



## Redovisning av skatteutgifter 2016

---

### Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016 till handlingarna. Redovisningen ger en samlad överblick över de stöd till företag och hushåll som lämnas på statsbudgetens inkomstsida, t.ex. i form av förmånliga skatteregler. Skatteutgiftsredovisningen är samtidigt den enda uppdateringen av de regelavvikelser från principen om enhetlig beskattning som publiceras löpande. Utskottet avstyrker två motioner som väckts med anledning av skrivelsen.

I betänkandet finns en reservation (M, C).

#### *Behandlade dokument*

Skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016. Två yrkanden i följd motioner.

# Innehållsförteckning

Sammanfattning .....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet .....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsens huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden .....	5
Redovisning av skatteutgifter 2016 .....	5
Reservation .....	9
Redovisning av skatteutgifter 2016 (M, C) .....	9
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	11
Skrivelsen .....	11
Följdmotionerna .....	11

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Redovisning av skatteutgifter 2016**

Riksdagen avslår motionerna

2015/16:3399 av Per Åsling m.fl. (C) och

2015/16:3401 av Niklas Wykman m.fl. (M) samt

lägger skrivelse 2015/16:98 till handlingarna.

*Reservation (M, C)*

Stockholm den 9 juni 2016

På skatteutskottets vägnar

*Per Åsling*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Per Åsling (C), Leif Jakobsson (S), Maria Malmer Stenergard (M), Sara Karlsson (S), Peter Persson (S), Anna Hagwall (SD), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Hannah Bergstedt (S), Rasmus Ling (MP), Anette Åkesson (M), Adnan Dibrani (S), David Lång (SD), Mathias Sundin (L), Larry Söder (KD), Patrik Lundqvist (S) och Ulf Berg (M).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016 och de motioner som väckts med anledning av skrivelsen. Yrkandena i motionerna finns i bilaga.

## Bakgrund

Regeringen har sedan 1996 årligen redovisat skatteutgifter, och genom tillkomsten av budgetlagen (2011:203) är redovisningen numera obligatorisk. Sedan 2008 har skatteutgifterna redovisats i en särskild skrivelse som hänvisas för beredning i skatteutskottet. I sina uttalanden vid behandlingen av skrivelsen har skatteutskottet lyft fram att den – förutom att den bör kunna utvecklas till att bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet – är av värde för att spåra avvikelser från den stora skatteomläggningen 1990–91, vars principer fortfarande är utgångspunkter som ska beaktas vid ändringar i skattesystemet (bet. 2007/08:SkU32, 2008/09:SkU33, 2009/10:SkU37, 2010/11:SkU33, 2011/12:SkU20, 2012/13:SkU30, 2013/14:SkU33 och 2014/15:SkU25).

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redogör regeringen för vilken effekt de utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter, har på skatteintäkterna. Därmed ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd och satsningar i statsbudgeten. Skrivelsen består av fyra delar. I den första delen sätts de existerande skattereglerna i relation till en jämförelsenorm, vilket gör det möjligt att identifiera olika skatteutgifter. Avsnittet innehåller beskrivningar av de jämförelsenormer som har valts för de olika skatteslagen. Vidare beskrivs de beräkningsmetoder som används. I den första delen beskrivs också hur skatteutgifterna bör betraktas ur ett budgetperspektiv, och skatteutgifternas omfattning relativt de totala skatteintäkterna redovisas. Slutligen redogörs dels för vilka skatteutgifter som har tillkommit sedan föregående års redovisning, dels för de största skatteutgifterna inom de olika skatteslagen. I den andra delen diskuteras skatteutgifter i förhållande till samhällsekonomisk effektivitet, riktlinjerna för skattepolitiken och jämställdhet. I den tredje delen redovisas skatteutgifter och skattesanktioner för åren 2015–2018. Redovisningen görs i en tabell uppdelad efter skatteslag. Den fjärde och sista delen innehåller en kort beskrivning av varje enskild skatteutgift och aktuella lagrum för respektive skatteutgift anges.

# Utskottets överväganden

## Redovisning av skatteutgifter 2016

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna och avslår motionerna i ärendet.

Jämför reservationen (M, C).

### Skatteutgifterna

Samhällets stöd till företag och hushåll redovisas i huvudsak på statsbudgetens utgiftssida. Det finns också stöd eller utgifter som går via skattesystemet, s.k. skatteutgifter. Skatteutgifterna påverkar statsbudgetens inkomstsida, och budgetlagen (2011:203) föreskriver att regeringen varje år ska lämna en redovisning av skatteutgifter till riksdagen (10 kap. 4 §).

Redovisningen av skatteutgifter fyller i allt väsentligt två syften. Det första och mest centrala är att synliggöra de indirekta stöd till företag och hushåll som finns på budgetens inkomstsida och som helt eller delvis kan ha samma funktion som stöd på budgetens utgiftssida. Därigenom ges ett bredare underlag för prioritering mellan olika stöd. Det andra syftet härrör från ett önskemål om att beskriva graden av enhetlighet i skattelagstiftningen. En sådan beskrivning kräver, liksom synliggörandet av stöden, att en norm för skatteuttaget preciseras. Den jämförelsenorm som tillämpas i skrivelsen för att bedöma om en viss regel ska ses som en skatteutgift utgår i huvudsak från principen om enhetlig beskattning. Detta innebär att beskattningen inom varje skatteslag i princip ska vara enhetlig och utan undantag.

Enligt principen om enhetlig beskattning uppstår en skatteutgift när skatteuttaget för en viss grupp eller en viss kategori av skattebetalare är lägre än vad som är förenligt med normen. Ett exempel är mervärdesskatten på livsmedel som är reducerad till 12 procent. Normen är i detta fall 25 procent (normalskattesatsen), och skatteutgiften blir skillnaden mellan 25 procent och 12 procent multiplicerad med underlaget för den lägre moms. Denna skatteutgift hör till utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Motsatsen till skatteutgift är skattesanktion. Skatteuttaget är då högre än den angivna normen. Den särskilda skatt som tas ut på termisk effekt i kärnkraftsreaktorer är ett exempel på en skattesanktion och hör till utgiftsområde 21 Energi.

Många av skatteutgifterna är, liksom i exemplen ovan, medel inom specifika politikområden som har till syfte att stärka dessa områden. Ur ett budgetperspektiv kan de därför ofta jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. Som skatteutgifter betraktas även sådana regelavvikelser som är

skattetekniskt motiverade, t.ex. för att uppnå förenklingar eller för att skattereglerna ska vara utformade så att de uppfattas som legitima och rimliga. Dessa skatteutgifter saknar direkt koppling till olika utgiftsområden och kan därför ur ett budgetperspektiv inte jämföras med stöd på budgetens utgiftssida. I skrivelsen anges för varje skatteutgift ett visst utgiftsområde eller att skatteutgiften är skattetekniskt motiverad.

Skatteutskottet har tidigare framhållit betydelsen av en bra redovisning till riksdagen av skatteutgifter, och detta har även uppmärksammats i flera granskningar av Riksrevisionen och Finanspolitiska rådet. Riksrevisionen genomförde 2010 en granskning av avvikelserna från 1990–91 års skattereform som även berör principerna för redovisning av skatteutgifter (RiR 2010:11 Enhetlig beskattning?).

I årets skrivelse analyseras två skatteutgifter i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet: skatteutgiften för ROT-avdraget och skatteutgiften för investeringssparkonton.

### **Motionerna**

I motion 2015/16:3401 av Niklas Wykman m.fl. (M) anförs att regeringen i årets skrivelse försöker analysera två skatteutgifter: ROT-arbeten samt investeringssparkonton i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Analysen är dock bristfällig eftersom regeringen exempelvis i sin analys av ROT-arbeten väljer att inte inkludera vilka konsekvenser försämringarna av ROT-avdraget får på lite längre sikt vad gäller skatteintäkter, risk för väsentligt ökat svartarbete, människors attityder och kommande beteendeförändringar samt de seriösa företagens villkor. Inte heller tar regeringen med i sin analys Skatteverkets sannolikt ökade resursbehov för kontroller, produktivitetens utvecklingen i samhället samt hela skattesystemets legitimitet i stort. Därmed är underlaget för prioriteringar bristfälligt. Detta ser motionärerna som beklagligt och riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den i kommande skrivelser fullt ut bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet och sysselsättningseffekt.

I motion 2015/16:3399 av Per Åsling m.fl. (C) anförs att regeringen sedan tillträdet 2014 har valt att avstå från att fullt ut analysera och redovisa effekter av de skatteförändringar som genomförs. Exempelvis har tidigare års redovisning av skatteutgifter innehållit analyser av nedsättningen av socialavgifter för unga (2010), nedsättningar av koldioxidskatten (2010 och 2011), nedsättningar av energiskatten på drivmedel avsedda för vägtransporter (2013) samt nedsatt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster (2014). I årets skrivelse analyseras två skatteutgifter i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet: skatteutgiften för ROT-arbeten samt skatteutgiften för investeringssparkonton. Motionärerna ser de anförda bristerna i den samhällsekonomiska analysen av skatteutgifter som beklagliga och riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den i kommande

skrivelser bör utveckla analysen av enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet.

### Utskottets ställningstagande

Riksdagen har genom den årliga skatteutgiftsredovisningen tillgång till en relativt utförlig sammanställning av förekommande skatteutgifter och skatte-sanktioner. Redovisningen ger en samlad överblick över de indirekta stöd till företag och hushåll som lämnas på budgetens inkomstsida. I många fall kan redovisningen utmytna i användbara ”prislappar” på skatteförmånlig behandling som kan bidra till bedömningen av utgiftsbehovet inom de olika utgiftsområdena när budgeten läggs fast under hösten. Samtidigt är skatteutgiftsredovisningen den enda uppdateringen av regelavvikelser från enhetlig beskattning som publiceras löpande. Principen om enhetlig beskattning är, som tidigare nämnts, en av grundpelarna i den skattereform som genomfördes 1990–91, och skatteutskottet har vid flera tillfällen (senast i bet. 2014/15:SkU25) framhållit vikten av att redovisningen får behålla sitt informationsvärde när det gäller avvikelser från skattereformen.

En jämförelsenorm baserad på en enhetlig beskattning gör det relativt enkelt att identifiera olika skatteutgifter. Samtidigt innebär normen i princip att ingen hänsyn tas till de motiv som ligger bakom en skatteutgift, även om en skatteutgift kan bidra till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet.

Även i årets skrivelse finns ett särskilt avsnitt om relationen mellan skatteutgifter och samhällsekonomisk effektivitet. I avsnittet redovisas några indikatorer som kan vara till hjälp för att bedöma en skatteutgifts bidrag till en förbättrad samhällsekonomisk effektivitet, t.ex. ökade realinkomster, ökad sysselsättning, minskad snedvridning av resursfördelning och påverkan av externa effekter. I årets skrivelse görs också en djupare analys av två enskilda skatteutgifter: skatteutgiften för ROT-avdraget och skatteutgiften för investeringssparkonton.

Utskottet ser positivt på regeringens komplettering av redovisningen av skatteutgifter med uppgifter som kan bidra till en ökad tydlighet i avvägningen mellan var för sig angelägna önskemål och kraven på skattepolitiken. Utskottet har tidigare välkomnat att kommentarerna till varje enskild skatteutgift numera förses med hänvisningar till aktuella lagrum som skatteutgiften kan hänföras till, vilket gör det lättare att snabbt identifiera den rättsliga grunden för varje enskild skatteutgift. Utskottet konstaterar att regeringens arbete med att utveckla skatteutgiftsredovisningen har gjort det möjligt för denna att bli ett mer aktivt verktyg i budgetarbetet och vid beslut om skatteregler.

När det gäller den samlade skattepolitikens huvudsakliga innehåll vill utskottet hänvisa till det yttrande som skatteutskottet lämnat till finansutskottet med anledning av den ekonomiska vårpropositionen (yttr. 2015/16:SkU7y). Utskottet kan dock konstatera att det råder stor samstämmighet när det gäller att slå vakt om de principer som var vägledande vid 1990 års skattereform. Detta har regeringen bl.a. gett uttryck för i de riktlinjer för skattepolitiken som

föreslås i den ekonomiska vårpropositionen. Att värna om dessa principer har varit 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 framgår i den löpande redovisningen av skatteutgifter.

Riksdagens utskott har enligt 4 kap. 8 § regeringsformen sedan 2010 en mer uttalad uppgift att utvärdera och följa upp beslut inom utskottens olika ämnesområden. Utskottet konstaterar att det inom ramen för denna uppgift finns utrymme för att t.ex. analysera olika beslutade skatteutgifters effektivitet. Utskottet finner mot bakgrund av detta inte anledning att rikta något tillkännagivande till regeringen i enlighet med motionerna. Utskottet föreslår att regeringens skrivelse läggs till handlingarna.



# Reservation

## Redovisning av skatteutgifter 2016 (M, C)

av Per Åsling (C), Maria Malmer Stenergard (M), Cecilie Tenfjord-Toftby (M), Anette Åkesson (M) och Ulf Berg (M).

### *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 motionerna 2015/16:3399 av Per Åsling m.fl. (C) och 2015/16:3401 av Niklas Wykman m.fl. (M) samt lägger skrivelse 2015/16:98 till handlingarna.

### *Ställningstagande*

Transparens och öppenhet ska vara ledord inom politiken. Legitimiteten i skattesystemet är beroende av transparens, öppenhet och demokratisk förankring. Förändringar i skattestrukturen får inte påverka legitimiteten i skattesystemet negativt eftersom den är avgörande för att bibehålla viljan att betala skatt. Skatter måste upplevas som rättvisa och de måste vara enkla och begripliga. Det är av central betydelse att allmänheten får relevant information på ett tillgängligt sätt.

Sedan den nya regeringen kom till makten 2014 har steg tagits bort från öppenhet och regeringen har sedan tillträdet valt att avstå från att fullt ut analysera och redovisa effekter av de skatteförändringar som genomförs. Alliansregeringen redovisade den förda politikens effekter på en rad områden, bl.a. jämställdhet, fördelning och sysselsättning. Den nya regeringen har t.ex. valt att inte fullt ut redovisa den samhällsekonomiska effektiviteten och effekten på sysselsättning av den skattepolitik som man för. Regeringen bör efter bästa tillgängliga kunskap och konventioner redovisa sådana effekter av den förda politiken.

I skrivelse 2015/16:98 försöker nu regeringen analysera två skatteutgifter: ROT-arbeten (ROT-avdraget) samt investeringssparkonton i förhållande till begreppet samhällsekonomisk effektivitet. Regeringen genomför 2016 ett flertal förändringar av skatteutgifter. Det är anmärkningsvärt att regeringen mot bakgrund av det stora antalet förändringar som sker enbart väljer två skatteutgifter för att genomföra en samhällsekonomisk analys.

Analysen är vidare bristfällig då regeringen exempelvis i sin analys av ROT-arbeten väljer att inte inkludera vilka konsekvenser försämringarna av ROT-avdraget får på lite längre sikt vad gäller skatteintäkter, risk för väsentligt ökat svartarbete, människors attityder och kommande beteendeförändringar

samt de seriösa företagens villkor. Inte heller tar regeringen med i sin analys Skatteverkets sannolikt ökade resursbehov för kontroller, produktivitetens utvecklingen i samhället samt hela skattesystemets legitimitet i stort. Därmed är underlaget för prioriteringar bristfälligt. Vi ser de anförda bristerna i samhällsekonomisk analys av skatteutgifter som beklagliga och riksdagen bör därför ge regeringen till känna att den i kommande skrivelser bör utveckla analysen av enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet och sysselsättningseffekt.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2015/16:98 Redovisning av skatteutgifter 2016.

## Följdmotionerna

*2015/16:3399 av Per Åsling m.fl. (C):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen i kommande skrivelser med redovisning av skatteutgifter bör fördjupa analysen av enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet för att öka öppenheten och kunskapen om effekterna av den förda politiken och tillkännager detta för regeringen.

*2015/16:3401 av Niklas Wykman m.fl. (M):*

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen i kommande skrivelser med redovisning av skatteutgifter bör analysera enskilda skatteutgifters samhällsekonomiska effektivitet och sysselsättningseffekt fullt ut för att öka öppenheten i och kunskapen om effekterna av den förda politiken och tillkännager detta för regeringen.