan om huruvida kreditering av skattekontot är förenlig med budgetlagen nämns i motion Bo11 (m), men motionärerna för inte fram något yrkande om denna fråga.

Finansutskottet avstår därför från att yttra sig om de aktuella motionerna.

Finansutskottets synpunkter

Slutdatum för stödet

Det föreslagna stödet avser projekt som påbörjas under perioden 1 januari 2003 till 31 december 2006. Regeringen beräknar att stödet kommer att utgå under åren 2004–2008 och endast ha marginell inverkan på statsbudgeten det sista året. För att säkerställa att någon belastning på statsbudgeten inte uppkommer efter 2008 förordar finansutskottet att riksdagen fastställer ett slutdatum, förslagsvis den 31 december 2008, för utbetalande av stödet.

Stödets förhållande till budgetlagen

I en skrivelse till bostadsutskottet med anledning av prop. 2002/03:98 önskar tre ledamöter (alla m) att finansutskottet i ett yttrande ger sin syn på två frågor: vilka krav som bör vara uppfyllda för att medge undantag från budgetlagens bruttoredovisningskrav och om inte utgiftstaket borde justeras ner i motsvarande mån när ett stöd redovisas på budgetens inkomstsida.

Utskottet vill framhålla att regeringens avsikt när stödet aviserades i budgetpropositionen för 2003 var att om möjligt ge det i form av reducerad mervärdesskatt. Detta visade sig emellertid svårt att förena med EGlagsstiftningen, och var även förknippat med avsevärda svårigheter beroende på mervärdesskattesystemets konstruktion. Den lösning som nu i stället föreslås innebär att stödet beräknas som om mervärdesskatten för produktion av de berörda bostäderna vore 6 % och inte 25 %, men att stödet i efterhand krediteras fastighetsägarnas skattekonton. Inkomstbortfallet för staten blir

därmed detsamma som om mervärdesskatten för byggande av de aktuella bostäderna sänks till 6 %. Kreditering av skattekonto behöver enligt utskottets uppfattning inte anses mer svårförenlig med budgetlagen än den riktade mervärdesskattesänkning som hade varit alternativet.

Beträffande budgetlagens krav på bruttoredovisning konstaterar utskottet att några preciserade regler för hur detta krav ska tolkas inte föreligger. Utskottet vill i stället framhålla att tolkningen av budgetlagen formas av den praxis som riksdagen etablerar genom sina beslut. Riksdagen har tidigare med brett stöd godkänt att bidrag ges i form av kreditering av skattekonto, och att detta gjorts utan motsvarande nedjustering av utgiftstaket. Vid behandlingen av regeringens proposition 2000/01:127 godkände riksdagen ett utvidgat stöd till svensk sjöfart (bet. 2001/02:TU3). Samtliga partier utom Moderata samlingspartiet stod bakom riksdagens beslut om det utökade stödet och den valda metoden att kreditera skattekontot.

Det stöd som nu föreslås avviker i redovisningsmässig bemärkelse inte från de tidigare godkända stöden. Utskottet ser ingen anledning att nu göra en annorlunda tolkning av lagen om statsbudgeten (1996:1059) än vid tidigare beslut om kreditering av skattekonto. Utskottet har således inga invändningar mot den utformning av stödet som regeringen föreslår.

Stockholm den 6 maj 2003

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Fredrik Reinfeldt (m), Lars Bäckström (v), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Tommy Waidelich (s), Christer Nylander (fp), Hans Hoff (s), Tomas Högström (m), Agneta Gille (s), Bo Bernhardsson (s), Gunnar Nordmark (fp), Tommy Ternemar (s), Jörgen Johansson (c), Per-Olof Svensson (s), Stefan Attefall (kd) och Mikael Johansson (mp).

Avvikande mening

Åtgärder för att främja byggande av mindre hyresbostäder och studentbostäder

av Fredrik Reinfeldt (m), Gunnar Axén (m), Christer Nylander (fp), Tomas Högström (m), Gunnar Nordmark (fp) och Jörgen Johansson (c).

Förslaget strider mot budgetlagen

Regeringen har låtit en arbetsgrupp utreda möjligheterna att stimulera byggande av små hyreslägenheter och studentbostäder genom att sänka mervärdesskatten för produktion av sådana bostäder från 25 % till 6 % för projekt som påbörjas under 2003–2006. Arbetsgruppen kom dock fram till att en mervärdesskattesänkning inte var lämplig, både för att den stod i konflikt med EG-lagstiftningen och för att den skapade ytterligare komplikationer i det redan allför tillkrånglade mervärdesskattesystemet. I stället föreslår regeringen att stödet ska beräknas som vore det en mervärdesskattesänkning men utgå genom kreditering av fastighetsägarnas skattekonton.

Riksskatteverket framhåller i sitt remissyttrande att skattekontot blir svåröverskådligt om det används för olika former av stöd, och ifrågasätter även om stödformen är förenlig med budgetlagen. Regeringen bortser dock från RSV:s synpunkter och anser, utan resonemang och utan motivering, att budgetlagen inte är något hinder.

Att ge stödet genom en kreditering av skattekontot strider tveklöst mot budgetlagens princip om bruttoredovisning. Utgifter ska redovisas som utgifter och inkomster som inkomster. Regeringen väljer emellertid, nu när budgeteringsmarginalen har förbrukats, att i ökande omfattning ge olika former av bidrag genom selektiva insatser på statsbudgetens inkomstsida. Denna avsaknad av respekt för budgetlagen leder till att utgiftstakets roll som budgetpolitisk restriktion urholkas och att de offentliga finanserna försvagas. Utgiftstaket kringgås, och den reella inbörden i regeringens försäkringar att utgiftstaket ska hållas blir alltmer urvattnad. Utgiftstaket upprätthålls på papperet, men i praktiken flyttas utgifterna över till att i stället bli minskade inkomster. Vi anser att regeringen, för att upprätthålla stramheten i statsfinanserna, borde justera ned utgiftstaket med samma belopp som det föreslagna stödet.