



## Redovisning av skatteutgifter

---

### Sammanfattning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2007/08:123 Redovisning av skatteutgifter 2008 och de motioner som har väckts med anledning av skrivelsen.

Utskottet framhåller att redovisningen av skatteutgifter redan i den nuvarande formen fyller en viktig funktion genom att den ger en samlad överblick över stöd som lämnas på budgetens inkomstsida. Redovisningen gör det även lättare att identifiera regelavvikelser inom olika beskattningsområden och avvikelser i förhållande till de principer som ligger till grund för 1990 års skattereform. Utskottet ser mycket positivt på regeringens arbete för att åstadkomma en fördjupad redovisning och uppföljning av skatteutgifter.

Utskottet avstyrker motionsyrkandena om tillkännagivanden till regeringen i olika frågor som gäller skattelagstiftningen och föreslår att skrivelsen läggs till handlingarna.

En reservation (s, v, mp) har lämnats till betänkandet.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Reservation .....	13
Redovisning av skatteutgifter 2008 (s, v, mp) .....	13
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	15
Skrivelsen .....	15
Följdmotionerna .....	15

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av skatteutgifter 2008**

Riksdagen avslår motionerna 2007/08:Sk32 yrkandena 1 och 2 samt 2007/08:Sk33 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2007/08:123 till handlingarna.

*Reservation (s, v, mp)*

Stockholm den 3 juni 2008

På skatteutskottets vägnar

*Lennart Hedquist*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Lennart Hedquist (m), Lars Johansson (s), Laila Bjurling (s), Ulf Berg (m), Jörgen Johansson (c), Raimo Pärssinen (s), Gunnar Andrén (fp), Christin Hagberg (s), Fredrik Olovsson (s), Lennart Sacrédeus (kd), Fredrik Schulte (m), Marie Engström (v), Britta Rådström (s), Åke Sandström (c), Helena Leander (mp), Jessica Polfjärd (m) och Agneta Berliner (fp).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2007/08:123 Redovisning av skatteutgifter 2008 och de motioner som har väckts med anledning av skrivelsen. Motionärernas förslag till riksdagsbeslut framgår av bilaga 1.

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för de indirekta stöd som skatteutgifterna utgör på statsbudgetens inkomstsida. Därmed ges underlag till prioritering mellan olika stöd. Skrivelsen består av ett inledande förklarande kapitel, en tabell över de olika skatteutgifterna och mer ingående beskrivningar av de enskilda skatteutgifterna. Regeringen har årligen, sedan 1996, redovisat skatteutgifter. Tidigare år har skatteutgifterna redovisats i en bilaga i den ekonomiska vårpropositionen.

# Utskottets överväganden

## Bakgrund

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak på statsbudgetens utgiftssida. Stöd förekommer även på statsbudgetens inkomstsida, s.k. skatteutgifter. Det kan exempelvis vara stöd i form av förmånliga skatteregler eller krediteringar på skattekonto. Sedan våren 1996 redovisar regeringen årligen skatteutgifter för riksdagen. Tidigare år har skatteutgifterna redovisats i en bilaga i den ekonomiska vårpropositionen, men de redovisas i år i stället i en särskild skrivelse.

Skatteutgifter, fördelade på utgiftsområden, redovisas även i den budgetproposition som regeringen lägger fram på hösten.

Definitionen av en skatteutgift är att skatteuttaget är lägre än en viss angiven norm. Som exempel kan nämnas att 12 % mervärdesskatt på livsmedel är en avvikelse från den allmänna skattesatsen på 25 %, som samtidigt är jämförelsenorm när det gäller mervärdesskatt. Skatteutgiften blir i detta fall skillnaden mellan 25 % och 12 % multiplicerat med underlaget för den lägre mervärdesskatten.

Motsatsen till skatteutgift är skattesanktion. Skatteuttaget är då högre än den angivna normen. Den särskilda skatt som utgår på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer är exempel på en skattesanktion.

Den jämförelsenorm som tillämpas för att bedöma om viss regel ska ses som en skatteutgift utgår i huvudsak från principen om likformig beskattning som är en av grundstenarna i 1990 års skattereform. Detta innebär att som princip ska beskattningen inom varje skatteslag vara enhetlig och utan undantag. En särskild jämförelsenorm tillämpas för vart och ett av de olika skatteslagen: inkomstskatt, indirekt beskattning av förvärvsinkomst, mervärdesskatt och punktskatt. Normerna ses över och revideras fortlöpande.

En stor del av skatteutgifterna är medel inom specifika politikområden. Exempelvis hänförs i redovisningen den tidigare nämnda skatteutgiften för mervärdesskatten på livsmedel till utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn och politikområdet 21 Ekonomisk familjepolitik. Den tidigare nämnda extra skatten på el som produceras i kärnkraftverk hänförs i sin tur till utgiftsområde 21 och politikområde 35, båda benämnda Energipolitik.

Som skatteutgifter betraktas även sådana regelavvikelser som är skatte tekniskt motiverade, t.ex. för att uppnå enkla skatteregler eller för att skattereglerna ska vara utformade så att de uppfattas som legitima och rimliga. Även om de skattetechniskt motiverade skatteutgifterna medför ett stöd för de grupper eller verksamheter som berörs, saknar de direkt koppling till olika politikområden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida.

Det finns ingen klar gräns mellan de skatteutgifter som utgör medel inom specifika politikområden och de skatteutgifter som är skattetekniskt motiverade. Ett antal skatteutgifter kan därför anses vara en blandning av dessa två grupper.

Flertalet redovisade skatteutgifter är saldpåverkande, vilket i praktiken innebär att ett slopande av skatteutgiften skulle medföra en budgetförstärkning för offentlig sektor på samma sätt som om en utgift på statsbudgetens utgiftssida slopas. Saldopåverkande skatteutgifter som redovisas i skrivelsen beräknas till ca 190 miljarder kronor brutto inkomståret 2008. Denna uppgift måste tolkas med försiktighet eftersom redovisningen av skatteutgifter av olika skäl inte är fullständig och utgår från teoretiska beräkningar.

Det finns även icke saldpåverkande skatteutgifter, t.ex. bistånd enligt socialtjänstlagen och barnbidrag. För att kunna jämföra med storleken på de skattepliktiga transfereringarna räknas fram hur mycket bidraget skulle behöva ökas om det gjordes skattepliktigt. Budgetens saldo skulle emellertid inte påverkas av detta. En skattebeläggning av transfereringen skulle medföra ökade offentliga utgifter, men samtidigt skulle ju skatteintäkterna öka. De icke saldpåverkande skatteutgifterna beräknas för inkomståret 2008 uppgå till ca 34,6 miljarder kronor brutto.

### **Skrivelsen**

I skrivelsen redogör regeringen för skatteutgifternas betydelse i ett budgetperspektiv (avsnitt 2) och lämnar en beskrivning av de normer som har valts för de olika inkomstlagen (avsnitt 3). Regeringen beskriver också de beräkningsmetoder som används (avsnitt 4) och redogör dels för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning, dels för de största skatteutgifterna inom de olika skatteområdena (avsnitt 5). En tabellöversikt lämnas i skrivelsen över samtliga identifierade skatteutgifter och skattesanktioner för inkomståren 2007–2009 fördelade på skatteområden (avsnitt 6). Skrivelsen innehåller också närmare beskrivningar av de enskilda skatteutgifterna (avsnitt 7).

Regeringen konstaterar att många av skatteutgifterna har införts, mer eller mindre uttalat, som medel inom specifika politikområden som t.ex. bostads-, miljö- eller arbetsmarknadspolitik i syfte att stärka dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan skatteutgifterna därför jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Regeringen anser att de därför bör behandlas i likhet med utgifterna och inkluderas i de resultatredovisningar som regelbundet lämnas avseende olika politikområden. Sådana redovisningar är en förutsättning för en mer rättvisande jämförelse av stöd som lämnas över statsbudgeten inom olika områden på såväl utgifts- som inkomstsida. Den redovisning av skatteutgifter som nu föreligger syftar enligt regeringen emellertid endast till att synliggöra de indirekta stöd som skatteutgifterna utgör på budgetens inkomstsida. En mer fullständig integrering i budgetprocessen, genom att bl.a. inkludera skatteutgifterna i de resultatredovisningar

som lämnas avseende olika politikområden, skulle kräva en vidareutveckling och översyn av såväl skatteutgiftsredovisningen som av budgetprocessen i sin helhet.

En fördjupad redovisning och uppföljning av skatteutgifterna, i syfte att bl.a. ytterligare förbättra underlaget för prioriteringar mellan olika områden i budgetarbetet, bör enligt regeringen i första hand ta sikte på de skatteutgifter som är att direkt jämföras med stöd på budgetens utgiftssida, dvs. de skatteutgifter som utgör medel inom ett specifikt politikområde.

Även i 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100) berör regeringen skatteutgifterna i samband med en redovisning av sitt förslag till ett antal hållpunkter för skattepolitiken. Dessa hållpunkter gäller förutom bl.a. skattepolitikens betydelse för jobben, investeringar och företagande att skattesystemet ska uppfattas som legitimt och rättvist och kunna finansiera offentliga utgifter på ett hållbart sätt. Med beaktande av hållpunkterna ska skattereglerna vara generella och existerande särregler (skatteutgifter) löpande prövas för att förenkla systemet och för att skapa finansiellt utrymme för att sänka strategiska skattesatser. Skatteutgifter med en klar anknytning till utgifts- och politikområden bör enligt regeringen utformas som skattekrediteringar. Dock bör, anför regeringen, sådana stöd på budgetens inkomstsida undvikas i största möjliga utsträckning, och de bör i alla händelser prövas på samma sätt som vanliga utgifter. Vidare ska bl.a. arbetet med att förenkla skattereglerna (minskad administrativ börda) drivas vidare. I arbetet ska nyttan av förenklingar för företagen beaktas liksom behovet av att värna skatteintäkterna.

Under förra året skedde en större förändring i redovisningen av de skatteutgifter som är i form av kreditering av skattekonto. Krediteringarna kan delas in i två grupper, dels tidsbestämda, dels ej tidsbestämda. För den senare gruppen flyttas redovisningen till utgiftssidan efter 2007. En del av de tidsbestämda har upphört som skatteutgift men har fortfarande offentliga finansiella effekter. Redovisningen av en del av dem flyttas också till statsbudgetens utgiftssida, antingen under 2007 eller 2008. Krediteringar som fortfarande redovisas på inkomstsidan benämns Utgifter som ges som krediteringar på skattekonto.

## **Motionerna**

I motion Sk32 yrkande 1 av Lars Johansson m.fl. (s) förordas att riksdagen ska uttala sig för en restriktiv hållning till selektiva inslag i beskattningen.

Motionärerna anför att det varit ett huvudsyfte med skattereformen 1990/91 att skatterna bättre skulle fördelas efter bärkraft, samtidigt som arbete och sparande skulle stimuleras. Skattesystemet skulle därför inriktas på att finansiera offentliga utgifter och att bidra till en jämnare fördelning av levnadsstandarden, medan andra politiska mål i första hand skulle tillgodoses utanför skattesystemet. De fyra grundpelarna för det nya skattesyste-

met var sammanfattningsvis lägre skattesatser, bredare skattebaser, mer neutral och likformig beskattning samt enklare regler. Dessa grundpelare bör enligt motionen vara vägledande för utformningen av skattesystemet även i framtiden. Motionärerna anser att utvecklingen för närvarande går i riktning mot att utforma skatterna selektivt i betydligt större utsträckning än tidigare. Selektiva regelverk innebär omfattande avgränsningsproblem och svåröverskådliga skatteregler.

Med anledning av beskrivningen av skatteutgifterna för avkastning på egna hem återkommer motionärerna till en fråga om benämningen av den påлага, benämnd kommunal fastighetsavgift, som har ersatt den statliga fastighetsskatten på boende fr.o.m. den 1 januari 2008. Enligt motionen ska skatter benämnas korrekt från statsrättsliga utgångspunkter, varför benämningen bör korrigeras (yrkande 2).

I motion Sk33 av Helena Leander m.fl. (mp) föreslås ett tillkännagivande till regeringen av innebörd att utformningen av skattereglerna bör präglas av enkelhet och likformighet (yrkande 1). Givet ett komplext regelverk kan schablonregler enligt motionen ibland vara motiverade av förenklingsskäl. Av praktiska skäl kan också skattenedsättningar ibland vara en lämplig stödform, men generellt bör viss restriktivitet iakttas med att ge stöd på budgetens inkomstsida.

Enligt motionen bör även en avveckling inledas av olika undantag från energi- och koldioxidskatt som gäller för fossilbränslen (yrkande 2). Dessa undantag kan enligt motionen inte ses som annat än indirekta subventioner till användningen av fossila bränslen. I vissa fall motiveras undantagen av konkurrensskäl eller regionalpolitiska skäl, men även i dessa fall bör man se över om undantagen kan minska, villkoras eller kompenseras på annat sätt för att på så sätt öka miljöstyrningen. En enig klimatberedning har enligt motionen föreslagit att nedsättningen av koldioxidskatt för den del av industrin som inte omfattas av EU:s handel med utsläppsrätter samt inom jordbruket och andra areella näringar ska minska. Detta bör enligt motionen vara ett första steg. I förlängningen bör målet vara att prisskillnaden mellan fossila och förnybara bränslen ska kunna upprätthållas genom att fossila bränslen betalar sina fulla samhällskostnader i stället för att förnybara bränslen befrias från energiskatt.

### **Tidigare behandling**

Riksrevisionen har granskat regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter under åren 1996–2006. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter (RiR 2007:3). Granskningen har även föranlett en framställning till riksdagen (framst. 2006/07:RRS25) av Riksrevisionens styrelse.

Enligt Riksrevisionens framställning, som lämnades till riksdagen i maj 2007, hade granskningen visat att redovisningen inte uppfyller grundläggande krav på en transparent budgetredovisning, och den är inte särskilt



användbar som grund för prioriteringar. Många skatteutgifter har införts med bristfälligt underlag. Vare sig befintliga eller nya skatteutgifter är integrerade i budgetprocessen på motsvarande sätt som anslag på utgiftssidan.

Riksrevisionens styrelse anförde att riksdagen borde få tillgång till en tydlig och fullständig redovisning av de skatteutgifter som utgör alternativ till stöd på budgetens utgiftssida. Regeringen borde därför ta initiativ till en systematisk genomgång av skattelagstiftningen i syfte att identifiera och så långt möjligt beräkna samtliga relevanta skatteutgifter. Styrelsen ansåg också att regeringens underlag inför beslut om nya skatteutgifter borde förbättras genom en tydligare analys och att resultatet av denna analys borde redovisas för riksdagen i samband med varje förslag om nya skatteutgifter. Regeringen borde också utreda och överväga hur skatteutgifter ska hanteras i det finanspolitiska ramverket samt återkomma till riksdagen med förslag till en sådan hantering.

Vid behandlingen av framställningen uttalade finansutskottet (bet. 2006/07:FiU20) att Riksrevisionens synpunkter skulle tas i beaktande i det arbete med att se över det finanspolitiska ramverket som regeringen redovisade i den ekonomiska vårpropositionen 2007. Enligt finansutskottet borde regeringen i budgetpropositionen för 2008 redovisa för riksdagen hur den ser på frågorna och vilka åtgärder som kan vara lämpliga.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1, finansplanen s. 238) anförde regeringen att den i stora delar instämde i den kritik som Riksrevisionen hade riktat mot redovisningen av skatteutgifter. Att upprätthålla en god budgetdisciplin framhölls som viktigt, och regeringen strävade därför efter att förbättra redovisningen av skatteutgifter. I ett budgetperspektiv var det främst redovisningen av skatteutgifter som är medel inom specifika utgifts- och politikområden som behövde förbättras. De skattetekniskt motiverade avvikelserna, exempelvis att värdestegring på aktier inte beskattas förrän den realiserats, kunde däremot inte likställas med stöd på budgetens utgiftssida, och det fanns inte heller något motiv att integrera dessa i budgetprocessen. Däremot var naturligtvis redovisningen betydelsefull som en beskrivning av storleken på skattekrediter, dvs. de latent skattefordringar som det allmänna har på medborgarna. Vidare förekom ett antal stöd på budgetens inkomstsida i form av skattekrediteringar som ges på skattekontot. Dessa stöd var enligt nationalräkenskaperna att likställa med utgifter. I syfte att ge utgiftstaket dess avsedda betydelse avsåg regeringen därför att vara mycket restriktiv i sitt nyttjande av skattekrediteringar för stöd som är att likställa med utgifter. Regeringen kunde även se fördelar med en budgetprocess som i ökad utsträckning möjliggjorde en årlig prövning även av utgifter som ligger på budgetens inkomstsida.

Redovisningen av skatteutgifter har tidigare uppmärksammats också i samband med skatteutskottets uppföljning av kvittningsregeln för nystartade företag (Rapporter från riksdagen 2006/07:RFR8) och av skogsbeskattningen (Rapporter från riksdagen 2007/08:RFR13). Det konstaterades att skatteutgiften för kvittningsregeln hade beräknats utan hänsyn till att kvitt-

ningsregeln i viss omfattning kunde fungera som en definitiv skattelättnad. Något underlag som medgav ett större mått av precision i beräkningen av den skatteutgiften var inte tillgängligt. För bl.a. skogsavdraget, som är ett schablonmässigt inslag i beskattningen av skogsinkomster, hade det inte ansetts vara möjligt att göra beräkningar. Vidare noterades att några resultatbedömningar inte hade redovisats för riksdagen trots att regeringen i vårpropositionen regelmässigt hade framhållit vikten av att skatteutgifter tas med i de resultatredovisningar som lämnas för statsbudgetens olika politikområden.

### Utskottets ställningstagande

Utskottet vill framhålla att den regelbundet återkommande redovisningen av skatteutgifter redan i den nuvarande formen fyller en viktig funktion genom att den ger en samlad överblick över stöd på budgetens inkomstsida. Den gör det också lättare att identifiera regelavvikelser inom olika beskattningsområden och avvikelser i förhållande till de principer som ligger till grund för 1990 års skattereform. Utskottet anser att det är av stort värde att på detta sätt få en relativt utförlig sammanställning av förekommande skatteutgifter och skattesanktioner.

Det framgår av uttalanden i samband med tidigare redovisningar att det finns en ambition att redovisningen av skatteutgifter ska kunna utvecklas till att vara ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet. En bidragande orsak till att detta hittills inte har kunnat förverkligas är sannolikt att skatteutgiftsredovisningen rymmer en rad beräkningstekniska problem som blir mer intrikata ju mer finstämd och bindande för budgetarbetet som en beräkning avses bli. Utskottet har i den egna uppföljningen av lagstiftning noterat sådana beräkningstekniska svårigheter. Härtill kommer att den jämförelsenorm som tillämpas i vissa särskilda fall framstår som alltför teoretisk för att kunna läggas till grund för ekonomiska överväganden i det löpande budgetarbetet eller vid utformning av ny lagstiftning.

Såväl av den förevarande skrivelsen som av regeringens uttalanden i budgetpropositionen för 2008 och i vårpropositionen 2008 framgår att regeringen kommer att arbeta för att åstadkomma en fördjupad redovisning och uppföljning av skatteutgifter. Utskottet ser mycket positivt på detta och förutsätter i likhet med finansutskottet vid en tidigare behandling av Riksrevisorernas framställning till riksdagen om redovisningen av skatteutgifter att regeringen beaktar Riksrevisorernas synpunkter i det fortsatta arbetet med det finanspolitiska ramverket. Finanspolitiska rådet har i sin nyligen lämnade rapport Svensk finanspolitik 2008 också tagit upp redovisningen av skatteutgifter och kommit med liknande förslag.

Utskottet delar regeringens uppfattning att arbetet med att förbättra redovisningen i första hand bör ta sikte på de skatteutgifter som är att direkt jämföras med stöd på budgetens utgiftssida, dvs. de skatteutgifter som utgör medel inom ett specifikt politikområde. Det är emellertid enligt utskot-

tets mening även av intresse att behålla och utveckla en struktur på redovisningen som gör det möjligt att på ett enkelt sätt identifiera i vilken omfattning regelavvikelser är skattetekniskt betingade, t.ex. att de motiveras av förenklings-skäl eller för att undvika oacceptabla effekter för skattebetalarna.

Enligt motionerna ska de principer som varit vägledande vid 1990 års skattereform, bl.a. att regelsystemet ska vara enkelt och likformigt, ligga till grund för lagstiftningsarbetet, och restriktivitet fortsättningsvis iaktas när det gäller selektiva inslag i skattesystemet. Utskottet instämmer i detta. Utskottet har också tidigare gett uttryck för att det är viktigt att sträva efter ett bibehållande av likformighetsprincipen för att undvika ett skattesystem som bidrar till inläsnings-effekter, blir styrande för val av investeringsobjekt och skapar konkurrenssnedvridningar. Ett enhetligt regelsystem med få undantag är också enklare att förstå och tillämpa.

Det framgår av 2008 års ekonomiska vårproposition (prop. 2007/08:100) att regeringen avser att löpande pröva existerande särregler (dvs. skatteutgifter) för att förenkla skattesystemet och för att skapa finansiellt utrymme för att sänka strategiska skattesatser. Om det inte finns explicita krav på styrning ska skattereglerna vara generella, skattebaserna breda och skattesatserna låga.

När det gäller skattepolitikens sakliga innehåll vill utskottet hänvisa till det yttrande som skatteutskottet nyligen lämnat till finansutskottet med anledning av vårpropositionen (yttr. 2007/08:SkU6y). Utskottet kan emellertid konstatera att det råder stor samstämmighet när det gäller att slå vakt om de principer som varit vägledande vid 1990 års skattereform. Att värna om dessa principer måste också fortsättningsvis vara en självklar utgångspunkt i lagstiftningsarbetet, och utskottet uppfattar att regeringen bedriver sitt lagstiftningsarbete utifrån en sådan målsättning. Utskottet vill betona vikten av att varje åtgärd som innebär avsteg från de principer som ligger till grund för skattereformen tydligt ska framgå i den löpande redovisningen av skatteutgifter. Utskottet finner inte anledning att rikta tillkännagivanden till regeringen i enlighet med motionerna Sk32 yrkande 1 eller Sk33 yrkande 1.

Utskottet vill inte heller biträda förslaget i motion Sk32 yrkande 2 om att ändra benämningen av den kommunala fastighetsavgift som har ersatt den statliga fastighetsskatten på bostäder fr.o.m. den 1 januari 2008. Frågan om benämningen aktualiserades när de nya reglerna infördes. Utskottet konstaterade att den kommunala fastighetsavgiften uppfyller kriterierna för att den ska betraktas som skatt i statsrättslig mening. Utskottet godtog emellertid benämningen kommunal fastighetsavgift bl.a. för att detta klargör skillnaden mot den tidigare starkt kritiserade statliga fastighetsskatten. Ordet kommunal tydliggör också den nya skattens koppling till den kommunala sektorn och de kommunala ekonomierna.

De skatteutgifter som tas upp i motion Sk33 yrkande 2 har en koppling till vissa specifika utgifts- och politikområden. Liknande förslag om beskattning av fossila bränslen väcktes av Miljöpartiet med anledning av budgetpropositionen för 2008. Yrkandena avslogs av riksdagen vid behandlingen av inkomstberäkningen för 2008. Utskottet noterar att redovisningen av skatteutgifter har förbättrats vad avser en av de skatteutgifter som tas upp i motionen, nämligen koldioxidskattebefrielse för inrikes luftfart. Utskottet, som inte har funnit anledning till erinran mot redovisningens utformning i detta hänseende, anser att frågor som rör koldioxidskattens nivå och hur den ska användas som styrmedel bör prövas i ett sammanhang där konsekvenserna av förändringarna från statsfinansiella utgångspunkter samtidigt är föremål för riksdagens prövning. Utskottet vill emellertid i detta sammanhang ändå nämna att regeringen i 2008 års vårproposition framhåller att den anser att miljöskatter och andra ekonomiska styrmedel har en central roll i miljö- och klimatarbetet. Särskilt fokus kommer i det fortsatta arbetet att läggas på koldioxidbeskattning. Den parlamentariskt sammansatta Klimatberedningen, som nämns i motion Sk33, lämnade i mars i år betänkandet Svensk klimatpolitik (SOU 2008:47). Betänkandet remissbehandlas för närvarande. Det framgår av vårpropositionen att regeringen avser att under hösten 2008 presentera en klimatpolitisk proposition med förslag till mål och åtgärder för den svenska klimatpolitiken.

Med hänvisning till den anförda avstyrker utskottet motionerna Sk32 yrkandena 1 och 2 och Sk33 yrkandena 1 och 2.

Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.

# Reservation

## **Redovisning av skatteutgifter 2008 (s, v, mp)**

av Lars Johansson (s), Laila Bjurling (s), Raimo Pärssinen (s), Christin Hagberg (s), Fredrik Olovsson (s), Marie Engström (v), Britta Rådström (s) och Helena Leander (mp).

### *Förslag till riksdagsbeslut*

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om principerna för skattelagstiftningen. Därmed bifaller riksdagen delvis motionerna 2007/08:Sk32 yrkandena 1 och 2 samt 2007/08:Sk33 yrkandena 1 och 2 samt lägger skrivelse 2007/08:123 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Före 1990 års skattereform var marginalskatten på inkomster hög, och skattesystemet innehöll en stor mängd undantag och skattelättnader. Den som hade kunskap om skattesystemet och resurser kunde minska sin skatt avsevärt. Det var inte ovanligt att höginkomsttagare kunde få ned sin taxerade inkomst till noll och därmed helt undvika skatt. Skatteplanering och låntagande stimulerades, samtidigt som arbete och sparande drabbades av höga marginalskatter.

Genom skattereformen infördes ett modernt och internationellt mer konkurrenskraftigt skattesystem. Grundläggande i det nya skattesystemet var lägre skattesatser, bredare skattebaser, en mer neutral och likformig beskattning samt enklare regler. De lägre skattesatserna finansierades bl.a. genom breddade baser för inkomstskatter och mervärdesskatt. Miljörelaterade skatter, som punktskatterna på bensin och energi, höjdes och bidrog därigenom även till finansieringen av reformen. En ny energiskatt, en koldioxidskatt och en svavelskatt infördes.

Skattereformen var väl genomtänkt och dess principer har blivit väl förankrade i riksdagens partier. Principerna har levt vidare i skattelagstiftningen under både en borgerlig regering 1991–1994 och en socialdemokratisk minoritetsregering, med stöd från Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna 1994–2006.

Det finns emellertid anledning att känna oro för vad den nuvarande borgerliga regeringens skattepolitik innebär för strukturen i skattesystemet. Utvecklingen går mot att utforma skatterna selektivt i betydligt större utsträckning än tidigare. Selektiva regelverk innebär omfattande avgränsningsproblem (dvs. vilka och vad ska omfattas av en viss regel) och svåröverskådliga skatteregler. Detta medför i sin tur ökade kostnader för skatteadministrationen. Alltför många undantag minskar transparensen, för-

svårar för de skattskyldiga, urholkar skattebaserna och riskerar att leda till osund skatteplanering och minskad legitimitet för systemet. Samtidigt kan skatter och skattelättnader vara kraftfulla styrmedel, och därför kan undantag ibland vara legitima. Även förenklingsskäl kan motivera regelavvikelser, t.ex. kan en enkel schablon i vissa fall vara bättre än mer precisa men svårtillgängliga regler. Av praktiska skäl kan också skattenedsättningar ibland vara en lämplig stödform. Generellt bör emellertid restriktivitet iaktas när det gäller stöd på budgetens inkomstsida.

Vi anser att det är viktigt att tydligt slå fast att de grundläggande principer på vilka skattesystemet vilar även fortsättningsvis måste vägleda utformningen av skattesystemet. För att regelsystemet ska vara transparent och begripligt är det elementärt att pålagor kallas vid deras rätta namn. Det är anmärkningsvärt att regeringen, när den lade om beskattningen av boendet, satte sig över att Lagrådet motsatte sig att kalla fastighetsskatt för fastighetsavgift. Vi anser att detta bör rättas till.

Vi förordar att riksdagen beslutar ett tillkännagivande till regeringen om principerna för skattelagstiftningen i enlighet med vad vi här anfört. När det gäller skattelagstiftningens sakliga innehåll vill vi hänvisa till våra respektive partiers förslag som de framgår av våra motioner om skattepolitiken och av våra avvikande meningar till skatteutskottets nyligen lämnade yttrande 2007/08:SkU6y över regeringens vårproposition 2008.

BILAGA

## Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2007/08:123 Redovisning av skatteutgifter 2008.

## Följdmotionerna

*2007/08:Sk32 av Lars Johansson m.fl. (s):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om en restriktiv hållning till selektiva inslag i beskattningen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att fastighetsskatten är en statlig skatt trots att den semantiskt benämns kommunal fastighetsavgift, varför redovisningens skrivningar i detta avsnitt bör korrigeras.

*2007/08:Sk33 av Helena Leander m.fl. (mp):*

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om enkelhet och likformighet i skattesystemet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i motionen om att avveckla skattesubventioner till fossilbränslen.