

## Skatteutskottets betänkande 2023/24:SkU18

# Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023

---

## Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild och lämnar rekommendationer om hur konsekvensanalyserna i propositionerna kan förbättras. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelser och anser att de rekommendationer som lämnas är rimliga och viktiga. Regeringen anger att utgångspunkten alltid är att beskriva konsekvenserna av ändrade skatteregler så korrekt och rättvisande som möjligt.

I betänkandet finns två särskilda yttranden (S, V).

### *Behandlade förslag*

Skrivelse 2023/24:42 Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut .....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Skrivelsen huvudsakliga innehåll .....	4
Utskottets överväganden.....	5
Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011– 2023 .....	5
Särskilda yttranden .....	8
1. Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 (S) .....	8
2. Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 (V) .....	8
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag .....	10
Skrivelsen.....	10

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023**

Riksdagen lägger skrivelse 2023/24:42 till handlingarna.

Stockholm den 21 mars 2024

På skatteutskottets vägnar

*Niklas Karlsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Per Söderlund (SD), Boriána Åberg (M), Hanna Westerén (S), Eric Westroth (SD), Patrik Björck (S), Fredrik Ahlstedt (M), Ida Ekeröth Clausson (S), David Lång (SD), Marie Nicholson (M), Ilona Szatmári Waldau (V), Bo Broman (SD), Patrik Karlson (L), Peder Björk (S), Yusuf Aydin (KD), Helena Vilhelmsson (C) och Janine Alm Ericson (MP).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

I ärendet behandlar utskottet regeringens skrivelse 2023/24:42 Riksrevisionens rapport om Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen (RiR 2023:10). Den 15 juni 2023 fick utskottet information av riksrevisor Helena Lindberg med medarbetare om Riksrevisionens rapport.

## Bakgrund

Riksdagens kammarkansli anmälde den 31 maj 2023 till utskottet att Riksrevisionens granskningsrapport Förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 – bristfällig redovisning till riksdagen (RiR 2023:10) hade kommit in till riksdagen och att rapporten överlämnats till regeringen samma dag för yttrande. Regeringen lämnade den 28 november 2023 sin skrivelse över Riksrevisionens rapport. Motionstiden gick ut den 13 december 2023. Inga motioner har kommit in i ärendet.

## Skrivelsen huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens granskningsrapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023.

# Utskottets överväganden

## Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.  
Jämför särskilt yttrande 1 (S) och 2 (V).

### Skrivelsen

#### *Riksrevisionens iakttagelser*

Riksrevisionen har granskat om regeringen har gett en bra bild av hur föreslagna ändringar av jobbskatteavdraget och närliggande skatteregler skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Riksrevisionen har granskat de mest väsentliga förändringarna av skattereglerna för förvärvsinkomster som genomfördes 2011–2023. Granskningen visar att de förändrade skattereglerna lett till att inkomstskatten har sänkts med sammanlagt nästan 100 miljarder kronor. Detta har lett till en jämnare inkomstfördelning och bedöms på lång sikt leda till högre sysselsättning och fler arbetade timmar. Det innebär att skattesänkningen delvis finansierar sig själv. Självfinansieringsgraden är dock låg. Riksrevisionens övergripande slutsats är att regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Det baseras på de brister som finns i regeringens redovisade konsekvensanalyser av skatteförslagets effekter. Bristerna har lett till att riksdagen inte haft tillräckligt bra underlag inför besluten om ändrade skatteregler.

Skatten för personer över 65 år har sänkts stegvis genom allt högre grundavdrag för äldre, sammantaget med ca 40 miljarder kronor under perioden. Granskningen visar enligt Riksrevisionen att skattesänkningen har gjort det mindre lönsamt att arbeta ett år till efter 65 jämfört med att gå i pension, särskilt för medel- och höginkomsttagare. Detta kan, enligt Riksrevisionen, ha haft en negativ effekt på sysselsättningen. Det har dock till viss del motverkats av att åldersgränsen för att få det förhöjda grundavdraget har höjts från 65 till 66 år. Det är okänt hur mycket dessa regeländringar påverkar sysselsättningen och antalet arbetade timmar. Granskningen visar att regeringen saknar relevanta modeller för att analysera de äldres arbetsutbud, dvs. hur många av dem som vill arbeta och hur mycket de i så fall vill arbeta.

Riksrevisionens granskning visar att det finns brister i regeringens konsekvensanalyser av skatteförslagets förväntade effekter på sysselsättningen, antalet arbetade timmar och inkomstfördelningen. Förslag som innebär höjda marginalsatser för höginkomsttagare har inte analyserats tillräckligt. Det har inte heller förslagen till förstärkningar av det förhöjda grundavdraget.

### *Riksrevisionens rekommendationer*

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen:

- Förbättra konsekvensanalyserna i propositioner med skatteförslag på följande sätt:
  - Redovisa effekter på sysselsättning och antal arbetade timmar oavsett i vilken riktning effekterna pekar.
  - Redovisa kvalitativa effektbedömningar i de fall det inte är möjligt med kvantitativa beräkningar.
  - Standardisera redovisningen av skatteförslagets fördelningseffekter genom att visa effekterna på ekonomisk standard i olika inkomstgrupper för hela befolkningen.
- Utveckla en modell för att beräkna effekter på de äldres arbetsutbud.

### *Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser*

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det i konsekvensanalyser av inkomstskatteförslag under den aktuella perioden har förekommit brister kring de förväntade effekterna på sysselsättning, antalet arbetade timmar och inkomstfördelning. Regeringen anser också att de rekommendationer som Riksrevisionen lämnar till regeringen om konsekvensanalyser för inkomstskatteförslag är rimliga och viktiga. Det är regeringens utgångspunkt att alltid beskriva konsekvenserna av ändrade skatteregler så korrekt och rättvisande som möjligt.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att standardisera redovisningen av fördelningseffekter anser regeringen att detta redan görs i dag. Fördelningseffekter av inkomstskatteförslag redovisas i normalfallet för hela befolkningen.

Regeringen delar Riksrevisionens bild av att det saknas relevanta modeller för att analysera de äldres arbetsutbud. En sådan modell hade varit önskvärd och användbar i samband med att förslaget togs fram.

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

Regeringens utgångspunkt är, i linje med Riksrevisionens rekommendation, att konsekvensanalyser för inkomstskatteförslag ska innehålla en redovisning av förslagets effekter på sysselsättning och arbetade timmar när så är relevant. I vilken utsträckning en sådan redovisning är kvantitativ eller kvalitativ bör

avgöras från fall till fall utifrån förslaget karaktär, syfte och omfattning men även utifrån vilka analysinstrument som finns tillgängliga och bedömd tillförlitlighet hos dessa instrument.

När det gäller en modell för äldres arbetsutbud skulle det kunna vara ett värdefullt verktyg att använda sig av när ändringar av inkomstbeskattningen analyseras i termer av förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Att utveckla och kvalitetssäkra en sådan modell bedöms kräva mycket specialiserad kompetens. Det skulle även krävas resurser för att förvalta en sådan modell. Regeringens ambition är att pröva förutsättningarna för att utveckla analysmetoder i syfte att bättre kunna analysera äldres arbetsutbud.

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

### **Utskottets ställningstagande**

Utskottet har inget att invända mot regeringens bedömning och föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

# Särskilda yttranden

## 1. Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 (S)

Niklas Karlsson (S), Hanna Westerén (S), Patrik Björck (S), Ida Ekeröth Clausson (S) och Peder Björk (S) anför:

Riksrevisionen har granskat de förändringar av inkomstskattereglerna som genomfördes mellan 2011 och 2023. Granskningen ger vid handen att inkomstskatten har sänkts med sammanlagt nästan 100 miljarder kronor under den granskade tolvårsperioden, och att det har funnits brister i regeringens konsekvensanalyser av skatteförslagen. Socialdemokraterna instämmer förvisso i att det är bra att konsekvensanalyserna hela tiden utvecklas för att bli mer genomarbetade och rigorösa. Däremot bör man ha i åtanke att Riksrevisionen i sin granskning inte har analyserat inkomstskattesänkningarnas effekter på exempelvis finansieringen av välfärden eller andra offentliga åtaganden. Frågan om hur förändringarna av skattereglerna har påverkat samhället är således bredare. Som Riksrevisionen påpekar har skatteändringarna lett till att personer med de allra lägsta inkomsterna inte har tagit del av de sänkta skatterna i samma utsträckning som personer med högre inkomster. Inte heller hur förändringarna av inkomstskattereglerna har påverkat skattesystemets funktionssätt i stort har analyserats i tillräcklig utsträckning.

De stora skattesänkningarna har försämrat skattesystemets förmåga att finansiera gemensamma åtaganden såsom den generella välfärden, tryggheten och försvaret av Sverige. Det är framgent mycket angeläget att Sverige får till stånd en bred skattereform som syftar till att skattesystemet ska generera stabila skatteintäkter för finansieringen av våra gemensamma åtaganden, vara enkelt för enskilda och bygga på principen om att skatt ska betalas efter bärkraft.

## 2. Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023 (V)

Ilona Szatmári Waldau (V) anför:

Riksrevisionens granskning visar att skattesänkningar genomförts utan tillräckligt underlag och tillräckliga analyser. Regeringen har gett en ofullständig och delvis förskönad bild av hur föreslagna ändringar av inkomstbeskattningen skapar förutsättningar för en hög sysselsättning, fler arbetade timmar och ett rättvist fördelat välstånd. Riksrevisionen bedömer att regeringen tydligare borde ha redovisat skatteförslagets förväntade effekter på sysselsättning, antal arbetade timmar och inkomstfördelning så att riksdagen hade haft bättre beslutsunderlag.



De nuvarande skattepolitiska riktlinjerna, som riksdagen fattade beslut om 2015, har bl.a. mål om en generell och rättvist fördelad välfärd och att säkerställa högre sysselsättning. Men utvecklingen har gått åt fel håll och klyftorna mellan människor har ökat och välfärden urholkats. Riksrevisionen konstaterar att självfinansieringsgraden är låg, dvs. sänkta skatter har inte lett till ökade skattebetalningar genom att människor arbetar mer och längre. Sänkta skatter innebär istället sänkta inkomster för staten och därmed mindre pengar till välfärden, i förlängningen färre arbetade timmar då anställda i välfärden sägs upp. Sverige behöver en ny stor skattereform, som ökar skatteintäkterna, värnar välfärden och stärker likformigheten i skattesystemet.

Riksrevisionen utgår från ett antagande om att sänkt skatt på lång sikt leder till högre sysselsättning och fler arbetade timmar. Samtidigt finns det flera undersökningar som inte stöder detta antagande. Till exempel visar en forskningsstudie att sänkt skatt för höginkomsttagare ökar den ekonomiska ojämlikheten utan att nämnvärt påverka arbetslösheten eller den ekonomiska tillväxten. Forskningen ger inget entydigt svar på hur starkt det eventuella sambandet mellan skatter och sysselsättning är i Sverige. Det enda som är helt säkert är att skattesänkningar leder till minskade skatteintäkter.

Jag konstaterar också att simuleringsmodeller, som har varit en viktig del i Riksrevisionens beräkningar, påverkas av vilka faktorer som används vid simuleringen varför simuleringsmodeller inte kan anses ge en rättvisande bild.

BILAGA

# Förteckning över behandlade förslag

## Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2023/24:42 Riksrevisionens rapport om förändrade inkomstskatteregler 2011–2023.