

BEGRÄNSAD FASTIGHETSSKATT



Delbetänkande av Fastighetsbeskattningskommittén
SOU 1999:59

Ref K
Occ Soc



Statens offentliga utredningar

1999:59

Finansdepartementet

Begränsad fastighetsskatt

Delbetänkande av Fastighetsbeskattningskommittén
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 19 mars 1998 tillkallade regeringen en kommitté med uppdrag att se över och utvärdera reglerna om fastighetsskatt m.m. En särskild fråga i uppdraget avser undantag från generella regler om fastighetsskatt i skärgårdsområden och andra attraktiva fritidshusområden i syfte att upprätthålla en levande skärgård och landsbygd. Detta delbetänkande behandlar denna fråga.

Kommittén har antagit namnet Fastighetsbeskattningskommittén.

I arbetet med delbetänkandet har följande ledamöter, sakkunniga, experter och sekreterare deltagit. Ledamöter, sakkunniga och experter har, om inte annat angivits, förordnats fr.o.m. den 8 juni 1998.

Ledamöter: f.d. riksdagsledamoten Lars Hedfors (ordförande), f.d. riksdagsledamoten Rune Evensson, f.d. riksdagsledamoten Isa Halvarsson, oppositionsrådet Christer Hedberg, riksdagsledamoten Rolf Kenneryd, f.d. riksdagsledamoten Ronny Korsberg, riksdagsledamoten Per Landgren (fr.o.m. 1998-12-09), f.d. riksdagsledamoten Lena Larsson, riksdagsledamoten Per Rosengren, f.d. riksdagsledamoten Michael Stjernström (t.o.m. 1998-12-09) och riksdagsledamoten Lisbeth Staaf-Igelström.

Sakkunniga: politiskt sakkunnige Stefan Jönsson, departementsrådet Anders Kristoffersson och departementsrådet Per Sjöblom.

Experter: departementssekreteraren Robert Boije, departementssekreteraren Gerd Grip, kammarrättsassessorn Sari Halme (fr.o.m. 1999-01-01 t.o.m. 1999-01-31), kammarrättsassessorn Eveline Nilsson (fr.o.m. 1999-04-06), avdelningsdirektören Lars Nilsson (fr.o.m. 1998-07-01).

Sekreterare: kammarrättsassessorn Per Classon (fr.o.m. 1998-08-01), filosofie licentiaten Lena Dahl (fr.o.m. 1999-01-18) och filosofie doktorn Katinka Hort (fr.o.m. 1998-08-10).

Reservationer har avgivits av ledamöterna Isa Halvarsson, Rolf Kenneryd och Per Landgren.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamoten Per Rosengren och experten Lars Nilsson.

Reservationer och yttranden har fogats till betänkandet.

Till kommittén har en referensgrupp knutits bestående av företrädare för ett antal närmast berörda intresseorganisationer.

Härmed överlämnas kommitténs delbetänkande Begränsad fastighetsskatt SOU 1999:59.

Stockholm i maj 1999

Lars Hedfors

Rune Evensson

Isa Halvarsson

Christer Hedberg

Rolf Kenneryd

Ronny Korsberg

Per Landgren

Lena Larsson

Per Rosengren

Lisbeth Staaf-Igelström

/Per Classon

Lena Dahl

Katinka Hort

Innehåll

Förkortningslista.....	9
Sammanfattning.....	11
Författningsförslag	17
1 Förslag till Lag om begränsning av underlag för statlig .. 17 fastighetsskatt – Förslaget med regional inriktning	
2 Förslag till Lag om begränsning av underlag för statlig ..24 fastighetsskatt – Förslaget utan regional inriktning	
3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1984:1052) om28 statlig fastighetsskatt	
4 Förslag till Lag om ändring i lagen (1996:1231) om29 skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar	
5 Förslag till Lag om ändring i taxeringslagen31 (1990:324)	
6 Förslag till Lag om ändring i skatteregisterlagen33 (1980:343)	
7 Förslag till Förordning om begränsning av underlag för..37 statlig fastighetsskatt	
1 Inledning och utredningsdirektiv.....	39
1.1 Problemställningen enligt direktiven	40
1.2 Lösningar inom ramen för gällande	40
fastighetsskattesystem	
1.3 Arbetet omfattar inte en översyn av reglerna om	41
fastighetstaxering	
2 Nuvarande förhållanden m.m.	43
2.1 Den statliga fastighetsskatten – en bakgrund.....	43
2.2 Gällande rätt i fråga om fastighetsskatt på bostäder.....	44
2.3 Tidigare överväganden beträffande fastighetsskattens.....	46
inverkan i attraktiva fritidshusområden	
2.4 Fastighetstaxering	48

3	Problemets art.....	51
4	Konstitutionella aspekter på särregleringar på beskattningens område	57
4.1	Bakgrund.....	57
4.2	Den konstitutionella ramen för lagstiftningens form och innehåll	58
4.3	Likformighetsprincipen inom beskattningsrätten	62
4.4	Särreglering på beskattningens område	63
4.5	Sammanfattning och överväganden.....	70
5	En kartläggning av det regionala problemet	73
5.1	Kartläggning av förhållandet mellan..... taxeringsvärdenivån och inkomstnivån	74
5.1.1	Områden med höga taxeringsvärden per kvadratmeter	74
5.1.2	Höga taxeringsvärden i förhållande till den lokala..... inkomstnivån	76
5.1.3	Andelen fritidshus i områden med hög..... taxeringsvärdenivå i förhållande till inkomstnivån	84
5.1.4	Områden med höga taxeringsvärden utanför de större..... tätorterna	90
5.1.5	Taxeringsvärdenivån för småhus på lantbruksenhet.....	94
5.2	Socioekonomiska förhållanden i områden med hög taxeringsvärdenivå och låg inkomstnivå	95
5.3	Bostadsbidragens och bostadstilläggens roll.....	97
5.3.1	Regler för bostadsbidrag respektive bostadstillägg	97
5.3.2	Inkomstförhållanden och boendekostnader för olika typer av hushåll i småhus	99
5.3.3	Utnyttjandegrad av bostadsbidrag och bostadstillägg.....	104
5.3.4	Potentiellt bostadsbidrag respektive bostadstillägg för .. hushåll i vissa attraktiva fritidshusområden	106
6	Hur kan en regional avgränsning utformas?.....	111
6.1	Principiella utgångspunkter för en regional avgränsning	112
6.2	Kan befintliga avgränsningsmodeller användas för..... vårt ändamål?	113
6.3	Avgränsningar baserade på vissa exakt specificerade kriterier	117
6.4	Avgränsning delegerad till regional myndighet.....	134
6.5	Sammanfattande överväganden beträffande..... avgränsningsmetod	137

7	Bör åtgärder sökas utanför skattesystemet?	139
7.1	Skattesystemets huvuduppgift.....	139
7.2	Åtgärder inom ramen för bostadsbidragssystemet.....	140
7.3	Åtgärder inom ramen för andra typer av regelverk	141
7.3.1	Regionalpolitiska stöd och bidrag.....	142
7.3.2	Statliga och kommunala styrmedel.....	144
7.4	Överväganden	147
8	Vilka hushåll bör omfattas?	151
8.1	Enbart permanentboende bör omfattas	151
8.1.1	Utgör en reglering som bygger på folkbokföringsort ett incitament för skenskrivningar?	151
8.2	Hänsyn bör tas till hushållets inkomstförhållanden.....	155
9	Skattelindringens form	157
9.1	Justerade underlag till fastighetsskatt.....	158
9.2	Ett uppskovsinstitut för fastighetsskatt.....	159
9.3	En begränsningsregel för fastighetsskatten.....	164
9.3.1	Begränsningsregelns grundstruktur	165
9.3.2	Hushållsbegreppet, skatteunderlag/skattebelopp..... och bosättningsvillkor	177
9.3.3	Den begränsningsgrundande inkomsten	186
9.3.4	Storleken på bostadsfastighetens taxeringsvärde.....	190
9.3.5	Hur ska gränsvärden och procentsatser bestämmas?.....	191
9.3.6	Vad blir utfallet för enskilda hushåll?.....	200
9.3.7	Processuella frågor m.m.....	203
9.3.8	Den lagtekniska lösningen	205
10	Begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier....	207
11	Allmänna konsekvenser av de två modellerna.	213
11.1	Konsekvenser för neutraliteten mellan olika..... upplåtelseformer	213
11.2	Statsfinansiella konsekvenser	214
11.2.1	Begränsningsregel med geografiska	215
11.2.2	Begränsningsregel utan geografiska	218
11.3	Administrativa konsekvenser.....	224
11.4	Övriga konsekvenser.....	225
11.5	Ikraftträdande.....	226

12 Författningskommentarer 227

- 12.1 Förslaget till lag om begränsning av underlag för 227
statlig fastighetsskatt– Förslaget med regional inriktning
- 12.2 Förslaget till lag om begränsning av underlag för 243
statlig fastighetsskatt– Förslaget utan regional inriktning
- 12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1052) om.... 254
statlig fastighetsskatt
- 12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1231) om.... 255
skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid
1997-2001 års taxeringar
- 12.5 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen..... 256
(1990:324)
- 12.6 Förslaget till lag om ändring i skatteregisterlagen..... 257
(1980:343)
- 12.7 Förslaget till förordning om begränsning av underlag.... 258
för statlig fastighetsskatt

Reservationer och särskilda yttranden..... 259**Bilagor:**

- 1 Kommittédirektiv 271
- 2 Flyttningskontroll inom folkbokföringen..... 283
- 3 En rapport angående omvänd belåning av fastigheter.... 297
och uppskjuten fastighetsskatt
- 4 Kapitaliseringseffekter av förändrade skatte- och 321
bidragsregler – några illustrationer från
fastighetsskatteområdet

Förkortningslista

AFT	Allmän fastighetstaxering
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BoU	Bostadsutskottet
dir.	direktiv
Ds	Departementsserien
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
FTU	Fastighetstaxeringsutredningen
* LMV	Lantmäteriverket
prop.	Proposition
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SiL	Lagen om statlig inkomstskatt
SOU	Statens offentliga utredningar
RSV	Riksskatteverket

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Den del av utredningsuppdraget som behandlas i detta betänkande tar sin utgångspunkt i den kritik som riktats mot fastighetsskatten avseende dess effekter för den bofasta befolkningen i vissa attraktiva fritidshusområden. I direktiven beskrivs dessa effekter som en följd av att kapitalstarka fritidsbor driver upp fastighetspriserna – och därmed taxeringsvärdena – så att fastighetsskatten gör det svårt för den bofasta befolkningen att bo kvar. Därigenom, har det hävdats, medför fastighetsskatten negativa effekter på möjligheterna att upprätthålla en levande skärgård och landsbygd. Detta aktualiserar frågan om undantag från generella regler om fastighetsskatt för hushåll i denna typ av områden.

Principiella utgångspunkter

De problem som fastighetsskatten medför för den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden beskrivs i direktiven huvudsakligen som ett regionalpolitiskt problem. Det rör sig om områden med utpräglad landsbygdskaraktär där de allmänna inkomstförutsättningarna för den bofasta befolkningen är begränsade och där fastighetspriserna, och därmed även taxeringsvärdenivån, är hög.

I vissa avseenden kan de problem som fastighetsskatten medför i dessa områden ses som en del av ett mer generellt problem som rör alla hushåll med låga inkomster bosatta i områden där fastighetspriserna stigit kraftigt. Detta generella problem har sin grund i att fastighets-skatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning. Kommittén har därför även ställt sig frågan om det regionala problemet lämpligast löses genom en reglering som endast får sin tillämpning i vissa områden eller om den lämpligaste lösningen är en reglering som även fångar upp det mer generella problemet.

Konstitutionella aspekter på särregleringar med geografisk inriktning

En lagreglering som med namns nämnande pekar ut ett visst område, t.ex. en namngiven församling, i vilken den skattskyldige skall vara bosatt för att omfattas av regleringen, kan inte anses uppfylla regerings-

formens krav på generellt tillämpbar lagstiftning. Det skulle visserligen kunna hävdas att en sådan form av lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet. På beskattningens område bör dock denna form av lagstiftningsteknik undvikas. I stället bör en särreglering med regional inriktning ges en generell utformning. I en sådan reglering skall objektiva och sakliga kvalifikationskriterier användas för att fastställa vilka skattskyldiga, som med hänsyn till bosättningsortens karaktär, bör omfattas av regleringen.

Vad är kännetecknande för de områden som omfattas av det regionala problemet?

Till grund för en diskussion om hur en reglering riktad mot vissa regioner skulle kunna utformas har ett visst kartläggningsarbete genomförts. Vi har bl.a. undersökt i vilken utsträckning områden som kännetecknas av hög taxeringsvärdenivå i *förhållande till* den lokala inkomstnivån motsvaras av områden som omfattas av det regionala problem som beskrivits ovan. Resultaten visar att även om områden, som kan betecknas som attraktiva fritidshusområden av det slag som beskrivits ovan, ingår i denna krets så är taxeringsvärdenivån väl så hög i förhållande till den allmänna inkomstnivån även på andra håll. Det rör sig främst om områden i storstadsregionerna och andra expansiva orter där hushållsinkomsten generellt sett är hög.

Det som särskiljer de områden, som kan anses passa in på vår definition av det regionala problemet, från andra områden är istället att taxeringsvärdenivån är hög *samtidigt* som den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen är låg. Generellt sett rör det sig om områden där merparten av alla hushåll är bosatta i småhus och där andelen fritidshus är relativt hög.

Finns det behov av en särreglering av fastighetsskatten för hushåll bosatta i attraktiva fritidshusområden?

Med utgångspunkt från de förhållanden som gäller för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag eller bostadstillägg har vi även undersökt behovet av någon form av stöd för hushåll bosatta i den typ av områden som passar in på beskrivningen ovan. Analyserna visar att för många av dessa hushåll är boendekostnaderna, ställda i relation till hushållsinkomsten, betydligt högre än genomsnittet bland de hushåll som är berättigade till bostadsbidrag eller bostadstillägg. Vi har därför ställt oss frågan om de befintliga bostadsbidragssystemen är utformade så att de kan anses ge en tillräcklig lindring för de berörda hushållen eller om det finns behov av ytterligare stöd för just denna grupp. För att kunna

besvara denna fråga har vi använt oss av vissa typhushåll och undersökt vilken effekt de befintliga bostadsbidragssystemen har på deras boendekostnader. Vår slutsats är att för hushåll som är berättigade till och utnyttjar något av de befintliga bostadsbidragssystemen är boendekostnaden efter bidrag i många fall mycket hög i förhållande till hushållsinkomsten. Det rör sig i regel om hushåll med mycket låga inkomster. Även i andra delar av landet och andra upplåtelseformer kan det finnas hushåll för vilka boende-kostnaderna efter bidrag är lika betungande. Det motsäger dock inte det faktum att boendekostnaderna för många hushåll i de attraktiva fritidshusområden som vi studerat är mycket betungande och att bostadsbidragen många gånger är otillräckliga. Ett skäl till detta är att bostadsbidragen är konstruerade så att inget bidrag ges för den del av boendekostnaden som överstiger en viss nivå. En förändring av dessa regler med syfte att lösa även den generella problematik som vi behandlar, riskerar emellertid att komma i konflikt med de grundläggande principerna bakom dagens system för bostadsbidrag och bostadstillägg. Därför är förändringar i bostadsbidragssystemen inte en lämplig väg att gå för att finna en lösning för de hushåll som står i fokus för detta betänkande.

Förutom bostadsbidragssystemen har vi även övervägt om någon form av riktade bidrag och stöd, i syfte att utveckla närings- och sysselsättningsförhållandena i de områden som står i fokus här, skulle kunna bidra till att lösa det regionala problem som fastighetsskatten medför. Vår slutsats är att även om den långsiktiga lösningen på de grundläggande strukturella problemen i dessa områden bör sökas inom andra områden än skattesystemet så är åtgärder inom detta område nödvändiga för att lösa de akuta problem som fastighetsskatten medför.

Hur kan en regional avgränsning utformas?

Givet att en särreglering skall utformas så att den endast tillämpas på skattskyldiga som är bosatta i vissa områden bör detta uppnås genom att man i lag anger vissa kvalifikationskriterier avseende förhållandena i det område där hushållet är bosatt. Mot bakgrund av vår definition av problemet och resultaten av vårt kartläggningsarbete bör två kriterier användas. Det ena bör avse den genomsnittliga inkomstnivån för egnahemshushåll i den församling där hushållet är bosatt och det andra den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i de riktvärdeområden som är belägna i församlingen.

En sådan metod är, enligt kommitténs mening, den som bäst uppfyller de krav som bör ställas på en avgränsningsmetod i detta sammanhang. Även denna metod är dock förknippad med en rad problem, framförallt vad gäller möjligheterna att med god precision

avgränsa de områden som bör omfattas av en särreglering. Varje lösning som utformas så att endast hushåll bosatta i områden som uppfyller vissa kvalifikationskriterier kan medges en skattelindring, medför en klar risk för att hushåll som lever under likartade inkomst- och boendeförhållanden (bortsett från att de är bosatta i områden med skilda inkomst- och taxeringsvärdeförhållanden) kommer att behandlas olika. Vi har även funnit att det finns en viss risk att områden med i stort sett likartade inkomstförhållanden kommer behandlas olika. Dessa risker måste beaktas när ställning ska tas till om en reglering för fastighetsskatten bör innehålla några geografiska kvalifikationskriterier eller om den ska göras oberoende av förhållandena i det område där hushållet är bosatt.

En begränsningsregel för fastighetsskatten

Kommittén föreslår att en begränsningsregel för fastighetsskatten införs. Begränsningsregeln skall endast gälla skattskyldiga som är fysiska personer och som är bosatta i småhus på fastighet som utgör småhusenhet eller lantbruksenhet. Regeln innebär att uttaget av fastighetsskatt för hushåll med låga inkomster och ett högt fastighetsskatteunderlag avseende permanentbostaden, skall begränsas så att fastighetsskatten inte överstiger en viss andel av hushållsinkomsten. För det fall en särreglering skall införas som endast tar sikte på det regionala problemet kan de kvalifikationskriterier avseende hushållets bosättningsort, som redovisats ovan, kopplas till begränsningsregeln. En reglering utan geografiska kvalifikationskriterier fångar dock även upp det mer generella problem som fastighetsskatten medför för alla hushåll som har låga inkomster och hög fastighetsskatt för permanentbostaden.

Begränsningsregeln består av två delar. Den första delen består av två kvalifikationskriterier som, tillsammans med eventuella geografiska kvalifikationskriterier, bestämmer vilka hushåll som skall komma ifråga för en begränsning av fastighetsskatten. Dessa två kvalifikationskriterier är utformade så att om

- (i) underlaget för fastighetsskatt avseende den fastighet där hushållet är bosatt överstiger ett visst belopp, *underlagsgränsen, T*,
och
- (ii) hushållsinkomsten understiger ett visst belopp, *gränsbeloppet, I*,
så kan hushållet komma ifråga för en nedsättning av fastighetsskatten.

Den andra delen reglerar nedsättningens storlek. Reglerna i denna del är utformade så att fastighetsskatteuttaget för permanentbostaden, för de hushåll som uppfyller kvalifikationskriterierna, inte skall uppgå till mer än en viss procentandel, motsvarande *begränsningstalet, B*, av

hushållsinkomsten. Nedsättningen får dock inte vara så stor att fastighetsskatteuttaget blir mindre än den fastighetsskatt som normalt utgår för en fastighet med ett taxeringsvärde motsvarande underlagsgränsen på T kronor. Den lagtekniska lösningen innebär att underlaget för fastighetsskatt begränsas med åtföljande konsekvens för skatteuttaget. Det bör dock påpekas att detta inte innebär några förändringar av taxeringsvärdet som sådant. För hushåll vars samlade inkomster överstiger gränobeloppet, I , reduceras fastighetsskatten till B procent av hushållsinkomsten plus en viss andel, motsvarande avtrappningstalet, Q , av den del av hushållsinkomsten som överstiger inkomstgränsen, I . Denna konstruktion innebär att reduktionen avtar med stigande inkomst tills dess att skatteuttaget motsvarar det belopp som skulle gälla utan begränsningsregeln, dvs. skatteunderlaget multiplicerat med skattesatsen för småhus, i dagsläget 1,5 procent.

För att bli rättvisande måste begränsningsprövningen ta sin utgångspunkt i *hushållets* samlade inkomstsituation och bostadsförhållanden. I den skatterättsliga lagstiftningen är det i dagsläget endast sambeskattningsbegreppet i 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt som kan sägas utgöra ett slags hushållsbegrepp. I avsaknad av andra lämpliga hushållsbegrepp inom skattelagstiftningen bör därför hushållsbegreppet i en begränsningsregel motsvaras av de personer som skall sambeskattas enligt den nämnda bestämmelsen.

Eftersom inkomstbegreppet, så långt möjligt, bör spegla hushållets aktuella betalningsförmåga, är hushållets samlade beskattningsbara förvärvsinkomst och inkomst av kapital det inkomstbegrepp som bör användas. Ges begränsningsregeln endast en regional inriktning finns det anledning att även låta sådana ränteutgifter som minskat inkomst av kapital ingå i den begränsningsgrundande inkomsten.

Två alternativa modeller

Kommittén har här valt att redovisa underlag för beslut åt regering och riksdag i form av två alternativa modeller för lösning på det problem som fastighetsskatten medför för hushåll som har låga inkomster och är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. I betänkandet redovisas de fördelar och nackdelar som är förknippade med dessa modeller.

Den ena modellen innehåller vissa kvalifikationskriterier avseende förhållandena i det område där den skattskyldige är bosatt. En sådan lösning syftar till att lindra de regionalpolitiska problem som fastighetsskatten medför i vissa attraktiva fritidshusområden. Den är dock behäftad med principiella betänkligheter eftersom det finns en uppenbar risk för att konstruktionen medför att lika fall behandlas olika i beskattningen. Den olikformiga behandlingen uppstår mellan skatt-

skyldiga som, bortsett från att de är bosatta i områden med skilda inkomst- och taxeringsvärdenivåer, lever under likartade inkomst- och boendeförhållanden.

En modell som inte innehåller geografiska kvalifikationsregler uppvisar inte denna brist på likformig behandling av skattskyldiga. Däremot skulle en sådan lösning, som endast riktas till hushåll bosatta i egnahem, utan tvekan ha någon slags effekt för den skattemässiga neutraliteten mellan boende i olika upplåtelseformer.

Eftersom kommittén, i enlighet med regeringens önskemål, behandlat frågan om fastighetsskattens inverkan i attraktiva fritidshusområden med förtur har vi ännu inte behandlat frågan om vilka allmänna principer som bör ligga till grund för den löpande fastighetsbeskattningen i stort, främst målsättningen om neutralitet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer. Detta för med sig att den problematik av generell natur som sammanhänger med fastighets-skattens konstruktion som en skatt på icke-monetär avkastning även måste belysas ur detta övergripande principiella perspektiv. Vi avser att återkomma i frågan i vårt fortsatta arbete.

Författningsförslag

Anmärkning: Kommittén har valt att redovisa två olika förslag till begränsningsregel, dels ett förslag utan regional inriktning, dels ett förslag med en sådan inriktning. Gemensamt för författningsförslagen är att de inte anger några bestämda gränsvärden och procentsatser. Det författningsförslag med regional inriktning som följer avser skattskyldiga som är bosatta i småhus beläget i värdeområden med vissa egenskaper. En begränsningsregel med regional inriktning kan, som nämnts i kapitel 6, även utformas så att den omfattar skattskyldiga som är bosatta i småhus beläget i församlingar med vissa egenskaper. I betänkandet redovisas för enkelhetens skull dock endast författningsförslaget rörande småhus belägna i värdeområden med vissa egenskaper.

1 Förlag till Lag om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt *

*Förslaget med regional inriktning

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Vid bestämmande av underlag för fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt begränsas underlaget för skatten under de förutsättningar och i den omfattning som anges i denna lag.

Fysisk person som är skattskyldig till fastighetsskatt kan medges begränsning av underlaget för fastighetsskatt för fastighet belägen i Sverige som utgörs av småhusenhet eller lantbruksfastighet för det underlag för fastighetsskatt som avser det småhus med tillhörande tomtmark på fastigheten där den skattskyldige är bosatt (*begränsningsbostaden*).

Är den skattskyldige bosatt på en taxeringsenhet vari ingår flera värderingsenheter som utgör småhus med tillhörande tomtmark anses

begränsningsbostaden utgöra den värderingsenhet för småhus med tillhörande tomtmark som har åsatts det sammanlagt högsta värdet.

Är den skattskyldige bosatt på fastighet som utgör lantbruksenhet anses begränsningsbostaden utgöra det småhus med tillhörande tomtmark som enligt 8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) utgör bruksningscentrum.

Av bestämmelsen i 9 § tredje stycket framgår att även dödsbo under vissa förhållanden kan medges begränsning.

2 § Beteckningar och uttryck som används i denna lag har samma innebörd som i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) om inte annat anges eller framgår av sammanhanget.

Med ägare avses även den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen skall likställas med ägare.

Med sambor avses sådana skattskyldiga som enligt 65 § kommunal-skattelagen (1928:370) skall jämiställas med gifta.

Med taxeringsår avses taxeringsår enligt taxeringslagen (1990:324).

Bestämmelserna i denna lag om fastighet som är småhusenhet eller lantbruksenhet gäller också beträffande delar av fastighet, flera fastigheter eller delar av fastighet som utgör sådan enhet, såvida inte annat sägs.

Lagens geografiska tillämpningsområde för småhus på fastighet som utgör småhusenhet

3 § Småhusenheten skall vara belägen inom värdeområde för småhusenheter i vilket den kvot som erhålls genom att,

1. småhusenheternas sammanlagda taxeringsvärden, exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark, divideras med summan av värdefaktorerna storlek för enheterna inom värdeområdet,

2. överstiger den övre kvartilgränsen avseende taxeringsvärdet, exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark, dividerat med värdefaktorn storlek för samtliga småhusenheter i landet.

Dessutom krävs att värdeområdet till någon del är beläget inom en församling i vilken den kvot som erhålls genom att,

3. summan av de sammanlagda inkomsterna, beräknade enligt 5 § femte stycket, för i församlingen bosatta hushåll, där någon i hushållet är bosatt i församlingen och äger i församlingen belägen fastighet som utgör bebyggd småhusenhet eller lantbruksenhet i vilken ingår värderingsenhet för småhus,

4. divideras med antalet sådana hushåll i församlingen,

5. understiger motsvarande kvot för landet som helhet.

Lagens geografiska tillämpningsområde för småhus på fastighet som utgör lantbruksenhet

4 § Småhuset skall vara beläget inom värdeområde för småhus på lantbruksenhet i vilket den kvot som erhålls genom att,

1. småhusens sammanlagda omräknade bostadsbyggnadsvärden och omräknade tomtmarksvärden, exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark, divideras med summan av värdefaktorerna storlek för småhusen inom värdeområdet,

2. överstiger den kvartilgräns som avses i 3 § punkt 2.

Dessutom krävs att värdeområdet till någon del är beläget inom en församling i vilken den kvot som erhålls genom att,

3. summan av de sammanlagda inkomsterna, beräknade enligt 5 § femte stycket, för i församlingen bosatta hushåll, där någon i hushållet är bosatt i församlingen och äger i församlingen belägen fastighet som utgör bebyggd småhusenhet eller lantbruksenhet i vilken ingår värderingsenhet för småhus,

4. divideras med antalet sådana hushåll i församlingen,

5. understiger motsvarande kvot för landet som helhet.

5 § Prövning enligt 3 § punkterna 1-2 och 4 § punkterna 1-2 sker med ledning av de grundläggande besluten om fastighetstaxering som meddelats vid allmän fastighetstaxering för småhusenheter respektive lantbruksenheter.

Prövning enligt 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5 sker med ledning av de grundläggande besluten om årlig inkomsttaxering för taxeringsåret då allmän fastighetstaxering för småhusenheter respektive lantbruksenheter genomförs.

Prövning enligt 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5 sker med ledning av den församlingsindelning och de gränser som gäller för församlingar den 31 december 1999.

Vid prövning enligt 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5 gäller att,

1. personer som inte skall sambeskattas med någon annan person enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt anses utgöra ett hushåll,

2. personer som skall sambeskattas enligt nämnda lag anses utgöra ett hushåll.

Vid prövning enligt 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5 utgörs hushållsinkomsten av summan av hushållets beskattningsbara förvärvs-

inkomst enligt kommunalskattelagen (1928:370) och inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, prövar i anslutning till allmän fastighetstaxering för småhusenheter respektive lantbruksenheter vilka värdeområden som uppfyller villkoren i 3 § och 4 §.

Prövning enligt 3 § och 4 § skall ske före utgången av taxeringsåret året då allmän fastighetstaxering för småhusenheter och lantbruksenheter har genomförts.

Beslut om vilka värdeområden som uppfyller villkoren i 3 § och 4 § gäller fr.o.m. taxeringsåret året efter året då allmän fastighetstaxering genomförts och t.o.m. det taxeringsår då nästa allmänna fastighetsaxering genomförts.

Vid bedömningen av om en småusenhet eller ett småhus på lantbruk är beläget inom ett värdeområde som uppfyller villkoren i 3 § och 4 § skall prövningen utgå från den indelning i värdeområden och de gränser för värdeområden som gäller vid den senast genomförda allmänna fastighetstaxeringen för småhusenheter respektive lantbruksenheter.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt

7 § Begränsning av underlaget för fastighetsskatt medges endast om förutsättningarna i 8 § och 9 § är uppfyllda.

8 § Underlaget för fastighetsskatten som avser begränsningsbostaden skall uppgå till minst *T* kronor (*underlagsgränsen*).

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt (*de sambeskattade*), beräknas underlaget gemensamt för dem och utgörs av deras sammanlagda underlag för fastighetskatt avseende begränsningsbostaden. Om de sambeskattade är bosatta på skilda fastigheter beaktas endast det högsta av skatteunderlagen. Är skatteunderlagen lika höga beaktas endast det underlag som avser den taxeringsenhet som har åsatts det högsta värdet.

9 § Den skattskyldige skall ha ägt fastigheten och varit bosatt på denna den 1 januari året före taxeringsåret och dessa förhållanden skall därefter ha förelegat fram till utgången av året.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt kan även medges om,

a) den skattskyldige har förvärvat fastigheten genom arv och testamente efter en make eller sambo, eller genom bodelning med anledning av makens eller sambons död, och

b) maken eller sambon ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt och dessa förhållanden därefter förelegat fram till dödsfallet, eller dennes dödsbo ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och den skattskyldige efter denna tidpunkt har tillskiftats fastigheten, och

c) den skattskyldige var bosatt på fastigheten den 1 januari året för dödsfallet och detta förhållande därefter förelegat fram till utgången av det aktuella taxeringsåret.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt kan slutligen medges i fall då,

a) den skattskyldige är ett dödsbo efter någon som ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt denne var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt och dessa förhållanden därefter förelegat fram till dödsfallet, och

b) en efterlevande make eller sambo är delägare i dödsboet samt var bosatt på fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och detta förhållande därefter förelegat fram till utgången av året.

10 § Den skattskyldige och i förekommande fall make eller sambo anses bosatta på den fastighet där de rätteligen skall vara folkbokförda.

11 § Vid prövning av underlagsbegränsningen fastställs ett spärrbelopp. Spärrbeloppet utgör B procent av den skattskyldiges begränsningsgrundande inkomst beräknad enligt 12 § om inkomsten uppgår till högst I kronor (*gränsbeloppet*).

Om den skattskyldiges inkomst beräknad enligt 12 § överstiger gränsbeloppet utgör spärrbeloppet B procent av summan av den skattskyldiges begränsningsgrundande inkomst ökat med Q procent (*avtrappningstalet*) av skillnaden mellan den begränsningsgrundande inkomsten och gränsbeloppet.

Spärrbeloppet får inte i något fall fastställas till ett lägre belopp än T multiplicerat med 1,5 procent.

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, beräknas den begränsningsgrundande inkomsten gemensamt för dem och utgörs av deras sammanlagda inkomster beräknade enligt 12 §.

12 § Begränsningsgrundande inkomst utgörs av summan av beskattningsbar förvärvsinkomst enligt kommunalskattelagen (1928:370) och inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, i

förekommande fall ökad med belopp varmed inkomst av kapital har minskats genom avdrag för ränteutgifter som avses i 3 § 2 mom. sist nämnda lag. Vid beräkning av det belopp varmed summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital skall ökas, skall ränteutgifter anses tagna i anspråk före andra avdrag som har minskat inkomst av kapital.

13 § Spärrbeloppet jämförs med det skattebelopp som skall beräknas för begränsningsbostaden i enlighet med bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt beräknas skattebeloppet gemensamt för dem och utgörs av summan av deras sammanlagda skattebelopp avseende begränsningsbostaden. Är de sambeskattade bosatta på skilda fastigheter beaktas endast det högsta skattebeloppet. Är skattebeloppen lika höga beaktas endast det belopp som avser den taxeringsenhet som har åsatts det högsta värdet.

14 § Om skattebeloppet är högre än spärrbeloppet nedsätts underlaget för fastighetsskatt med så stort belopp (nedsättningsbeloppet) att den skatt som utgår på underlaget inte överstiger spärrbeloppet.

För personer i den personkrets som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt fördelas nedsättningsbeloppet dem emellan i förhållande till storleken av vars och ens andel av det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden. Är de sambeskattade bosatta på skilda fastigheter fördelas nedsättningsbeloppet dem emellan i förhållande till storleken på de underlag för fastighetsskatt avseende det småhus med tillhörande tomtmark där de är bosatta.

15 § I fråga om förfarandet enligt denna lag gäller bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

2. Prövning enligt 3 § och 4 § sker första gången vid 2000 års taxering. De taxeringsvärden respektive omräknade bostadsbyggnadsvärden och omräknade tomtmarksvärden som gäller vid 1999 års taxering och den beskattningsbara förvärvsinkomsten och inkomst av kapital för taxeringsåret 1999 tillämpas därvid.

Prövningen utgår från den indelning i värdeområden och gränser för värdeområden som gäller för taxeringsåret i fråga. Beslut i anledning av prövning enligt 3 § och 4 § gäller fr.o.m. 2000 års taxering och t.o.m. taxeringsåret då allmän fastighetstaxering genomförs.

2 Förlag till Lag om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt *

*Förlaget utan regional inriktning

Härlgenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Vid bestämmande av underlag för fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt begränsas underlaget för skatten under de förutsättningar och i den omfattning som anges i denna lag.

Fysisk person som är skattskyldig till fastighetsskatt kan medges begränsning av underlaget för fastighetsskatt för fastighet belägen i Sverige som utgörs av småhusenhet eller lantbruksfastighet för det underlag för fastighetsskatt som avser det småhus med tillhörande tomtmark på fastigheten där den skattskyldige är bosatt (*begränsningsbostaden*).

Är den skattskyldige bosatt på en taxeringsenhet vari ingår flera värderingsenheter som utgör småhus med tillhörande tomtmark anses begränsningsbostaden utgöra den värderingsenhet för småhus med tillhörande tomtmark som har åsatts det sammanlagt högsta värdet.

Är den skattskyldige bosatt på fastighet som utgör lantbruksenhet anses begränsningsbostaden utgöra det småhus med tillhörande tomtmark som enligt 8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) utgör brukningscentrum.

Av bestämmelsen i 5 § tredje stycket framgår att även dödsbo under vissa förhållanden kan medges begränsning.

2 § Beteckningar och uttryck som används i denna lag har samma innebörd som i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt och fastighetstaxeringslagen (1979:1152) om inte annat anges eller framgår av sammanhanget.

Med ägare avses även den som enligt 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen skall likställas med ägare.

Med sambor avses sådana skattskyldiga som enligt 65 § kommunal-skattelagen (1928:370) skall jämfställas med gifta.

Med taxeringsår avses taxeringsår enligt taxeringslagen (1990:324).

Bestämmelserna i denna lag om fastighet som är småhusenhet eller lantbruksenhet gäller också beträffande delar av fastighet, flera

fastigheter eller delar av fastighet som utgör sådan enhet, såvida inte annat sägs.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt

3 § Begränsning av underlaget för fastighetsskatt medges endast om förutsättningarna i 4 § och 5 § är uppfyllda.

4 § Underlaget för fastighetsskatten som avser begränsningsbostaden skall uppgå till minst *T* kronor (*underlagsgränsen*).

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt (*de sambeskattade*), beräknas underlaget gemensamt för dem och utgörs av deras sammanlagda underlag för fastighetskatt avseende begränsningsbostaden. Om de sambeskattade är bosatta på skilda fastigheter beaktas endast det högsta av skatteunderlagen. Är skatteunderlagen lika höga beaktas endast det underlag som avser den taxeringsenhet som har åsatts det högsta värdet.

5 § Den skattskyldige skall ha ägt fastigheten och varit bosatt på denna den 1 januari året före taxeringsåret och dessa förhållanden skall därefter ha förelegat fram till utgången av året.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt kan även medges om,

a) den skattskyldige har förvärvat fastigheten genom arv och testamente efter en make eller sambo, eller genom bodelning med anledning av makens eller sambons död, och

b) maken eller sambon ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt och dessa förhållanden därefter förelegat fram till dödsfallet, eller dennes dödsbo ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och den skattskyldige efter denna tidpunkt har tillskiftats fastigheten, och

c) den skattskyldige var bosatt på fastigheten den 1 januari året före dödsfallet och detta förhållande därefter förelegat fram till utgången av det aktuella taxeringsåret.

Begränsning av underlaget för fastighetsskatt kan slutligen medges i fall då,

a) den skattskyldige är ett dödsbo efter någon som ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt denne var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt och dessa förhållanden därefter förelegat fram till dödsfallet, och

b) en efterlevande make eller sambo är delägare i dödsboet samt var bosatt på fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och detta förhållande därefter förelegat fram till utgången av året.

6 § Den skattskyldige och i förekommande fall make eller sambo anses bosatta på den fastighet där de rätteligen skall vara folkbokförda.

7 § Vid prövning av underlagsbegränsningen fastställs ett spärrbelopp. Spärrbeloppet utgör B procent av den skattskyldiges begränsningsgrundande inkomst beräknad enligt 8 § om inkomsten uppgår till högst I kronor (*gränsbeloppet*).

Om den skattskyldiges inkomst beräknad enligt 8 § överstiger gränsbeloppet utgör spärrbeloppet B procent av summan av den skattskyldiges begränsningsgrundande inkomst ökat med Q procent (*avtrappningstalet*) av skillnaden mellan den begränsningsgrundande inkomsten och gränsbeloppet.

Spärrbeloppet får inte i något fall fastställas till ett lägre belopp än T multiplicerat med 1,5 procent.

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, beräknas den begränsningsgrundande inkomsten gemensamt för dem och utgörs av deras sammanlagda inkomster beräknade enligt 8 §.

8 § Begränsningsgrundande inkomst utgörs av summan av beskattningsbar förvärvsinkomst enligt kommunalskattelagen (1928:370) och inkomst av kapital enligt lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

9 § Spärrbeloppet jämförs med det skattebelopp som skall beräknas för begränsningsbostaden i enlighet med bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

För personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt beräknas skattebeloppet gemensamt för dem och utgörs av summan av deras sammanlagda skattebelopp avseende begränsningsbostaden. Är de sambeskattade bosatta på skilda fastigheter beaktas endast det högsta skattebeloppet. Är skattebeloppen lika höga beaktas endast det belopp som avser den taxeringsenhet som har åsatts det högsta värdet.

10 § Om skattebeloppet är högre än spärrbeloppet nedsätts underlaget för fastighetsskatt med så stort belopp (nedsättningsbeloppet) att den skatt som utgår på underlaget inte överstiger spärrbeloppet.

För personer i den personkrets som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt fördelas nedsättningsbeloppet dem emellan i förhållande till storleken av vars och ens andel av det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden. Är de sambeskattade bosatta på skilda fastigheter fördelas nedsättningsbeloppet dem emellan i förhållande till storleken på

de underlag för fastighetsskatt som avseende det småhus med tillhörande tomtmark där de är bosatta.

11 § I fråga om förfarandet enligt denna lag gäller bestämmelserna i taxeringslagen (1990:324).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 5 §¹, av följande lydelse.

5 § Bestämmelser om begränsning av underlaget för fastighetsskatt finns i lagen (1999:000) om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

¹ Paragrafen har upphävts genom lag (1990:394)

4 Förlag till Lag om ändring i lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar

Härigenom förskrivs i fråga om lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar att 4 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Förelagen lydelse

4 §²

Vid 1997 års taxering medges skattereduktion med ett belopp motsvarande 1,7 procent av skillnaden mellan basvärdet 1996 och det högsta av 1995 års taxeringsvärde ökat med 40 procent och 1995 års taxeringsvärde ökat med 200 000 kronor. Skattereduktion vid 1997 års taxering medges med högst 10 000 kronor.

Vid 1998 års taxering medges skattereduktion med ett belopp motsvarande 80 procent av reduktionsbeloppet vid 1997 års taxering.

² Senaste lydelse 1998:1670

Vid 1999-2001 års taxeringar medges skattereduktion med ett belopp motsvarande 60, 40 respektive 20 procent av 1,5 procent av skillnaden mellan basvärdet 1996 och det högsta av 1995 års taxeringsvärde ökat med 40 procent och 1995 års taxeringsvärde ökat med 200 000 kronor. Skattereduktion vid 1999 års taxering medges med högst 5 290 kronor.

Vid 1999-2001 års taxeringar medges skattereduktion med ett belopp motsvarande 60, 40 respektive 20 procent av 1,5 procent av skillnaden mellan basvärdet 1996 och det högsta av 1995 års taxeringsvärde ökat med 40 procent och 1995 års taxeringsvärde ökat med 200 000 kronor. *Skattereduktion vid 2000 års taxering medges med högst 0000 kronor. Reduktionen skall minskas med belopp varmed skatten har nedsatts genom begränsning av underlaget för fastighetsskatt enligt lagen (1999:000) om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

5 Förslag till Lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 1 § taxeringslagen (1990:324) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §³

Denna lag gäller vid fastställelse av underlaget för att ta ut skatt eller avgift (taxering) enligt

1. kommunalskattelagen (1928:370),
2. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt,
3. lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt,
4. lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt,
5. lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel i fall som avses i 2 § första stycket 1-5 och 7 nämnda lag,
6. lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader,
7. lagen (1994:1744) om allmän pensionsavgift,
8. lagen (1993:1537) om expensionsmedel.

*9. lagen (1999:000) om
begränsning av underlag för
statlig fastighetsskatt.*

³ Senaste lydelse 1997:947

Lagen gäller även vid handläggning av ärenden om särskilda avgifter (skattetillägg och förseningsavgift) om inte annat följer av 5 kap.

Lagen innehåller bestämmelser som skall gälla vid handläggning av mål om taxering och särskilda avgifter i allmän förvaltningsdomstol.

Att bestämmelserna i denna lag gäller även i fråga om förfarandet för fastställelse av mervärdesskatt i vissa fall framgår av 10 kap. 31 § skattebetalningslagen (1997:483).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

6 Förslag till Lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

Härigenom föreskrivs att 7 § skatteregisterlagen (1980:343) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁴

För fysisk och juridisk person får, utöver de uppgifter som anges i 5 och 6 §§, det centrala skatteregistret innehålla följande uppgifter.

1. Sådana uppgifter om ägarförhållandena i fåmansföretag, företag som enligt 3 § 12 a mom. tredje stycket lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt skall behandlas som fåmansföretag, fåmansägt handelsbolag och dotterföretag som avses i 2 kap. 16 § lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter, uppgift om företagsledare i dessa företag samt uppgift om delägare i enkelt bolag och partrederi.

2. Uppgifter angående avslutad revision, verkställt besök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen (1990:324) eller 14 kap. 6 § skattebetalningslagen (1997:483). För varje sådan åtgärd får anges tid, art, beskattningsperiod, skatteslag, myndighets beslut om beloppsmässiga ändringar av skatt eller underlag för skatt med anledning av åtgärden samt uppgift huruvida bokföringsskyldighet har fullgjorts.

3. Uppgift om registrering av skyldighet att betala skatt, uppgift om innehav av skattsedel på preliminär skatt, uppgifter om beslut om återkallelse av F-skattsedel med angivande av skälen för beslutet, uppgifter som behövs för att bestämma skatt enligt skattebetalningslagen, lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter, mervärdes-skattelagen (1994:200) och lagen (1951:763) om beräkning av statlig inkomstskatt på ackumulerad inkomst samt uppgifter om redovisning, inbetalning och återbetalning av sådana skatter eller avgifter.

4. Uppgift om maskinellt framställt förslag till beslut om beskattning.

5. Uppgift om ansökan om anstånd med att lämna deklaration, uppgift om beslut om anstånd med att lämna deklaration och med att

⁴ Lydelse enligt prop. 1998/99:38

betala skatt, dock ej skälen för ansökningarna eller besluten, samt uppgift om att laga förfall föreligger för underlåtenhet att fullgöra deklarationsskyldighet.

6. Administrativa och tekniska uppgifter som behövs för beskattningen.

7. Uppgifter som skall lämnas i förenklad självdeklaration, särskild självdeklaration enligt 2 kap. 10 § första stycket punkterna 2-4 och andra stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter samt uppgifter som skall lämnas enligt 2 kap. 25 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter.

8. Uppgift om beslut om beskattning, dock ej skälen för beslutet och uppgift om utmätning enligt 18 kap. 9 § skattebetalningslagen.

9. Uppgift om att fordran mot personen registrerats hos kronofogdemyndighet, uppgift om indrivningsresultat, uppgift om att en person ålagts betalningsskyldighet i egenskap av bolagsman eller företrädare för en juridisk person, uppgift om beslut om skuldsanering, ackord, likvidation eller konkurs samt uppgift om betalningsinställelse.

10. Uppgift om antal anställda och de anställdas personnummer.

11. Uppgift om telefonnummer, särskild adress för skattsedelsförsändelse samt namn, adress och telefonnummer för ombud.

12. Uppgift från kontrolluppgift som enligt 3 kap. lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skall lämnas utan föreläggande samt från sådan särskild uppgift som avses i 2 kap. 19 § lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension.

13. Uppgift om beteckning, köpeskilling, basvärde, delvärde, taxeringsvärde, omräknat delvärde, beskattningsnatur, typ av fäng och tidpunkt för fångst för fastighet som ägs eller innehas av personen, andelens storlek om fastigheten har flera ägare och övriga uppgifter som behövs för beräkning av statlig fastighetsskatt samt uppgift som behövs för värdering av bostad på fastighet.

13. Uppgift om beteckning, köpeskilling, basvärde, delvärde, taxeringsvärde, omräknat delvärde, beskattningsnatur, typ av fäng och tidpunkt för fångst för fastighet som ägs eller innehas av personen, andelens storlek om fastigheten har flera ägare och övriga uppgifter som behövs för beräkning av statlig fastighetsskatt *eller prövning av begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt* samt uppgift som behövs för värdering av bostad på fastighet.

14. Uppgift om tid och art för planerad eller pågående revision samt beskattningsperiod och skatteslag som denna avser samt uppgift om tid för planerat besök eller annat sammanträffande enligt 3 kap. 7 § taxeringslagen eller 14 kap. 6 § skattebetalningslagen.

15. Uppgift om postgiro- och bankgironummer, om personen är näringsidkare samt, om fullmakt lämnats för bank- eller postgiro att ta emot skatteåterbetalning på ett konto, datum för fullmakten samt kontots nummer och typ.

16. Uppgift om antal dagar för vilka den skattskyldige uppburit sjöinkomst enligt punkt 1 av anvisningarna till 49 § kommunalskattelagen (1928:370).

17. Uppgift om omsättning i näringsverksamhet.

18. Uppgifter angående resultat av bruttovinstberäkning, annan beräkning av relationstal eller liknande, skönsmässig beräkning och belopp som under beskattningsåret stått till förfogande för levnads-kostnader.

19. Uppgift från centrala bilregistret om innehav av fordon samt om fordonets registreringsnummer, märke, typ och årsmodell samt tillstånd enligt yrkestrafiklagen (1998:490) och lagen (1998:492) om biluthyrning.

20. Uppgift för beräkning av skattereduktion för fackföreningsavgift, uppgifter enligt 6 § första och andra styckena lagen (1993:672) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus, uppgifter enligt 7 § lagen (1995:1623) om skattereduktion för riskkapitalinvesteringar, uppgifter enligt 6 § första och andra styckena lagen (1996:725) om skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus för bestämmande av skattereduktion enligt nämnda lagar samt uppgift om beslut om sådan skattereduktion, uppgifter för bestämmande av skattereduktion enligt lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar samt uppgift om beslut om sådan skattereduktion.

21. Uppgift om bosättningsland och tidpunkt för byte av bosättningsland.

22. Uppgifter om antal årsanställda i en koncern i fall som avses i 2 kap. 16 § sista stycket lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter, totalt respektive i Sverige, koncernomsättning och koncernbalansomslutning för koncernmoderföretag.

23. Uppgift om beteckning på ersättningsbostad som avses i 11 § lagen (1993:1469) om uppskovsavdrag vid byte av bostad, uppskovsavdragets storlek, belopp som enligt 10 § nämnda lag skall reducera omkostnadsbeloppet samt, om ersättningsbostaden utgörs av bostad som avses i 11 § andra meningen nämnda lag, föreningens eller bolagets organisationsnummer och namn.

24. Uppgift som skall lämnas enligt 10 kap. 17 § första stycket 5 och andra stycket samt 33 § skattebetalningslagen.

25. Uppgifter från aktiebolagsregistret om styrelseledamöter, verkställande direktör, firmatecknare och revisor, om att styrelsen inte

är fulltalig eller att årsredovisning inte har lämnats i tid, om företagsrekonstruktion och fusion samt uppgifter från handels- och föreningsregistret om firmatecknare, revisor och företagsrekonstruktion.

26. Uppgifter från Alkoholinspektionen om tillstånd enligt alkoholagen (1994:1738) och om omsättning enligt restaurangrapport.

27. Uppgifter från länsarbetsnämnder om beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder samt utbetalat belopp och datum för utbetalningen.

28. Uppgifter från Generaltullstyrelsen om debiterad mervärdesskatt vid import, exportvärden, antal import- och exporttillfällen samt de tidsperioder som uppgifterna avser samt uppgifter från tullmyndigheter som behövs för tillämpningen av 3 kap. 30 § andra stycket mervärdesskattelagen.

29. Uppgifter från Riksförsäkringsverket om försäkring mot kostnader för sjuklön såvitt avser arbetsgivarens organisations- eller personnummer, beräknad lönesumma, datum då försäkringen börjat gälla och datum för förändring av lönesumma, om sjukpenninggrundande inkomst av annat förvärvsarbete såvitt avser den försäkrades personnummer och datum för inkomstanmälan samt om utsänd person såvitt avser uppgifter från intyg om tillämplig lagstiftning och intyg om utsändning.

30. Uppgift om att en näringsidkare ingår i en sådan mervärdesskattegrupp som avses i 6 a kap. 1 § mervärdesskattelagen.

31. Uppgift om uppskovsbelopp vid andelsbyte enligt lagen (1998:1601) om uppskov med beskattningen vid andelsbyten, namn och organisationsnummer på det överlåtna företaget, antal andelar som lämnats som ersättning vid andelsbytet samt namn och organisationsnummer på det köpande företaget samt de övriga uppgifter som behövs för beskattning av uppskovsbelopp.

32. Uppgift om uppskovsbelopp vid andelsöverlåtelse inom koncerner enligt lagen (1998:1602) om uppskov med beskattningen vid andelsöverlåtelser inom koncerner, namn och organisationsnummer på det överlåtna företaget, antalet överlåtna andelar samt de övriga uppgifter som behövs för beskattning av vinsten.

33. Uppgift om avgiftsskyldighet till annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan och uppgift om tillhörighet till icke-territoriell församling inom Svenska kyrkan.

7 Förslag till Förordning om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt

Härigenom föreskrivs följande.

Regeringen bemyndigar med stöd av 6 § lagen (1999:000) om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt, Riksskatteverket att pröva vilka värdeområden som uppfyller villkoren enligt enligt 3 och 4 §§ nämnda lag.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2000.

1 Inledning och utredningsdirektiv

Kommitténs utgångspunkt: Om det krävs att en åtgärd vidtas inom fastighetsskattesystemet, måste arbetet i nuläget nödvändigtvis inriktas på att söka en lösning som kan rymmas inom det rådande systemet för fastighetsskatt.

Fastighetsskatten har alltsedan sin tillkomst varit föremål för diskussion i olika sammanhang. Diskussionen om skattens konstruktion och konsekvenserna för enskilda tog ny fart i samband med att fastighets-skatten på bl.a. småhus höjdes den 1 januari 1996. Höjningen av skatten i förening med effekterna av 1996 års allmänna fastighets-taxering av småhus ledde till en omfattande offentlig debatt om följderna av det i många fall kraftigt höjda uttaget av fastighetsskatt. Diskussionen tog särskilt sikte på förhållanden i attraktiva fritidshus-områden. De negativa konsekvenserna för den bofasta befolkningen i attraktiva skärgårds- och kustområden kom särskilt att uppmärksammas. Det gjordes bl.a. gällande att höga priser på fritidsfastigheter som förvärvats av välbeställda storstadsbor drev upp taxeringsvärdena – och därmed fastighetsskatten – på ett sätt som innebar att det skulle bli omöjligt för fastboende att bo kvar eller förvärva fastigheter. En sådan utveckling skulle därmed kunna leda till att vissa områden töms på sin bofasta befolkning. Socialt och kulturellt skulle detta medföra betydande samhällseliga förluster. Problemet har av denna anledning även givits en tydlig regionalpolitisk dimension. Den intensiva debatten om fastighetsskattens konstruktion och effekter – som många gånger förts ur ett skärgårds- och kustperspektiv – har under de senaste åren medfört att regeringen vidtagit ett flertal åtgärder på detta område, varav en bestått i att tillsätta den parlamentariskt sammansatta Fastighetsbeskattningskommittén.

1.1 Problemställningen enligt direktiven

Av kommitténs direktiv i den del som nu är av intresse uttalas följande beträffande frågan om de problem som fastighetsskatten kan tänkas medföra i attraktiva fritidshusområden.

"En annan fråga om undantag från generella regler om fastighetsskatt gäller i första hand skärgårdarna på ost- och västkusten. Även andra områden, t.ex. fjällområdena, har nämnts i sammanhanget. Kapitalstarka fritidsboende driver upp priserna – och därmed taxeringsvärdena – med följderna att fastighetsskatten kan göra det svårt för den bofasta befolkningen att kunna bo kvar. Det har hävdats att fastighetsskatten gör det svårt att upprätthålla en levande skärgård eller landsbygd och att yngre familjer inte stimuleras att bosätta sig i de aktuella områdena. Vad man efterlyst är i första rummet en regional differentiering. Röster har också höjts för att i fastighetsskattelhänseende göra skillnad på permanent- och fritidsboende".

Kommittén skall enligt direktiven även ta ställning till frågan om fastighetsskatten är det rätta instrumentet för att åstadkomma en levande skärgård. Skulle kommittén finna att lösningen bör sökas inom fastighetsskattesystemet skall den redovisa hur en sådan undantagsreglering skulle kunna utformas. Kommittén bör även redovisa ekonomiska konsekvenser, t.ex. förväntade kapitaliseringseffekter, av de åtgärder som föreslås.

Även i den lagrådsremiss om tillfälligt nedsatta underlag för fastighetsskatt som regeringen lade fram under sommaren 1998 återfinns uttalanden som kan utgöra viss vägledning för utredningsarbetet i denna fråga. Kommittén förväntas behandla frågan med förtur och presentera en långsiktigt hållbar och stabil lösning av problemet.

1.2 Lösningar inom ramen för gällande fastighetsskattesystem

Tänkbara lösningar på den problemställning som beskrivs i direktiven kan sökas antingen inom det gällande fastighetsskattesystemet eller inom ett alternativt system för fastighetsbeskattning, t.ex. genom att övergå till ett alternativt underlag för fastighetsbeskattningen. Som framhållits ovan behandlar kommittén, i enlighet med de önskemål som framställts från regeringens sida, frågan om beskattningen av fastigheter inom attraktiva fritidshusområden med förtur. Detta sker vid en tidpunkt då kommittén ännu inte behandlat och slutligen tagit ställning i grundläggande principiella frågor, som t.ex. neutraliteten mellan upplåtelseformer i boendet. Om en lösning skall sökas inom

fastighetsbeskattningens område, måste vårt arbete i nuläget nödvändigtvis inriktas på att söka en lösning som kan rymmas inom det rådande fastighetsskattesystemet. Av detta skäl har vi inte funnit det meningsfullt att närmare studera och belysa alternativa underlag för fastighetsskatten eller att göra jämförelser med utländska regler på fastighetsbeskattningens område.

För det fall kommittén, i dess slutliga ställningstaganden beträffande den löpande fastighetsbeskattningens former och innehåll, finner anledning att föreslå förändringar, kommer naturligtvis även nu aktuella frågor att belysas utifrån nya förutsättningar.

1.3 Arbetet omfattar inte en översyn av reglerna om fastighetstaxering

I den debatt som förts beträffande fastighetsskattens inverkan för de bofasta i attraktiva fritidshusområden, har det bl.a. hävdats att problemet bör åtgärdas genom ändringar i fastighetstaxeringssystemet. Debatten har huvudsakligen handlat om strand- eller strandnära fastigheter. Många gånger har förslagen tagit sikte på en ändring av den s.k. belägenhetsfaktorns innehåll eller betydelse vid fastställandet av taxeringsvärdet.

Det framstår av principiella skäl som mindre lämpligt att låta en åtgärd som syftar till skattelindring omfatta taxeringsvärdet som sådant eftersom detta värde bör ge uttryck för den enskilda fastighetens marknadsvärde. I sammanhanget vill vi framhålla att vårt uppdrag inte omfattar en översyn av dessa värden. För närvarande arbetar en särskild utredning, Fastighetstaxeringsutredningen (FTU) med en allmän översyn av reglerna om fastighetstaxering. Vårt uppdrag tar endast sikte på principerna bakom och underlaget för den löpande beskattningen av fastigheter.



2 Nuvarande förhållanden m.m.

2.1 Den statliga fastighetsskatten – en bakgrund

I motiven till lagen om statlig fastighetsskatt (prop. 1984/85:18) pekades på behovet av att motverka bostadssektorns ökande ekonomiska belastning på statsbudgeten. Det fanns också ett behov av ökad rättvisa i fördelningen av bördorna mellan de olika upplåtelseformerna. Det uttalades att ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn förutsatte att alla fastighetstyper omfattades av reglerna samt att en statlig fastighetsskatt var det instrument som tillsammans med räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad bäst svarade mot dessa krav.

Bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt trädde i kraft den 1 januari 1985 och tillämpades första gången vid 1986 års taxering. Reglerna omfattade till en början endast småhus och hyreshus.

Genom skattereformen 1990/91 ändrades förhållandena. Inkomstslaget "annan fastighet" avskaffades och den löpande beskattningen av hyreshus och andra näringsfastigheter skulle ske inom ramen för det nya inkomstslaget näringsverksamhet. Inga principiella förändringar skedde när det gällde fastighetsskatten för hyreshus.

När det gällde schablonbeskattade småhus var förändringarna mer påtagliga. Beskattningen av småhus som en särskild förvärvskälla avskaffades och schablonintäktsbeskattningen togs bort. Den särskilt debiterade fastighetsskatten fanns kvar vid sidan av reglerna om inkomstbeskattningen. Avkastningen från ett småhus, t.ex. hyresinkomster, skulle tas upp i det nya inkomstslaget kapital. Räntor hänförliga till fastigheten skulle på samma sätt som andra utgiftsräntor dras av i samma inkomstslag.

Skattereformens regler om hur fastigheter skulle beskattas byggde på överväganden som redovisats i betänkandet, SOU 1989:33, Reformerad inkomstbeskattning, del II Inkomst av kapital, s. 59. Avgörande för att avskaffa "annan fastighet" som förvärvskälla var enligt betänkandet dels förenklingssträvanden, dels att småhus typiskt sett inte utgör en förvärvskälla i vanlig mening samt att småhusen redan omfattades av reglerna om fastighetsskatt.

I enlighet med utredningsförslaget genomfördes i samband med skattereformen vissa förändringar i fråga om fastighetsskatten (prop. 1989/90:110, s. 505 ff, SFS 1990:652). I propositionen redovisades den kritik som vid remissbehandlingen förts fram mot det förhållandet att de enskilda fastigheternas taxeringsvärden skulle ligga till grund för fastighetsskatten. Kritikerna hade i stället förordat alternativa underlag såsom byggnadsvärdet, bruksvärdet eller bovärdet. En väsentlig invändning mot taxeringsvärdet som bas för skatten var, enligt dessa kritiker, de regionala skillnader som regelverket ledde till.

I propositionen tillbakavisades kritiken bl.a. med hänvisning till att något annat underlag än taxeringsvärdet skulle strida mot den princip om enhetlig kapitalinkomstbeskattning som utgjort en utgångspunkt för skattereformen. Vidare togs frågan upp om ett eventuellt kommande utredningsarbete med sikte på frågan om det mest lämpliga underlaget för fastighetsskatten.

En sådan utredning – Fastighetsskatteutredningen – tillsattes senare och år 1992 presenterade denna sitt betänkande, SOU 1992:11, Fastighetsskatt. Enligt utredningens uppfattning vore ett taxeringsvärde baserat på marknadsvärdet det mest lämpliga underlaget för fastighets-skatten.

Under år 1992 tillsattes en ny utredning – Fastighetsbeskattningsutredningen. I två betänkanden, SOU 1993:57, Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt?, och SOU 1994:57, Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m., redovisade utredningen en rad ställningstaganden när det gäller fastighetsskatt och fastighetsbeskattning. Utredningens huvuduppgift var att på ett grundläggande sätt analysera och beskriva de principiella utgångspunkter som bör gälla för beskattning av fastigheter. Utgångspunkten skulle vara skattereformens bärande tankegångar om neutral och likformig beskattning. Utredningen föreslog bl.a. att fastighetsskatten skulle avskaffas för småhus och ersättas av en schablonintäkt i inkomstslaget kapital. Någon sådan ändring har dock inte vidtagits.

2.2 Gällande rätt i fråga om fastighetsskatt på bostäder

Regler om fastighetsskatt finns i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Fastighetsskattelagens bestämmelser bygger på fastighetstaxeringslagens (1979:1152) indelningar och begrepp. För småhus och hyreshus gäller från och med den 1 augusti 1998 att fastighetsskatt ut-

går med 1,5 procent på de enskilda fastigheternas taxeringsvärden. Vid 2000 och 2001 års taxering är skattesatsen för hyreshus sänkt till 1,3 procent av taxeringsvärdet. Enligt fastighetstaxeringslagen skall taxeringsvärdet på en viss fastighet utgöra 75 procent av egendomens marknadsvärde (se vidare avsnitt 2.4 nedan). Nyproducerade småhus och hyreshus är fria från fastighetsskatt de fem första åren och för de därpå följande fem åren betalas halv fastighetsskatt.

Den fråga som vi har att behandla nu, dvs. frågan om fastighets-skattens inverkan i områden där fastighetspriserna har stigit kraftigt, har tidigare kommit till uttryck i lagstiftning. Den allmänna höjningen av taxeringsvärdena, som blev resultatet av 1996 års allmänna fastighetstaxering av småhus i förening med 1996 års höjning av skattenivån, ledde fram till tillkomsten av lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar. Lagstiftningen gäller småhus och innebär viss lindring i beskattningen för dem vars småhus stigit kraftigt i värde mellan 1990 och 1996 års allmänna fastighetstaxeringar. Om en fastighet vid 1996 års allmänna fastighetstaxering av småhus fått ett basvärde som är minst 40 procent högre än taxeringsvärdet 1995, dock minst 200 000 kr högre, skall skattereduktion kunna erhållas. Vid 1999-2001 års taxeringar skall skattereduktion medges med ett belopp motsvarande 60, 40 respektive 20 procent av 1,5 procent av skillnaden mellan basvärdet 1996 och det högsta av 1995 års taxeringsvärde ökat med 40 procent och 1995 års taxeringsvärde ökat med 200 000 kronor. Skattereduktion vid 1999 års taxering kan inte medges med högre belopp än 5 290 kronor. För att kunna få skattereduktion skall den skattskyldige ha ägt fastigheten den 1 januari 1996 och varit bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt samt varit bosatt på fastigheten vid utgången av året före taxeringsåret.

I förarbetena till lagen (prop. 1996/97:17, s.12) framgår att problemet med det kraftigt höjda uttaget av fastighetsskatt inte är något uttalat "skärgårdsproblem", utan ett problem som uppstått i attraktiva områden i hela landet, dock främst i storstadsregionerna. Vidare uttalas att "Utgångspunkten för regeringens förslag är därför att i vissa fall lindra den ökade ekonomiska belastningen för enskilda småhusägare som beror på den höjda fastighetsskatten i kombination med de höjda taxeringsvärdena. Förslaget innebär en generell lösning som inte tar sikte på något bestämt geografiskt område".

Viss statistik beträffande Reduktionslagen

Från tillämpningen av detta regelverk finns viss statistik. Enligt Riksskatteverkets (RSV) debiteringsstatistik fick totalt ca 58 300 fastighetsägare skattereduktion till ett värde av ca 29,8 miljoner kronor

vid 1998 års taxering. Något förenklat visar statistiken att ca 57 procent av de fastighetsägare i landet som erhöll reduktion är bosatta i storstadsregionerna eller i någon av de 20 största kommunerna utanför storstadsregionerna.¹ Dessa fastighetsägare erhöll ett reduktionsbelopp motsvarande ca 61 procent av det totala reduktionsbeloppet. För att kunna jämföra förhållandena för storstadsregionerna och de större kommunerna med förhållandena i de attraktiva fritidshusområden där fastighetsskatten medför problem för den bofasta befolkningen, har vi beräknat hur stor andel av samtliga fastighetsägare i respektive område som erhållit skattereduktion.² Beräkningarna visar att ca 6 procent av fastighetsägarna i storstadsregionerna och de större kommunerna erhöll en skattereduktion. Av fastighetsägarna i attraktiva fritidshusområden erhöll knappt 3 procent en skattereduktion.

Av dessa beräkningar kan slutsatsen dras att skattereduktionen till övervägande delen tillkommit fastighetsägare i storstadsregionerna och andra större orter. Även fastighetsägare i attraktiva fritidshusområden har fått del av reduktionen, men i lägre grad. Denna bild motsäger alltså inte de undersökningsresultat som förelåg redan vid lagens tillblivelse, dvs. att de hushåll som omfattas av lagen finns till övervägande delen i andra områden än attraktiva fritidshusområden.

2.3 Tidigare överväganden beträffande fastighetsskattens inverkan i attraktiva fritidshusområden

Frågan om fastighetsskattens inverkan för de fastboende i attraktiva fritidshusområden har debatterats flitigt sedan lång tid tillbaks och har därför även uppmärksamats vid flera tillfällen i andra utrednings- och lagstiftningssammanhang.

¹ Storstadsregionerna motsvaras av Stockholms, Göteborgs och Malmös arbetsmarknadsregioner (A-regioner).

² Beräkningarna utgår från att de attraktiva fritidshusområden där fastighetsskatten medför problem för den bofasta befolkningen motsvaras av de församlingar som listas i tabell 6.1, dvs. församlingar där den genomsnittliga inkomstnivån är låg och där det finns värdeområden där den genomsnittliga taxeringsvärdenivån är hög.

Omvandling av permanentbostäder till fritidshus (Ds 1988:73)

I promemorian behandlades vissa frågor avseende åtgärder för att förhindra att småhus omvandlas från permanentbostäder till fritidsbostäder, bl.a. den kommunala förköpslagen och annan förvärvslagstiftning. Utredningsarbetet syftade inte till att lösa frågor som har samband med prisutveckling och taxeringsvärden. Frågan om skattelagstiftning som styrmedel berördes ändå kortfattat. Författarna fann det dock tveksamt om det var lämpligt att införa skattelättnader "inom så begränsade områden som det här är fråga om" och uttalade att "Säkerligen finns det dessutom andra grupper av fastighetsägare som av andra skäl kan anses böra vara berättigade till samma förmån". Arbetsgruppen menade att det var mer angeläget att vidta andra åtgärder i syfte att sänka fastighetspriserna vilket i sin tur skulle påverka taxeringsvärdena.

Fastighetsskatteutredningens betänkande (SOU 1992:11)

I korthet gjorde utredaren bedömningen att fastighetsskatten kan skapa likviditetsproblem för vissa grupper av hushåll, men att problemen mildras för hushåll med låga inkomster genom det existerande systemet med bostadsbidrag. Beträffande hushåll i småhus framhöll utredaren möjligheten till ökad upplåning som en metod för att mildra likviditetsproblemen. För ett begränsat antal hushåll kunde emellertid dessa möjligheter visa sig otillräckliga. Särskilda lösningar genom ett statligt ingripande skulle då kunna komma ifråga. Utredaren fann det dock inte önskvärt att införa en differentierad beskattning. I stället borde en möjlighet till uppskov med betalningen av fastighetsskatten övervägas.

Skärgårdsutredningens betänkande (SOU 1994:93)

I betänkandet "Levande skärgårdar" behandlade skärgårdsutredningen bl.a. skattesituationen för den fastboende skärgårdsbefolkningen. Utredaren lämnade dock inte några förslag till ändringar i fastighetsskattesystemet. Utredaren fann att det – mot bakgrund av de överväganden som fastighetsskatteutredningen (SOU 1992:11) gjort – fanns goda skäl att avstå från en differentierad fastighetsskatt för fastigheter i skärgården. Beträffande införandet av en möjlighet till uppskov med fastighetsskatten menade utredaren att konstruktionen med uppskov inte torde främja permanentboendet i skärgårdarna. Eftersom beskattningen av fastigheter sannolikt inte kan avskaffas i nuläget, menade utredaren att den återstående lösningen på skärgårdsbornas kostnads-

läge är att prisnivån på fastigheter sänks med åtföljande sänkning av taxeringsvärdena. För att detta skall ske krävs dock att fastigheter lämpliga för permanentboende och näringsverksamhet inte säljs dyrt till fritidsboende samt "att det skapas en tydlig rågång mellan fritidsfastigheter och övriga fastigheter så att det blir möjligt att särskilja dessa fastigheter vid värderingen."

Regeringens lagrådsremiss sommaren 1998

Regeringen utarbetade under sommaren 1998 ett förslag om tillfälliga lättnadsregler för bofasta i vissa kust- och skärgårdsområden. Skattelättnaden omfattade strand och strandnära fastigheter i vissa uppräknade församlingar eller delar av församlingar i de tre storstadslänen. Förslaget innebar enkelt uttryckt att det underlag som ligger till grund för skatteuttaget skulle justeras ned med ett belopp som motsvarade belägenhetsfaktorns inverkan på taxeringsvärdet. Åtgärden skulle endast omfatta fastighetsägare som var folkbokförda på fastigheten i de uppräknade områdena.

Lagrådet avstyrkte att förslaget lades till grund för lagstiftning bl.a. med motiveringen att underlag saknades för att bedöma om urvalskriterierna för skattelindring – i första hand att fastigheten skall ligga i viss församling – är ändamålsenliga utifrån målsättningen att möjliggöra för den permanentboende befolkningen att bo kvar. Förslaget behandlas även i kapitel 4 och 9.

2.4 Fastighetstaxering

I den allmänna debatten om beskattning av fastigheter är det inte sällan så att begreppen fastighetstaxering och fastighetsskatt blandas samman. Att det uppstår missförstånd beträffande skillnaden är förståeligt. Fastighetstaxering och fastighetsbeskattning innefattar i likhet med annan skattelagstiftning många svårgripbara frågor.

Taxering av fastigheter syftar till att fastställa egendomens marknadsvärde. Den enskilda fastighetens basvärde skall utgöra 75 procent av detta värde. Taxeringsförfarandet kan jämföras med fastighetsvärdering av det slag som sker t.ex. i bank- och försäkringssammanhang. En avgörande skillnad är emellertid den praktiska hanteringen eftersom fastighetstaxeringen innebär att ett mycket stort antal fastigheter skall värderas inom en förhållandevis begränsad tid. Det är därför nödvändigt att förfarandet präglas av i vissa hänseenden långt driven schablonisering. Förfarandet bygger på uppgifter om den aktuella fastigheten

som lämnas av fastighetsägaren själv, men har i ökad utsträckning baserats på uppgifter i olika register.

En fastighets taxeringsvärde kommer till användning i olika sammanhang. Det i särklass mest uppmärksammade användningsområdet är naturligtvis som *underlag för fastighetsskatten*. Som tidigare nämnts utgår för närvarande fastighetsskatt för småhus med 1,5 procent av *skatteunderlaget som alltså motsvaras av taxeringsvärdet*.

Taxeringsvärdet ligger även till grund för förmögenhetsskatt och arvs- och gåvoskatt. I vissa fall kan taxeringsvärdet också användas när det gäller att fastställa stämpelskatt. Taxeringsvärdet kan vidare få betydelse vid reavinstbeskattningen, t.ex. vid delavyttringar eller när det gäller att, inför en vinstberäkning, fördela köpeskillingen mellan olika ägoslag inom en och samma taxeringsenhet.

I privaträttsliga sammanhang kan ett taxeringsvärde användas vid värderingen inför ett fastighetslån eller ett försäkringsavtal. Vid all fastighetsvärdering utnyttjas taxeringsvärden, inte minst för att avläsa pristrender. Ett taxeringsvärde kan också tillmätas betydelse vid bodelningar, arvsskiftet och andra familjerättsliga situationer.

Reglerna om fastighetstaxering

Regler om fastighetstaxering – här i inbegripet bestämmelserna om den årliga omräkningen – finns i fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Bestämmelserna innebär i korthet följande.

Fastighetstaxering sker vid allmän fastighetstaxering, särskild fastighetstaxering och omräkning. Allmän fastighetstaxering sker vartannat år enligt ett särskilt schema som innebär att olika fastighetskategorier taxeras med sex års mellanrum. Den senaste allmänna fastighetstaxeringen för småhus genomfördes år 1996. Under 1998 genomfördes allmän fastighetstaxering av lantbruk, inkluderande småhus på lantbruksenhet.

Vid en allmän fastighetstaxering bestäms en fastighets basvärde. Härvid beaktas såväl den enskilda fastighetens förhållanden, såsom ålder, storlek, standard, läge m.m., som den allmänna prisutvecklingen inom ett begränsat geografiskt område, ett s.k. värdeområde. Målet är att fastställa ett värde som motsvarar 75 procent av fastighetens marknadsvärde.

Från och med år 1996 sker en årlig omräkning av de vid den allmänna fastighetstaxeringen fastställda basvärdena. Det omräknade basvärdet utgör årets taxeringsvärde. Omräkningen omfattar alla fastighetstyper utom industrifastigheter. Omräkningen baseras endast på den allmänna prisutvecklingen inom ett prisutvecklingsområde och beaktar inte den enskilda fastighetens egenskaper. Omräkningstalen skall be-

stämmas så att taxeringsvärdena inom ett prisutvecklingsområde motsvarar 75 procent av marknadsvärdena inom detta.

Kritik har framförts mot dagens regler för fastighetstaxering. Det har bl.a. ifrågasatts om dagens förfarande leder fram till taxeringsvärden som återspeglar den enskilda fastighetens marknadsvärde. I många fall görs det gällande att taxeringsvärdena är för höga. Innebörden i denna kritik är att de nuvarande reglerna avseende värdefaktorer och indelning i värdeområden inte är så utformade att taxeringsresultatet stämmer överens med verkligheten. Vidare har det gjorts gällande att det lokala lekmannainflytandet vid taxeringsförfarandet är för litet. Kritik har även riktats mot omräkningsreglerna som ansetts vara för trubbigt utformade. För vissa fastighetstyper anses dessutom underlaget för köpeskillingsstatistiken vara alltför bristfälligt. Kritiken mot de nuvarande reglerna torde delvis ha sitt ursprung i den ökade betydelse som taxeringsvärdena fått genom att de ligger till grund för bl.a. uttaget av fastighetsskatt.

Fastighetstaxeringsutredningen

Mot bakgrund av den ovan nämnda kritiken av reglerna för fastställandet av taxeringsvärden tillsattes under våren 1997 en utredning – Fastighetstaxeringsutredningen (FTU). Enligt direktiven (dir. 1997:36) skall FTU utgå från att taxeringsvärdena även i fortsättningen skall återspegla de enskilda fastigheternas marknadsvärden. Utredningens huvuduppgift är att undersöka om de gällande reglerna på ett tillfredsställande sätt leder fram till att taxeringsvärdena återspeglar marknadsvärdena och föreslå de lagändringar som kan visa sig nödvändiga. Uppdraget omfattar både förfaranderegler och materiella regler för fastighetstaxering. Den fråga som utredningen söker besvara är med andra ord frågan om systemets konstruktion och tillämpning innebär att enskilda fastigheters taxeringsvärde verkligen motsvarar 75 procent av fastighetens marknadsvärde. FTUs utredningsuppdrag är ännu inte avslutat och utredningen har inte gjort några ställningstaganden som kan redovisas i de frågor som är av intresse för vårt arbete.

I avvaktan på utredningens översyn har riksdagen i flera omgångar beslutat att det ovan beskrivna omräkningsförfarandet för taxeringsvärden inte skall tillämpas. Taxeringsvärdena är därför i nuläget ”frysta”.

3 Problemets art

Kommitténs utgångspunkt: De problem som fastighetsskatten medför för den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden utanför de större tätorternas pendlingsområden kan i vissa avseenden ses som en del av ett mer generellt problem som rör alla hushåll med låga inkomster bosatta i områden där fastighetspriserna stigit kraftigt. I detta sammanhang har vi dock, i enlighet med direktiven, i första hand fokuserat på de problem som fastighetsskatten medför i vissa attraktiva fritidshusområden. Huruvida detta problem lämpligast löses genom en reglering, som endast tillämpas på skattskyldiga bosatta i vissa områden, är dock en öppen fråga.

Fastighetsskatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning. Denna konstruktion medför problem för vissa kategorier av hushåll. Det gäller framförallt hushåll med låga inkomster som varit bosatta en längre tid i områden där fastighetspriserna och taxeringsvärdena stigit kraftigt. För denna grupp kan fastighetsskatten leda till att hushållet tvingas sälja sin bostad och flytta.

Problem av detta slag uppstår huvudsakligen i två typer av områden. Den ena kategorin utgörs av äldre egnahemsområden i storstadsregionerna, där överlåtelsepriserna stigit kraftigt i samband med att storstäderna expanderat. Här är det främst äldre hushåll, som varit bosatta i området en längre tid, som berörs av problemet men kan även gälla andra typer av hushåll.

Den andra kategorin förekommer i områden där efterfrågan på fritidshus drivit upp fastighetspriserna till nivåer som ligger långt över den nivå som kan anses svara mot den bofasta befolkningens köpkraft. I denna typ av områden – attraktiva fritidshusområden – berörs inte bara de hushåll som varit etablerade i dessa områden sedan länge. Även möjligheterna för nya hushåll att etablera sig i området påverkas, vilket är av betydelse för möjligheterna att upprätthålla en levande lands- och skärgårdsbygd. De problem som fastighetsskatten medför i denna typ av områden har med andra ord även en tydlig regionalpolitisk dimension.

I båda fallen rör det sig om problem, som har sin grund i att fastighetsskatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning. Därför skulle de i och för sig kunna behandlas i ett sammanhang, inom ramen för kommitténs allmänna uppdrag att se över och utvärdera den

löpande beskattningen av fastigheter. I kommitténs direktiv nämns dock uttryckligen endast den problemställning som avser attraktiva fritidshusområden.

Detta problem har av regeringen ansetts vara i särskilt behov av en skyndsam lösning. Som vi framhållit tidigare, i kapitel 1, behandlar kommittén, i enlighet med regeringens önskemål, därför frågan om fastighetsbeskattningens effekter för den bofasta befolkningen i vissa attraktiva fritidshusområden med förtur.

I utredningsdirektiven beskrivs detta problem huvudsakligen ur ett regionalt perspektiv. De problem som uppstår i den typ av områden som omnämns i direktiven har sin grund i att efterfrågan på småhus från personer som avser att använda fastigheterna som fritidshus, är avsevärt högre än den lokalt förankrade efterfrågan på småhus avsedda för permanentboende. Något tillspetsat kan grunden till problemet beskrivas på följande vis. När kapitalstarka personer förvärvar fastigheter i områden, som är attraktiva för fritidsboende, påverkar detta den allmänna prisnivån i dessa områden. Som en följd av fastighetstaxeringssystemets konstruktion påverkar detta generellt sett taxeringsvärdenivån för alla fastigheter i området. Detta gäller särskilt områden där fastigheterna till sin fysiska karaktär och belägenhet är sådana att de lämpar sig för såväl fritids- som permanentboende.

De områden som är aktuella i detta sammanhang är vissa kust- och skärgårdsområden samt andra områden med utpräglad landsbygds-karaktär som är attraktiva för fritidsboende och där de allmänna inkomstförutsättningarna för de bofasta är mer begränsade än i de regioner där "sommargästerna" är bosatta. Fastighetspriserna i denna typ av områden bestäms inte av den lokala befolkningens köpkraft utan ytterst av "sommargästernas" betalningsvilja och inkomstförhållanden. De områden det är fråga om kännetecknas därför av att fastighetsprisnivån, och därmed även taxeringsvärdenivån, är hög i förhållande till den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen. Eftersom taxeringsvärdet ligger till grund för uttaget av fastighetsskatt påverkas även skatteuttaget. Detta medför, har det hävdats, att den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden av detta slag generellt sett har svårigheter att betala fastighetsskatten. I vad mån denna verklighetsbeskrivning överensstämmer med faktiska förhållanden behandlas i kapitel 5.

Centralt i sammanhanget är att fastighetsskatten typiskt sett kan medföra betydande problem för den bofasta befolkningen i området. Därigenom kan fastighetsskatten få betydelse för möjligheterna att upprätthålla en levande bygd i dessa områden. Som påpekats ovan finns det alltså en tydlig regional dimension i det problem som lyfts fram i direktiven. Det bör dock påpekas att möjligheterna att bibehålla

en bofast befolkning i denna typ av områden inte bara, eller ens främst, är relaterat till fastighetsskatten. Det grundläggande problemet ligger snarare i de lokala sysselsättningsförhållandena, infrastrukturen och liknande omständigheter. Att finna lösningar på detta problem är dock en uppgift som inte omfattas av kommitténs uppdrag.

En annan faktor av betydelse för möjligheterna att bibehålla en bofast befolkning i de aktuella områdena är givetvis de höga förvärvspriserna i sig, som medför höga kapitalutgifter för många nya hushåll som överväger att etablera sig i området. I kombination med de jämförelsevis begränsade lokala inkomstmöjligheter som råder i de aktuella områdena, utgör kapitalutgifterna förmodligen ett beloppsmässigt större problem än fastighetsskatten för många hushåll. Även om vi måste undersöka om problemet kan fångas upp av annan lagstiftning än skattelagstiftning ligger åtgärder som primärt syftar till att påverka de höga förvärvspriserna på småhus i dessa områden utanför kommitténs uppdrag. Det är dock väsentligt att en särskild lösning utformas med hänsyn tagen till det samband som råder mellan nivån på fastighetsskatten och fastighetspriserna. En eventuell skattelindring bör med andra ord utformas så att den inte ger upphov till kapitaliserings effekter som upphäver effekten av skattelindringen.

De problem som fastighetsbeskattningen kan medföra i attraktiva fritidshusområden utanför tätorternas pendlingsområden är av lite olika karaktär för hushåll, som bott länge i området, och för hushåll som etablerat sig i området på senare tid eller överväger att etablera sig där. Den förra kategorin har i många fall amorterat av hela eller större delen av de lån som togs för att finansiera fastigheten vid förvärvstillfället. Det problem som fastighetsskatten kan medföra för dessa hushåll är att betrakta som ett likviditetsproblem, dvs. att deras tillgång till likvida medel är otillräcklig. Som påpekades inledningsvis är grunden till problemet, att fastighetsskatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning. Dessa hushåll lider inte någon generell brist på tillgångar. De äger ju en betydande förmögenhet – den obelånade fastigheten – men så länge de bor i huset genererar den inte någon monetär avkastning ur vilken fastighetsskatten kan finansieras. Att bostaden kan förväntas betinga en stor summa pengar den dagen man bestämmer sig för att sälja fastigheten är till föga hjälp för de hushåll som strävar att bo kvar i området. I många fall rör det sig om hushåll med mycket låga inkomster, exempelvis folkpensionärer, för vilka fastighetsskatten utgör en mycket betungande utgift. Sett ur detta perspektiv är de problem som fastighetsskatten medför också ett kostnadsproblem.

För den andra gruppen, de nyetablerade, är problemet att de ekonomiska tillgångarna i en mer allmän mening är otillräckliga i för-

hållande till de rådande levnadsomkostnaderna. Eftersom dessa hushålls fastigheter ofta är relativt högt belånade utgör de ingen större nettoförmögenhet. Vidare kan bostadsutgifterna förmodas vara relativt höga, inte bara till följd av fastighetsskatten utan också på grund av räntorna och amorteringarna på bostadslånen. För denna kategori utgör, som påpekats ovan, de höga kapitalutgifter som förvärvspriserna medför många gånger i sig ett större problem än fastighetsskatten, även om den sistnämnda kan vara nog så betydelsefull. I kommitténs uppdrag ligger dock att finna en lösning för båda dessa kategorier av hushåll.

I detta sammanhang bör det noteras att för vissa hushåll med låga inkomster och obelånade eller lågt belånade fastigheter med höga taxeringsvärden kan förmögenhetsskatten ge upphov till ytterligare problem av samma slag som fastighetsskatten. Förändringar i förmögenhetsbeskattningen är dock föremål för diskussion i andra sammanhang och kommer inte behandlas särskilt i betänkandet.

Att fastighetsprisnivån förändras i ett område, som blir attraktivt för grupper med andra ekonomiska förutsättningar än de som varit bosatta i området en längre tid, är som framhölls inledningsvis inte något som enbart inträffar i den typ av områden som beskrivits ovan utan ett mer allmänt förekommande fenomen. Detta fenomen förekommer även i en del äldre egnahemsområden i storstadsregionerna, där överlåtelsepriserna stigit kraftigt i samband med att storstäderna expanderat och gjort dessa områden relativt sett mer centralt belägna. Vidare förekommer det i vissa attraktiva fritidshusområden inom de större städernas pendlingsområden. För enskilda hushåll som bott länge i området kan denna typ av förändringar givetvis också medföra betydande svårigheter med att betala fastighetsskatten. Kännetecknande för de förändringar i prisrelationerna som äger rum i denna typ av områden är emellertid att de primärt kan hänföras till att nya grupper väljer att bosätta sig permanent i områdena. Det är med andra ord inte fråga om att den bofasta befolkningen minskar i storlek utan om en förändring i den bofasta befolkningens socioekonomiska sammansättning.

Det problem som kommittén har tagit sig an med förtur skiljer sig alltså i vissa avseenden från det mer generella likviditets- eller kostnadsproblem som redogjordes för inledningsvis. Skillnaden består framförallt i att det i de attraktiva fritidshusområdena *utanför* de större tätorternas pendlingsområden tillkommer en regional dimension på problemet. Det innebär bl.a. att det i dessa områden inte bara krävs åtgärder som gör det möjligt för redan etablerade hushåll att bo kvar, utan även åtgärder som underlättar för nya hushåll att etablera sig i området.

Oavsett vilken typ av områden det gäller rör det sig dock om svårigheter som har sin grund i fastighetsskattens konstruktion som en skatt på en icke-monetär avkastning. Vi kan alltså konstatera att problemet till sin natur är av generellt slag. Kommittén har därför ställt sig frågan om det regionala problem, som vi enligt direktiven har att behandla, lämpligast löses genom en särreglering som endast tillämpas på skattskyldiga bosatta i vissa områden eller om det går att utforma en särreglering så att den även fångar upp det mer generella problemet. För att kunna ta ställning i denna fråga har två olika typer av lösningar diskuterats, dels sådana som i huvudsak skulle beröra hushåll bosatta i attraktiva fritidshusområden utanför de större tätorternas pendlingsområden och dels sådana som mer allmänt skulle påverka uttaget av fastighetsskatt för hushåll bosatta i områden där taxeringsvärdenivån är hög.

Vi vill dock poängtera att eftersom denna fråga behandlas med förtur så har de lösningar som kommittén redovisar i detta betänkande tagits fram innan vi haft möjlighet att behandla och ta ställning i de grundläggande principiella frågor som ingår i vårt utredningsuppdrag.

Vilka allmänna principer som bör ligga till grund för den löpande fastighetsbeskattningen i stort, bl.a. målsättningen om neutralitet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer, avser vi att behandla i det fortsatta utredningsarbetet. Detta för med sig att den problematik av generell natur som vi behandlar i delbetänkandet även måste belysas ur detta övergripande principiella perspektiv.

4 Konstitutionella aspekter på särregleringar på beskattningens område

Kommitténs bedömning: För att uppfylla regeringsformens krav på generellt tillämplig lagstiftning bör en reglering ges en generell utformning och bygga på objektiva och sakliga kvalifikationskriterier.

4.1 Bakgrund

Inför prövningen i Lagrådet av regeringens förslag till nedsatt underlag för fastighetsskatt (se avsnitt 2.3) framfördes farhågor för att den föreslagna lösningen var konstitutionellt tvivelaktig. I första hand framfördes tvivel om den använda lagstiftningstekniken var tillräckligt generell och allmän för att uppfylla regeringsformens krav i dessa hänseenden. Det förekom även kritiker som menade att en undantagslösning för vissa geografiskt avgränsade områden skulle strida mot principen om likformig och rättvis beskattning av medborgarna.

I Lagrådets yttrande över regeringens förslag behandlas inte frågan uttryckligen. I den del av Lagrådets kritik som tar sikte på bristen på underlag för den gjorda avgränsningen återfinns dock en antydning om den bakomliggande principiella problematiken. Lagrådet pekade här på risken för att lika fall behandlas olika.

I detta kapitel behandlas översiktligt de konstitutionella principer och bestämmelser som styr lagstiftningens form och innehåll. Syftet är i första hand att belysa frågan om en särreglering med regional inriktning är konstitutionellt acceptabel. Den grundläggande frågan är om en sådan lagreglering kan uppfylla regeringsformens krav på generell tillämpbarhet.

4.2 Den konstitutionella ramen för lagstiftningens form och innehåll

Regeringsformens lagstiftningsprinciper

Som en allmän princip för lagstiftning gäller att lagregler skall vara generella. I Författningsutredningens (SOU 1963:17, s.325) överväganden rörande lagbegreppet anfördes att vid definitionen av lagbegreppet har utgångspunkten ofta tagits i själva innehållet. Därför har det sagts "att en akt skall innehålla generella rättsregler för att den skall kunna betecknas som lag, eller att den skall innehålla generella rättsregler, som reglerar enskild rätt". I sammanhanget anmärktes att man i sådana fall brukar tala om ett "materiellt lagbegrepp". Utredningen menade för egen del att "I det materiella lagbegreppet ligger, att lag är en generell rättsregel" (a.a., s. 335). Den därpå följande Grundlagsberedningen (SOU 1972:15, s. 100 f.) menade för sin del att orden lag och norm i allmänt språkbruk innebär något allmängiltigt och att "lag kommer i framtiden som hittills att vara en generell norm". Man uttalade även att riksdagen genom att välja lagformen ger "uttryck för uppfattningen att beslutet till sin typ är generellt tillämpligt, ehuru generell tillämplighet inte är en förutsättning för beslutets giltighet". Vidare uttalades att "riksdagen i regel kommer välja lagformen då den avser att skapa rättsregler, dvs. föreskrifter som principiellt sett är bindande för envar, och inte i andra fall". Sammanfattningsvis menade Grundlagsberedningen att en lag till sin typ är en föreskrift med generell giltighet. Beredningen menade emellertid att grundlagen inte bör hindra att lagformen i undantagsfall används för en föreskrift som reellt syftar till att lösa något enstaka konkret problem. I sådana fall torde riksdagen "välja att ge lagen en generell form".

Som svar på Grundlagsberedningens tankar anförde departementschefen i grundlagspropositionen (prop. 1973:90, s. 203) bl.a. följande:

"Jag delar i allt väsentligt beredningens syn på lagbegreppet. Enligt min mening ligger i lagbegreppet först och främst att detta endast kan omfatta rättsregler. Sådana regler kännetecknas i princip av att de är bindande för myndigheter och enskilda. Av det för rättsstaten utmärkande kravet på normmässig behandling av medborgarna följer vidare att en rättsregel skall vara en generell föreskrift".

Departementschefen fastslog slutligen:

"Jag har i det föregående uttalat att en lag liksom varje annan rättsregel skall vara en generell föreskrift".

Departementschefen invände mot Grundlagsberedningens uppfattning att en lag undantagsvis kunde avse något enstaka konkret problem och anförde vidare:

"Som beredningen har framhållit kan det visserligen undantagsvis vara nödvändigt att genom lag ge föreskrifter som blir tillämpliga endast i fråga om ett enstaka fall. Enligt min mening måste lagen emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Jag kan således inte ansluta mig till den uppfattning som kommer till uttryck hos beredningen att det bör vara möjligt för riksdagen att genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall".

Frågan om innebörden av kravet på generell tillämplighet är inte helt lätt att ange, vilket även medges i den aktuella propositionen. Departementschefen förklarade emellertid att en lag får anses "uppfylla detta krav om den exempelvis avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer" (a.a., s. 204).

För att illustrera den uppställda principen angav departementschefen några exempel. En lag som anger tidpunkten för en folkomröstning eller formuleringen av den fråga som skall ställas till folket nämndes som exempel på en generellt tillämpbar lag. Som skäl anfördes att lagen gäller för alla som deltar i folkomröstningen. Av samma skäl ansågs även en lag som avbryter en arbetskonflikt som exempel på en generellt tillämpbar lag. Departementschefen avslutade exemplifieringen med förklaringen att det däremot inte är möjligt för riksdagen att genom lag besluta i särskilt fall om angelägenhet i vilken avgörandet enligt gällande rätt ankommer på regeringen, domstol eller annan myndighet. En lagreglering med denna innebörd återfinns därför i 11 kap. 8 § regeringsformen.

Gränsdragningen mellan vad som är att betrakta som en generell föreskrift och vad som kan anses vara ett beslut i ett enskilt fall kan vara vansklig att göra och det är inte alltid möjligt att fastställa någon absolut gräns. Denna uppfattning har kommit till uttryck bl.a. i den statsrättsliga litteraturen (se bl.a. Erik Holmberg och Nils Stjernquist, *Grundlagarna med tillhörande författningar*, 1980, s. 240-243, Håkan Strömberg, *Normgivningsmakten*, 2 uppl, s. 34-38, och Bo Broomé och Claes Eklundh, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 1976, s. 38).

Även om det i allmänhet framstår som enkelt att bedöma och fastställa den generella tillämpbarheten av en bestämmelse, kan gränsdragningsproblem uppkomma i många situationer och vid bedömningen av skilda kategorier av lagregler.

Kännetecknen på en generell norm är lättast att tillämpa på s.k. handlingsregler, dvs. regler eller beslut som påbjuder eller förbjuder ett

visst handlande från enskilda personers eller offentliga funktionärs sida. En generell handlingsregel riktar sig till "en i allmänna termer bestämd krets av personer". Dess adressater är alla som under givna förutsättningar har att företa eller underlåta en viss handling som beskrivs i bestämmelsen.

En lagregel behöver inte förlora sin generella karaktär enbart för att den riktar sig till en mer begränsad krets av adressater, t.ex. en viss kategori av näringsidkare eller juridiska personer.

Gränsdragningsvårigheterna är i allmänhet större när det gäller att bedöma vissa s.k. kvalifikationsnormer. Kvalifikationen avser t.ex. ett visst landområde eller ett annat objekt. Ett kvalifikationsbeslut kan förefalla att ha en konkret innebörd. Lagregeln/beslutet kan emellertid ha sådana rättsliga indirekta verkningar för en obestämd krets av personer att det därför ibland är befogat att betrakta beslutet som en generell föreskrift (jfr. Strömberg, s. 36). Strömberg menar samtidigt att det finns en gräns för hur långt man kan göra gällande att ett beslut är generellt till sin karaktär på grund av dess indirekta verkningar. Som exempel på ett beslut som kan ha verkningar i ett obestämt antal fall och för ett obestämt antal personer, men som ändå inte kan betraktas som en generell föreskrift nämner han beslutet att utse en person till generaldirektör (a.a., s. 36-37).

Strömberg menar att mot bakgrund av motiven till regeringsformen och Regeringsrättens avgörande RÅ 80 1:92 (se nedan) framgår att förbudet mot lagstiftning för enskilda fall har en rent formell innebörd samt att om en lag har tillkommit i syfte att reglera ett visst konkret fall och i praktiken kommer att tillämpas endast på detta fall, spelar detta ingen roll förutsatt att lagen har en generell utformning.

Regeringsformens likhetsgrundsats

I regeringsformen 1 kap. 2 § 1 st. formuleras den s.k. likhetsgrundsatsen. "Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet".

Stadgandet, liksom övriga stadganden i paragrafens fyra stycken, har till större delen utformats som en skallregel. I realiteten innefattar stadgandena dock endast rekommendationer. Kontrollen av att de följs är främst av politisk och ej rättslig natur. De kan emellertid få betydelse som underlag för laglighetsprövning enligt kommunallagen och som tolkningsdata vid tillämpningen av olika rättsregler (se Gustaf Petrén och Hans Ragnemalm, Sveriges Grundlagar, 1980, s. 20).

Fri- och Rättighetsutredningen (SOU 1975:75) föreslog att en allmän likhetsgrundsats skulle fastställas i form av ett programstadgande

som formulerades på följande sätt; "Den offentliga makten bör utövas så.....att alla är lika inför lagen" (s. 29). Departementschefen avvisade dock förslaget såsom oacceptabelt svagt om stadgandet riktade sig till de rättstillämpande organen (prop. 1975/76:209, s. 98 f). Om stadgandet däremot avsågs riktat till lagstiftaren menade departementschefen att bestämmelsen gav uttryck för en målsättning i fråga om den samhälleliga verksamheten som varken var önskvärd eller realistisk. Han förklarade vidare:

"Det förhåller sig i själva verket så att särbehandlande lagstiftning på exempelvis de ekonomiska och sociala områdena är ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle. Vad som behöver sägas i fråga om lagstiftarens verksamhet är i stället att denne skall sträva efter att göra sådana avvägningar mellan olika gruppers intressen som kan upplevas som rimliga och rättvisa. Enligt min mening kommer en sådan målsättning bäst till uttryck genom programmatiska stadganden om alla människors lika värde, om respekt för den enskildes värdighet samt om individens personliga, ekonomiska och kulturella välfärd som mål för den offentliga verksamheten".

Kravet på att begreppet "allas likhet inför lagen" skulle införas i regeringsformen återkom i motioner vid riksdagsbehandlingen och Konstitutionsutskottet (KU) sade sig inte vilja motsätta sig att så skedde, låt vara att regeringsformen redan gav uttryck för uppfattningen att de rättstillämpande organen skulle behandla lika fall lika. Begreppet "allas likhet inför lagen" kom därefter att införas i 1 kap. 9 § regeringsformen. I bestämmelsen stadgas att domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen i sin verksamhet skall beakta allas likhet inför lagen samt iakttäcka saklighet och opartiskhet. I detta sammanhang måste särskilt framhållas att stadgandet inte riktar sig till lagstiftaren, vilket även har kommit till uttryck i det ovan refererade propositionsuttalandet. I uttalandet framhålls ju dessutom uppfattningen att särbehandlande normgivning inom de ekonomiska och sociala områdena utgör ett typiskt kännetecken för ett modernt välfärdssamhälle.

Lagstiftaren har således ansetts ha möjlighet att besluta om särbehandlande lagstiftning. Kravet på generell giltighet har således inte den innebörden att lagstiftaren skulle vara förhindrad att besluta normer som är till fördel eller nackdel för olika grupper av medborgare. Avgörande är härvidlag de principer om förbud mot diskriminerande föreskrifter som kan utläsas ur regeringsformen (ras, hudfärg, etnisk minoritet och kön) och andra grundlagar (jfr. Holmberg och Stjernquist, s. 46 och 242 f).

Beträffande likhetsgrundsatsen enligt regeringsformen finns anledning att tillägga att en sådan princip även finns uttryckt för den kom-

munala verksamheten. I 2 kap. 2 § kommunallagen (1991:900) anges att kommuner och landsting skall behandla sina medlemmar lika, om det inte finns sakliga skäl för något annat. Kommunen kan alltså särbehandla vissa medlemmar om det finns sakliga skäl för en sådan åtskillnad.

4.3 Likformighetsprincipen inom beskattningsrätten

Vid utformningen av skatteregler uppkommer frågan i vilken grad och omfattning som lagstiftaren bör sträva efter enhetliga regler för de skattskyldiga. I detta sammanhang brukar ofta den s.k. likformighetsprincipen, ibland benämnd likabehandlingsprincipen eller likhetsprincipen, framhållas – lika fall skall behandlas lika. Enligt denna princip bör beskattningen vara likformig. I den skatterättsliga litteraturen har det framförts olika tolkningar av denna princip varav några kan nämnas här. Av främst rättsviseskäl anses lagstiftaren böra undvika en diskriminerande behandling av vissa skattskyldiga (se bl.a. Leif Mutén, *Tre skatterättsliga uppsatser*, 1966, s. 48). Welinder menade att begreppet "likhet inför lagen" rent allmänt förutsätter att beskattningen är likformig i den meningen att den inte medger särskilda skatteprivilegier för vissa skattskyldiga på grund av deras socialgrupp, politiska uppfattning, ras etc. (Carsten Welinder, *Beskattning av inkomst och förmögenhet* del 2, 1980, s. 189).

Hultqvist menar att för beskattningens del kan man se åtminstone tre aspekter av likformighets- eller likabehandlingsprincipen (Anders Hultqvist, *Legalitetsprincipen vid inkomstbeskattningen*, 1995, s. 60).

- 1) Ekonomisk likabehandling. Transaktioner som leder till ekonomiskt likvärdigt resultat skall behandlas på samma sätt ur skattesynpunkt. Ibland är argumentet kopplat till skatteförmågeprincipen.
- 2) Allas likhet inför lagen. Som tidigare nämnts är denna rättsgrundsats numera grundlagsfäst i 1 kap. 9 § i regeringsformen, men innebär inte något förbud riktat till lagstiftaren när det gäller särbehandlande lagstiftning.
- 3) Lagstiftarens strävan att alla skattskyldiga fullgör den ålagda skattskyldigheten.

Frågan om det existerar en grundläggande likhetsprincip i beskattningsrätten är dock inte oomtvistad. Det har hävdats att någon sådan princip inte existerar i den skatterättsliga föreställningsvärlden (Nils Mattson, *Skatter och konfiskation*, 1985, s. 85). Samme författare menar

emellertid också att även om alla lagregler är konsekvenser av politiska ställningstaganden, finns det grundläggande strukturer som i alla länder ligger till grund för t.ex. inkomstskatten (Ds 1992:6, Skatteförmåner och andra särregler i inkomst- och mervärdeskatten, s. 23).

En likformig och rättvis taxering

I 1956 års taxeringslag (SFS 1956:623, upphävd fr.o.m. den 1 januari 1991) stadgades i 1 § bl.a. att "Taxering enligt kommunalskattelagen samt lagarna om statlig inkomstskatt och om statlig förmögenhetsskatt sker i den ordning nedan stadgas. Därvid skall iakttagas, att taxeringarna bliva överensstämmande med skatteförfattningarna samt i möjligaste måtto likformiga och rättvisa".

Stadgandet har med vissa språkliga förändringar följt med sedan 1800-talets bevillningsförordningar till 1900-talets taxeringsförordningar och taxeringslagar. Uttrycket kommenteras sparsamt i förarbetena till 1956 års taxeringslag. I betänkandet Förslag till effektivare taxering (SOU 1954:24, s. 174) nämns dock att stadgandet brukar ställas upp som huvudprincip för den taxeringsverksamhet som äger rum för beskattningsändamål och att den bör beaktas under hela taxeringsförfarandet. Inte heller i förarbetena till 1910 års eller 1928 års förordningar ges någon närmare vägledning beträffande uttryckets innebörd (jfr. Hultqvist, a.a., s. 59).

Stadgandet måste anses ge uttryck för en likformighetsprincip. Regeln riktar sig dock endast till de verkställande myndigheterna, dvs. skattemyndigheter och skattedomstolar, i deras tillämpning av de olika skatteförfattningarna. Lagstiftaren omfattas alltså inte. För lagstiftaren gäller de principer och regler som kan utläsas ur grundlagarna. Det numera upphävda stadgandet i den äldre taxeringslagen får därför läsas tillsammans med bestämmelsen i 1 kap. 9 § regeringsformen.

4.4 Särreglering på beskattningens område

Särregleringarna kan i princip delas in i tre grupper. Vissa bestämmelser har en generell utformning och tillämpbarhet och är avsedda att omfatta ett anseeligt antal, till namnet okända, skattskyldiga. Denna form av särreglering är givetvis den normalt förekommande och erbjuder inte några problem ur aktuell synvinkel. Andra regler har endast givits en generell tillämpbarhet i formell mening, men är i praktiken endast tillämpliga på ett mycket begränsat antal skattskyldiga. Sådan lagstiftning har inte sällan tillkommit just med tanke på dessa skatt-

skyldiga. En tredje grupp utgörs av de regler som uttryckligen anger vissa enskilda skattesubjekt som adressater.

I Regeringsrättens avgörande, RÅ 80 1:92, "Lex Kockum", behandlades frågan om vissa ändringar i kommunalskattelagen och lagen (1960:63) om rätt till förlustutjämning vid taxering för inkomst, var generella till sin natur. Lagändringarna var föranledda av ett visst specifikt fall – statens övertagande av inkråmet i Kockum AB. Den aktuella lagstiftningen, som kan sägas tillhöra den andra gruppen av särregleringar, innebär att företag som avyttrar egendom till staten inte får rätt att utnyttja förluster i enlighet med förlustutjämningsförfordningen. Det gjordes gällande att lagstiftningen inte uppfyllde regeringsformens krav på lagstiftning med generell tillämpbarhet. Regeringsrätten fann att lagstiftningen visserligen hade föranletts av Kockumaffären, men att lagarna enligt sin ordalydelse var generellt tillämpliga och det även klart framgick av motiven till lagstiftningen att man åsyftade en generellt gällande lagstiftning. Lagen ansågs därför uppfylla regeringsformens krav.

Frågan om regeringsformens krav på generellt tillämplig lagstiftning uppmärksammades särskilt i det politiskt kontroversiella lagstiftningsärendet om införandet av särskilda skatteregler för de forskningsstiftelser som bildats med löntagarfondsmedel. Frågan rörde sig egentligen om kontrollen över de penningmedel som fanns fonderade i de s.k. löntagarfonderna och som tillfördes ett antal forskningsstiftelser.

Med hänsyn till stiftelsernas huvudsakliga ändamål var de enligt 7 § 6 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SiL, frikallade från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller till rörelse och därmed även från skattskyldighet för förmögenhet.

Efter regeringsskiftet 1994 önskade den tillträdande regeringen att få insyn och kontroll över de forskningsstiftelser som bildats med löntagarfondsmedel. Som ett led i dessa strävanden lade regeringen fram ett förslag som syftade till att fullt ut inkomst- och förmögenhetsbeskatta dessa stiftelser. Enligt förslaget skulle i 7 § 6 mom. 1 st. SiL följande mening läggas till.

"Bestämmelserna i detta stycke gäller inte för andra stiftelser som bildats med egendom från Allmänna pensionsfonden än sådana som har till huvudsakligt ändamål att verka för att av stiftelsen ägda bolag bedriver utbildning och forskning".

Förslaget remitterades till Lagrådet, som den 9 oktober 1995 yttrade bl.a. följande:

"Genom anknytningen till den nämnda pensionsfonden kommer endast vissa enstaka stiftelser att omfattas av regleringen. Även om stiftelserna inte uttryckligen namnges i lagtexten, är texten så utformad att de är klart individualiserade. Av skälen för det remitterade förslaget framgår också att bestämmelsen är avsedd att reglera just sju bestämda stiftelsers skattskyldighet. Härtill kommer att den ena av övergångsbestämmelserna innehåller en regel om anskaffningsvärde vid beräkningen av dessa befintliga stiftelsers realisationsvinst eller realisationsförlust för visst år. Enligt Lagrådet är det svårt att se hur den föreslagna bestämmelsen, jämte den tillhörande övergångsregeln, skulle kunna anses uppfylla kravet på generell utformning, såsom kravet kommer till uttryck i motiven till regeringsformen. Det förhållandet att den bestämmelse som avses skola ingå i 7 § 6 mom. SiL är obegränsad i tiden eller omfattar ett obestämt antal framtida intäkter kan inte undanskymma det väsentliga faktum att bestämmelsen enligt sin lydelse kan tillämpas på endast vissa bestämda subjekt".

Lagrådet berörde i yttrandet, som en jämförelse, även grundlagens enlighet av den s.k. katalogen i 7 § 4 mom SiL och yttrade:

"Huruvida ifrågavarande bestämmelser kan anses uppfylla kravet på generell tillämpbarhet har helt nyligen uppmärksamats av Stiftelse- och föreningsskattekommittén. Kommittén har därvid funnit att regler av denna typ inte kan anses generella i den mening som angetts i förarbetena till regeringsformen (SOU 1995:63, s. 225). Metoden att genom lag ge namngivna subjekt förmåner vid inkomsttaxeringen i form av skattebefrielse eller, i några fall, en särskild avdragsrätt är, såsom kommittén påpekar, inte ovanlig och får, enligt kommittén, numera ses som ett uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från det i regeringsformens förarbeten uttalade kravet på generell tillämpbarhet.

I det nu aktuella ärendet är det inte fråga om att ge de berörda stiftelserna en från skatterättslig synpunkt förmånligare ställning än de eljest skulle ha. Tvärtom innebär den föreslagna bestämmelsen i 7 § 6 mom. SiL att de i lagtexten angivna stiftelserna skall underkastas en strängare skatterättslig reglering än andra stiftelser som bildats för samma ändamål. Mot bakgrund av det krav på generell utformning av föreskrifter som formulerats i motiven till regeringsformen anser Lagrådet att den lagstiftningsteknik varigenom en regel i en skattelag görs tillämplig på enstaka rättssubjekt i princip inte bör omfatta fall där för ett visst eller vissa subjekt undantag görs i en oförmånlig riktning från en generellt verkande regel."

Lagrådet avstyrkte att förslaget lades till grund för lagstiftning och förslaget har inte heller resulterat i någon lagändring.

Den s.k. katalogen i 7 § 4 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt, SiL, hör till den tredje gruppen och har ofta givit upphov till diskussion om hur bestämmelsen förhåller sig till regeringsformens krav på generell tillämpbarhet. Bestämmelsen har ofta framhållits som ett utmanande exempel av särreglering på beskattningens område.

Bestämmelsen innebär att vissa skattesubjekt är frikallade från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst som hänför sig till innehav av fastigheter. Skattefriheten tillkommer vissa i bestämmelsen beskrivna eller uppräknade juridiska personer. Bestämmelsens första del är generellt utformad och beskriver i allmänna termer karaktären på de skattesubjekt som avses. Här omnämns i generella ordalag t.ex. akademier, allmänna försäkringskassor och arbetslöshetskassor. I bestämmelsens senare del anges däremot, med namns nämnande, ett antal uppräknade skattesubjekt. Här räknas upp en mängd tämligen disparata skattesubjekt som frikallas från skattskyldighet. Som exempel på skattebefriade subjekt kan nämnas följande: Alva och Gunnar Myrdals stiftelse, Apotekarsocietets stiftelse för främjande av farmacias utveckling m.m., Bokbranschens Finansieringsinstitut Aktiebolag, Bryggeristiftelsen och Dag Hammarskjölds minnesfond. Det är bestämmelsens utformning i denna senare del som med fog kan ifrågasättas utifrån regeringsformens krav på generellt tillämplar lagstiftning.

Stiftelse- och föreningsskattekommittén hade anledning att studera frågan om den s.k. katalogens förenlighet med regeringsformen i nu aktuella hänseenden. I direktiven till kommittén (dir 1988:6) påpekades dessutom att uppräknningen i katalogen är en föråldrad form av lagstiftningsteknik som är alltför detaljinriktad. I direktiven uttalades därför en strävan att katalogen på sikt bör kunna tas bort.

Kommittén menade att det – mot bakgrund av regeringsformens förarbeten – var svårt att se hur katalogen skulle kunna uppfylla kravet på generell tillämplarhet. Detta ställningstagande medförde emellertid enligt kommittén inte att det skulle vara grundlagsstridigt att meddela sådana beslut i form av lag. Man konstaterade att efter regeringsformens tillkomst och ikraftträdande har det vid upprepade tillfällen förekommit att riksdagen genom lag givit namngivna subjekt förmåner vid inkomsttaxeringen i form av skattebefrielse eller, i några fall, en särskild avdragsrätt. Kommittén drog slutsatsen att detta skett i en sådan utsträckning att det finns fog för att se den aktuella lagstiftningen som ett uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från det i förarbetena uttalade kravet på generell tillämplarhet (SOU 1995:63, s. 225).

Förhållandet att skattebefrielsen för de uppräknade subjekten inte är begränsad i tiden eller till vissa bestämda intäkter utgjorde enligt kommitténs uppfattning ett stöd för den konstitutionella praxis som tillåter att lagformen används trots att generalitetskravet inte är uppfyllt. Bedömningen ansågs dock bli annorlunda om skattebefrielsen begränsas till en bestämd period och än mer om befrielsen avser endast ett enstaka år eller en bestämd intäkt.

Förutom den s.k. katalogen kan även några andra exempel på lagstiftning av icke-generell karaktär nämnas.

- Lagen (1963:173) om avdrag för avgifter till stiftelsen Svenska Filminstitutet, m.m. Den nuvarande regeringsformen har visserligen tillkommit efter denna lag, men ändringar i lagen har skett efter ikraftträdandet.
- 2 § 8 mom. sjunde stycket i lagen om statlig inkomstskatt, SiL. Regeln ger Sparbankernas säkerhetskassa rätt till avdrag för utdelning till sparbankerna.
- Lagen (1992:702) om inkomstskatteregler med anledning av vissa omstruktureringar inom den finansiella sektorn, m.m. I lagen finns bestämmelser som namnger och särreglerar bl.a. statens bostadsfinansieringsaktiebolag, SBAB.

Avslutningsvis kan konstateras att särregleringar inom beskattningens område naturligtvis är en fråga som av och till uppkommer även i andra länder. Som en kuriositet kan nämnas den särskilda isländska skattelag som infördes 1954 med syfte att göra Haldor Laxness' nobelpris fritt från inkomstskatt.

Skatterättslig särreglering som endast gäller i vissa geografiskt avgränsade områden

Geografiskt avgränsade särregleringar inom skatterätten och angränsande områden är inte något okänt eller nytt fenomen. För vissa regioner har det sedan lång tid tillbaka funnits särreglerande lagstiftning som inneburit en avsevärt förmånligare behandling av enskilda, t.ex. beträffande de socialavgifter som arbetsgivare har att erlägga. Sådana avgifter anses utgöra skatt i regeringsformens mening (se t.ex. rättsfallet RÅ 1983 1:85).

Den nu gällande lagregleringen rörande nedsättning av socialavgifter – lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter – är en efterföljare till den lagstiftning som tillkom i början på 1980-talet för att stimulera sysselsättningen i det krisdrabbade Norrbotten (lagen (1982:695) om nedsättning av socialavgifter och lagen (1983:1055) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift i Norrbottens län). Denna lag och dess efterföljare var och är av regionalpolitisk karaktär och har till syfte att kompensera näringslivet i regionen för vissa merkostnader och ge incitament till nyetablering. Eftersom den eftersträvar effekten är att bibehålla och helst även öka sysselsättningsgraden gynnas arbetskraftintensiv verksamhet genom nedsättningen av socialavgiften.

Den lag som tillkom 1982 innebar nedsättning av socialavgiften för arbetsgivare som bedrev verksamhet i fyra uppräknade kommuner i Norrbottens län. I 1983 års lag återfanns särreglerande bestämmelser som gällde för hela Norrbottens län och som innebar en nedsättning av den avgift som utgick enligt de allmänna bestämmelserna om socialavgifter m.m. Dessutom fanns särreglerande bestämmelser som endast gällde för Svappavaara samhälle. Dessa bestämmelser innebar att en näringsidkare med fast driftställe i Svappavaara samhälle efter ansökan helt kunde befrias från arbetsgivaravgift/egenavgift och allmän löneavgift under en period på tio år. Den besvärliga arbetsmarknadssituationen i Svappavaara efter gruvdriftens upphörande var orsak till denna extraordinära bestämmelse. Den regionala avgränsningen – Svappavaara samhälle – definieras först i lagens förarbeten. Där uttalas att med Svappavaara samhälle menas området inom en mils radie från centralpunkten i tätorten Svappavaara såsom tätorten avgränsats i 1980 års folk- och bostadsräkning (prop. 1983/84:3, s. 11).

Den nu gällande lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter innehåller bestämmelser om nedsättning av socialavgifter som gäller för vissa arbetsgivare i ett antal kommuner och i några fall delar av kommuner (församlingar). Kommunerna etc. är belägna inom de s.k. nationella stödområdena (stödområde 1 och 2) som omfattar delar av norra och västra Sveriges inland. Beträffande indelningen i stödområden är det inte några exakta kriterier eller avgränsningsmodeller som ligger till grund för besluten att ett område bör ingå i ett stödområde. De överväganden som ligger till grund för besluten finns endast redovisade i de aktuella författningarnas förarbeten (se t.ex. prop. 1997/98:62, s. 111 f., där de gällande principerna för stödområdesindelningen redovisas). Någon fastställd formel eller definition i lag som syftar till att fastställa om ett område bör ingå i ett stödområde finns således inte.

Lagen om nedsättning av socialavgifter är som sina föregångare ett uttryck för regionalpolitiska strävanden att stödja näringslivet i glesbygd och avsikten är att kompensera näringslivet för konkurrensnackdelar i form av gleshet, kyla och långa avstånd (se prop. 1994/95:161, s. 44). Hultqvist har framfört uppfattningen att lagen är generellt utformad i inkomstskatterättsligt hänseende eftersom nedsättningen riktar sig till alla arbetsgivare som inom stödområdet bedrivit sådan verksamhet som anges i lagen (a.a., s. 329).

Även på fordons- och energibeskattningsområden har riksdagen beslutat om viss regionalt gynnande lagstiftning. I samband med en bensinskattehöjning 1979 kompenserades personbilstrafiken i glesbygd för sin genomsnittligt längre körsträcka och för de s.k. zontillägg som tas ut vid försäljning av bensin. Kompensationen har utformats som en

nedsättning av fordonsskatten för personbilar som hör hemma i vissa uppräknade kommuner i Norrlands och västra Svealands inland. Nedsättningsbestämmelsen återfinns i 14 § fordonsskattelagen (1988:327).

Av 11 kap. 3 och 4 §§ lagen (1994:1776) om skatt på energi, framgår att i vissa uppräknade kommuner i Norrland och västra Svealand är energiskatten nedsatt för elektrisk kraft som inte används för tillverkningsprocessen i industriell verksamhet. Som underlag för den lägre energiskatten har ingått bl.a. mätningar av årsmedeltemperaturen.

Förslag om en regionalt differentierad bensinskatt har under årens lopp framförts från olika håll för att kompensera glesbygdsbefolkningen för längre avstånd och därmed högre transportkostnader. Vägtrafikskatteutredningen behandlade frågan om regionalt differentierad bensinskatt (Ds B 1980:13). En differentierad bensinskatt skulle enligt utredningen medföra kontrollproblem, konkurrensrubbingar och ökade administrativa kostnader. Med hänvisning bl.a. till dessa svårlösta problem har någon lagstiftning inte kommit till stånd.

Regeringen utarbetade, som tidigare nämnts i kapitel 2, under sommaren 1998 ett förslag om nedsättning av fastighetsskatten för bofasta i vissa kust- och skärgårdsområden. Den föreslagna lagstiftningen var av uttalad tillfällig natur. Skattelättnaden omfattade strand och strandnära fastigheter i vissa uppräknade församlingar eller delar av församlingar i de tre storstadslänen. I de församlingar eller delar av församlingar som omfattades angavs andelen fritidshus uppgå till ca. en tredjedel av fastigheterna. Förslaget innebar enkelt uttryckt att det underlag som ligger till grund för skatteuttaget skulle justeras ned med ett belopp som motsvarade den s.k. belägenhetsfaktorns inverkan på taxeringsvärdet. Åtgärden skulle endast omfatta fastighetsägare som vid ingången av 1998 var folkbokförda på fastigheter i de uppräknade områdena.

Förslaget remitterades till Lagrådet för yttrande. För Lagrådets prövning gäller enligt 8 kap. 18 § regeringsformen följande. Lagrådets granskning skall avse bl.a. hur ett lagförslag förhåller sig till grundlagarna och rättsordningen i övrigt och om förslaget är så utformat att lagen kan antas tillgodose angivna syften.

Beträffande lagstiftningens syfte drog Lagrådet (Lagrådets protokoll den 10 september 1998) den slutsatsen att avsikten med förslaget varit att – inom de aktuella områdena – skattemässigt gynna både befintliga fastighetsägare och den som i och för fastboende önskar förvärva en fastighet. Lagrådet menade att lagförslaget inte var utformat i enlighet med detta syfte eftersom skattelättnaden inte skulle tillkomma fastighetsägare som förvärvat fastighet efter utgången av år 1997. Man fann vidare att lagrådsremissen inte innehöll något material som gjorde det möjligt att bedöma om de utvalda områdena uppfyllde i förslaget

angivna kriterier. Mot denna bakgrund ansåg Lagrådet att risken för att lika fall skulle behandlas olika framstod som påtaglig. Lagrådet avstod ifrån att behandla frågan om hur lagförslaget förhåller sig till grundlagarna på annat sätt än att konstatera att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen inte var uppfyllt.

4.5 Sammanfattning och överväganden

Enligt principen om lagstiftningens generella tillämpbarhet får inte riksdagen genom lag fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Undantagsvis kan det vara nödvändigt att genom lag meddela bestämmelser som i praktiken endast blir tillämpliga i något enstaka fall. Som villkor gäller emellertid att lagen ändå måste vara generellt utformad.

Generalitetskravet är uppfyllt om en viss lag,

1. avser situationer av ett visst slag,
2. avser vissa typer av handlingssätt,
3. riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer.

I de fall en lagbestämmelse enligt sin ordalydelse är generellt tillämplig och det även klart framgår av motiven till lagstiftningen att man åsyftat en generellt gällande lagstiftning anses kravet på generalitet uppfyllt, även om man haft ett speciellt konkret fall i åtanke (jfr. RÅ 80 1:92). I fallet med de s.k. forskningsstiftelserna ansågs gränsen mellan generell och icke-generell lagstiftning överskriden i och med att de åsyftade skattesubjekten – som inte nämndes vid namn i lagtexten – samtliga var knutna till den vid namn nämnda AP-fonden och det av motiven även framgick att regleringen avsåg sju särskilda stiftelser.

I de fall det åsyftade skattesubjektet med namns nämnande förekommer i en föreskrift (jfr. den s.k. katalogen i 7 mom. 4 § SiL) anses föreskriften inte uppfylla kravet på generalitet. Enbart omständigheten att en bestämmelse inte uppfyller regeringsformens krav på generell tillämpbarhet innebär dock inte nödvändigtvis att den är grundlagsstridig. Särreglering som medför, en i förhållande till huvudregeln mer förmånlig behandling av enskild, har på beskattningens område ansetts utgöra ett uttryck för ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från kravet på generalitet. Undantaget gäller emellertid inte den motsatta situationen, dvs. en försämring för den enskilde i förhållande till huvudregeln (se Lagrådets yttrande i ärendet om de s.k. forskningsstiftelserna).

Av betydelse för bedömningen huruvida en bestämmelse uppfyller kravet på generell tillämplighet anses även vara frågan om bestämmelsens tillämplighet är obegränsad i tiden. När det gäller skattelagstiftning har även aktualiserats betydelsen av bestämmelsens begränsning till vissa intäkter.

Lagbestämmelser får vara särbehandlande inom de ramar som regeringsformen ger. Det kan med fog hävdas att skattesystemet många gånger inte lever upp till likformighetsprincipen i den meningen att följderna av systemet inte alltid innebär ekonomisk likabehandling. Det finns emellertid inte något uttryckligt hinder i regeringsformen mot särbehandling av de skattskyldiga så länge en bestämmelse inte står i strid med de överordnade diskrimineringsförbuden. Regeringsformens förarbeten förutsätter tvärtom att särbehandling på de ekonomiska och sociala områdena förekommer. Särbehandlingen måste emellertid grundas på sakliga skäl. Vad som utgör sakliga skäl utifrån ett konstitutionellt perspektiv kan naturligtvis i många avseenden sägas vara en fråga av politisk karaktär där det kan finnas utrymme för skilda bedömningar. Det finns dock i allmänhet en bred samsyn i samhället i frågan om vad som kan anses som sakliga skäl utifrån konstitutionen och dess förarbeten. Som en allmän utgångspunkt bör dessutom gälla att de skäl som ligger till grund för särbehandlingen skall vara sakliga med hänsyn till det syfte och resultat som önskas uppnås med den särbehandlande lagstiftningen. Principen om likformighet inom beskattningen måste ses mot denna bakgrund.

Numera finns naturligtvis även begränsningar i möjligheterna att meddela särbehandlande skattelagstiftning med hänsyn till gemenskapsrättsliga bestämmelsers innebörd. Någon relevant beröringspunkt med dessa regler är dock svår att se så länge enskilda i de länder som omfattas av gemenskapsrätten inte skattediskrimineras i förhållande till svenska enskilda.

Beträffande lagstiftning i allmänhet och särreglering i synnerhet, måste stor betydelse fästas vid att lagens utformning – avseende t.ex. eventuella kvalifikationsregler – är ändamålsenlig utifrån regleringens syften. Utformningen av bestämmelsen med åtföljande effekt, bör därför så långt som det är möjligt återspegla de syften och problemställningar som legat till grund för lagstiftningen (jfr. Lagrådets yttrande över den tillfälliga nedsättningen av underlaget för fastighets-skatten).

Bestämmelser som berättigar till olika former av regionalt riktade stöd och bidrag är vanligt förekommande. Det föreligger emellertid en avgörande principiell skillnad mellan bidragslagstiftning och skattelagstiftning. Medan den förra kategorin avser för den enskilde gynnande bestämmelser, utgör den senare kategorin betungande regler.

Detta förhållande återspeglas också i kravet på att regler av det senare slaget skall meddelas genom lag (se 8 kap. 3 § regeringsformen). Med hänsyn till att det rör sig om betungande lagstiftning finns det anledning att iaktta större försiktighet vad gäller införandet av särreglerande skatteregler med regional inriktning, än vad som kan vara fallet med stöd- och bidragsbestämmelser. Som regel bör sådan skattelagstiftning endast förekomma i undantagsfall där det finns starka skäl som kan motivera en regional särbehandling på beskattningens område.

Varje lagstiftares ambition bör givetvis vara att skapa generellt tillämpliga lagar, även om det emellanåt kan ha funnits situationer där det varit nödvändigt att välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå det eftersträlvade resultatet. Geografiskt inriktad särreglering på beskattningens område framstår onekligen som problematisk ur konstitutionell synvinkel om området (län, kommun, församling, värdeområde) i vilken den skattskyldige skall vara bosatt, uttryckligen anges i en lagbestämmelse. Även om det skulle kunna hävdas att en sådan form av lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet kommer föreskriftens förenlighet med regeringsformen kommer att ifrågasättas. Enligt vår mening bör därför denna form av lagstiftningsteknik undvikas. I stället bör en eventuell reglering med regional inriktning ges en generell utformning. I en sådan reglering skall objektiva och sakliga kvalifikationskriterier användas för att fastställa vilka skattskyldiga, som med hänsyn till bosättningsortens karaktär, bör omfattas av regleringen.

5 En kartläggning av det regionala problemet

I kapitel 3 redogörs i principiella termer för i vilken typ av områden de problem, som fastighetsskatten medför för hushåll som har låga inkomster och är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden, påverkar möjligheterna att upprätthålla en levande lands- och skärgårdsbygd. Vi konstaterade där att det rör sig om attraktiva fritids- och husområden utanför de större tätorternas pendlingsområden där prisnivån, och därmed även taxeringsvärdenivån, är osedvanligt hög i förhållande till de lokala inkomstförhållandena. Vilka områden som kan anses passa in på denna beskrivning och vilka kriterier som skall användas vid avgränsningen av de aktuella områdena återstår dock att precisera.

Med hänvisning till principen om lagstiftningens generella tillämpbarhet bör, som tidigare framhållits i kapitel 4, en särreglering av det slag det är fråga om här, utformas så att den uppfyller de s.k. generalitetskraven. Det innebär bl.a. att vi bör undvika att genom namns nämnande avgränsa de aktuella områdena. I stället bör utgångspunkten vara att avgränsningen ska utformas med hjälp av objektiva och sakliga urvalskriterier som tar fasta på vissa karakteristika som, med hänvisning till problembeskrivningen ovan, kan förmodas känneteckna de områden som bör komma ifråga för en särreglering.

Till grund för en diskussion om hur en sådan avgränsning bör utformas, i det fall man skulle välja en särreglering med regional inriktning, har kommittén genomfört en kartläggning av hur förhållandet mellan den lokala inkomstnivån och taxeringsvärdenivån för småhus varierar över landet. Utifrån denna kartläggning, som redovisas i avsnitt 5.1, har vi valt ut ett antal områden där inkomstnivån generellt sett är låg samtidigt som taxeringsvärdenivån är hög, sannolikt på grund av hög fritidshusefterfrågan. I avsnitt 5.2 ges en översiktlig bild av de sociala och ekonomiska förhållandena i dessa områden i jämförelse med förhållandena i riket som helhet. I avsnitt 5.3 behandlas frågan om boendekostnaderna i dessa områden är så betungande för många hushåll, i relation till de lokala inkomstförhållandena, att någon form av bostadsstöd är motiverat. Vidare tar vi upp frågan om i vilken utsträckning de behov av bostadsstöd som finns i dessa områden tillgodoses genom de befintliga regelverken för bostadsbidrag och bostadstillägg.

5.1 Kartläggning av förhållandet mellan taxeringsvärdenivån och inkomstnivån

Analyserna i detta avsnitt grundas på ett material bestående av två delar. Den ena är hämtad från 1997 års Fastighetstaxeringsregister. Den innehåller uppgifter om genomsnittliga taxeringsvärden per kvadratmeter värdeyta för småhus (typkod 220 och 221) i vart och ett av de 7 117 värdeområden som definierades vid den allmänna fastighetstaxeringen 1996 (AFT96). Den andra delen av materialet är hämtad från SCBs totalräknade inkomststatistik som bygger på taxeringsuppgifter och vissa andra registeruppgifter. Den innehåller bl.a. uppgifter om genomsnittlig disponibel hushållsinkomst inkomståret 1996 för var och en av landets 2 540 församlingar (enligt 1997 års församlingsindelning). Den disponibla inkomsten motsvaras av hushållsmedlemmarnas sammanräknade förvärvsinkomst plus inkomst av kapital (överskott eller underskott) minus den slutliga skatten plus icke skattepliktiga bidrag av olika slag såsom bostadsbidrag, bostadstillägg, barnbidrag, bidragsförskott m.m. Det hushållsbegrepp som ligger till grund för statistiken är det som används vid taxeringen, dvs. att oavsett faktiska boendeförhållanden räknas ensamstående personer över 18 år som ett eget hushåll om de inte är gifta eller är sammanboende och har varit gifta tidigare eller är sammanboende och har eller har haft gemensamt barn.

5.1.1 Områden med höga taxeringsvärden per kvadratmeter

För alla småhus i riket uppgår det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta¹ till ungefär 3 800 kronor. Variationen är dock betydande. Det lägsta genomsnittsvärdet uppgår endast till drygt 600 kronor och avser ett värdeområde i Björksele församling i Lycksele kommun med drygt hundra småhusfastigheter. Det högsta värdet finner vi för ett värdeområde i Djurö församling i Värmdö kommun. Värdeområdet består av 5 fritidsfastigheter med en genomsnittlig värdeyta på 40 kvadratmeter. Det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter uppgår här till drygt 18 000 kronor. För den övervägande delen av alla småhusfastigheter i riket (90 procent) ligger dock taxeringsvärdet per kvadratmeter någonstans mellan 1 500 och 7 000 kronor; och för hälften av fastigheterna ligger det i intervallet 2 100 och 3 600 kronor.

¹ Värdeytan motsvaras av vad som i taxeringen klassas som boyta samt 20 procent av den del av byggnadsytan som är klassad som biyta, dock max 20 kvadratmeter.

Figur 5.1 Församlingar med värdeområden med hög taxeringsvärdenivå.



Anm. Varje punkt motsvarar mittpunkten i en församling där det finns något värdeområde där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 5 550 kronor.

Figur 5.1 visar var de värdeområden där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 5 550 kronor är belägna. Totalt rör det sig om 1 225 värdeområden belägna i 271 olika församlingar. I dessa värdeområden återfinns 10 procent av alla småhusfastigheter i landet. Merparten av dessa högvärdeområden återfinns i de tre storstadsregionerna, både i själva storstadsområdet och i den omgivande landsbygden. Utanför dessa regioner finner vi områden med mycket höga taxeringsvärdenivåer i ett antal församlingar längs Sveriges östra kust: från Trosa och ner till Västervik, några orter runt Kalmar och på Öland och Gotland samt på Skånes östkust. Dessutom finner vi ett pärlband av orter med höga taxeringsvärdenivåer längs med hela den västra kusten, från Falsterbo i söder till Tanum i norr. Norr om Gävle är det dock bara två värdeområden där den genomsnittliga taxeringsvärdenivån överstiger 5 550 kronor per kvadratmeter. Det ena är beläget i Tännäs församling i västra Härjedalen och det andra i en församling i Umeå.

5.1.2 Höga taxeringsvärden i förhållande till den lokala inkomstnivån

I detta sammanhang är vi emellertid i första hand intresserade av sådana områden där taxeringsvärdenivån är osedvanligt hög i relation till de lokala inkomstförhållandena. För att ge förhållandet mellan taxeringsvärdenivån och inkomstnivån en mer konkret innebörd har vi formulerat det i termer av det genomsnittliga fastighetsskatteuttaget i respektive värdeområde i förhållande till den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten. Detta mått har beräknats på följande vis.

Först har ett mått på det genomsnittliga fastighetsskatteuttaget för ett normalstort hus beräknats för varje värdeområde. Vi har då utgått från uppgifter om det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta för alla småhusfastigheter i respektive värdeområde. För riket som helhet uppgår den genomsnittliga värdeytan i småhus klassade som permanentbostäder till 120 kvadratmeter. Det genomsnittliga taxeringsvärdet för ett hus av medelstorlek har därför erhållits genom att det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta multiplicerats med 120. Fastighetsskatten motsvarar 1,5 procent av detta värde.

Detta fastighetsskatteuttag har sedan ställts i relation till den disponibla hushållsinkomsten för alla hushåll i den *församling* som värdeområdet ligger i. Anledningen till att vi använder oss av genomsnittsinkomsten för hela församlingen och inte bara värdeområdet, är att vissa värdeområden omfattar ett ytterst litet antal fastigheter, i vissa fall

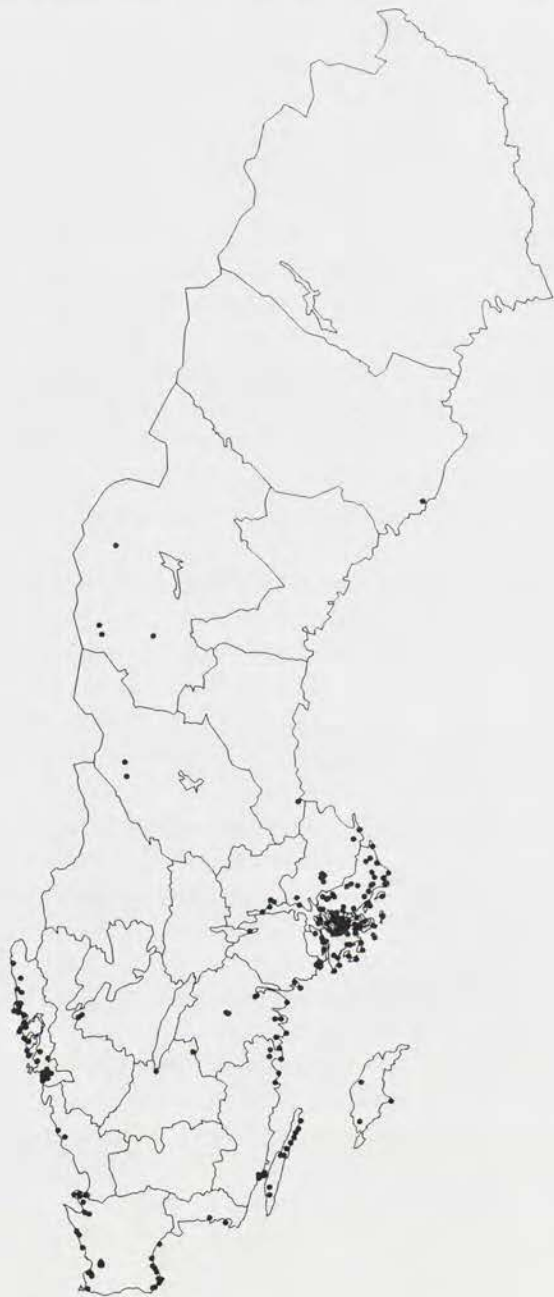
en enda. I dessa områden skulle ett inkomstgenomsnitt på värdeområdesnivå inte ge en rättvisande bild av de lokala inkomstförhållandena i någon mer generell mening. När det gäller de genomsnittliga taxeringsvärdena och fastighetsskatteuttaget finns det å andra sidan skäl att inte använda genomsnitt på församlingsnivå eftersom taxeringsvärdenivån i många fall varierar mycket kraftigt inom församlingarna. Följaktligen skulle vissa områden som berörs av det aktuella problemet förmodligen försvinna ur sikte om vi hade använt oss av ett taxeringsvärdegenomsnitt på församlingsnivå. I de fall då värdeområdet omfattar flera församlingar har detta mått på den genomsnittliga fastighetsskatteandelen beräknats för var och en av de församlingar som värdeområdet omfattar.

För riket som helhet uppgår den på detta vis beräknade fastighetskatteandelen till 3,6 procent. Den varierar dock kraftigt – från ett lägsta värde på 0,7 procent i ett värdeområde i Lycksele kommun, till 17,6 procent i ett värdeområde beläget i Värmdö kommun.

Generellt sett sammanfaller variationen i taxeringsvärdenivån i hög grad med variationen i den genomsnittliga hushållsinkomsten för de hushåll som bor på orten. Områden där fastighetspriserna, och därmed även taxeringsvärdena, drivits upp av efterfrågan på fritidshus kan dock förväntas avvika från detta mönster. Därför ligger det nära till hands att fråga sig om dessa områden låter sig särskiljas med hjälp av den ovan definierade fastighetsskatteandelen. För att besvara den frågan har vi rangordnat alla värdeområden efter storleken på den genomsnittliga fastighetsskatteandelen och valt ut de områden där denna andel är som högst tills dess att urvalet omfattar 5 procent av småhusbeståndet i riket, dvs. omkring 130 000 fastigheter. Den genomsnittliga fastighetskatteandelen i dessa värdeområden uppgår till minst 6,2 procent. Totalt rör det sig om 746 värdeområden belägna i 238 församlingar.

Den bild vi här får fram (se figur 5.2) liknar i grova drag den bild vi fick när vi enbart såg till taxeringsvärdenivån. Vissa församlingar har dock fallit ifrån medan andra tillkommit. De värdeområden som försvinner när vi sätter taxeringsvärdenivån i relation till den lokala inkomstnivån är genomgående belägna i församlingar inom de större tätorterna. De som tillkommer återfinns i allmänhet utanför de större tätorterna, huvudsakligen i Jämtlands län, Dalarnas län, Kalmar län (främst på Öland), Blekinge län och norra Bohuslän.

**Figur 5.2 Församlingar med värdeområden med hög genomsnittlig fastighets-
skatteandel**



Anm. Varje punkt motsvarar mittpunkten i en församling där det finns något värdeområde där den genomsnittliga fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent.

I tabell 5.1 redovisas för var och en av dessa församlingar den genomsnittliga inkomstnivån i församlingen samt den genomsnittliga fastighetsskatteandelen för de aktuella värdeområdena. Av materialet framgår att många av de värdeområden, som utmärks av en hög genomsnittlig fastighetsskattenivå i förhållande till den allmänna inkomstnivån, återfinns i attraktiva fritidshusområden med den typ av problem som beskrevs i kapitel 3. Det rör sig med andra ord om områden där den allmänna inkomstnivån för de bofasta är låg i förhållande till genomsnittet för riket, där en hög efterfrågan på fritidshus resulterat i förhållandevis hög taxeringsvärdenivå. Typexempel på sådana områden är värdeområden i Nämdö, Möja, Borgholm, Kastlösa, Karingön, Lima, Vemdalen, Tännäs och Åre församlingar. Den genomsnittliga hushållsinkomsten i just dessa församlingar uppgår till mellan 67 och 85 procent av genomsnittet för riket.

Tabell 5.1 Församlingar med värdeområden där fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent sorterade efter inkomstnivå.

Inkomstnivå = genomsnittlig disponibel hushållsinkomst i församlingen i tusentals kronor. Genomsnittet för riket uppgår till 168 000 kronor. Fastighetsskatteandelen = genomsnitt för de värdeområden i församlingen där fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent.

Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel	Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel
1	Danderyd	315	6,8%	1	Enhöma	224	7,7%
1	Saltsjöbaden	304	6,6%	1	Värmdö	222	8,3%
1	Lidingö	250	7,8%	1	Dalarö	219	8,0%
1	Västerled	246	6,8%	1	Sollentuna	215	6,9%
1	Täby	245	7,7%	1	Boo	210	7,0%
1	Ekerö	241	6,7%	1	S:t Per	209	6,4%
1	S:t Olof	240	7,9%	1	Odensala	209	6,5%
12	Stora Hammar	234	6,5%	14	Marstrand	205	6,6%
1	Oscar	232	9,7%	1	Sthlms domkyrkf.	205	6,9%
1	Roslags- Kulla	231	6,5%	1	Färingsö	204	6,9%
1	Sigtuna	230	6,6%	1	Vaxholm	204	7,7%
14	Näset	226	6,2%	1	Engelbrekt	204	8,7%
19	Västerås- Barkarö	224	6,4%	4	Trosa stadsförs	203	6,3%

Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel	Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel
1	Huddinge	203	7,1%	14	Klädes- holmen	180	6,3%
1	Nacka	202	7,0%	8	Dörby	180	6,9%
19	Rytterne	201	6,8%	3	Gottsunda	179	6,8%
8	Hossmo	201	6,3%	1	Adolf Fredrik	179	7,9%
14	Örgryte	199	7,0%	4	Oxelösund	179	7,3%
12	Åhus	198	6,2%	14	Lyse	178	6,5%
1	Låssa	197	7,7%	1	Vätö	176	9,5%
4	Trosa- Vagnhärad	197	7,6%	1	Fasterna	176	6,4%
12	Torekov	196	7,0%	1	Riala	175	6,4%
1	Tyresö	196	8,0%	1	Johannes	175	10,1%
1	Muskö	193	7,3%	12	Förslöv	173	6,7%
1	Munsö	193	7,5%	1	Trångsund	173	7,2%
1	Torö	193	8,5%	1	Bromma	173	7,5%
1	Hässelby	191	7,1%	1	Öster- haninge	173	7,2%
1	Länna	190	7,9%	1	Jakobsberg	173	6,4%
1	Sorunda	190	7,2%	1	Rådmansö	172	8,8%
12	Maglehem	189	6,4%	1	Nynäshamn	172	7,1%
14	Solberga	189	6,6%	12	Simris	172	7,8%
1	Djurö	188	8,9%	14	Tynnered	172	7,4%
19	Viksång	187	6,2%	14	Kungälv	172	6,4%
14	Torsby	186	6,6%	14	Klövedal	171	7,2%
4	Västerljung	186	8,1%	4	S:t Nicolai	171	7,3%
1	Frötuna	185	7,7%	3	Vallby	171	6,3%
1	Adelsö	185	6,5%	1	Brännkyrka	171	6,9%
1	Ösmo	185	9,3%	12	Östra Nöbbelöv	171	7,1%
1	Kallhäll	184	7,1%	1	Gotröra	170	6,7%
12	Båstad	184	7,1%	1	Söderby-Karl	170	8,0%
1	S:t Mikael	183	6,7%	12	Hov	169	6,3%
1	Gustavsberg	182	7,6%	12	Raus	169	6,4%
1	Väster- haninge	181	7,1%	12	Lunds domkyrkof.	169	7,0%
1	Maria Magdalena	180	10,2%	14	Smögen	169	7,0%

Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel	Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel
14	Malmö	169	7,3%	8	Västervik	161	7,9%
12	Östra Hoby	169	6,9%	3	Enköping	161	6,7%
6	Sofia	169	6,9%	12	Helgeand	161	6,5%
14	Fässberg	169	8,1%	1	Råsunda	160	8,9%
3	Börstil	168	7,8%	1	Norrtälje	160	8,1%
12	Rörum	168	6,6%	1	Farsta	160	7,0%
1	Östertälje	168	8,4%	12	Maria	160	7,5%
1	Rimbo	168	6,2%	1	Ytterjärna	160	8,0%
1	Solna	167	7,7%	14	Morlanda	159	8,6%
12	Stora Råby	167	6,9%	1	Sofia	158	11,6%
12	Glagsax	167	6,8%	1	Edebo	158	10,2%
1	Ljusterö	166	7,9%	3	Gamla	158	6,8%
					Uppsala		
12	Vitaby	165	7,1%	14	Björkekärr	158	6,2%
12	Allhelgona	165	8,0%	5	Östra Ed	157	7,4%
5	Hedvig	165	6,7%	1	Sundbyberg	157	8,3%
1	Roslags-Bro	165	8,1%	1	Vantör	157	7,0%
14	Fjällbacka	165	7,8%	12	Simrishamn	157	6,5%
1	Blidö	164	9,0%	4	Västermo	157	6,5%
1	Husby- Ärtingh,	164	6,2%	1	Essinge	156	9,2%
1	Häverö	164	8,1%	12	Borrby	156	7,2%
12	Södra Mellby	164	6,7%	1	Hägersten	156	8,5%
12	Höja	164	6,5%	5	Gryt	156	7,7%
1	Skärholmen	163	9,3%	5	Jonsberg	156	6,7%
12	Slottsstaden	163	7,8%	16	Flo	155	6,3%
3	Helga Trefaldighet	163	6,5%	8	Köping	155	6,4%
14	Skaftö	163	7,9%	1	Kista	155	6,8%
19	Västerås domk.förs.	163	6,2%	1	S:t Göran	155	9,1%
13	Tvååker	163	6,4%	13	Varberg	155	6,9%
14	Bäckebo	163	6,5%	1	Högalid	155	11,9%
1	Bro	162	10,0%	6	Säby	155	7,3%
8	Två systrar	162	6,5%	1	Enskede	155	8,0%
12	Västra Karup	162	7,0%	10	Ronneby	155	6,4%
1	Tveta	162	6,8%	1	Västertälje	154	6,4%
1	Spånga	162	6,4%	1	Katarina	154	12,0%
1	Väddö	161	8,3%	16	Sal	154	6,4%

Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel	Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel
12	Ängelholm	154	7,2%	5	S:t Anna	145	6,8%
1	Singö	153	9,0%	12	Gustav Adolf	145	6,6%
14	Hunnebo- strand	153	6,9%	10	Karlskrona stadsf.	145	6,7%
14	Askum	153	6,8%	5	Linköpings domk.f.	145	7,2%
1	Skarpnäck	153	7,7%	14	Härlanda	144	6,8%
14	Tossene	153	7,1%	5	S:t Lars	143	6,4%
12	S:t Petri	153	8,1%	1	Botkyrka	143	6,6%
1	Ornö	152	9,3%	8	Lofta	142	7,1%
14	Tanum	152	7,3%	3	Gräsö	142	8,2%
14	Mollösund	151	7,4%	12	Fosie	142	6,4%
8	Loftahammar	151	7,4%	23	Vemdalen	142	6,4%
8	Västrum	151	8,6%	12	S:t Peters Kloster	141	6,8%
1	Utö	151	8,5%	21	Staffan	141	7,4%
14	Gullholmen	151	7,1%	12	S:t Johannes	140	7,6%
8	S:t Johannes	150	6,2%	5	Tryserum	139	6,3%
1	Björkö- Arholma	149	8,3%	14	Västra Frölunda	139	7,0%
12	Landskrona	149	6,8%	14	Johanneberg	138	7,2%
14	Annedal	148	7,0%	24	Älidhem	138	6,4%
9	Visby	148	7,4%	14	Lur	138	6,3%
14	Kville	148	7,7%	8	Västra Ed	137	6,3%
20	Transtrand	147	6,3%	8	Alböke	137	7,2%
5	Börum	147	6,5%	8	Heliga korset	137	7,4%
3	Vaksala	147	6,7%	1	Flemings- berg	137	7,5%
3	Uppsala domk.f.	147	7,0%	5	S:t Olai	137	6,9%
8	Borgholm	146	10,7%	14	Högsbo	136	7,2%
8	Kalmar domkyrkof.	146	6,9%	14	S:t Pauli	135	8,0%
20	Lima	146	6,3%	23	Tännäs	135	6,8%
8	Resmo	146	6,3%	14	Karl Johan	134	6,8%
23	Åre	146	6,5%	14	Biskops- gården	133	6,7%
14	Tjämö	145	6,8%	8	Kastlösa	133	6,6%

Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel	Läns- kod	Församling	Inkomst- nivå	Fastig- hets- skatte- andel
5	Skäggetorp	131	6,9%	8	Persnäs	123	7,4%
12	S:t Hans	130	7,5%	9	Östergarn	123	6,2%
8	Högby	130	7,7%	9	Silte	119	6,2%
14	Brämare- gården	130	6,3%	8	Källa	113	8,8%
1	Möja	127	10,6%	12	Sofielund	113	7,0%
8	Böda	127	7,2%	5	Ryd	113	7,2%
14	Käringön	126	10,1%	12	Möllevången	113	7,0%
8	Föra	125	7,0%	1	Nämdö	113	11,7%
23	Ljusnedal	124	6,3%				

Fastighetsskatteandelen är emellertid mycket hög även i andra typer av områden. Dels gäller det områden i församlingar där den disponibla hushållsinkomsten generellt sett är mycket hög, såsom exempelvis Danderyd, Saltsjöbaden, Lidingö, S:t Per (Sigtuna), Lycke, Marstrand, Limhamn och Stora Hammar församlingar. Genomsnittsinkomsten i dessa församlingar uppgår till mellan 124 och 188 procent av genomsnittet för riket. Generellt sett är det på det viset att även om variationen i fastighetsprisnivåerna sammanfaller med variationen i hushållsinkomsterna så uppvisar fastighetspriserna, och därmed även taxeringsvärdena, en betydligt större variation än inkomsterna. En förklaring till detta är givetvis att hushåll med höga inkomster i regel har byggt upp större förmögenheter än andra hushåll, vilket påverkar fastighetspriserna i områden där den genomsnittliga hushållsinkomsten är hög. Detta medför att fastighetsskatten, mätt som andel av hushållens löpande inkomster, är hög även i dessa områden. Faktum är att fastighetsskatteandelen i flera av dessa områden är högre än i en del av de områden som kan anses omfattas av det regionala problemet som beskrevs i kapitel 3.

Den andra kategorin utgörs av områden belägna i vissa församlingar i de större tätorterna där den genomsnittliga hushållsinkomsten är relativt låg. Det gäller t.ex. församlingar som Sundbyberg, Farsta, Möllevången, S:t Hans (Lund), Brämaregården, Västra Frölunda och Ålidhem. Här ligger förklaringen i att det mått på hushållsinkomsten som använts vid beräkningen av fastighetsskatteandelen motsvaras av den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten för *alla* hushåll i församlingen, inte bara de som bor i småhus. I de ovannämnda församlingarna bor de flesta hushåll i hyreslägenheter varför genomsnittsinkomsten i denna typ av församlingar framför allt speglar in-

komstförhållandena för dessa hushåll. Inkomsterna för de hushåll som bor i småhus i dessa församlingar är generellt sett betydligt högre. Därför ger det mått på fastighetsskatteandelen som redovisas här en något missvisande bild av fastighetsskattebelastningen för de hushåll som bor i småhus.

Slutsatsen av denna redogörelse är att en hög genomsnittlig fastighetsskatteandel så som den definierats här inte är en faktor som för sig är kännetecknande endast för de berörda områdena. Vi har därför gått vidare och undersökt om vi med hjälp av ytterligare någon parameter skulle kunna ringa in de aktuella områdena på ett mera precist sätt. Eftersom grunden till problemet rent definitionsmässigt är att efterfrågan på fritidshus drivit upp fastighetspriserna är det inte orimligt att tänka sig att de områden vi är ute efter kännetecknas av att fritidshusen utgör en relativt hög andel av alla småhus. Vi har därför ställt oss frågan om fritidshusens andel av det totala småhusbeståndet i respektive församling utgör en faktor som tillsammans med den ovan definierade fastighetsskatteandelen kännetecknar de aktuella områdena.

5.1.3 Andelen fritidshus i områden med hög taxeringsvärdenivå i förhållande till inkomstnivån

För att få fram uppgifter om hur stor andel av alla småhus som utgörs av fritidshus har vi låtit SCB samköra 1998 års fastighets- och folkbokföringsregister. Alla småhusfastigheter, där minst en person var mantalsskriven, klassificeras som permanentbostäder, medan övriga betraktas som fritidshus. Denna metod fungerar tillfredsställande för alla s.k. icke-delade fastigheter, dvs. 99 procent av alla småhusfastigheter. För den procent av beståndet som utgörs av delade fastigheter, huvudsakligen fastigheter med byggnader på ofri grund, stöter vi dock på problem. Denna typ av fastigheter rymmer ofta flera bostadshus som var och en utgör en egen taxeringsenhet och ägs av olika personer. Vissa enheter på denna typ av fastighet kan alltså vara permanentbostäder medan andra används som fritidshus. Folkbokföringsregistret anger dock bara på vilken fastighet en person är skriven, inte vilken taxeringsenhet. Eftersom de delade fastigheterna endast utgör en procent av alla småhusfastigheter skulle vi för de allra flesta församlingar kunna bortse från dessa fastigheter i beräkningarna av fritidshusandelen. Det finns dock församlingar där antalet småhus på delade fastigheter är relativt stort. Ett extremfall är Käringsön i Bohuslän. Av totalt 205 taxeringsenheter småhus återfinns där endast 6 på icke-delade fastigheter. Genom att kombinera uppgifter från folkbok-

föringsregistret om hur många personer som är skrivna på varje fastighet, med uppgifter från fastighetstaxeringsregistret om antalet småhusenheter på delade fastigheter i varje församling har vi uppskattat fritidshusandelens storlek för småhus på delade fastigheter. I beräkningarna utgår vi från att antalet mantalsskrivna personer per taxeringsenhet uppgår till 2,8 personer i genomsnitt, vilket motsvarar det genomsnittliga antalet mantalsskrivna personer på icke-delade fastigheter. Enligt dessa beräkningar är drygt 20 procent av alla småhus att betrakta som fritidshus i den meningen att ingen person är skriven på fastigheten/taxeringsenheten. Fritidshusandelen varierar dock kraftigt mellan församlingarna. I ett stort antal församlingar finns det i praktiken inga fritidshus medan fritidshusandelen i några fall, t.ex. Nämdö och Ornö församlingar, överstiger 90 procent.

I Tabell 5.2 återfinns ånyo de församlingar, som rymmer värdeområden där fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent, dvs. samma församlingar som i tabell 5.1. I tabell 5.2 är de dock sorterade med avseende på fritidshusandelen i församlingen i fallande ordning. Vidare har vi, för att bättre åskådliggöra materialet, uteslutit de församlingar där mindre än 40 procent av hushållen bor i småhus i denna tabell. Det är genomgående fråga om församlingar belägna i någon större tätort där vårt mått på fastighetsskatteandelen ger en missvisande bild av fastighetsskattebelastningen för de hushåll som bor i småhus, som påpekats tidigare.

Tabell 5.2 Församlingar med värdeområden där fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent sorterade efter fritidshusandel.

Inkomstnivå = genomsnittlig disponibel hushållsinkomst i församlingen i tusentals kronor.

Fastighetsskatteandel = genomsnitt för de värdeområden i församlingen där fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent. Andel fritidshus = fritidshusens andel av alla småhus i församlingen.

Länskod	Församling	Inkomstnivå	Fastighetsskatteandel	Andel fritidshus
1	Nämdö	113	11,7%	94,3%
1	Ornö	152	9,3%	93,5%
5	Östra Ed	157	7,4%	91,5%
9	Silte	119	6,2%	90,2%
1	Möja	127	10,6%	89,0%
8	Föra	125	7,0%	88,0%
1	Blidö	164	9,0%	87,5%
1	Björkö-Arholma	149	8,3%	86,9%
1	Singö	153	9,0%	86,4%
20	Transtrand	147	6,3%	86,4%
5	S:t Anna	145	6,8%	84,5%

Länskod	Församling	Inkomstnivå	Fastighetsskatteandel	Andel fritidshus
1	Utö	151	8,5%	84,3%
1	Muskö	193	7,3%	83,8%
23	Vemdalen	142	6,4%	83,3%
3	Gräsö	142	8,2%	82,9%
1	Rådmansö	172	8,8%	81,9%
23	Tännäs	135	6,8%	81,8%
1	Vätö	176	9,5%	81,7%
1	Låssa	197	7,7%	81,7%
1	Ljusterö	166	7,9%	81,5%
8	Källa	113	8,8%	80,1%
8	Loftahammar	151	7,4%	80,1%
14	Gullholmen	151	7,1%	79,6%
8	Västrum	151	8,6%	79,2%
8	Lofta	142	7,1%	78,9%
1	Torö	193	8,5%	78,8%
14	Käringön	126	10,1%	78,6%
1	Djurö	188	8,9%	78,4%
8	Böda	127	7,2%	78,3%
1	Frötuna	185	7,7%	77,4%
1	Väddö	161	8,3%	77,1%
5	Gryt	156	7,7%	77,0%
1	Länna	190	7,9%	76,9%
12	Maglehem	189	6,4%	76,5%
8	Högby	130	7,7%	76,0%
1	Roslags-Bro	165	8,1%	75,8%
14	Malmön	169	7,3%	75,6%
14	Tjämö	145	6,8%	75,5%
5	Jonsberg	156	6,7%	74,5%
23	Åre	146	6,5%	74,2%
23	Ljusnedal	124	6,3%	73,3%
8	Alböke	137	7,2%	72,6%
20	Lima	146	6,3%	71,7%
5	Börnum	147	6,5%	71,2%
1	Roslags-Kulla	231	6,5%	71,2%
8	Köping	155	6,4%	70,6%
14	Klövedal	171	7,2%	70,1%
1	Dalarö	219	8,0%	69,1%
14	Askum	153	6,8%	69,1%
12	Torekov	196	7,0%	68,6%

Länskod	Församling	Inkomstnivå	Fastighetsskatteandel	Andel fritidshus
1	Riala	175	6,4%	68,4%
14	Morlanda	159	8,6%	68,1%
1	Adelsö	185	6,5%	67,8%
8	Persnäs	123	7,4%	67,3%
3	Börstil	168	7,8%	67,3%
14	Lur	138	6,3%	66,8%
14	Skaftö	163	7,9%	66,5%
4	Västerljung	186	8,1%	66,2%
14	Fjällbacka	165	7,8%	66,1%
1	Gotröra	170	6,7%	65,9%
3	Vallby	171	6,3%	65,6%
1	Söderby-Karl	170	8,0%	63,6%
14	Mollösund	151	7,4%	62,5%
1	Ingarö	207	8,4%	62,2%
1	Ytterjärna	160	8,0%	62,0%
9	Östergarn	123	6,2%	61,9%
14	Tanum	152	7,3%	61,7%
1	Värmdö	222	8,3%	61,5%
12	Rörum	168	6,6%	60,9%
12	Västra Karup	162	7,0%	60,0%
12	Borrby	156	7,2%	59,4%
8	Kastlösa	133	6,6%	58,6%
14	Lyse	178	6,5%	57,4%
4	Västermo	157	6,5%	56,5%
14	Tossene	153	7,1%	56,2%
8	Resmo	146	6,3%	55,5%
14	Kville	148	7,7%	55,1%
12	Hov	169	6,3%	55,0%
1	Sorunda	190	7,2%	53,8%
1	Munsö	193	7,5%	53,4%
1	Vaxholm	204	7,7%	53,2%
5	Tryserum	139	6,3%	53,1%
1	S:t Per	209	6,4%	52,9%
12	Östra Nöbbelöv	171	7,1%	52,8%
1	Edebo	158	10,2%	52,1%
8	Västra Ed	137	6,3%	51,2%
1	Fasterna	176	6,4%	51,1%
14	Hunnebostrand	153	6,9%	50,8%
1	Häverö	164	8,1%	49,4%

Länskod	Församling	Inkomstnivå	Fastighetsskatteandel	Andel fritidshus
19	Rytterne	201	6,8%	46,4%
12	Gladsax	167	6,8%	45,7%
12	Östra Hoby	169	6,9%	45,7%
14	Klädesholmen	180	6,3%	45,6%
12	Vitaby	165	7,1%	44,5%
12	Åhus	198	6,2%	44,4%
12	Södra Mellby	164	6,7%	42,8%
14	Marstrand	205	6,6%	39,1%
14	Solberga	189	6,6%	39,1%
12	Båstad	184	7,1%	38,1%
1	Enhöma	224	7,7%	36,7%
14	Torsby	186	6,6%	35,8%
14	Smögen	169	7,0%	35,2%
4	Trosa-Vagnhärad	197	7,6%	34,7%
1	Färingsö	204	6,9%	34,2%
13	Tvååker	163	6,4%	34,1%
19	Västerås-Barkarö	224	6,4%	30,6%
1	Ösmo	185	9,3%	28,1%
12	Förslöv	173	6,7%	27,8%
1	Österåker-Ö:aRyd	208	7,7%	27,6%
16	Sal	154	6,4%	27,1%
8	Borgholm	146	10,7%	25,0%
4	Trosa stadsförs	203	6,3%	24,9%
12	Stora Hammar	234	6,5%	23,9%
1	Saltsjöbaden	304	6,6%	23,5%
12	Simris	172	7,8%	22,9%
1	Odensala	209	6,5%	21,7%
16	Flo	155	6,3%	19,6%
1	Boo	210	7,0%	19,4%
1	S:t Olof	240	7,9%	18,5%
1	Ekerö	241	6,7%	17,5%
1	Tyresö	196	8,0%	16,8%
8	Hossmo	201	6,3%	16,2%
1	Rimbo	168	6,2%	15,2%
10	Ronneby	155	6,4%	14,1%
1	Huddinge	203	7,1%	10,3%
1	Vallentuna	203	6,3%	7,5%
1	Danderyd	315	6,8%	6,0%
14	Näset	226	6,2%	5,8%

Länskod	Församling	Inkomstnivå	Fastighetsskatteandel	Andel fritidshus
1	Sigtuna	230	6,6%	5,8%
12	Höja	164	6,5%	4,5%
1	Sollentuna	215	6,9%	4,4%
1	Täby	245	7,7%	3,8%
8	Dörby	180	6,9%	3,1%
14	Bäckebo	163	6,5%	0,0%

Av tabellen framgår att en mycket stor del av de värdeområden, där fastighetsskattens andel av den disponibla inkomsten är hög samtidigt som inkomsterna är låga i jämförelse med riksgenomsnittet, också kännetecknas av en hög fritidshusandel, som väntat. I den övre delen av tabellen, dvs. bland de församlingar där andelen fritidshus är hög, återfinns emellertid även flera områden med relativt höga genomsnittsinkomster. Det rör sig i huvudsak om områden belägna i närheten av storstäderna som är attraktiva både som pendlingsområden och för fritidsboende. Denna typ av blandområden, där inte bara taxeringsvärdenivån är hög utan även inkomstnivån, anser vi inte omfattas av den definitionen av det regionala problemet som angavs i kapitel 3, även om fritidshusefterfrågan är hög och bidrar till att driva upp prisnivån också här. Istället är det fråga om områden som är under omvandling från landsbygdsområden till tätortsnära pendlingsområden.

Å andra sidan finns det ett antal församlingar där inkomstnivån är relativt låg samtidigt som taxeringsvärdenivån i vissa värdeområden är så hög att den genomsnittliga fastighetsskatteandelen överstiger 6,2 procent, trots att fritidshusandelen i församlingen är relativt låg. Till dessa församlingar, som återfinns i den nedre delen av tabellen, hör t.ex. Ronneby, Borgholm och Visby domkyrkoförsamling. Den höga fastighetsskatteandelen i dessa områden har troligtvis sin grund i efterfrågan på fritidshusfastigheter, även om fritidshusandelen i församlingen som helhet är relativt låg. Förklaringen ligger i att fritidshusefterfrågan i dessa församlingar endast påverkar huspriserna i vissa begränsade områden. Följaktligen överstiger inte fastighetsskatteandelen 6,2 procent i alla de värdeområden som är belägna inom dessa församlingar utan enbart i vissa (i Borgholm t.ex. endast i ett).

Det fenomen som just beskrivits har sin grund i att församlingsindelningen är en administrativ indelning där områden med hög fritidshusefterfrågan i varierande grad blandas med områden med låg sådan efterfrågan. I en geografiskt vidsträckt församling, som t.ex. Ronneby församling, kan det följaktligen finnas delar som berörs mycket starkt av efterfrågan på fritidshus, med påföljande effekter på taxeringsvärdena av det slag som beskrivits i kapitel 3. I församlingen som helhet kan dock andelen fritidshus ändå vara låg. Det finns alltså inte något

generellt giltigt samband mellan andelen fritidshus i församlingen och prisnivån.

Genom att istället utgå från fritidshusandelen i varje värdeområde skulle man kunna komma runt just detta problem. Det finns dock ytterligare ett skäl, av mer funktionell natur, till varför något generellt samband mellan andelen fritidshus och prisnivån på en ort inte kan påvisas. Det har att göra med att marknadsvärdenivån och därmed även taxeringsvärdenivån i praktiken inte är beroende av i vilken utsträckning fastigheter faktiskt ägs av fritidsboende. Det räcker att det finns en hög efterfrågan, dvs. potentiella köpare som är beredda att betala ett högt pris, för fastigheterna i området. Den dag någon i området bestämmer sig för att sälja sin fastighet på den öppna marknaden kan han eller hon förväntas erhålla en relativt hög köpeskillning. Detta återspeglas i fastigheternas taxeringsvärden eftersom marknadsvärdet, som skall ligga till grund för taxeringsvärdena i nu gällande taxeringssystem, generellt sett definieras som den mest sannolika köpeskillningen vid en försäljning av en fastighet under normala förhållanden på den allmänna fastighetsmarknaden. Även om andelen fritidsfastigheter i ett område är låg kan taxeringsvärdena vara kraftigt påverkade av en hög fritidshusefterfrågan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att även om de attraktiva fritidshusområden där fastighetsskatten medför problem för den bofasta befolkningen i stor utsträckning kännetecknas av såväl hög fastighetsskatteandel som hög andel fritidshusfastigheter, så finns betydande avvikelser från detta mönster. Det mest grundläggande problemet i detta sammanhang är att det inte finns något generellt giltigt samband mellan andelen fritidshus i församlingen och prisnivån.

5.1.4 Områden med höga taxeringsvärden utanför de större tätorterna

Av redogörelsen ovan har framgått att höga taxeringsvärdenivåer i förhållande till den lokala inkomstnivån inte bara förekommer i attraktiva fritidshusområden utanför tätorternas pendlingsområden. Som påpekades i avsnitt 5.1.2 är taxeringsvärdenivån i relation till den lokala inkomstnivån även mycket hög i vissa områden inom de större tätorterna. Eftersom direktiven för kommittén fokuserar på de problem som fastighetsskatten medför för befolkningen på orter utanför de större tätorterna, har vi även undersökt i vilken utsträckning värdeområden, som är belägna utanför de större tätorterna och som har en hög fastighetsskatteandel, utgörs av områden som omfattas av det aktuella problemet. Undersökningen har tagit sin utgångspunkt i det

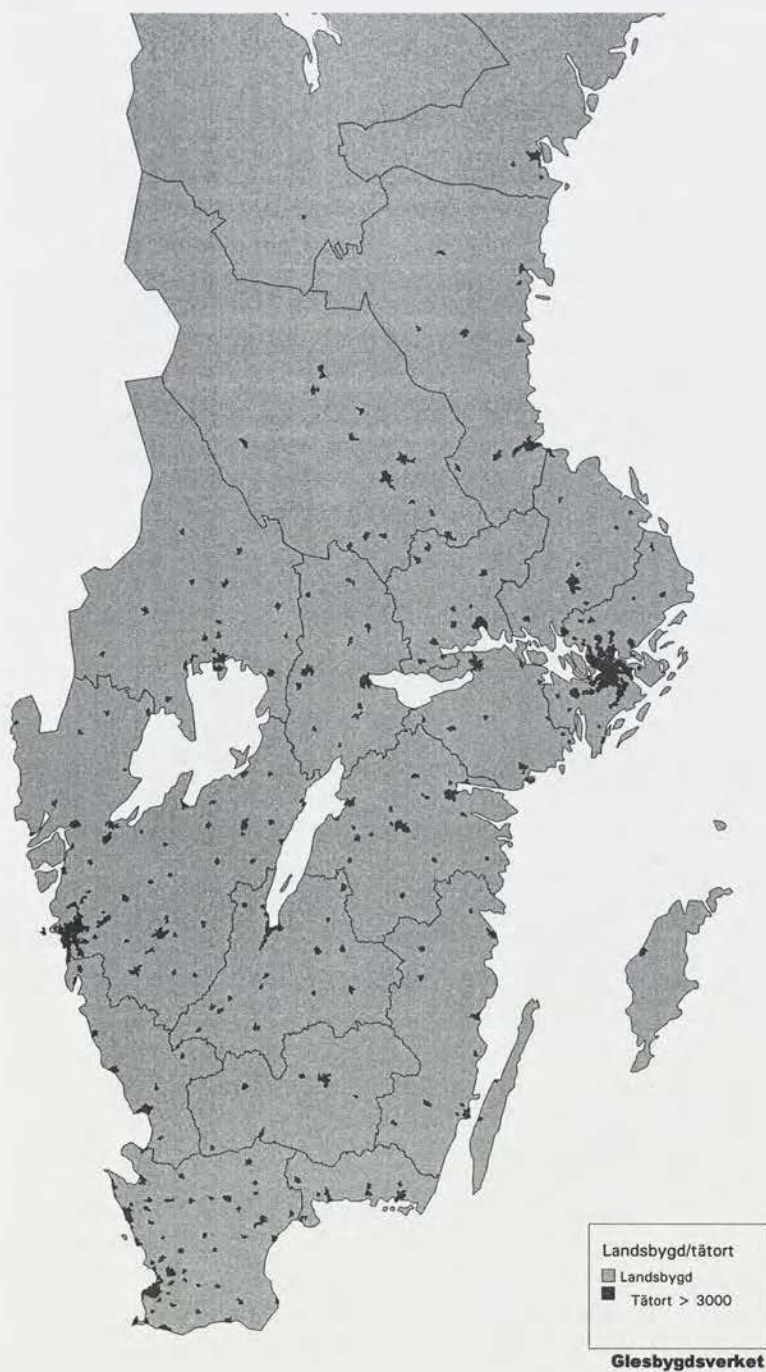
tätortsbegrepp som ligger till grund för SCBs tätortsavgränsning som genomförs vart femte år.² Enligt SCBs definition är en tätort ett tätbebyggt område med minst 200 invånare, där avståndet mellan husen normalt inte överstiger 200 meter. När det, som här, handlar om att definiera landsbygd utanför *större* tätorter är emellertid detta tätortsbegrepp alltför brett definierat. Vi har därför modifierat begreppet något och låtit landsbygd utanför större tätort inkludera både icke-tätbebyggda områden, enligt SCBs definition, och tätorter med mindre än 3000 invånare. Vid en befolkning på 3 000 invånare finns det, enligt Glesbygdsverket, en rimlig chans att bevara och utveckla differentierade servicefunktioner, såsom skola, arbetsmarknad, postkontor m.m. (se även Göran Aldskogius, *Svensk Regionalpolitik: utveckling och framtid*, Stockholm, Allmänna Förlaget, 1992, s. 96). Även i vissa europeiska sammanhang har en liknande landsbygdsdefinition använts (exempelvis i Europarådets kampanj för att utveckla landsbygden).

² För närvarande har tätortsavgränsningen ingen praktisk tillämpning i skatte- eller bidragssammanhang utan används huvudsakligen i analyser av sociala och ekonomiska frågor.

Figur 5.3 Landsbygdens utbredning utanför tätort med mer än 3 000 invånare i norra Sverige



Figur 5.4 Landsbygdens utbredning utanför tätort med mer än 3 000 invånare i södra Sverige .



Figur 5.3 och 5.4 visar landsbygdens utbredning i olika delar av landet utifrån denna definition. Dessa kartor visar å ena sidan att det finns fog för antagandet att områden som omfattas av det regionala problem som definieras i kapitel 3 endast återfinns utanför vad som här definierats som större tätorter. Å andra sidan visar kartorna att i landsbygd utanför tätorter med mer än 3000 invånare återfinns även områden som är att betrakta som pendlingsområden till de större tätorterna, dvs. områden som inte omfattas av den definition av problemet som vi utgår ifrån. I det avseendet finns det alltså en bristande överensstämmelse mellan landsbygdsområden med höga taxeringsvärden och vad som här definierats som områden som berörs av det aktuella problemet. Det kan även vara värt att notera att just vad gäller pendlingsområdena finns det flera fall där delar av området definieras som landsbygd med vår definition medan andra delar, med i stort sett likartade socio-ekonomiska förhållanden, definieras som tätortsområde. Som exempel kan nämnas Ekerö, Lidingö, Tyresö och Vaxholm i Stockholmsregionen samt Öckerö, Hönö och Annedal i Göteborgsregionen.

En fråga man då kan ställa sig är om landsbygdsområden, där fritidshusefterfrågan ger upphov till den typ av problem som är aktuella i detta sammanhang, utmärker sig på så sätt att taxeringsvärdenivån genomgående är högre i förhållande till inkomstnivån än i landsbygdsområden som inte omfattas av dessa problem, exempelvis områden som kan anses ingå i någon av de större städernas pendlingsområde. Så är dock inte fallet (se tabell 5.1).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att områden där taxeringsvärdenivån är hög i förhållande till inkomstnivån, till följd av en hög extern efterfrågan på fritidsfastigheter, enbart återfinns i landsbygd, definierat som ovan. Alla landsbygdsområden med hög fastighets-skatteandel är dock inte områden som omfattas av det regionala problem som beskrivits i kapitel 3. Till denna kategori hör även ett antal orter inom de större städernas pendlingsområden där det inte är ovanligt att en del av orten består av tätbebyggt område medan andra delar är att beteckna som landsbygd.

5.1.5 Taxeringsvärdenivån för småhus på lantbruksenhet

De undersökningsresultat som redovisats ovan avser endast fastigheter som betecknas som småhusenheter vid fastighetstaxeringen. Småhus på lantbruksenhet ingår inte. På grund av frågans förturskaraktär har vi endast haft begränsade möjligheter att närmare studera situationen för hushåll bosatta på denna typ av fastigheter. Vissa översiktliga

beräkningar beträffande taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta för denna typ av småhus kan vi dock redovisa i detta betänkande.

För att få en uppfattning om hur höga taxeringsvärdena per kvadratmeter värdeyta är för småhus på lantbruksenheter och om de skiljer sig från de värden som redovisats ovan avseende övriga småhusenheter har vi genomfört en översiktlig analys över hur dessa värden varierar i riket som helhet. Beräkningarna i detta avsnitt grundas på uppgifter ur 1997 års fastighetstaxeringsregister av samma slag som de som använts i analyserna av småhusfastigheterna. Uppgifterna avser det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta för vart och ett av de riktvärdeområden som avser småhus på lantbruksenheter.

För samtliga småhus på lantbruksenheter i riket uppgår det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta till ungefär 2 300 kronor. Jämfört med motsvarande värde för småhusenheter (3 800 kronor) är detta relativt lågt. Spridningen är dock betydligt större när det gäller småhus på lantbruksenheter. Det lägsta genomsnittsvärdet ligger lägre än för småhusenheter och uppgår till 460 kronor. Det högsta genomsnittsvärdet ligger betydligt högre än motsvarande värde för småhusenheter och uppgår till 21 700 kronor. Vidare gäller att tio procent av alla småhus på lantbruksenheter är belägna i riktvärdeområden där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 4 900 kronor.

Resultaten av dessa analyser visar att även om den genomsnittliga taxeringsvärdesnivån är lägre för småhus på lantbruksenheter än för småhusenheter, finns det småhus på lantbruksenheter som har höga taxeringsvärden per kvadratmeter värdeyta. Med andra ord bör det regionala problem som definierats i kapitel 3 även kunna förekomma bland hushåll som äger och är bosatta i småhus på lantbruksenhet.

5.2 Socioekonomiska förhållanden i områden med hög taxeringsvärdenivå och låg inkomstnivå

Syftet med detta avsnitt är att studera de socioekonomiska förhållandena i områden som berörs av det regionala problem som definieras i kapitel 3. Tanken är att detta skall ge en bild av om dessa områden skiljer sig i detta avseende från riket i övrigt. I analysen utgår vi från de församlingar som listas i tabell 5.2, dvs. församlingar där den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten understiger genomsnittet för riket (168 000 kronor), där andelen som bor i småhus överstiger 40

procent och där det finns värdeområden där den genomsnittliga fastighetsskatteandelen uppgår till mer än 6,2 procent.

De socioekonomiska förhållanden som vi har valt att studera är arbetslöshetsnivån, andel hushåll med socialbidrag, bostadsbidrag och bostadstillägg samt demografisk sammansättning. På alla punkter har det dock inte varit möjligt att få fram uppgifter på församlingsnivå. Därför har vi varit tvungna att göra vissa av beräkningarna på kommunnivå. Detta gäller uppgifterna avseende arbetslöshetsnivån och andelen socialbidragstagare.

I tabell 5.3 redovisas genomsnittssiffror avseende de socioekonomiska förhållandena i riket som helhet samt i de attraktiva fritidshusområdena som berörs av det regionala problemet. Den genomsnittliga arbetslöshetsnivån och andelen socialbidragstagare i de kommuner som innefattar någon eller några av de berörda församlingarna är högre än genomsnittet för riket som helhet. Skillnaden är dock relativt liten. Andelen hushåll som har bostadsbidrag och bostadstillägg i de berörda församlingarna är också högre än genomsnittet för riket som helhet, men skillnaderna är även här relativt små. När det gäller den demografiska fördelningen finner vi att andelen pensionärer är något högre i de församlingar som berörs av det regionala problemet som definierats i kapitel 3 än i riket i genomsnitt.

Tabell 5.3 Socioekonomiska förhållanden i riket som helhet och i attraktiva fritidshusområden utanför de större tätorternas pendlingsområden. Procent.

	Öppen arbets- löshet	Total arbets- löshet	Andel hushåll med			Demografisk sammansättning		
			social- bidrag	bostads- bidrag	bostads- tillägg	- 17 år	18 - 64 år	65- år
Hela riket	5,1	8,3	8,0	17,8	31,9	22,0	60,6	17,4
Attraktiva fritidshusområden	5,2	8,7	8,8	19,7	34,3	20,7	59,0	20,3

Anm: Total arbetslöshet definieras som andelen öppet arbetslösa personer inklusive personer i arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Källor: Demografisk sammansättning 1998 och bostadsbidragstagare 1996, Statistiska centralbyrån (SCB). Arbetslöshetstal 1998, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Socialbidragstagare 1997, Socialstyrelsen.

Sammanfattningsvis visar denna analys på vissa skillnader i de socioekonomiska förhållandena i de områden som berörs av det aktuella problemet jämfört med riket i helhet. Skillnaderna är genomgående relativt begränsade. Risker är dock stora att det faktum att analysen måste genomföras på en relativt hög aggregeringsnivå innebär att de eventuella skillnader som finns inte kan tydliggöras.

5.3 Bostadsbidragens och bostadstilläggs roll

De problem som fastighetsskatten medför för den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden av det slag som definieras i kapitel 3 har också studerats mot bakgrund av de befintliga bostadsbidragssystemen. Den första fråga vi ställt oss i detta sammanhang är om de ekonomiska förhållandena för de boende i dessa områden är jämförbara med dem som gäller för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag. Denna fråga behandlas i avsnitt 5.3.2. Vidare frågar vi oss i vilken utsträckning de befintliga bostadsbidragssystemen kan anses fylla de behov av bostadsstöd som finns i dessa områden. För att besvara den frågan har vi först undersökt i vilken utsträckning de befintliga bostadsbidragssystemen utnyttjas av dem som är berättigade till dem i de aktuella områdena. Resultaten redovisas i avsnitt 5.3.3. Därefter har vi undersökt hur stor effekt de befintliga bostadsbidragssystemen har på boendekostnaderna för ett typiskt hushåll bosatt i något av dessa områden, förutsatt att bidragen utnyttjas. Resultaten av denna undersökning redovisas i avsnitt 5.3.4.

I avsnitt 5.3.1 ges först en översiktlig beskrivning av reglerna för bostadsbidrag respektive bostadstillägg för hushåll som bor i eget småhus.

5.3.1 Regler för bostadsbidrag respektive bostadstillägg

Bostadsbidraget regleras i lagen (1993:737) om bostadsbidrag. Det är ett statligt bidrag som kan ges till barnfamiljer och ungdomar som fyllt 18 men inte 29 år. Vem som har rätt till bostadsbidrag och bidragets storlek bestäms bl.a. av hushållets inkomst, bostadskostnaden, bostadsyta och antal barn under 18 år. För att kunna få bostadsbidrag måste man vara folkbokförd i Sverige och i regel också vara folkbokförd i den bostad som bidrag söks för. Ett preliminärt bostadsbidrag beräknas utifrån uppskattad inkomst för hela kalenderåret, medan det slutliga bostadsbidraget bestäms i efterhand när inkomsttaxeringen för året är klar.

Den inkomst som används för att bestämma bostadsbidragets storlek kallas bidragsgrundande inkomst. Den bidragsgrundande inkomsten motsvaras i huvudsak av summan av inkomst av tjänst, inkomst av näringsverksamhet, inkomst av kapital samt vissa övriga inkomster (t.ex. utlandsinkomst och studiebidrag). Den bidragsgrundande inkomsten

justeras dock på bl.a. följande punkter. Inkomsten ökas med ett belopp motsvarande gjorda avdrag för ränteutgifter. För näringsidkare återläggs bl.a. avdrag för avsättning till periodiseringsfond. Dessutom räknas en viss del av hushållets förmögenhet in i den bostadsbidragsgrundande inkomsten enligt särskilda regler. Till förmögenhet räknas dock inte den fastighet man bor i och inte heller skulder med säkerhet i fastigheten.

Hushåll som bor i eget småhus får som bostadskostnad medräkna fastighetsskatt samt 70 procent av eventuell tomträttsavgäld. Dessutom får man räkna med uppvärmningskostnader och övriga driftkostnader enligt schablon. Om man har lån med säkerhet i fastigheten räknas 70 procent av ränteutgifterna exklusive eventuellt statligt räntebidrag in i bostadskostnaden. De faktiska ränteutgifterna minskas dock först med 3 procent av den skuld som räntan beräknats på. Hushåll som bor i eget småhus på lantbruksenhet får endast räkna med kostnader som hör till bostadsfastigheten.

Den bostadsbidragsgrundande bostadsytan är beroende av antalet barn i hushållet. Om hushållet bor i en bostad med en yta som överstiger största bidragsgrundande bostadsytan kommer bostadskostnaden att räknas ner enligt särskilda regler. De innebär att bidrag endast utgår för den andel av boendekostnaderna som svarar mot den bidragsgrundande bostadsytans andel av den faktiska bostadsytan. För barnfamiljer finns även garantinivåer för bostadskostnaden som innebär att hushållet alltid får räkna med bostadskostnader upp till denna nivå, dock högst boendekostnader motsvarande den faktiska boendekostnaden.

Bostadstillägget regleras i lagen (1994:308) om bostadstillägg för pensionärer. Det är ett inkomstprövat tillägg till vissa pensionsförmåner. Tillägget kan betalas ut till den som har en pensionsförmån i form av ålderspension, förtidspension/sjukbidrag, änkepension, omställningspension, särskild efterlevandepension eller hustrutillägg. Ålderspension som tas ut före 65 års ålder ger dock inte rätt till bostadstillägg.

De tre former av bostadstillägg till pensionärer som idag finns är bostadstillägg och särskilt bostadstillägg (som båda är statliga) samt ett kommunalt kompletteringsbelopp. För att kunna få bostadstillägg måste man vara folkbokförd i Sverige och i regel också vara folkbokförd i den bostad bidrag söks för. Bostadstillägget för pensionärer utgår med maximalt 90 procent av den del av bostadskostnaden per månad som överstiger 100 kronor men inte 4 000 kronor.

Bostadstilläggets storlek bestäms av bostadskostnad, årsinkomst och förmögenhet. Årsinkomsten påverkar bostadstillägget enligt särskilda regler som innebär att det maximala bostadstillägget minskas med ett inkomstavdrag. Årsinkomst inkluderar huvudsakligen arbetsinkomst

och pensioner av olika slag, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Dessutom inkluderas viss del av taxerad kapitalinkomst och förmögenhet, exklusive taxeringsvärdet för den permanenta bostaden. Kapitalinkomsten justeras dock först upp med ett belopp motsvarande avdrag för skuldräntor på den permanenta bostaden.

Bidragsgrundande bostadskostnad för pensionärshushåll som bor i småhus respektive småhus på lantbruksfastighet beräknas på samma sätt som den bostadsbidragsgrundande bostadskostnaden. Den bidragsgrundande bostadskostnaden för pensionärer begränsas dock till högst 5 200 kronor per månad.

Utöver det statliga bostadstillägget kan kommunen under åren 1995 till och med 2000 besluta att betala ut ett kompletterande belopp till bostadstillägget. Särskilt bostadstillägg kan betalas ut till den som har bostadstillägg eller kommunalt kompletterande bostadstillägg om inkomsten, efter avdrag för skälig bostadskostnad, understiger skälig levnadsnivå.³

5.3.2 Inkomstförhållanden och boendekostnader för olika typer av hushåll i småhus

Den första fråga vi ställer oss i detta sammanhang är hur stort behovet av någon form av bostadsstöd är i attraktiva fritidshusområden där taxeringsvärdenivån är hög i förhållande till den lokala inkomstnivån. För att kunna besvara denna fråga har vi studerat boendekostnader och inkomstförhållanden för hushåll bosatta i denna typ av områden. De områden som inkluderas i analysen är värdeområden där den genomsnittliga fastighetsskatteandelen (se avsnitt 5.1) uppgår till mer än 6,2 procent och som är belägna i församlingar där den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten understiger genomsnittet för riket (168 000 kronor) och där andelen hushåll som bor i småhus är minst 40 procent. (Totalt består detta urval av 189 värdeområden med ca 30 000 fastigheter belägna i 75 församlingar). Förhållandena i dessa områden jämförs dels med de förhållanden som gäller genomsnittligt sett för alla hushåll i riket och dels med de förhållanden som gäller för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag och bostadstillägg i riket som helhet.

Uppgifter om inkomst- och boendeförhållanden för riket som helhet och för de utvalda områdena är hämtade från de två datamaterial som används i avsnitt 5.1. Uppgifterna avseende hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg är hämtade från 1996 års

³ För 1999 räknas som skälig levnadsnivå 44 408 kronor per år för ogift och 36 764 kronor per år för den som är gift.

hushålls- och inkomstundersökning (HINK) som genomförs av SCB. Totalt innehåller databasen uppgifter för 13 066 slumpmässigt utvalda hushåll, varav 3 836 bor i småhus. Av dessa småhushushåll är totalt 288 berättigade till bostadsbidrag och 218 till bostadstillägg.

I tabell 5.4 nedan redovisas uppgifter avseende taxeringsvärdenivån och inkomstnivån för fyra olika kategorier: riket som helhet, de områden som här definierats som attraktiva fritidshusområden samt hushåll med bostadsbidrag respektive bostadstillägg. Med avseende på taxeringsvärdenivån redovisas tre olika mått: medianvärdet, övre kvartilvärdet och övre decilvärdet. För bostadsbidrags- respektive bostadstilläggshushållen är dessa värden definierade på sedvanligt sätt. För riket och de attraktiva fritidshusområdena har vi däremot utgått från en rangordning av värdeområdena efter storleken på det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta. De tre måtten ska då tolkas på följande vis. Hälften av alla småhusfastigheter i den aktuella kategorin är belägna i värdeområden där taxeringsvärdenivån överstiger medianvärdet. En fjärdedel av alla småhusfastigheter i den aktuella kategorin är belägna i värdeområden där taxeringsvärdenivån överstiger det övre kvartilvärdet medan en tiondel är belägna i värdeområden där taxeringsvärdenivån överstiger den övre decilgränsen. Utifrån dessa värden avseende taxeringsvärdenivån per kvadratmeter värdeyta har vi sedan beräknat ett totalt taxeringsvärde för ett typiskt småhus med 120 kvadratmeter värdeyta. (För riket som helhet uppgår den genomsnittliga värdeytan för småhus klassade som permanentbostäder till 120 kvadratmeter). De tre olika måtten på taxeringsvärdenivån som redovisas i tabell 5.4 har med andra ord erhållits genom att respektive taxeringsvärde per kvadratmeter värdeyta multiplicerats med 120.⁴ Hushållsinkomst definieras som summa förvärvsinkomst och inkomst av kapital.⁵

⁴ Det bör påpekas att dessa värden skiljer sig något från på sedvanligt sätt definierade median-, kvartil- och decilvärden avseende det totala taxeringsvärdet för alla småhus. Sådana värden för riket som helhet finns återgivna i tabell 9.6. Skälet till att vi i detta avsnitt inte använt oss av gängse fördelningsmått är att vi då skulle behöva ha tillgång till mycket mer detaljerade och omfattande uppgifter ur Fastighetstaxeringsregistret.

⁵ I detta avsnitt använder vi oss av ett annat inkomstbegrepp än tidigare, nämligen summa förvärvsinkomst och inkomst av kapital. Skälet är att disponibel inkomst, som använts i avsnitt 5.1, inte finns i HINK-materialet. För att kunna jämföra förhållandena för olika typer av hushåll bygger därför samtliga beräkningar i avsnitt 5.3 på inkomstbegreppet summa förvärvsinkomst och inkomst av kapital.

Tabell 5.4 Inkomster och taxeringsvärdenivåer för olika hushållskategorier 1996, Kronor.

	Alla hushåll i riket	Hushåll i attraktiva fritidshus- områden	Hushåll berättigade till bostads- bidrag	Hushåll berättigade till bostads- tillägg
Taxeringsvärde				
Medianvärde	384 000	660 000	401 000	348 000
Övre kvartilvärde	528 000	770 000	533 000	488 000
Övre decilvärde	660 000	1 008 000	672 000	720 000
Genomsnittlig hushållsinkomst				
Icke-pensionärshushåll	244 500	218 600	205 500	-
Pensionärshushåll	182 300	158 100	-	103 200
Hushållsinkomst motsvarande nedre kvartilgränsen				
Alla hushåll	96 300	86 300	144 900	60 400
Potentiellt bostadsstöd*	-	-	13 700	11 000

Anm: Icke-pensionärshushåll definieras som hushåll i åldern 20 till 64 år. Pensionärshushåll definieras som hushåll i åldern 65 år och uppåt.

* Siffrorna avser genomsnittligt potentiellt bostadsbidrag respektive bostadstillägg och har beräknats utifrån nu gällande regelverk.

Låt oss först jämföra förhållandena i riket som helhet med de som gäller i de utvalda områdena, dvs. första och andra kolumnen i tabellen. Oavsett vilket av de tre måtten vi utgår från är taxeringsvärdet för ett genomsnittligt småhus på 120 kvadratmeter avsevärt högre i de områden som här definierats som attraktiva fritidshusområden än i riket som helhet. Den genomsnittliga hushållsinkomsten är däremot lägre i de utvalda områdena än i riket som helhet, både för icke-pensionärshushåll och pensionärshushåll. Detsamma gäller för den nedre kvartilgränsen (definierad på sedvanligt sätt) avseende hushållsinkomsten.

Även jämfört med hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg ligger taxeringsvärdena för hushåll bosatta i de utvalda områdena betydligt högre, genomsnittligt sett. Den genomsnittliga hushållsinkomsten skiljer sig inte nämnvärt mellan hushåll som är bosatta i de utvalda områdena och hushåll som är berättigade till bostadsbidrag. Den genomsnittliga inkomsten för pensionärshushåll i de attraktiva fritidshusområdena är däremot högre än genomsnittet för hushåll som är berättigade till bostadstillägg.

För att illustrera vilka bostadsekonomiska konsekvenser dessa skillnader får har vi konstruerat ett antal typexempel som visar hur stora boendekostnaderna blir som andel av hushållsinkomsten för olika hus-

hållskategorier. Beräkningarna bygger på följande förutsättningar. Boendekostnaden utgörs av räntekostnader på eventuella lån (efter skatteavdrag), fastighetsskatt samt uppvärmningskostnader och övriga kostnader enligt schablon. Beräkningarna har gjorts för två olika hushållskategorier: icke-pensionärshushåll, som vi för enkelhets skull kallar barnfamilj, och pensionärshushåll. För dessa hushållskategorier har vi beräknat boendekostnaden för vart och ett av de tre nivåer på taxeringsvärdenivåer som redovisades i tabell 5.4. För de hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg har boendekostnaden däremot beräknats utifrån taxeringsvärdet avseende permanentbostaden.

När det gäller barnfamiljen har vi utgått från att hushållet har förvärvat sitt hus relativt nyligen. Barnfamiljen förutsätts därför ha lån på 75 procent av marknadsvärdet, med säkerhet i fastigheten. Vi har då utgått från att taxeringsvärdet motsvarar 75 procent av marknadsvärdet. Räntan har satts till 5,2 procent vilket motsvarade räntan på ett 5-årigt villalån i mars 1999. Pensionärshushållet förutsätts, till skillnad från barnfamiljen, inte ha några lån på fastigheten och därmed inga räntekostnader. Fastighetsskatten motsvarar 1,5 procent av taxeringsvärdet. Vidare inkluderas i boendekostnaden uppvärmningskostnader och övriga kostnader enligt schablon, samma för alla hushållskategorier (24 000 kronor per år). Resultatet av beräkningarna avseende hushåll i riket som helhet respektive hushåll i de attraktiva fritidshusområdena redovisas i tabell 5.5.

Tabell 5.5 Boendekostnader för olika kategorier av hushåll i småhus 1996.

	Mediantaxeringsvärde		Övre kvartiltaxeringsvärde		Övre deciltaxeringsvärde	
	Boende- kostnad (kronor per år)	Boendekostnad som andel av hushålls- inkomsten (procent)	Boende- kostnad (kronor per år)	Boendekostnad som andel av hushållsin- komsten (procent)	Boende- kostnad (kronor per år)	Boendekostnad som andel av hushållsin- komsten (procent)
GENOMSNITTLIG HUSHÅLLSINKOMST						
Barnfamilj						
Riket	43 700	18	51 100	21	57 900	24
Attraktiva fritidshus- områden	57 900	26	63 600	29	75 800	35
Pensionärshushåll						
Riket	29 700	16	31 900	18	33 900	19
Attraktiva fritidshus- områden	33 900	21	35 500	22	39 100	25
NEDRE KVARTILVÄRDE FÖR HUSHÅLLSINKOMSTEN						
Barnfamilj						
Riket	43 700	45	51 100	53	57 900	60
Attraktiva fritidshus- områden	57 900	67	63 600	74	75 800	88
Pensionärshushåll						
Riket	29 700	31	31 900	33	33 900	35
Attraktiva fritidshus- områden	33 900	39	35 500	41	39 100	45

Anm: Mediantaxeringsvärde, övre kvartiltaxeringsvärde, övre deciltaxeringsvärde samt genomsnittlig hushållsinkomst och nedre kvartilvärde för hushållsinkomsten för de olika kategorierna finns presenterade i tabell 5.4.

Till att börja med kan vi konstatera att för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg uppgår, enligt dessa beräkningar, boendekostnaden som andel av hushållsinkomsten till i genomsnitt 36 procent för barnfamiljerna och 34 procent för pensionärshushållen.

För hushåll bosatta i de attraktiva fritidshusområdena och med *inkomster motsvarande genomsnittet* för dessa områden är boendekostnaderna för våra typhushåll något lägre. (Se den övre delen av tabellen.) Beroende på vilket antagande vi gör avseende taxeringsvärdet uppgår den till mellan 26 och 35 procent av hushållsinkomsten för barnfamiljen och till mellan 21 och 25 procent för pensionärshushållet. Jämfört med motsvarande fall i riket i övrigt är dock boendekostnadsandelen för hushåll bosatta i de attraktiva fritidshusområdena högre. För riket som helhet uppgår boendekostnaderna till mellan 18

och 24 procent av hushållsinkomsten för barnfamiljen och för pensionärshushållet till mellan 16 och 19 procent.

I den nedre delen av tabellen utgår vi istället från att *hushållsinkomsten* motsvarar den *nedre kvartilgränsen* för respektive hushållskategori. Med dessa förutsättningar uppgår boendekostnaden som andel av hushållsinkomsten till mellan 45 och 60 procent för barnfamiljen och mellan 31 och 35 procent för pensionärshushållet i riket som helhet. I de attraktiva fritidshusområdena uppgår den till mellan 67 och 88 procent för barnfamiljen och mellan 39 och 45 procent för pensionärshushållet.

Boendekostnaden som andel av hushållsinkomsten är med andra ord avsevärt högre när vi utgår från de förhållanden som gäller i de utvalda områdena än om vi utgår från de förhållanden som gäller i riket som helhet. Den är också betydligt högre än genomsnittet för de hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg. Detta gäller i särskilt hög grad för barnfamiljerna beroende på att vi utgått från att dessa hushåll har lån på en stor del av fastighetens marknadsvärde.

Slutsatsen av denna undersökning är därför att många hushåll som bor i de områden som berörs av det regionala problemet har betydligt högre boendekostnader i förhållande till inkomsten än de som gäller i genomsnitt för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag. Följaktligen finns det ett behov av någon form av boendesubventioner till många hushåll i dessa områden.

5.3.3 Utnyttjandegrad av bostadsbidrag och bostadstillägg

När vi nu konstaterat att det finns ett behov av bostadsstöd till många hushåll i de berörda områdena är frågan om detta behov tillfredsställs av de befintliga bostadsbidragssystemen. För att kunna besvara denna fråga har vi undersökt i vilken utsträckning bostadsbidragen och bostadstilläggen utnyttjas av de hushåll som är berättigade till dem i de områden som omfattas av det regionala problemet som definierats i kapitel 3. Därför har vi beräknat utnyttjandegraden för olika grupper av hushåll. Utnyttjandegraden definieras som antalet hushåll som faktiskt utnyttjar bostadsbidrag respektive bostadstillägg uttryckt som andel av alla hushåll som är berättigade till bostadsbidrag respektive bostadstillägg. Vi koncentrerar oss här på utnyttjandegraden för hushåll som bor i eget småhus. Beräkningarna bygger på data från SCBs hushålls- och inkomstundersökning som beskrivs i föregående avsnitt.

För hela riket uppgår den beräknade genomsnittliga utnyttjandegraden av bostadsbidrag till ca 67 procent. För bostadstillägg ligger den

genomsnittliga utnyttjandegraden på ca 61 procent. För att kunna jämföra utnyttjandegraden för den bofasta befolkningen i attraktiva fritids-
husområden utanför de större tätorternas pendlingsområden med utnyttjandegraden i övriga landet måste vi kunna särskilja de hushåll som bor i dessa områden från övriga hushåll i databasen. Detta har emellertid inte varit möjligt på grund av för få antal observationer. I stället har vi studerat två olika uppdelningar av materialet i syfte att undersöka utnyttjandegraden i två delgrupper som i väsentliga avseenden kan anses motsvara de grupper vi är intresserade av.

I den första uppdelningen jämför vi utnyttjandegraden för landsbygdshushåll med den som gäller för hushåll bosatta i tätort med mer än 5 000 invånare. Beräkningarna visar att för hushåll som bor i landsbygd är den genomsnittliga utnyttjandegraden av bostadsbidrag ca 69 procent. För tätortshushållen uppgår utnyttjandegraden till 67 procent. Ser vi till pensionärshushållen är utnyttjandegraden för landsbygdshushållen ca 64 procent medan den för pensionärshushåll i tätort beräknats till 60 procent. Skillnaden i utnyttjandegrad mellan tätorts- och landsbygdshushåll är alltså marginell.

I den andra uppdelningen jämför vi utnyttjandegraden mellan hushåll med olika fastighetsskatteandel. Närmare bestämt har vi beräknat utnyttjandegraden separat för hushåll, för vilka fastighetsskatten som andel av hushållsinkomsten (definierad som summa förvärvsinkomst och inkomst av kapital) är mycket hög. Ser vi till alla hushåll bosatta i småhus finner vi att endast för 25 procent överstiger fastighetsskatten 3 procent av hushållsinkomsten.⁶

Dessa beräkningar visar att utnyttjandegraden avseende bostadsbidragen är densamma för hushåll med hög som med låg fastighetsskatteandel. För båda grupperna uppgår den till 67 procent. När det gäller bostadstilläggen däremot är utnyttjandegraden högre bland hushåll med hög fastighetsskatteandel än för de som har en låg sådan andel. I den förstnämnda gruppen uppgår den, enligt våra beräkningar, till 65 procent, medan den i den andra gruppen uppgår till 46 procent.

Innan vi drar några generella slutsatser är det viktigt att påpeka att beräkningarna bygger på ett relativt begränsat datamaterial. Den skillnad i utnyttjandegrad som uppmäts mellan hushåll utanför tätorter med mer än 5 000 invånare och landsbygdshushåll kan därför inte anses

⁶ Det bör påpekas att hushållsinkomsten här motsvaras av summa förvärvsinkomst och inkomst av kapital. När vi tidigare i detta kapitel definierade begreppet fastighetsskatteandel utgick vi från hushållets disponibla inkomst, vilken som regel är betydligt lägre än den inkomstbegrepp som används här.

vara statistiskt säkerställd. När det gäller bostadstilläggen är dock den beräknade skillnaden i utnyttjandegrad mellan hushåll vars fastighetsskatt under, respektive överstiger 3 procent av hushållsinkomsten tillräckligt stor för att vi ska kunna dra slutsatsen att utnyttjandegraden är högre bland hushåll för vilka fastighetsskatten överstiger 3 procent av hushållsinkomsten.

Den slutsats man kan dra av dessa analyser är att hushåll bosatta i attraktiva fritidshusområden inte tycks utnyttja bostadsbidragssystemen i mindre grad än hushåll bosatta i andra delar av landet. Detta tyder på att bostadsbidragssystemen inte ger ett sämre stöd för de hushåll vi studerar här, på grund av att de skulle vara mindre benägna att utnyttja denna stödform, än vad som gäller för andra hushåll.

5.3.4 Potentiellt bostadsbidrag respektive bostadstillägg för hushåll i vissa attraktiva fritidshusområden

Vi ska nu försöka besvara frågan om de befintliga bostadsbidragssystemen är utformade så att de kan anses ge en tillräcklig lindring för de berörda hushållen. Analysen bygger på de typexempel som presenterades i avsnitt 5.3.2.

I samtliga exempel i tabell 5.6 förutsätts hushållet vara bosatt i eget småhus på 120 kvadratmeter. Alla beräkningar bygger på idag gällande regelverk för bostadsbidrag respektive bostadstillägg. För makar/sambor med barn gäller, enligt reglerna för bostadsbidrag, individuella inkomstgränser. Vi har utgått från att ena makens inkomst motsvarar 70 procent av hushållets totala inkomst. Vidare har vi utgått från att barnfamiljen har två barn.

Tabell 5.6 Potentiellt bostadsbidrag respektive bostadstillägg för olika kategorier av hushåll bosatta i småhus.

	Boende- kostnad före bidrag (kr/år)	Boendekostnad som andel av hushållsinkomsten (procent)		Potentiellt bostadsbidrag resp bostadstillägg (kr/år)		Boendekostnad som andel av hushållsin- komsten efter BB resp BT (procent)	
		Genomsnittlig hushålls- inkomst	Nedre kvartil- inkomst	Genomsnittlig hushålls- inkomst	Nedre kvartil- inkomst	Genomsnittlig hushålls- inkomst	Nedre kvartil- inkomst
Barnfamilj							
– Median- taxeringsvärde	57 900	26	67	0	9 200	26	56
– Övre kvartil- taxeringsvärde	63 600	29	74	0	11 200	29	61
– Övre decil- taxeringsvärde	75 800	35	88	0	14 300	35	71
Pensionärshushåll							
– Median- taxeringsvärde	33 900	21	39	0	0	21	39
– Övre kvartil- taxeringsvärde	35 500	23	41	0	0	23	41
– Övre decil- taxeringsvärde	39 100	25	45	0	0	25	45
Ensamstående pensionär							
– Median- taxeringsvärde	33 900	43	78	0	12 200	43	50
– Övre kvartil- taxeringsvärde	35 500	45	83	0	13 700	45	50
– Övre decil- taxeringsvärde	39 100	49	91	4 400*	16 900	44	51

Anm: BB och BT står för bostadsbidrag respektive bostadstillägg. Mediantaxeringsvärdet uppgår till 660 000 kronor, övre kvartiltaxeringsvärdet uppgår till 770 000 kronor och övre deciltaxeringsvärdet till 1 008 000 kronor.

* 3 100kr/år av detta belopp utgörs av särskilt bostadstillägg. Hushållsinkomsten för ensamstående pensionär utgörs av hälften av den genomsnittliga respektive nedre kvartilinkomsten för pensionärshushållet.

De exempel som presenteras i detta avsnitt är tänkta att ge en bild av hur regelverket för bostadsbidrag och bostadstillägg fungerar för hushåll som är bosatta i något av de områden som berörs av det regionala problem som definieras i kapitel 3. Beräkningarna visar att ett hushåll med två barn, som bor i något av de attraktiva fritidshusområdena och vars inkomst motsvarar genomsnittet för dessa områden, inte är berättigat till bostadsbidrag ens om taxeringsvärdet uppgår till det övre decilvärdet. Boendekostnaden som andel av hushållsinkomsten för

denna grupp överstiger dock inte de 36 procent som gäller för ett genomsnittligt bostadsbidragshushåll (se tabell 5.5).

Genom att göra en känslighetsanalys, där de faktorer som påverkar bostadsbidragets storlek varieras, kan vi se när bostadsbidraget träder in. Om taxeringsvärdet skulle öka markant, till över en och en halv miljon kronor, så skulle även tvåbarnsfamiljen med genomsnittlig hushållsinkomst vara berättigad till bostadsbidrag (förutsatt att inga andra villkor ändras). Detta gäller också om räntan stiger markant. En tvåbarnsfamilj med genomsnittlig hushållsinkomst som bor i ett hus vars taxeringsvärde motsvarar mediantaxeringsvärdet skulle vid en ränta på över 10 procent vara berättigad till bostadsbidrag. Om de istället bor i ett hus vars taxeringsvärde motsvarar övre kvartil- eller deciltaxeringsvärdet är motsvarande siffra, 9 respektive 7 procent. Ett hushåll som är bosatt i ett attraktivt fritidshusområde av det slag som definieras i kapitel 3 och har en betydligt lägre inkomst, säg motsvarande den nedre kvartilinkomsten, skulle också vara berättigad till bostadsbidrag (se tabell 5.6).

Ett hushåll bestående av två pensionärer som bor i något av de attraktiva fritidshusområdena och vars inkomst motsvarar genomsnittet för pensionärshushåll i dessa områden, är inte berättigad till bostadstillägg. Detta gäller även om vi utgår från att taxeringsvärdet för det hus de bor i uppgår till strax över en miljon kronor. Inte heller en ensamstående pensionär är berättigad till bostadstillägg så länge inkomsten motsvarar genomsnittet och taxeringsvärdet för det hus han eller hon bor i understiger den övre kvartilgränsen. När taxeringsvärdet uppgår till över en miljon kronor däremot eller om inkomsten är betydligt lägre än genomsnittet kommer dock bostadstillägg att utgå.

Av tabell 5.6 kan vi dra slutsatsen att hushåll som är berättigade till och utnyttjar bostadsbidrag respektive bostadstillägg i många fall fortfarande kommer att ha en mycket hög boendekostnad i förhållande till hushållsinkomsten. Boendekostnaden för dessa grupper av hushåll utgör hälften eller mer av hushållets inkomst, vilket är betydligt över den nivå som gäller för bostadsbidragshushåll i genomsnitt. Det bör påpekas att de hushåll vi talar om här har inkomster som ligger betydligt under genomsnittet för alla bostadsbidragsberättigade hushåll. Säkerligen finns det även hushåll i andra delar av landet med motsvarande inkomstförhållanden som trots att de är berättigade till och utnyttjar bostadsbidragen har boendekostnader som är lika betungande som de hushåll vi studerat här. Det motsäger dock inte det faktum att boendekostnaderna för många hushåll i attraktiva fritidshusområden av det slag som definieras i kapitel 3 är mycket betungande och att bostadsbidragen många gånger är otillräckliga. Frågan är då om det

finns delar av bostadsbidragssystemen som gör att bidragen inte ger tillräcklig effekt för dessa hushåll.

Som tidigare nämnts bestäms bostadsbidragets storlek i huvudsak av hushållets boendekostnad, hushållsinkomst, boyta samt antal barn under 18 år. Hushållsinkomsten för familjer med två barn får maximalt uppgå till 295 000 kronor per år för att hushållet skall komma ifråga för bostadsbidrag. Den genomsnittliga hushållsinkomsten för barnfamiljer som är bosatta i attraktiva fritidshusområden ligger dock under denna nivå (se tabell 5.4). Inkomstgränsen bör alltså inte utgöra något hinder i detta sammanhang.

Vad gäller den bidragsgrundande boendekostnaden däremot, skiljer den sig, såsom den definieras i regelverket, från hushållets faktiska boendekostnad. Bostadsbidrag utgår inte alltid för hela bostadsytan utan begränsas med hänsyn tagen till antalet barn i hushållet. Vidare reduceras boendekostnaden genom att räntekostnaden minskas med 3 procent av den skuld som räntan beräknats på. Detta innebär att den bidragsgrundande boendekostnaden understiger den faktiska boendekostnaden (som är den som redovisas i tabell 5.5). Dessutom medges bostadsbidrag endast för den del av den bidragsgrundande boendekostnad som understiger ett visst belopp. För ett hushåll med två barn uppgår detta belopp till 5 900 kronor per månad. För boendekostnader därutöver utgår inget bostadsbidrag. Med andra ord är reglerna för bostadsbidrag konstruerade så att hushållet endast får räkna boendekostnaden upp till en viss nivå som bidragsgrundande. Bostadsbidragssystemet tar alltså inte i första hand sikte på hushåll som har osedvanligt höga boendekostnader i förhållande till inkomsten, vilket karaktäriserar många hushåll som bor i de områden som berörs av det regionala problem som definieras i kapitel 3.

I bostadstillägssystemet är det i regel den faktiska boendekostnaden som bestämmer bostadstilläggets storlek. Liksom bostadsbidragen är dock bostadstilläggen begränsade så att inget bidrag utgår för boendekostnader som överstiger ett visst belopp, nämligen 4 000 kronor per månad. Enligt de typexempel som vi har satt upp motsvarar det boendekostnaden för ett hus med ett taxeringsvärde på 1,6 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att många hushåll som bor i attraktiva fritidshusområden av det slag som är aktuella här har mycket höga boendekostnader i förhållande till hushållsinkomsten. Även om bostadsbidrag och bostadstillägg ger en viss lindring tyder våra analyser på att boendekostnaden som andel av hushållsinkomsten fortfarande är mycket hög för många hushåll.

6 Hur kan en regional avgränsning utformas?

Kommitténs bedömning: Givet att en reglering skall utformas så att den endast omfattar skattskyldiga som är bosatta i områden med vissa egenskaper, bör detta uppnås genom att skattelindringen görs avhängig vissa i lag exakt specificerade kvalifikationskriterier avseende förhållandena i området. Mot bakgrund av vår definition av problemet bör kriterierna avse inkomstförhållandena samt taxeringsvärdenivån i området.

Det problem som behandlas i detta delbetänkande kan i vissa avseenden betraktas som ett regionalt problem. Huruvida detta problem också bör ges en lösning med regional inriktning är dock en öppen fråga. Svaret på denna fråga kommer i huvudsak vara resultatet av två olika typer av överväganden. Den ena gäller möjligheterna att på ett godtagbart sätt avgränsa de aktuella områdena med tillräcklig precision. Den andra rör möjligheterna att utforma en landsomfattande lösning, som även ger hushåll i de områdena som berörs av det regionala problemet en väsentlig lindring. I detta kapitel ska vi behandla den första av dessa två frågeställningar. Frågan vi ställer oss i detta kapitel är vilken metod som bör användas för att avgränsa de områden i vilka skattskyldiga medges en lindring i fastighetsbeskattningen, *givet* att man vill införa en särreglering som endast får sin tillämpning i vissa områden. Mot bakgrund av vad som framkommit i kapitel 4 och 5 ska för- och nackdelar med olika geografiska avgränsningsmetoder diskuteras.

I avsnitt 6.1 redovisas först de grundläggande principiella krav som enligt kommittén bör ställas på varje avgränsning. Därefter diskuterar vi i avsnitt 6.2 huruvida någon av de avgränsningsmetoder, som används i andra regionalpolitiska sammanhang, skulle kunna användas för våra syften. Kommitténs slutsats är att ingen av de vedertagna metoderna lämpar sig för det ändamål som är aktuellt här. Återstoden av kapitlet ägnas därför åt frågan om hur en avgränsning, som skulle kunna ligga till grund för en nedsättning av fastighetsskatten, kan utformas. Vi diskuterar två principiellt olika tillvägagångssätt. Det ena, som skulle kunna administreras av skatteförvaltningen, utgår från vissa objektiva kriterier som specificeras exakt i lag. Det kan t.ex. röra sig

om att den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i ett givet område måste överstiga ett visst gränsvärde och/eller andelen fritidshus överstiga en viss nivå för att hushåll bosatta i området ska kunna komma ifråga för en särreglering. Metoder av detta slag behandlas i avsnitt 6.3. Den andra metoden, som behandlas i avsnitt 6.4, innebär att man överlåter åt en regional myndighet att utifrån en i lag bestämd definition av problemet bedöma i vilka områden inom regionen som problemet förekommer.

6.1 Principiella utgångspunkter för en regional avgränsning

En första utgångspunkt när det gäller att utarbeta en metod för att avgränsa de områden som skall omfattas av en särreglering är att den bör bygga på vissa objektiva kriterier. Med hänvisning till de s.k. generalitetskraven bör man, som framgått tidigare, undvika att avgränsa områden genom namns nämnande. Förutom generalitetskravet finns det ytterligare några krav som, enligt kommitténs mening bör ställas på den metod som används för att avgränsa de områden som skall omfattas av en särreglering.

Ett sådant krav är att det bör finnas ett tydligt samband mellan de kriterier som används och de förhållanden som motiverar särregleringen. Avgränsningen, och därmed även särbehandlingen, måste, för att vara konstitutionellt acceptabel, grundas på sakliga skäl, såsom framhållits i kapitel 4. Det är också väsentligt att kopplingen mellan de kriterier som används och den sakliga motiveringen till särregleringen är tydlig för en bredare allmänhet. Detta kan uppnås genom att man i valet av urvalskriterier utgår från vissa förhållanden som, med hänvisning till problembeskrivningen, bör känneteckna de aktuella områdena. Som slagits fast i kapitel 3 rör det sig här om områden där den bofasta befolkningens inkomstmöjligheter är relativt begränsade, jämfört med riket i övrigt, samtidigt som efterfrågan på fritidshus från personer med avsevärt bättre inkomstförhållanden resulterat i fastighetspriser och taxeringsvärden som är osedvanligt höga i förhållande till den lokala inkomstnivån.

För att säkerställa att skattelindringen tillfaller just de hushållskategorier som ansetts vara i behov av en lindring måste den avgränsningsmetod som används ha god precision. De kriterier som används måste därför vara sådana att de möjliggör en avgränsning av just de områden, som svarar mot definitionen av problemet. Bristande precision i avgränsningen skulle resultera i att hushåll bosatta i

likartade områden under likartade ekonomiska omständigheter behandlas olika.

Från de skattskyldigas perspektiv bör man även ställa vissa krav på förutsebarhet vad gäller skatteuttaget. Därför bör den metod som används för att avgöra vilka områden som skall omfattas av en särreglering vara utformad så att den resulterar i en avgränsning som är så stabil som möjligt över tiden.

Ytterligare ett krav som bör ställas på den metod som används för att avgränsa de aktuella områdena är att den är väl definierad och lätt att administrera. Det innebär att den bör bygga på uppgifter som utan alltför stor kostnad kan hanteras av skatteförvaltningen.

6.2 Kan befintliga avgränsningsmodeller användas för vårt ändamål?

Inför arbetet att försöka finna en avgränsningsmodell som svarar mot de villkor som vi uppställt i avsnitt 6.1 finns det anledning att studera några vedertagna och i regionalpolitiska sammanhang ofta använda metoder för att avgränsa landsbygd, glesbygd och skärgård. Syftet är att klargöra om någon av dessa metoder kan användas för en avgränsning av de områden som bör omfattas av en undantagsregel i fastighetsbeskattningen. Den centrala frågan är om de, med acceptabel precision och på ett relevant sätt, avgränsar de områden som omfattas av vår problembeskrivning. Gemensamt för de metoder vi studerat är att de syftar till att definiera vad som är att betrakta som glesbygd, landsbygd och skärgård. Därför bör de i viss utsträckning kunna omfatta de områden som kan vara av intresse. De olika metoderna har emellertid utformats utifrån andra syften än de som är aktuella i detta sammanhang. De områden som definieras med dessa metoder behöver därför inte sammanfalla med de områden som omfattas av de problem som definierats i kapitel 3.

Statistiska Centralbyråns (SCB) definitioner av glesbygd, landsbygd och tätort

En indirekt metod för att avgränsa landsbygd och glesbygd utgår från en definition av vad som ska räknas som tätort. Enligt SCBs definition har en tätort mer än 200 invånare och mindre än 200 meter mellan husen. Det som finns utanför tätortsavgränsningen är gles- och landsbygd med en befolkning på 1,4 miljoner invånare, dvs. ca 17 procent av befolkningen. Syftet med avgränsningen är att dela in riket i stad och

land som inte bygger på administrativa gränser. Indelningen kan användas bl.a. för samhällsplanering. Utifrån dessa begrepp definierar SCB en glesbygdskommun som en ytmässigt stor kommun med tätortsgrad mindre än 70 procent och med mindre än 5 invånare per kvadratkilometer. Landsbygdskommun är en kommun med mindre än 60 procents tätortsgrad och med stor jord- och skogsbrukssektor.

Europarådets definition

Enligt Europarådets definition sätts gränsen för tätort till 3 000 invånare. Om gles- och landsbygd börjar utanför tätortsgränsen skulle det innebära att ca 30 procent av Sveriges befolkning bor i sådana områden. (Se figur 5.3 och 5.4).

Glesbygdsverkets definitioner av glesbygd, landsbygd och tätort – avgränsningar baserade på tillgänglighet

Glesbygdsverket har utformat en modell för att beräkna tillgänglighet utifrån restid. Modellen används bl.a. för att dela in landsbygden i olika kategorier oberoende av administrativa indelningar. Tätortsnära landsbygd utgörs av områden med 5-45 minuters körtid till tätort med mer än 3 000 invånare. Här bor ca 23 procent av Sveriges befolkning. Landsbygd omfattar tätorter med 1 000 – 3 000 invånare utanför tätortsnära landsbygd, samt ett omland, inom 30 minuters restidsavstånd, kring dessa tätorter. En procent av befolkningen bor här. Resterande område definieras som glesbygd och har 1 procent av befolkningen. Tätorter är alla orter med mer än 3 000 invånare samt ett omland inom 5 minuters körtid till tätortsgränsen (75 procent av befolkningen). Syftet med indelningen är i första hand att särskilja olika bygder för att synliggöra deras olika förutsättningar.

Svenska kommunförbundets definition

Svenska kommunförbundet delar in rikets kommuner i bl.a. landsbygds- och glesbygdskommuner. Syftet med indelningen är bl.a. att möjliggöra jämförelser mellan olika typer av kommuner. Enligt förbundets definition har en glesbygdskommun färre än 20 000 invånare och har mindre än fem invånare per kvadratkilometer. Denna indelning innebär att glesbygden har ca 228 000 invånare. För en landsbygdskommun gäller att den har mer än 30 procent av befolkningen boende utanför tätorter och har en hög andel sysselsatta inom jord- och skogsbruk. Med denna definition har Sverige 30 landsbygdskommuner med ca 382 000 invånare. Totalt finns alltså 610 000 invånare i gles-

och landsbygd enligt dessa definitioner, vilket motsvarar 7 procent av Sveriges befolkning.

Landsbygdssstödet – länsstyrelsernas definitioner

Utifrån förordningen om landsbygdssstöd (1994:577) har länsstyrelserna i respektive län utarbetat en avgränsning för områden, som är berättigade till landsbygdssstöd. Med glesbygdsområden avses stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Med landsbygd avses områden med liknande förhållanden, men där det är kortare avstånd till större orter och service.

Denna avgränsning av lands- och glesbygdsområden baserar sig på länsindelningen, men metoderna för avgränsning varierar mellan länen. Enligt dessa definitioner har glesbygden ca 818 000 invånare och landsbygden ca 1 708 000, sammantaget lite mindre än en tredjedel av landets befolkning. Syftet med indelningen är i första hand att avgränsa områden där företag är berättigade till landsbygdssstöd. I avsnitt 6.4 ges en utförligare beskrivning av definitionen och den praktiska tillämpningen.

Målområden för EUs strukturfonder: mål 6 och 5b

I den allmänna debatten har den frågeställning som vi behandlar ofta karaktäriserats som ett skärgårdsproblem. Eftersom problemställningen ofta fokuserats uteslutande på förhållandena i rikets skärgårdar är det naturligt att olika skärgårdsdefinitioner aktualiserats när önskemål om skattelättnader framförts. Den definition på skärgård som gäller för EUs strukturfondsprogram Mål 5b-skärgård har ibland nämnts som en lämplig definition. Vi har tidigare, i kapitel 3, klargjort att vårt utredningsuppdrag omfattar attraktiva fritidshusområden i vid bemärkelse. Mot bakgrund av den starka koppling till skärgårdar som vår frågeställning har fått i debatten, har vi ändå valt att relativt utförligt gå in på frågan om denna definition kan ligga till grund för en särreglering av fastighetsbeskattningen.

Inom ramen för den Europeiska gemenskapens stödsystem för regional utveckling görs vissa avgränsningar av olika typer av gles- och landsbygd. Syftet är att avgränsa områden som är berättigade till stöd ur EUs olika strukturfonder. Det s.k. Mål 6-området utgörs av glesbygd definierad bl. a. utifrån kriterierna långa avstånd och gles befolkning. Avgränsningen följer i stort kommungränser och omfattar i huvudsak Norrlands inland, ett område med ca 434 000 invånare. Mål 5b-området utgörs av landsbygd som kännetecknas av gles bebyggelse, hög andel

sysselsätta inom jordbruk med låg avkastning samt låg BNP per capita. Även i detta fall görs avgränsningen i allt väsentligt utifrån kommungränser. Mål 5b-området i Sverige har ca 740 000 invånare. Mål 5b-området är i sin tur indelat i flera delområden som omfattas av olika regionalpolitiska stödprogram. Ett sådant är Mål 5b-Skärgården.

I och med Sveriges medlemskap i EU fick Glesbygdsverket i uppdrag att ta fram ett förslag till geografisk avgränsning för ett program för skärgård inom EUs Mål 5b-program. Förslaget omfattade öar utan fast landförbindelse och områden på fastlandet. Under 1995 beslutade regeringen att endast öar utan fast landförbindelse med bofast befolkning skulle ingå i 5b programmet. Mål 5b-Skärgården omfattar idag ca 300 svenska öar. Dessa öar är belägna utmed större delen av den svenska kusten samt i de fyra största insjöarna i södra Sverige – Hjälmaren, Mälaren, Vänern och Vättern. Det övergripande målet är att skapa sysselsättning på landsbygden framförallt genom att utveckla småföretagen. Skärgården omfattas av programmet främst på grund av de nackdelar som det perifera läget anses medföra både för näringslivet och för befolkningen. Syftet med programmet är att medverka till en levande skärgård med en långsiktigt uthållig överlevnadsmöjlighet.

Enligt kommitténs mening skulle en avgränsning baserad på den definition som gäller för 5b-området inte uppfylla de grundläggande principiella krav som redovisats tidigare. Den främsta bristen består i att det kriterium som definierar 5b-området – ö utan fast landförbindelse och med bofast befolkning – är svagt relaterat till de förhållanden som motiverar en särreglering. Som analysen i kapitel 5 visat finns det många områden som inte uppfyller detta kriterium men där förhållandena är sådana att de bör omfattas av en särreglering. Det gäller t.ex. flera områden längs östgötakustens fastland och öar med fast landförbindelse i Bohuslän. I många fall finns det tvärtom skäl som talar för att prisbildningen – och därmed även taxeringsvärdenivån – påverkas av fritidshusefterfrågan i än högre grad i områden med broförbindelse. Sådana områden har ju fördelen av högre tillgänglighet för både pendlare och fritidsboende. Samtidigt gäller att flera av de öar som omfattas av definitionen inte är av sådan karaktär att de bör omfattas av en särreglering eftersom de kan anses utgöra pendlingsområden, t.ex. merparten av öarna inom storstadsregionerna såsom öarna i Vaxholms och Öckerö kommun. Vi kan därför konstatera att definitionen av flera skäl inte ens ur ett renodlat skärgårdsperspektiv är lämplig för vårt syfte. Dessutom är det regionala problem som vi har att finna en lösning på, definierat som ett problem för fastboende i attraktiva fritidshusområden i mer generell mening. Det är inte inskränkt till att avse endast skärgård. Som analysen i kapitel 5 visat är förhållandena likartade i vissa områden i den svenska fjällvärlden.

Därför kan de kriterier som avgränsar 5b-området inte användas för de syften som en särreglering är avsedd att tillgodose.

Överväganden

Inte någon av de avgränsningsmodeller som hittills beskrivits avgränsar på ett relevant och precist sätt områden som omfattas av det regionala problem som beskrivits i kapitel 3. Om vi skulle göra experimentet att översätta definitionerna till en kartbild omfattas i samtliga fall även områden som, utifrån våra undersökningsresultat i avsnitt 5.1, inte bör komma ifråga för en särreglering. Men även den motsatta situationen uppstår i flertalet fall, dvs. att områden som uppvisar förhållanden som kan anses svara mot vår problembeskrivning, inte kommer att omfattas. Inte någon av dessa definitioner kan därför ligga till grund för en geografisk avgränsning av områden som bör komma ifråga för en särreglering i fastighetsbeskattningen.

6.3 Avgränsningar baserade på vissa exakt specificerade kriterier

I avsnitt 6.1 fastslogs att en avgränsning, som ska ligga till grund för en lindring i beskattningen av de permanentboendes fastigheter i vissa attraktiva fritidshusområden, bör grundas på förhållanden som kännetecknar just dessa områden. Som framhållits i kapitel 3 rör det sig om områden där den allmänna taxeringsvärdenivån drivits upp i förhållande till den bofasta befolkningens inkomster till följd av att en stor del av de hus som omsätts på marknaden köps av kapitalstarka personer, som inte bosätter sig på orten utan använder fastigheterna som fritidshus. De områden som vi är ute efter kännetecknas därför av att taxeringsvärdenivån är mycket hög jämfört med genomsnittet för riket, i synnerhet om den ställs i relation till inkomstnivån hos den bofasta befolkningen. Vidare bör andelen fritidshus i området, eller åtminstone efterfrågan på fritidshus, vara hög. Slutligen rör det sig enbart om områden med utpräglad landsbygds/glesbygdskaraktär utanför de större tätorternas pendlingsområden. Eftersom de inte är belägna i anslutning till någon större kommun eller nära ett storstadsområde, som kan ge positiva effekter på befolkningstillväxt, försörjningsmöjligheter och serviceutbud är de beroende av en viss självförsörjningsgrad vad gäller arbetstillfällen och service. De traditionella landsbygdsnäringsarna, som tidigare svarat för större delen av sysselsättningen, har

dock minskat kraftigt i betydelse samtidigt som de alternativa inkomst- och försörjningsmöjligheterna är begränsade.

Utifrån denna karaktäristik har kommittén diskuterat olika kriterier som skulle kunna användas för att bestämma vilka områden som skall omfattas av en särreglering. En given kandidat är det mått på den lokala taxeringsvärdenivån som använts i kapitel 5 ovan, nämligen det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta i varje riktvärdeområde. Att enbart använda taxeringsvärdenivån som avgränsningskriterium skulle dock inte ge önskat resultat eftersom taxeringsvärdenivån är nog så hög i många områden där befolkningen generellt sett lever under mycket goda ekonomiska omständigheter. De områden vi är ute efter i detta sammanhang kännetecknas dock av att befolkningens inkomster i allmänhet är förhållandevis låga. Därför ligger det nära till hands att grunda avgränsningen på taxeringsvärdenivån i kombination med ett mått på den lokala inkomstnivån.

Den avgränsningsmodell som låg till grund för analysen i avsnitt 5.1.2 utgick från *förhållandet* mellan taxeringsvärdenivån i respektive riktvärdeområde och den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten i församlingen (dock omformulerat till en genomsnittlig fastighets-skatteandel för varje riktvärdeområde). Analysen visade att många av de områden som utmärks av hög taxeringsvärdenivå i förhållande till den lokala inkomstnivån är områden med just den typ av problem som beskrivits i kapitel 3. Det finns dock även ett stort antal områden där taxeringsvärdenivån är nog så hög i förhållande till hushållsinkomsterna trots att inkomstförhållandena generellt sett är mycket goda. En avgränsningsmodell baserad på denna relation skulle därför ha dålig precision. Därför är denna typ av avgränsningsmodell inte att rekommendera.

Avgränsning baserad på taxeringsvärdenivån och inkomstnivån

Ett alternativt sätt att avgränsa de områden som skall omfattas av en särreglering är att använda den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i varje riktvärdeområde och den lokala inkomstnivån i motsvarande församling som två *separata* kriterier. Närmare bestämt skulle en särreglering kunna utformas så att alla riktvärdeområden där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger en viss nivå skulle omfattas, förutsatt att de ligger i en församling där den genomsnittliga hushållsinkomsten uppgår till högst ett visst belopp. Med denna ansats kan precisionen förbättras avsevärt.

Av administrativa skäl bör avgränsningen i första hand bygga på uppgifter som skattemyndigheten redan har eller på ett smidigt sätt kan få tillgång till utan alltför stor kostnad. Det inkomstbegrepp som an-

vändes i analysen i kapitel 5, den disponibla hushållsinkomsten, bygger dock inte bara på taxeringsuppgifter utan förutsätter en samkörning med andra myndighetsregister, främst de som hanteras av Riksförsäkringsverket. Då det handlade om att i ett beskrivande syfte försöka fånga de regionala variationerna i hushållens köpkraft var detta ett lämpligt inkomstbegrepp. När uppgiften är att i lag bestämma i vilka områden en lindring i fastighetsbeskattningen skall kunna medges är det dock, av skattesystematiska och administrativa skäl, inte lämpligt. En avgränsning utifrån lokala inkomstförhållanden bör istället grundas på något i taxeringssammanhang erkänt och lättadministrerat inkomstbegrepp, företrädesvis beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital. Det inkluderar såväl inkomst av tjänst och näringsverksamhet som inkomst av kapital.

De inkomstdata som används bör endast avse inkomstförhållandena för hushåll bosatta i småhus. I de analyser som redovisats i kapitel 5 använde vi oss av inkomstdata avseende alla hushåll oavsett boendeform. I församlingar där merparten av alla hushåll bor i hyreslägenheter ger dessa inkomstuppgifter en missvisande bild av inkomstförhållandena för de hushåll som bor i småhus (se avsnitt 5.1.2). Därför har vi, i diskussioner med Riksskatteverket (RSV), tagit upp frågan om det skulle vara möjligt att ta fram ett för våra syften mer adekvat inkomstmått. Det som ligger närmast till hands är ett genomsnitt som endast avser hushåll bosatta i småhus med äganderätt. Detta skulle emellertid kräva omfattande och kostnadskrävande samkörningar av skattemyndighetens register och fastighetsregistret. Ett alternativ, som vi bedömer som fullt tillfredsställande, är att utgå från ett genomsnitt avseende alla hushåll som äger en småhusfastighet i den församling där de är bosatta.¹

Resultatet av en avgränsningsmodell av detta slag beror givetvis på valet av gränsvärden, vilket i sin tur beror på en rad överväganden. Centralt i sammanhanget är vilken typ av särreglering man tänker sig för de områden som uppfyller kriterierna. Om avsikten är att alla hushåll inom de områden som uppfyller kriterierna skall komma ifråga för en särreglering bör gränsvärdena sättas så snävt som möjligt i syfte att uppnå största möjliga precision i avgränsningen. Ju sämre precision desto större risk att fall som är lika – bortsett från förhållandena i de områden där de är bosatta – kommer att behandlas olika. En sådan lösning förutsätter dock att det är möjligt att avgränsa de områden som

¹ Denna grupp motsvarar inte helt alla hushåll som är bosatta i småhus med äganderätt eftersom alla hushåll som äger ett småhus i den församling där de är bosatta inte nödvändigtvis bor i småhus med äganderätt. Skillnaden kan dock betraktas som försumbar i detta sammanhang.

skall omfattas av en lindring i fastighetsbeskattningen med hög grad av precision. Eftersom vi har kunnat se att just frågan om precision möter stora svårigheter kan det vara lämpligt att istället utforma en undantagsregel bestående av två delar. Den första delen anger i vilken typ av områden de hushåll som skall omfattas av undantagslösningen skall vara bosatta, medan den andra anger vissa andra kriterier som hushåll i dessa områden måste uppfylla för att omfattas av densamma. I en sådan situation bör de kriterier som används i den första delen, den geografiska avgränsningen, inte sättas alltför snävt eftersom man då riskerar att utesluta områden som på sakliga grunder borde omfattas av undantagsregeln.

Som underlag för ett ställningstagande i denna fråga har vi undersökt vilka områden som kännetecknas av såväl hög taxeringsvärdenivå som låg inkomstnivå. Dessa undersökningar visar att det är förhållandevis få områden som uppvisar dessa kännetecken även om vi använder oss av relativt väl tilltagna gränsvärden. Risken för att områden som bör omfattas av en särreglering inte kommer uppfylla kvalifikationskriterierna ökar ju snävtare gränser vi sätter. Genom att fastställa vissa kvalifikationskriterier avseende de hushåll som skall omfattas av en skattelindring kan vi dock begränsa effekterna av en alltför vid avgränsning. Därför bör gränsvärdena inte sättas alltför snävt. När det gäller taxeringsvärdenivån är vår bedömning att gränsvärdet bör fastställas så att det motsvarar den övre kvartilgränsen avseende taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta för alla småhusfastigheter (typkod 220 och 221) i riket. Grundat på 1997 års Fastighets-taxeringsregister motsvarar det ett belopp på 4 520 kronor. För en småhusfastighet med 120 kvadratmeter värdeyta motsvarar det ett taxeringsvärde på 542 400 kronor. Gränsvärdet för inkomstnivån bör fastställas så att det motsvarar genomsnittet avseende beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital för alla hushåll i riket. Avgränsningen skulle med andra ord kunna göras så att den omfattar alla värdeområden där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger den ovan specificerade nivån, förutsatt att de är belägna i en församling där den genomsnittliga inkomstnivån understiger genomsnittet för riket.

Beträffande indelningen i värdeområden bör det påpekas att det finns värdeområden som sträcker sig över församlingsgränserna. I sådana fall, där den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i värdeområdet överstiger gränsvärdet, bör hela värdeområdet anses uppfylla kriterierna, om inkomstnivån i någon av de församlingar som berörs av värdeområdet är lägre än genomsnittet för riket.

Av tabell 6.1 nedan framgår i vilka församlingar de riktvrdeområden är belägna som uppfyller dessa kriterier. Dessa församlingar

är även markerade på kartan i figur 6.1. Det bör dock påpekas att det urval som redovisas här bygger på uppgifter avseende hushållens sammanräknade förvärvsinkomst och inkomst av kapital, inte den beskattningsbara inkomsten. Det torde emellertid inte ha någon större betydelse för utfallet eftersom det i detta sammanhang endast är församlingarnas rangordning med avseende på genomsnittsinkomsten som är av betydelse, inte inkomstnivån i sig. Av större betydelse är att de uppgifter vi haft tillgång till i utredningsarbetet avser alla hushåll i respektive församling, dvs. även hushåll bosatta i hyreshus. För att i någon mån korrigera för detta och få fram en mer rättvisande bild av vilka församlingar som skulle passera de två kriterierna om vi utgick från ett mer adekvat inkomstmått, inkluderas endast de församlingar där mer än 50 procent av hushållen bor i småhus.

Tabell 6.1 Församlingar där mer än 50 procent av hushållen bor i småhus och där det finns värdeområden som uppfyller två kriterier avseende inkomstnivån och taxeringsvärdenivån.

Kriterium 1: den genomsnittliga hushållsinkomsten i församlingen understiger riksgenomsnittet, 230 000 kr.

Kriterium 2: det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter i värdeområdet överstiger 4520 kronor.

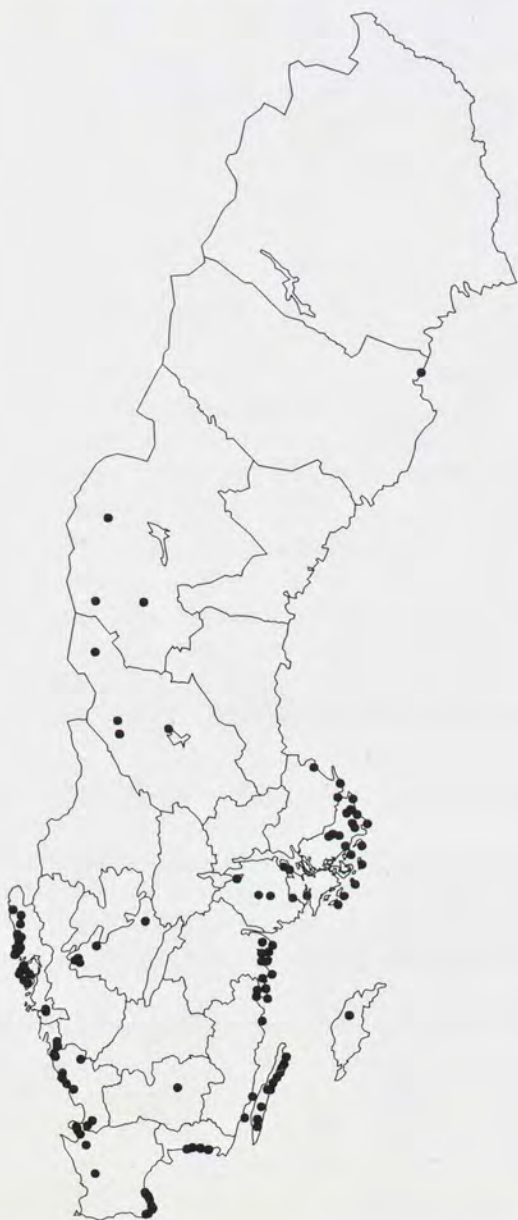
Län	Församling	Taxeringsvärde per m ² värdeyta	Hushållsinkomst (1000-tals kr)	Andel fritidshus
Stockholms län	Edebo	8980	216	52,1%
Kalmar län	Borgholm	8667	195	25,0%
Stockholms län	Ornö	7599	201	93,5%
Stockholms län	Möja	7492	171	89,0%
Stockholms län	Häverö	7371	223	49,4%
Stockholms län	Nämdö	7334	160	94,3%
Stockholms län	Ytterjärna	7086	212	62,0%
Gbg och Bohuslän	Morlanda	7083	213	68,1%
Gbg och Bohuslän	Käringön	7046	175	78,6%
Stockholms län	Björkö- Arholma	6876	199	86,9%
Stockholms län	Roslags-Bro	6856	217	75,8%
Stockholms län	Blidö	6854	225	87,5%
Skåne län	Simris	6845	227	22,9%
Stockholms län	Singö	6713	202	86,4%
Gbg och Bohuslän	Fjällbacka	6519	228	66,1%
Uppsala län	Gräsö	6491	186	82,9%
Skåne län	Förslöv	6445	229	27,8%
Stockholms län	Gotttröra	6292	224	65,9%
Stockholms län	Fasterna	6292	226	51,1%
Stockholms län	Riala	6259	224	68,4%
Skåne län	Borby	6255	204	59,4%

Län	Församling	Taxeringsvärde per m ² värdeyta	Hushållsinkomst (1000-tals kr)	Andel fritidshus
Skåne län	Östra Hoby	6245	223	45,7%
Gbg och Bohuslän	Mollösund	6234	206	62,5%
Gbg och Bohuslän	Skafthö	6209	220	66,5%
Kalmar län	Västrum	6184	204	79,2%
Skåne län	Ö:a Nöbbelöv	6182	228	52,8%
Östergötlands län	Gryt	6068	212	77,0%
Stockholms län	Söderby-Karl	6053	228	63,6%
Stockholms län	Utö	6002	206	84,3%
Gbg och Bohuslän	Gullholmen	5948	203	79,6%
Skåne län	Västra Karup	5890	214	60,0%
Stockholms län	Ljusterö	5883	216	81,5%
Gbg och Bohuslän	Kville	5820	196	55,1%
Skåne län	Gladsax	5819	220	45,7%
Stockholms län	Rimbo	5786	218	15,2%
Skåne län	Vitaby	5780	220	44,5%
Skåne län	Torrlösa	5770	222	16,7%
Skåne län	Rörum	5681	229	60,9%
Gbg och Bohuslän	Tanum	5650	203	61,7%
Gbg och Bohuslän	Askum	5631	206	69,1%
Gbg och Bohuslän	Klövedal	5622	225	70,1%
Södermanlands län	Västermo	5620	211	56,5%
Södermanlands län	Helgesta- Hyltinge	5608	226	49,8%
Skåne län	Hov	5548	228	55,0%
Kalmar län	Källa	5546	142	80,1%
Kalmar län	Högby	5546	168	76,0%
Skåne län	Höja	5520	210	4,5%
Kalmar län	Alböke	5487	178	72,6%
Skåne län	Södra Mellby	5464	215	42,8%
Stockholms län	Väddö	5460	213	77,1%
Gbg och Bohuslän	Bäckebo	5457	224	0,0%
Skaraborgs län	Flo	5454	209	19,6%
Skaraborgs län	Tengene	5454	215	4,0%
Skaraborgs län	Sal	5454	203	27,1%
Östergötlands län	Jonsberg	5419	201	74,5%
Blekinge län	Ronneby	5394	207	14,1%
Kalmar län	Lofta	5391	186	78,9%
Gbg och Bohuslän	Tossene	5339	206	56,2%
Gbg och Bohuslän	Hunnebostr.	5309	203	50,8%
Östergötlands län	Östra Ed	5304	209	91,5%

Län	Församling	Taxeringsvärde per m ² värdeyta	Hushållsinkomst (1000-tals kr)	Andel fritidshus
Kalmar län	Loftahammar	5289	198	80,1%
Östergötlands län	Skällvik	5270	223	60,5%
Östergötlands län	Börum	5270	195	71,2%
Blekinge län	Bräkne-Hoby	5265	206	29,6%
Östergötlands län	S:t Anna	5263	191	84,5%
Södermanlands län	Överselö	5250	229	65,2%
Hallands län	Tvååker	5231	211	34,1%
Gbg och Bohuslän	Tegneby	5228	217	59,1%
Hallands län	Efra	5223	217	77,7%
Kalmar län	Resmo	5127	194	55,5%
Dalarna	Lima	5120	195	71,7%
Kalmar län	Böda	5116	165	78,3%
Kalmar län	Köping	5099	202	70,6%
Hallands län	Fagered	5096	194	27,6%
Kalmar län	Persnäs	5065	160	67,3%
Gbg och Bohuslän	Tjörn	5057	198	75,5%
Dalarna	Transtrand	5055	201	86,4%
Hallands län	Ås	5034	227	62,5%
Skaraborgs län	Örslösa	5021	219	35,8%
Jämtlands län	Åre	5012	198	74,2%
Jämtlands län	Tännäs	5011	180	81,8%
Blekinge län	Åryd	4982	208	44,5%
Hallands län	Stafsinge	4963	208	39,5%
Skåne län	Ravlunda	4955	224	77,8%
Kronobergs län	Maria	4948	220	5,7%
Södermanlands län	Mellösa	4940	217	27,2%
Södermanlands län	Frustuna	4939	227	35,8%
Hallands län	Laholm	4921	222	35,9%
Skaraborgs län	Lyrestad	4881	208	30,5%
Östergötlands län	Tryserum	4865	184	53,1%
Kalmar län	Föra	4861	160	88,0%
Kalmar län	Kastlösa	4841	173	58,6%
Södermanlands län	Ytterselö	4841	218	58,2%
Kalmar län	Ryssby	4833	217	49,5%
Hallands län	Morup	4827	206	45,3%
Kalmar län	Västra Ed	4821	181	51,2%
Jämtlands län	Vemdalen	4815	190	83,3%
Hallands län	Frillesås	4808	227	37,6%
Gbg och Bohuslän	Svenneby	4783	199	69,6%
Gbg och Bohuslän	Lur	4783	179	66,8%

Län	Församling	Taxeringsvärde per m ² värdeyta	Hushållsinkomst (1000-tals kr)	Andel fritidshus
Västerbottens län	Byske	4782	224	43,1%
Blekinge län	Förkärla	4775	207	39,1%
Gbg och Bohuslän	Kungshamn	4750	221	30,0%
Dalarna	Mora	4670	213	23,3%
Hallands län	Gällinge	4650	224	17,7%
Kalmar län	Algutsrum	4640	224	53,7%
Östergötlands län	Härads- hammar	4619	217	49,5%
Östergötlands län	Rönö	4619	212	82,8%
Gbg och Bohuslän	Brunnsbo	4605	204	2,0%
Kalmar län	Hagby	4599	223	61,9%
Hallands län	Skummeslöv	4582	217	73,1%
Uppsala län	Hållnäs	4573	193	70,8%
Hallands län	Värö	4568	223	32,9%
Uppsala län	Harg	4564	224	65,5%
Dalarna	Idre	4530	189	81,4%
Gotland	Väskinde	4524	223	42,0%

Figur 6.1 Församlingar med värdeområden som uppfyller två kriterier avseende inkomstnivån och taxeringsvärdenivån.



Anm. Varje punkt motsvarar mittpunkten i en församling där inkomstnivån ligger under genomsnittet för riket och där det finns något värdeområde där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 4 520 kronor.

Totalt rör det sig om 309 värdeområden belägna i 116 församlingar som uppfyller dessa kriterier. Antalet småhusfastigheter i dessa områden uppgår sammantaget till 56 000. Som framgår av tabellen är dock andelen fritidshus, definierad som andelen småhusfastigheter på vilka ingen person är mantalsskriven, mycket hög i merparten av dessa församlingar. Om vi utgår från att fritidshusandelen är densamma i de värdeområden som uppfyller kriteriet avseende taxeringsvärdenivån, som i församlingen som helhet, uppgår antalet permanentbostadsfastigheter i dessa områden till 20 000. Denna uppskattning kan dock förmodas överskatta det faktiska antalet något eftersom fritidshusandelen på många håll kan förmodas vara högre i de aktuella värdeområdena än genomsnittet för församlingen som helhet.

En avgränsningsmetod av detta slag uppfyller, enligt kommitténs mening, merparten av de krav som redovisats i avsnitt 6.1. Båda kriterierna har en tydlig koppling till de förhållanden som motiverar särregleringen: höga taxeringsvärden i förhållande till den lokala inkomstnivån. Som framgår av tabellen är andelen fritidshus hög i flertalet av de församlingar där de värdeområden som uppfyller de tre kriterierna är belägna. Detta indikerar att det även finns en indirekt koppling till den höga fritidshusefterfrågan, som är den grundläggande orsaken till de problem som undantagslösningen syftar till att lösa.

Det finns dock ett antal områden som uppfyller de två kriterierna men som inte kan betecknas som attraktiva fritidshusområden av det slag som är aktuella här. Det gäller framförallt de församlingar i tabell 6.1 där andelen fritidshus är mycket låg, såsom Bäckebo församling i Göteborg, Maria församling i Jönköping och Höja församling i Ängelholms kommun. Detta kan delvis vara ett resultat av de ovan nämnda bristerna i det inkomstkriterium som ligger till grund för avgränsningen i tabellen. Genom att utgå från ett inkomstmått som enbart speglar inkomstnivån för de hushåll som bor i småhus kan man undvika detta problem. Det bör dock påpekas att det även kan röra sig om mer grundläggande precisionsproblem.

Generellt sett och i jämförelse med de andra avgränsningsmodeller vi studerat tycks den modell som presenterats här bäst uppfylla de krav på god precision som framhölls tidigare. Trots det finns det brister på denna punkt. Det rör sig dels om brister av det slag som just antytts, nämligen att områden som inte borde innefattas i den aktuella avgränsningen uppfyller kriterierna, och dels om brister av det motsatta slaget, dvs. att områden som borde innefattas inte uppfyller kriterierna.

Den första typen av precisionsproblem kan uppkomma i ur inkomsthänseende starkt heterogena församlingar där den genomsnittliga inkomstnivån ligger under genomsnittet för riket och där även taxeringsvärdenivån, generellt sett, är låg. I sådana församlingar kan

det finnas småhusområden, där förhållandena avviker kraftigt från småhusområden i församlingen i övrigt, både vad gäller inkomstnivån och taxeringsvärdenivån. I sådana församlingar utgör de förstnämnda områdena i allmänhet egna värdeområden som, om taxeringsvärdenivån är tillräckligt hög, kommer uppfylla båda kriterierna. Om alla hushåll i de avgränsade områdena skall medges någon form av skattelindring är detta ett betydande problem. Om däremot lindring endast skall medges vissa hushåll i de avgränsade områdena, t.ex. hushåll med låga inkomster i förhållande till taxeringsvärdet för det hus de är bosatta i, är det troligt att endast ett mindre antal hushåll i denna typ av områden kommer få del av skattelindringen.

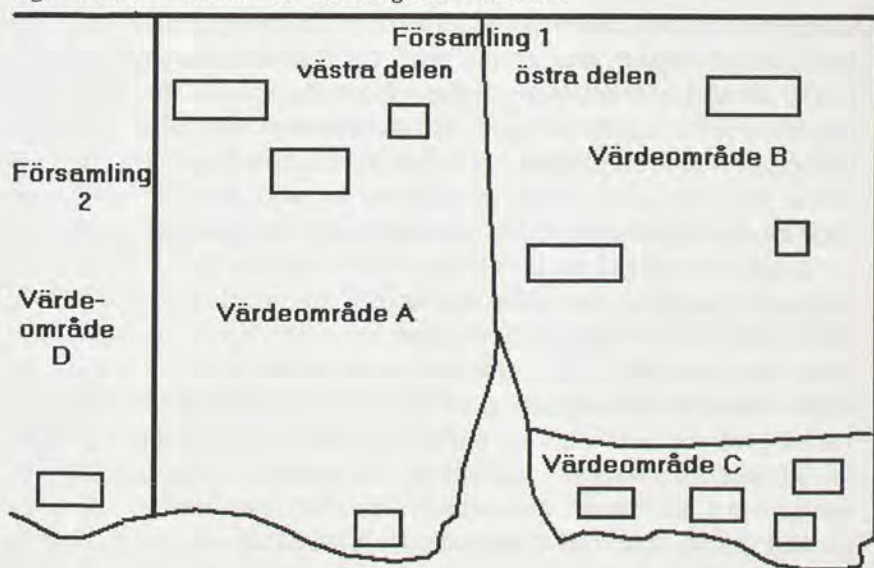
Den andra typen av precisionsproblem, som kan uppkomma i församlingar där inkomstnivån genomsnittligt sett överstiger genomsnittet för riket, är svårare att komma runt. I sådana församlingar kan det finnas attraktiva fritidshusområden där inkomstnivån för den lokalt bosatta befolkningen är lägre än genomsnittet för riket men där taxeringsvärdenivån på grund av hög fritidshusefterfrågan ändå är hög. Denna typ av områden skulle inte komma att omfattas av en undantagsregel baserad på den avgränsningsmodell som skisserats här.

En motsvarande situation kan uppstå för enskilda fastigheter som är belägna i områden där den genomsnittliga taxeringsvärdenivån är relativt låg. Det rör sig om fastigheter som till följd av sin belägenhet inom detta område, t.ex. vid eller i närheten av strand, har ett högt marknadsvärde. I fastighetstaxeringen låter man detta slå igenom i taxeringsvärdet med hjälp av belägenhetsfaktorn och genom justering för säregnet förhållande. I de fall då det endast rör sig om ett fåtal fastigheter i ett större värdeområde kommer detta inte påverka den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i värdeområdet som helhet. Därför kan det finnas enskilda fastigheter med högt taxeringsvärde per kvadratmeter värdeyta som inte kommer omfattas av en särreglering, på grund av att de är belägna i värdeområden där taxeringsvärdenivån generellt sett är låg. Samtidigt kan det finnas fastigheter med likartade värdeförhållanden som till följd av att de är samlade i ett värdemässigt homogent område kommer uppfylla kriterierna.

Grunden till denna problematik är att det i fastighetstaxerings-systemet finns två olika metoder att tillgå för att låta skillnader i marknadsvärde mellan olika fastigheter, belägna inom ett sammanhållet geografiskt område, slå igenom i taxeringsvärdenivån. Den ena innebär att man enbart använder sig av värdeområdesindelningen för att fastställa taxeringsvärdenivån medan man i den andra även laborerar med belägenhetsfaktorn och justering för säregna förhållanden, så som påpekats ovan. För att illustrera detta kan vi utgå från en hypotetisk värdeområdesindelning av en församling (se figur 6.2). Församling 1

har här delats in i tre värdeområden: A, B och C.² I hela församlingen gäller att fastigheter vid kusten har höga marknadsvärden, medan fastigheter belägna längre in i landet har låga marknadsvärden. I den östra delen av församlingen har man använt sig av den första av de två ovannämnda metoderna och låtit fastigheterna vid kusten bilda ett separat värdeområde, C, med hög taxeringsvärdenivå. Fastigheterna i den västra delen av församlingen ingår däremot i ett och samma värdeområde, A, där belägenhetsfaktorns inverkan liksom justering för säregnet förhållande fastställs så att taxeringsvärdenivån för kustfastigheten blir densamma som för fastigheterna i värdeområde C.

Figur 6.2 Olika modeller för indelning i värdeområden



Låt oss nu utgå från att taxeringsvärdenivån i värdeområde C överstiger det fastställda gränsvärdet, medan nivån i värdeområde A och B är lägre än gränsvärdet. Vi utgår också från att inkomstnivån i församlingen är lägre än genomsnittet för riket. Med den modell som skisserats ovan skulle endast de fastigheter, som är belägna inom de värdeområden som uppfyller de fastställda kriterierna, omfattas av en särreglering. Det innebär att alla fastigheter i värdeområde C skulle omfattas av en särreglering men inga fastigheter i värdeområde A och B, trots att taxeringsvärdenivån för kustfastigheten i A är lika hög som för fastigheterna i värdeområde C. Hushåll som lever under likartade

² Det bör påpekas att i praktiken kan värdeområdena mycket väl sträcka sig över församlingsgränserna.

inkomst- och boendeförhållanden – bortsett från att de är bosatta i olika områden – kommer alltså behandlas olika.

Ett sätt att undvika just denna situation är att istället utforma kriterierna så att alla fastigheter som är belägna i en församling som innehåller riktvärdeområde eller del av ett riktvärdeområde där taxeringsvärdenivån överstiger gränsvärdet (och där inkomstnivån ligger under genomsnittet för riket) skulle omfattas av en särreglering. Med en sådan lösning skulle rättvisa uppnås inom församlingen – men inte mellan församlingarna. En kustfastighet med högt taxeringsvärde som är belägen i en angränsande församling (som församling 2), där det inte finns något värdeområde där taxeringsvärdenivån överstiger gränsvärdet, skulle inte komma att omfattas av en särreglering även om taxeringsvärdenivån för fastigheten i fråga är lika hög som för kustfastigheterna i grannförsamlingen, 1. Med denna modell uppstår orättvisan, i form av att lika fall behandlas olika, istället mellan församlingarna. Kustfastigheten i församling 1 kommer omfattas av en särreglering men inte fastigheten i församling 2.

I vilken utsträckning problem av det slag som diskuterats ovan förekommer i praktiken har vi inte kunnat utröna eftersom det skulle kräva mycket detaljerade inkomst- och fastighetstaxeringsdata. I grunden rör det sig dock om en mer allmän problematik som berör varje geografiskt avgränsad särreglering, nämligen risken att hushåll som lever under likartade ekonomiska omständigheter och bostadsförhållanden behandlas olika på grund av att de bor inom respektive utanför områden som avgränsats utifrån den allmänna inkomst- och taxeringsvärdenivån. Detta mer generella problem återkommer vi till.

Redan här vill vi dock framhålla att eftersom brister i precisionen är något som inte helt kan undvikas bör man undvika att utforma avgränsningsmodellen alltför snävt. Vidare bör särregleringen inte bara innehålla vissa kriterier avseende hushållens geografiska hemvist utan även vissa kriterier avseende hushållets inkomst- och bostadsförhållanden. Hur dessa kan utformas återkommer vi till i kapitel 9.

I avsnitt 6.1 framhölls även vikten av att undvika stora och oförutsebara variationer i skatteuttaget för de berörda hushållen över tiden. Såväl taxeringsvärdenivån i ett område som inkomstnivån i församlingen förändras dock med tiden. De effekter som förändringar i fastighetstaxeringen kan medföra bör kunna begränsas genom att avgränsningarna endast fastställs i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna, som för närvarande sker vart sjätte år. Det bör dock påpekas att frågan om att låta de allmänna fastighetstaxeringarna ske med kortare mellanrum utreds för närvarande av Fastighetstaxeringsutredningen.

Om gränsvärdet avseende inkomstnivån utformas så att det motsvarar genomsnittet för riket så kommer endast sådana förändringar som påverkar församlingarnas inbördes rangordning efter inkomstnivå att påverka avgränsningen. För att få en uppfattning om hur stabil denna rangordning är över tiden har vi jämfört förhållandena under inkomståren 1996 och 1997. Mellan dessa år förändrades rangordningen för i stort sett alla församlingar och för ett stort antal församlingar var förändringen betydande. Förklaringen till detta kanske något oväntade resultat är att genomsnittsinkomsten i många församlingar ligger relativt nära genomsnittet för riket, dvs. att skillnaderna i genomsnittsinkomst mellan ett stort antal församlingar är relativt små. För dessa församlingar kan även små förändringar i inkomstnivån resultera i betydande förändringar i rangordningen. I viss mån skulle man dock kunna begränsa variationerna i avgränsningen och skatteuttaget genom att endast fastställa avgränsningen i samband med varje allmän fastighetstaxering. Med andra ord skulle man fastställa avgränsningen utifrån den genomsnittliga inkomstnivån för varje församling och för riket som helhet under inkomståret andra året före det år då allmän fastighetstaxering sker.

I detta sammanhang vill vi även påpeka att såväl församlingsindelningen som värdeområdesindelningen förändras över tiden. Framförallt vad gäller församlingsindelningen finns det en risk att relativt stora förändringar kommer genomföras efter det att kyrkan skiljts från staten den 1 januari 2000. Efter detta datum beslutar kyrkan ensam om församlingsindelning och församling kommer inte längre att vara en samhällelig administrativ indelning. I folkbokföringssammanhang folkbokförs i nuläget enskilda på fastighet och församling. Hur denna fråga skall hanteras efter den 1 januari 2000 utreds för närvarande av utredningen om folkbokföring i församling (Fi 1998:13) som skall redovisa sitt arbete i slutet av året. Mot denna bakgrund finns det därför anledning att föreskriva att med församlingar avses församlingar med de gränser och indelningar som gäller den 31 december 1999.

Småhus på lantbruk

Som påpekats tidigare (avsnitt 5.1.5) är tio procent av alla småhus på lantbruksenheter belägna i riktvärdeområden där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 4 900 kronor. Taxeringsvärdenivån i dessa riktvärdeområden ligger alltså över den nivå som kommittén övervägt som lämpligt gränsvärde för det ena av de två geografiska kvalifikationskriterierna i den avgränsningsmodell som skisserats ovan. Den typ av problem som definierats i kapitel 3 bör därför även kunna förekomma bland hushåll som äger och är bosatta i

småhus på lantbruksenhet. Därför bör även dessa hushåll omfattas av en särreglering.

Den avgränsningsmetod som presenterats ovan kan tillämpas även för småhus på lantbruk. Eftersom värdenivåerna skiljer sig åt mellan de två fastighetsslagen bör dock avgränsningen göras separat för de två kategorierna. Samma gränsvärden bör dock gälla i båda fallen, dvs att även för småhus på lantbruk bör gränsvärdet avseende taxeringsvärdenivån fastställas så att det motsvarar den övre kvartilgränsen avseende taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta för alla småhusfastigheter (typkod 220 och 221) i riket. Gränsvärdet avseende inkomstnivån bör motsvara genomsnittet avseende beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital för alla hushåll i riket.

Andelen fritidshus i församlingen som avgränsningskriterium

Kommittén har även diskuterat huruvida man, förutom de tre förhållandena ovan, bör använda andelen fritidshus i församlingen som ett avgränsningskriterium. Som påpekats i kapitel 5 är det dock inte möjligt att specificera en viss nivå vid vilken fritidshusandelen, generellt sett, ger en betydande inverkan på fastighetspriserna och därmed även taxeringsvärdenivån i ett område. Det finns i huvudsak två förklaringar till detta. Den ena är att församlingsindelningen är en administrativ indelning där områden med hög fritidshusefterfrågan i varierande grad blandas med områden med låg sådan efterfrågan. I en geografiskt vidsträckt församling kan det därför finnas delar som berörs mycket starkt av efterfrågan på fritidshus och som stämmer väl in på den beskrivning av det regionala problemet som ges i kapitel 3. Om andelen fritidshus i församlingen som helhet är låg skulle de dock inte komma att omfattas av en undantagsbestämmelse där hög fritidshusandel i församlingen användes som avgränsningskriterium.

Om detta vore den enda orsaken till varför det är olämpligt att låta andelen fritidshus i församlingen påverka avgränsningen så skulle man kunna överväga att istället använda andelen fritidshus inom ett mindre område än församlingarna, t.ex. värdeområdet. Det finns dock ytterligare ett skäl som talar mot en sådan lösning. Det är att det i praktiken inte är den faktiska utan den potentiella fritidshusandelen, eller efterfrågan på fritidshus, som är avgörande för prisbildningen. Visserligen kan det finnas en betydande samvariation mellan dessa två storheter, men något generellt giltigt samband mellan andelen fritidshus i ett område och prisnivån går av detta skäl inte att finna. Därför bör man, enligt kommitténs mening, undvika att låta den faktiska andelen fritidshus ligga till grund för avgränsningen.

Avgränsning baserad enbart på taxeringsvärdenivån och fritidshusandelen

Vi har även övervägt en modell som endast tar hänsyn till taxeringsvärdenivån i respektive värdeområde samt fritidshusandelen i församlingen. Kommittén avråder dock från en sådan modell. Det avgörande skälet är, förutom vad som tidigare sagts om fritidshusandelen, att den precision som kan uppnås med en sådan modell är otillräcklig. Som påpekats ovan är höga taxeringsvärdenivåer inte något som bara kännetecknar attraktiva fritidshusområden utan även områden där befolkningen generellt sett lever under mycket goda ekonomiska omständigheter. Huvudsakligen rör det sig om områden belägna i något av de tre storstadsområdena eller i närheten av andra större tätorter och som inte kan anses omfattas av det regionala problem som beskrivs i kapitel 3. En avgränsning som är oberoende av den lokala inkomstnivån skulle resultera i att många områden av detta slag, skulle komma att omfattas av särregleringen. En sådan lösning skulle därför innebära att kopplingen mellan särregleringens utformning och dess syfte blev alltför svag. Bristande precision i avgränsningen innebär också större sannolikhet för att hushåll som lever under likartade ekonomiska omständigheter behandlas olika beroende på om de bor inom eller utanför de avgränsade områdena.

Avgränsning med hänsyn tagen till områdenas landsbygdskaraktär

Det regionala problem som står i fokus för detta betänkande och som definieras i kapitel 3 förekommer endast i områden av utpräglad landsbygdskaraktär. Kommittén har därför ställt sig frågan om man skulle kunna utforma en avgränsningsmodell baserad på något eller några fenomen som generellt sett är utmärkande för landsbygdsområden. I det sammanhanget har tre olika kriterier studerats, nämligen befolkningstätheten och befolkningsutvecklingen i respektive församling samt det tätortsbegrepp som definierats av SCB och som beskrivits i kapitel 5. Inte något av dessa tre kriterier skulle dock kunna användas för att, i kombination men något av de kriterier som berörts tidigare, avgränsa de områden vi är ute efter med någon större precision.

När det gäller det förstnämnda kriteriet, befolkningstätheten, är skälet att låg befolkningstäthet inte är något som generellt sett karakteriserar de områden som omfattas av det aktuella problemet. Även om det regionala problemet, såsom det definieras i kapitel 3, enbart förekommer i utpräglade landsbygdsområden så är landsbygd inte alltid glesbygd. Framförallt i Bohuslän gäller att många församlingar, som

kan anses vara av utpräglad landsbygdskaraktär, är relativt tätt befolkade.

När det gäller befolkningsutvecklingen är vikande befolkningsunderlag förvisso något som kännetecknar de områden som berörs av problemet, enligt vår definition. I den mån befolkningen i ett visst område redan tidigare har minskat kraftigt kan emellertid befolkningsunderlaget anses vara svagt, även om den aktuella befolkningsutvecklingen inte varit särskilt negativ. Annorlunda uttryckt är det svårt att specificera ett mått på befolkningsutvecklingen som generellt sett kan användas för att skilja områden med vikande befolkningsunderlag från befolkningsmässigt stabila eller växande områden.

Konsekvenserna av att använda en avgränsningsmodell baserad på SCBs tätortsbegrepp, men där vi med tätort endast avser orter med mer än 3000 invånare, har redovisats i kapitel 5. En modell som utgår från detta kriterium i kombination med ett kriterium avseende förhållandet mellan den lokala taxeringsvärdenivån och inkomstnivån skulle i och för sig kunna resultera i att de områden, som berörs av det regionala problem som definieras i kapitel 3, skulle ingå i de avgränsade områdena. Som konstaterades i kapitel 5 rymmer den del av landet som utgör landsbygd utanför större tätort även ett större antal områden där taxeringsvärdenivån är hög i förhållande till inkomstnivån men där detta inte kan anses ge upphov till det problem av regional karaktär som beskrivs i kapitel 3. Det rör sig huvudsakligen om områden inom de större städernas pendlingsområden.

Ytterligare ett alternativ som övervägts är att kombinera det tätortsbegrepp, som nämnts ovan, med något mått på den lokala taxeringsvärdenivån och inkomstnivån som två separata kriterier. Frågan vi ställt oss är om en sådan modell skulle ge bättre precision i avgränsningen än en modell som enbart använder taxeringsvärdenivån och inkomstnivån. Kommitténs slutsats är dock att de vinster i precision som skulle kunna uppnås med en sådan modell är relativt begränsade. Med hänvisning till att en avgränsning baserad på tätortsbegreppet skulle vara administrativt mycket komplicerad att genomföra, eftersom tätortsbegreppet inte följer några administrativa gränser, avråder vi från en sådan lösning.

Överväganden

Av de avgränsningsmodeller, baserade på exakt specificerade kriterier, som kommittén studerat är den modell som använder den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i respektive värdeområde och den genomsnittliga inkomstnivån inom den församling som värdeområdet är beläget i som två separata kriterier den modell som, enligt vår mening,

bäst uppfyller de krav som bör ställas på en avgränsningsmodell. Även mot denna modell kan dock en rad invändningar resas, framförallt vad gäller den precision i avgränsningen som kan uppnås. I jämförelse med de alternativ som står till buds är precisionsbristerna visserligen relativt begränsade. Risken för att hushåll som – bortsett från att de är bosatta i områden med olika inkomst och taxeringsvärdenivåer – lever under likartade inkomst- och boendeförhållanden kommer behandlas olika är dock betydande även med denna modell. Det kan förvisso hävdas att det primära syftet med en regionalt avgränsad löning inte är att – ur ett riksperspektiv – åstadkomma rättvisa på individnivå utan att främja utvecklingen i vissa områden genom att lindra de problem som fastighetsskatten medför för enskilda hushåll. Med ett sådant synsätt är det centrala i sammanhanget att områden med likartade inkomst- och fastighetsskatteförhållanden behandlas lika. Även i detta avseende finns det dock problem, bl.a. till följd av att såväl församlings- som värdeområdesindelningen inte alltid motsvarar den indelning som är relevant i detta sammanhang.

Vissa invändningar kan också resas mot det faktum att avgränsningen, och därmed även skatteuttaget, på ett avgörande sätt kommer vara beroende av värdeområdesindelningen. Som påpekats ovan finns det i fastighetstaxeringssystemet olika metoder att tillgå för att låta skillnader i marknadsvärde slå igenom i taxeringsvärdenivån. Detta utgör en av orsakerna till att lika fall kan komma att behandlas olika. Om värdeområdesindelningen får en avgörande betydelse för skatteutfallet finns det emellertid också en risk att man i fastighetstaxeringsarbetet kommer beakta värdeområdesindelningens konsekvenser för skatteutfallet. Därigenom finns det en risk för att fastighetstaxeringsarbetet kommer att bedrivas på ett mindre funktionellt sätt.

6.4 Avgränsning delegerad till regional myndighet

En tanke som framförts i olika sammanhang är att överlåta åt en regional myndighet att bedöma om det finns områden i regionen som motsvarar vår problembeskrivning. Länsstyrelserna har i många avseenden den bästa kunskapen om de lokala förhållandena i sin region, såsom befolknings- och näringsstruktur samt arbetsmarknadssituation. Dessa myndigheter har även en lång erfarenhet av att administrera skilda former av regionala stöd som endast beviljas sökande i vissa typer av områden. I uppdraget har många gånger ingått att utifrån

allmänna föreskrifter om stödets syfte fastställa gränserna för de prioriterade länsdelarna.

Mot denna bakgrund har vi ställt oss frågan om det är möjligt och lämpligt att, utifrån en definition som bygger på allmänt hållna kriterier i lags form, överlåta åt en regional myndighet att fastställa gränserna för de områden där en lindring i fastighetsskatten skall kunna medges. Centralt i sammanhanget är om en sådan delegering kan tänkas leda till en mer precis och ändamålsenlig avgränsning. Det är framförallt två myndigheter som besitter den typ av regional sakkunskap och expertis som skulle kunna vara användbar i detta sammanhang: länsstyrelserna och Lantmäteriverket (LMV).

Som påpekats tidigare administrerar länsstyrelserna i dag det s.k. landsbygdsstödet enligt förordningen (1994:577) om landsbygdsstöd och stöd till kommersiell service. Stöd kan lämnas i bl.a. glesbygd och landsbygdsområden. Av 8 § i förordningen framgår att med glesbygd avses stora sammanhängande områden med gles bebyggelse och långa avstånd till större orter, sysselsättning och service. Med landsbygd avses, enligt 9 §, områden med liknande förhållanden, men där det är kortare avstånd till större orter och service. Utifrån dessa mycket vida och oprecisa definitioner beslutar länsstyrelsen, med stöd av 10 §, vilka områden inom ett län som skall anses som glesbygd respektive landsbygd.

Varje länsstyrelse gör sin egen tolkning av hur glesbygds- respektive landsbygdsdefinitionen skall tillämpas. Resultatet har blivit att avgränsningsmetoder och kriterier skiljer sig åt mellan länsstyrelserna i landet. Ur ett riksperspektiv medför detta att lika fall kan komma att behandlas olika. Som exempel på olika former av avgränsningsmetoder kan bl.a. nämnas följande.

- Länsstyrelsen i Stockholms län har lagt vissa allmänt hållna principer till grund för avgränsningen. Hit hör t.ex. att avgränsningen bör följa den administrativa indelningen, att glesbygdsproblem i huvudsak finns i skärgården, att sysselsättningsinriktat företagsstöd bör inriktas på de mest utpräglade glesbygdsområdena medan stöd för serviceändamål bör utgå inom ett större område samt att, beträffande serviceproblem på fastlandet, bör särskild uppmärksamhet ägnas Norrtälje kommun. Utifrån dessa allmänna principer har länsstyrelsen beslutat att man med glesbygd ska avse öar utan landförbindelse och utan statlig färja i länets skärgård samt i Mälaren inom vissa uppräknade kommuner i länets ytterkant. Med landsbygd avses öar utan fast landförbindelse, men med statlig färja inom samma kommuner samt vissa särskilt uppräknade öar och församlingar i Norrtälje kommun.

- Länsstyrelsen i Östergötlands län har knutit indelningen i landsbygd till de kommuner i länet som ingår i området Mål 5b-Sydöstra Sverige. Som glesbygd definieras skärgårdens öar samt ett område på fastlandet som sträcker sig två km inåt land från kustlinjen. Gränsdragningen tillämpas flexibelt vilket innebär att stödsatser kan förekomma även utanför området om det anses vara till gagn för skärgården.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län har utifrån ett antal kriterier, bl.a. befolkningsstruktur, näringsliv, sysselsättning, geografiska avstånd och pendling avgränsat länets olika delar. Glesbygdsstöd utgår i de mest glesbefolkade delarna och på öar med fast boende befolkning utan fast landförbindelse med undantag för de tätbefolkade öarna utanför Göteborg. Landsbygdsstöd anges utgå i områden som är mindre glesa än de områden som anses som glesbygd.

Redan utifrån detta begränsade material kan vi konstatera att de lokala myndigheternas avgränsningsmetoder och urvalskriterier skiljer sig åt betydligt. Glesbygdsverket, som har att utöva tillsyn över länsstyrelsernas avgränsningsbedömningar, har underhand bekräftat denna bild.

Oavsett vilka praktiska för- och nackdelar som är förknippade med en lösning som innebär att uppdra åt respektive länsstyrelse att besluta om geografisk avgränsning, talar både konstitutionella och andra skäl av principiell natur mot en sådan lösning. Föreskrifter om skatt är för den enskilde offentligrättsligt betungande regler eftersom de utgör ett åliggande för den enskilde gentemot staten. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall sådana föreskrifter därför meddelas genom lag. En lösning av aktuellt slag riskerar att komma i konflikt med detta grundlagsstadgande eftersom ett väsentligt inslag i beskattningen – den geografiska omfattningen av en lagregel – kommer att bestämmas på annat sätt än i lag. Centrala regler för fastighetsbeskattningen skulle med den aktuella lösningen ju komma att fastställas i ett förvaltningsbeslut av en regional myndighet. Förfarandet skulle med andra ord föra med sig en regionalisering av beslutanderätten i frågor som rör väsentliga principer för uttagandet av en statlig skatt. En sådan utveckling finner vi inte vara i linje med de syften som ligger bakom stadgandet i 8 kap. 3 § regeringsformen. Vi vill även framhålla att risken för att lika fall kommer att behandlas olika är betydande med ett sådant förfarande eftersom bedömningsgrunderna kan skifta starkt mellan olika myndigheter. Erfarenheterna från tillämpningen av den geografiska avgränsningen av gles- och landsbygd tyder på detta. Som vi förklarat tidigare bör även de kriterier som används för avgränsningen så långt som det är möjligt uppvisa ett tydligt samband med de förhållanden som motiv-

erar särbehandlingen. För att uppnå detta mål bör, enligt vår bestämda mening, samma urvalsmetod tillämpas i hela riket. Ytterligare ett skäl som talar mot den nämnda lösningen är att den skulle medföra att statens kontroll över skatteintäkterna skulle försämrast.

Sammanfattningsvis har vi funnit att avgränsningsfrågan inte bör överlåtas till länsstyrelserna. Som påpekades inledningsvis har vi även övervägt om LMVs sakkunskap och erfarenhet beträffande värdering av fastigheter skulle kunna utnyttjas på detta sätt. Tanken var att den slutliga avgränsningen skulle kunna grundas på sådan kunskap, av mer subjektiv natur, som LMV har möjlighet att inhämta från regional värderingsexpertis, som även utnyttjas i andra sammanhang. Framförallt skulle man kunna tänka sig att man genom ett sådant förfaringsätt skulle få möjlighet att med god precision fastställa i vilka avgränsade områden som efterfrågan på fritidshus har stor betydelse för taxeringsvärdenivån. Vi har emellertid funnit att samma principiella invändningar som kan resas mot en delegering till länsstyrelserna, talar mot en sådan lösning.

6.5 Sammanfattande överväganden beträffande avgränsningsmetod

Som påpekades i inledningen till detta kapitel har vi här endast behandlat frågan om vilka metoder som kan komma ifråga när det gäller att på ett godtagbart sätt avgränsa de områden som bör omfattas av en lindring i fastighetsbeskattningen. Frågan huruvida en sådan särreglering skall utformas så att en lindring i praktiken endast kommer att omfatta hushåll bosatta i vissa områden, eller om den skall utformas så att hushållets geografiska hemvist inte skall ges någon betydelse, har inte behandlats här.

Att finna en metod för att avgränsa de områden, som bör omfattas av en lindring i fastighetsbeskattningen på ett godtagbart sätt är, som framgått, ingen lätt uppgift. Inte någon av de avgränsningsmetoder som idag används i olika regionalpolitiska sammanhang är, enligt kommitténs mening, lämplig att använda för detta syfte. Inte heller anser vi, av skäl som redovisats ovan, att det är möjligt att överlåta åt en regional myndighet att fastställa den exakta avgränsningen utifrån en allmänt hållen definition i lags form.

Förutsatt att man väljer att utforma en nedsättning i fastighetsbeskattningen för vissa hushåll på ett sådant sätt att den endast kommer att tillämpas för hushåll bosatta i vissa typer av områden, bör man istället använda en metod som innebär att man utifrån vissa objektiva

kriterier, som specificeras exakt i lag, avgör vilka fastighetsägare som ska kunna komma ifråga för en särreglering. Mer specifikt bör man använda den modell, som beskrivits i avsnitt 6.3 under rubriken "Avgränsning baserad på vissa exakt specificerade kriterier", dvs. den modell där den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i varje riktvärdeområde och den genomsnittliga inkomstnivån i den församling där värdeområdet är beläget används som två *separata* kriterier. Med hänvisning till de precisionsproblem, som ingen avgränsningsmodell går fri ifrån, bör kriterierna inte sättas alltför snävt och modellen kompletteras med vissa andra kvalifikationsregler, som de hushåll som skall omfattas av en lindring i fastighetsbeskattningen, måste uppfylla.

En sådan avgränsningsmodell omsatt i lagstiftning innebär att man genom generellt utformade regler skall kunna fastställa vilka skattskyldiga, som enbart med hänsyn tagen till bosättningsområdets allmänna inkomst- och taxeringsvärdenivå, bör omfattas av en regionalt inriktad begränsningsregel. Denna typ av lagstiftningsteknik är, såvitt vi kan bedöma, en principiell nyhet inom den skatterättsliga lagstiftningen. Som vi påpekat tidigare bör sådana regler utgöra ett första led i en särreglering med regional inriktning. Beträffande vilka ytterligare krav som bör ställas på dessa hushåll återkommer vi till i kapitel 8 och 9.

Enligt vår bedömning är detta den modell som bäst uppfyller de krav som, i enlighet med vad som framförts i avsnitt 6.1, bör ställas på en avgränsningsmetod i detta sammanhang. Som påpekats tidigare är emellertid även denna metod förknippad med en rad problem, framförallt vad gäller möjligheterna att med god precision avgränsa de områden som bör omfattas av en särreglering. Den slutsats man kan dra av den del av vårt utredningsarbete som redovisats i detta kapitel är att varje regionalt avgränsad särreglering kommer vara behäftad med precisionsproblem. Som påpekats tidigare medför bristande precision en ökad risk för att hushåll med likartade inkomst- och bostadsförhållanden behandlas olika på grund av att de bor inom respektive utanför de avgränsade områdena. Även områden med i stort sett likartade inkomstförhållanden kan komma att behandlas olika. Orsaken är framförallt att skillnaderna i genomsnittsinkomst mellan många församlingar som ligger nära genomsnittet för riket är relativt små. Dessa risker utgör två av de många faktorer som måste beaktas när man tar ställning till om en särreglering för fastighetsskatten bör innehålla några geografiska kvalifikationskriterier eller om den ska göras oberoende av förhållandena i det område där hushållet är bosatt. Ett annat problem är att församlingar upphör som offentligrättsligt begrepp den 31 december 1999. Det är för närvarande inte klart hur detta avses att hanteras i folkbokföringssammanhang.

7 Bör åtgärder sökas utanför skattesystemet?

Kommitténs bedömning: Även om den långsiktiga lösningen på de grundläggande strukturella problemen i vissa attraktiva fritidshusområden bör sökas inom andra områden än skattesystemet, är åtgärder inom detta område nödvändiga för att lösa de akuta problem som fastighetsskatten medför.

Om det problem som vi behandlar endast ska betraktas ur ett regionalpolitiskt perspektiv finns det anledning att ta ställning till om åtgärder på fastighetsbeskattningens område är rätt instrument för att upprätthålla en levande bygd i de områden som är attraktiva för fritidsboende.

En grundläggande principiell invändning som kan resas i detta sammanhang, är om inte de syften som bör tillgodoses genom en eventuell särreglering på beskattningens område, kan tillgodoses på ett mer ändamålsenligt sätt genom riktade bidrag och stöd. Med tanke på att skattesystemets primära uppgift är att säkerställa det allmännas behov av skatteintäkter, kan naturligtvis frågan ställas om systemet bör användas för denna typ av regionalpolitiska syften. Som alternativ till att skattesystemet används som instrument för att bibehålla en levande bygd i de attraktiva fritidshusområdena kan man därför tänka sig att den mest ändamålsenliga lösningen bör sökas inom t.ex. systemen för bostadsbidrag etc. eller inom något av de regionalpolitiska stöd- och utvecklingsprogrammen. I sammanhanget finns även anledning att diskutera vilken betydelse vissa av de regelverk kan ha som syftar till att ge det allmänna inflytande över fastighets- och markanvändning.

Kapitlet utgår från det regionalpolitiska problemperspektivet på fastighetsskattens effekter, dvs. fastighetsskattens inverkan i attraktiva fritidshusområden. Vissa av de frågor som behandlas i avsnitt 7.2 gäller emellertid även för den mer generella problematik som är förknippad med fastighetsskatten.

7.1 Skattesystemets huvuduppgift

I vårt nuvarande uppdrag ligger att behandla frågan om den typ av problem, som beskrivits i kapitel 3, kan och bör lösas inom ramen för

fastighetsbeskattningen. Som nämnts inledningsvis har skattesystemet till huvudsaklig uppgift att säkerställa finansieringen av det allmännas verksamhet och åtaganden. Ur ett annat perspektiv kan saken uttryckas så, att i de fall det finns anledning att lämna stöd för att tillgodose vissa särskilda behov eller särintressen, bör stödåtgärderna ges öppet i form av direkta bidrag och inte döljas genom olika slag av undantag på statsbudgetens inkomstsida (jfr. SOU 1989:33, del 1, s.60 ff). Om detta synsätt utesluter en särreglering med regional inriktning på fastighetsbeskattningens område återkommer vi till i avsnitt 7.4.

7.2 Åtgärder inom ramen för bostadsbidragssystemet

Såsom det regionala problemet definierats i kapitel 3 ligger det nära till hands att fråga sig om det är möjligt att finna en lösning inom ramen för bostadsbidragssystemen. I avsnitt 5.3 redogörs för i vilken utsträckning de befintliga bostadsbidragssystemen fångar upp de problem som fastighetsskatten medför för den bofasta befolkningen i attraktiva fritidshusområden. Resultaten visar att många hushåll som är bosatta i dessa områden har betydligt högre boendekostnader i förhållande till inkomsten än de som gäller i genomsnitt för hushåll som är berättigade till bostadsbidrag och bostadstillägg. Analyserna visar också att många av dessa hushåll även efter erhållande av bostadsbidrag och bostadstillägg har osedvanligt höga boendekostnader i förhållande till hushållsinkomsten. Detta tyder på att de befintliga bostadsbidragssystemen är utformade så att de endast delvis lindrar de problem som de höga boendekostnaderna medför för de berörda hushållen. Den fråga vi nu ställer oss är om man genom förändringar i bostadsbidragssystemen kan finna en lösning på dessa problem.

De befintliga bostadsbidragssystemen utnyttjas av omkring två tredjedelar av de hushåll i de aktuella områdena som är berättigade till dem (se avsnitt 5.3.3). Åtgärder som syftar till att öka utnyttjandegraden skulle därför medföra sänkta boendekostnader för vissa hushåll. Det skulle dock inte innebära någon allmän lösning på problemet. Som analyserna i avsnitt 5.3.4 visat finns det hushåll som även efter det att bostadsbidrag och bostadstillägg utgått har höga boendekostnader i förhållande till sina inkomster. För dessa hushåll krävs det lösningar av mer substantiell natur.

Det primära syftet med det befintliga bostadsbidragssystemet är inte att stödja hushåll med osedvanligt höga boendekostnader i förhållande till hushållsinkomsten. Istället är bostadsbidragssystemet utformat för

att tillförsäkra de ekonomiskt svaga hushållen en god bostadsstandard. Bostadsbidragen ingår vidare som en viktig del i det ekonomiska familjestödet, som främst syftar till att ge en ekonomisk grundtrygghet för barnfamiljer under den period de har en stor försörjningsbörda. Bostadsbidraget syftar således till att hjälpa hushåll med låga inkomster i förhållande till försörjningsbördan (se prop. 1995/96:186, s 19).

Beträffande bostadstillägg till pensionärer (BTP) har nyligen betänkandet, SOU 1999:52, Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer, lagts fram. Utredningen har haft i uppdrag att se över och modernisera systemet för beräkning av inkomst och inkomstavdrag för BTP. Utredningsuppdraget har emellertid inte avsett ändringar i systemet för bostadstillägg, utan i huvudsak en anpassning av reglerna till de förändringar som genomförts i de offentliga pensionssystemen.

Med hänsyn till att de befintliga bostadsbidragssystemen har utformats för att tillgodose vissa bestämda syften är det svårt att se hur den problematik som vi behandlar kan tillgodoses utan att samtidigt komma i konflikt med de grundläggande principer som ligger bakom dagens system för bostadsbidrag och bostadstillägg. Det bör också påpekas att förändringar av reglerna om bostadsbidrag och bostadstillägg ligger utanför vårt uppdrag.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det problem vi har att lösa inte alltid fångas upp på ett önskvärt sätt av de befintliga reglerna för bostadsbidrag och bostadstillägg. En förändring av systemen utgör dock inte en framkomlig väg för att lösa problemet eftersom de förändringar som skulle krävas skulle medföra oönskade effekter i andra sammanhang.

7.3 Åtgärder inom ramen för andra typer av regelverk

En särreglering med regional inriktning syftar till att bibehålla och allmänt främja permanentboende i attraktiva fritidshusområden för att därigenom skapa förutsättningar för en levande bygd även i dessa områden. I ett vidare perspektiv är naturligtvis målet att skapa bättre förutsättningar för en regional balans i landet som helhet. Som vi påtalat i kapitel 3 utgörs det grundläggande problemet i allt väsentligt av de lokala närings- och sysselsättningsförhållandena, infrastrukturen och liknande faktorer. En annan faktor av stor betydelse för befolkningsutvecklingen i dessa områden är, som vi tidigare berört, de höga förvärvspriserna på fastigheter som medför höga kapitalkostnader för många nya hushåll som överväger att etablera sig i området.

Frågor av detta och liknande slag har uppmärksamats i utrednings-sammanhang vid ett flertal tillfällen tidigare. Syftet med flertalet utredningar har varit att lämna förslag på hur befolkningsutvecklingen (i realiteten avfolkningen) skulle kunna påverkas i en gynnsam riktning. Många gånger har utredningarna funnit att befintliga regional-politiskt betingade regelverk inte har tillräcklig effekt ifråga om prismet på fastigheter. Liknande slutsatser har gjorts beträffande de regelverk som styr markanvändning och fastighetsförvärv.

7.3.1 Regionalpolitiska stöd och bidrag

Som ett led i att utveckla närings- och sysselsättningsförhållandena i glesbefolkade områden eller områden av utpräglad landsbygdskaraktär finns sedan lång tid tillbaka en etablerad tradition med offentliga stödprogram. Stödformernas namn och specifika innehåll har skiftat under årens lopp allteftersom samhällssituationen och därmed sammanhängande behov förändrats. Sedan Sveriges inträde i EU har glesbygds- och landsbygdsfrågor kommit att ytterligare belysas. En konsekvens av medlemskapet i unionen är bl.a. de möjligheter till regional utveckling som öppnats genom tillgången till EUs strukturfonder.

Länsstyrelserna har – i enlighet med regeringens riktlinjer – under en följd av år givit hög prioritet åt landsbygdsutveckling, bl.a. genom landsbygdsstöd och olika program för landsbygdsutveckling. Även många kommuner har deltagit i detta arbete. Sedan ett par år pågår också ett omfattande arbete med glesbygds- och landsbygdsutveckling inom ramen för EUs strukturfonder. Detta sker genom arbetet med mål 6 och mål 5b-områden, bl.a. mål 5b Skärgården i Sverige. Genom gemenskapsinitiativet Leader II, inom EUs strukturfonder, har dessutom nya samverkansformer på regional och lokal nivå utvecklats i form av de s.k. LAG-grupperna (Local Action Groups). För att ytterligare stärka entreprenörsandan och förstärka de stödformer som finns i gles- och landsbygdsområden finns även lånemöjligheter inom EUs strukturfondprogram för unga entreprenörer inom mål 6 och mål 5b-områden.

De olika stödformer som förekommer inom det nationella stöd- och utvecklingsprogrammet samt inom ramen för EUs strukturfondsprogram är av många olika slag och tillgodoser en mängd skilda behov med syfte att utveckla och stödja vissa regioner. Vi har inte för avsikt att i detta sammanhang utvärdera alla de stödformer som förekommer, utan inskränker oss till att kort nämna det s.k. landsbygdsstödet som vi tidigare berört i kap 6. Med ledning av de utvärderingar av stödet som gjorts, har regeringen funnit att det är en effektiv stödform (prop.

1997/98:62). I budgetpropositionen för 1998 anges att landsbygdsstödet medverkat till att under budgetåret 1995/96 skapa cirka 5 100 nya arbetstillfällen till en genomsnittlig kostnad på cirka 111 000 kronor per arbetstillfälle. Eftersom regeringen tidigare beslutat om en mindre ändring i förordningen om landsbygdsstöd för att medge möjlighet till investeringar i kompletterande verksamhet till jordbruksproduktion, kan stödformen förhoppningsvis få en större betydelse för utvecklingen av gles- och landsbygd. Under förutsättning att samhället även fortsättningsvis bedriver en aktiv och effektiv regionalpolitik finns det anledning att förvänta att det samlade resultatet av de olika stöd- och utvecklingsformerna kan skapa förutsättningar för en positiv närings- och befolkningsutveckling i gles- och landsbygd.

De statistiska resultat som redovisats i kapitel 5 visar att ett betydande antal av de områden, som utifrån vår problemställning bör betraktas som attraktiva fritidshusområden, återfinns i regioner som omfattas av någon form av regionalpolitisk stödsats.

För närvarande är formerna och omfattningen av EUs framtida regionalpolitik föremål för omprövning. Förändringar av stödet har aviserats och även om betydande förändringar sker, finns det anledning att anta att regionalstöd i någon form kommer att utgå även i framtiden. Beträffande det svenska nationella regionalstödet gäller numera att regelverken inte får stå i strid med överordnade gemenskapsrättsliga regler. Trots den inskränkning som detta kan innebära finns det all anledning att anta att sådant stöd även fortsättningsvis kommer att kunna lämnas. Låt vara att förändringar kan komma att ske i framtiden beträffande former och innehåll. För att möta framtida krav och förändringar har regeringen nyligen beslutat tillkalla en kommitté med parlamentariskt inflytande (dir 1999:2) med uppgift att lämna förslag på hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000-talets början. Kommittén har fått ett brett utredningsuppdrag och skall bl.a. behandla den regionala utvecklingen i gles- och landsbygd.

Avslutningsvis finns det i detta regionalpolitiska sammanhang anledning att omnämna att enskilda kommuner, i enlighet med *lagen (1993:406) om kommunalt stöd till boendet*, har möjlighet att stödja enskilda hushåll ekonomiskt i syfte att minska hushållets kostnader för att anskaffa eller inneha en permanentbostad. Ur ett regionalpolitiskt perspektiv skulle ett sådant bemyndigande kunna användas av en kommun för att underlätta permanentushålls etablering i attraktiva fritidshusområden, t.ex. skärgårdar och populära fjällområden. Det finns dock många skäl till varför denna möjlighet inte utgör ett realistiskt alternativ till lösning för att komma till rätta med det regionala problem som vi beskrivit i kapitel 3. Vi tänker främst på kommunernas ekonomiska situation som i regel på ett avgörande sätt begränsar

möjligheterna till att ge stöd. Dessutom torde erfarenheterna från vissa kommunala borgensåtaganden på bostadsområdet allmänt sett minska viljan hos kommunerna att träda in och stötta enskilda.

7.3.2 Statliga och kommunala styrmedel

Förköpslagen (1967:868) syftar till att ge kommunerna möjlighet att på ett tidigt stadium få tillgång till mark som behövs för samhällsutvecklingen. Lagen kan därigenom bidra till att dämpa prisutvecklingen i fråga om sådan mark. Förköpslagen fungerar på detta sätt närmast som ett komplement till expropriationslagen (1972:719). Den möjlighet till markåtkomst som lagen ger kommunerna kan dock endast utövas när markägaren har träffat avtal med en köpare om försäljning. Kommunen har då en förköpsrätt. Om kommunen beslutar att använda sig av förköpsrätten, blir det ursprungliga köpet ogiltigt. I stället får kommunen lösa den egendom som fastighetsköpet avser på de villkor som har avtalats mellan säljaren och den ursprungliga köparen. Särskilda regler om förköpsrätt gäller i fråga om fastigheter som är bebyggda med hus som behöver användas för permanentbruk och som är belägna inom ett område där det råder en avsevärd efterfrågan på fritidsbostäder. I detta fall har kommunen förköpsrätt även om det är fråga om en mindre fastighet. Denna möjlighet till förköp infördes för att motverka att ett område med permanentbostäder omvandlades till fritidshus och för att säkerställa tillgången på bostäder åt den bofasta befolkningen (se prop. 1983/84:141 s. 17 ff., bet. 1983/84:BoU27). Lagen är dock inte avsedd att användas för att generellt motverka prisstegringar på fritidsfastigheter. De priskänsliga områden som avses har närmare specificerats i bilagor till lagen respektive den kungörelse som hör till lagen. Det rör sig huvudsakligen om områden i vissa kustnära kommuner, såsom Östhammars, Lysekils och Borgholms kommuner, men även fjällnära kommuner som Härjedalens och Åre kommuner omfattas. Många kommuner har dock inte ekonomiska resurser för att använda lagen i den utsträckning som de kanske skulle önska. Lagen har därför haft begränsad praktisk betydelse (se SOU 1994:93, Levande Skärgårdar och Ds 1999:11, Utländska förvärv av fastigheter i Sverige).

Frågan om de negativa effekterna av en ökad efterfrågan på fritidshus i vissa attraktiva fritidshusområden har även föranlett särskild lagstiftning.

Lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom innebär att vissa köp och andra förvärv av svenska småhus och lantbruk för sin giltighet är beroende av att förvärvaren beviljas s.k.

förvärvstillstånd. Sådant tillstånd behövs normalt när förvärvaren bor utomlands eller är en utländsk juridisk person. Lagen har framförallt betydelse i fråga om förvärv av fritidsbostäder. Regleringen medför bl.a. att förvärvstillstånd i princip inte får meddelas inom områden där efterfrågan på fritidsfastigheter är så stor att det finns en risk för en stegring av fastighetspriserna. Länsstyrelsen avgör i samråd med berörda kommuner i vilka områden som ett stort efterfrågetryck skall anses föreligga. Till skillnad mot vad som är fallet med förköpslagen författningsregleras inte avgränsningen av dessa områden. Enligt en övergångsbestämmelse i avtalet om Sveriges anslutning till EU får Sverige under fem år från dagen för anslutningen behålla sin befintliga lagstiftning om fritidsbostäder. Denna övergångsbestämmelse löper alltså ut vid kommande årsskifte. Frågan om lagens framtid och eventuella reformering har därför nyligen behandlats av Justitiedepartementet i en departementsstencil – Utländska förvärv av fastigheter i Sverige (Ds 1999:11). I stencilen föreslås att lagen upphävs från och med årsskiftet. I och med att lagen upphävs skulle det bli fritt fram för utländska medborgare att köpa fritidshus i Sverige. Lagen föreslås inte heller bli ersatt av några nya regler på området. I stencilen konstateras att lagen i praktiken haft en ganska begränsad prisdämpande effekt. En enkät som regeringen gjort under 1998 ställd till sex länsstyrelser visar på att endast ett fåtal ansökningar om förvärv avslagits på den grunden att fastigheterna ligger inom ett priskänsligt område. De sex länsstyrelserna hade fått in sammanlagt 8 261 ansökningar sedan lagens tillkomst 1992. Av dessa har 65 ansökningar avslagits. Länsstyrelsen i Stockholms län har inte avslagit någon ansökan av sammanlagt 391 ansökningar. Länsstyrelsen i Skåne län (och dess föregångare) har meddelat avslagsbeslut i 43 fall av sammanlagt 1 450 ansökningar. I departementsstencilen framhålls bl.a. följande. Även om antalet meddelade avslagsbeslut har varit få har lagen sannolikt haft betydelse eftersom själva existensen av lagen kan ha avhållit utländska medborgare från att köpa fastigheter i priskänsliga områden. I vilken omfattning så har skett anges som svårt att uttala sig om. Det konstateras vidare att ett större utländskt intresse för fritidshus i Sverige kan leda till viss prisstegring på fritidsfastigheter och att en sådan utveckling typiskt sett bör leda till ökade svårigheter för permanentboende i attraktiva områden att bo kvar till följd av förhöjda taxeringsvärden. Detta förhållande anges gälla särskilt i fråga om södra Sverige och i synnerhet Skåne. Även populära fjällområden omnämns i dessa sammanhang.

Enligt *jordförvärvslagen* (1979:230) måste den som förvärvar fast egendom som är taxerad som lantbruksenhet i vissa fall ha tillstånd till förvärvet. Det är länsstyrelsen eller, i vissa fall, Jordbruksverket som

prövar ansökan. Om tillstånd vägras eller inte söks, är förvärvet ogiltigt. När förvärvaren är en fysisk person, fordras som regel tillstånd om egendomen är belägen i glesbygd eller i ett omarronderingsområde. Med omarronderingsområde avses ett område med mycket stark ägosplittring som behöver rationaliseras. Inom ett omarronderingsområde får tillstånd vägras, om förvärvet skulle göra det svårare att genomföra en rationalisering av ägostrukturen. I glesbygd får tillstånd vägras om egendomen behövs för att främja sysselsättning eller bosättning på orten. Ett beslut om tillstånd att förvärva egendom i glesbygd kan förenas med ett föreläggande om boplikt för förvärvaren under viss tid, minst fem år. Om förvärvaren är en juridisk person krävs det alltid tillstånd. Därvid kan tillstånd beviljas bara i vissa i lagen angivna fall, t.ex. om kompensationsmark lämnas. Jordförvärvslagen torde ha störst praktisk betydelse när det gäller de bestämmelser som begränsar möjligheterna för en juridisk person att förvärva lantbruk. Att lagen har mindre praktisk betydelse för fysiska personers förvärv beror på att de flesta lantbruk byter ägare inom familjen. Förvärv inom familjen är undantagna från kravet på förvärvstillstånd.

Plan- och bygglagen (1987:10) innehåller regler om planläggning av mark och vatten samt om byggande. Lagen innehåller bl.a. regler om de olika planer som kan användas för att styra markanvändningen. Genom en detaljplan regleras närmare hur marken får bebyggas, bl.a. bostadsbyggnaders storlek. Inom ett område som omfattas av detaljplan kan kommunen genom en fastighetsplan meddela bestämmelser om fastighetsindelning och om vissa särskilda rättigheter, t.ex. servitut. Områdesbestämmelser kan antas för begränsade områden som inte omfattas av detaljplan. Genom områdesbestämmelser kan kommunen bestämma t.ex. storlek på fritidshus. Plan- och bygglagen föreskriver också att den som vill förändra sin fastighet genom att t.ex. bygga eller riva en byggnad i regel måste ha lov för att få göra detta. Vid prövningen skall bedömas bl.a. om åtgärden överensstämmer med de kommunala planerna. Plan- och bygglagen anses i många avseenden vara den lag som har störst betydelse för möjligheterna att påverka framtida markanvändning eftersom den tillhandahåller instrument för att styra och begränsa bebyggelse. Däremot ger den i stort sett inga möjligheter att styra ägandet av marken.

Fastighetsbildningslagen (1970:988) innehåller regler om hur fastighetsindelningen kan ändras, dvs. hur fastighetsbildning sker. Vid fastighetsbildning skall vissa grundläggande villkor vara uppfyllda. Ett sådant är att varje fastighet som ny- eller ombildas skall vara varaktigt lämpad för sitt ändamål. Om en fastighet skall kunna nybildas eller ombildas för ett nytt ändamål, t.ex. fritidsbebyggelse, krävs det dessutom att fastigheten skall få varaktig användning för detta ändamål inom

överskådlig tid. Fastighetsbildning får heller inte ske om ändamålet bör tillgodoses på något annat sätt än fastighetsbildning. Ett annat grundläggande villkor är normalt att fastighetsbildning inte får ske i strid med kommunala planer. Vid fastighetsbildning beträffande bl.a. jordbruk och skogsmark måste särskilda förutsättningar vara uppfyllda. Här fordrar lagen att det företag som skall bedrivas på fastigheten ger ett ekonomiskt godtagbart utbyte. Vid bedömningen härav skall hänsyn tas till möjligheten att kombinera företaget med annan varaktig verksamhet på orten. Särskild hänsyn skall tas till att sysselsättning och bosättning i glesbygd främjas. Med stöd är det alltså möjligt att förhindra att av allmänna skäl olämpliga fastighetsbildningar för fritidsbruk kommer till stånd. Inte heller fastighetsbildningslagen syftar primärt till att styra ägandet av marken. Däremot ger lagen utrymme för att vid fastighetsbildning göra en avvägning mellan olika enskilda och allmänna intressen, däribland även intresset av bosättning i glesbygd.

7.4 Överväganden

Mot bakgrund av vad som bör vara skattesystemets huvuduppgift finns det som regel anledning att hysa principiella betänkligheter mot att införa regionalpolitiskt betingade särregleringar på beskattningens område. En mer allmän utveckling i den riktningen riskerar att föra med sig såväl inkomstbortfall för det allmänna som ett otillfredsställande skattesystem.

Även om vi har denna grundsyn beträffande hur skattesystemet bör användas, är det inte möjligt att utesluta användningen av särregleringar beträffande vissa för samhället vitala frågeställningar. Det kan alltså finnas skäl som medför att särregleringar på beskattningens område framstår som både berättigade och önskvärda.

Under de senaste åren har det kommit ett flertal signaler om att de höga förvärvspriserna i bl.a. vissa attraktiva fritidshusområden medfört en såväl på kort som på lång sikt ohållbar skattesituation för vissa permanentboende fastighetsägare. De undersökningsresultat som presenterats i kapitel 5 visar dessutom på att den allmänna fastighets-skattenivån är mycket hög i förhållande till den allmänna inkomstnivån i vissa attraktiva fritidshusområden.

Fastighetsskattens inverkan för de fastboende i kombination med grundläggande strukturella problem i fråga om bl.a. inkomst- och sysselsättningsmöjligheter i dessa områden, riskerar i förlängningen få till följd att en bygd berövas sin permanentboende befolkning.

Mot denna bakgrund är det vår mening att frågan om fastighets-skattens inverkan för de fastboende i attraktiva fritidshusområden – och

därmed även för en bygds eller regions förmåga att på sikt överleva som ett levande samhälle – rör ett sådant vitalt samhällsintresse som i sig kan motivera en särreglering på fastighetsbeskattningens område.

Som framgått i avsnitt 7.2 framstår inte de befintliga bostadsbidrags- respektive bostadstilläggssystemen som tillräckliga alternativ för att lösa problemet. De förändringar som skulle krävas i regelverken skulle medföra oönskade effekter i andra sammanhang.

Även om vi kan konstatera att samhället genom att tillhandahålla ett flertal olika regionala stödåtgärder aktivt försöker främja en positiv utveckling av bl.a. de landsdelar som i detta sammanhang är av intresse, rör det sig som regel om effekter på relativt lång sikt. För enskilda hushåll med låga inkomster bosatta i dessa områden kan bördan av en hög fastighetsskatt ge upphov till mer akuta likviditets- eller kostnadsproblem som kräver en lösning med effekt på kort sikt. Det kan naturligtvis även förekomma att de renodlade stöd- och bidragsprogrammen inte får tillräckligt genomslag i vissa områden.

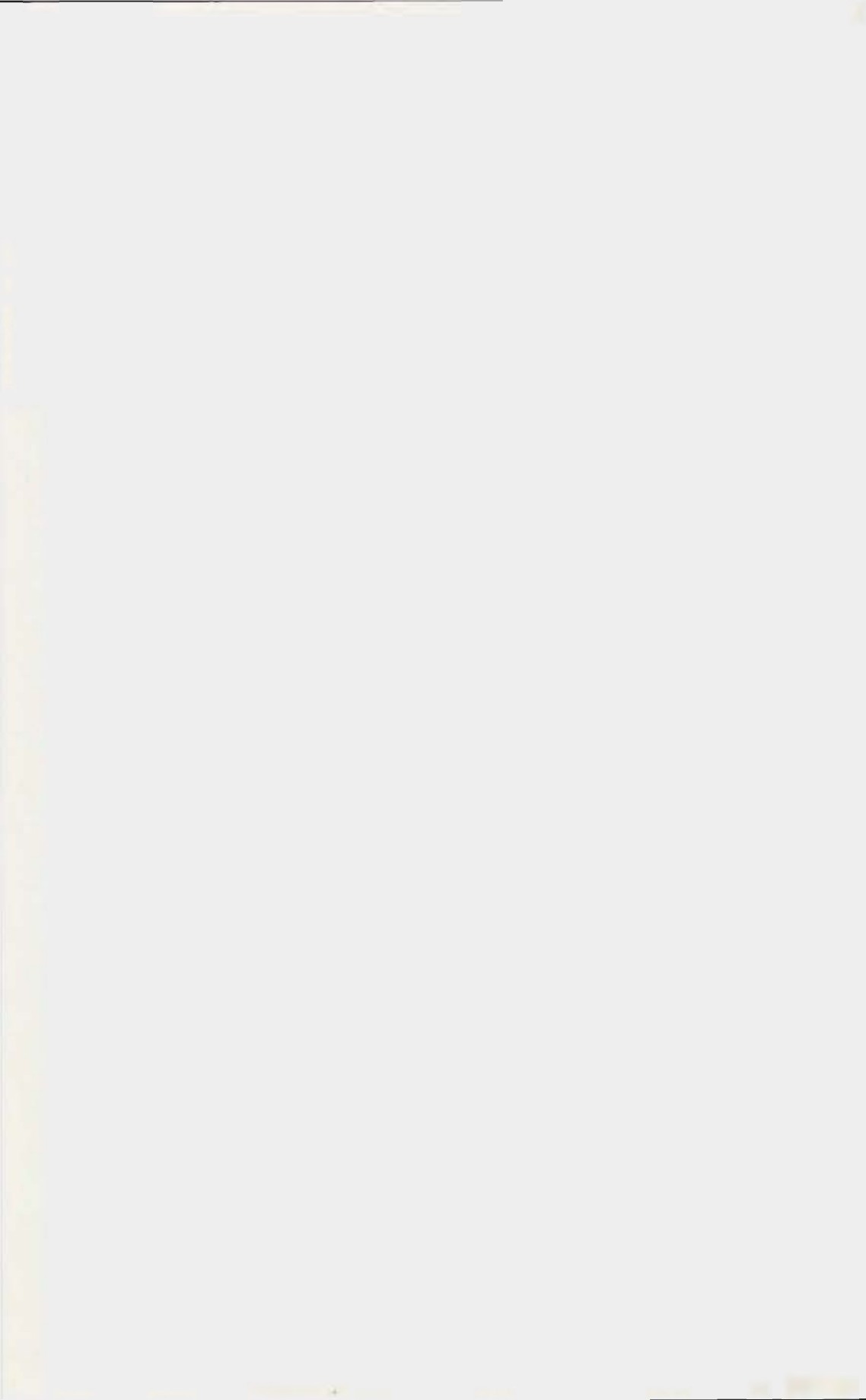
De möjligheter som står till buds för samhället att styra fastighetsinnehav och fastighetsanvändning erbjuder för närvarande inte några effektiva redskap för att styra prisutvecklingen i attraktiva fritidshusområden. Kan man då tänka sig att förändrade regelverk av detta slag kan motverka prisstegringar? Frågan har behandlats i den tidigare omtalade departementstencilen Ds 1999:11. Där omnämns en regleringsmodell som innebär att krav ställs på att förvärv av fritidshus inom vissa författningsbestämda och avgränsade områden görs till föremål för priskontroll. En sådan modell avvisas dock av bl.a. principiella skäl. För att motverka negativa konsekvenser av ett ökat fritidsboende diskuteras även ett regelverk där kriteriet för tillstånd utgörs av den enskilda förvärvarens behov av fastigheten eller det allmänna intresset av att viss bosättning sker på fastigheten. Även en sådan lagstiftning skulle kunna begränsas till förvärv inom vissa i förväg angivna områden. Fördelen med en sådan reglering uppges vara att den sannolikt skulle kunna motverka ett ökat fritidsboende i vissa områden. Även denna modell avvisas dock eftersom en sådan reglering inom sig rymmer ett flertal besvärliga komplikationer som inte kan lösas på ett tillfredsställande sätt. Ett sådant regelverk skulle t.ex. bli vanskligt att tillämpa ifråga om sådan bebyggelse som redan används för fritidsboende. I sådana fall skulle det sannolikt vara svårt att utforma bestämmelserna på ett sätt som uppfattas som rättvist, bl.a. i fråga om vilka kriterier som bör tillämpas. Sådana regleringsmodeller bedöms i stencilen även ha mycket svårt att vinna förståelse hos den svenska allmänheten.

Även förändringar i plan- och bygglagen diskuteras i detta sammanhang. Frågan ställs om en möjlighet att i kommunala planer förbjuda att

bostäder används för fritidsändamål kan utgöra en lösning. En sådan lösning har dock tidigare av flera skäl bedömts som mindre lämplig, bl.a. därför att fastställandet av nya planer skulle vara omständligt och kostnadskrävande (se Ds 1989:78 s. 24 f.). Under alla förhållanden uppges en sådan modell inte få annat än en marginell prisdämpande effekt i de områden som är av intresse. Slutligen konstateras att förköpsreglerna inte torde påverka prissättningen på fritidshusmarknaden samtidigt som det inte finns skäl att anta att kommunernas begränsade ekonomiska resurser ger utrymme för de ytterligare kostnader som en utvidgad tillämpning av förköpslagen medför.

Beträffande de alternativa regelverk som behandlats i detta kapitel, kan vi konstatera att bestämmelserna – i befintlig eller förändrad form – på kort sikt inte förmår lindra de problem som beskrivits i kapitel 3 och 5. Tvärtom är det inte osannolikt att ett upphävande av 1992 års lag om tillstånd för vissa fastighetsförvärv, kommer att leda till att priserna på fastigheter inom attraktiva fritidshusområden skruvas upp ytterligare med åtföljande konsekvenser för taxeringsvärden och skattebelastning. I detta sammanhang vill vi dock framhålla att fritidsboendet, på samma sätt som turistnäringen, naturligtvis även ger upphov till många positiva effekter för en region i form av ökade inkomstmöjligheter och arbetstillfällen. Någon anledning till att allmänt motarbeta eller försvåra för enskilda att förvärva fritidshus finner vi därför inte skäl till.

Vi har tidigare förklarat att den aktuella frågeställningen rör ett vitalt samhällsintresse som kan motivera en särreglering på fastighetsbeskattningens område. Som nämnts i kapitel 4 har skattelagstiftning tidigare använts för regionalpolitiska syften, t.ex. beträffande energiskatt och socialavgifter. En sådan åtgärd måste dock betraktas som ett komplement till de mer renodlade stöd och bidrag som tillkommit för att främja utvecklingen i gles- och landsbygd. Även om lösningen på de grundläggande strukturella problemen i vissa attraktiva fritidshusområden således i första hand bör sökas inom andra områden än skattesystemet, är en åtgärd inom detta område nödvändig för att lösa de akuta problem som fastighetsskatten medför för vissa hushåll.



8 Vilka hushåll bör omfattas?

Kommitténs bedömning: En åtgärd inom fastighetsbeskattningsram bör endast omfatta permanentboende hushåll. Vidare bör hushållens inkomstförhållanden beaktas.

Oavsett om man väljer att använda sig av en särreglering med regional inriktning eller en reglering som inte har en sådan inriktning, så gäller att egenskaper hos det enskilda hushållet bör beaktas. De överväganden som redovisas nedan gäller alltså för båda typerna av regleringar, även om framställningen i avsnitt 8.1.1 i första hand tar sikte på en regionalt inriktad åtgärd.

8.1 Enbart permanentboende bör omfattas

En grundläggande fråga att ta ställning till är om en åtgärd inom fastighetsbeskattningsram bör omfatta alla typer av hushåll och bostäder. Med hänsyn till problemställningen och syftet med vårt arbete som vi har definierat i kapitel 3 är det självklara svaret att endast permanentboende bör omfattas av en sådan åtgärd. Det främsta skälet är att de problem som fastighetsskatten medför i vissa områden och som beskrivs i kapitel 3, till sin karaktär är sådana att de endast berör den bofasta befolkningen. Därtill kommer att en nedsättning av fastighetsskatten för alla småhusfastigheter i vissa områden i många fall skulle ge upphov till kapitaliseringseffekter som skulle motverka effekten av åtgärden. En åtgärd som rör uttaget av fastighetsskatt bör därför endast omfatta permanentbostäder.

8.1.1 Utgör en reglering som bygger på folkbokföringsort ett incitament till skenskrivningar?

Regleringar som medför någon form av lättnad i beskattningen och som bygger på folkbokföringsort kan skapa incitament till skenskrivningar för att uppnå skattelättnaden. Hur stark lockelsen till skenskrivningar är beror naturligtvis på skattelättnadens storlek och effekt för den enskilde

samt på andra faktorer som med varierande styrka motverkar skenskrivningar. I det följande redovisas kommitténs överväganden i den frågan.

Eftersom frågan om en fastighetsägare är permanentboende eller inte är avhängig av folkbokföringsorten är det reglerna om folkbokföring som styr vem som kan utnyttja en skattelindring.

Nedan följer en kort redogörelse för den grundläggande bestämmelsen i folkbokföringslagen och av den s.k. flyttningskontrollen. För en mer fullständig genomgång av folkbokföringens framväxt, regelverk, praxis och flyttningskontroll m.m. hänvisas till folkbokföringsjuristen vid Riksskatteverket Lars Tegenfeldts rapport, som finns återgiven i bilaga 2.

Enligt huvudregeln i 7 § i folkbokföringslagen (1991:481) skall en person anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på mer än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sin egentliga hemvist. I bestämmelsen klargörs även att en person skall anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden.

Flyttningskontroll

I egenskap av folkbokföringsmyndighet är det skattemyndighetens uppgift att företa flyttningskontroll i de fall det finns skäl att ifrågasätta folkbokföringens riktighet.

Folkbokföringen sker enligt den s.k. officialprincipen. Detta innebär att skattemyndigheten på eget initiativ skall tillse att enskildas folkbokföring är korrekt. Det är inte meningen att den enskilde genom egna åtgärder skall kunna disponera över sin folkbokföring. Skattemyndighetens kontroll består av två delar. Den ena delen utgörs av kontroll av flyttningsanmälningar. Den andra delen består i att på eget initiativ eller till följd av inkommande uppgifter granska om medborgarnas folkbokföring stämmer med de verkliga bosättningsförhållandena.

En utgångspunkt för skattemyndighetens hantering av folkbokföringsärenden är att de anmälningar som allmänheten gör är korrekta och tillförlitliga. Den enskildes egna uppgifter om var han tillbringar sin dygnsvila får därvid normalt tas för goda om de inte är direkt orimliga eller om det har framkommit uppgifter som tyder på att uppgifterna är felaktiga.

Det finns emellertid situationer där det kan finnas anledning till särskild kontroll. Sådana situationer är enligt Riksskatteverkets rekommendationer bl.a. när flyttningsanmälan avser flytt till fritidsfastighet om inte omständigheterna gör kontroll onödig, t.ex. då en hel familj flyttar till en fritidsfastighet i ett tätortsnära område. Andra situationer kan vara när anmälan görs om särskild postadress eller då den som har särskild postadress anmäler flyttning om inte omständigheterna gör det onödigt. En sådan omständighet kan t.ex. vara att anmälan avser en boxadress inom pendlingsområde från bostadsadressen. En utgångspunkt för en utredning som leder fram till ett tredskoskrivningsbeslut kan även vara en uppgift som lämnats av en bostadsupplåtare eller en myndighet, t.ex. en Allmän Försäkringskassa. En ytterligare möjlighet som kan användas i vissa speciella situationer är s.k. systematisk fastighetsvis registerkontroll. En sådan kan användas för att spåra upp misstänkta fall av felaktig folkbokföring på i första hand enfamiljsfastigheter.

Skenskrivning

Begreppet skenskrivning är inte någon officiellt vedertagen definition och finns därför inte närmare definierat i författningssammanhang. Allmänt kan man säga att uttrycket används för att beskriva sådan felaktig folkbokföring, som åstadkoms av enskilda genom medvetet felaktiga anmälningar eller underlåtna anmälningar. Det bör dock noteras att vi i våra kontakter med de berörda myndigheterna allmänt har delgivits uppfattningen att oriktig folkbokföring betydligt oftare har sin grund i slarv eller okunskap från enskilda än i uppsåtligt beteende. Skenskrivningar från enskildas sida förekommer dock otvivelaktigt i någon omfattning. Det är emellertid mycket vanskligt att försöka ange i vilken omfattning eftersom det ännu inte har kommit fram några praktiskt användbara metoder för att systematiskt beräkna omfattningen av medvetet felaktig folkbokföring.

Oriktig folkbokföring har tidigare berörts i utredningssammanhang. 1983 års folkbokföringskommitté, som bl.a. hade i uppdrag att lägga fram förslag till metoder för förbättrad flyttningskontroll, fann det inte möjligt att bilda sig en underbyggd uppfattning om storleksordningen av felaktig folkbokföring (se SOU 1988:10, s. 86). Av Lars Tegenfeldts rapport framgår likaledes att resultaten av de undersökningar som företagits i syfte att försöka mäta förekomsten av skenskrivningar inte ger någon tillförlitlig bild av i vilken utsträckning skenskrivningar förekommer. I rapporten konstateras dock att de undersökningar som skatteförvaltningen genomfört inte tyder på att skenskrivningar förekommer i någon nämnvärd omfattning. Frekvensen av medvetet fel-

aktig folkbokföring är naturligtvis bl.a. beroende av vilka fördelar som kan uppnås inom skilda regelsystem. Det finns anledning att anta att de fall av skenskrivning som förekommer många gånger kan ha andra syften än rent skattemässiga, t.ex. för att uppnå förmåner inom socialförsäkringssystemet eller för att någon önskar behålla ett hyreskontrakt till en attraktiv bostad.

Överväganden

Vi har tidigare i detta kapitel förklarat att en lindring av fastighets-skatten endast bör omfatta permanentboende. Ett sådant villkor medför, i likhet med varje bestämmelse vars tillämpning kan vara beroende av bosättningsförhållanden, givetvis en viss risk för skenskrivningar om det därigenom är möjligt att uppnå en fördel. Sådana risker finns även i andra regelverk, t.ex. olika bidragsbestämmelser som bygger på bosättningsförhållanden. På beskattningens område finns t.ex. avdragsbestämmelser där folkbokföringsförhållanden kan ha betydelse ur bevissynpunkt och som därför kan locka till skenskrivningar för att uppnå skattefördelar som kan vara avsevärda. Som exempel kan nämnas bestämmelserna om avdrag för resor till och från arbetet.

Skatteförvaltningens möjligheter att motverka och uppdaga uppenbara fall av skenskrivning måste bedömas som relativt goda, även om svårigheterna – bl.a. i form av resursbrist och bevissvårigheter – inte får underskattas.

Som påpekades inledningsvis finns det ett flertal faktorer som med olika kraft motverkar skenskrivning. Som främsta exempel kan nämnas kommunalskattens storlek som kan skifta mycket mellan kommuner. I gles- och landsbygdskommuner överstiger inte sällan kommunalskattens storlek riksgenomsnittet. Enbart skillnaderna i kommunalskattens storlek kan därför många gånger vara en omständighet som kraftigt motverkar skenskrivningar.

I sammanhanget måste även nämnas andra betydelsefulla rättsverkningar som knutits till folkbokföringsorten, t.ex. rätt till skolgång, barnomsorg, kommunal vård och omsorg, att stå i tomtkö eller få registrera sig hos en bostadsförmedling eller rätten till boendeparkering. Även sådana faktorer motverkar viljan till skenskrivning och har därför betydelse när frågan om risken för omfattande skenskrivning skall bedömas.

Vi finner sammanfattningsvis att den risk som finns för ökad skenskrivning om en reglering som bygger på folkbokföringsort införs, inte bör tillmätas någon avgörande betydelse. Som nämnts finns det kraftigt motverkande faktorer som minskar lockelsen till beteenden av detta slag. Riskerna för omfattande skenskrivning måste därför

bedömas som begränsade och de eventuella negativa effekterna som marginella. Härtill kommer myndigheternas möjligheter att stävja sådana beteenden.

8.2 Hänsyn bör tas till hushållets inkomstförhållanden

En åtgärd som rör uttaget av fastighetsskatt bör som framhållits ovan enbart omfatta permanentboende hushåll. Det finns emellertid även anledning att överväga huruvida dessa hushålls inkomstförhållanden bör beaktas. Fördelningpolitiska aspekter och behovshänsyn anser vi måste ges stor tyngd i vägvalet mellan å ena sidan skattelindring för samtliga permanentboende och en inkomstprövad skattelindring å den andra. Oavsett om det aktuella problemet karaktäriseras som ett likviditets- eller kostnadsproblem eller som en mer allmän brist på tillgångar, finns det därför starka principiella skäl som talar för att en lindring av skatteuttaget endast bör tillkomma permanentboende hushåll som med tanke på inkomstsituationen är i behov av en lindring. En modell som medför någon form av nedsättning av skatten även för, i inkomsthänseende, resursstarka hushåll är, enligt vår mening, inte ett tilltalande alternativ. En lindring av skatteuttaget bör därför endast tillkomma permanentboende hushåll med vissa bestämda inkomstförhållanden.

Enligt lagen om statlig fastighetsskatt är ägare – eller därmed likställd (2 § lagen om statlig fastighetsskatt) – till en fastighet skattskyldig till fastighetsskatt. Att begränsa behovsprövningen till att avse endast den skattskyldiges inkomstförhållanden ger givetvis inte någon rättvisande bild av hushållets inkomstsituation. Ett relevant inkomstbegrepp måste därför utformas med utgångspunkt i hushållets samlade inkomstsituation.

9 Skattelindringens form

Kommitténs förslag: Vi föreslår att skattelindringen medges genom en begränsningsregel för fastighetsskatten. Begränsningsregeln innebär att uttaget av fastighetsskatt under vissa förutsättningar skall begränsas så att det inte överstiger en viss andel av hushållsinkomsten.

I detta kapitel redovisas kommitténs överväganden i frågan om vilken form skattelindringen bör ges. Tre olika typer av lösningar diskuteras. För alla tre gäller att de antingen kan kombineras med vissa geografiska kvalifikationsregler eller ges en vidare utformning så att skattelindring medges oberoende av hushållets geografiska hemvist.

I avsnitt 9.1 tar vi först upp olika former av justeringar i underlaget för fastighetsskatten. Därefter diskuteras i avsnitt 9.2 huruvida ett uppskovsinstitut för fastighetsskatten av den typ som förekommer i vissa andra länder, t.ex. Danmark, skulle kunna ge en lösning på de problem som beskrivs i kapitel 3. Därefter redogör vi i avsnitt 9.3 för en begränsningsregel för underlaget för fastighetsskatt, som tar hänsyn både till hushållets inkomstförhållanden och nivån på taxeringsvärdet på hushållets permanentbostad.

Diskussionerna i detta kapitel utgår från vissa allmänna principiella krav som, enligt kommitténs mening, måste ställas på en undantagsregel i detta sammanhang. Dessa sammanfaller i många stycken med de krav som redovisades i kapitel 6 i samband med att olika metoder för en regional avgränsning diskuterades. Det gäller t.ex. vikten av att åtgärden utformas så att konsekvenserna för den enskilde är tydliga, samt att det finns en tydlig koppling mellan åtgärdens allmänna syfte och dess konkreta form. Liksom den regionala avgränsningsmetoden är det också väsentligt att det regelverk, som definierar skattelindringens form, inte är alltför kostsam att administrera för skattemyndigheten.

Därutöver är det i detta sammanhang även nödvändigt att beakta de eventuella effekter som en viss lösning kan ha på fastighetspriserna. I den expertrapport som Fil. Dr. Robert Boije utarbetat på kommitténs uppdrag (se bilaga 4) ges en utförlig redogörelse av hur förändringar i skattereglerna rent allmänt kan förväntas återverka på överlåtelsepriserna på småhusmarknaden. Som påpekats tidigare fastställs taxeringsvärdena med ledning av överlåtelsepriserna, som tjänar som

mått på fastigheternas marknadsvärde. Den långsiktiga effekten på skatteuttaget av en undantagsregel, som är utformad så att den resulterar i högre överlåtelsepriser på fastigheter som berörs av lindringen, kommer därför att vara mindre än den effekt som uppnås på kort sikt, innan effekterna på överlåtelsepriserna hunnit slå igenom i taxeringsvärdena. Eftersom avsikten här är att formulera en långsiktigt stabil lösning på de problem som fastighetsskatten medför för vissa hushåll är det väsentligt att den utformas så att den inte ger upphov till motverkande kapitaliseringseffekter av detta slag.

I den mån skattelindringen kopplas till de enskilda hushållens inkomstförhållanden är det även väsentligt att beakta hur de samlade margineffekterna av olika inkomstberoende skatter och bidrag påverkas. Margineffekten i inkomstbeskattningen är visserligen relativt låg i de inkomstskikt där hushåll, som omfattas av de problem som en undantagsregel tar sikte på, typiskt sett befinner sig. I kombination med andra inkomstberoende regelverk, såsom bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter, kan dock margineffekten redan i dagsläget vara betydande. Med hänvisning till de negativa konsekvenser som höga margineffekter medför, såväl för de enskilda hushållen som för samhällsekonomin i stort, bör vi i så stor utsträckning som möjligt undvika att utforma nya regler som innebär att margineffekterna förstärks.

9.1 Justerade underlag för fastighetsskatt

I den allmänna debatten har olika former av på visst sätt justerade underlag för fastighetsskatten nämnts som ett sätt att begränsa fastighetsskatteuttaget för vissa fastighetsägare. Eftersom den problematik vi behandlar i stor utsträckning har rört sig om förhållanden i skärgård och andra kustbygder har det framförallt rört sig om olika metoder för att neutralisera den inverkan på värdet som närheten till vatten medför. Ett förslag som nämnts går ut på att begränsa effekten av den s.k. belägenhetsfaktorn. Denna metod har även tagits upp i lagstiftningssammanhang i regeringens lagrådsremiss den 9 juli 1998 (se kapitel 2 och 4).

Vid en allmän fastighetstaxering (AFT) beaktas både den enskilda fastighetens egenskaper såsom läge, storlek, standard m.m. och förändringar i den allmänna prisnivån. Landet indelas vid en AFT i ett antal riktvärdeområden. Vid AFT 96 uppgick de till ca 7 200 st. Avsikten är att fastigheterna inom ett riktvärdeområde skall vara så homogena som möjligt vad avser storlek på tomt, belägenhet osv. Inom varje värdeområde fastställs ett grundvärde för en normtomt. Normtomten

återspeglar den mest frekventa storleken och det mest frekventa läget för en tomt inom värdeområdet. För att kunna fånga upp fastigheter som har en annan belägenhet inom värdeområdet än den mest frekventa, fastställs värdeinverkan av en eller flera belägenhetsfaktorer för varje värdeområde. I fastighetstaxeringen åsätts sedan varje fastighet en belägenhetsfaktor som anger dess speciella belägenhet, dvs. dess läge inom värdeområdet. För samtliga värdeområden finns tre belägenhetsfaktorer: en för strand, en för strandnära och en för ej strand eller strandnära belägenhet.

Regeringens förslag innebär att fastighetsskatten skulle beräknas på det taxeringsvärde som skulle ha förelegat om man vid fastighetstaxeringen hade bortsett från den inverkan på värdet som strand- och strandnära belägenhet har. En modell av detta slag kan lösa problem för fastighetsägare i de fall höga taxeringsvärden huvudsakligen beror på inverkan från belägenhetsfaktorerna strand och strandnära. Fastigheter som saknar egenskapen strand eller strandnära kan däremot inte komma ifråga för en skattelindring, oavsett vilka förhållanden som föreligger i övrigt. Eftersom problemet, i enlighet med vår problembeskrivning i kapitel 3, inte endast uppstår i områden vid eller i anslutning till vatten, skulle en sådan lösning inte fylla sitt syfte. Denna typ av skattelindring är därför inte lämplig i detta sammanhang.

Från skärgårdshåll har även framförts ett förslag som går ut på att skatteuttaget skulle begränsas till att avse ett belopp som motsvarar det genomsnittliga taxeringsvärdet för ett större område, t.ex. det genomsnittliga taxeringsvärdet för den kommun eller församling där fastigheten är belägen. Det genomsnittliga taxeringsvärdet för ett sådant större område skulle därigenom utgöra det maximala underlaget för skatteuttaget för fastigheter i området. I områden med stora skillnader i taxeringsvärdenivån, skulle en sådan lösning kunna leda till omotiverat kraftiga lindringar av skatteuttaget för fastighetsägare med värdefulla fastigheter. Dessutom gäller att ju större område som används för genomsnittsberäkningen, desto större är sannolikheten för att området uppvisar stora skillnader i taxeringsvärdenivån. Vår uppfattning är därför att metoden kan leda till orättvisor, varför den inte kan rekommenderas.

9.2 Ett uppskovsinstitut för fastighetsskatt

I den debatt som förts under årens lopp beträffande fastighetsskattens existens och konstruktion har det även framförts förslag om att inrätta någon form av uppskovsinstitut för fastighetsskatten. En bärande tanke bakom dessa förslag har varit att hushåll med låga inkomster skulle ges

möjlighet att förskjuta skatten till en tidpunkt när de monetära inkomsterna är större eller till det tillfälle när fastigheten säljs. I det senare fallet frigörs kapital som kan användas för att reglera den ackumulerade skatteskulden som uppstått genom uppskovet. Uppskov med skatten medför ju att den enskilde ådrar sig en skatteskuld.

En sådan lösning medför onekligen vissa fördelar jämfört med andra modeller för skattelindring. Uppskovet löser hushållets omedelbara likviditets- eller, med ett annat synsätt, kostnadsproblem. Skatteskulden ackumuleras och löper med ränta fram till tidpunkten när den enskilde inte längre har behov av uppskovet, antingen på grund av att fastigheten realiseras eller för att den enskildes inkomster har förbättrats. Ytterligare en fördel är att uppskov med skatten ur ett långsiktigt statsfinansiellt perspektiv inte leder till lägre skatteintäkter.

Uppskov med att erlägga fastighetsskatt för hushåll med likviditetsproblemen är också en möjlighet som framförts i tidigare utrednings-sammahang. Fastighetsskatteutredningen (SOU 1992:11) framförde ett skisartat förslag som kan sammanfattas på följande sätt. Möjligheten till uppskov bör endast finnas för egnahemssektorn, eftersom fastighetsskatten i övriga upplåtelseformer inte betalas direkt av den boende. Skatten bör betalas när fastigheten realiseras och erläggas fullt ut. Uppskovsmöjligheten skall även vara begränsad i tid och omfattning. Skulden får inte heller bli för stor i förhållande till fastighetens värde. Uppskovsbeloppet skall belastas med ränta alternativt en skulduppräknings som kan utformas mer eller mindre förmånlig. En bärande idé i den skissade modellen är att skatten skall betalas oavsett vilket pris fastigheten säljs för. Uppskovet bör inte förenas med panträtt i fastigheten utan skatteskulden behandlas som andra skattefordringar och med den förmånsrätt som följer därav.

Ett uppskov med fastighetsskatten reser givetvis en mängd frågor, framförallt avseende de risker och finansiella konsekvenser för den enskilde som är förknippade med en sådan modell. För att belysa dessa och andra frågor har kommittén låtit Fil.lic. Lars Färling genomföra en utvärdering av uppskovsinstitutet. Rapporten finns återgiven i bilaga 3 till betänkandet.

I rapporten behandlas även s.k. *reverse mortgage* eller omvänd belåning. Omvänd belåning är ett privaträttsligt finansieringsinstrument som används i vissa anglosaxiska länder, bl.a. USA, sedan ett antal år tillbaka. Omvänd belåning innebär att en fastighetsägare lånar pengar med huset som säkerhet. Den enskildes återbetalningsförmåga har alltså inte någon betydelse. Pengarna betalas i regel ut i mindre belopp med regelbundna tidsintervall. Räntor och amorteringar betalas inte löpande utan ackumuleras och betalas när fastigheten säljs, därav namnet omvänd belåning. Man kan uttrycka saken så att den enskilde

successivt konsumerar upp fastighetskapitalet. Denna form av finansiering har vissa gemensamma drag med ett uppskovsinstitut för skatt. Erfarenheterna från omvänd belåning kan därför i vissa avseenden vara av intresse när man skall utvärdera fördelar och risker med ett uppskovsinstitut. I Lars Fältings rapport ges en utförligare redovisning av omvänd belåning. Av rapporten framgår bl.a. att denna finansieringsform utnyttjas relativt sparsamt. En av de viktigaste faktorerna till att det inte utnyttjas i större utsträckning är att många människor gärna ser att barnen ärver överskottet i fastigheten.

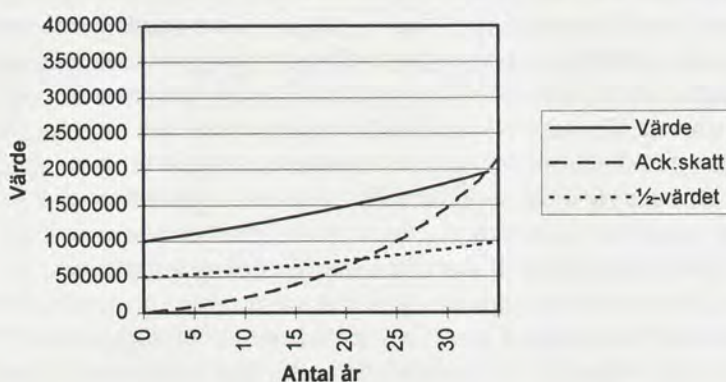
I Danmark infördes i mitten på sextiotalet en möjlighet att låna till egendomsskatt för vissa grupper [lån til betaling af ejendomsskatter]. Avsikten var att ekonomiskt svaga grupper, i huvudsak pensionärer, skulle kunna belåna sina fastigheter för att betala kommunala egendomsskatter. Det finns också möjlighet att betala kommunala avgifter på samma sätt. De krav som ställs för att en person ska komma ifråga för lån är: permanent bosättning; att skatterna förfallit till betalning; att låntagaren har fyllt 65 år eller erhåller pension, delpension eller efterlön; att egendomen innehåller en bostadslägenhet som används av ägaren eller dennes hushåll samt att lånet förenas med pantbrev.

Lars Fälting har i rapporten skisserat en modell för uppskov med fastighetsskatt i Sverige. I modellen redovisas skulduvecklingen för en fastighet för vilken uppskovsinstitutet utnyttjas kontinuerligt under trettiofem år. Detta kan synas vara en lång period, men syftet är att illustrera de långsiktiga effekterna av ett uppskovsinstitut. Svårigheten med en sådan modell, framhåller han, är att den måste ta hänsyn till förhållanden långt fram i tiden beträffande såväl skuldens utveckling som fastighetens marknadsvärde. I modellen förutsätts att förhållandet mellan taxeringsvärde och marknadsvärde är konstant. Vidare antas att fastighetsskattesatsen är konstant på nuvarande nivå, 1,5 procent samt att uppskov medges för hela skattebeloppet. I figur 9.1, som är hämtad från Lars Fältings rapport, visas utvecklingen av den sammanlagda skatteskulden, för en fastighet för vilken uppskovsinstitutet utnyttjas varje år förutsatt att inflationen uppgår till två procent och den nominella räntan till sex procent. Realräntan antas alltså uppgå till fyra procent. Under dessa förutsättningar kommer skulden överskrida värdet på fastigheten efter drygt 33 år. Huset betalas med andra ord en gång till på drygt 33 år. Halva värdet överskrids efter ungefär 21 år.

Tabell 9.1 har även den hämtats från Lars Fältings rapport. Den visar hur många år det tar innan skulduppräknningen har nått halva respektive hela värdet av fastigheten i fyra olika scenarier. Det första är den grundläggande modellen som bedöms vara en möjlig utveckling, förutsatt att uppskov medges med hela fastighetsskattebeloppet. Den andra bygger på att uppskov endast medges med halva fastighets-

skattebeloppet. Därefter testas modellen för en realränta om sju procent, vilket får anses vara en relativt osannolik långsiktig nivå. Slutligen kombineras en hög realränta med ett prisfall på fastighetsmarknaden på 25 procent som inträffar år 10 samt en högre fastighetsskattesats än den som gäller för närvarande.¹ Det sista alternativet kan sägas utgöra ett katastrofutfall. Som framgår ökar skulden betydligt snabbare när flera mindre gynnsamma händelser samverkar.

Figur 9.1. Värdeutveckling och ackumulerad fastighetsskatteskuld under 35 år.



Anm: Inflation 2 procent, nominell ränta 6 procent, skatt 1,5 procent.

Tabell 9.1. Tid till dess att den ackumulerade skulden uppnår fastighetens marknadsvärde

Förutsättningar	Tid till 1/2-värdet	Tid till hela värdet
Grundmodell	22 år	34 år
4 % realränta, 1,5 % skatt		
Halva skatten ackumuleras	34 år	>>35 år
4 % realränta, 0,75 % skatt		
Hög realränta	18 år	26 år
7 % realränta, 1,5 % skatt		
Kombination av hög realränta, värdeminskning 25 % samt hög skatt	13 år	20 år
7 % realränta, 2 % skatt, 25 % värdeminskning år 10		

Källa: Bilaga 3 till detta betänkande.

¹ I bilagan analyseras effekterna av ytterligare ett antal alternativa scenarier.

Som nämndes inledningsvis reser ett uppskovsinstitut en mängd frågor. En väsentlig fråga är hur man skall hantera risken för att den ackumulerade skatteskulden inklusive ränta under årens lopp kommer att överstiga fastighetens marknadsvärde. För att begränsa denna risk kan man tänka sig att begränsa den andel av fastighetsskatten för vilken uppskov medges eller begränsa uppskovet i tiden. Det finns dock alltid en risk för att skatteskulden uppnår en nivå där den tangerar eller till och med överstiger fastighetens marknadsvärde. I en sådan situation måste rätten till uppskov omprövas. Om den skattskyldige i ett sådant läge tvingas realisera fastigheten kan det ifrågasättas om någonting har vunnits med uppskovet. En ytterligare komplikation i samband med en försäljning uppstår till följd av realisationsvinstbeskattningen som medför att ytterligare en del av fastighetens nettovärde måste tas i anspråk för att betala skatt. Osäkerhet beträffande framtida händelser som påverkar hushållets ekonomiska situation kan naturligtvis elimineras till viss del om man väljer att inskränka uppskovsmöjligheten till att avse endast äldre personer. Tyvärr försvinner då mycket av syftet med ett uppskov, dvs. att generellt kunna erbjuda hushåll med likviditets- eller kostnadsproblem en lösning. En annan fråga är hur man skall behandla hushåll vars bostadsfastighet inte utgör en nettotillgång, dvs. fastigheten saknar inteckningsutrymme. Man kan ifrågasätta om uppskov med fastighetsskatten är en lämplig lösning för dessa hushåll. Detta väcker också frågan om, och i så fall hur, man skall förhindra att fastigheten under uppskovstiden kommer att belastas med ytterligare inteckningsskulder, som försämrar skatteskuldens säkerhetsläge.

Lars Fälting pekar också på att även risken för prisfall innebär en risk för att den ackumulerade skatteskulden kan komma att överstiga fastighetens marknadsvärde. Fastigheter i attraktiva kustområden skulle t.ex. sjunka dramatiskt i värde om det inträffade en större oljekatastrof eller till följd av någon omfattande väg- eller anläggningsinvestering. Ett prisfall kan även uppstå genom den skattskyldiges egna åtgärder eller brist på åtgärder. I det sammanhanget bör även framhållas att det finns en risk för att underhållet av fastigheten eftersätts i ett läge när den ackumulerade skatteskulden börjar komma i nivå med den förväntade realisationsvinst som skulle uppstå vid en försäljning.

Ytterligare en invändning som kan resas mot en lösning av detta slag är att många hushåll hyser en allmän ovilja till att sätta sig i skuld. Det torde gälla i ännu högre grad beträffande skatteskulder. Skuldsättningen upplevs skapa osäkerhet inför framtiden. Bl.a. från skärgårdshåll har det framhållits att det är osäkert om ett uppskovsinstitut skulle vinna acceptans hos de hushåll som är i behov av en skattelindring.

Sammanfattningsvis finns det flera omständigheter som var och en medför att uppskovsinstitutet framstår som mindre lämpligt för att lösa den problematik som vi beskrivit i kapitel 3. Vi vill emellertid inte redan på detta tidiga stadium i utredningsarbetet slutgiltigt förkasta tanken på uppskov som ett instrument för att komma till rätta med tillfälliga likviditets- eller kostnadsproblem. Ett väl fungerande uppskovsinstitut har ju onekligen fördelar, även om de långsiktiga finansiella konsekvenserna för den enskilde kan utgöra en osäkerhetsfaktor.

9.3 En begränsningsregel för underlaget för fastighetsskatt

Som framhölls i kapitel 3 har de problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster och bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden sin grund i att fastighetsskatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning. Med nuvarande utformning finns det inte någon koppling mellan den skattskyldiges inkomstförhållanden och uttaget av fastighetsskatt. Det kan visserligen finnas ett indirekt samband mellan uttaget av fastighetsskatt och den skattskyldiges inkomstnivå till följd av att hushållens fastighetsförvärv i regel begränsas av deras löpande inkomster. Det finns dock väsentliga avvikelser från detta generella mönster, som i vissa fall medför oacceptabla konsekvenser för de berörda hushållen. I ett vidare perspektiv medför det i vissa delar av landet även negativa regionala effekter.

Utiifrån detta synsätt har kommittén diskuterat om en lindring i fastighetsbeskattningen för vissa kategorier av hushåll skulle kunna utformas på ett sådant sätt att en viss koppling mellan fastighetsskattuttaget och hushållens inkomstförhållanden skapas. Dessa diskussioner har mynnat ut i ett förslag till en begränsningsregel för fastighetsskatten.

Grundtanken är att uttaget av fastighetsskatt för hushåll med låga inkomster bosatta i en fastighet med relativt högt taxeringsvärde skall begränsas så att det inte överstiger en viss andel av hushållsinkomsten. Som framhållits i kapitel 8 ska skattelindring endast medges för fastighetsskatt avseende hushållets permanentbostad. I det följande utgår vi från att begränsningsregeln även innehåller vissa geografiska kvalifikationskriterier, utformade i enlighet med vad som framförts i kapitel 4 och 6. Dessa kvalifikationskriterier kan dock betraktas som en separat del eftersom de utan vidare kan lyftas ur regelverket i det fall man finner det lämpligt att låta regeln omfatta alla hushåll, oberoende av geografisk hemort. Huvuddelen av de resonemang som redovisas nedan

gäller därför oavsett om begränsningsregeln införs med eller utan geografiska kvalifikationskriterier. I vissa avseenden skiljer sig dock konsekvenserna av att införa en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier från de som är förknippade med en begränsningsregel med sådana kriterier. Det gäller framförallt marginal-effekterna och de kapitaliseringseffekter som kan tänkas uppstå. Dessa frågor återkommer vi till i kapitel 10.

9.3.1 Begränsningsregelns grundstruktur

Det förslag till begränsning av fastighetsskatteuttaget för vissa hushåll som kommittén föreslår består av två delar. Den första delen utgörs av två kvalifikationsregler som tillsammans med eventuella geografiska kriterier bestämmer vilka hushåll som ska kunna omfattas av en nedsättning i fastighetsskatten. Den ena regeln är utformad så att endast hushåll vars samlade underlag för fastighetsskatt uppgår till ett lägsta belopp omfattas av begränsningsregeln. Meningen är att endast hushåll för vilka underlaget för fastighetsskatt avseende permanentbostaden är högt skall omfattas. Den andra kvalifikationsregeln innebär att endast hushåll vars inkomster är låga medges en lindring i fastighetsskatten. I den andra delen av begränsningsregeln anges hur omfattningen av skattelindringen ska fastställas.

De två kvalifikationsreglerna är utformade så att om

(i) hushållets sammanlagda underlag för fastighetsskatt avseende den fastighet där hushållet är bosatt överstiger ett visst belopp, *underlagsgränsen*, T ,
och

(ii) hushållets begränsningsgrundande inkomst (vars definition vi återkommer till) understiger ett visst belopp, *gränsbeloppet*, I ,
så kan hushållet komma ifråga för en nedsättning av fastighetsskatten. Lagtekniskt bör nedsättningen avse underlaget för fastighetsskatt. Genom nedsättningen av underlaget nedsätts även skatten. För att tydliggöra begränsningsregelns funktion utgår dock alla beskrivningar, exempel och statistiska analyser i avsnitt 9.3 och övriga kapitel från den nedsättning av skatten som blir följden av en nedsättning av skatteunderlaget.

För ett hushåll som uppfyller de två ovannämnda kvalifikationsreglerna begränsas fastighetsskatteuttaget för permanentbostaden till ett belopp som motsvarar en viss procentandel, motsvarande *begränsningstalet* B , av den begränsningsgrundande inkomsten. Nedsättningen får dock inte vara så stor att fastighetsskatteuttaget därigenom blir mindre än den fastighetsskatt som normalt utgår för en

fastighet med ett taxeringsvärde på T kronor. Motiveringen till denna restriktion är att underlagsgränsen annars skulle kunna ge upphov till oönskade tröskeffekter. Ett hushåll med låga inkomster som är bosatt i en fastighet med ett taxeringsvärde strax över T kronor skulle komma att betala mindre i fastighetsskatt än ett hushåll som lever under samma inkomstförhållanden men är bosatt i en fastighet med ett taxeringsvärde strax under T kronor.

Detta kan illustreras med ett exempel där vi låter underlagsgränsen, T , uppgå till 665 000 kronor, gränsbeloppet avseende inkomsten, I , till 250 000 kronor och begränsningstalet, B , till 6 procent. Vi betraktar nu två hushåll, vars begränsningsgrundande inkomster uppgår till 150 000 kronor. Det ena hushållet är bosatt i ett hus för vilket taxeringsvärdet, eller underlaget för fastighetsskatt, uppgår till 660 000 kronor. Det kommer därmed inte att omfattas av begränsningsregeln utan debiteras en fastighetsskatt på 9 900 kronor om året. Underlaget för fastighets-skatt, som antas motsvara taxeringsvärdet för det hus där det andra hushållet är bosatt, uppgår däremot till 720 000 kronor. Utan nedsättning skulle fastighetsskatten för detta hushåll uppgå till 10 800 kronor. I frånvaro av den regel, som lägger en restriktion på hur långt fastighetsskatten får sättas ned, skulle skatteuttaget för detta hushåll begränsas till 9 000 kronor (6 procent av 150 000 kronor), vilket är 900 kronor *mindre* än den skatt som debiteras det hushåll som är bosatt i fastigheten med ett något lägre taxeringsvärde. Med en restriktion på nedsättningen, utformad så som beskrivits ovan, skulle fastighets-skatten istället uppgå till 9 975 kronor (1,5 procent av 665 000 kronor) efter nedsättning för hushållet med det högre taxeringsvärdet, vilket är något högre än uttaget för fastigheten med det lägre taxeringsvärdet.

Gradvis nedtrappning av nedsättningen vid stigande inkomst

Om nedsättningen helt skulle upphöra så fort den begränsningsgrundande inkomsten översteg gränsbeloppet, I , skulle besvärande marginaleffekter uppstå för vissa hushåll. För att undvika detta bör även hushåll med inkomster över den fastställda gränsen, I , omfattas av nedsättningen, men i avtagande grad. Detta kan uppnås genom att fastighetsskatten för hushåll, vars underlag för fastighetsskatt för permanentbostaden överstiger T kronor och vars begränsningsgrundande inkomst överstiger gränsbeloppet, I , reduceras enligt en särskild regel. Denna regel innebär att fastighetsskatten fastställs till ett belopp motsvarande B procent av den begränsningsgrundande inkomsten plus en viss procentandel, motsvarande *avtrappningstalet*, Q , av skillnaden mellan den begränsningsgrundande inkomsten och inkomstgränsen, I . Därigenom avtar nedsättningen med stigande

inkomst tills dess att skatteuttaget motsvarar det belopp som skulle gälla utan begränsningsregeln, dvs. i regel 1,5 procent av skatteunderlaget. Annorlunda uttryckt kommer fastighetsskatten, för hushåll med inkomster över gränsbeloppet, I , och en fastighetsskatt som före nedsättning överstiger B procent av den begränsningsgrundande inkomsten, öka successivt från B procent av inkomsten till 1,5 procent av taxeringsvärdet.

Med denna konstruktion är begränsningsregeln till sin effekt delvis att likställa med en differentiering av fastighetsskattesatsen med avseende på hushållens inkomstförhållanden. Den effektiva skattesatsen kommer emellertid inte bara variera med hushållets inkomst utan även vara beroende av fastighetsskatteunderlagets storlek eftersom nedsättningen blir större för fastigheter med högre taxeringsvärden än för de med lägre taxeringsvärden, givet att hushållsinkomsten är densamma.

Begränsningsregelns konsekvenser för enskilda hushåll

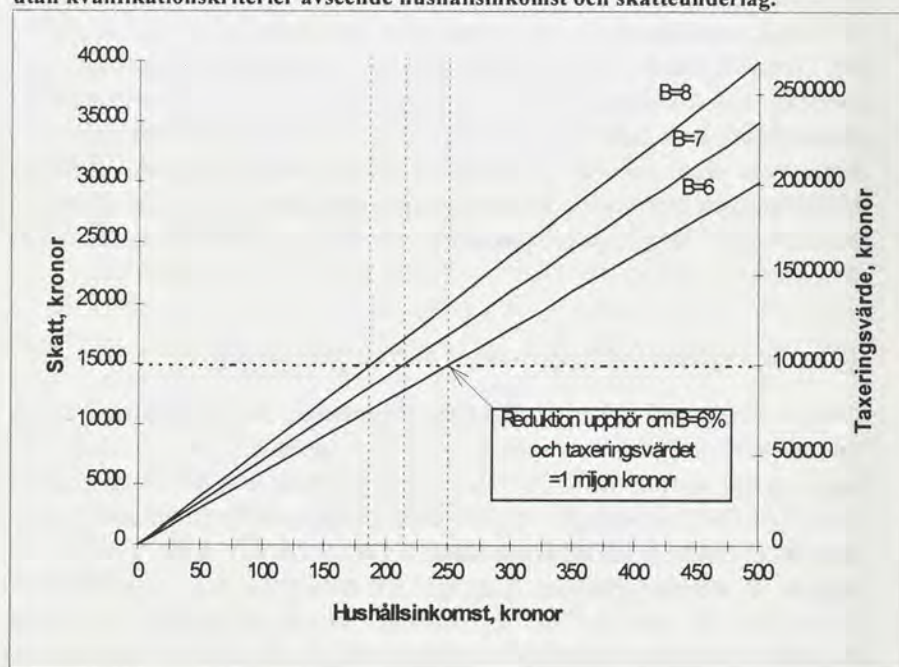
Genom analyser av hur fastighetsskatteuttaget, efter nedsättning, förändras när hushållsinkomsten respektive underlaget för fastighetsskatt varieras har vi studerat konsekvenserna av det regelverk som skisserats ovan. Analyserna bygger på följande förutsättningar. Gränsbeloppet avseende den begränsningsgrundande inkomsten, I , uppgår till 250 000 kronor. Underlagsgränsen, T , uppgår till 665 000 kronor och begränsningstalet, B , uppgår till 6 procent. Avtrappningstalet, Q , som bestämmer i vilken takt nedsättningen skall trappas ned för hushåll med inkomster över gränsbeloppet, förutsätts uppgå till 10 procent.

För att tydliggöra konsekvenserna av begränsningsregelns olika delar kan det vara värdefullt att först titta på en förenklad modell, där kvalifikationskriterierna avseende hushållsinkomsten och underlaget för fastighetsskatt inte ingår. Denna modell visar hur fastighetsskatteuttaget skulle påverkas om skatten enbart begränsades till B procent av den begränsningsgrundande inkomsten för alla hushåll, oavsett inkomstnivå och fastighetsskatteunderlagets storlek. Modellen innehåller alltså bara en parameter, begränsningstalet.

Med denna förenklade modell kommer fastighetsskatteuttaget efter nedsättning inte att vara beroende av underlaget för fastighetsskatt, utan endast av hushållsinkomsten, fram till den punkt där fastighetsskatten utan nedsättning överstiger 6 procent av inkomsten. (Se figur 9.2.) Ju högre hushållets underlag för fastighetsskatt är desto högre kommer inkomsten att vara vid den punkt där nedsättningen upphör och skatteuttaget blir oberoende av inkomsten. Ett högre fastighetsskatteunderlag innebär också att nedsättningen vid varje given inkomstnivå

blir högre. Begränsningstalets nivå avgör hur mycket fastighetsskatteuttaget ökar (nedsättningen avtar) vid stigande inkomst. Med ett högre begränsningstal upphör nedsättningen vid en lägre inkomstnivå, givet att underlaget hålls konstant.

Figur 9.2 Fastighetsskatt före och efter nedsättning med en begränsningsregel utan kvalifikationskriterier avseende hushållsinkomst och skatteunderlag.



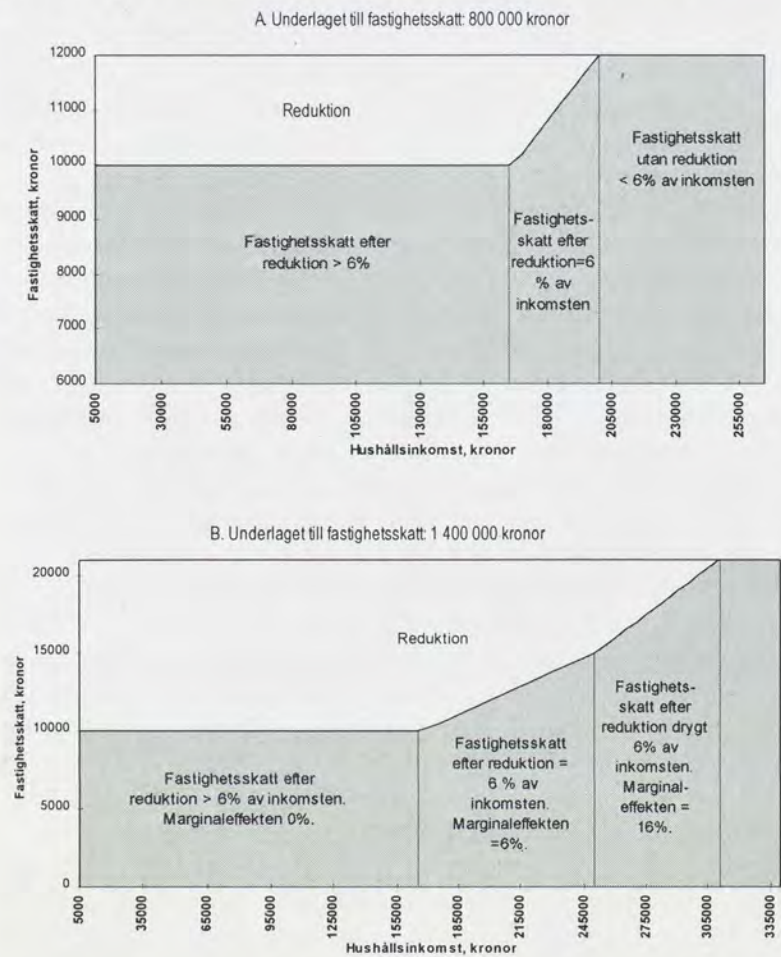
Som framhållits tidigare är syftet med begränsningsregeln att begränsa skatteuttaget för hushåll med låga inkomster som är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. Genom de två kvalifikationskriterierna avseende hushållsinkomsten och underlaget för fastighetsskatt kan skattelindringen riktas till de hushåll som är i störst behov av en nedsättning. I det följande ska konsekvenserna av dessa båda delar av regelverket illustreras.

Figur 9.3 visar hur effekten av begränsningsregeln på fastighetsskatteuttaget förändras när hushållsinkomsten varierar. Två fall illustreras, med sinsemellan olika nivåer på det underlag för fastighetsskatt som ligger till grund för begränsningen, 800 000 kronor respektive 1,4 miljoner kronor. I båda fallen rör det sig om underlag som är relativt höga om vi utgår från förhållandena i riket som helhet.² I

² Knappt tio procent av alla småhusfastigheter har ett taxeringsvärde som överstiger 700 000 kronor.

de områden som uppfyller de geografiska kvalifikationsregler som diskuterats i kapitel 6 är dock taxeringsvärden av denna storleksordning inte ovanliga.

Figur 9.3 Inkomstens inverkan på fastighetsskatteuttaget, efter nedsättning, vid given nivå på underlaget för fastighetsskatt för permanentbostaden.



Beräkningarna bygger på följande förutsättningar: I = 250 000 kronor; T = 665 000 kronor; B = 6 procent; Q = 10 procent.

Låt oss börja med det fall där underlaget uppgår till 800 000 kronor (diagram A), vilket normalt motsvarar en fastighetsskatt på 12 000 kronor per år. Denna summa motsvarar sex procent av en inkomst på 200 000 kronor. Med andra ord kommer ingen nedsättning att utgå för hushåll vars underlag för fastighetsskatt uppgår till 800 000 kronor om

den begränsningsgrundande inkomsten överstiger 200 000 kronor. För hushåll med lägre inkomster kommer dock viss nedsättning att utgå. Ju lägre inkomst desto större nedsättning av skatten. Som mest kommer dock nedsättningen uppgå till 2 025 kronor vilket resulterar i en fastighetsskatt på 9 975 kronor (dvs. 1,5 procent av 665 000 kronor). Denna gräns för hur långt fastighetsskatten får sättas ned innebär att för hushåll med inkomster under 166 250 kronor kommer fastighetsskatten uppgå till mer än 6 procent av den begränsningsgrundande inkomsten även efter nedsättningen. (166 250 kronor är den nivå vid vilken 1,5 procent av underlagsgränsen, som i vårt exempel är satt till 665 000 kronor, exakt motsvarar sex procent.) Detta förhållande återkommer vi till längre fram.

I det fall som illustrerats ovan understiger fastighetsskattens andel av inkomsten sex procent redan vid en inkomst på 200 000 kronor. Därför berörs hushållet i fråga inte av den successiva avtrappningen av nedsättningen som träder in då inkomsten överstiger 250 000 kronor. I det fall då underlaget uppgår till 1,4 miljoner kronor aktualiseras dock denna del av regelverket. Av diagram B i figur 9.3 framgår hur fastighetsskatteuttaget, efter nedsättning, varierar med hushållsinkomsten då underlaget för fastighetsskatt uppgår till denna nivå.

Upp till en inkomstnivå på 166 250 kronor reduceras skatten till ett belopp motsvarande 1,5 procent av 665 000 kronor, dvs. 9 975 kronor. Nedsättningen uppgår alltså till 11 025 kronor³, vilket motsvarar drygt halva den fastighetsskatt som normalt utgår på ett underlag på 1,4 miljoner. När inkomsten stiger över denna nivå ökar även fastighetskatteuttaget, men inte mer än att det motsvarar exakt sex procent av den begränsningsgrundande inkomsten. Med andra ord kommer sex procent av varje ökning i den begränsningsgrundande inkomsten mellan 166 250 kronor och 250 000 kronor tas in i skatt i form av ett ökat fastighetskatteuttag. (Denna marginalskatteeffekt av en ökning i den beskattningsbara inkomsten diskuteras närmare nedan.)

Med ett underlag för fastighetsskatt på 1,4 miljoner kronor uppgår fastighetsskatten, före nedsättning, till 8,4 procent av en inkomst på 250 000 kronor. Ett hushåll med inkomster på denna nivå är därför berättigat till en nedsättning på 6 000 kronor.⁴ När inkomsten stiger över gränobeloppet på 250 000 kronor trappas dock nedsättningen ned på det sätt som beskrivits ovan. Det innebär att fastighetsskatten kommer att uppgå till sex procent av den begränsningsgrundande

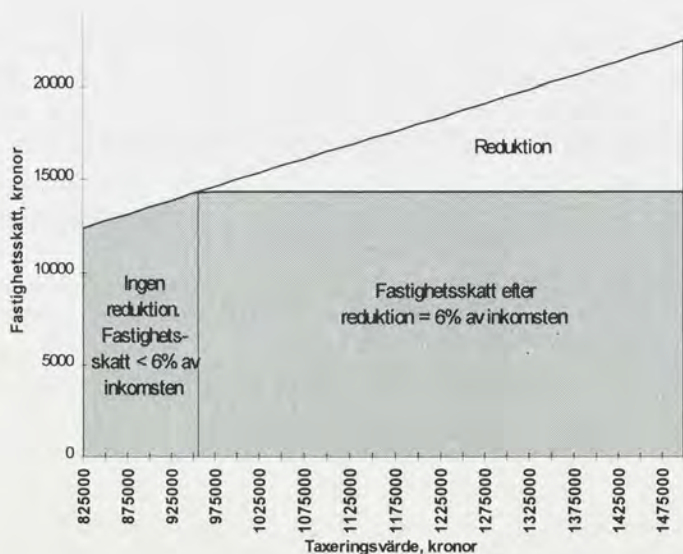
³ $(1\,400\,000 \times 0.015) - 9\,975 = 11\,025$.

⁴ Detta belopp utgör skillnaden mellan 1,5 procent av skatteunderlaget på 1,4 miljoner kronor och sex procent av den begränsningsgrundande inkomsten på 250 000 kronor.

inkomsten plus tio procent av den del av inkomsten som överstiger 250 000 kronor. För hushåll som är berättigade till nedsättning och vars inkomster överstiger 250 000 kronor kommer alltså 16 procent av varje ökning i den begränsningsgrundande inkomsten tas in i form av ökad fastighetsskatt, tills dess att skatten uppgår till 1,5 procent av underlaget.

I figur 9.4 visas hur fastighetsskatteuttaget varierar med nivån på underlaget för fastighetsskatten för ett hushåll med en begränsningsgrundande inkomst på 240 000 kronor. För denna hushållskategori uppgår fastighetsskatten till 6 procent av inkomsten först då underlaget uppgår till 960 000 kronor. Vid underlag under denna nivå kommer alltså ingen nedsättning att utgå med de förutsättningar som angivits ovan. Med stigande underlag utgår däremot en nedsättning som medför att fastighetsskatteuttaget begränsas till 14 400 kronor.

Figur 9.4 Taxeringsvärdets inverkan på fastighetsskatteuttaget, efter nedsättning, för hushåll vars begränsningsgrundande inkomst uppgår till 240 000 kronor.



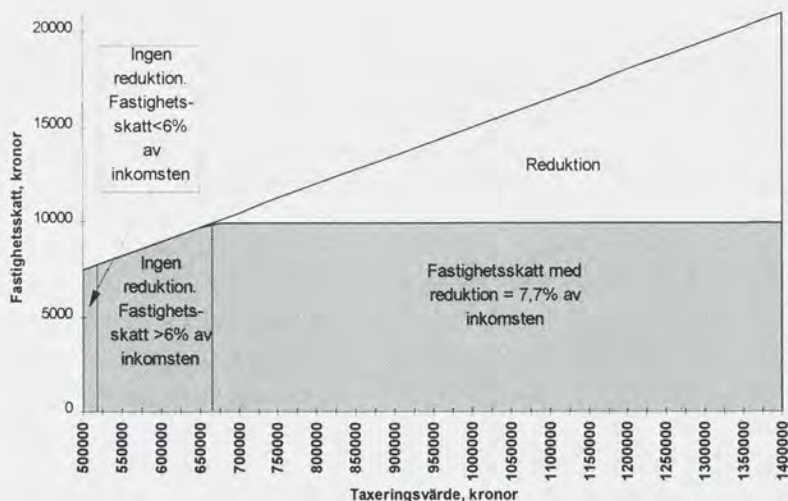
Beräkningarna bygger på följande förutsättningar: I = 250 000 kronor; T = 665 000 kronor; B = 6 procent; Q = 10 procent.

Det regelverk som skisseras ovan innebär att endast hushåll, vars underlag för fastighetsskatt överstiger ett visst belopp, T , skall kunna komma ifråga för en nedsättning. Vidare får nedsättningen inte vara så omfattande att den fastighetsskatt som hushållet debiteras för

permanentbostaden genom nedsättningen kommer att understiga det belopp som normalt utgår för ett underlag motsvarande underlagsgränsen, dvs. 1,5 procent av T . En konsekvens av dessa regler är att fastighetsskatten för vissa hushåll kan komma att uppgå till mer än B procent av den begränsningsgrundande inkomsten, trots begränsningsregeln. Det gäller, för det första, hushåll vars underlag för fastighetsskatt uppgår till ett lägre belopp än T , men vars inkomster är mycket låga. Dessa hushåll kommer inte att omfattas av begränsningsregeln, även om den fastighetsskatten överstiger B procent av hushållsinkomsten.

För det andra kommer det finnas hushåll som trots att de får del av nedsättningen, kommer debiteras en fastighetsskatt som uppgår till mer än B procent av hushållsinkomsten. Liksom i fallet ovan rör det sig här om hushåll med mycket låga inkomster. Här beror det dock på den restriktion som innebär att fastighetsskatten aldrig kan sättas ned till ett belopp som understiger den fastighetsskatt som normalt utgår för en fastighet med ett taxeringsvärde på T kronor. Syftet med denna restriktion är att undanröja de tröskeeffekter, som kvalificeringsregeln avseende underlaget för skatten annars skulle medföra. För hushåll med tillräckligt låga inkomster medför denna del av regelverket att fastighetsskatten, även efter en viss nedsättning, kan uppgå till mer än B procent av hushållsinkomsten. Detta illustreras i Figur 9.5. Den begränsningsgrundande inkomsten för det hushåll som analysen utgår från antas uppgå till 130 000 kronor. Med dessa förutsättningar kommer ingen nedsättning utgå så länge underlaget för fastighetsskatt understiger 665 000 kronor, trots att fastighetsskatten som andel av den begränsningsgrundande inkomsten uppgår till 6 procent redan då underlaget uppgår till 520 000 kronor. Då underlaget överstiger 665 000 kronor träder begränsningsregeln in. Nedsättningen blir dock inte större än att den fastighetsskatt som hushållet betalar motsvarar 1,5 procent av 665 000, vilket motsvarar 7,7 procent av hushållets inkomst på 130 000 kronor. Det bör dock påpekas att så länge hushållsinkomsten understiger gränsbeloppet utgår en allt större nedsättning, *i kronor räknat*, ju högre underlaget för fastighetsskatt är. För ett hushåll med 130 000 kronor i begränsningsgrundande inkomst, som är bosatt i en fastighet för vilken taxeringsvärdet uppgår till 800 000 kronor, uppgår nedsättningen till 2 025 kronor. Ett hushåll med samma inkomst, men vars underlag för fastighetsskatt uppgår till 1,4 miljoner kronor, erhåller däremot en nedsättning på 11 025 kronor.

Figur 9.5 Taxeringsvärdets inverkan på fastighetsskatteuttaget, efter nedsättning. Hushållets begränsningsgrundande inkomst: 130 000 kronor.



Beräkningarna bygger på följande förutsättningar: I = 250 000 kronor; T = 665 000 kronor; B = 6 procent; Q = 10 procent.

Det finns anledning att fråga sig om kvalifikationsregeln avseende underlaget för fastighetsskatt är nödvändig eftersom den utesluter hushåll som kan sägas lida av samma principiella problem som de hushåll som befinner sig över underlagsgränsen, dvs. att fastighetsskatten utgör en avsevärd del av hushållsinkomsten. Det finns emellertid en avgörande skillnad. Grundproblemet i dessa fall är inte att fastighetsskatten är hög utan att hushållsinkomsten är mycket låg. Som vi framhållit tidigare karakteriseras det problem, som vi behandlar här, av kombinationen relativt sett höga taxeringsvärden och relativt sett låga inkomster. En kvalifikationsregel av det skisserade slaget fyller därför väl sin funktion. En annan fråga i sammanhanget är vid vilken nivå underlagsgränsen, *T*, skall förläggas. Denna fråga återkommer vi till nedan.

Begränsningsregelns marginaleffekter

Genom en begränsningsregel av det slag som skisserats här kommer fastighetsskatteuttaget i viss utsträckning att relateras till hushållsinkomsten. Som redan framgått kommer det leda till att den samlade marginaleffekten av inkomstbeskattningen och olika inkomstberoende

bidragssystem ökar i viss utsträckning. Som påpekades inledningsvis är marginaleffekten i inkomstbeskattningen visserligen relativt låg i de inkomstskikt som skulle beröras av begränsningsregeln, såsom den skisserats ovan. Marginaleffekterna av andra inkomstberoende regelverk, såsom bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter, är dock i många fall betydande för dessa hushåll. Med hänvisning till de negativa konsekvenser som höga marginaleffekter medför både för de enskilda hushållen och för samhällsekonomin i stort, i form av bortfall i arbetskraftutbudet och ökade incitament till "svartarbete", är det väsentligt att begränsningsregeln utformas så att marginaleffekterna blir så små som möjligt.

Väsentligt i sammanhanget är dels hur stora marginaleffekterna blir för de berörda hushållen och dels hur många hushåll som berörs. Marginaleffektens storlek bestäms dels av begränsningstalet, B , och dels av avtrappningstalet, Q . För hushåll som betalar mer än B procent av den begränsningsgrundande inkomsten i fastighetsskatt för sin permanentbostad och vars inkomst understiger gränsbeloppet, I , kommer marginalsatten i vid mening, dvs. inklusive marginaleffekterna av olika inkomstberoende bidragssystem, öka med B procent. Om hushållets inkomster överstiger gränsbeloppet kan marginaleffekten i vissa fall öka med B plus Q procent, förutsatt att (den oreducerade) fastighetsskattens andel av den begränsningsgrundande inkomsten överstiger B procent.

När det gäller frågan om hur många hushåll som påverkas av dessa marginaleffekter kan vi först konstatera att så länge begränsningsregeln utformas så att den även innehåller vissa geografiska kvalifikationskriterier rör det sig om en antalsmässigt mycket liten grupp. Den samhällsekonomiska betydelsen av de ökade marginaleffekter, som begränsningsregeln skulle ge upphov till i denna situation, torde därför vara försumbar. Det hindrar dock inte att de lokalt kan ge upphov till betydande negativa effekter med avseende på bl.a. arbetskraftutbudet, förutom de effekter, i form av kraftigare "fattigdomsfällor", som ökade marginaleffekter kan medföra för enskilda hushåll.

Frågan om hur många hushåll som skulle beröras av ökade marginaleffekter i det fall en lösning utan geografiska kvalifikationskriterier skulle införas återkommer vi till i kapitel 10. Hur många hushåll som skulle beröras om begränsningsregeln utformades med geografiska kvalifikationskriterier är dock svårt att uppskatta. Däremot kan vi i allmänna termer säga något om vilka delar av begränsningsregeln som avgör hur många hushåll som kan komma att beröras av dessa effekter. Vi kan då först konstatera att endast hushåll för vilka fastighetsskatten på permanentbostaden uppgår till mer än B procent av den begränsningsgrundande inkomsten kommer beröras. Så länge

hushållsinkomsten understiger gränsbeloppet kommer margineffekten öka med B procent för dessa hushåll. För dem vars hushållsinkomst överstiger gränsbeloppet kommer dock marginalskatteeffekten vid en inkomsthöjning öka med $B+Q$ procent. Hur många hushåll det är fråga om här beror på två faktorer. För det första beror det på hur vanligt det är att fastighetsskatten överstiger B procent av den begränsningsgrundande inkomsten bland hushåll med inkomster över gränsbeloppet, I . För det andra beror det på hur omfattande underlaget för fastighetsskatt är för dessa hushåll eftersom detta, i kombination med avtrappningstalet, Q , avgör vid vilken inkomstnivå dessa hushåll inte längre medges någon nedsättning. Även underlagsgränsen, T , är av betydelse för hur många hushåll som berörs.

Innan vi kan uttala oss mer i detalj om margineffekternas storlek och antalet berörda hushåll måste vi behandla frågan om vilka gränsvärden som bör användas. Den slutsats man kan dra av resonemanget ovan är dock att medan procenttalen B och Q avgör hur omfattande ökningen i margineffekterna blir påverkas antalet hushåll som berörs av denna ökning även av gränsbeloppet, I , och i viss mån även av underlagsgränsen, T . Vi återkommer därför till denna problematik när vi längre fram i detta kapitel behandlar frågan om vilka värden dessa parametrar bör fastställas till. I kapitel 10 redovisas också beräkningar av hur många hushåll som skulle beröras av ökade margineffekter för olika värden på begränsningsregelns parametrar i det fall då inga geografiska kvalifikationskriterier inkluderas i regelverket.

En förenklad begränsningsregel – utan kvalifikationskriterier

Kommittén har även övervägt om en förenklad begränsningsregel, utan kvalifikationskriterier, skulle erbjuda en tillfredsställande lösning på de problem som beskrivs i kapitel 3. Med en sådan modell (som illustrerats i figur 9.2) skulle margineffekterna för hushåll i högre inkomstlägen begränsas eftersom det då inte skulle bli aktuellt med någon avtrappning av nedsättningen. Vidare skulle en sådan modell, utan underlagsgräns, resultera i större sänkningar av fastighetsskatten för hushåll med mycket låga inkomster. Som påpekats ovan medför underlagsgränsen att för hushåll med mycket låga inkomster kan fastighetsskattens andel av hushållsinkomsten komma att överstiga begränsningstalet, trots begränsningsregeln. Utfallet av en sådan modell för hushåll med olika inkomstnivåer och underlag för fastighetsskatt redovisas i tabell 9.2.

Tabell 9.2 En begränsningsregel utan kvalifikationskriterier avseende hushållsinkomsten och underlaget för fastighetsskatt.

Hushållsinkomst	Nedsättningsbelopp		
	B=5 %	B=6 %	B=8 %
Taxeringsvärde 400 000 kronor (fastighetsskatt 6 000 kronor)			
100 000 kronor	1 000	0	0
250 000 kronor	0	0	0
400 000 kronor	0	0	0
Taxeringsvärde 700 000 kronor (fastighetsskatt 10 500 kronor)			
100 000 kronor	5 500	4 500	2 500
250 000 kronor	0	0	0
400 000 kronor	0	0	0
Taxeringsvärde 900 000 kronor (fastighetsskatt 13 500 kronor)			
100 000 kronor	8 500	7 500	5 500
250 000 kronor	1 000	0	0
400 000 kronor	0	0	0
Taxeringsvärde 1 200 000 kronor (fastighetsskatt 18 000 kronor)			
100 000 kronor	13 000	12 000	10 000
250 000 kronor	5 500	3 000	0
400 000 kronor	0	0	0
Taxeringsvärde 1 500 000 kronor (fastighetsskatt 22 500 kronor)			
100 000 kronor	17 500	16 500	14 500
250 000 kronor	10 000	7 500	2 500
400 000 kronor	2 500	0	0

Det finns dock flera skäl som talar mot en sådan lösning. Det främsta skälet är att syftet med begränsningsregeln inte är att åstadkomma en generell sänkning av fastighetsskatteuttaget. Det primära syftet är istället att lindra de problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster och vars underlag för fastighetsskatt avseende permanentbostaden är högt. Därför bör skattelindringen riktas till just dessa kategorier av hushåll. Kvalifikationskriterierna är ett sätt att åstadkomma detta. Om nedsättning av fastighetsskatten skulle medges oberoende av hushållsinkomstens storlek skulle skatten komma att reduceras också för hushåll med höga inkomster som är bosatta i fastigheter med mycket höga taxeringsvärden. Även om det rör sig om ett relativt begränsat antal hushåll så talar fördelningspolitiska skäl emot en sådan lösning.

En begränsningsregel utan inkomstkriterium skulle, som påpekades ovan, innebära lägre marginaleffekter för hushåll i högre inkomstlägen. Med en sådan lösning skulle dock alla hushåll, för vilka fastighetsskatten uppgår till mer än *B* procent av den begränsningsgrundande inkomsten, beröras av den marginalskattehöjning som begränsningstalet

ger upphov till. En begränsningsregel utan inkomstkriterium skulle med andra ord medföra marginaleffekter för fler hushåll än en modell med ett sådant kriterium. Hur många fler beror givetvis på värdena på de fyra parametrarna.

Kapitaliseringseffekter

Som påpekades i inledningen till detta kapitel är det väsentligt att en särreglering av fastighetsskatten utformas så att den inte ger upphov till motverkande kapitaliseringseffekter. I och med att den begränsningsregel som skisseras här endast är avsedd för permanentboende torde emellertid inte några nämnvärda sådana effekter uppstå. Det gäller särskilt i det fall då begränsningsregeln utformas med geografiska kvalifikationskriterier. Med en sådan konstruktion kommer skattelindringen endast omfatta hushåll i områden där inkomstförhållandena bland de bofasta är låga i förhållande till inkomsterna hos de hushåll som via efterfrågan på fritidshus drivit upp fastighetspriserna och taxeringsvärdena. Det är därför inte troligt att den får någon nämnvärd inverkan på prinsnivån.

I det fall då regleringen utformas utan geografiska kvalifikationskriterier kan resonemanget behöva modifieras något, men slutsatsen blir i stort sett densamma, dvs. att en begränsningsregel av det slag som skisseras här inte torde ge upphov till nämnvärda kapitaliseringseffekter. Vi återkommer till detta i kapitel 10.

9.3.2 Hushållsbegreppet, skatteunderlag/skattebelopp och bosättningsvillkor

Hushållsbegreppet

Som framhållits tidigare bör begränsningsprövningen ta sin utgångspunkt i *hushållets* samlade inkomstsituation och bostadsförhållanden. Skälet till detta är att om enbart hänsyn tas till den skattskyldiges inkomstförhållanden så skulle en tillfredsställande prövning av frågan om det finns anledning att begränsa fastighetsskatten inte kunna göras. För tillämpningen av begränsningsregeln krävs därför att vi använder oss av ett för ändamålet lämpligt hushållsbegrepp som kan spegla hushållets samlade inkomstförhållanden.

I lagstiftningssammanhang har ofta aktualiserats frågan om lämpliga hushållsbegrepp som på ett korrekt sätt kan spegla ett hushålls

ekonomiska förhållanden. I olika sorters regelverk som rör rätten till bidrag, t.ex. bostadsbidrag, används olika hushållsbegrepp i bidragsprövningen.

Eftersom en regel som begränsar uttaget av fastighetsskatt innebär att en skatterättslig reglering tillskapas, framstår det som olämpligt att hämta hushållsbegreppet från t.ex. stöd- och bidragsområdet, även om den i det fall den utformas med geografiska kvalifikationskriterier kan betraktas som en regionalpolitisk stödåtgärd. Inom den skatterättsliga lagstiftningen är det i dagsläget endast den personkrets som avses i 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt som kan sägas utgöra ett slags hushållsbegrepp. Lagrummet reglerar sambeskattnings av förmögenhetsinnehav. Den personkrets som omfattas av reglerna om sambeskattnings utgörs av makar som levit tillsammans under beskattningsåret samt av föräldrar och deras hemmavarande underåriga barn. Genom en hänvisning till 65 § kommunalskattelagen (1928:370) utvidgas personkretsen enligt 21 § till att avse även de, som utan att vara gifta, lever tillsammans under förutsättning att de tidigare varit förenade i äktenskap eller gemensamt har eller har haft barn.

I avsaknad av andra lämpliga hushållsbegrepp inom skattelagstiftningen bör därför hushållsbegreppet i en begränsningsregel motsvaras av den personkrets som avses i nämnda lagrum. Sambeskattningsbegreppet används för övrigt i en annan befintlig begränsningsregel för skatt, lagen (1997:324) om begränsning av skatt.

För närvarande diskuteras frågan om att avskaffa sambeskattnings av förmögenhet. Även om så skulle ske på sikt kan de skatteadministrativa systemen bibehållas för att administrera t.ex. en gemensam inkomstberäkning i en begränsningsregel. En regel med motsvarande innehåll som i 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt kan då infogas i en begränsningslag på fastighetsbeskattningsområdet.

Sammanräknad inkomst för personer som ingår i den personkrets som skall sambeskattas

För skattskyldig som ingår i den personkrets som skall sambeskattas bör alltså de sambeskattades sammanlagda inkomst, beräknad på sätt som framgår i avsnitt 9.3.3, ligga till grund för begränsningsprövningen.

Regeln skall – liksom övriga bestämmelser i begränsningsregeln som tar sikte på sambeskattade personer – alltså tolkas på så sätt att sammanläggningen skall ske beträffande den personkrets som skall sambeskattas enligt lagen om förmögenhetsskatt. Det är alltså endast fråga om ett sätt att fastställa den personkrets för vilka inkomsterna

(och skattebeloppen, se nedan) skall sammanläggas. Vid prövningen enligt begränsningsregeln är det ointressant om personernas förmögenhetsförhållanden är sådana att de skall sambeskattas för förmögenhet. Till skillnad från vad som gäller för prövning enligt den befintliga begränsningslagen för skatt, är det alltså inte en förutsättning för sammanläggning av t.ex. inkomsterna, att beskattningsbar förmögenhet uppkommer vid sambeskattningen.

Det valda hushållsbegreppet innebär att personer som är sammanboende men som inte skall sambeskattas, i detta sammanhang ges en förmånlig ställning eftersom hänsyn inte kommer att tas till deras sammanlagda inkomster. Det är emellertid en ofrånkomlig konsekvens av det valda hushållsbegreppet.

Sammanräknat skattebelopp för de personer som skall sambeskattas

För personer som skall sambeskattas är det personernas sammanlagda skattebelopp avseende bostadsfastigheten som ligger till grund för prövningen alternativt det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt (jfr. regeln om en viss lägsta underlagsgräns).

Eftersom det är hushållets samlade ekonomiska situation som bedöms skall alltså de sammanlagda inkomsterna jämföras med den samlade belastningen av fastighetsskatt för hushållets permanentbostad. Äger de sambeskattade gemensamt del i permanentfastigheten skall således deras sammanlagda inkomster jämföras med deras sammanlagda fastighetsskatt.

Företrädare för Riksskatteverket har beträffande den administrativa hanteringen av ett sambeskattningskriterium framfört att detta kriterium skapat vissa problem i tillämpningen av den nuvarande begränsningsregeln för skatt. Mot detta måste ställas det faktum att något annat användbart hushållsbegrepp inte finns att tillgå i skattelagstiftningen samt att en inkomstprövning enligt en begränsningsregel av det slag som beskrivits här, blir illusorisk om inte hänsyn tas till hushållets samlade ekonomiska situation.

Bosättningsbegreppet

För att bestämma om en person är bosatt på en fastighet skall folkbokföringens regler tillämpas. Av detta följer att den skattskyldige anses bosatt på den fastighet där han eller hon rätteligen skall vara folkbokförd. I likhet med vad som gäller för lagen (1996:1231) om reduktion av fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar, bör inte t.ex. fördröjd hantering av en flyttningsanmälan påverka möjligheten till att erhålla begränsning av skatten. Begränsning av fastighetsskatten bör alltså medges även då den skattskyldige bort vara

folkbokförd på en fastighet men inte formellt var det. Reglerna innebär att skatteförvaltningen vid varje inkomsttaxering kontrollerar bosättningsförhållandena under året genom den koppling som redan finns till folkbokföringsregistret.

Skenskrivning

Vi har tidigare, i avsnitt 8.1.1, behandlat frågan om s.k. skenskrivning. Denna fråga återkommer i någon mån när en begränsningsregel skall utformas eftersom skattebegränsningen endast skall omfatta den fastighetsskatt som avser hushållets permanentbostad. Framställningen i avsnitt 8.1.1 tar visserligen i första hand sikte på en skenskrivningsproblematik hänförlig till en särreglering med regional inriktning. I tillämpliga delar är den emellertid även giltig beträffande de frågeställningar som en begränsningsregel som baseras på ett bosättningskriterium kan ge upphov till. I huvudsak samma typ av överväganden som vi givit uttryck för i avsnitt 8.1.1 talar för att de risker som kan finnas för ett missbruk inte bör tillmätas någon avgörande betydelse.

Sambeskattade med skild bosättning

Personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt och som har skild bosättning måste i detta sammanhang särskilt uppmärksammas. Den situationen skulle kunna uppstå att sambeskattade väljer att skriva sig på varsin fastighet; en av de sambeskattade kanske skriver sig på t.ex. familjens fritidsfastighet. Hushållets samlade underlag för fastighetsskatt skulle i detta fall motsvaras inte bara av underlaget avseende permanentbostaden, utan även skatteunderlaget för fritidshuset. Man kan naturligtvis hävda att personer som omfattas av bestämmelsen om sambeskattning endast bör omfattas av en begränsningsregel i de fall de är bosatta på samma ställe, dvs. att de är folkbokförda i samma bostad. Även om det inte går att helt bortse från risken för att en begränsningsregel kan komma att missbrukas får riskerna emellertid inte överdrivas. En tänkbar lösning för att undvika sådana oönskade beteenden kan vara att begränsningsprövningen endast utgår från det beloppsmässigt högsta av de skilda skatteunderlag/skattebelopp som belastar personerna i hushållet. Något annorlunda uttryckt; vid tillämpningen av begränsningsregeln beaktas endast skatteunderlaget/skattebeloppet för en av fastigheterna i de fall hushållet har mer än en permanentbostad.

Bosättningsvillkor

Reglerna om begränsning av underlaget för fastighetsskatt bör endast gälla för det skatteunderlag/skattebelopp som avser permanentbostad som utgör småhus och som är belägen i Sverige. I begreppet permanentbostad ligger att den skattskyldige måste vara bosatt på fastigheten i fråga.

I utgångsläget finns det inte någon anledning att uppställa något villkor om att den skattskyldige skall äga och vara bosatt på fastigheten vid en viss bestämd tidpunkt (jfr. orsaken till de villkor som uppställs för tillämpningen av lagen (1996:1231) om reduktion av fastighets-skatten vid 1997-2001 års taxeringar). Alla fastighetsinnehav – med därmed sammanhängande uttag av fastighetsskatt – under året som förenats med bosättning på fastigheten i fråga, borde därför beaktas vid en prövning enligt begränsningsregeln. Mot bakgrund av vår strävan att utforma begränsningsregeln så att den blir så lättadministrerad som möjligt finns det dock skäl att överväga att uppställa vissa villkor för att skapa bättre förutsättningar för skattemyndigheten att tillämpa regleringen.

I syfte att förenkla tillämpningen för skatteförvaltningen finns det därför anledning att uppställa villkor med innebörden att begränsnings-regeln endast skall omfatta skattskyldiga som vid den aktuella tax-eringen äger en småhusfastighet den 1 januari året före taxeringsåret samt vid denna tidpunkt även är bosatta på fastigheten och att dessa förhållanden föreligger under resten av året. Begränsning av underlaget för fastighetsskatt medges alltså endast för helårsvisa fastighetsinnehav jämte bosättning på en och samma fastighet. Äganderättsövergångar under året kan i vissa fall ge upphov till problem för Riksskatteverket att urskilja rätt datum för överlåtelsen. Felaktigheterna har uppgetts orsaka omfattande omräkningsförfaranden. Rent allmänt borde myndighetens hantering förenklas om endast helårsvisa fastighets-innehav beaktas. Ägar- och bosättningsförändringar under året komplicerar typiskt sett hanteringen för myndigheten eftersom det kan bli fråga om att hantera underlag för fastighetsskatt hänförliga till olika fastigheter. För att förhindra missbruk av begränsningsregeln bör dessutom endast den del av underlaget för fastighetsskatt/skattebelopp som avser den tid som den skattskyldige varit bosatt på fastigheten beaktas vid begränsningsprövningen. Denna typ av uppdelning av skatteunderlaget/skattebelopp kan tänkas bli mycket komplicerad att administrera. Det föreslagna villkoret kan därför sägas skapa stabilitet i begränsningsprövningen och dessutom motverka missbruk. Med hän-syn till det huvudsakliga syftet med en begränsningsregel – dvs. att motverka att hushåll tvingas flytta ifrån sin bostad – kan detta avsteg

från en absolut rättvisa försvaras om det underlättar genomförandet och tillämpningen av en begränsningsregel.

Till ett sådant villkor bör dock fogas ett undantag. För att underlätta för efterlevande make eller sambo att bo kvar i händelse av den andra makens eller sambons bortgång bör begränsningsregeln under vissa förutsättningar även kunna tillämpas för fastighetsägarens dödsbo eller, om boet skiftats, till efterlevande make eller sambo. I båda fallen bör krävas att den efterlevande maken eller sambon varit bosatt på fastigheten. Regeln bör av principiella skäl endast omfatta sådana sambor som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt, bl.a. personer som lever tillsammans utan att vara gifta och som har barn tillsammans (för den fullständiga uppräkningsen, se 65 § kommunalskattelagen). Det principiella skälet har sin grund i det hushållsbegrepp som redogjorts för ovan. Förutsättningarna för tillämpningen av undantaget utvecklas närmare i författningskommentaren.

Skatteplanering genom överföringar av fastigheter

En begränsningsregel som – jämte vissa andra villkor – bygger på kombinationen av bosättnings- och inkomstförhållanden kan naturligtvis utgöra ett incitament till överföringar av fastigheter till närstående som har låga eller obefintliga inkomster med syfte att familjen skall komma i åtnjutande av en skatteförmån. Man kan tänka sig den situationen att en fastighet förs över genom en gåvorevers från ett föräldrapar till ett vuxet barn med obefintliga inkomster, t.ex. en studerande, som är folkbokförd på fastigheten i fråga. Reglerna om sambeskattning gäller ju endast föräldrar och deras hemmavarande *underåriga* barn. Med nuvarande gåvoskattelagstiftning finns det möjligheter att genomföra transaktioner av detta slag utan att de utlöser gåvoskatt. Det finns även stora möjligheter att undvika stämpelskatt vid ett sådant förvärv. Det finns därför anledning att överväga om någon form av kvalifikations-tidsvillkor för innehavet av fastigheten – utöver vad som sagts tidigare beträffande vissa grundläggande villkor avseende innehav och bosättning – bör fogas till bestämmelsen. Vad som närmast kan vara aktuellt är ett villkor med innebörd att den skattskyldige skall ha ägt fastigheten och varit bosatt på den under ett visst antal år före inkomståret för att begränsningsregeln skall vara tillämplig. Ett villkor med denna innebörd skulle med stor sannolikhet minska risken för vad som måste betecknas som oönskade bieffekter av en begränsningsregel. En nackdel med ett sådant villkor är naturligtvis att det minskar begränsningsregelns positiva regionala verkan för unga nyetablerade hushåll i attraktiva fritidshusområden. I viss mån kan den negativa

effekten mildras genom att kvalifikationstidsvillkoret inskränks till att avse endast bosättningen. En sådan lösning skulle i vart fall möjliggöra överlåtelse av t.ex. lantbruksfastigheter och fiskarboställen till barn som bor på fastigheten och som står i begrepp att överta näringsverksamheten av föräldrarna.

Av betydelse för om ett sådant villkor bör infogas är om begränsningsregeln skall ges en regional inriktning eller inte. Med en regional inriktning minskar naturligtvis behovet och lämpligheten av ett kvalifikationstidsvillkor. I enlighet med direktiven har vårt arbete utgått från ett regionalpolitiskt perspektiv, där syftet bl.a. har varit att skapa bättre förutsättningar för nya hushåll att etablera sig i attraktiva fritidshusområden. Från detta perspektiv finns det – oavsett om begränsningsregeln skall vara regionalt inriktad eller inte – starka skäl som talar emot att foga ett kvalifikationstidsvillkor till begränsningsregeln, även om det endast skulle avse bosättningsstid på fastigheten. Valet är dock, som nämnts tidigare, inte utan invändningar.

Beräkningen av skattebeloppet

Om det beräknade spärrbeloppet överstiger skattebeloppet som följer av tillämpningen av bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt för den skattskyldiges (hushållets) permanentbostad så nedsätts underlaget för fastighetsskatt med ett så stort belopp (nedsättningsbeloppet) att den skatt som utgår på underlaget inte överstiger spärrbeloppet. Skatteunderlaget får dock inte bestämmas till lägre belopp än att den skatt som utgår motsvarar underlagsgränsen T multiplicerad med 1,5 procent. Eftersom det kan inträffa att en skattskyldig kan komma ifråga för begränsning enligt den redovisade begränsningsmodellen och samtidigt medges skattereduktion enligt lagen (1996:1231) om reduktion av fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar, finns det anledning att samordna dessa båda former av skattelindringar. En regel bör därför infogas i 4 § tredje stycket i nämnda lag med innebörd att om den skattskyldige medgetts nedsättning enligt begränsningsregeln skall skattereduktionen minskas med det skattebelopp som svarar mot nedsättningen av skatteunderlaget, i förekommande fall ned till noll.

Fastigheter med fler än ett småhus

Eftersom det är angeläget att en begränsningsregel kan administreras på ett effektivt sätt krävs att skatteförvaltningen med ledning av uppgifter som finns i de skatteadministrativa systemen eller i register som är

åtkomliga för myndigheten har möjlighet att fastställa i vilket småhus som den skattskyldige bor.

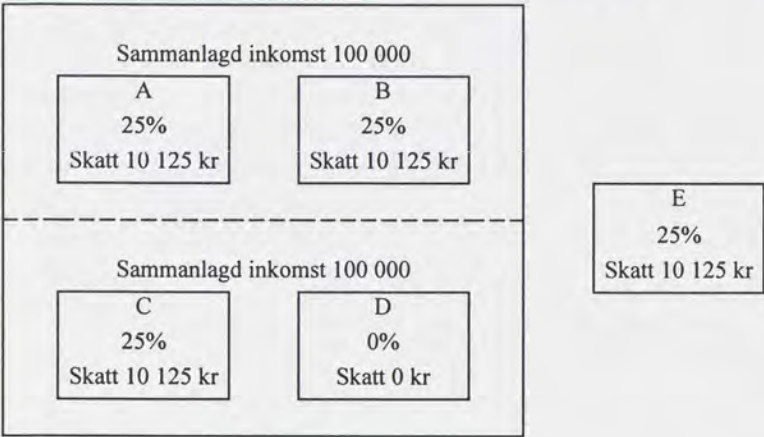
Det kan förekomma att det på en fastighet (taxeringsenhet) finns fler än ett småhus (fler värderingsenheter som utgör småhus). Det tydligaste exemplet utgörs av lantbruksenheter som inte sällan kan ha fler än ett småhus på fastigheten. I de fall det förekommer fler småhus på lantbruksenheten är det inte heller ovanligt att ett eller flera småhus hyrs ut till någon utomstående. I vilket av dessa hus, som ägaren till fastigheten (lantbruksenheten) är bosatt, är enligt Riksskatteverket inte möjligt att utläsa i befintliga skatteadministrativa system. Det är dock möjligt att utläsa vilket småhus som utgör s.k. brukningscentrum. Finns det fler småhus på taxeringsenheten motsvaras brukningscentrum som huvudregel av det småhus som har åsatts det högsta taxeringsvärdet (8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152)). Det kan även förekomma att fastigheter som betecknats som småhusenheter innehåller fler värderingsenheter för småhus. Omfattningen torde dock vara jämförelsevis begränsad, i vart fall i förhållande till det totala antalet småhusenheter.

Rent allmänt är det önskvärt att underlaget för fastighetsskatt/skattebeloppet som skall prövas enligt begränsningslagen inte omfattar andra småhus än det där den skattskyldige är bosatt, dvs. permanentbostaden. Det finns därför skäl att föreskriva att för det fall det på en fastighet finns flera värderingsenheter som utgör småhus med tillhörande tomtmark medges begränsning endast för den fastighets-skatt som avser den värderingsenhet för småhus med tillhörande tomtmark som har åsatts det högsta värdet. För lantbruksenheter bör det i allmänhet innebära att begränsning medges för den skatt som belöper på det småhus med tillhörande tomtmark som enligt 8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen utgör brukningscentrum.

Fördelning av nedsättningsbeloppet

Skattebeloppet för den skattskyldige jämförs med det spärrbelopp som beräknats. Överstiger skattebeloppet spärrbeloppet nedsätts, som nämnts tidigare, underlaget för fastighetsskatten med så stort belopp att den skatt som utgår på underlaget inte överstiger spärrbeloppet. I de fall hushållets sammanlagda skattebelopp är hänförligt till fler än en av hushållsmedlemmarna (de som skall sambeskattas), fördelas nedsättningen dem emellan i förhållande till vars och ens andel av det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt. I figur 9.6 ges ett exempel på hur begränsningsregelns beräknings- och fördelningsregler fungerar. Som nämnts tidigare redovisas för tydlighetens skull endast nedsättningen av skatten i exempel och statistiska beräkningar.

Figur 9.6 Begränsningsregelns beräknings- och fördelningsregler



Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A + B	C+D	E
Inkomst	100 000	100 000	Är ej bosatt
Spärr (6%)	9 975 (6000)	9 975 (6000)	på fastigheten
Skatt	20 250 (2x 10 125)	10 125	omfattas ej
Nedsättning	10 275(=20 250-9 975)	150 (=10 125-9 975)	

Nedsättningen fördelas i förhållande till makarnas (sambeskattades) inbördes andel av hushållets totala skattebelopp. I vårt fall får A och B vardera 5 137,50 kr, dvs hälften var.

Endast C äger del i bostaden och får därför hela nedsättningen

A och B betalar vardera i skatt		C betalar i skatt
A	B	C
10 125	10 125	10 125
-5 137,5	- 5 137,5	- 150
4 987	4 987	9 975

Hushållen betalar lika mycket i skatt (=underlagsgränsen x 1,5 procent). Den slutliga fastighetsskatten för A och B avrundas till hela krontal i enlighet med 23 kap. 1 § skattebetalningslagen (1997:483).

Fastigheten Sörgården 1:1 ägs gemensamt av två makar, A och B, och deras två vuxna söner, C och E, till lika delar (25 procent vardera). Sonen C bor tillsammans med sin hustru D (som inte äger del i fastigheten) på bottenvåningen i den stora villan. Sonen E är inte bosatt på

fastigheten. I vår begränsningsmodell i exemplet är underlagsgränsen satt till 665 000 kronor vilket motsvarar en fastighetsskatt på 9 975 kronor. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 2,7 miljoner kronor. Den totala fastighetsskatten uppgår till 40 500 kr. För varje delägare i fastigheten innebär det att underlaget för fastighetsskatt uppgår till 675 000 kronor och skattebeloppet uppgår därför till 10 125 kronor. Gränsbeloppet, inkomstgränsen, är i exemplet satt till 250 000 kronor. Makarna A+B respektive C+D sambeskattas varför deras gemensamma inkomst och skattebelopp skall läggas till grund för beräkningen. Begränsningstalet har bestämts till 6 procent. Eftersom underlagsgränsen uppgår till 665 000 kronor får spärrbeloppet inte understiga 9 975 kronor.

9.3.3 Den begränsningsgrundande inkomsten

Den begränsningsgrundande inkomsten bör så långt möjligt spegla hushållets samlade betalningsförmåga. Rent principiellt vore det därför mest adekvat att definiera den begränsningsgrundande inkomsten som hushållets disponibla inkomst, dvs. hushållets samlade förvärvsinkomst och inkomst av kapital efter skatt och inklusive olika typer av bidrag.

För lagstiftningsändamål bör man dock av bl.a. principiella skäl välja ett i skattelagstiftningen redan förekommande inkomstbegrepp, som uppfyller kravet på att kunna ge en rättvisande bild av betalningsförmågan hos hushållet. Även skatteadministrativa skäl talar för en sådan ordning. Inkomstbegreppet bör därför utgå från något i beskattningssammanhang erkänt och lättadministrerat inkomstbegrepp.

Eftersom inkomstbegreppet, så långt möjligt, bör spegla hushållets aktuella betalningsförmåga, är hushållets samlade beskattningsbara förvärvsinkomst enligt kommunalskattelagen och inkomst av kapital enligt lagen om statlig inkomstskatt det inkomstbegrepp som enligt vår mening ligger närmast till hands. Summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital ligger även till grund för begränsningsprövningen enligt den tidigare omnämnda begränsningsregeln för skatt – lagen (1997:324) om begränsning av skatt. Även skattesystematiska skäl kan därför sägas tala för att detta är ett lämpligt inkomstbegrepp i detta sammanhang.

Den beskattningsbara inkomsten motsvaras av den taxerade förvärvsinkomsten enligt 47 § kommunalskattelagen (1928:370) minskad med på beskattningsåret belöpande avgifter enligt lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter och kommunalt grundavdrag. Det som där efter återstår utgör, enligt 50 § samma lag, den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Motsvarande lagrum för inkomster för vilka utgår

statlig inkomstskatt återfinns i 5 § och 9 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Det valda inkomstbegreppet innebär att från de sammanräknade inkomsterna av näringsverksamhet och tjänst har även avdrag gjorts för allmänna avdrag. Allmänna avdrag innefattar enligt 46 § kommunal-skattelagen t.ex. underskott av aktiv näringsverksamhet, periodiskt understöd, egenavgifter, vissa obligatoriska socialförsäkringsavgifter och vissa premier för pensionsförsäkringar.

Dessa avdrag utgörs i huvudsak av sådana delar av den sammanräknade inkomsten som inte är omedelbart disponibla för hushållet och bör därför inte ingå i det inkomstbegrepp som skall ligga till grund för den begränsningsregel som diskuteras här.

Återläggning av ränteavdrag?

När ett lämpligt inkomstbegrepp skall fastställas finns det anledning att överväga hur man skall behandla ränteutgifter för vilka avdrag har medgetts i inkomstslaget kapital. Det kan ifrågasättas om inte sådana ränteavdrag borde ingå i den begränsningsgrundande inkomsten. Ränteutgifter är som huvudregel avdragsgilla även om de inte är en omkostnad för intäkternas förvärvande. Rätten till avdrag är därför i princip oberoende av på vilket sätt skulden har uppkommit. Avdragsrätt föreligger alltså även om lånet använts för att förvärva skattefria intäkter, t.ex. finansiering av premieobligationer (se RÅ 85 1:92) eller för att bestrida personliga levnadskostnader, t.ex. konsumtionslån (se RÅ 84 1:44).

Hushållens avdrag för ränteutgifter avser i hög grad bostadslån. Det kan enligt vår mening finnas anledning att förhindra en situation där ett hushåll genom hög skuldsättning, t.ex. för att förvärva en bostad till ett pris som egentligen överstiger hushållets inkomstförmåga, kommer ifråga för en begränsning av fastighetsskatten. I enlighet med ett sådant resonemang borde de avdrag som medgivits för ränteutgifter i inkomstslaget kapital ingå i den begränsningsgrundande inkomsten. Som ett ytterligare skäl för att medgivna ränteavdrag borde ingå i den beskattningsbara inkomsten talar omständigheten att det, som nämnts ovan, är möjligt att lånefinansiera skattefria intäkter. Enligt detta synsätt borde det alltså inte ges möjlighet till att – oavsett hur lånesumman används – skuldsätta sig i syfte att uppnå en skattelindring.

I det fall man väljer att använda sig av en begränsningsregel med regional inriktning finns anledning att överväga att behandla ränteutgifterna på det sätt som beskrivits ovan. Skälet härtill är att en sådan reglering, med hänsyn till syftet, har karaktären av stödlagstiftning klädd i formen av skattelag. Allmänt kan sägas att stöd- och bidrags-

reglering i vissa avseenden ger uttryck för en behovsprövning som innebär att när ett visst behov, t.ex. ett ekonomiskt behov, provas, bör inte hänsyn tas till vissa åtaganden som den enskilde kan ha, t.ex. skuldsättning. Eftersom skattelagstiftningen medger avdrag för ränteutgifter oavsett hur lånebeloppet används, skulle det därför av detta skäl finnas anledning att återlägga de ränteutgifter som minskat inkomstslaget kapital. Ett liknande synsätt kommer för övrigt till uttryck i det inkomstbegrepp som används i bostadsbidragsprövningen.

Det ovan beskrivna betraktelsesättet på ränteavdragen förlorar dock i betydelse och blir mer tveksamt om man väljer en lösning som inte har en tydlig regional inriktning. En lösning som innebär att skattskyldiga till fastighetsskatt kan omfattas av en begränsningsregel oavsett karaktären av det område där de är bosatta kommer att utgöra ett regelrätt inslag i skattesystemet och blir en naturlig del av reglerna om fastighetsskatt. Med denna utformning av begränsningsregeln skulle det inte finnas något avgörande inslag av stöd- och bidragstänkande i regelverket. Eftersom det gällande skattesystemet medger avdrag för ränteutgifter vid inkomsttaxeringen, oavsett av vilken anledning ränteutgiften uppkommit, talar därför starka likformighets-skäl mot att ränteavdrag återläggs om en inkomstrelaterad begränsningsregel skall tillämpas på skattskyldiga oavsett karaktären på området där de är bosatta.

Frågan om det är befogat att låta ränteutgifter som minskat inkomsten av kapital öka den begränsningsgrundande inkomsten kan därför sägas vara beroende av vilken typ av lösning man väljer.

I de statistiska analyser som vi redovisar i de kommande avsnitten har vi för enkelhetens skull endast använt oss av ett av dessa båda varianter på begränsningsgrundande inkomst. Med hänsyn till att det regionala perspektivet – i enlighet med direktiven – stått i fokus i vårt arbete, har vi använt det inkomstbegrepp där medgivna ränteavdrag skall ingå i den begränsningsgrundande inkomsten.

Resultatjusteringsposter för näringsidkare

Eftersom den skattelindring som diskuteras här huvudsakligen tar sikte på att lindra bostadskostnaden för hushåll med låga inkomster finns det skäl till vissa andra jämförelser med inkomstbegreppet i lagen om bostadsbidrag.

Den bostadsbidragsgrundande inkomsten utgörs av summan av inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst enligt kommunal-skattelagen och inkomst av kapital enligt lagen om statlig inkomstskatt. Vissa avsteg från den skatterättsliga bedömningen har dock ansetts nödvändiga varför vissa justeringar görs, en del i höjande och en del i

sänkande riktning. Förutom de ovan nämnda ränteutgifterna har vi övervägt om någon av de justeringsposter avseende näringsidkare, som tillämpas i bostadsbidragssammanhang även bör tas upp i detta sammanhang.

Skattelagstiftningen ger möjlighet till olika resultatreglerande åtgärder som i bostadsbidragssammanhang gynnar näringsinkomster framför andra inkomster. Det har i bostadssammanhang ansetts att det inte är rimligt att relativt omfattande möjligheter till resultatreglering av inkomster från näringsverksamhet skall påverka bedömningen av om ett hushåll behöver stöd för att klara sina boendekostnader eller inte.

Den bostadsbidragsgrundande inkomsten beräknas därför utifrån näringsinkomsten justerad för vissa bokföringsåtgärder som i mer påtaglig grad ansetts ge möjligheter till fördelar för näringsidkare jämfört med löntagare i fråga om rätten till bostadsbidrag. Näringsinkomsten ökas därför med årets avsättning till periodiseringsfonder respektive minskas med årets upplösning av periodiseringsfonder, ökas med avdrag för utgift för egen pension intill ett halvt basbelopp samt ökas med ökning av expansionsmedel och minskas med minskning av expansionsmedel. Även avdrag för underskott från tidigare beskattningsår måste återläggas.

I olika sammanhang har det dock ifrågasatts om det ur rättvisesynpunkt är korrekt att låta dessa avdrag ingå i den bidragsgrundande inkomsten. Framförallt har det med hänvisning till neutraliteten mellan enskild näringsverksamhet och näringsverksamhet som bedrivs i andra former ifrågasatts om det är lämpligt att låta avdragen påverka den bidragsgrundande inkomsten (jfr. SOU 1997:85, s. 128).

Mot sådana justeringar av den begränsningsgrundande inkomsten talar även omständigheten att de, såvitt framkommit, skulle innebära betydande administrativa problem för skatteförvaltningen. Det finns därutöver anledning att befara att denna typ av uppgifter i de skatteadministrativa systemen inte alltid är tillförlitliga, bl.a. eftersom de inte uppdateras efter omprövningar av taxeringsbesluten. Av denna anledning har det även satts ifråga om det är lämpligt att använda sig av de nämnda justeringsposterna i bostadsbidragssammanhang. Vi har underhand från Riksförsäkringsverket inhämtat att dessa justeringsposter förorsakat bekymmer eftersom uppgifterna inte alltid varit helt tillförlitliga. Mot denna bakgrund finner vi att dessa justeringsposter inte bör återläggas och ingå i den begränsningsgrundande inkomsten. Slutligen finns det anledning att framhålla att för det fall man inte ger begränsningsregeln en regional inriktning, gör sig även de principiella skäl gällande som talar mot en återläggning av ränteutgifter som minskat inkomsten av kapital.

Förmögenhetsinnehav

Vi har även diskuterat om förmögenhetsinnehav bör beaktas, men funnit att både principiella och praktiska skäl talar mot detta. För en del av de hushåll som vi uppmärksammat i vår problembeskrivning i kapitel 3, utgör sannolikt just kombinationen fastighetsskatt och förmögenhetsskatt hänförlig till bostaden ett särskilt problem. En del av likviditets- eller kostnadsproblemet för dessa hushåll kan möjligtvis tillskrivas just kombinationen av dessa skatter. Om förmögenhetsinnehavet beaktas även i en begränsningsregel för fastighetsskatt reduceras naturligtvis värdet av regeln för dessa hushåll. Dessutom har det visat sig mer eller mindre ogörligt att på ett kostnadseffektivt och tillförlitligt sätt administrera en ordning där förmögenhetsinnehav kan beaktas. Vi har därför valt att inte beakta förmögenhetsinnehav vid bestämmandet av den begränsningsgrundande inkomsten.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att den begränsningsgrundande inkomsten bör utgöras av summan av det aktuella taxeringsårets,

- i) beskattningsbara förvärvsinkomst och
- ii) inkomst av kapital.

Om en begränsningsregel med regional inriktning används bör även summan av i) och ii)

- iii) ökas med belopp varmed inkomst av kapital har minskats genom avdrag för ränteutgifter som avses i 3 § 2 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

9.3.4 Storleken på bostadsfastighetens taxeringsvärde

Det problem som begränsningsregeln skall ta sikte på har sin grund i att taxeringsvärdenivån i områden med stark efterfrågan på fritidshus är så hög att det medför svårigheter för den bofasta befolkningen, vars inkomster typiskt sett är låga. Taxeringsvärdet för en viss fastighet bestäms dock av två faktorer: dels den allmänna värdenivån i det område där fastigheten är belägen och dels den aktuella fastighetens storlek och standard. Kännetecknande för de hushåll som begränsningsregeln utformas för är att de är bosatta i ett område där den allmänna värdenivån är hög. Fastighetsskatteuttaget kan därför bli högt även om de fastigheter de är bosatta på inte är osedvanligt stora eller väl utrustade. Rent principiellt vore det därför mest lämpligt att formulera

kvalifikationsregeln avseende underlaget i termer av skatteunderlaget per kvadratmeter värdeyta. Alternativt skulle man, i likhet med vad som görs i bostadsbidragssystemet kunna utforma regeln så att det begränsningsgrundande underlaget för fastighetsskatt endast motsvarar hela skatteunderlaget i de fall då värdeytan understiger ett visst antal kvadratmeter. I de fall då värdeytan överstiger denna gräns skall det begränsningsgrundande skatteunderlaget fastställas som det faktiska skatteunderlaget multiplicerat med den maximala begränsningsgrundande värdeytan uttryckt som andel av den faktiska värdeytan.

I våra samtal med Riksskatteverket har dock framkommit att en sådan ordning skulle vara mycket administrativt komplicerad och kostsam att genomföra. Det främsta skälet är att uppgifter om fastigheternas värdeyta för närvarande inte ingår i taxeringssystemet. Därför föreslår vi istället att det aktuella kvalifikationskriteriet fastställs med avseende på permanentbostadsfastighetens samlade underlag för fastighetsskatt.

9.3.5 Hur ska gränsvärden och procentsatser bestämmas?

De exakta konsekvenserna av den begränsningsregel som skisserats ovan beror givetvis på de värden man väljer för de olika parametrarna: underlagsgränsen, T , och gränobeloppet, I , samt procentsatserna B och Q . I det följande diskuteras vilka principiella överväganden som, enligt kommitténs mening, bör ligga till grund för ett ställningstagande avseende värdena på dessa parametrar. Diskussionen utgår dels från de mer allmänt hållna analyser av regelverket som redovisats i avsnitt 9.3.1. och dels från vissa statistiska analyser av bl.a. inkomst- och boendeförhållandena för hushåll i olika inkomstskikt. Det inkomstbegrepp som ligger till grund för de statistiska analyserna motsvaras av summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital före avdrag för ränteutgifter.

Begränsningstalet (B)

Begränsningsregelns syfte är att lindra de problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster som är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. Det rör sig alltså om att finna en lindring för hushåll för vilka fastighetsskatteuttaget för permanentbostaden utgör en i jämförelse med andra hushåll osedvanligt hög andel av hushållsinkomsten. Utifrån detta synsätt bör ett ställningstagande avseende värdet på begränsningstalet, B , grundas på uppgifter om den allmänna nivån på fastighetsskatteandelen för hushåll bosatta i småhus.

Med fastighetsskatteandel avses här den fastighetsskatt, som hushåll bosatta i småhus betalar för permanentbostaden, i förhållande till hushållsinkomsten (dvs. den begränsningsgrundande inkomsten såsom den definierats ovan).

I Tabell 9.3 redovisas hur hushåll bosatta i småhus är fördelade med avseende på fastighetsskattens andel av den begränsningsgrundande inkomsten. Av tabellen framgår att för hälften av alla hushåll understiger fastighetsskatten 2,3 procent av den begränsningsgrundande inkomsten, såsom den definierats ovan. För 75 procent av alla hushåll utgör den mindre än 3,3 procent av inkomsten. Endast ett av tio hushåll har en fastighetsskatteandel som överstiger 5,1 procent.

Tabell 9.3 Hushållens fördelning efter fastighetsskattens andel av den begränsningsgrundande inkomsten.

Andel av alla hushåll för vilka fastighetsskatteandelen är lägre än det angivna värdet	Fastighetsskatteandel
10%	1,1%
20%	1,5%
25%	1,6%
30%	1,7%
40%	2,0%
50%	2,3%
60%	2,6%
70%	3,0%
75%	3,3%
80%	3,6%
90%	5,1%

Källa: Storurvalet från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken, Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Inkomsten utgörs av beskattningsbar förvärsinkomst och inkomst av kapital före avdrag för ränteutgifter. Fastighetsskatten avser endast den skatt som utgår på hushållets permanentbostad.

Det finns dock ett tydligt statistiskt samband mellan fastighetsskatteandelens nivå och hushållsinkomsten. Av Tabell 9.4 framgår att även om fastighetsskatteuttaget för permanentbostaden i kronor räknat ökar genomsnittligt sett med stigande hushållsinkomst så är fastighetskatteandelen lägre för hushåll med högre inkomster. För hushåll med en begränsningsgrundande inkomst över 250 000 kronor uppgår den *genomsnittliga* fastighetsskatteandelen till mindre än tre procent. Dessa siffror gäller alla hushåll bosatta i småhus med äganderätt. Koncentrerar vi oss på hushåll bosatta i småhus med relativt höga taxeringsvärden finner vi att den genomsnittliga fastighetsskatteandelen är högre i alla inkomstklasser. Skillnaden är dock särskilt påtaglig för

hushåll med inkomster under genomsnittet. I Tabell 9.5 redovisas den genomsnittliga fastighetsskatteandelen i olika inkomstskikt för hushåll bosatta i fastigheter för vilka taxeringsvärdet överstiger 665 000 kronor. Omkring 15 procent av alla småhusfastigheter i riket har ett taxeringsvärde som överstiger denna nivå. För hushåll som är bosatta i dessa fastigheter och vars inkomster understiger 250 000 kronor uppgår den genomsnittliga fastighetsskatteandelen till 6 procent eller mer. För de hushåll som befinner sig i inkomstfördelningens mitt, dvs. runt 350 000 kronor⁵, och är bosatta i småhus med taxeringsvärden över 665 000 kronor uppgår den genomsnittliga fastighetsskatteandelen till mellan 3 och 4 procent.

Den begränsningsregel som beskrivits här är främst avsedd att åstadkomma en lindring i fastighetsbeskattningen för hushåll med låga inkomster. Därför är det väsentligt att sambandet mellan fastighetskatteandelens nivå och hushållsinkomsten beaktas när värdet på begränsningstalet ska fastställas.

⁵ Denna siffra skiljer sig betydligt från de uppgifter om den genomsnittliga inkomstnivån i riket som redovisats i tidigare kapitel. Orsaken är delvis att det inkomstbegrepp som används här avser den beskattningsbara förvärvsinkomsten och inkomst av kapital före avdrag för ränteutgifter, medan uppgifterna i kapitel 5 och 6 avser den sammanräknade förvärvsinkomsten och inkomst av kapital. Ytterligare en förklaring är att det genomsnitt som redovisas här enbart avser hushåll bosatta i småhus, medan de uppgifter som redovisats i tidigare kapitel avsett alla hushåll.

Tabell 9.4 Genomsnittlig hushållsinkomst, fastighetsskatt m.m. för hushåll i olika inkomstklasser. Alla hushåll bosatta i småhus med äganderätt.

Inkomst- klass	Andel av alla hushåll		Genomsnitt för alla hushåll			
	i varje inkomst klass	kumulerad andel	Inkomst (1000 kr)	Taxerings- värde (1000 kr)	Fastighets- skatt	Fastighets- skatt / inkomst ¹
0 - 50	2,5%	2,5%	17	456	6 673	66,4%
50 - 100	3,0%	5,5%	77	422	6 224	8,8%
100 - 150	5,0%	10,5%	128	419	6 112	5,1%
150 - 200	8,2%	18,7%	177	428	6 231	3,6%
200 - 250	10,7%	29,4%	225	440	6 399	3,0%
250 - 300	9,6%	39,0%	274	481	7 037	2,7%
300 - 350	8,9%	47,9%	326	509	7 395	2,3%
350 - 400	9,3%	57,2%	376	527	7 625	2,1%
400 - 450	9,5%	66,7%	425	564	8 113	2,0%
450 - 500	8,1%	74,8%	474	584	8 355	1,8%
500 - 550	6,0%	80,8%	524	632	9 113	1,8%
550 - 600	4,4%	85,2%	573	649	9 350	1,7%
600 - 650	3,1%	88,3%	624	703	10 128	1,7%
650 - 700	2,5%	90,8%	673	728	10 504	1,7%
700 - 750	2,0%	92,8%	724	790	11 312	1,6%
750 - 800	1,5%	94,3%	773	806	11 613	1,6%
800 - 850	1,1%	95,4%	823	854	12 330	1,6%
850 - 900	0,8%	96,2%	874	846	12 041	1,5%
900 - 950	0,6%	96,8%	922	872	12 530	1,4%
950 - 1000	0,5%	97,3%	975	879	12 607	1,4%
1000 -	2,7%	100,0%	1775	1122	16 344	1,0%
Alla	(ca 1 235 000 hushåll)		410	559	8 097	1,9%

Källa: Storurvalet från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken, Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Hushållsinkomsten är definierad som beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital före avdrag för ränteutgifter.

¹ För varje inkomstklass redovisas det ovägdade genomsnittet av kvoten mellan fastighetsskatten och hushållsinkomsten för alla hushåll i respektive klass. Genomsnittet för samtliga är ett vägt genomsnitt motsvarande den genomsnittliga fastighetsskatten för alla hushåll dividerad med genomsnittsinkomsten för alla hushåll.

Tabell 9.5 Genomsnittlig hushållsinkomst, fastighetsskatt m.m. för hushåll i olika inkomstklasser. Hushåll bosatta i småhus med äganderätt med taxeringsvärde över 665 000 kronor.

Inkomst- klass	Andel av alla hushåll		Genomsnitt för alla hushåll			
	i varje inkomst- klass	kumulerad andel	Inkomst (1000 kr)	Taxerings- värde (1000 kr)	Fastighets- skatt	Fastighets- skatt / inkomst ¹
0 - 50	1,3%	1,3%	12	1 016	14 919	157,5%
50 - 100	1,1%	2,4%	78	1 116	16 419	25,2%
100 - 150	1,9%	4,3%	127	935	13 490	11,6%
150 - 200	3,3%	7,6%	177	932	13 379	7,9%
200 - 250	4,8%	12,4%	225	875	12 780	5,9%
250 - 300	6,0%	18,4%	274	908	13 089	4,9%
300 - 350	6,6%	25,0%	326	890	12 602	3,9%
350 - 400	7,2%	32,2%	375	896	12 661	3,3%
400 - 451	9,5%	41,7%	425	888	12 428	2,9%
450 - 500	8,8%	50,5%	475	892	12 369	2,6%
500 - 550	8,2%	58,7%	525	921	13 036	2,5%
550 - 600	6,6%	65,3%	574	923	13 071	2,4%
600 - 650	5,8%	71,1%	624	948	13 428	2,2%
650 - 700	4,8%	75,9%	674	985	14 033	2,1%
700 - 750	4,4%	80,3%	724	1 016	14 365	2,1%
750 - 800	3,6%	83,9%	774	1 024	14 608	2,0%
800 - 850	2,8%	86,7%	823	1 065	15 320	1,9%
850 - 900	2,1%	88,8%	874	1 031	14 714	1,8%
900 - 950	1,7%	90,5%	920	1 057	15 145	1,7%
950 - 1000	1,5%	92,0%	975	1 053	15 012	1,6%
1000 -	8,0%	100,0%	1 753	1 331	19 424	1,2%
Alla	(ca 312 000 hushåll)		588	968	13 799	2,3%

Källa: Storurvalet från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken, Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Hushållsinkomsten är definierad som beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital före avdrag för ränteutgifter.

¹ För varje inkomstklass redovisas det ovägdade genomsnittet av kvoten mellan fastighetsskatten och hushållsinkomsten för alla hushåll i respektive klass. Genomsnittet för samtliga är ett vägt genomsnitt motsvarande den genomsnittliga fastighetsskatten för alla hushåll dividerad med genomsnittsinkomsten för alla hushåll.

Underlagsgränsen (T)

De problem som begränsningsregeln tar sikte på berör typiskt sett hushåll bosatta i fastigheter med relativt höga taxeringsvärden. Detta talar för att gränsvärdet avseende taxeringsvärdet bör sättas relativt

högt. Som påpekats tidigare innebär dock ett högt gränsvärde med avseende på underlaget en ökad risk för att hushåll med mycket låga inkomster, som är bosatta på fastigheter med mer måttliga taxeringsvärden, trots begränsningsregeln kommer debiteras en fastighetsskatt som överstiger *B* procent av hushållsinkomsten. Detta förhållande talar för att taxeringsvärdegränsen inte bör sättas alltför högt. Vi vill dock återigen påpeka att i de fall där fastighetsskatteandelen är hög, trots att underlaget för skatten är relativt måttligt, är grundproblemet den låga hushållsinkomsten.

Som underlag för ett ställningstagande avseende underlagsgränsens nivå redovisas i tabell 9.6 småhusfastigheternas fördelning med avseende på taxeringsvärdet. Uppgifterna avser enbart småhusfastigheter som i fastighetstaxeringssystemet är klassade som permanentbostäder, dvs. fastigheter med typkod 220.⁶ För hälften av alla småhusfastigheter uppgår taxeringsvärdet till mindre än 412 000 kronor och för 75 procent av beståndet är taxeringsvärdet lägre än 565 000 kronor. Endast var tionde fastighet i hela riket har ett taxeringsvärde som överstiger 750 000 kronor.

Tabell 9.6 Småhusfastigheternas fördelning med avseende på taxeringsvärdet. Enbart småhus med typkod 220 (permanentbostadshus).

Andel av alla småhus för vilka taxeringsvärdet understiger det angivna värdet	Taxeringsvärde (1000-tals kronor)
25%	287
50%	412
70%	528
75%	565
80%	610
90%	752

Källa: SCB, Fastighetstaxeringsregistret 1997.

Endast en mindre del av alla fastigheter med höga taxeringsvärden är dock belägna i områden som omfattas av de problem som den här beskrivna begränsningsregeln tar sikte på. I många fall rör det sig om stora fastigheter och/eller fastigheter med hög utrustningsstandard belägna i områden där hushållens inkomstförhållanden generellt sett är mycket goda. Följaktligen krävs ytterligare underlag för ett ställningstagande avseende underlagsgränsen.

⁶ Eftersom typkodningen inte har någon praktisk betydelse i skattesammanhang eller liknande ger typkodningen inte alltid en korrekt information om de enskilda fastigheternas nuvarande användning. I denna analys som avser hela fastighetsbeståndet har det dock endast marginell betydelse.

Därför har vi även tagit fram uppgifter avseende taxeringsvärdena för de fastigheter som är belägna inom de värdeområden som uppfyller de geografiska kvalifikationskriterier som formulerats i kapitel 6. Den genomsnittliga taxeringsvärdenivån för de fastigheter som är belägna i dessa områden (se tabell 6.1) uppgår till 5 540 kronor. För ett småhus med 120 kvadratmeter värdeyta motsvarar det ett taxeringsvärde på 665 000 kronor. Det finns givetvis betydande variationer runt detta genomsnitt inom dessa områden. Det kriterium avseende taxeringsvärdenivån som låg till grund för avgränsningen var dock, av skäl som redovisats i kapitel 6, relativt generöst tilltaget. Utifrån detta regionala perspektiv är det därför rimligt att utgå från att endast hushåll som är bosatta på fastigheter med taxeringsvärden i närheten av eller betydligt över detta genomsnitt bör medges en skattelindring.

Förslaget till begränsningsregel innebär att fastighetsskatten inte får sättas ned till ett belopp som understiger den summa som normalt tas ut i fastighetsskatt för ett underlag på T kronor. Begränsningsregeln är med andra ord utformad så att ett hushåll alltid förutsätts kunna betala en fastighetsskatt motsvarande 1,5 procent av underlagsgränsen. Denna aspekt av regelverket bör också beaktas när underlagsgränsen fastställs.

Här finns det vissa likheter mellan begränsningsregeln och bostadsbidragsreglerna. Bostadsbidragsreglerna är nämligen också konstruerade så att hushållet förutsätts kunna bära en del av boendekostnaden utan bidrag. För närvarande är reglerna utformade så att alla hushåll förutsätts kunna betala 2 000 kronor i månaden plus en viss del av boendekostnaden mellan 2 000 kronor och ett belopp som varierar med antalet barn i hushållet. Ett hushåll med två barn med en boendekostnad som motsvarar genomsnittshyran för en fyrrumslägenhet (5 490 kronor) förutsätts svara för 3 420 kronor.⁷

Fastighetsskatten utgör dock endast en del av boendekostnaden. Skulle vi tillämpa samma princip i begränsningsregeln som i bostadsbidragssystemet på denna punkt skulle den nivå på fastighetsskatten, som alla hushåll förutsätts kunna bära, endast motsvara den del av boendekostnaden som motsvaras av fastighetsskatten. Utifrån det data-material som användes i avsnitt 5.3⁸ har vi beräknat hur stor andel av boendekostnaden som fastighetsskatten utgör i genomsnitt för hushåll bosatta i småhus. Beräkningarna bygger på samma förutsättningar som i avsnitt 5.3.2. Resultaten är givetvis mycket känsliga för de antaganden som görs avseende belåningsgraden. Om vi utgår från att bostadslånen

⁷ Ett hushåll med ett barn, med en boendekostnad som motsvarar genomsnittshyran för en trerumslägenhet i januari 1999, 4 450 kronor, förutsätts svara för 2 975 kronor. Källa: Statistiska Centralbyrån (SCB).

⁸ 1996 års hushålls- och inkomstundersökning, SCB.

uppgår till ett belopp motsvarande hela taxeringsvärdet så uppgår fastighetsskattens andel av boendekostnaden till 12 procent i genomsnitt för alla hushåll bosatta i småhus. I de fall då fastigheten är obelånad svarar dock fastighetsskatten för en betydligt högre del av boendekostnaden. Utgår vi från att fastigheterna är helt obelånade skulle fastighetsskattens andel av boendekostnaden uppgå till 21 procent, enligt våra beräkningar. Utifrån dessa beräkningar kan vi alltså dra slutsatsen att fastighetsskatten uppgår till mellan 12 och 21 procent av boendekostnaden för hushåll bosatta i småhus.

Som konstaterades ovan uppgår den boendekostnad, som man i bostadsbidragssammanhang förutsätter att ett tvåbarnshushåll bosatt i en fyrrumslägenhet med genomsnittlig hyra ska betala utan bostadsbidrag, till 3 420 kronor per månad. Utifrån beräkningarna ovan kan fastighetsskattens andel av detta belopp uppskattas till mellan 410 och 720 kronor per månad.⁹ Dessa belopp, 410 respektive 720 kronor per månad, motsvarar den fastighetsskatt som normalt tas ut på ett underlag på mellan 328 000 respektive 576 000 kronor.

Detta förhållande bör tillsammans med de uppgifter som presenterats ovan avseende den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i attraktiva fritidshusområden av det slag som beskrivs i kapitel 3, ligga till grund för ett ställningstagande i frågan om underlagsgränsens nivå.

Gränsbeloppet avseende hushållsinkomsten

Gränsbeloppet i begränsningsregeln motiveras av att en skattelindring endast bör medges hushåll med låga inkomster. Som redan påpekats utgör fastighetsskatten för hushåll i högre inkomstlägen i regel en relativt låg andel av hushållsinkomsten, även om fastighetsskatteuttaget i kronor räknat i allmänhet är relativt högt (se tabell 9.4). Detta förhållande gäller dock endast genomsnittligt sett. Det finns även hushåll med relativt goda inkomster för vilka fastighetsskatteandelen är hög (se tabell 9.7). Dessa hushåll kan dock inte anses vara i behov av en lindring i fastighetsskatten. Därför bör endast hushåll med inkomster under en viss nivå, gränsbeloppet, komma ifråga för en begränsning av fastighetsskatten.

⁹ För hushållet med ett barn bosatt i en trerumslägenhet med genomsnittlig hyra kan motsvarande belopp uppskattas till mellan 360 och 625 kronor.

Tabell 9.7 Hushåll i riket som helhet för vilka fastighetsskatten överstiger 6 procent av hushållsinkomsten.

Inkomstklass	Fastighetsskatt	Fastighetsskatt/ inkomst	Antal hushåll i varje inkomstklass	kumulerat
0 - 50	6 287	113,8%	40 157	40 157
50 - 100	8 066	7,8%	30 432	70 589
100 - 150	10 332	6,7%	23 886	94 213
150 - 200	13 798	6,6%	12 886	107 099
200 - 250	18 323	6,9%	6 187	113 286
250 - 300	21 945	7,1%	2 679	115 965
300 - 350	23 074	6,6%	1 696	117 661
350 - 400	25 982	6,4%	1 041	118 702
400 - 450	(33 415)	(6,8%)	(557)	(119 259)
450 - 500	(32 915)	(6,5%)	(511)	(119 770)
500 - 550	(37 212)	(6,8%)	(158)	(119 928)
550 - 600	(43 181)	(6,9%)	(103)	(120 031)
600 - 650	(40 134)	(5,9%)	(13)	(120 044)
650 - 700	(45 040)	(6,1%)	(101)	(120 145)
700 - 750	(73 755)	(10,7%)	(35)	(120 180)
750 - 800	(61 307)	(7,0%)	(46)	(120 226)
800 - 900	(141 758)	(15,6%)	(15)	(120 241)
900 - 1000	(80 949)	(9,0%)	(42)	(120 283)
1000 -	(135 082)	(8,5%)	(47)	(120 330)

Källa: Storurvalet från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken, Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Siffrorna bygger på en urvalsundersökning varför de uppgifter som avser inkomstklasser med ett litet antal hushåll bygger på ett osäkert statistiskt underlag. Uppgifter inom parentes bygger på mindre än 30 observationer.

En konsekvens av en sådan gräns är dock att för hushåll för vilka fastighetsskatten överstiger B procent av den begränsningsgrundande inkomsten och som befinner sig i närheten av gränsbeloppet kan den ökning i marginaleffekterna som begränsningsregeln ger upphov till bli betydande. Som framgår av tabell 9.7 är det dock mycket få hushåll i riket som helhet vars inkomster överstiger 250 000 kronor och vars fastighetsskatteandel överstiger 6 procent. Det faktum att det rör sig om en liten grupp innebär visserligen att de skattningar som redovisas i tabell 9.7 avseende hushåll med inkomster över genomsnittet är relativt osäkra. Men även om de siffror som redovisas i tabellen skulle underskatta det verkliga antalet med så mycket som femtio procent så skulle det röra sig om relativt få hushåll. De samhällsekonomiska konsekvenserna av detta problem bör vi därför kunna bortse från, åtminstone så länge begränsningstalet inte fastställs till en nivå som ligger alltför

långt under sex procent. Konsekvenserna för de hushåll som berörs av dessa marginaleffekter bör beaktas när avtrappningstalet, Q , fastställs.

Avtrappningstalet (Q)

Avtrappningstalet, Q , bestämmer hur snabbt nedsättningen ska trappas ned när inkomsten överstiger gränsbeloppet. Ju högre detta tal är desto större blir marginaleffekterna för de hushåll som befinner sig i närheten av gränsbeloppet. Ett lägre tal innebär dock att fler hushåll berörs av avtrappningen. Av vad som framkommit ovan är dock antalet hushåll med en fastighetsskatteandel som överstiger det föreslagna begränsningstalet och med inkomster över det föreslagna gränsbeloppet mycket begränsat. Avtrappningstalet bör därför i första hand sättas så att den ökning i marginalskatten som gränsbeloppet ger upphov till för vissa hushåll blir måttlig.

9.3.6 Vad blir utfallet för enskilda hushåll?

Med hjälp av vissa typexempel ska vi här illustrera konsekvenserna av denna begränsningsregel för enskilda hushåll med olika inkomstförhållanden och boendeförhållanden. När det gäller hushållsinkomsten har vi studerat utfallet för hushåll i tre olika inkomstlägen (avseende den begränsningsgrundande inkomsten): 220 000, 160 000 och 90 000 kronor per år. Av samtliga hushåll som är bosatta i eget småhus har omkring än 25 procent en hushållsinkomst som ligger under 220 000 kronor per år. Ungefär 5 procent har en hushållsinkomst som ligger under 90 000 kronor per år. För var och en av dessa hushållskategorier har vi beräknat effekterna av begränsningsregeln vid tre olika nivåer på underlaget för fastighetsskatt: 660 000 kronor, 770 000 kronor och 1 miljon kronor.

I våra beräkningar har vi utgått från två värden avseende underlagsgränsen, T : 665 000 kronor respektive 500 000 kronor. Vad gäller de övriga parametrarna har vi utgått från att beloppsgränsen sätts till 250 000 kronor samt att begränsningstalet, B , sätts till 6 procent. (Avtrappningstalet, Q , är inte aktuellt i de exempel som redovisas här.) Resultatet av beräkningarna redovisas i tabell 9.8.

För ett hushåll vars begränsningsgrundande inkomst uppgår till 220 000 kronor per år och vars permanentbostad har ett taxeringsvärde på 1 miljon kronor skulle fastighetsskatten sättas ned med 1 800 kronor per år, till 13 200 kronor. Fastighetsskattens andel av hushållsinkomsten skulle därmed komma att uppgå till 6 procent efter nedsättning

Om underlaget för fastighetsskatt uppgår till mindre än 880 000 kronor kommer dock fastighetsskatten, som andel av den begränsningsgrundande inkomsten, att understiga 6 procent för hushåll med denna inkomstnivå. De kommer därmed inte att medges någon nedsättning i fastighetsskatten så länge begränsningstalet, *B*, fastställs till 6 procent.

Tabell 9.8 Begränsningsregelns effekt för olika typer av hushåll

T=665 000 kr			T=500 000 kr		
Hushålls- inkomst (kronor)	Fastighets- skattens andel av hushållsin- komsten före nedsättning (procent)	Ned- sättnings- belopp (kronor/år)	Fastighetsskatt som andel av hushållsin- komsten efter nedsättning (procent)	Ned- sättnings- belopp (kronor/år)	Fastighetsskatt som andel av hushållsin- komsten efter nedsättning (procent)
Taxeringsvärde = 660 000 kr, fastighetsskatt före nedsättning = 9 900 kr					
90 000	11.0	0	11.0	2 400	8.3
160 000	6.2	0	6.2	300	6.0
220 000	4.5	0	4.5	0	4.5
Taxeringsvärde = 770 000 kr, fastighetsskatt före nedsättning = 11 550 kr					
90 000	12.8	1 575	11.1	4 050	8.3
160 000	7.2	1 575	6.2	1 950	6.0
220 000	5.3	0	5.3	0	5.3
Taxeringsvärde = 1 000 000 kr, fastighetsskatt före nedsättning = 15 000 kr					
90 000	16.7	5 025	11.1	7 500	8.3
160 000	9.4	5 025	6.2	5 400	6.0
220 000	6.8	1 800	6.0	1 800	6.0

Källa: Statistiska Centralbyrån, egna beräkningar.

Anm: De tre taxeringsvärdenivåerna motsvarar ungefär de nivåer som används i avsnitt 5.3. Beräkningarna utgår från att gränsbeloppet, *I*, uppgår till 250 000 kronor samt att begränsningstalet, *B*, uppgår till 6 procent.

Hushållet med en begränsningsgrundande inkomst på 160 000 kronor kommer dock att erhålla en nedsättning av fastighetsskatten även då underlaget för fastighetsskatt uppgår till 770 000 kronor. Nedsättningen av fastighetsskatten uppgår i detta fall till 1 575 kronor per år vilket resulterar i ett fastighetsskatteuttag på 9 975 kronor. Detta motsvarar 6,2 procent av den begränsningsgrundande inkomsten. Anledningen till att fastighetsskatten, trots begränsningsregeln, överstiger 6 procent av inkomsten är den regel som innebär att nedsättningen inte får resultera i att skatteuttaget understiger 1,5 procent av underlagsgränsen, *T*. Skulle underlaget till fastighetsskatt uppgå till 1 miljon kronor skulle

nedsättningen uppgå till 5 025 kronor per år. Även om nedsättningen i kronor räknat blir betydligt högre i detta fall skulle fastighetsskatteuttaget uppgå till 9 975 kronor vilket motsvarar 6,2 procent av inkomsten. För ett hushåll med en begränsningsgrundande inkomst på 90 000 kronor och ett underlag för fastighetsskatt på 1 miljon kronor innebär denna del av regelverket att fastighetsskatten uppgår till 11,1 procent av inkomsten även efter nedsättning.

Skulle underlagsgränsen fastställas till det lägre beloppet, 500 000 kronor, skulle fastighetsskatten efter nedsättning komma närmare 6 procent av den begränsningsgrundande inkomsten även för hushåll med mycket låga inkomster. I det fall då den begränsningsgrundande inkomsten motsvarar 160 000 kronor per år skulle fastighetsskatten efter nedsättning uppgå till 6 procent av inkomsten oavsett hur stort underlaget för fastighetsskatt är. Om hushållsinkomsten ligger runt 90 000 kronor per år kommer fastighetsskattens andel av den begränsningsgrundande inkomsten dock fortfarande kunna överstiga 6 procent, trots nedsättningen.

För hushåll med en begränsningsgrundande inkomst på 220 000 kronor skulle en lägre nivå på T dock inte ha någon effekt på fastighetsskatteuttaget, så länge B fastställs till 6 procent. Orsaken är att en fastighetsskatt på 1,5 procent av 665 000 kronor utgör mindre än 6 procent av en inkomst på 220 000 kronor.

I tabell 9.9 redovisas mer detaljerade uppgifter om hur utfallet varierar mellan hushåll med olika inkomstnivåer och nivåer på underlaget för fastighetsskatt. Tabellen bygger på samma förutsättningar som analyserna ovan.

Tabell 9.9 Nedsättningsbeloppet vid olika nivå på hushållsinkomsten och underlaget till fastighetsskatt. Kronor.

Taxeringsvärde	Hushållsinkomst			
	100 000	250 000	400 000	500 000
800 000	2 025	0	0	0
1 200 000	8 025	3 000	0	0
1 600 000	14 025	9 000	0	0
2 000 000	20 025	15 000	0	0
2 400 000	26 025	21 000	0	0
2 800 000	32 025	27 000	3 000	0
3 200 000	38 025	33 000	9 000	0
3 600 000	44 025	39 000	15 000	0
4 000 000	50 025	45 000	21 000	5 000

Källa: Statistiska Centralbyrån, egna beräkningar.

Anm. Beräkningarna utgår från att underlagsgränsen, *T*, uppgår till 665 000 kronor, gränsbeloppet, *I*, till 250 000 kronor, begränsningstalet, *B*, till 6 procent samt avtrappningstalet, *Q*, till 10 procent.

9.3.7 Processuella frågor m.m.

Ur en processuell och skatteadministrativ synvinkel aktualiseras frågan om en lindring av fastighetsskatten utformad som en begränsningsregel, bör tillämpas på eget initiativ av skatteförvaltningen genom s.k. officialprövning eller om tillämpningen av regeln bör förutsätta någon form av initiativ från den enskildes sida.

Den grundläggande tanken bakom begränsningsregeln är att fastighetsskattens storlek för hushåll med vissa specificerade inkomst- och boställningsförhållanden, inte skall överstiga en viss andel av hushållsinkomsten. (Regeln om att spärrbeloppet inte får understiga 1,5 procent av underlagsgränsen, *T*, är ett undantag från denna tanke). Därför framstår det som naturligt att begränsningsregeln träder in med automatik. I likhet med vad som gäller för den befintliga begränsningsregeln för skatt, lag (1997:324) om begränsning av skatt och lagen (1996:1231) om skattenedsättning för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar, som båda tillämpas "ex officio" av skatteförvaltningen, är det ju fråga om att komma till rätta med vissa oönskade konsekvenser av skattelagstiftningen. Detta skäl talar således för att en begränsningsregel bör tillämpas på eget initiativ av skatteförvaltningen.

Det finns ytterligare ett skäl av principiell natur som talar för att en begränsningsregel bör tillämpas med automatik. Eftersom enskildas förmåga att ta till sig information och sätta sig in i komplicerade regel-

verk varierar högst väsentligt, finns det av likabehandlingsskäl anledning att tillämpa en begränsningsregel med automatik på samtliga de skattskyldiga som uppfyller de uppsatta villkoren. Även denna omständighet talar alltså för en officialprövning.

Slutligen talar skatteadministrativa skäl med stor tyngd för ett sådant förfarande. Det är inte en oväsentlig fråga i vårt arbete att söka finna en kostnadseffektiv och praktiskt genomförbar lösning. Företrädare för Riksskatteverket (RSV) har uppgett att den skatteadministrativa hanteringen av en begränsningsregel förenklas betydligt med ett officialförfarande som kan hanteras maskinellt av skatteförvaltningens ADB-system. Avsevärt lägre kostnader blir följdén jämfört med andra former av förfaranden eftersom den manuella hanteringen blir kraftigt begränsad. Ett ADB-baserat officialförfarande är därför enklast och mest kostnadseffektivt att administrera. För det fall en begränsningsregel utan regional inriktning väljs, utgör troligen ett maskinellt förfarande en absolut förutsättning för en begränsningsregel.

Sammanfattningsvis talar alltså både principiella och praktiska skäl för ett ADB-baserat officialförfarande.

En begränsningsregel av det redovisade slaget och som tillämpas maskinellt medför dock vissa ofullkomligheter. Det kan t.ex. förekomma att i Sverige bosatta skattskyldiga till fastighetsskatt visserligen har förvärvs- och kapitalinkomster, men att dessa inkomster – beroende på utformningen av olika dubbelskattningsavtal mellan Sverige och andra stater – inte skall beskattas i Sverige. Vi vill särskilt peka på det fallet att det finns enskilda som är bosatta i Sverige och som förvärvsarbetar i ett annat nordiskt land. Ett tydligt exempel är arbetsmarknaden i Skåne där enskilda kan vara bosatta i t.ex. Helsingborg medan förvärvsarbetet utförs i Helsingör.

I enlighet med det nordiska dubbelbeskattningsavtalet skall sådana förvärvsinkomster inte beskattas i Sverige (Art 15 jämfört med Art 25 punkt 6 b. Se även Art 19). Följden kan t.ex. bli att en i Sverige bosatt enskild som är skattskyldig till fastighetsskatt omfattas av begränsningsregeln trots att personen i fråga kan ha avsevärda tjänsteinkomster, som endast beskattas i Danmark.

Denna situation uppstår emellertid inte i de fall ett dubbelbeskattningsavtal föreskriver att den utländska inkomsten skall beskattas i Sverige och i stället avräkning skall medges för den erlagda utländska skatten. Inkomsten kommer i detta fall att tas upp till beskattning i Sverige och påverkar beräkningen av den begränsningsgrundande inkomsten. Dessutom reduceras detta slag av ofullkomlighet i någon mån i de fall en "gränspendlare" skall sambeskattas med en person som uppstår inkomster som beskattas i Sverige. Ur ett statsfinansiellt

perspektiv har denna typ av svaghet i begränsningsregelns konstruktion knappast någon betydelse.

Antalet s.k. gränsgångare i Skåne, enligt de regler som gällde före den 1 januari 1996, uppskattades till ca 2 000 personer. I och med att de nya reglerna är mer oförmånliga för personer som bor i Sverige och arbetar i Danmark ligger det nära till hands att anta att antalet i vart fall inte är högre idag. Hur den framtida arbetsmarknaden utvecklas i södra Sverige är dock svårt att bedöma i nuläget.

Denna och andra typer av ofullkomligheter är ofrånkomliga konsekvenser av det starka önskemålet att begränsningsregeln skall kunna hanteras maskinellt inom ramen för den förenklade taxeringen. De administrativa fördelarna med ett sådant förfarande får dock anses uppväga en sådan brist som exemplifierats ovan. Alternativet utgörs av t.ex. ett ansökningsförfarande. En sådan lösning bedöms dock som olämplig av både principiella och praktiska skäl.

9.3.8 Den lagtekniska lösningen

Begränsningsregeln som redovisats i avsnittet är konstruerad så att den träder in och begränsar det skatteuttag som skall bestämmas enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Skattesystematiska skäl talar för att en begränsningsregel skall ses som en materiell del av reglerna om fastighetsskatt. Om reglerna skulle utformas som en debiteringslag skulle det innebära att fastighetsskattefrågor skulle hanteras på olika strukturella nivåer, dels i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt, dels i lagen (1996:1231) om skattenedsättning för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997–2001 års taxeringar och dels genom en begränsningslag. Ur lagtekniska och administrativa aspekter är det sannolikt en fördel om de olika reglerna enbart ses som en del av den materiella regleringen. Begränsningen bör därför lagtekniskt utformas som en nedsättning av underlaget för fastighetsskatt. Reglerna om begränsning av underlaget för fastighetsskatten bör återfinnas i en särskild lag. I lagen bör även anges de eventuella geografiska kvalifikationsregler som bör gälla.



10 Begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier

Kommitténs ståndpunkt: En begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier skulle ge en lösning på det generella problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster som är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. Med en sådan lösning skulle även de precisions- och rättviseproblem som är förknippade med en lösning med geografiska kvalifikationskriterier undvikas. En mer genomgripande diskussion av detta generella problem avser vi att återkomma till i vårt fortsatta utredningsarbete, i samband med att de allmänna principer som bör ligga till grund för den löpande fastighetsbeskattningen behandlas.

Som framhölls i kapitel 3 är de problem som fastighetsskatten medför för hushåll med låga inkomster bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden i vissa avseenden av generell natur. Dessa problem, som har sin grund i att fastighetsskatten är utformad som en skatt på en icke-monetär avkastning, berör med andra ord inte bara hushåll bosatta i områden där den allmänna inkomstnivån är låg och taxeringsvärdenivån är hög. De omfattar även vissa hushåll bosatta i större tätorter där inkomstförhållandena generellt sett är relativt goda och där överlåtelsepriserna är höga. Det rör sig främst om hushåll som varit bosatta en längre tid i äldre egnahemsområden i storstadsregionerna och andra expansiva orter, men kan givetvis även gälla andra typer av hushåll.

En begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier skulle även fånga upp det mer generella problemet. Förutsatt att de fyra parametrarna i det regelverk som beskrivits i kapitel 9 fastställs på samma sätt, oavsett om geografiska kvalifikationskriterier inkluderas eller inte, så bör det regionala problem som står i fokus i detta delbetänkande kunna lösas lika väl med båda modellerna. Kommittén har därför även diskuterat en lösning utan geografiska kvalifikationskriterier. Liksom i fallet med en lösning med geografiska kvalifikationskriterier har vi utgått från att begränsningsregeln endast skall avse hushåll bosatta i småhus med äganderätt.

En av fördelarna med en sådan lösning är att man därigenom skulle undvika de precisions- och rättviseproblem som är förknippade med varje regionalt avgränsad lösning och som redovisats i kapitel 6. Det

gäller framförallt risken för att hushåll som lever under likartade inkomst- och boendeförhållanden (bortsett från att de är bosatta i områden med olika inkomst- och taxeringsvärdenivåer) kommer att behandlas olika. I det fall då geografiska kvalifikationskriterier inkluderas i begränsningsregeln kommer det med stor säkerhet finnas hushåll som på grund av att de är bosatta i ett riktvärdeområde som inte uppfyller villkoren, inte kommer medges någon skattelindring, trots att deras inkomster och boendeförhållanden är jämförbara med hushåll för vilka underlaget för fastighetsskatt – och därmed även själva skatten – sätts ned. En liknande situation kan uppstå när inkomstnivån eller taxeringsvärdenivån i en del av en församling eller ett riktvärdeområde är likvärdiga med de som gäller i områden som uppfyller kriterierna, men där de genomsnittliga förhållandena i församlingen eller riktvärdeområdet som helhet är sådana att de inte uppfyller de fastställda kriterierna. I sådana situationer finns det också en risk för att fall som är lika, så när som på bosättningsområdet, kommer behandlas olika. Ur rättvisesynpunkt kan därför en lösning utan geografiska kvalifikationskriterier vara att föredra, åtminstone så länge vi endast beaktar förhållandena för olika grupper av egnahemsboende.

Det bör även framhållas att en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier är att betrakta som en modifiering av den grundläggande princip som ligger till grund för fastighetsskattens utformning. De principiella invändningar som kan resas mot att införa särregleringar i skattesystemet som en form av regionala stödåtgärder, och som behandlades i kapitel 7, gäller därför inte en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier.

Även en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier är dock förknippad med vissa problem. Det gäller bl.a. den ökning av marginalsikten, som begränsningsregeln medför för de berörda hushållen. Förutsatt att begränsningstalet fastställs till samma nivå oavsett om begränsningsregeln utformas med geografiska kvalifikationskriterier eller utan så skulle marginalsikthöjningens storlek vara densamma. En lösning utan geografiska kvalifikationskriterier skulle dock innebära att marginaleffekterna ökade för *fler* hushåll än i det fall då begränsningsregeln utformas med geografiska kvalifikationskriterier. Därmed skulle de negativa samhällsekonomiska konsekvenserna av begränsningsregeln, orsakade av dess effekter på arbetskraftsutbud och ökade incitament till "svartarbete", bli mer omfattande.

Som framhållits i kapitel 9 bestämmer begränsningstalet, *B*, hur mycket marginalsikten ökar för de hushåll vars inkomst understiger gränsbeloppet och som erhåller reduktion. Skulle begränsningstalet fastställas till exempelvis sex procent så skulle marginalsikten öka med sex procent för dessa hushåll. Antalet hushåll som skulle beröras

av denna ökning i marginals-katten påverkas förutom av begränsningstalet även av underlagsgränsen och gränsbeloppet samt, i viss mån, av avtrappningstalet, Q . För hushåll med inkomster som överstiger gränsbeloppet och som erhåller reduktion ökar marginals-katten med $B+Q$ procent. Även här gäller att antalet berörda hushåll är beroende av hur de fyra parametrarna i regelverket fastställs.

För att få en uppfattning om hur många hushåll som skulle beröras av dessa marginals-kattehöjningar har vi uppskattat hur många hushåll som skulle medges nedsättning av skatten/underlaget för fastighetsskatt och därmed med olika specifikationer av begränsningsregeln. Eftersom det är särskilt väsentligt att beakta margina-effekterna för personer i förvärvsarbete åldrar redovisas även uppskattningar av i hur många av de berörda hushållen hushållsföreståndaren är under 65 år.¹ I beräkningarna har vi genomgående utgått ifrån att avtrappningstalet fastställs till 10 procent. Beräkningarna redovisas i tabell 10.1. Det bör dock påpekas att antalet hushåll som berörs av den ökning i marginals-katten som begränsningsregeln medför är något fler än vad som anges i tabellen, eftersom marginals-katteeffekten även berör hushåll som med rådande inkomster inte erhåller någon nedsättning men som skulle göra det om deras inkomster minskade något.

I det mest restriktiva alternativet, där gränsbeloppet fastställs till 150 000 kronor, underlagsgränsen till 665 000 och begränsningstalet till åtta procent, skulle marginals-katten, enligt dessa beräkningar, öka med åtta procent för 15 000 hushåll. Av dessa är 11 000 icke-pensionärshushåll, dvs. hushållsföreståndaren är under 65 år. För ytterligare 3 000 hushåll skulle marginals-katten öka med 18 procent.

I det mest omfattande alternativet, en förenklad begränsningsregel, där fastighetsskatten begränsas till fem procent för alla hushåll, oavsett hushållsinkomstens och fastighetsskatteunderlagets storlek, skulle marginals-katten öka med fem procent för 156 000 hushåll varav 87 000 är icke-pensionärshushåll. Skulle begränsningstalet sättas till 6 procent skulle marginals-katten öka med motsvarande tal för 113 000 hushåll, varav 60 000 är icke-pensionärshushåll.

Ett mellanalternativ, där underlagsgränsen fastställs till 665 000 kronor, gränsbeloppet till 250 000 kronor och begränsningstalet till 6 procent, skulle resultera i en ökning av marginals-katten med 6 procent för 35 000 hushåll. Av dessa är 24 000 icke-pensionärshushåll. För ytterligare 2 000 hushåll skulle marginals-katten öka med 16 procent.

¹ Med hushållsföreståndaren avses här den person i hushållet som har den högsta inkomsten.

Tabell 10.1 Marginaleffekternas omfattning. Antal berörda hushåll.

Gränsbelopp 150 000 kronor						
	Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr		
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Totalt antal hushåll	54 000	45 000	29 000	29 000	25 000	18 000
Antal för vilka marginaleffekten ökar med						
B procent	40 000	36 000	26 000	17 000	17 000	15 000
-varav<65år	25 000	23 000	17 000	12 000	12 000	11 000
B + Q procent	14 000	9 000	3 000	12 000	8 000	3 000
Gränsbelopp 250 000 kronor						
	Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr		
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Totalt antal hushåll	79 000	57 000	33 000	48 000	37 000	22 000
Antal för vilka marginaleffekten ökar med						
B procent	75 000	55 000	32 000	44 000	35 000	21 000
-varav<65år	48 000	35 000	21 000	30 000	24 000	15 000
B + Q procent	4 000	2 000	(1 000)	4 000	2 000	(1 000)
Gränsbelopp 300 000 kronor						
	Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr		
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Totalt antal hushåll	84 000	59 000	34 000	53 000	38 000	23 000
Antal för vilka marginaleffekten ökar med						
B procent	81 000	58 000	34 000	50 000	37 000	23 000
-varav<65år	52 000	37 000	23 000	35 000	25 000	16 000
B + Q procent	3 000	1 000	(<1 000)	3 000	1 000	(<1 000)
Gränsbelopp 500 000 kronor, underlagsgräns 450 000 kr						
Begränsningstal	5%	6%	8%			
Totalt antal hushåll	101 000	69 000	39 000			
Antal för vilka marginaleffekten ökar med						
B procent	101 000	69 000	39 000			
-varav<65år	64 000	43 000	25 000			
B + Q procent	(<1 000)	(<1 000)	(<1 000)			
Begränsning oavsett inkomst och skatteunderlag						
Begränsningstal	5%	6%	8%			
Totalt antal hushåll	156 000	113 000	70 000			
Antal för vilka marginaleffekten ökar med						
B procent	156 000	113 000	70 000			
-varav<65år	87 000	60 000	35 000			
B + Q procent	-	-	-			

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Q är genomgående satt till 10 procent. Uppgifterna bygger på en urvalsundersökning. Uppgifter inom parentes bygger på mindre än 30 observationer och vilar därför på ett statistiskt osäkert underlag.

Dessa uppgifter kan ställas i relation till bostadsbidragssystemet som med nuvarande utformning medför ökade marginaleffekter på ca 20 procent för omkring 300 000 icke-pensionärshushåll. I jämförelse med dessa effekter framstår de marginaleffekter som begränsningsregeln skulle medföra för icke-pensionärshushåll som relativt begränsade.

En annan fråga som bör beaktas är i vilken utsträckning en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier kan förväntas ge upphov till motverkande kapitaliseringseffekter.² Som påpekades i kapitel 9 bör en skattelindring, som endast medges för permanentbostäder i vissa områden, inte ge upphov till några nämnvärda kapitaliseringseffekter. Skälet till detta är att skattelindringen i detta fall endast kommer att medges hushåll vars inkomster kan förmodas vara betydligt lägre än för de hushåll, som via efterfrågan på fritidshus, drivit upp den lokala fastighetsprisnivån och taxeringsvärdena.

Med en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier kan svaret dock behöva modifieras något. Om begränsningsregeln resulterar i att hushåll med inkomster under beloppsgränsen får möjlighet att köpa och bosätta sig i hus med högre marknadsvärden än de annars skulle ha gjort, är det möjligt att detta ger upphov till motverkande kapitaliseringseffekter. I praktiken är det dock inte särskilt sannolikt att effekter av detta slag uppstår i en sådan utsträckning att det får någon nämnvärd effekt på den allmänna prisnivån (och därmed, på sikt, även taxeringsvärdena) i ett visst område eller för vissa typer av fastigheter. Kommitténs bedömning är därför att, så länge begränsning endast medges för permanentboende, så bör inte några nämnvärda kapitaliseringseffekter uppstå.

Mot bakgrund av att risken för icke åsyftad skatteplanering kan vara större med en lösning utan geografiska kvalifikationsregler har kommittén även övervägt om begränsningsregeln bör innehålla vissa krav avseende innehavstiden, utöver de allmänna krav på bosättning och fastighetsinnehav under inkomståret som berörts i avsnitt 9.3.2. Sådana krav skulle också vara motiverade om risken för motverkande kapitaliseringseffekter bedömdes som större med en lösning utan geografiska kvalifikationskriterier än med en lösning med sådana kriterier. En sådan konstruktion skulle dock innebära att begränsningsregeln skulle fungera sämre som lösning på de problem som fastighetsskatten medför i områden där de lokala inkomstmöjligheterna är begränsade och efterfrågan på fritidshus drivit upp taxeringsvärdena. Som påpekats tidigare, och som även omnämns i direktiven, bör en

² I den expertrapport som Fil.Dr. Robert Boije författat på uppdrag av kommittén (bilaga 4) ges en mer detaljerad redogörelse av vad som avses med kapitaliseringseffekter i detta sammanhang och hur de uppstår.

lösning avseende detta regionala problem så långt möjligt även ge en lindring för hushåll som överväger att etablera sig på dessa orter, inte bara för hushåll som redan är bosatta där. Syftet är ju delvis att begränsa fastighetsskattens inverkan på möjligheterna att upprätthålla en levande bygd. Skulle endast hushåll som ägt sin bostad under en viss tid kunna komma ifråga för en nedsättning av fastighetsskatten skulle begränsningsregeln inte underlätta för nya hushåll, som är hänvisade till lokala försörjningskällor, att etablera sig på dessa orter. Denna omständighet talar, enligt kommitténs mening, emot att viss innehavstid ställs som krav för att ett hushåll ska omfattas av begränsningsregeln.

I detta sammanhang bör även påpekas att en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier givetvis skulle medföra ett större inkomstbortfall för staten än en lösning där nedsättning av skatten/skatteunderlaget endast medges för hushåll som är bosatta i områden som uppfyller de kriterier som föreslagits i kapitel 6. Hur omfattande detta inkomstbortfall kan förväntas bli återkommer vi till i kapitel 11.

Så länge vi endast beaktar förhållandena för hushåll bosatta i småhus med äganderätt, kan, som påpekades tidigare, en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier vara att föredra ur rättvisesynpunkt. Ur ett vidare perspektiv är det emellertid väsentligt att vi även beaktar de konsekvenser som en sådan regel skulle få på den skattemässiga neutraliteten mellan boende i olika upplåtelseformer, dvs. bostadsrätt, hyresrätt och äganderätt. Av kommittédirektiven framgår att vårt huvuduppdrag består i att utreda hur kravet på neutralitet mellan olika upplåtelseformer ska definieras och vilka förändringar som bör genomföras för att neutralitet ska kunna uppnås. I det sammanhanget ska även konsekvenserna av de grundläggande principer som ligger till grund för fastighetsbeskattningens utformning behandlas.

Efter önskemål från regeringen har vi dock behandlat frågan om fastighetsskattens inverkan i attraktiva fritidshusområden med förtur. I vårt arbete med denna fråga har vi funnit att de problem som fastighets-skatten medför i dessa områden i många stycken sammanfaller med det mer generella problem som fastighetsskatten medför för alla hushåll som har låga inkomster och är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. En mer genomgripande diskussion av hur detta generella problem bäst löses har vi dock inte haft möjlighet att gå in i inom ramen för den del av utredningsarbetet som redovisas här. Denna frågeställning avser vi därför att återkomma till i det fortsatta utredningsarbetet i samband med att de allmänna principer som bör ligga till grund för den löpande fastighetsbeskattningen diskuteras.

11 Allmänna konsekvenser av de två modellerna

11.1 Konsekvenser för neutraliteten mellan olika upplåtelseformer

Så länge vi enbart beaktar förhållandena för hushåll bosatta i småhus med äganderätt är en modell som inte innehåller några geografiska kvalifikationskriterier att föredra ur rättvisesynpunkt. Det finns emellertid ytterligare en dimension i rättvisebegreppet som måste beaktas i detta sammanhang, nämligen rättvisa i beskattningen mellan boende i olika upplåtelseformer – hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och egnahemsägare.

Kommitténs huvuduppdrag består i att utreda hur kravet på skattemässig neutralitet mellan olika upplåtelseformer ska definieras. I kommitténs direktiv uttalas därvidlag att skattereglerna bör vara utformade så att skattemässig neutralitet uppnås mellan boende i olika upplåtelseformer. I uppdraget ingår även att lägga fram de förslag som är nödvändiga för att skattemässig neutralitet ska åstadkommas. Som framhållits i kapitel 1 har kommittén, i enlighet med regeringens önskemål, behandlat frågan om fastighetsskattens inverkan i attraktiva fritidshusområden med förtur. Vi har där även förklarat under vilka begränsningar ett sådant arbete nödvändigtvis måste ske.

Kommittén har valt att redovisa underlag för beslut åt regering och riksdag i form av två alternativa modeller för lösning på det problem som vi behandlar i betänkandet. Modellerna har redovisats med angivande av för- och nackdelar.

Den ena modellen utgörs av en generellt utformad reglering som innehåller vissa geografiska kvalifikationskriterier. En sådan regionalt inriktad lagstiftning är, som framhölls inledningsvis och som vi pekat på i kapitel 6, behäftad med principiella betänkligheter eftersom det finns en uppenbar risk för att konstruktionen medför att skattskyldiga som lever under likartade inkomst- och bostättningsförhållanden (bortsett från att de är bosatta i områden med skilda inkomst- och taxeringsvärdenivåer) kommer att behandlas olika. Denna brist på likformighet i beskattningen uppstår alltså mellan boende med olika geografisk hemvist.

Den andra modellen innehåller inte några geografiska kvalifikationsregler och uppvisar därför inte denna brist på likformig behandling av skattskyldiga. Den olikformighet som det ligger i att hushåll bosatta i olika upplåtelseformer skattemässigt behandlas olika kvarstår dock. Införandet av en sådan begränsningsregel har ju utan tvekan någon slags effekt för den skattemässiga neutraliteten.

Som framhållits tidigare, bl.a. i kapitel 3 och 10, behandlas den aktuella frågan med förtur innan vi haft möjlighet att behandla och ta ställning i de grundläggande principiella frågor som ingår i vårt utredningsuppdrag. Vilka allmänna principer som bör ligga till grund för den löpande fastighetsbeskattningen i stort, främst målsättningen om neutralitet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer, avser vi därför att behandla i det fortsatta utredningsarbetet.

11.2 Statsfinansiella konsekvenser

I det följande redovisas beräkningar av de statsfinansiella konsekvenserna av en begränsningsregel av det slag som skisseras i kapitel 9. I beräkningarna utgår vi således från att fastighetsskatten för ett hushåll bosatt i småhus med äganderätt begränsas till B procent av hushållets begränsningsgrundande inkomst om denna inkomst understiger gränsbeloppet, I , och underlaget för fastighetsskatt överstiger underlagsgränsen, T . För hushåll med en inkomst över gränsbeloppet och vars underlag för fastighetsskatt överstiger underlagsgränsen bestäms fastighetsskatteuttaget även av avtrappningstalet, Q . För dessa hushåll begränsas fastighetsskatten till B procent av den begränsningsgrundande inkomsten plus Q procent av den del av inkomsten som överstiger gränsbeloppet. Nedsättningen får dock aldrig göras så stor att fastighetsskatten genom reduktionen kommer att understiga 1,5 procent av underlagsgränsen.

Beräkningarna har genomförts både för det fall då geografiska kvalifikationsregler inkluderas i begränsningsregeln och för den lösning där sådana kriterier utelämnas. De bygger på de inkomst och taxeringsvärdeförhållanden som gäller 1999. Beräkningarna är statiska i den meningen att de inte tar hänsyn till de indirekta effekter på statens finanser som uppstår då hushållen anpassar sig till de nya reglerna, t.ex. genom ändrat arbetskraftsutbud eller förändringar i boendet. De uppgifter som redovisas i tabellerna nedan har vidare beräknats utan att hänsyn tagits till de effekter en begränsningsregel skulle ha på utgifterna för bostadsbidrag och bostadstillägg. Vissa uppskattningar av dessa effekter har dock gjorts separat för en av modellerna avseende

begränsningsregeln utan geografiska kvalifikationskriterier. Dessa redovisas i texten i avsnitt 11.2.2.

11.2.1 Begränsningsregel med geografiska kvalifikationskriterier

Innebörden i de geografiska kvalifikationskriterier som presenterades i avsnitt 6.3 var att endast hushåll bosatta i områden där den genomsnittliga inkomstnivån understeg genomsnittet för riket och där den på visst sätt specificerade taxeringsvärdenivån var tillräckligt hög, skulle kunna medges en nedsättning i fastighetsskatten. Två alternativa specifikationer diskuterades. Enligt den ena (alternativ A) skulle alla hushåll, som är bosatta i församlingar där den genomsnittliga hushållsinkomsten (såsom den definieras i avsnitt 6.3) understiger genomsnittet för riket och där det finns något riktvärdeområde eller del av riktvärdeområde där det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter värdeyta överstiger 4 520 kronor, kunna medges en nedsättning av fastighetsskatten. Enligt det andra (alternativ B) skulle endast hushåll bosatta i riktvärdeområden som uppfyller kriteriet avseende taxeringsvärdenivån och som till någon del är belägen i en församling som uppfyller det ovan angivna inkomstkriteriet, kunna komma ifråga för en skattelindring. De statsfinansiella konsekvenserna av en begränsningsregel som inkluderar geografiska kvalifikationskriterier har beräknats för båda dessa alternativ. I båda fallen har vi utgått från att begränsningstalet, B , uppgår till 6 procent, gränsbeloppet, I , till 250 000 kronor, underlagsgränsen, T , till 665 000 kronor och avtrappningstalet, Q , till 10 procent.

Detaljerade beräkningar av den minskning i skatteintäkterna som begränsningsregeln skulle medföra förutsätter ingående uppgifter om inkomst- och boendeförhållanden för enskilda hushåll. Sådana uppgifter finns i det s.k. storurval ur inkomst- och förmögenhetsstatistiken som SCB har byggt upp för Finansdepartementets räkning. Det består av ett stort, representativt urval av alla hushåll i hela riket. Detta urval är emellertid för litet för att vi ska kunna analysera effekterna av en begränsningsregel med geografiska kvalifikationskriterier, eftersom de hushåll som skulle beröras av en sådan lösning är relativt få och koncentrerade till ett mindre antal orter i landet. De statsfinansiella konsekvenserna av en sådan lösning är därför svåra att beräkna med någon större precision. Vissa uppskattningar har vi dock ändå kunnat göra.

Utgångspunkten för dessa uppskattningar är det material, avseende den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i varje värdeområde, som legat

till grund för analyserna i kapitel 5 och 6. Utifrån detta material kan vi göra en uppskattning av det totala taxeringsvärdet för alla småhusfastigheter som är belägna i de riktvärdeområden som uppfyller de föreslagna kriterierna. Som framhållits i kapitel 6 skiljer sig dock det inkomstbegrepp som vi föreslår bör användas i ett sådant system från de vi haft tillgång till i utredningsarbetet. Som en approximation har vi i beräkningarna ersatt kriteriet avseende inkomsten i församlingen med två kriterier såsom redovisas i kapitel 6. Det ena innebär att den genomsnittliga inkomsten för *alla* hushåll i den berörda församlingen måste understiga genomsnittet för riket medan det andra innebär att minst 50 procent av alla hushåll måste vara bosatta i småhus.

Vi börjar med att redovisa beräkningarna för modell A, dvs. det alternativ där alla hushåll som är bosatta i församlingar som uppfyller inkomstkriteriet och som rymmer värdeområde eller del av värdeområde som uppfyller taxeringsvärdekriteriet ska kunna medges en skattelindring. Utifrån de förutsättningar som angivits ovan kan det totala taxeringsvärdet för de småhusfastigheter som är belägna i dessa församlingar uppskattas till omkring 65 miljarder kronor.

Eftersom begränsningen endast ska avse permanentbostäder måste vi göra en uppskattning av hur stor andel av detta belopp som motsvaras av permanentbostadsfastigheter. Detta kan göras utifrån uppgifter om antalet småhusfastigheter i varje församling, där minst en person var mantalsskriven 1998, uttryckt som andel av alla småhusfastigheter i församlingen. Uppskattningen bygger på antagandet att det totala taxeringsvärdet i de värdeområden som uppfyller kriterierna är fördelat mellan permanentbostadsfastigheter och fritidshusfastigheter i proportion till deras andelar av småhusbeståndet i respektive församling. Utifrån detta antagande kan det totala taxeringsvärdet avseende permanentbostäder i de församlingar som uppfyller kriterierna uppskattas till ungefär 30 miljarder kronor. Det sammanlagda fastighetsskatteuttaget från de berörda permanentbostadsfastigheterna kan därmed uppskattas till 450 miljoner kronor (1,5 procent av det totala taxeringsvärdet).

För att kunna uppskatta omfattningen av den reduktion som begränsningsregeln skulle resultera i för dessa fastigheter har vi utgått från beräkningar baserade på det storurval som nämndes inledningsvis. Detta material är nämligen fullt tillräckligt för att vi ska kunna analysera effekterna av en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier. På grundval av sådana analyser har vi beräknat värdet av den samlade reduktion som en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationsregler skulle resultera i, uttryckt som andel av det samlade fastighetsskatteuttaget för de bostäder reduktionen avser. Enligt våra beräkningar skulle nedsättningen uppgå till i genomsnitt 5,5

procent av den oreducerade fastighetsskatten för de hushåll som erhåller reduktion i det fall då begränsningsregeln utformades utan geografiska kvalifikationskriterier. Vi utgår sedan från att alla permanentbostadsfastigheter i de avgränsade områdena skulle omfattas av reduktion. Vidare antar vi att begränsningsregeln medför en proportionellt sett lika stor nedsättning av fastighetsskatten för dessa fastigheter som den skulle göra för de fastigheter som skulle medges en nedsättning om begränsningsregeln utformades utan geografiska kvalifikationskriterier.

Med dessa förutsättningar kan skattebortfallet av en begränsningsregel med geografiska kvalifikationskriterier uppskattas till omkring 30 miljoner kronor. Det bör dock framhållas att framförallt det sista ledet i denna beräkning bygger på ett antagande vars riktighet vi inte har möjlighet att kontrollera. I den mån en begränsningsregel med geografiska kvalifikationsregler genomsnittligt sett skulle resultera i större nedsättningar (i relation till fastighetsskatten före reduktion) än en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationsregler skulle skattebortfallet bli större. Låt oss anta att den relativa reduktionen för de hushåll som erhåller reduktion skulle bli dubbelt så stor i genomsnitt i fallet med geografiska kvalifikationskriterier än utan sådana. Med detta antagande kan kostnaden istället uppskattas till 60 miljoner kronor. Vår bedömning är därför att i det fall då nedsättning ska kunna medges alla hushåll bosatta i de församlingar som uppfyller de två kvalifikationskriterierna, så torde det totala skattebortfallet uppgå till mellan 30 och 60 miljoner kronor.

I det fall då de geografiska kvalifikationskriterierna specificeras i enlighet med alternativ B bör skattebortfallet bli lägre. Med denna specifikation skulle ju endast hushåll som är bosatta i de riktvärdeområden som uppfyller kriterierna, komma ifråga för en nedsättning. Det totala taxeringsvärdet för alla småhusfastigheter i dessa värdeområden uppgår till omkring 26 miljarder kronor. För att uppskatta den del av detta belopp som motsvaras av permanentbostadsfastigheternas taxeringsvärden har vi tillämpat samma metod som ovan. Utifrån antagandet att det totala taxeringsvärdet i de värdeområden som uppfyller kriterierna är fördelade mellan permanentbostadsfastigheter och fritidshusfastigheter i proportion till deras andelar av småhusbeståndet i respektive församling har det totala taxeringsvärdet för permanentbostadsfastigheterna uppskattats till ungefär 10 miljarder kronor. Förmodligen är andelen fritidsfastigheter något högre i de värdeområden som uppfyller kriterierna än i församlingen som helhet. Det är därför möjligt att detta antagande leder till en viss överskattning av det faktiska underlaget för fastighetsskatt för permanentbostäderna i de aktuella områdena. Den slutsats vi kan dra är följaktligen att det

sammanlagda fastighetsskatteuttaget från de berörda permanentbostadsfastigheterna i dagsläget inte bör uppgå till mer än 150 miljoner kronor (1,5 procent av det totala taxeringsvärdet). Den reduktion som skulle utgå till dessa fastigheter kan, med samma antaganden som ovan, uppskattas till mellan 10 och 20 miljoner kronor.

Tabell 11.1 Statsfinansiella konsekvenser av en begränsningsregel med geografiska kvalifikationskriterier.

	Alternativ A	Alternativ B
Totalt taxeringsvärde för alla småhusfastigheter i områden som uppfyller kriterierna	65 miljarder kronor	26 miljarder kronor
Totalt taxeringsvärde för alla permanentbostadsfastigheter	30 miljarder kronor	10 miljarder kronor
Uppskattat fastighetsskatteuttag före reduktion för dessa fastigheter	450 miljoner kronor	150 miljoner kronor
Uppskattad total nedsättning av fastighetsskatten	30-60 miljoner kronor	10-20 miljoner kronor

Källa: SCB Egna beräkningar

Anm. I alternativ A omfattas alla hushåll bosatta i församling som uppfyller inkomstkriteriet och som rymmer riktvärdeområde som uppfyller taxeringsvärdekriteriet. I alternativ B kan endast hushåll bosatta i riktvärdeområde som uppfyller de två kriterierna komma ifråga för en nedsättning.

11.2.2 Begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier

De statsfinansiella konsekvenserna av en begränsningsregel utan geografiska kvalifikationsregler kan, som framgått ovan, beräknas med hjälp av det s.k. storurvalet ur inkomst- och förmögenhetsstatistiken som SCB har byggt upp för Finansdepartementets räkning. Det innebär att beräkningarna kan göras med större precision än i föregående avsnitt. För denna modell har vi därför genomfört beräkningar för flera olika värden på underlagsgränsen (T), gränsbeloppet (I) och begränsningstalet (B). Två olika värden har använts för underlagsgränsen: 500 000 kronor och 665 000 kronor. Gränsbeloppet har satts till 150 000 kronor, 250 000 kronor och 300 000 kronor och begränsningstalet till 5, 6 och 8 procent. Avtrappningstalet har vi genomgående låtit uppgå till tio procent. Resultatet av beräkningarna redovisas i tabell 11.2. I tabellen redovisas även antalet hushåll som erhåller reduktion i de olika modellerna samt det genomsnittliga reduktionsbeloppet. Eftersom variationerna runt dessa genomsnitt är betydande redovisas i tabell 11.3 även vissa spridningsmått avseende reduktionsbeloppet i de olika modellerna.

Den mest restriktiva modellen, med en underlagsgräns på 665 000 kronor, ett gränsbelopp på 150 000 kronor och begränsningstalet satt till åtta procent, skulle resultera i ett totalt skattebortfall på 93 miljoner kronor. Med denna modell skulle omkring 18 000 hushåll erhålla en skattelindring på i genomsnitt 5 072 kronor. (Se tabell 11.2.) Variationerna runt detta genomsnitt är dock, som påpekats ovan, stora. För tio procent av de hushåll som erhåller en reduktion skulle den uppgå till minst 10 161 kronor. (Se tabell 11.3.)

I det mest omfattande alternativet, där underlagsgränsen satts till 500 000 kronor, beloppsgränsen till 300 000 kronor och begränsningstalet till fem procent, skulle 84 000 hushåll medges en skattelindring på i genomsnitt 3 760 kronor och det totala skattebortfallet skulle, enligt våra beräkningar, uppgå till 315 miljoner kronor. Med denna modell skulle tio procent av de hushåll som erhåller en reduktion få en nedsättningen på minst 8 753 kronor.

Av tabell 11.1 kan vi även utläsa hur de tre parametrarna påverkar utfallet var för sig. Om vi jämför uppgifterna i den övre delen av tabellen med dem i den undre ser vi att en lägre underlagsgräns medför att antalet hushåll som erhåller en reduktion ökar. Förändringen är ungefär densamma oavsett vilka värden vi väljer på de andra två parametrarna. Den genomsnittliga reduktionen blir dock lägre när underlagsgränsen sänks beroende på att reduktionen för de tillkommande hushållen är lägre. Det bör dock påpekas att för de enskilda hushåll vars underlagsgräns överstiger 665 000 kronor skulle givetvis reduktionen bli större om underlagsgränsen sattes till 500 000 kronor. Antalet hushåll som medges en reduktion ökar också ju lägre begränsningstal vi väljer, givet att de andra parametrarna inte ändras. Det genomsnittliga reduktionsbeloppet för de hushåll som medges en reduktion minskar i regel något. Ett högre gränsbelopp, slutligen, medför också att fler hushåll skulle medges en nedsättning, men det genomsnittliga reduktionsbeloppet påverkas i de flesta fall mycket lite.

Tabell 11.2 Statsfinansiella konsekvenser av kommitténs förslag till begränsningsregel utan geografiska kvalifikationskriterier.

Gränsbelopp	Underlagsgränsen 665 000 kronor		
	150 000 kronor	250 000 kronor	300 000 kronor
Begränsningstalet: 8 procent			
Antal hushåll med reduktion	18 000	22 000	23 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	5 072	5 039	5 056
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	93	113	116
Begränsningstalet: 6 procent			
Antal hushåll med reduktion	25 000	37 000	38 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	4 669	4 543	4 568
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	118	167	175
Begränsningstalet: 5 procent			
Antal hushåll med reduktion	29 000	48 000	53 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	4 696	4 238	4 200
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	137	205	223

Gränsbelopp	Underlagsgränsen 500 000 kronor		
	150 000 kronor	250 000 kronor	300 000 kronor
Begränsningstalet: 8 procent			
Antal hushåll med reduktion	29 000	33 000	34 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	4 383	4 445	4 465
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	129	149	151
Begränsningstalet: 6 procent			
Antal hushåll med reduktion	45 000	57 000	59 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	3 913	4 009	4 040
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	178	229	238
Begränsningstalet: 5 procent			
Antal hushåll med reduktion	54 000	79 000	84 000
Genomsnittlig reduktion i kronor	3 820	3 757	3 760
Totalt skattebortfall (miljoner kronor)	208	297	315

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken SCB. Finansdepartementets beräkningar.

Tabell 11.3 Hushåll med reduktion fördelade efter nedsättningsbeloppets storlek.

Gränsbelopp 150 000 kronor						
Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr			
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Nedre kvartil (kr)	968	972	1 040	1 211	1 080	1 118
Median (kr)	2 235	2 205	2 344	2 640	2 471	2 590
Övre kvartil (kr)	4 522	4 635	5 033	5 556	5 588	6 135
Övre decil (kr)	8 618	9 036	9 773	10 080	10 002	10 161
Antal hushåll med reduktion	54 000	45 000	29 000	29 000	25 000	18 000

Gränsbelopp 250 000 kronor						
Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr			
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Nedre kvartil (kr)	956	1 031	1 080	985	1 039	1 178
Median (kr)	2 205	2 250	2 460	2 340	2 475	2 644
Övre kvartil (kr)	4 563	4 833	5 085	5 146	5 640	6 150
Övre decil (kr)	8 663	9 145	9 966	9 714	9 964	10 590
Antal hushåll med reduktion	79 000	57 000	33 000	48 000	37 000	22 000

Gränsbelopp 300 000 kronor						
Underlagsgräns = 500 000 kr			Underlagsgräns = 665 000 kr			
Begränsningstal	5%	6%	8%	5%	6%	8%
Nedre kvartil (kr)	964	1 033	1 080	1 020	1 045	1 169
Median (kr)	2 197	2 296	2 460	2 322	2 535	2 667
Övre kvartil (kr)	4 558	4 919	5 183	5 146	5 701	6 203
Övre decil (kr)	8 753	9 280	9 966	9 661	10 221	10 590
Antal hushåll med reduktion	84 000	59 000	34 000	53 000	38 000	23 000

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken SCB. Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Avtrappningstalet, Q, är genomgående satt till 10 procent.

Tabell 11.4 Konsekvenser av en begränsningsregel med högt gränsbelopp och underlagsgräns motsvarande det genomsnittliga taxeringsvärdet för småhus.

Gränsbelopp 500 000 kronor, underlagsgräns 450 000 kronor			
Begränsningstal	5%	6%	8%
Antal hushåll med reduktion	101 000	69 000	39 000
Genomsnittlig reduktion (kronor)	3 743	3 922	4 331
Totalt skattebortfall (milj. kr)	376	272	168
Nedre kvartil (kronor)	944	958	1 030
Median (kronor)	2 229	2 271	2 479
Övre kvartil (kronor)	4 510	4 862	5 280
Övre decil (kronor)	8 640	9 088	9 762

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Avtrappningstalet är genomgående satt till 10 procent.

Tabell 11.5 Konsekvenser av en förenklad begränsningsregel utan gränsbelopp och underlagsgräns

Begränsningstal	5%	6%	8%
Antal hushåll med reduktion	156 000	113 000	70 000
Genomsnittlig reduktion (kronor)	4 009	4 150	4 436
Totalt skattebortfall (milj. kr)	627	470	312
Nedre kvartil (kronor)	1 359	1 372	1 588
Median (kronor)	2 841	2 949	3 210
Övre kvartil (kronor)	4 910	5 058	5 424
Övre decil (kronor)	8 382	8 585	8 774

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken SCB. Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Avtrappningstalet är genomgående satt till 10 procent.

Vi har även gjort beräkningar för en modell där skattelindring skulle kunna medges för alla med ett fastighetsskatteunderlag över 450 000 kronor (det genomsnittliga taxeringsvärdet för alla småhus) uo om de hushåll som tillhör de allra högsta inkomstklasserna, dvs. de ned en inkomst över 500 000 kronor. Liksom i beräkningarna ovan har tre olika nivåer på begränsningstalet använts: fem, sex och åtta procent. Avtrappningstalet förutsätts dock genomgående uppgå till 10 procent. Resultatet av dessa beräkningar redovisas i tabell 11.4. I nellan-alternativet, där begränsningstalet sätts till sex procent, skulle en sådan utformning medföra att fastighetsskatteuttaget reducerades med i genomsnitt 3 922 kronor för omkring 69 000 hushåll och de totala skattebortfallet skulle uppgå till omkring 272 miljoner kronor. För tio

procent av de hushåll som erhåller reduktion skulle fastighetsskatten reduceras med minst 9 088 kronor med denna modell.

I tabell 11.5 redovisas beräkningar av hur omfattande skattebortfallet skulle bli om en förenklad begränsningsregel, av det slag som diskuterades i kapitel 9, infördes. Det rör sig med andra ord om en begränsningsregel enligt vilken fastighetsskatten skulle begränsas till B procent av den begränsningsgrundande inkomsten för alla, oavsett hushållsinkomstens och fastighetsskatteunderlagets storlek. Om begränsningstalet sattes till 6 procent skulle denna konstruktion resultera i en reduktion för 113 000 hushåll på i genomsnitt 4 150 kronor. För tio procent av de hushåll som erhåller reduktion skulle nedsättningsbeloppet uppgå till minst 8 858 kronor. Det totala skattebortfallet skulle uppgå till 470 miljoner kronor.

Slutligen har vi undersökt hur stor betydelse de enskilda delarna i begränsningsregeln har för statens totala intäktsbortfall. Detta framgår av tabell 11.6 Som referenspunkt använder vi en modell där underlagsgränsen uppgår till 665 000 kronor, gränsbeloppet till 250 000 kronor, begränsningstalet till fem, sex respektive åtta procent och avtrappningstalet, Q , till 10 procent. Det totala skattebortfallet med en sådan modell skulle uppgå till 167 miljoner kronor om begränsningstalet sattes till 6 procent. Skulle begränsning medges för alla hushåll med inkomster under 250 000 kronor, oavsett fastighetsskatteunderlagets storlek, skulle skattebortfallet istället bli 442 miljoner kronor. En modell utan inkomstkriterium, men där endast hushåll med ett skatteunderlag på över 665 000 kronor skulle medges nedsättning, skulle resultera i ett totalt skattebortfall på omkring 194 miljoner kronor om begränsningstalet sattes till sex procent.

Tabell 11.6 Statsfinansiella effekter av underlagsgränsen och gränsbeloppet i begränsningsregeln utan geografiska kvalifikationskriterier

Begränsningstalet	5%	6%	8%
Totalt skattebortfall av en begränsningsmodell utan underlagsgräns och gränsbelopp	627	470	312
Modell utan underlagsgräns (T)	570	442	304
Modell utan gränsbelopp (I)	263	194	121
Totalt skattebortfall i referensalternativet	205	167	113

Källa: Storurval från Inkomst- och förmögenhetsstatistiken. Finansdepartementets beräkningar.

Anm. Referensalternativet bygger på att underlagsgränsen, T , = 665 000 kronor och gränsbeloppet, I , = 250 000 kronor. Avtrappningstalet, Q , är genomgående satt till 10 procent.

Som påpekades tidigare har de statsfinansiella konsekvenserna beräknats utan att hänsyn tagits till de effekter en begränsningsregel skulle ha på statens utgifter för bostadsbidrag och bostadstillägg.

Eftersom fastighetsskatten ingår som en del av den boendekostnad som ligger till grund för bostadsbidragen och bostadstilläggen till hushåll i bosatta i småhus med äganderätt bör begränsningsregeln resultera i lägre bostadsbidrag för vissa hushåll. För att bilda oss en uppfattning om hur omfattande dessa effekter skulle bli har vi för en av modellerna utan geografiska kvalifikationskriterier beräknat hur mycket statens utgifter för dessa former av bostadsstöd skulle minska. Vi har utgått från den modell där underlagsgränsen sätts till 665 000 kronor, gränobeloppet till 250 000 kronor, begränsningstalet till 6 procent och avtrappningstalet till 10 procent. Med denna modell skulle intäkterna från fastighetsskatten minska med totalt 167 miljoner kronor medan statens utgifter för bostadsbidrag och bostadstillägg skulle minska med omkring 7 miljoner kronor, dvs. drygt 4 procent av skattebortfallet. Begränsningsregelns effekter på utbetalningarna av bostadsbidrag och bostadstillägg skulle alltså bli relativt små.

Frågan om finansiering av de redovisade modellerna avser vi att återkomma till i samband med att vi behandlar de övergripande principiella frågorna rörande den löpande fastighetsbeskattningen.

11.3 Administrativa konsekvenser

De lösningar som vi redovisat i det föregående har utformats med stor hänsyn tagen till att de skall vara praktiskt genomförbara med begränsade administrativa kostnader till följd. Från kommitténs sida har därför stor vikt lagts vid att, i samråd med företrädare för Riksskatteverket, finna lösningar som, utan att beröva dem dess eftersträlvade effekt och syfte, kan tillämpas i ett maskinellt förfarande genom användandet av skatteförvaltningens ADB-system. Vår strävan att söka enkla och rationella lösningar måste även ses mot bakgrund av det angelägna i att regelförändringarna kan genomföras inom rimlig tid och skatteförvaltningens pågående arbete med att anpassa ADB-systemen inför milleniumskiftet.

För skatteförvaltningens del innebär de redovisade lösningarna att nya skatteadministrativa rutiner måste införas, i allt väsentligt i form av förändrade ADB-system. Flera av de funktioner i form av beräkningsprogram och kopplingar mellan register som krävs för att tillämpa och administrera en begränsningsregel är redan i drift och bör kunna modifieras för att användas i ett system med en begränsningsregel. Eftersom de uppgifter som krävs för att hantera begränsningsregeln redan, såvitt framkommit, är åtkomliga i skatteförvaltningens ADB-system eller genom befintliga kopplingar till andra register, bör de sammantagna kostnaderna förknippade med de redovisade lösningarna

bli begränsade i förhållande till andra lösningar med ett större inslag av manuell hantering.

11.4 Övriga konsekvenser

Regionalpolitiken syftar till att ge människor tillgång till arbete, service och god miljö oavsett var de bor i landet. Politiken ska även främja en rättvis fördelning av välfärden mellan människor i olika delar av landet så att betydande valfrihet i boendet kan uppnås. Slutligen ska regionalpolitiken underlätta för rationell produktion så att ekonomisk tillväxt kan uppnås. Oavsett vilken av de redovisade modellerna till begränsningsregel man stannar för uppnås en positiv regionalpolitisk effekt. Effektens styrka varierar med valet av lösning och gränsvärden.

De redovisade modellerna kan, vilket vi pekat på i kapitel 8 och 9, inge farhågor om en ökad förekomst av s.k. skenskrivning. Vi har dock bedömt att risken för missbruk inte bör tillmätas någon avgörande betydelse.

Genom begränsningsregelns konstruktion görs fastighetsskatten relaterad till hushållets samlade inkomster för att man ska kunna göra en rättvisande prövning. Detta förutsätter dock ett användbart hushållsbegrepp. Som vi förklarat i avsnitt 9.3.2 är sambeskattningsbegreppet i 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt det enda som finns att tillgå. Man skulle kunna befara att denna regel kan motverka jämställdhetssträvanden på grund av de marginaleffekter som kan uppstå. En begränsningsregel som inte beaktar hushållets samlade inkomstsituation kan emellertid ge upphov till marginaleffekter som kan bli än mer besvärande ur jämställdhetssynpunkt i de fall en av makarna har låg inkomst och samtidigt är ägare till en fastighet. Det är därför inte självklart att en sammanläggning av hushållets inkomster är sämre ur jämställdhetssynpunkt än en metod som innebär att hänsyn endast tas till fastighetsägarens inkomster. Det kan dock inte uteslutas att de ökade marginaleffekter som begränsningsregeln medför – och som redogjorts för i avsnitt 9.3.4 och i kapitel 10 – skulle göra det mindre lockande att öka sin arbetstid – och därmed även förvärvsinkomsten. Eftersom kvinnor arbetar deltid i högre utsträckning än män skulle detta beröra kvinnor i högre grad än män. Genom valet av gränsvärden kan dock marginaleffekterna begränsas, såsom framgår av tabell 10.1.

11.5 Ikraftträdande

Som framgått tidigare i betänkandet anser vi att det är angeläget att snarast lösa de problem som behandlats. Om man väljer att genomföra någon av de redovisade modellerna till förändringar av uttaget av fastighetsskatt innan kommitténs arbete har slutförts, bör förändringarna om möjligt träda i kraft i sådan tid att de kan tillämpas vid 2000 års taxering.

I den lagrådsremiss om tillfällig nedsättning av underlaget för fastighetsskatt som tidigare behandlats i betänkandet angavs att de ändrade reglerna avsågs att tillämpas redan vid 1999 års taxering. Från företrädare för regeringen har det uttalats att en förändring av bestämmelserna om fastighetsskatt bör ges retroaktiv verkan. Kommittén har emellertid förstått att det från Riksskatteverkets sida bedöms som högst tveksamt om nödvändiga förändringar av de administrativa rutinerna hinner genomföras i sådan tid att en lagstiftning kan ges retroaktivitet.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt*

*Förslaget med regional inriktning

1 §

Paragrafen innehåller de inledande bestämmelserna om förutsättningarna för att en till fastighetsskatt skattskyldig fastighetsägare skall kunna medges begränsning av underlaget för fastighetsskatt.

I *andra stycket* klargörs att begränsning endast medges fysisk person. Dessutom krävs att fastigheten är belägen i Sverige. Det betyder att om man betalar fastighetsskatt för en i utlandet belägen fastighet, kan begränsning av skatteunderlaget inte komma ifråga. I bestämmelsen förklaras även att begränsningen endast avser fastighet som utgörs av småhusenhet eller lantbruksenhet. I sista ledet i stycket klargörs att begränsning endast kan ske beträffande det skatteunderlag som avser det småhus där den skattskyldige är bosatt, dvs. den s.k. *begränsningsbostaden*. Det är följaktligen endast det skatteunderlag som avser den skattskyldiges permanentbostad som kan bli föremål för begränsning och nedsättning. Bosättningsbegreppet definieras i 10 §. Som framgår omfattas endast småhus av begränsningsregeln. I bestämmelsen klargörs det, som ovan nämnts, genom att det uttalas att endast småhus belägna på fastigheter som utgör småhusenheter och lantbruksenheter omfattas av regleringen. Eftersom begränsning endast kan tillkomma fysisk person omfattas inte småhus som ägs av bostadsrättsföreningar eller andra juridiska personer.

Tredje stycket innehåller en regel som klargör att i det fall någon är skattskyldig för fler än ett småhus på den fastighet där han eller hon är bosatt, anses det småhus med tillhörande tomtmark som åsatts det sammanlagt högsta värdet utgöra begränsningsbostad. I de fall det finns fler småhus på en fastighet är det för närvarande inte möjligt att ur myndigheternas register fastställa i vilket av dessa som ägaren är bosatt eftersom enskilda folkbokförs på fastighet och inte i ett visst småhus. Regeln är därför nödvändig för att i dessa fall fastställa vilket småhus som skall anses utgöra den skattskyldiges begränsningsbostad.

Fjärde stycket. Den situation som beskrivits i föregående stycke förekommer inte sällan på fastigheter som utgör lantbruksenheter. För lantbruksenheter gäller att man vid fastighetstaxeringen fastställer ett brukningscentrum. Om det på en fastighet endast finns ett småhus anses det utgöra brukningscentrum. Finns det flera småhus på en lantbruksenhet, utgör som huvudregel det värdefullaste småhuset brukningscentrum (8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152)). Genom hänvisningen till brukningscentrum fastställs på ett enkelt sätt vilket småhus som utgör begränsningsbostaden.

Femte stycket erinrar om att dödsbo under vissa begränsade förutsättningar kan omfattas av regelverket. En hänvisning ges till 9 § tredje stycket.

2 §

Första stycket. Hänvisningarna till de nämnda lagarna ger anvisning om hur beteckningar och begrepp i regelverket skall förstås om inte annat anges. I sista ledet i bestämmelsen uttalas att begreppens innebörd skall förstås mot bakgrund av det sammanhang i vilka de förekommer.

Andra stycket. Hänvisningen till 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) innebär bl.a. att även en tomträttsinnehavare kan omfattas av begränsningsregeln

I *tredje stycket* uttalas genom hänvisningen till 65 § kommunal-skattelagen att endast sådana sambor som skall jämföras med gifta avses. Det innebär att de bestämmelser som bl.a. avser sambor endast omfattar sådana sambor som tidigare varit gifta eller som har eller har haft gemensamt barn.

Fjärde stycket klargör att med taxeringsår menas taxeringsår enligt taxeringslagen (1990:324).

Femte stycket motsvarar i tillämpliga delar 4 § i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

3 § och 4 §

Paragraferna anger vilka skattskyldiga som beroende på begränsningsbostadens belägenhet omfattas av begränsningsregeln. Lagrummet anger egenskaperna hos det värdeområde där en småhusenhet respektive ett småhus på lantbruksenhet skall vara beläget för att omfattas av begränsningsregeln. Som framgår av lagrummen är det fråga om en beskrivning i lags form av en statistisk metod för att kunna fastställa vilka värdeområden som uppfyller vissa villkor beträffande den allmänna taxeringsvärde- och inkomstnivån. Enkelt uttryckt rör det sig om områden där inkomstnivån är låg samtidigt som den allmänna

taxeringsvärdenivån är hög. Avgränsningsmodellen har utförligt beskrivits i kapitel 6. Avgränsningsregeln finns i två varianter, dels för småhusenheter (3§) och dels för småhus belägna på lantbruksenhet (4§). Uppdelningen är nödvändig eftersom det rör sig om skilda värdeområden för de olika småhustyperna och då enheterna taxeras vid skilda tillfällen. Gränserna för värdeområden för småhusenheter och småhus på lantbruksenhet sammanfaller dock. Även värdenivåerna skiljer sig åt mellan de olika värdeområdestyperna. Avgränsningsförfarandet som beskrivs i 3 § och 4 § är dock detsamma för båda småhustyperna. Kommentaren är därför gemensam för 3 § och 4 §. Vissa terminologiska skillnader betingas av skillnader i taxeringsmetod. För småhusenheter gäller taxeringsvärdena exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark. För småhus på lantbruksenhet gäller de omräknade bostadsbyggnadsvärdena och de omräknade tomtmarksvärdena, exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark. I den statistiska avgränsningsformeln skall alltså inte medräknas taxeringsvärden respektive omräknade tomtmarksvärden avseende värdet av obebyggd tomtmark som kan finnas på enheterna.

Statistisk beskrivning av avgränsningsregeln

Punkt 1. I bestämmelsen anges att de sammanlagda taxeringsvärdena för alla småhusenheter i området (motsvarande för småhus på lantbruksenhet), exklusive värdet av obebyggd tomtmark, skall divideras med summan av värdefaktorerna storlek för enheterna. Med värdefaktorn storlek avses värdeyta enligt 3 kap. 8 § Riksskatteverkets författningssamling RSFS 1995:7. För varje värdeområde skall således ett vägt genomsnitt avseende taxeringsvärdet per kvadratmeter *värdeyta* för alla bebyggda småhusenheter i värdeområdet beräknas. Vikterna utgörs av varje sådan småhusenhets *värdeyta* uttryckt som andel av den sammanlagda *värdeytan* för alla bebyggda småhusenheter i värdeområdet. Teoretiskt kan detta genomsnitt skrivas:

$$\text{Medel}_{\text{tv/kvm}} = \sum_{i=1}^{NVO} \left(\frac{TV_i}{YTA_i} \times \frac{YTA_i}{\sum_{j=1}^{NVO} YTA_j} \right) = \frac{\sum_{i=1}^{NVO} TV_i}{\sum_{i=1}^{NVO} YTA_i}$$

där NVO = antalet småhusenheter (småhus) i värdeområdet, YTA_i = värdeytan för småhusenhet (småhus) i och TV_i = taxeringsvärdet för

småhusenhet (småhus) i. Detta medelvärde skall överstiga det gränsvärde som definieras i punkt 2 för att skattskyldiga bosatta i värdeområdet ska omfattas av begränsnings-regeln.

Punkt 2 definierar gränsvärdet avseende taxeringsvärdenivån. Detta gränsvärde skall motsvara den övre kvartilgränsen avseende taxeringsvärdet, exklusive värdet av värderingsenhet som utgör obebyggd tomtmark, per kvadratmeter *värdeyta* för samtliga fastigheter som utgör småhusenheter i hela riket. Förutsatt att småhusenheterna sorterats efter taxeringsvärdet per kvadratmeter *värdeyta* i stigande ordning utgörs gränsvärdet alltså av

$$\text{GRÄNS}_{\text{tv/kvm}} = (\text{TV/YTA})_{3 \times \text{NR}/4}$$

där NR = det totala antalet bebyggda fastigheter som utgör småhusenheter i hela riket. $\text{TV/YTA}_{3 \times \text{NR}/4}$ representerar taxeringsvärdet per kvadratmeter *värdeyta* för den småhusenhet som kommer som nummer $3 \times \text{NR}/4$. I det fall då $3 \times \text{NR}/4$ inte är ett heltal utgörs övre kvartilgränsen av det aritmetiska medelvärdet av taxeringsvärdet per kvadratmeter *värdeyta* för de fastigheter vars ordningstal ligger närmast under respektive över $3 \times \text{NR}/4$.

Särskilt om 4 § punkt 2. Även för småhus på lantbruksenhet gäller att kvoten enligt 4 § punkt 1 skall överstiga den kvartilgräns som omnämns i 3 § punkt 2. Gränsvärdet för småhus på lantbruksenhet kopplas alltså till det värde som utgör den övre kvartilgränsen avseende taxeringsvärdet, exklusive värdet av obebyggd tomtmark, per kvadratmeter *värdeyta* för alla småhusenheter. Taxeringsvärdena för småhus på lantbruksenhet påverkar alltså inte detta gränsvärde.

Punkterna 3-4 anger hur kriteriet avseende inkomstnivån skall beräknas. För varje församling summeras de sammanlagda inkomsterna i form av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital för varje enskilt hushåll bosatt i församlingen där någon i hushållet äger ett småhus som är beläget i församlingen. Det krävs alltså inte att någon i hushållet är bosatt i småhuset i fråga eller är bosatt i småhus överhuvudtaget. Orsaken härtill är att de skatteadministrativa systemen enligt uppgift inte har möjlighet att koppla inkomst till viss boendeform. Den statistiska betydelsen av denna ofullkomlighet bedöms som försumbar. Äger någon i ett hushåll en fastighet av aktuellt slag som är belägen i församlingen och denne dessutom är bosatt i församlingen i fråga, skall alltså de samlade inkomsterna för hushållet läggas samman. Därefter summeras inkomsterna för samtliga hushåll som på detta vis kan knytas till församlingen. Hushållsdefinitionen ges i 5 § fjärde stycket. I statistiska termer innebär detta att man för varje församling beräknar det aritmetiska medelvärdet

avseende summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital för alla sådana hushåll som anges i punkt 3-4. Detta medelvärde beräknas alltså enligt följande:

$$\text{MEDEL}_{\text{församlingsinkomst}} = \frac{1}{HF} \times \sum_{j=1}^{HF} \sum_{i=1}^{S_j} \text{INK}_{ji}$$

där HF = antalet hushåll, av det slag som anges i punkt 4, i församlingen, S_j = antalet skattskyldiga i det j:te hushållet, INK_{ji} = summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital för den i:te personen i det j:te hushållet.

Punkt 5 anger att gränsvärdet avseende inkomstnivån skall beräknas på samma sätt som för varje församling men med den skillnaden att beräkningen skall avse alla sådana hushåll som anges i punkt 3 i hela landet. I denna beräkning utgör hela landet "en församling". Detta gränsvärde utgörs alltså av

$$\text{GRÄNS}_{\text{församlingsinkomst}} = \frac{1}{HR} \times \sum_{j=1}^{HR} \sum_{i=1}^{S_j} \text{INK}_{ji}$$

där HR = antalet hushåll, enligt ovan, i hela landet.

5 §

Första stycket. Regeln anger vilka taxeringsvärdeuppgifter som skall ligga till grund för prövningen enligt 3 § punkterna 1-2 och 4 § punkterna 1-2.

Andra stycket. Regeln anger vilka inkomstuppgifter som skall ligga till grund för prövningen enligt 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5.

Tredje stycket. Regeln är tillkommen mot bakgrund av att församlingar upphör som offentligrättslig administrativ indelning den 31 december 1999 på grund av att Svenska kyrkan skiljs från staten vid detta datum. För tiden därefter beslutar Svenska kyrkan om indelning i församlingar. När den aktuella församlingsinkomsten skall bestämmas enligt 3 § och 4 § anses församlingar ha den indelning och geografiska gränser som gäller vid utgången av 1999.

Fjärde stycket. Här ges definitionen av begreppet hushåll som används i 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5. Som nämns i punkt 1 utgör en person som inte skall sambeskattas med en annan person, *ett hushåll*. Om en ägare till en fastighet även är bosatt i den församling där fastigheten är belägen, och inte skall sambeskattas med någon

annan person, anses han eller hon utgöra *ett hushåll vid tillämpningen av bestämmelsen*. Endast denna persons inkomst ingår alltså i hushållsinkomsten. Enligt punkt 2 gäller att personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt anses utgöra *ett hushåll*. Om vi tänker oss att två makar – som skall sambeskattas – äger var sitt småhus och även är bosatta i den församling som småhusen är belägna i, så anses de fortfarande utgöra *ett hushåll*. Båda makarnas inkomster ingår alltså i hushållsinkomsten. Skulle endast den ena maken äga småhus och även vara bosatt i församlingen, anses fortfarande ett hushåll föreligga och båda makarnas inkomster skall därför ingå i hushållsinkomsten. Det krävs alltså inte att makarna bor tillsammans. I det fall den ena maken bor i församlingen utan att äga någon fastighet i församlingen medan den andra maken äger fastighet i församlingen utan att vara bosatt där, anses det inte föreligga ett i församlingen bosatt hushåll som avses i 3 § och 4 §.

I *femte stycket* anges hur hushållsinkomsten skall beräknas. För hushåll som uppfyller villkoren i 3 § punkterna 3-5 och 4 § punkterna 3-5 skall alltså de samlade inkomsterna för hushållsmedlemmarna, beräknade enligt detta stycke, ingå i prövningen.

6 §

I lagrummet delegeras prövningen av vilka värdeområden som uppfyller villkoren i 3 § och 4 § till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. I praktiken handlar det om att genomföra en statistisk bearbetning av inkomst- och taxeringsvärdeuppgifter för att kunna fastställa vilka värdeområden som uppfyller villkoren i 3 § och 4 §. Prövningen sker i anslutning till varje allmän fastighetstaxering (AFT) för småhusenheter respektive lantbruksenheter.

Eftersom Riksskatteverket är den myndighet som svarar för samordningen av fastighetstaxeringen i riket och även är den myndighet som handhar de skatteadministrativa systemen framstår det som naturligt att regeringen i en förordning bemyndigar Riksskatteverket att svara för prövning och beslut enligt 3 § och 4 §.

Vid varje inkomsttaxering fastställs sedan vilka skattskyldiga som omfattas av lagen på grund av bosättning på en fastighet i de aktuella områdena.

I *andra stycket* anges tidpunkter när prövningen skall vara slutförd. Eftersom prövningen skall ske utifrån de taxeringsvärden som bestämts i de grundläggande taxeringsbesluten som normalt meddelas i mitten av juni under AFT-året, bör de värden som berör taxeringsvärdenivån (3 § p.1-2 och 4 § p.1-2) kunna förberedas under hösten. Inkomstvärden

(3 § p. 3-5 och 4 § p. 3-5) för församlingar kan sedan fastställas efter det att de grundläggande besluten om årlig inkomsttaxering meddelats vid utgången av november månad. Det innebär att prövning bör kunna ske någon gång efter utgången av november månad AFT-året men före årets slut.

Tredje stycket. Beslut i anledning av prövningen gäller fr.o.m. taxeringsåret året efter året då den allmänna fastighetstaxeringen genomförts t.o.m. taxeringsåret då nästa allmänna fastighetstaxering genomförts. För närvarande innebär det att prövningen görs med sex års mellanrum. Förändringar i inkomst- och taxeringsvärdenivåer under denna tid beaktas inte.

I *fjärde stycket* har intagits en föreskrift med innebörd att förändringar mellan AFT-åren i värdeområdesindelning eller förändringar av värdeområdesgränser, inte beaktas. Detta medför att den *geografiska avgränsningen av områden* som skett vid prövningen enligt 3 § och 4 § ligger fast fram till nästa prövning. Nybildade fastigheter inom de avgränsade områdena kommer därmed att omfattas.

7 §

I lagrummet förklaras att förutsättningarna som anges i 8 § och 9 § måste vara uppfyllda för att den skattskyldige skall omfattas av begränsningsregeln.

8 §

I bestämmelsen anges ett av de kvalifikationskriterier som krävs för att den skattskyldige skall omfattas av begränsningsregeln.

Första stycket uppställer ett kvalifikationskriterium beträffande ett lägsta underlag för fastighetsskatt som avser begränsningsbostaden, den s.k. *underlagsgränsen*. Bestämmelsen har behandlats utförligt i avsnitt 9.3.

I *andra stycket* återfinns en regel med innebörd att för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt, beräknas underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden gemensamt för dem. Summan av deras sammanlagda underlag för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden måste uppgå till lägst underlagsgränsen enligt första stycket. Bestämmelsen skall – liksom övriga bestämmelser i lagen som tar sikte på sambeskattade personer – tolkas på så sätt att sammanläggningen skall ske beträffande de personer som skall sambeskattas enligt lagen om förmögenhetsskatt. Som nämnts tidigare i avsnitt 9.3.2 är det alltså fråga om att fastställa den personkrets för vilken sammanläggning av skatteunderlagen skall ske. Det krävs däremot inte att personerna i

fråga verkligen besitter beskattningsbar förmögenhet och därför skall sambeskattas för förmögenhet enligt lagen om statlig förmögenhetsskatt. Anta att makarna A och B gemensamt och till lika delar äger och är bosatta på en fastighet som därmed utgör begränsningsbostaden (vi utgår från det vanligast förekommande, dvs. att det endast finns ett småhus med tomtmark på fastigheten). Vardera maken är påförd ett underlag för fastighetsskatt som uppgår till 500 000 kronor. Eftersom makar omfattas av sambeskattningsreglerna skall A:s och B:s sammanlagda skatteunderlag, 1 miljon kronor, medräknas vid prövningen enligt första stycket. I stycket behandlas även den situationen där personer som skall sambeskattas inte är bosatta på samma fastighet. I praktiken betyder det att de inte dagligen lever tillsammans utan av olika skäl är bosatta på skilda håll. Det förutsätts då givetvis att de rätteligen är folkbokförda på sina respektive fastigheter. Bestämmelsen klargör vad som gäller när sambeskattade äger och är bosatta på var sin fastighet för vilka de är skattskyldiga. Frågan om dessa personer bör omfattas av en begränsningsregel har behandlats i kapitel 9.3.2. Regeln innebär att för dessa sambeskattade beaktas, i förekommande fall, endast det högsta av skatteunderlagen. Anta att makarna A och B är bosatta på skilda fastigheter. De äger var för sig den fastighet som de är bosatta på. A:s underlag för fastighetsskatt för den fastighet där han är bosatt uppgår till 1 miljon kronor, medan B:s underlag för den fastighet där hon är bosatt endast uppgår till 700 000 kronor. I detta fall skall därför endast A:s underlag beaktas vid den gemensamma prövningen enligt första stycket. Är underlagen lika stora medräknas det underlag som avser den taxeringsenhet som åsatts det högsta värdet.

9 §

I lagrummet nämns vissa ytterligare villkor för att begränsning av skatteunderlaget skall kunna medges. Villkoren har även behandlats i avsnitt 9.3.2

I *första stycket* återfinns huvudregeln beträffande vissa grundläggande ägar- och bosättningsvillkor som måste vara uppfyllda för att den skattskyldige skall omfattas av regelverket. Huvudregeln innebär att begränsning av underlaget för fastighetsskatt vid den aktuella taxeringen endast medges om den skattskyldige ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt vid denna tidpunkt även var bosatt på fastigheten och dessa förhållanden förelegat för tiden därefter fram till årets slut. Detta innebär att endast helårsvisa innehav av en fastighet jämte helårsvis bosättning på fastigheten omfattas av begränsningsregeln. Under det årliga taxeringsarbetet kontrollerar skatte-

myndigheten fastighetsinnehav och bosättningsförhållanden under året för den skattskyldige.

Från denna regel finns vissa undantag i andra och tredje styckena.

I *andra stycket* ges möjlighet för skattskyldig som är en efterlevande make eller sambo att få frågan om begränsning prövad utifrån de förhållanden som gällde för den avlidne maken eller sambon om vissa villkor är uppfyllda. Endast sådana sambor som omfattas av reglerna om sambeskattnings omfattas, dvs. sådana sambor som jämföras med makar. Andra sambor omfattas alltså inte av undantaget. Skälet till detta har angivits i avsnitt 9.3.2.

- a) Här anges det första i raden av villkor som skall vara uppfyllda för att en skattskyldig efterlevande skall omfattas av undantaget. Den efterlevande maken eller sambon skall ha förvärvat fastigheten genom arv, testamente eller bodelning med anledning av den andra makens eller sambons död.
- b) Det krävs därvid att den avlidne maken eller sambon inte bara ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret utan också var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt. Dessa båda förhållanden skall även ha förelegat vid den avlidnes bortgång. Här nämns även det fallet där den avlidnes dödsbo ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och den skattskyldige efter denna tidpunkt tillskiftats fastigheten. Regeln har intagits för att möjliggöra för en efterlevande make eller sambo att omfattas av begränsningsregeln även om dödsboet skiftas vid en senare tidpunkt än under det år då maken eller sambon avled.
- c) Som en ytterligare förutsättning gäller att den skattskyldige efterlevande var bosatt på fastigheten den 1 januari det år då maken eller sambon avled och därefter varit bosatt på fastigheten fram till utgången av det aktuella taxeringsåret.

Tredje stycket, reglerar fallet när den skattskyldige är ett dödsbo efter en avliden make eller sambo. Som förutsättning för att omfattas av begränsningsregeln gäller att den avlidne maken eller sambon inte bara ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret, utan också var bosatt där vid denna tidpunkt samt att dessa förhållanden även förelåg vid makens bortgång. Dessutom gäller att den efterlevande maken eller sambon skall vara delägare i dödsboet efter den avlidne maken eller sambon och varit bosatt på fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och för tiden därefter fram till utgången av året. Ett dödsbo kan alltså endast omfattas av begränsningsregeln för det inkomstår då maken eller sambon avled. Orsaken till detta är att det inte bör ges möjlighet till att omfattas av begränsningsregeln genom att hålla dödsboet oskiftat under lång tid. Eftersom det inte är självklart att

dödsbon har inkomster under de år som följer på dödsfallet skulle det finnas stora möjligheter att begränsa skatteuttaget på ett sätt som inte är avsett.

Enligt 53 § 3 mom. första stycket kommunalskattelagen (1928:370) gäller att för det beskattningsår då skattskyldig avlider skall dennes dödsbo taxeras såväl för inkomst som den avlidne haft som för inkomst som ingått till dödsboet efter dödsfallet. Genom hänvisningen i 21 § fjärde stycket lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt till 65 § kommunalskattelagen gäller att för beskattningsår under vilket make avlidit skall den efterlevande maken sambeskattas med dödsboet efter den avlidne. I enlighet med bestämmelsen i 11 § fjärde stycket i författningsförslaget (se även kommentaren till 11 §) skall för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt, inkomstberäkningen ske gemensamt och summan av deras inkomster skall användas vid fastställandet av spärrbeloppet enligt 11 §. Under det beskattningsår då dödsfallet inträffat finns det därför förutsättningar att göra en rättvisande inkomstprövning av hushållet.

Nedan följer ett exempel på tillämpningen av reglerna. För tydlighetens skull så redovisas i exemplen nedan endast nedsättningen av fastighetsskatten som blir följden av en nedsättning av skatteunderlaget.

Förutsättningar: På fastigheten Sörgården 1:1 bor den 1 januari år 0 två makar A och B. Fastigheten ägs av A. I vår begränsningsmodell i exemplet är underlagsgränsen satt till 665 000 kronor, vilket motsvarar en fastighetsskatt på 9 975 kronor. Begränsningstalet har satts till 6 procent men eftersom underlagsgränsen är satt till 665 000 kronor får spärrbeloppet inte understiga 9 975 kronor (underlagsgränsen multiplicerad med skattesatsen för småhus, jfr. 11 § tredje stycket). Gränsbeloppet, inkomstgränsen, är i exemplet satt till 250 000 kronor. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 2 miljoner kronor. Den totala fastighetsskatten uppgår till 30 000 kronor för året. Makarna A och B sambeskattas varför deras gemensamma inkomst om 100 000 kronor, och i förekommande fall skatteunderlag/skattebelopp, skall läggas till grund för beräkningen.

Den 30 juni år 0 avlider A. B är delägare i dödsboet och fortsätter att bo på fastigheten under de kommande åren. Den 1 oktober övergår fastigheten till B. I enlighet med regeln i 53 § 3 mom. första stycket kommunalskattelagen (1928:370), och som nämnts ovan, skall för beskattningsåret då A avlider dennes dödsbo taxeras såväl för inkomst som A haft som för inkomst som ingått till dödsboet efter dödsfallet. Genom hänvisningen i 21 § fjärde stycket lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt till 65 § kommunalskattelagen gäller att för beskattningsår under vilket make avlidit skall den efterlevande maken sambe-

skattas med dödsboet efter den avlidne. I enlighet med bestämmelsen i 11 § fjärde stycket i författningsförslaget (se även kommentaren till 11 §) skall för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt, inkomstberäkningen ske gemensamt och summan av deras inkomster skall användas vid fastställandet av spärrbeloppet enligt 11 §. Inkomstberäkningen skall därför ske gemensamt för dödsboet och B och summan av deras respektive inkomster, beräknade enligt 12 § (se nedan), liksom summan av deras respektive skattebelopp enligt 13 §, skall därför ligga till grund för begränsningsprövningen.

Taxering år 1 (inkomståret 0). B omfattas av begränsningsregeln eftersom hon uppfyller villkoren i 9 § andra stycket. Även dödsboet efter A omfattas av begränsningsregeln eftersom villkoren i 9 § tredje stycket är uppfyllda. Dödsboets fastighetsskatt uppgår till 22 500 kronor (9 mån) och B:s fastighetsskatt uppgår till 7 500 kronor (3 mån).

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A's dödsbo + B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6 000)
Skatt	30 000 (22 500 + 7 500)
Nedsättning	20 025 (=30 000 - 9 975)
Nedsättningen fördelas i förhållande till de sambeskattades inbördes andel av hushållets totala skattebelopp. I vårt fall får dödsboet 15 018 kr (9/12) och B får 5 006 kr (3/12).	

A's dödsbo och B betalar vardera i skatt

A's dödsbo	B
22 500	7 500
-15 018	- 5 006
7 482	2 494

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (om vi bortser från avrundningseffekten) (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

Nya förutsättningar; Vi ändrar förutsättningarna så att B övertar fastigheten först den 1 juli år 1 (året efter dödsåret).

Taxering år 1(inkomståret 0). Dödsboet är ensam ägare vid utgången av inkomståret och uppfyller villkoren i 9 § tredje stycket.

B är alltså inte skattskyldig till fastighetsskatt för taxeringsåret ifråga. Dödsboet och B skall sambeskattas under inkomståret 0 (dödsåret).

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A's dödsbo
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	30 000 (12 mån)
Nedsättning	20 025 (30 000-9 975)

Dödsboet betalar i skatt

A's dödsbo
30 000
- 20 025
9 975

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

Taxering år 2 (inkomståret 1). B omfattas av begränsningsregeln eftersom hon uppfyller villkoren i 9 § andra stycket (observera andra ledet i punkt b). Dödsboet efter A omfattas däremot inte eftersom villkoren i 9 § tredje stycket inte är uppfyllda. Dödsbon omfattas endast året för dödsfallet, dvs. inkomstår 0. Den avlidne A var ju inte bosatt på fastigheten i början på året för taxeringsåret i fråga. B:s fastighetsskatt uppgår till 15 000 kronor (6 mån). Vi utgår från att B har 100 000 kronor i inkomst inkomstår 1. B och dödsboet efter A skall inte sambeskattas vid taxeringen år 2.

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	15 000 (6 mån)
Nedsättning	5 025 (15 000-9 975)

B betalar i skatt

B
15 000
- 5 025
9 975

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

10 §

I paragrafen klargörs att det är folkbokföringens bosättningsbegrepp som är avgörande för bedömningen av var den skattskyldige och i förekommande fall make eller sambo anses bosatta. Den skattskyldige

anses således bosatt på den fastighet där han eller hon rätteligen skall vara folkbokförd. En konsekvens av bestämmelsen är att det krävs att man med stöd av 3 § i folkbokföringslagen (1991:481) skall folkbokföras i Sverige för att omfattas av regelverket.

11 §

Paragrafen innehåller den egentliga begränsningsregeln. Begränsningsregelns grundstruktur har ingående behandlats i avsnitt 9.3.1.

Första stycket innehåller den grundläggande regeln om beräkning av spärrbeloppet.

I andra stycket återfinns den regel som begränsar marginal-effekterna.

Tredje stycket bestämmer det lägsta värde som spärrbeloppet får uppgå till. Värdet motsvaras av underlagsgränsen multiplicerad med den skattesats som gäller för småhus och som för närvarande uppgår till 1,5 procent av underlaget för fastighetsskatt.

I fjärde stycket ges den regel som medför en gemensam inkomst-beräkning avseende sambeskattades inkomster. Se även kommentaren till 8 § andra stycket.

12 §

I paragrafen ges definitionen av vad som utgör den begränsningsgrundande inkomsten. Den har behandlats i avsnitt 9.3.2. Som framgår av bestämmelsen utgörs begränsningsgrundande inkomst av summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital ökad med belopp varmed inkomst av kapital har minskats genom avdrag för sådana ränteutgifter som avses i 3 § 2 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt.

Den begränsningsgrundande inkomsten skall alltså endast ökas med den del av ränteavdraget som tagits i anspråk för att minska inkomsten i inkomstslaget kapital, i förekommande fall ner till noll. Eventuella underskott i inkomstslaget kapital hänförligt till ränteutgiften skall inte återläggas. En skattskyldig kan naturligtvis även ha avdragsposter i inkomstslaget kapital som inte avser ränteutgifter och frågan kan därför uppstå i vilken ordning dessa olika avdrag skall tas i anspråk när det skall fastställas hur stor del av de samlade ränteutgifterna som skall återläggas till den begränsningsgrundande inkomsten. I *sista meningen* i bestämmelsen har därför intagits en regel med innebörd att vid fastställandet av storleken av återläggningen av ränteutgifter skall dessa

alltid anses tagna i anspråk före eventuella övriga avdrag som har minskat inkomst av kapital.

13 §

I bestämmelsens *första stycke* beskrivs hur spärrbeloppet jämförs med det skattebelopp som skall beräknas för begränsningsbostaden i enlighet med bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Det skattebelopp som avses här är, med andra ord, den skatt som skall beräknas för den bostad där den skattskyldige är bosatt, dvs. där han eller hon rätteligen skall vara folkbokförd.

I *andra stycket* uppställs åter en särskild bestämmelse för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. Skattebeloppet beräknas gemensamt för de sambeskattade och utgörs av deras sammanlagda skattebelopp avseende begränsningsbostaden, dvs. det småhus med tillhörande tomtmark där de är bosatta.

För sambeskattade som är bosatta på skilda håll och som äger de fastigheter där de är bosatta, beaktas endast det högsta av skattebeloppen. Är beloppen lika stora beaktas endast det belopp som avser den taxeringsenhet som åsatts det högsta värdet.

Som tidigare klargjorts i kommentaren till 8 § är det för tillämpningen av regeln inte en förutsättning att de aktuella personerna verkligen sambeskattas för förmögenhet.

14 §

Bestämmelsen reglerar själva beräkningen av nedsättningen av underlaget för fastighetsskatt. Som förklarats i den allmänna beskrivningen av begränsningsregeln i avsnitt 9. 3 och även i kommentaren till 11 §, får spärrbeloppet aldrig understiga underlagsgränsen multiplicerat med den aktuella skattesatsen för småhus, som för närvarande är 1,5 procent av underlaget för fastighetsskatt.

Andra stycket reglerar hur nedsättningen av skatteunderlaget (nedsättningsbeloppet) skall fördelas mellan personer som skall sambeskattas. I de fall hushållets sammanlagda skattebelopp enligt 13 § är hänförligt till fler än en av de sambeskattade, fördelas nedsättningen av skatteunderlaget dem emellan i proportion till deras inbördes andelar av det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden. För personer som skall sambeskattas och som har skild bosättning gäller att nedsättningen fördelas dem emellan i förhållande till storleken på de underlag för fastighetsskatt avseende den bostad där de är folkbokförda.

Nedan ges ett exempel på tillämpningen av reglerna för sambeskattade med skild bosättning. För tydlighetens skull redovisas i exemplet nedan endast nedsättningen av skatten som ju blir följden av nedsättningen av skatteunderlaget.

Förutsättningar; På fastigheten Sörgården 1:1 bor maken A. Fastigheten ägs ensam av A. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 2 miljoner kronor. På fastigheten Sörgården 3:1 bor hans maka B. Fastigheten ägs ensam av B. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 400 000 kronor. I vår begränsningsmodell i exemplet är underlagsgränsen satt till 665 000 kronor vilket motsvarar en fastighetsskatt på 9 975 kronor. I enlighet med bestämmelsen i 8 § andra stycket får makarna endast beakta det högsta av underlagen för fastighetsskatt, dvs. 2 miljoner kronor. Underlagsgränsen överskrids således med god marginal. Fastighetsskatten för denna fastighet, som alltså A är bosatt på, uppgår till 30 000 kronor. I enlighet med bestämmelsen i 13 § andra stycket får endast detta belopp beaktas när skattebeloppet skall jämföras med spärrbeloppet. Gränsbeloppet, inkomstgränsen, är i exemplet satt till 250 000 kronor. Makarna A och B sambeskattas varför deras gemensamma inkomst om 100 000 kronor skall läggas till grund för beräkningen. Begränsningstalet har bestämts till 6 procent. Eftersom underlagsgränsen uppgår till 665 000 kronor får spärrbeloppet inte understiga 9 975 kronor.

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A + B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	30 000 (A's fastighet)
Nedsättning	20 025 (=30 000-9 975)

Nedsättningen fördelas i förhållande till storleken av de skattebelopp som beräknas för A respektive B för deras respektive bostäder, dvs. för A 30 000 kr (1,5 procent av 2 miljoner kr) och för B 6 000 kr (1,5 procent av 400 000 kr). Totalt skall utgå 36 000 kr i skatt för deras respektive bostäder.

I vårt fall får A 16 687 kr (30/36) och B får 3 337 kr (6/36).

I detta fall föreligger alltså ett undantag från regeln att nedsättning endast kan ske om underlagsgränsen – i detta fall 665 000 kr – måste vara uppnådd. B:s underlag för fastighetsskatt uppgår ju endast till 400 000 kr.

A och B betalar vardera i skatt

A	B
30 000	6 000
- 16 687	- 3 337
13 313	2 663

Hushållet betalar i detta fall totalt 15 976 kr i fastighetsskatt beroende på att de är bosatta på skilda fastigheter. Nedsättningen är dock lika stor för dessa sambeskattade som för sambeskattade som har gemensam bosättning.

15 §

I bestämmelsen ges en hänvisning till de förfaranderegler som gäller enligt taxeringslagen (1990:324).

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser*Punkten 1*

Bestämmelsen anger att lagen träder i kraft den 1 januari 2000 och tillämpas första gången vid 2000 års taxering.

Punkten 2

Bestämmelsen har tillkommit för det fall att lagen skall tillämpas första gången vid ett taxeringsår som inte sammanfaller med ett år då allmän fastighetstaxering har genomförts. I bestämmelsen ges regler om vilka taxeringsvärden och inkomstuppgifter som skall användas vid prövning enligt 3 § och 4 §.

I *andra stycket* förklaras att prövningen skall utgå från den indelning i värdeområden och de geografiska gränser som gäller för värdeområden det taxeringsår då prövningen sker.

I *sista stycket* anges giltighetstiden för de beslut som fattas i anledning av prövningen. Observera att beslutet gäller fr.o.m. 2000 års taxering t.o.m. det taxeringsår då allmän fastighetstaxering genomförts.

12.2 Förslaget till lag om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt *

*Förslaget utan regional inriktning

1 §

Paragrafen innehåller de inledande bestämmelserna om förutsättningarna för att en till fastighetsskatt skattskyldig fastighetsägare skall kunna medges begränsning av underlaget för fastighetsskatt.

I *andra stycket* klargörs att begränsning endast medges fysisk person. Dessutom krävs att fastigheten är belägen i Sverige. Det betyder att om man betalar fastighetsskatt för en i utlandet belägen fastighet, kan begränsning av skatteunderlaget inte komma ifråga. I bestämmelsen förklaras även att begränsningen endast avser fastighet som utgörs av småhusenhet eller lantbruksenhet. I sista ledet i stycket klargörs att begränsning endast kan ske beträffande det skatteunderlag som avser det småhus där den skattskyldige är bosatt, dvs. den s.k. *begränsningsbostaden*. Det är följaktligen endast det skatteunderlag som avser den skattskyldiges permanentbostad som kan bli föremål för begränsning och nedsättning. Bosättningsbegreppet definieras i 10 §. Som framgår omfattas endast småhus av begränsningsregeln. I bestämmelsen klargörs det, som ovan nämnts, genom att det uttalas att endast småhus belägna på fastigheter som utgör småhusenheter och lantbruksenheter omfattas av regleringen. Eftersom begränsning endast kan tillkomma fysisk person omfattas inte småhus som ägs av bostadsrättsföreningar eller andra juridiska personer.

Tredje stycket innehåller en regel som klargör att i det fall någon är skattskyldig för fler än ett småhus på den fastighet där han eller hon är bosatt, anses det småhus med tillhörande tomtmark som åsatts det sammanlagt högsta värdet utgöra begränsningsbostad. I de fall det finns fler småhus på en fastighet är det för närvarande inte möjligt att ur myndigheternas register fastställa i vilket av dessa som ägaren är bosatt eftersom enskilda folkbokförs på fastighet och inte i ett visst småhus. Regeln är därför nödvändig för att i dessa fall fastställa vilket småhus som skall anses utgöra den skattskyldiges begränsningsbostad.

Fjärde stycket. Den situation som beskrivits i föregående stycke förekommer inte sällan på fastigheter som utgör lantbruksenheter. För lantbruksenheter gäller att man vid fastighetstaxeringen fastställer ett brukningscentrum. Om det på en fastighet endast finns ett småhus anses det utgöra brukningscentrum. Finns det flera småhus på en

lantbruksenhet, utgör som huvudregel det värdefullaste småhuset brukningscentrum (8 kap. 3 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152)). Genom hänvisningen till brukningscentrum fastställs på ett enkelt sätt vilket småhus som utgör begränsningsbostaden.

Femte stycket erinrar om att dödsbo under vissa begränsade förutsättningar kan omfattas av regelverket. En hänvisning ges till 5 § tredje stycket.

2 §

Första stycket. Hänvisningarna till de nämnda lagarna ger anvisning om hur beteckningar och begrepp i regelverket skall förstås om inte annat anges. I sista ledet i bestämmelsen uttalas att begreppens innebörd skall förstås mot bakgrund av det sammanhang i vilka de förekommer.

Andra stycket. Hänvisningen till 1 kap. 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152) innebär bl.a. att även en tomträttsinnehavare kan omfattas av begränsningsregeln

I *tredje stycket* uttalas genom hänvisningen till 65 § kommunal-skattelagen att endast sådana sambor som skall jämföras med gifta avses. Det innebär att de bestämmelser som bl.a. avser sambor endast omfattar sådana sambor som tidigare varit gifta eller som har eller har haft gemensamt barn.

Fjärde stycket klargör att med taxeringsår menas taxeringsår enligt taxeringslagen (1990:324).

Femte stycket motsvarar i tillämpliga delar 4 § i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt.

3 §

I lagrummet förklaras att förutsättningarna som anges i 4 § och 5 § måste vara uppfyllda för att den skattskyldige skall omfattas av begränsningsregeln.

4 §

I bestämmelsen anges ett av de kvalifikationskriterier som krävs för att den skattskyldige skall omfattas av begränsningsregeln.

Första stycket uppställer ett kvalifikationskriterium beträffande ett lägsta underlag för fastighetsskatt som avser begränsningsbostaden, den s.k. *underlagsgränsen*. Bestämmelsen har behandlats utförligt i avsnitt 9.3.

I *andra stycket* återfinns en regel med innebörd att för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögen-

hetsskatt, beräknas underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden gemensamt för dem. Summan av deras sammanlagda underlag för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden måste uppgå till lägst underlagsgränsen enligt första stycket. Bestämmelsen skall – liksom övriga bestämmelser i lagen som tar sikte på sambeskattade personer – tolkas på så sätt att sammanläggningen skall ske beträffande de personer som skall sambeskattas enligt lagen om förmögenhetsskatt. Som nämnts tidigare i avsnitt 9.3.2 är det alltså fråga om att fastställa den personkrets för vilken sammanläggning av skatteunderlagen skall ske. Det krävs däremot inte att personerna i fråga verkligen besitter beskattningsbar förmögenhet och därför skall sambeskattas för förmögenhet enligt lagen om statlig förmögenhetsskatt. Anta att makarna A och B gemensamt och till lika delar äger och är bosatta på en fastighet som därmed utgör begränsningsbostaden (vi utgår från det vanligast förekommande, dvs. att det endast finns ett småhus med tomtmark på fastigheten). Vardera maken är påförd ett underlag för fastighetsskatt som uppgår till 500 000 kronor. Eftersom makar omfattas av sambeskattningsreglerna skall A:s och B:s sammanlagda skatteunderlag, 1 miljon kronor, medräknas vid prövningen enligt första stycket. I stycket behandlas även den situationen där personer som skall sambeskattas inte är bosatta på samma fastighet. I praktiken betyder det att de inte dagligen lever tillsammans utan av olika skäl är bosatta på skilda håll. Det förutsätts då givetvis att de rätteligen är folkbokförda på sina respektive fastigheter. Bestämmelsen klargör vad som gäller när sambeskattade äger och är bosatta på var sin fastighet för vilka de är skattskyldiga. Frågan om dessa personer bör omfattas av en begränsningsregel har behandlats i kapitel 9.3.2. Regeln innebär att för dessa sambeskattade beaktas, i förekommande fall, endast det högsta av skatteunderlagen. Anta att makarna A och B är bosatta på skilda fastigheter. De äger var för sig den fastighet som de är bosatta på. A:s underlag för fastighetsskatt för den fastighet där han är bosatt uppgår till 1 miljon kronor, medan B:s underlag för den fastighet där hon är bosatt endast uppgår till 700 000 kr. I detta fall skall därför endast A:s underlag beaktas vid den gemensamma prövningen enligt första stycket. Är underlagen lika stora medräknas det underlag som avser den taxeringsenhet som åsatts det högsta värdet.

5 §

I lagrummet nämns vissa ytterligare villkor för att begränsning av skatteunderlaget skall kunna medges. Villkoren har även behandlats i avsnitt 9.3.2

I *första stycket* återfinns huvudregeln beträffande vissa grundläggande ägar- och bosättningsvillkor som måste vara uppfyllda för att den skattskyldige skall omfattas av regelverket. Huvudregeln innebär att begränsning av underlaget för fastighetsskatt vid den aktuella taxeringen endast medges om den skattskyldige ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret samt vid denna tidpunkt även var bosatt på fastigheten och dessa förhållanden förelegat för tiden därefter fram till årets slut. Detta innebär att endast helårsvisa innehav av en fastighet jämte helårsvis bosättning på fastigheten omfattas av begränsningsregeln. Under det årliga taxeringsarbetet kontrollerar skattemyndigheten fastighetsinnehav och bosättningsförhållanden under året för den skattskyldige.

Från denna regel finns vissa undantag i andra och tredje styckena.

I *andra stycket* ges möjlighet för skattskyldig som är en efterlevande make eller sambo att få frågan om begränsning prövad utifrån de förhållanden som gällde för den avlidne maken eller sambon om vissa villkor är uppfyllda. Endast sådana sambor som omfattas av reglerna om sambeskattnings omfattas, dvs. sådana sambor som jämföras med makar. Andra sambor omfattas alltså inte av undantaget. Skälet till detta har angivits i avsnitt 9.3.2.

- a) Här anges det första i raden av villkor som skall vara uppfyllda för att en skattskyldig efterlevande skall omfattas av undantaget. Den efterlevande maken eller sambon skall ha förvärvat fastigheten genom arv, testamente eller bodelning med anledning av den andra makens eller sambons död.
- b) Det krävs därvid att den avlidne maken eller sambon inte bara ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret utan också var bosatt på fastigheten vid denna tidpunkt. Dessa båda förhållanden skall även ha förelegat vid den avlidnes bortgång. Här nämns även det fallet där den avlidnes dödsbo ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och den skattskyldige efter denna tidpunkt tillskiftats fastigheten. Regeln har intagits för att möjliggöra för en efterlevande make eller sambo att omfattas av begränsningsregeln även om dödsboet skiftas vid en senare tidpunkt än under det år då maken eller sambon avled.
- c) Som en ytterligare förutsättning gäller att den skattskyldige efterlevande var bosatt på fastigheten den 1 januari det år då maken eller sambon avled och därefter varit bosatt på fastigheten fram till utgången av det aktuella taxeringsåret.

Tredje stycket, reglerar fallet när den skattskyldige är ett dödsbo efter en avliden make eller sambo. Som förutsättning för att omfattas av begränsningsregeln gäller att den avlidne maken eller sambon inte bara

ägde fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret, utan också var bosatt där vid denna tidpunkt samt att dessa förhållanden även förelåg vid makens bortgång. Dessutom gäller att den efterlevande maken eller sambon skall vara delägare i dödsboet efter den avlidne maken eller sambon och varit bosatt på fastigheten den 1 januari året före taxeringsåret och för tiden därefter fram till utgången av året. Ett dödsbo kan alltså endast omfattas av begränsningsregeln för det inkomstår då maken eller sambon avled. Orsaken till detta är att det inte bör ges möjlighet till att omfattas av begränsningsregeln genom att hålla dödsboet oskiftat under lång tid. Eftersom det inte är självklart att dödsbon har inkomster under de år som följer på dödsfallet skulle det finnas stora möjligheter att begränsa skatteuttaget på ett sätt som inte är avsett.

Enligt 53 § 3 mom. första stycket kommunalskattelagen (1928:370) gäller att för det beskattningsår då skattskyldig avlider skall dennes dödsbo taxeras såväl för inkomst som den avlidne haft som för inkomst som ingått till dödsboet efter dödsfallet. Genom hänvisningen i 21 § fjärde stycket lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt till 65 § kommunalskattelagen gäller att för beskattningsår under vilket make avlidit skall den efterlevande maken sambeskattas med dödsboet efter den avlidne. I enlighet med bestämmelsen i 7 § fjärde stycket i författningsförslaget (se även kommentaren till 7 §) skall för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt, inkomstberäkningen ske gemensamt och summan av deras inkomster skall användas vid fastställandet av spärrbeloppet enligt 7 §. Under det beskattningsår då dödsfallet inträffat finns det därför förutsättningar att göra en rättvisande inkomstprövning av hushållet.

Nedan följer ett exempel på tillämpningen av reglerna. För tydlighetens skull så redovisas i exemplen nedan endast nedsättningen av fastighetsskatten som blir följden av en nedsättning av skatteunderlaget.

Förutsättningar; På fastigheten Sörgården 1:1 bor den 1 januari år 0 två makar A och B. Fastigheten ägs av A. I vår begränsningsmodell i exemplet är underlagsgränsen satt till 665 000 kronor, vilket motsvarar en fastighetsskatt på 9 975 kronor. Begränsningstalet har satts till 6 procent men eftersom underlagsgränsen är satt till 665 000 kronor får spärrbeloppet inte understiga 9 975 kronor (underlagsgränsen multiplicerad med skattesatsen för småhus, jfr. 7 § tredje stycket). Gränsbeloppet, inkomstgränsen, är i exemplet satt till 250 000 kronor. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 2 miljoner kronor. Den totala fastighetsskatten uppgår till 30 000 kronor för helåret. Makarna A och B sambeskattas varför deras gemensamma inkomst om 100 000 kronor, och i förekommande fall skatteunderlagsskattebelopp, skall läggas till grund för beräkningen.

Den 30 juni år 0 avlider A. B är delägare i dödsboet och fortsätter att bo på fastigheten under de kommande åren. Den 1 oktober övergår fastigheten till B. I enlighet med regeln i 53 § 3 mom. första stycket kommunalskattelagen (1928:370), och som nämnts ovan, skall för beskattningsåret då A avlider dennes dödsbo taxeras såväl för inkomst som A haft som för inkomst som ingått till dödsboet efter dödsfallet. Genom hänvisningen i 21 § fjärde stycket lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt till 65 § kommunalskattelagen gäller att för beskattningsår under vilket make avlidit skall den efterlevande maken sambeskattas med dödsboet efter den avlidne. I enlighet med bestämmelsen i 7 § fjärde stycket i författningsförslaget (se även kommentaren till 7 §) skall för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen om statlig förmögenhetsskatt, inkomstberäkningen ske gemensamt och summan av deras inkomster skall användas vid fastställandet av spärrbeloppet enligt 7 §. Inkomstberäkningen skall därför ske gemensamt för dödsboet och B och summan av deras respektive inkomster, beräknade enligt 8 § (se nedan), liksom summan av deras respektive skattebelopp enligt 9 §, skall därför ligga till grund för begränsningsprövningen.

Taxering år 1 (inkomståret 0). B omfattas av begränsningsregeln eftersom hon uppfyller villkoren i 5 § andra stycket. Även dödsboet efter A omfattas av begränsningsregeln eftersom villkoren i 5 § tredje stycket är uppfyllda. Dödsboets fastighetsskatt uppgår till 22 500 kronor (9 mån) och B:s fastighetsskatt uppgår till 7 500 kronor (3 mån).

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning:

	A's dödsbo + B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	30 000 (22 500 + 7 500)
Nedsättning	20 025 (=30 000-9 975)

Nedsättningen fördelas i förhållande till de sambeskattades inbördes andel av hushållets totala skattebelopp. I vårt fall får dödsboet 15 018 kr (9/12) och B får 5 006 kr (3/12).

A's dödsbo och B betalar vardera i skatt

A's dödsbo	B
22 500	7 500
-15 018	- 5 006
7 482	2 494

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (om vi bortser från avrundningseffekten) (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

Nya förutsättningar; Vi ändrar förutsättningarna så att B övertar fastigheten först den 1 juli år 1 (året efter dödsåret).

Taxering år 1 (inkomståret 0). Dödsboet är ensam ägare vid utgången av inkomståret och uppfyller villkoren i 5 § tredje stycket.

B är alltså inte skattskyldig till fastighetsskatt för taxeringsåret ifråga. Dödsboet och B skall sambeskattas under inkomståret 0 (dödsåret).

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A's dödsbo
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	30 000 (12 mån)
Nedsättning	20 025 (30 000-9 975)

Dödsboet betalar i skatt

A's dödsbo
30 000
- 20 025
9 975

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

Taxering år 2 (inkomståret 1). B omfattas av begränsningsregeln eftersom hon uppfyller villkoren i 5 § andra stycket (observera andra ledet i punkt b). Dödsboet efter A omfattas däremot inte eftersom villkoren i 5 § tredje stycket inte är uppfyllda. Dödsbon omfattas endast året för dödsfallet, dvs. inkomståret 0. Den avlidne A var ju inte bosatt på fastigheten i början på året för taxeringsåret i fråga. B:s fastighetsskatt uppgår till 15 000 kronor (6 mån). Vi utgår från att B har 100 000 kronor i inkomst inkomståret 1. B och dödsboet efter A skall inte sambeskattas vid taxeringen år 2.

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	15 000 (6 mån)
Nedsättning	5 025 (15 000-9 975)

B betalar i skatt

B

15 000

- 5 025

9 975

Hushållet betalar 9 975 kr i skatt (=underlagsgränsen x 1,5 procent).

6 §

I paragrafen klargörs att det är folkbokföringens bosättningsbegrepp som är avgörande för bedömningen av var den skattskyldige och i förekommande fall make eller sambo anses bosatta. Den skattskyldige anses således bosatt på den fastighet där han eller hon rätteligen skall vara folkbokförd. En konsekvens av bestämmelsen är att det krävs att man med stöd av 3 § i folkbokföringslagen (1991:481) skall folkbokföras i Sverige för att omfattas av regelverket.

7 §

Paragrafen innehåller den egentliga begränsningsregeln. Begränsningsregeln grundstruktur har ingående behandlats i avsnitt 9.3.1.

Första stycket innehåller den grundläggande regeln om beräkning av spärrbeloppet.

I andra stycket återfinns den regel som begränsar marginal-effekterna.

Tredje stycket bestämmer det lägsta värde som spärrbeloppet får uppgå till. Värdet motsvaras av underlagsgränsen multiplicerad med den skattesats som gäller för småhus och som för närvarande uppgår till 1,5 procent av underlaget för fastighetsskatt.

I fjärde stycket ges den regel som medför en gemensam inkomstberäkning avseende sambeskattades inkomster. Se även kommentaren till 4 § andra stycket.

8 §

I paragrafen ges definitionen av vad som utgör den begränsningsgrundande inkomsten. Den har behandlats i avsnitt 9.3.2. Som framgår av bestämmelsen utgörs begränsningsgrundande inkomst av summan av beskattningsbar förvärvsinkomst och inkomst av kapital.

9 §

I bestämmelsens *första stycke* beskrivs hur spärrbeloppet jämförs med det skattebelopp som skall beräknas för begränsningsbostaden i

enlighet med bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Det skattebelopp som avses här är, med andra ord, den skatt som skall beräknas för den bostad där den skattskyldige är bosatt, dvs. där han eller hon rätteligen skall vara folkbokförd.

I *andra stycket* uppställs åter en särskild bestämmelse för personer som skall sambeskattas enligt 21 § lagen (1997:323) om statlig förmögenhetsskatt. Skattebeloppet beräknas gemensamt för de sambeskattade och utgörs av deras sammanlagda skattebelopp avseende begränsningsbostaden, dvs. det småhus med tillhörande tomtmark där de är bosatta.

För sambeskattade som är bosatta på skilda håll och som äger de fastigheter där de är bosatta, beaktas endast det högsta av skattebeloppen. Är beloppen lika stora beaktas endast det belopp som avser den taxeringsenhet som åsatts det högsta värdet.

Som tidigare klargjorts i kommentaren till 4 § är det för tillämpningen av regeln inte en förutsättning att de aktuella personerna verkligen sambeskattas för förmögenhet.

10 §

Bestämmelsen reglerar själva beräkningen av nedsättningen av underlaget för fastighetsskatt. Som förklarats i den allmänna beskrivningen av begränsningsregeln i avsnitt 9.3 och även i kommentaren till 7 §, får spärrbeloppet aldrig understiga underlagsgränsen multiplicerat med den aktuella skattesatsen för småhus, som för närvarande är 1,5 procent av underlaget för fastighetsskatt.

Andra stycket reglerar hur nedsättningen av skatteunderlaget (nedsättningsbeloppet) skall fördelas mellan personer som skall sambeskattas. I de fall hushållets sammanlagda skattebelopp enligt 9 § är hänförligt till fler än en av de sambeskattade, fördelas nedsättningen av skatteunderlaget dem emellan i proportion till deras inbördes andelar av det sammanlagda underlaget för fastighetsskatt avseende begränsningsbostaden. För personer som skall sambeskattas och som har skild bosättning gäller att nedsättningen fördelas dem emellan i förhållande till storleken på de underlag för fastighetsskatt avseende den bostad där de är folkbokförda.

Nedan ges ett exempel på tillämpningen av reglerna för sambeskattade med skild bosättning. För tydlighetens skull redovisas i exemplet nedan endast nedsättningen av skatten som ju blir följden av nedsättningen av skatteunderlaget.

Förutsättning: På fastigheten Sörgården 1:1 bor maken A. Fastigheten ägs ensam av A. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 2 miljoner kronor. På fastigheten Sörgården 3:1 bor

hans maka B. Fastigheten ägs ensam av B. Fastigheten i exemplet har åsatts ett taxeringsvärde på 400 000 kronor. I vår begränsningsmodell i exemplet är underlagsgränsen satt till 665 000 kronor vilket motsvarar en fastighetsskatt på 9 975 kronor. I enlighet med bestämmelsen i 8 § andra stycket får makarna endast beakta det högsta av underlagen för fastighetsskatt, dvs. 2 miljoner kronor. Underlagsgränsen överskrider således med god marginal. Fastighetsskatten för denna fastighet, som alltså A är bosatt på, uppgår till 30 000 kronor. I enlighet med bestämmelsen i 13 § andra stycket får endast detta belopp beaktas när skattebeloppet skall jämföras med spärrbeloppet. Gränsbeloppet, inkomstgränsen, är i exemplet satt till 250 000 kronor. Makarna A och B sambeskattas varför deras gemensamma inkomst om 100 000 kronor skall läggas till grund för beräkningen. Begränsningstalet har bestämts till 6 procent. Eftersom underlagsgränsen uppgår till 665 000 kronor får spärrbeloppet inte understiga 9 975 kronor.

Tillämpningen av begränsningsregeln ger följande beräkning;

	A + B
Inkomst	100 000
Spärrbelopp (6%)	9 975 (6000)
Skatt	30 000 (A's fastighet)
Nedsättning	20 025 (=30 000-9 975)

Nedsättningen fördelas i förhållande till storleken av de skattebelopp som beräknas för A respektive B för deras respektive bostäder, dvs. för A 30 000 kr (1,5 procent av 2 miljoner kr) och för B 6 000 kr (1,5 procent av 400 000 kr). Totalt skall utgå 36 000 kr i skatt för deras respektive bostäder.

I vårt fall får A 16 687 kr (30/36) och B får 3 337 kr (6/36).

I detta fall föreligger alltså ett undantag från regeln att nedsättning endast kan ske om underlagsgränsen – i detta fall 665 000 kr – måste vara uppnådd. B:s underlag för fastighetsskatt uppgår ju endast till 400 000 kr.

A och B betalar vardera i skatt

A	B
30 000	6 000
- 16 687	- 3 337
13 313	2 663

Hushållet betalar i detta fall totalt 15 976 kr i fastighetsskatt beroende på att de är bosatta på skilda fastigheter. Nedsättningen är dock lika stor för dessa sambeskattade som för sambeskattade som har gemensam bostättning.

11 §

I bestämmelsen ges en hänvisning till de förfaranderegler som gäller enligt taxeringslagen (1990:324).

12.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt

5 §

Paragrafen är ny och anger att bestämmelser om begränsning av underlaget för fastighetsskatt finns i lagen om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.

12.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997-2001 års taxeringar

4 §

Tredje stycket. Till stycket har fogats en mening med innebörd att den reduktion som erhålls i förekommande fall skall minskas med den nedsättning av skatten som följt av nedsättning av skatteunderlaget enligt lagen om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.

12.5 Förslaget till lag om ändring i taxeringslagen (1990:324)

1 kap.

1 §

I förslaget föreslås att i bestämmelsen infogas en ny punkt 9 med innebörd att taxeringslagen gäller vid fastställelse av underlaget för att ta ut skatt enligt lagen om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.

12.6 Förslaget till lag om ändring i skatteregisterlagen (1980:343)

7 §

I förslaget föreslås att i 7 § punkt 13 infogas en sats med innebörd att det centrala skatteregistret får, förutom de uppgifter som redan nämns i punkten, även innehålla uppgifter som behövs för prövning av förutsättningarna för begränsning av underlaget för statlig fastighetsskatt.

Lagen om begränsning av underlag för fastighetsskatt innefattas i det ändamål som omnämns i 1 § andra stycket 3, dvs. bl.a. taxering enligt taxeringslagen (1990:324).

12.7 Förslaget till förordning om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt

I förordningen bemyndigas Riksskatteverket att verkställa prövning enligt 3 § och 4 § i lagen om begränsning av underlag för statlig fastighetsskatt.

Reservation

av ledamoten Isa Halvarsson (fp)

Majoriteten i fastighetsbeskattningskommittén har inte kunnat enas om att lägga fram något distinkt förslag till lösning av de problem som fastighetsskatten medför för permanentboende i attraktiva fritidshusområden. Man lägger istället fram två alternativa modeller. En modell anger vissa geografiska kvalifikationskriterier, den andra är generellt verkande över landet. Till bägge modellerna knyts ett otal varianter på en inkomstbaserad begränsningsregel för fastighetsskatten.

Den typ av begränsningsregel som kommittén föreslår innebär ökade marginaleffekter för alla hushåll som omfattas av begränsningen. Marginaleffekterna av andra inkomstberoende regelverk – inkomstskattesystemet i kombination med bostadsbidrag och barnomsorgsavgifter – är, enligt mitt förmenande, redan i dagsläget alltför betungande. Detta slår särskilt hårt mot kvinnor som vill börja arbeta efter föräldraledighet eller som vill gå upp i tjänstgöringstid. Förslaget motverkar alltså, på ett oacceptabelt sätt, jämställdhetssträvanden och människors önskan att förbättra sin egen situation. Genom att fastighetsskatten görs relaterad till hushållets inkomster införs också en ny form av sambeskattning i skattesystemet.

Jag reserverar mig mot fastighetsbeskattningskommitténs förslag. Enligt min mening är förslaget oacceptabelt av de skäl som jag angivit ovan. Folkpartiet kan inte medverka till att utforma nya regler som ökar marginaleffekterna i samhället.

Från folkpartiets sida har vi under många år slagit fast att problemet för permanentboende i de utsatta kust- och skärgårdsområdena med höga taxeringsvärden och därmed hög fastighetsbeskattning måste lösas. Det är nu dags för en långsiktigt hållbar och stabil lösning på problemet med hög fastighetsskatt för bofasta i populära fritidshusområden. Jag föreslår en enkel och lättadministrerad metod där fastighetsskatten reduceras med en tredjedel för alla permanentboende i den av kommittén framarbetade geografiska avgränsningen, dvs. församlingar där taxeringsvärdenivån är hög samtidigt som den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen är låg.

För många småhusägare, ofta pensionärer, vilka äger sitt hus i ett område med höga taxeringsvärden förvärras den ekonomiska situationen genom förmögenhetsskatten som bestäms av fastigheternas

taxeringsvärde. Inte bara fastighetsskattesystemet måste reformeras utan också förmögenhetsskatten bör avskaffas.

Reservation

av ledamoten Rolf Kenneryd (c)

Bakgrund

Det problemområde som – efter att ha behandlats med förtur av kommittén – berörs i detta delbetänkande är de exceptionellt höga taxeringsvärden som uppstått i attraktiva fritidshusområden till följd av osedvanligt höga köpeskillingar för fritidshus. De höga taxeringsvärdena leder till mycket hög fastighetsskatt för fastboende i dessa områden. Ofta medför de höga taxeringsvärdena också förmögenhetsskatt trots att värdena inte genererar någon monetär avkastning. De fastboende i dessa områden har oftast mycket låg betalningsförmåga till följd av låga inkomster.

Problemen har medfört och medför alltjämt att fastboende inte klarar av att behålla fastigheten. Den redan låga andelen fastboende uttunnas ytterligare till förfång för hela bygder genom att serviceunderlaget minskar. Det drabbar också de fritidsboende.

Centerpartiet har under flera år enträget arbetat för att finna lösningar och politiska majoriteter för en lättnad för de grupper som berörs. Sålunda lade regeringen i juni 1998 en lagrådsremiss efter en överenskommelse med Centerpartiet med förslag till en temporär lättnad inom geografiskt avgränsade områden genom slopande av den s.k. belägenhetsfaktorn.

Lagrådet riktade viss kritik mot den geografiska avgränsningen. Enligt min mening var kritiken inte av den karaktären att det inte varit möjligt att efter viss ytterligare beredning genomföra förslaget som en temporär lösning i avvaktan på en varaktig lösning efter förslag i vårt kommande slutbetänkande.

Avgränsningsmöjligheter/-problem

Fastighetsskattesystemet är en tekniskt mycket komplicerad materia. Att särbehandla en speciell grupp inom detta system kommer med nödvändighet att medföra gränsdragningsproblem. Dessa kan vara av t.ex. geografisk eller ekonomisk natur. Det kommer alltid att finnas exempel på enskilda fastighetsägare som kan anse sig förfördelade i förhållande till annan fastighetsägare med i stort sett likartade förhållanden.

Enligt min mening är det utomordentligt angeläget att finna en lösning som rättar till de uppenbara orättvisor som nuvarande förhållanden innebär för fastboende i attraktiva fritidshusområden. Vissa olägenheter i samband med att fastställa gränserna för lättnaderna kan därmed behöva accepteras.

Kommitténs majoritet har valt att framlägga förslag som i olika varianter har sin utgångspunkt i att fastighetsägare med låga inkomster och höga taxeringsvärden erhåller en lättnad i fastighetsskatten i relation till hushållsinkomsten. Enligt min mening har det framlagda förslaget så stora brister i olika avseenden att jag inte kan ansluta mig till förslaget. Jag anser istället att lösningen bort sökas inom ramen för taxeringsförfarandet. Fastigheter som skulle beröras av lättnaden skulle därigenom erhålla ett lägre taxeringsvärde än för närvarande. Därmed skulle även förmögenhetsskatten bli föremål för lättnad.

De huvudsakliga svagheterna i majoritetens förslag

Det av majoriteten framlagda förslaget kommer att å ena sidan vara krångligt och svåröverblickbart och att å andra sidan ge alltför stora förutsättningar för att manipulera systemet.

Såsom konstateras även av majoriteten kommer förslaget – oavsett hur det i detalj utformas – att medföra avsevärt skärpta marginal-effekter. Det leder alltså till att hushåll som väljer att öka sin inkomst genom ökad arbetsinsats eller högre lön får behålla en allt mindre del av inkomstökningen. Redan idag finns exempel på att de samlade effekterna av skatter och bidrag leder till marginaleffekter på över 100 procent, dvs. mer än hela inkomstökningen bortfaller i ökade skatter och minskade bidrag. Det kan inte vara försvarbart att ytterligare öka marginaleffekterna i en situation när vi i andra sammanhang på olika sätt försöker att minska dem.

Tillämpningen av det föreslagna systemet kommer i olika avseenden att leda till svårigheter och betydande avgränsningsproblem. Det gäller t.ex. svagheten med det föreslagna hushållsbegreppet, som baseras på det sambeskattningsbegrepp som tillämpas i förmögenhetsbeskattningen. Av allt att döma kommer denna sambeskattning att slopas relativt snart. Även vid bibehållen sambeskattning kommer det föreslagna hushållsbegreppet att leda till betydande orättvisor genom att t.ex. sambeskattade makar får högre hushållsinkomst än icke sambeskattade samboende under i övrigt likartade förhållanden.

Tillämpningen av inkomstbegreppet kommer också att leda till svårigheter och olikformigheter när det gäller t.ex. återläggning av ränteavdrag och resultatreglerande åtgärder vid inkomst av närings-verksamhet.

Mina slutsatser

Jag har under kommitténs arbete varit utomordentligt angelägen om att medverka till en genomförbar lösning på de angivna problemen. Jag anser att de människor som står inför tvånget att överge sina fastigheter har rätt att kräva det. Det föreslagna systemet bedömer jag emellertid vara behäftat med så stora svagheter att jag inte bedömer det möjligt att genomföra. Jag kan därför inte biträda förslaget.

Såsom tidigare påpekats anser jag att lösningen bort sökas inom ramen för taxeringsförfarandet. Det har inte varit möjligt att inom den tid som stått till förfogande för kommittén utreda detta alternativ. Jag anser att så bör ske så skyndsamt som möjligt och i intimt samarbete med Fastighetstaxeringsutredningen. En lösning där lättnaden uppstår som en följd av sänkta taxeringsvärden för berörda fastigheter skulle resultera i såväl sänkt fastighetsskatt som sänkt förmögenhetsskatt för dem som berörs. För dem som främst berörs av nuvarande orättvisor är det angeläget.

Reservation

av ledamoten Per Landgren (kd)

Fastighetsbeskattningskommittén har regeringens uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna om fastighetsskatt. Kommittén har bl.a. i uppgift att utreda hur kravet på skattemässig neutralitet mellan olika upplåtelseformer skall definieras. Även andra grundläggande principiella frågor har uppdragits åt kommittén att behandla, t.ex. fastighetsskattens roll som en del av kapitalinkomstbeskattningen.

Beträffande den löpande beskattningen av fastighetsinnehav är min och mitt partis principiella uppfattning att nuvarande system med statlig fastighetsskatt bör avvecklas. I stället bör kommunerna ges möjlighet att ta ut en avgift för att täcka kostnader för gatuunderhåll, brandförsvar och annan kommunal service. Övergången till detta långsiktiga mål kräver dock särskilda överväganden bl.a. hur en skatteväxling skall äga rum. I kristdemokraternas budgetalternativ finansieras och genomförs stegvis sänkningar av den statliga fastighetsskatten, för att successivt uppnå denna förändring.

I Sverige motiverades en gång i tiden fastighetsbeskattningen som en s.k. garantibeskattning, där fastighetsägare skulle betala för garanterade samhällstjänster i form av vatten, avlopp, tillfartsvägar etc. Denna beskattning legitimerades av ett intresse från fastighetsägarens sida av offentliga tjänster (intresseprincipen). Samhällstjänsterna är idag kommunala och finansieras genom avgifter och kommunalskatt. Fastighetsbeskattningen däremot är statlig och motiveras idag enbart som en intäktskälla för staten. Relationen mellan skatt och legitim orsak till skatten är borta.

Nuvarande fastighetsskatt går således tillbaka på en principiös skattepolitik. Statens finansiering via skatter och avgifter tycks alltmer förvandlas till ett osammanhängande och motsägelsefullt lapptäcke. Fastighetsbeskattningen sker på en inkomst som inte finns. I betänkandet anges det vara en skatt på en "icke-monetär avkastning". Den drabbar alla oavsett inkomst och betalningsförmåga. I nuvarande form är fastighetsskatten ett angrepp mot äganderätten. De som tvingas flytta från hus och hem på grund av fastighetsskatten anses i betänkandet leva med ett "likviditets- eller kostnadsproblem". De uppmanas stundom av vissa politiker att sälja eller belåna sitt hus. Denna verklighetsbeskrivning visar den statliga fastighetsbeskattningens moraliskt klandervärda effekter.

Även om det föreligger en stor principiell skillnad i synen på fastighetsinnehavet som beskattningsobjekt, är det min och mitt partis uppriktiga vilja att konstruktivt medverka i kommitténs arbete. Av skäl som framgår nedan har jag dock inte funnit det möjligt att ställa mig bakom kommitténs delbetänkande. Som nämndes inledningsvis har kommittén till huvuduppgift att behandla vissa övergripande principiella frågor beträffande utformningen av den löpande fastighetsbeskattningen, bl.a. frågan om skattemässig neutralitet mellan olika boendeformer. Kommitténs uppdrag innefattar även frågan om undantag från generella regler om fastighetsskatt i attraktiva fritidshusområden, t.ex. skärgårdar och andra kustområden. I direktiven till kommittén beskrivs ett numera både välkänt och allvarligt problem. I vissa attraktiva fritidshusområden driver kapitalstarka fritidsboende upp priserna på fastigheter, vilket medför att taxeringsvärdenivån i området stiger. Eftersom taxeringsvärdet utgör underlaget för fastighetsskatten stiger även den allmänna fastighetsskattenivån i området. Denna mekanism får till följd att permanentboende med låga inkomster får svårt att betala skatten och till slut kan tvingas att flytta från området. Denna, enligt min mening, djupt olyckliga effekt av fastighetsskattens konstruktion, har varit väl känd sedan länge utan att nödvändiga åtgärder vidtagits. Det är därför mycket angeläget att så snabbt som möjligt åtgärda problemet för att förhindra att människor på grund av den statliga fastighetsbeskattningen tvingas flytta ifrån sina hem. Jag anser emellertid inte att detta problem är att betrakta som endast ett regionalt problem. De negativa konsekvenser som fastighetsskattens konstruktion för med sig måste istället ses som ett utslag av fastighetsskattens konstruktion som en skatt på en icke-monetär avkastning. Det rör sig således om ett problem av generell slag som inte är unikt för attraktiva fritidshusområden, även om de negativa konsekvenserna får en särskilt tydlig effekt i sådana områden. Det gäller även t.ex. äldre egnahemsområden i storstadsregionerna, där taxeringsvärden och huspriser stigit kraftigt på grund av storstädernas expansion. Frågan är alltså i högsta grad av principiell natur. Mot denna bakgrund är jag därför mycket kritisk till att kommittén i detta läge tvingats behandla frågan med förtur innan de grundläggande principiella frågorna behandlats. Enligt min mening är det inte möjligt att göra ett välgrundat ställningstagande så länge de principiella frågorna inte har behandlats.

I delbetänkandet redovisas bl.a. en modell för en särreglering av fastighetsskatten med regional inriktning. En sådan reglering ger med stor sannolikhet upphov till orättvisor mellan skattskyldiga. Jag kan inte finna någon anledning till att särbehandla skattskyldiga enbart på den grunden att de är bosatta i olika områden i landet. De skillnader som

kan finnas beträffande allmän inkomst- och taxeringsvärdenivå mellan olika områden anser jag inte utgöra någon grund för särbehandling. Risken för att lika fall kommer att behandlas olika framstår därför som uppenbar med den modell med regional inriktning som redovisas i betänkandet. Denna modell synes vara ett försök att komma fram till samma resultat som det tidigare, av bl.a. lagrådet, kritiserade regeringsförslaget från sommaren 1998 dock utan att räkna upp och lagstifta särskilt för vissa församlingar. Av dessa skäl finner jag att en reglering av fastighetsskatten med regional inriktning framstår som ytterst tveksam ur konstitutionell synvinkel.

Slutligen vill jag framhålla att de problem som behandlats i delbetänkandet – och som är hänförliga till den nuvarande fastighets-skattens konstruktion – på ett ytterst klargörande sätt visar på behovet av en i grunden reformerad beskattning av fastighetsinnehav. Ett utredningsarbete med friare direktiv hade därför varit önskvärt.

Särskilt yttrande

av ledamoten Per Rosengren (v)

Kommittén redovisar i betänkandet en grundmodell till begränsningsregel för uttaget av fastighetsskatt. Regeln innebär enkelt uttryckt att uttaget av fastighetsskatt ställs i relation till storleken på den skattskyldiges inkomst, beräknad på visst sätt. Vid begränsningsprövningen är det därför nödvändigt att använda sig av ett för ändamålet lämpligt inkomstbegrepp. I övrigt ense med majoriteten i denna fråga har jag dock avvikande mening beträffande utformningen av inkomstbegreppet i två avseenden.

Ränteutgifter är som huvudregel avdragsgilla även om de inte är en omkostnad för intäkternas förvärvande. Rätten till avdrag är därför i princip oberoende av på vilket sätt skulden har uppkommit. Avdragsrätt föreligger alltså även om lånet använts för att förvärva skattefria intäkter. Jag anser därför att ränteutgifter som minskat inkomst av kapital, bör återläggas och ingå i den begränsningsgrundande inkomsten, oavsett om en begränsningsregel ges en regional inriktning eller inte. Det kan även finnas anledning att förhindra en situation där ett hushåll genom hög skuldsättning, t.ex. för att förvärva en bostad till ett pris som egentligen överstiger hushållets inkomstförmåga, kommer ifråga för en begränsning av fastighetsskatten. Jag delar alltså inte majoritetens bedömning att starka likformighetsskäl talar för att ränteutgifter inte bör återläggas om begränsningsregeln omfattar skattskyldiga oavsett var de är bosatta.

Jag anser vidare att det är nödvändigt att använda sig av ett inkomstbegrepp som kan sägas skapa neutralitet mellan löntagare och näringsidkare. Skattelagstiftningen ger näringsidkare möjlighet till olika resultatreglerande åtgärder. Det har, som nämnts i betänkandet, i bostadsbidragssammanhang ansetts att det inte är rimligt att relativt omfattande möjligheter till resultatreglering av inkomster från näringsverksamhet skall påverka bedömningen av om ett hushåll behöver stöd för att klara sina boendekostnader eller inte. Enligt min mening gör sig samma skäl gällande beträffande en begränsningsregel för fastighetsskatt. Majoritetens förslag om utformning av inkomstbegreppet bidrar också till att neutraliteten mellan olika företagsformer rubbas. För enskilda firmor och handelsbolag påverkar avsättningen till periodiseringsfond begränsningen av fastighetsskatten, men för företagare som valt aktiebolagsformen är detta inte aktuellt. Den

grundläggande ambitionen måste vara att skapa neutralitet mellan olika grupper, inte tvärtom.

Avsättning till periodiseringsfond och ökning av expensionsmedel bör därför återläggas och ingå i den begränsningsgrundande inkomsten. I konsekvens härmed skall givetvis återföring av tidigare avdrag för avsättning till periodiseringsfond och minskning av expensionsmedel reducera den begränsningsgrundande inkomsten. Jag anser det inte förenligt med syftet med en begränsningsregel att låta dessa former av resultatpåverkande åtgärder få slå igenom även vid tillämpningen av en begränsningsregel för fastighetsskatt.

Särskilt yttrande

av experten Lars Nilsson

I betänkandet läggs fram två olika förslag till hur en begränsning av underlaget för fastighetsskatten i vissa fall skulle kunna utformas, det ena med en regional avgränsning, det andra utan.

Det regionalt avgränsade förslaget syftar inte till att avhjälpa någon brist i skattesystemet utan till att bevara en bofast befolkning i de berörda områdena. Ett sådant regionalpolitiskt mål bör sökas genom åtgärder utanför skattesystemet. Avsteg från denna linje är inte förenliga med de allmänt godtagna grundtankarna bakom skattereformen 1990/91. Skattesystemet är krångligt nog som det är även utan inslag som inte är påkallade av beskattningsändamål.

En begränsning av fastighetsskatten inom vissa områden lär inte vara tillfyllest för att människor utifrån skall kunna flytta dit. Däremot torde en begränsning i och för sig kunna bidra till att de som nu bor i dessa områden har råd att bo kvar. Förr eller senare kommer emellertid deras fastigheter att ingå i ett arvskifte. Även om en av arvingarna är beredd att bosätta sig på fastigheten för att söka sin försörjning i området, måste han lösa ut sina medarvingar till marknadspris, vilket han typiskt sett inte kommer att ha råd med. Förslaget synes alltså inte innebära någon långsiktig lösning på det angivna problemet.

Mina nu angivna invändningar berör inte en rikstäckande begränsningsregel. En sådan föranleds närmast av skatteförmågohänsyn och försvarar så till vida en plats i skattesystemet.

Båda förslagen lider dock av svagheten att begränsningen görs mot en inkomst som beräknas på hushållsnivå. Numera sker sambeskattnings endast av förmögenhet. För Riksskatteverket (RSV) är sambeskattnings ett oproportionerligt stort hanteringsbekymmer. RSV har också vid upprepade tillfällen för regeringen framhållit att sambeskattnings av administrativa skäl borde tas bort. Det är inte försvarligt att i stället införa nya inslag av sambeskattnings i skattesystemet.

En särskild fråga är när de föreslagna reglerna skulle kunna börja tillämpas. Redan en allmän begränsning av fastighetsskatten skulle ställa krav på ny systemutveckling, och denna skulle kräva ytterligare insatser om begränsningen skulle avgränsas till enbart vissa regioner. RSV:s resurser för utveckling och förvaltning av skatteförvaltningens ADB-system tas nu i första hand i anspråk för att säkerställa millenieskiftet och för att genomföra redan beslutade lagändringar som gäller fr.o.m. 2000 års taxering. Den systemutveckling som förslagen

förutsätter bedöms inom RSV för närvarande inte kunna genomföras förrän efter årsskiftet 1999/2000. Detta innebär att det är osäkert om ett nytt system kan börja tillämpas fr.o.m. 2000 års taxering. Man måste räkna med att förslagen inte kan genomföras förrän vid 2001 års taxering.

Kommittédirektiv

Översyn av reglerna om fastighetsskatt, m.m.

Dir. 1998:20

Beslut vid regeringssammanträde den 19 mars 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté med parlamentarisk sammansättning tillkallas med uppdrag att se över och utvärdera reglerna om fastighetsskatt, m.m. Kommitténs uppdrag omfattar i första hand fastighetsskatten på småhus och hyreshus.

En inledande fråga för kommittén är hur kravet på skattemässig neutralitet mellan olika upplåtelseformer skall definieras, vilken roll fastighetsskatten kan ha i sammanhanget och vilka lagändringar som kan vara nödvändiga att genomföra. Kommittén bör diskutera frågan om fastighetsskattens roll som en del av kapitalinkomstbeskattningen i övrigt samt – utifrån ett sådant perspektiv – undersöka om andra underlag för beskattningen än ett marknadsvärdebaserat taxeringsvärde – är förenliga med detta synsätt på fastighetsskattens roll. Kommittén bör vidare ta ställning till frågan om hur fastighetsskatten skall avvägas i förhållande till annan beskattning. Kommittén bör lägga fram de förslag när det gäller den löpande beskattningen och reavinstbeskattningen av fastigheter som betingas av kravet på neutralitet och regelsystemets enhetlighet. Detsamma gäller andra fastighetsskattefrågor än sådana som direkt gäller småhus och hyreshus.

Kommittén skall också ta upp frågan om skatteregler i syfte att stimulera miljövänliga investeringar och hur sådana bestämmelser skulle kunna konstrueras. En annan liknande fråga är hur fastighetsskatten slår i skärgårdsområdena och i andra attraktiva områden. Kommittén bör också ta ställning till frågan om det även fortsättningsvis skall finnas särskilda undantagsregler i fråga om uttaget av fastighetsskatt de första tio åren sedan en fastighet färdigställts. Uppdraget skall vara avslutat före utgången av år 1999.

Bakgrund

Garantibeskattningen

Fast egendom har under lång tid varit föremål för olika beskattningsåtgärder. Redan på 1920-talet fanns regler om att inkomstbeskattningen av både hyreshus och egnahem skulle ske utifrån en s.k. konventionell inkomstberäkning. Denna innebar sammanfattningsvis att det från bruttointäkten – hyror från bostäder och lokaler, ersättningar för sålda naturprodukter, hyresvärdet på ägarens egen bostad m.m. – medgavs avdrag för alla omkostnader, däribland kostnader för drift, underhåll, värdeminskning och räntor. Det fanns regler som garanterade kommunerna vissa skatteinkomster även om resultatet av den konventionella inkomstberäkningen i ett enskilt fall lett till ett underskott (garantibeskattningen). Detta skedde genom att fastighetsägaren alltid betalade en särskilt debiterad kommunal fastighetsskatt som baserades på fastighetens taxeringsvärde.

Schablonbeskattningen

I mitten på 1950-talet avskaffades den konventionella inkomstbeskattningen av egnahem och samtidigt ändrades reglerna för den kommunala garantibeskattningen. Inkomstberäkningen skulle ske enligt vad som kallades den förenklade schablonmetoden och garantibeskattningen blev en del av den ordinarie kommunala inkomstbeskattningen (prop. 1953:187).

Schablonbeskattningen byggde på tanken att fastighetsägaren egentligen skulle beskattas för en ränta på det egna kapitalet i fastigheten. Av tekniska skäl kunde man emellertid inte utgå från det verkliga egna kapitalet. Beräkningen utgick i stället från ett belopp som motsvarade 3 procent på taxeringsvärdet med avdrag för de verkliga räntekostnaderna. Det bakomliggande resonemanget – som byggde på ett förslag som utarbetats av 1950 års skattelagssakkunniga – utgick från det förhållandet att de flesta småhusägare hade förvärvat sina fastigheter "icke för att förvärva inkomst utan för att tillfredsställa behovet av bostad". Utifrån ett sådant synsätt företedde småhusägaren systematiska likheter med dem som hyrde sin bostad. Småhusägarens omkostnader var nämligen i stort sett av samma natur som hyresgästens. Hyreskostnader är emellertid icke avdragsgilla levnadskostnader. Det föreligger – fortsatte de skattelagssakkunniga – emellertid en väsentlig olikhet mellan småhusägaren och hyresgästen. Denna olikhet består däri att småhusägaren har ett större eller mindre eget kapital i fastighet-

en vilket motiverar att småhusägaren inte helt "utesluts från inkomstberäkning enligt kommunalskattelagens bestämmelser".

Under senare delen av 1950-talet infördes regler om att också allmännyttiga bostadsföretag och s.k. äkta bostadsrättsföreningar skulle schablonbeskattas. Numera är det endast äkta bostadsrättsföreningar som fortfarande beskattas på det sättet.

Hyreshusavgiften

Från och med år 1983 betalade vissa fastighetsägare en särskild avgift enligt lagen (1982:1194) om hyreshusavgift. Lagstiftningen motiverades av bostadspolitiska och statsfinansiella skäl och omfattade endast hyreshus. Avgiften var avdragsgill för de fastighetsägare som var föremål för konventionell beskattning. Bakgrunden till lagstiftningen var följande. I prop. 1981/82:124 s. 17 ff hade regeringen föreslagit vissa räntehöjningar inom ramen för den statliga bostadsfinansieringen. Detta skulle leda till ökade kostnader för hyresvärdarna vilket i sin tur skulle slå igenom på den allmänna hyresnivån. Även fastighetsägare som inte hade några statliga lån och som därför inte heller skulle få ökade räntekostnader skulle – på grund av hyresregleringens utformning – kunna höja hyrorna. Det anfördes i propositionen att det inte var skäligt att vissa fastighetsägare skulle kunna tillgodogöra sig ökade hyresintäkter genom att andra fastighetsägare skulle få ökade räntekostnader på grund av de avviserade räntehöjningarna. Det slogs vidare fast att dessa effekter inte kunde motverkas inom ramen för bostadsfinansieringssystemet utan endast genom åtgärder på skatteområdet. Regeringens första förslag avvisades av riksdagen – bl.a. därför att det inte granskats av Lagrådet. Ett nytt lagrådsgranskat förslag godtogs av riksdagen och ledde till lagstiftning (prop. 1982/83:50, bilaga 2 och 5, SFS 1982:1194).

Den statliga fastighetsskatten

I prop. 1984/85:18 föreslogs att hyreshusavgiften skulle slopas och ersättas av en statlig fastighetsskatt. Förslaget motiverades av behovet av att motverka bostadssektorns alltmer ökande ekonomiska belastning på statsbudgeten. Det fanns också ett behov av ökad rättvisa i fördelningen av bördorna mellan de olika upplåtelseformerna. Det uttalades att ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn förutsatte att alla fastighetstyper omfattades av reglerna samt att en statlig fastighetsskatt var det instrument som tillsammans med räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad bäst svarade mot dessa krav.

Bestämmelserna i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt trädde i kraft den 1 januari 1985 och tillämpades första gången vid

1986 års taxering. Reglerna omfattade till en början endast småhus och hyreshus.

Genom skattereformen 1990/91 ändrades förhållandena. Inkomstslaget "annan fastighet" avskaffades och den löpande beskattningen av hyreshus och andra näringsfastigheter skulle ske inom ramen för det nya inkomstslaget näringsverksamhet. Inga principiella förändringar skedde när det gällde fastighetsskatten för hyreshus.

När det gällde schablonbeskattade småhus var förändringarna mer påtagliga. Beskattningen av småhus inom ramen för en särskild förvärvskälla avskaffades och schablonintäktsbeskattningen togs bort. Den särskilt debiterade fastighetsskatten fanns kvar vid sidan av reglerna om inkomstbeskattningen. Avkastningen från ett småhus, t.ex. hyresinkomster, skulle tas upp i det nya inkomstslaget kapital. Fastighetsräntor skulle på samma sätt som andra utgiftsräntor dras av i samma inkomstslag.

Skattereformens regler om hur fastigheter skulle beskattas byggde på överväganden som redovisats i betänkandet, SOU 1989:33, Reformerad inkomstbeskattning, del II Inkomst av kapital, s. 59. Avgörande för att avskaffa "annan fastighet" som förvärvskälla var enligt betänkandet dels förenklingssträvanden, dels att småhus typiskt sett inte utgör en förvärvskälla i vanlig mening samt att småhusen redan omfattades av reglerna om fastighetsskatt.

I enlighet med utredningsförslaget genomfördes i samband med skattereformen vissa förändringar i fråga om fastighetsskatten (prop. 1989/90:110 s. 505 ff, SFS 1990:652). I propositionen redovisades den kritik som vid remissbehandlingen förts fram mot det förhållandet att de enskilda fastigheternas taxeringsvärden skulle ligga till grund för fastighetsskatten. Kritikerna hade i stället förordat alternativa underlag såsom byggnadsvärdet, bruksvärdet eller bovärdet. En väsentlig invändning mot taxeringsvärdet som bas för skatten var, enligt dessa kritiker, de regionala skillnader som regelverket ledde till.

I propositionen tillbakavisades kritiken bl.a. med hänvisning till att något annat underlag än taxeringsvärdet skulle strida mot den enhetliga kapitalinkomstbeskattning som utgjort en utgångspunkt för skattereformen. Vidare togs frågan upp om ett eventuellt kommande utredningsarbete med sikte på frågan om det mest lämpliga underlaget för fastighetsskatten.

En sådan utredning tillsattes senare och år 1992 presenterade denna – Fastighetsskatteutredningen – sitt betänkande, SOU 1992:11, Fastighetsskatt. Enligt utredningens uppfattning vore ett taxeringsvärde baserat på marknadsvärdet det mest lämpliga underlaget för fastighetsskatten. Uppfattningen delades av en majoritet av remissinstanserna. Betänkandet har inte föranlett någon lagstiftning.

Under år 1992 tillsattes en ny utredning – Fastighetsbeskattningsutredningen. Utredningen har i två betänkanden, SOU 1993:57, Beskattning av fastigheter, del I – Schablonintäkt eller fastighetsskatt?, och SOU 1994:57, Beskattning av fastigheter, del II – Principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m., redovisat en rad ställningstaganden när det gäller fastighetsskatt och fastighetsbeskattning. Utredningens huvuduppgift var att på ett grundläggande sätt analysera och beskriva de principiella utgångspunkter som bör gälla för beskattning av fastigheter. Utgångspunkten skulle vara skattereformens bärande tankegångar om neutral och likformig beskattning. Utredningen föreslog bl.a. att fastighetsskatten skulle avskaffas för småhus och ersättas av en schablonintäkt i inkomstslaget kapital.

Gällande rätt i fråga om fastighetsskatt på bostäder

Regler om fastighetsskatt finns i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt. Fastighetsskattelagens bestämmelser bygger på fastighetstaxeringslagens (1979:1152) indelningar och begrepp. För småhus och hyreshus gäller från och med den 1 januari 1996 att fastighetsskatt utgår med 1,7 procent på de enskilda fastigheternas taxeringsvärden. Enligt fastighetstaxeringslagen skall taxeringsvärdet på en viss fastighet i princip utgöra 75 procent av egendomens marknadsvärde.

Den 1 januari 1997 trädde lagen (1996:1231) om skattereduktion för fastighetsskatt i vissa fall vid 1997 – 2001 års taxeringar i kraft. Lagstiftningen gäller småhus och innebär viss lindring i beskattningen för dem vars småhus stigit kraftigt i värde mellan 1990 och 1996 års allmänna fastighetstaxeringar.

Nyproducerade småhus och hyreshus är fria från fastighetsskatt de fem första åren och för de därpå följande fem åren betalas halv fastighetsskatt.

Kritik mot gällande regler om fastighetsskatt

Under de senaste åren har fastighetsskatten och formerna för hur den beräknas varit föremål för omfattande kritik. Vissa kritiker har i första hand tagit upp underlaget för fastighetsskatten, dvs. taxeringsvärdena. Det har gjorts gällande att dessa inte på ett korrekt sätt återspeglar marknadsvärdena och att metoderna för att beräkna taxeringsvärdena byggts på felaktiga antaganden.

Kritiken mot fastighetsskatten har dock inte uteslutande tagit sikte på taxeringsvärdena som sådana. I vissa sammanhang har det hävdats att det av principiella skäl är olämpligt att marknadsvärdet via taxe-

ringsvärdet skall användas som underlag för fastighetsskatten. Det är, har man hävdat, inte självklart att ett högre marknadsvärde skall leda till en högre fastighetsskatt. I stället har man förordat bl.a. den s.k. Kaliforniamodellen – som innebär att den egna köpeskillingen ligger till grund för skatten – eller att fastighetsskatten skall beräknas utifrån bostadsytan. Också den synpunkten har framförts att det över huvud taget är olämpligt att beskatta fastigheter.

En del av kritikerna har tagit upp förhållandena i attraktiva områden i närheten av storstäderna. De nuvarande reglerna om fastighetsskatt innebär enligt dessa kritiker att den bofasta befolkningen i sådana områden – i första hand skärgårdsområdena på ost- och västkusten – inte längre skulle ha råd att bo kvar på grund av fastighetsskatten. En del har föreslagit särskilda regler när det gäller fastighetstaxeringen, andra föredrar åtgärder inom ramen för fastighetsskattesystemet. I betänkandet, SOU 1994:93, Levande skärgårdar, konstateras sammanfattningsvis att några särskilda åtgärder på skatteområdet inte är nödvändiga för att kunna bibehålla en levande skärgård.

Fastighetstaxeringsutredningen

Mot bakgrund av den kritik som förts fram mot reglerna för fastighetstaxering och mot taxeringsvärdena som sådana tillkallades under våren 1997 en särskild utredare med uppgift att utvärdera och se över reglerna för fastighetstaxering (Fi 1997:06). Den särskilde utredaren, sakkunniga, experter och en särskilt sammansatt referensgrupp arbetar under namnet Fastighetstaxeringsutredningen (FTU). Utredningsarbetet skall vara avslutat under år 1998.

Enligt direktiven (dir. 1997:36) skall FTU utgå från att taxeringsvärdena även i fortsättningen skall återspegla de enskilda fastigheternas marknadsvärden. Utredaren skall undersöka om de regler som enligt gällande rätt skall tillämpas vid allmän och särskild fastighetstaxering samt vid den årliga omräkningen på ett tillfredsställande sätt leder fram till att taxeringsvärdena återspeglar marknadsvärdena och föreslå de lagändringar som kan visa sig nödvändiga. Uppdraget omfattar både förfaranderegler och materiella regler för fastighetstaxering.

Departementspromemorian

Enligt FTU:s direktiv faller frågan om taxeringsvärdenas roll som underlag för olika skatter – däribland fastighetsskatten – vid sidan av utredningsuppdraget. Frågan om underlaget för fastighetsskatten har i stället behandlats inom Finansdepartementet och i januari 1998 offentliggjordes resultatet av detta arbete, Ds 1998:3, Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m.

Promemorian innehåller en översiktlig beskrivning av bakgrunden till dagens regler för beskattning av fastigheter i allmänhet och hur reglerna om fastighetsskatt vuxit fram. I ett avsnitt diskuteras förhållandet mellan fastighetsskatt på småhus och kapitalinkomstbeskattningen i övrigt ur ett ekonomiskt perspektiv. Vidare behandlas olika underlag för fastighetsskatten såsom den egna köpeskillingen (Kaliforniamodellen), produktionskostnaden och bostadsytan. Härutöver finns ett antal bilagor. Promemorian innehåller inga förslag när det gäller den framtida utformningen av reglerna om fastighetsskatt.

I olika sammanhang har det vidare förts fram kritik mot att fastighetsskatten inte i högre grad använts som ett ekonomiskt styrmedel när det gäller t.ex. miljöpolitik. Utredningen om konsumenterna och miljön har i sitt betänkande, SOU 1996:108, föreslagit att miljöanpassade bostäder skulle ge lägre fastighetsskatt.

Utredningsuppdraget

Utredningsuppdragets omfattning

Utredningsuppdraget tar i första hand sikte på den fastighetsskatt som direkt eller indirekt träffar bostäder, dvs. småhus eller hyreshus. Kommittén är – inom ramen för dessa direktiv – oförhindrad att föreslå de förändringar av fastighetsskattereglerna som bedöms vara nödvändiga. När det gäller de fastighetsskatte regler som gäller annan egendom som omfattas av fastighetsskatten, t.ex. industrifastigheter och lokaler, bör kommittén inte föreslå andra förändringar än sådana som är nödvändiga för den aktuella lagstiftningens inre systematik och sammanhang.

Utredningsuppdraget är på motsvarande sätt begränsat när det gäller den löpande beskattningen av fastigheter i övrigt. Inga andra förändringar i dessa hänseenden bör föreslås än sådana som omedelbart beaktas av kommitténs överväganden i fråga om fastighetsskatte reglerna.

Reglerna om bostadsfinansiering och bostadsbidrag omfattas inte av utredningens uppdrag.

Beskattningen av småhus och hyreshus bör vara så neutral som möjligt. Ur ett något annat perspektiv kan man på motsvarande sätt framställa önskemålet om att skatte reglerna skall vara så utformade att förhållandena för de boende – hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och småhusägare – skall vara så likvärdiga som möjligt. Det sagda illustrerar svårigheten med neutralitetskravet. Kommittén skall diskutera frågan om hur kravet på neutralitet bör uppfattas och lägga fram de förslag om fastighetsskatt samt om löpande beskattning och reavinstante-

skattning av fastigheter och bostadsrätter som är nödvändiga för att neutralitet skall åstadkommas.

Det är uppenbart att frågan om innebörden av begreppet neutralitet kan diskuteras utifrån olika utgångspunkter. Att enbart diskutera utifrån skattereglerna är knappast meningsfullt. Det är nödvändigt för kommittén att beakta statens åtgärder för bostadsfinansiering och reglerna för bostadsbidrag i en analys av neutralitetsfrågan. Några förslag på dessa områden bör däremot inte lämnas. Dessa regelsystem bör således ses som givna i arbetet.

Fastighetsskattens roll inom kapitalinkomstbeskattningen

Den nuvarande fastighetsskatten liksom dess närmaste föregångare – hyreshusavgiften – var när den infördes i mitten av 1980-talet en skatteform som hade ett nära samband med bostadspolitiken och de statliga reglerna om bostadsfinansiering.

I och med 1990/91 års skattereform kom fastighetsskatten att i högre grad uppfattas som en del av kapitalinkomstbeskattningen. Avgörande för detta ändrade synsätt var dels att den tidigare kombinationen av schablonbeskattning och fastighetsskatt ersattes av en renodlad fastighetskatt och dels de resonemang som låg bakom valet av skattesats, 1,5 procent av fastighetens taxeringsvärde. Övervägandena om lämplig skattesats innebar att man inom ramen för det reala skatteuttaget på banksparande gjorde en avvägning mellan den löpande beskattningen – fastighetskatten – och reavinstbeskattningen. Resonemangen finns redovisade i det redan nämnda betänkandet SOU 1989:33, del I, s. 145 ff.

Ur ett något annorlunda perspektiv togs frågan också upp av Fastighetsbeskattningsutredningen i sitt betänkande, SOU 1994:57, Beskattning av fastigheter, del II. I utredningen diskuterades vilken schablonintäkt som skulle väljas om fastighetsskatten för småhus skulle ersättas av en schablonintäkt i inkomstslaget kapital.

Frågan om fastighetsskatten och kapitalinkomstbeskattningen togs också upp i Finansdepartementets redan nämnda promemoria, Ds 1998:3, Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m. s. 21 ff. Promemorians resonemang avser i första hand småhusen.

Kommittén bör vidare utveckla och fördjupa diskussionen kring frågan om fastighetsskattens roll inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen samt – utifrån ett sådant perspektiv – undersöka om andra underlag för skatten än taxeringsvärdet är förenliga med ett sådant synsätt. Uppdraget innebär i denna del en fortsättning på den diskussion i hithörande frågor som förts i den nämnda promemorian. Det bör i sammanhanget ankomma på kommittén att dels ta ställning till vilken teknik som bör användas när man utifrån kapitalinkomstbeskattningen

skall välja nivå på fastighetsskatteuttaget, dels att diskutera fördelningen mellan fastighetsskatt och reavinstbeskattning. Kommittén skall däremot inte ta ställning till frågan om en på detta sätt teoretiskt korrekt fastighetskattesats också i praktiken utgör en lämplig nivå för skatteuttaget. En anslutande fråga är huruvida det även fortsättningsvis skall gälla särskilda undantagsregler för fastighetsskatteuttaget under de inledande åren av en fastighets livstid och hur de i så fall skulle vara konstruerade.

Kommittén skall ta upp och på nytt pröva frågan om inte fastighets-skatten på småhus borde ersättas av en schablonintäkt i inkomstslaget kapital. En motsvarande diskussion bör föras beträffande de schablon-beskattade bostadsrättsföreningarna.

Vissa undantag

Kommittén bör diskutera frågan om vissa undantag från de generella reglerna om fastighetsskatt.

Ett sådant gäller frågan om fastighetsskattens roll i fråga om miljö-investeringar och andra miljöbefrämjande åtgärder. Enligt gällande rätt på fastighetstaxeringens område leder många miljörelaterade åtgärder till högre taxeringsvärde och därmed till högre fastighetsskatt. Det har bl.a. gjorts gällande att fastighetsskatten skulle motverka lämpliga miljöåtgärder och olika förslag både med sikte på taxeringsvärdena och med sikte på fastighetsskatten har förts fram.

Det har tidigare nämnts att Fastighetstaxeringsutredningens direktiv (dir. 1997:36) utgår från att taxeringsvärdena även i fortsättningen skall relateras till marknadsvärdena. Detta betyder att om miljöinvesteringar av olika slag påverkar marknadsvärdena skall detta också återspeglas i taxeringsvärdena. Fastighetstaxeringsutredningen skall undersöka om olika slags miljöåtgärder faktiskt påverkar marknadspriserna på det sätt och i den omfattning som nuvarande fastighetstaxeringsregler utgår ifrån.

Kommittén bör inledningsvis ta ställning till om fastighetsskattesystemet bör användas för stimulansåtgärder av detta slag eller om detta bäst kan ske på annat sätt. Kommittén bör också redovisa hur ett undantag lagtekniskt skulle utformas. Man kan tänka sig att underlaget för fastighetsskatten på visst sätt sätts ned eller särskilda regler om skattereduktion för miljöinvesteringar. Kommittén bör också redovisa de ekonomiska konsekvenserna för prisbildningen när det gäller fastigheter som skulle omfattas av sådana undantagsregler.

Inom ramen för en diskussion om de ekonomiska konsekvenserna bör kommittén också belysa vilken betydelse sådana undantagsregler skulle få för fastighetstaxeringsutfallet i allmänhet. Om vissa typer av

fastigheter skulle undantas från fastighetsskatt eller om skatten skulle vara lägre än för andra fastigheter finns det anledning att tro att dessa fastigheter skulle stiga i värde. Högre försäljningspriser på dessa fastigheter skulle via reglerna om värdeområden också leda till relativt sett för höga taxeringsvärden också på de fastigheter som inte omfattas av en sådan undantagslagstiftning.

En annan fråga om undantag från generella regler om fastighetsskatt gäller i första hand skärgårdarna på ost- och västkusten. Även andra områden, t.ex. fjällområdena, har nämnts i sammanhanget. Kapitalstarka fritidsboende driver upp priserna – och därmed taxeringsvärdena – med följderna att fastighetsskatten kan göra det svårt för den bofasta befolkningen att kunna bo kvar. Det har hävdats att fastighetsskatten gör det svårt att upprätthålla en levande skärgård eller landsbygd och att yngre familjer inte stimuleras att bosätta sig i de aktuella områdena. Vad man efterlyst är i första rummet en regional differentiering. Röster har också höjts för att i fastighetsskattehänseende göra skillnad på permanent- och fritidsboende.

Systematiskt sett har frågeställningarna vissa likheter med den om fastighetsskatten och miljön. Även i detta hänseende kan den frågan ställas om åtgärder med fastighetsskatten är det rätta instrumentet att åstadkomma en levande skärgård. Utredningen bör ta ställning till detta och därutöver redovisa hur en sådan undantagsreglering skulle kunna utformas. Även när det gäller skärgårdsproblematiken bör utredningen redovisa ekonomiska konsekvenser av det slag som berörts i avsnittet om fastighetsskatten och miljön.

Hyreshus m.m.

När det gäller fastighetsskatten på hyreshus kan det konstateras att beskattningen har en statsfinansiell betydelse och att den utgör ett viktigt instrument inom ramen för bostadsfinansieringssystemet. I ett vidare perspektiv, där förutom fastighetsskatten även räntebidragen beaktas och intresset fokuseras på neutraliteten mellan olika upplåtelseformer, gäller den ur samhällsekonomisk effektivitetssynpunkt centrala frågan huruvida fastighetsskatten i kombination med det gällande räntebidragssystem innebär en diskriminering av nyinvesteringar i hyreshus eller ej. Det är en angelägen uppgift för kommittén att analysera detta och därvid också beakta inkomstskattens utformning. Ur en mer begränsad skattesystematisk synpunkt fyller fastighetsskatten på hyreshus däremot ingen funktion och det finns med detta perspektiv ett visst fog för synpunkten att fastighetsskatten innebär en dubbelbeskattning av hyreshus.

För hyreshus och småhus upplåtna med bostadsrätt gäller särskilda förhållanden. Skattereglerna för dessa har tidigare analyserats av den redan nämnda Fastighetsbeskattningsutredningen. Utredningen föreslog att dagens kombination av schablonintäktsbeskattning och fastighets-skatt skulle ersättas med en renodlad schablonintäktsbeskattning baserad på taxeringsvärden som i sin tur skulle vara relaterade till överlåtelsepriserna på bostadsrättslägenheterna. Bakgrunden var enligt utredningen att föreningsfastigheternas taxeringsvärden i ett betydande antal fall kraftigt avvek från de sammanlagda marknadsvärdena på bostadsrättslägenheterna i dessa fastigheter. Samtidigt skulle bostadsrättsföreningarna medges skatteåterbäring för underskott. Det kan ifrågasättas om inte en sådan ordning skulle leda till negativa följder utifrån fördelningspolitiska och strukturella aspekter. Frågeställningen bör särskilt beaktas i arbetet. Kommittén skall vidare utvärdera denna modell bl.a. utifrån de överväganden som kommittén i övrigt gör beträffande det lämpliga i att basera fastighetsskatten på marknadsvärdena på bostadsrättslägenheterna och därvid beakta de krav på neutralitet – återigen med hänsyn tagen till inverkan av gällande räntebidragssystem – mellan olika upplåtelseformer som bör ställas.

Kommittén skall ta upp frågan om dess förslag när det gäller underlaget för fastighetsskatt på småhus samt eventuella särregler med tanke på miljöförhållanden eller regionala aspekter också bör ges en motsvarande tillämpning såvitt gäller hyreshusen. Kommittén skall också lägga fram de förslag som är nödvändiga med tanke på att neutraliteten i beskattningen mellan å ena sidan småhus och å andra sidan hyreshus skall upprätthållas.

På samma sätt som när det gäller småhusen skall kommittén överväga om det finns skäl att ha särskilda undantagsregler för fastighets-skatteuttaget för en fastighets första tio år.

Ekonomiska aspekter m.m.

Kommittén har som allmän uppgift att pröva olika förändringar av fastighetsskatteuttaget inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatteuttag. Då fastighetsbeståndet på såväl kort som lång sikt är förhållandevis fixerat till sin storlek kommer varje förändring att i större eller mindre utsträckning påverka fastighetspriserna. Detta förhållande innebär i sig att förändringar av skattereglerna bör ske med försiktighet. Kommittén skall också noggrant analysera de kapitaliseringseffekter som kan uppkomma i såväl ett fördelningspolitiskt som i ett regionalpolitiskt perspektiv. Vidare skall kommittén analysera och redovisa konsekvenserna för hyresnivåerna i fastigheter upplåtna med hyresrätt och för avgiftsnivåerna för bostadsrättslägenheter.

De förslag som läggs fram av kommittén skall sammantagna vara kostnadsmässigt neutrala för den offentliga sektorn. Innebär några förslag minskade inkomster skall kommittén också ange finansieringsförslag. Kommittén skall också redovisa de administrativa konsekvenserna av sina förslag.

För kommittén skall gälla regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetsaspekter (dir. 1994:124) och redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningsuppdraget skall vara avslutat före utgången av år 1999.

Flyttningskontroll inom folkbokföringen

LARS TEGENFELDT

Avdelningsdirektör vid Riksskatteverket

Presenterad för

Fastighetsbeskattningskommittén Fi 1998:06

Fredagen den 22 januari 1999

1 Folkbokföring

Den svenska folkbokföringen har sitt ursprung i 1500-talet. Den nuvarande utformningen är således resultatet av en flerhundraårig process.

Såväl folkbokföringens organisation som de materiella bosättningsreglerna har varit föremål för utredningar vid flera tillfällen. Inte mindre än 11 betänkanden som rört organisationen och fyra som rört bosättningsreglerna har avgivits under 1900-talet.

Folkbokföring är en sammanfattande benämning på den registrering som sker av befolkningens bosättningsförhållanden, civilståndsförhållanden och andra rättsligen gällande personuppgifter samt av inträffade civilståndshändelser. Folkbokföring i den svenska meningen förekommer inte allmänt i resten av världen.

Enligt en enkät till EG-länderna som redovisades av 1983 års folkbokföringskommitté i betänkandet Ny folkbokföringslag (SOU 1990:50), s. 103 saknar exempelvis Frankrike, Irland och Storbritannien helt motsvarighet till vår folkbokföring.

En samordnad och allomfattande registrering av såväl befolkningens bosättningsförhållanden som fullständiga civilståndsuppgifter förekommer endast i ett fåtal länder, främst i Norden.

Den nuvarande svenska folkbokföringen har sin grund i två äldre former av befolkningsregistrering, kyrkobokföring och mantalsskrivning.

Ursprungligen grundades de flesta samhälleliga skyldigheterna och rättigheterna på mantalsskrivningen. Exempel på detta var rösträtt, medlemskap i kommun, rätt till fattigvård och olika slag av skattskyldighet.

Rättigheter och skyldigheter knöts emellertid i ökande utsträckning till kyrkobokföringen till dess att mantalsskrivningen helt avskaffades 1991 och de två formerna av registrering avlöstes av den nuvarande folkbokföringen. Kyrkobokföringen skedde löpande i kyrkoböckerna hos svenska kyrkans församlingar. Mantalsskrivningen förrättades en gång årligen och avsåg bosättningen den 1 november.

Som en illustration av folkbokföringens stora rättsliga betydelse kan nämnas att de terminologiska ändringarna som infördes genom 1991 års folkbokföringslag krävde följdändringar i 57 lagar och 56 förordningar.

De viktigaste användningsområdena för folkbokföringens uppgifter är numera följande:

- beskattning
- befolkningsstatistik
- försvar
- sociala förmåner
- utbildning
- rättsväsende
- rösträtt

På vissa områden är rättsverkan knuten direkt till registreringen i folkbokföringen som exempelvis när det gäller rätt till allmänt barnbidrag eller rösträtt i kommunal- och landstingsval. På andra områden är den faktiska bosättningen formellt avgörande. Även i de fallen är folkbokföringen emellertid i praktiken helt avgörande då någon prövning av en persons faktiska bosättning mycket sällan sker. Ett skäl till detta är det genomslag som folkbokföringens uppgifter får på samhällets olika områden genom det effektiva system för tillhandahållande av dessa som finns att tillgå för såväl myndigheter som företag.

Rätt till socialt bistånd i en viss kommun kräver i och för sig inte folkbokföring. Kommunens ansvar omfattar teoretiskt alla som vistas i kommunen.

För enskilda har folkbokföringen ofta störst betydelse i vissa, icke författningsreglerade avseenden. Exempel på detta är möjligheten att komma in i en viss skola inom kommunen, att stå i tomtkö eller få registrera sig hos en bostadsförmedling eller att få boendeparkeringsplats.

Den rättsliga regleringen av rätt folkbokföringsort

Folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsregistren.

Enligt lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister skall skattemyndigheten (SKM) i regionen föra ett folkbokföringsregister för varje skattekontors (SKR) område.

Bestämmelser om rätt folkbokföringsort, allmänhetens anmälnings-skyldighet, beslut om folkbokföring, överklagande, förelägganden, straff och viten m.m. finns i folkbokföringslagen (1991:481)(FOL).

Bestämmande för rätt folkbokföringsort är normalt den s.k. dygns-viloregeln, dvs. en person anses bosatt på den fastighet där han regel-mässigt vistas under dygnsvilan. Från dygnsviloregeln finns ett antal undantag som avser främst olika situationer av tillfällig eller tvångs-mässig karaktär såsom vissa tillfälliga vistelser och vistelse på sjukhus eller i kriminalvårdsanstalt m.m. Vidare finns bestämmelser om var en person skall anses bosatt då han regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på mer än en plats.

Huvudregeln är:

En person anses vara bosatt på den fastighet där han regelmässigt till-bringar eller, när byte av bostad har skett, kan antas komma att regel-mässigt tillbringa sin dygnsvila. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständig-heter får anses ha sitt egentliga hemvist.

En person skall anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila på en fastighet där han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan för-läggning i tiden (7 § FOL).

Undantag från huvudregeln av betydelse i detta sammanhang finns i 8 – 10 §§ FOL:

Om en person under en på förhand bestämd tid av högst sex måna-der regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där han har sitt egentliga hemvist, anses detta inte leda till ändrad bo-sättning (8 § FOL).

För att undantagsbestämmelsen i 8 § FOL skal vara tillämplig krävs att personen skall ha för avsikt att återvända till sin tidigare bosättning inom sex månader. Den mellankommande vistelsen skall således utgöra ett tillfälligt avbrott i en pågående bosättning.

En person, som under en på förhand bestämd tid regelmässigt till-bringar sin dygnsvila på en annan fastighet än den där hans familj är bosatt, anses bosatt hos familjen (9 § FOL).

En vistelse anses inte leda till ändrad bosättning om den föranleds enbart av

1. uppdrag som riksdagsledamot,
2. uppdrag som statsråd,
3. förordnande till ledamot i kommitté eller kommission, befattning som politiskt tillsatt tjänsteman eller uppdrag att biträda som politiskt sakkunnig i statsdepartement eller särskilt uppdrag av riksdagen,
4. tjänstgöring enligt lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt,
5. vård vid en institution för sjukvård, vård av unga, kriminalvård eller vård av missbrukare.

En vistelse på viss fastighet som föranleds av förhållande som avses i första stycket 1-5 anses inte heller leda till ändrad bosättning om personen har anknytning till en annan fastighet genom att disponera en bostad där. Sammanlever personen med sin familj på en fastighet där han enligt 7 § skulle anses vara bosatt, får skattemyndigheten dock på ansökan besluta att han skall folkbokföras på den fastigheten (10 § FOL).

Undantagsbestämmelsen i 10 § FOL torde kunna få betydelse i detta sammanhang främst när det gäller riksdagsledamöter, statsråd, ledamöter i kommittéer eller kommissioner eller politiskt tillsatta tjänstemän m.fl.

Exempelvis kan i dag en riksdagsledamot som dels har en bostad i Stockholm, dels en fritidsbostad, efter eget val kunna vara folkbokförd på fritidsbostaden.

Praxis

I praxis grundad på uttalanden i förarbetena skall för ensamstående person eller för makar som gemensamt har dubbel bosättning arbetsförhållandena vara utslagsgivande för avgörandet av det egentliga hemvistet. När makar haft dubbel bosättning har ena makens arbetsförhållanden ansetts utslagsgivande för båda makarna då den andra maken inte haft arbete.

Den som tillbringar sin dygnsvila regelmässigt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han sammanlever med sin familj eller med hänsyn till övriga omständigheter får anses ha sitt egentliga hemvist. Med familj avses här make/maka, sambo (även homosexuella sambor) och hemmavarande barn.

Med begreppet sambor avses detsamma som i lagen (1987:232) om sambors gemensamma hem (sambolagen). Eftersom samboförhållanden inte registreras i folkbokföringen och bedömningen måste ske under den tid som förhållandet pågår eller i vissa fall redan när detta påbörjas kommer bedömningen normalt att grunda sig på parternas egna

uppgifter om sitt eventuella samboende. Två personer av samma kön som ingått registrerat partnerskap jämställs med makar.

Med familj avses även barn över 18 år så länge de delar bostad med en förälder.

I första hand anses en persons familj bestå av make/maka/partner eller sambo. Om en sådan relation inte finns skall i stället hemmavarande barn anses som familj i detta avseende. Det är inte klarlagt i rättspraxis vad som är styrande för det egentliga hemvistet när en person har make/maka/partner eller sambo i en bostad och barn i en annan bostad och bor växelvis i de båda bostäderna.

En person skall anses vistas regelmässigt på en fastighet om han under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan där minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med annan förläggning i tiden (exempelvis två gånger per 14 dagar eller fyra gånger per månad). För en person som inte har familj eller då två personer sammanlever gemensamt på två olika fastigheter får det egentliga hemvistet avgöras med ledning av övriga omständigheter. Omständigheter som då bör tillmätas betydelse är i första hand arbetsplatsens belägenhet och i andra hand bostädernas beskaffenhet (storlek, utrustning, upplåtelseform m.m.).

I det vanliga fallet då en familj gemensamt vistas både i en fritidsbostad under helger och annan ledighet och i en annan bostad i en tätort där man också har sin yrkesverksamhet kommer alltså familjens egentliga hemvist normalt anses vara i bostaden i tätorten på grund av arbetsförhållandena. En person eller familj med motsvarande bostadsförhållanden men där arbetsförhållandena utgör större anknytning till det som normalt skulle betraktas som en fritidsbostad kan däremot komma att anses ha sitt egentliga hemvist på den sistnämnda fastigheten. Om en fastighet skall klassificeras som fritidsfastighet eller inte bestäms av hur den för närvarande används.

Eftersom bostädernas beskaffenhet har betydelse för bestämmandet av det egentliga hemvistet vid dubbel bosättning bör skattekontoret kontrollera fastighetens standard, exempelvis om fastigheten är vinterbonad och om den är ansluten till kommunalt vatten och avloppssystem när den ena bostaden är klassificerad som en fritidsfastighet.

Det är dygnsvilan under de för personen normala förhållandena som skall ligga till grund för bedömningen. Till den normala livsföringen räknas då exempelvis inte semestervistelser, tjänsteresor eller vistelser som föranleds av tillfällig sjukdom eller konvalescens.

Folkbokföring av barn med dubbel bosättning innebär i vissa fall problem för SKR. Det kan uppstå situationer då SKR har att bedöma barnets egentliga hemvist utifrån nya förutsättningar. Om ett barn flyttar tillsammans med modern exempelvis från en ort till en annan där

barnet även går i skola eller på daghem kan det finnas anledning att anse att barnet har bytt sitt egentliga hemvist. SKR bör göra en helhetsbedömning av relevanta omständigheter. SKR bör försöka bedöma om tyngdpunkten för barnets vistelser övergått till den andre förälderns bostad.

2 Flyttningskontroll

Skattemyndigheten beslutar om folkbokföring efter anmälan eller ansökan eller annars när det finns skäl till det (34 § FOL).

Om ärendet gäller folkbokföring på fastighet eller i församling beslutar skattemyndigheten i det län där fastigheten eller församlingen är belägen.

Beslut om ändrad folkbokföring vid flyttning mellan olika SKR:s områden fattas av inflyttningsSKR. Beslut att inte ändra en persons folkbokföring enligt en anmälan (vägrad folkbokföring) fattas av det SKR inom vars område fastigheten ligger.

Beslut om ändrad folkbokföring kan fattas av ett SKR även utan att personen gjort anmälan (tredskoskrivning)

Folkbokföringen sker enligt den s.k. officialprincipen. Detta innebär att skattemyndigheten på eget initiativ skall se till att alla personer som skall vara folkbokförda inom skattemyndighetens verksamhetsområde också är det och på rätt fastighet. Huvudregel är även att den enskilde inte genom egna åtgärder skall kunna disponera över sin folkbokföring.

Den kontroll av folkbokföringens riktighet som skattemyndigheterna gör kan indelas i två olika verksamhetsdelar. Den ena delen är att kontrollera att de flyttningsanmälningar som kommer in är riktiga och att omständigheterna är sådana att den anmälandes folkbokföring skall ändras.

Den andra delen är att på eget initiativ eller till följd av inkommande uppgifter granska om personernas folkbokföring stämmer med de verkliga bosättningsförhållandena.

Kontroll vid anmäld flyttning

Utgångspunkten för skattemyndigheternas hantering av folkbokföringsärenden är att de anmälningar som allmänheten gör är korrekta och tillförlitliga.

I vissa situationer kan det emellertid finnas särskild anledning till kontroll.

Exempel på sådana situationer är enligt RSV:rekommendationer:

- då flyttningsanmälan avser fritidsfastighet om inte omständigheterna gör kontroll onödig, t.ex. då en hel familj flyttar till en fritidsfastighet i ett tätortsnära område.
- då flyttningsanmälan görs för ett barn som flyttar utan vårdnadshavare. Kontroll bör i detta fall ske av att inte flyttningen sker till följd av skolgång (grundskole- och gymnasiestudier enligt 11 § FOL).

- då anmälan görs om särskild postadress eller då den som har särskild postadress anmäler flyttning om inte omständigheterna gör det onödigt, t.ex. om anmälan avser en boxadress inom pendlingsområde från bostadsadressen.
- då flyttningsanmälan görs till en c/o-adress. Kontroll bör då ske med bostadsinnehavaren.

Det normala förfarandet i de fall utredning påbörjas i ett flyttningsärende är att först sända ut en av RSV fastställd blankett med förfrågan till den anmälände.

Den information som i normalfallet behövs för att bedöma flyttningsärendet hämtas via den s.k. familjebilden. I vissa fall kan det bli aktuellt med kompletterande utredning med hjälp av folkbokförings-systemet eller på annat sätt.

Den enskildes egna uppgifter om var han tillbringar sin dygnsvila får därvid normalt tas för goda om de inte är direkt orimliga eller om det har gått att få fram annan bevisning som motsäger hans uppgifter. Sådan bevisning förekommer sällan.

Utökad kontroll av folkbokföring

Utgångspunkt för en utredning som leder fram till ett tredskoskrivningsbeslut kan vara en uppgift som lämnats av en bostadsupplåtare, en kommun eller en myndighet.

Exempelvis kan beslutshandlingar från beskattningsområdet som inte omfattas av sekretess, såsom returnerade slutskattsedelsförsändelser (returkuvert), underrättelse om avvikelse vid taxeringen vad avser rätt bosättningsort eller andra försändelser, fritt överlämnas till folkbokföringsverksamheten som underlag för fortsatt utredning.

Totalförsvarets pliktverk, Vägverket, Centrala studiestödsnämnden, Statens person- och adressregisternämnd, Statens invandrarverk, Integrationsverket, kronofogdemyndighet, allmän försäkringskassa och kommun, med undantag för socialtjänsten, skall underrätta skattemyndigheten om den adress en person har så snart det finns anledning att anta att adressen inte är registrerad i folkbokföringen.

Underrättelse behöver inte lämnas om det är uppenbart att adressen är tillfällig eller av annat skäl inte skall registreras (2 § folkbokföringsförordningen, 1991:749)

En sådan uppgift innebär inte att den rapporterade adressuppgiften är styrkt utan skall endast uppfattas som en utgångspunkt för utredning. Uppgift kan lämnas även när en persons registrerade adress visat sig vara felaktig och lett till retur av en försändelse.

Förfrågningar som kan föranleda utredning kan också komma från t.ex. inkassobyråer eller andra som inte har kunnat nå en person under folkbokföringsadressen.

I de ovannämnda fallen skall personens folkbokföringsförhållanden utredas av SKR där personen, enligt inkommen uppgift, vistas. Utredningen skall normalt föranleda någon form av folkbokföringsåtgärd.

Personer som inte kunnat nås på sin dittillsvarande adresss folkbokförs under rubriken utan känt hemvist av det SKR där personen dittills varit folkbokförd om annan åtgärd inte är möjlig.

En effektiv flyttningskontroll förutsätter att SKR i dessa fall samarbetar med varandra.

I samband med handläggningen av annat ärende hos SKR kan det i vissa fall finnas anledning att närmare kontrollera förhållandena för att rätt bedöma en persons folkbokföring.

Omständigheter som kan föranleda en sådan utökad kontroll är exempelvis:

- faderskapsbekräftelse när det uppges att fadern sammanbor med modern och det framkommer att de inte är folkbokförda på samma fastighet.
- födelseanmälan från sjukhus om det framkommer av blanketten att adressuppgiften på patientbrickan inte överensstämmer med uppgifterna i folkbokföringsregistret.
- intyg om vigsel om det framkommer att parterna inte är folkbokförda på samma fastighet.

Systematisk fastighetsvis (personer som är folkbokförda på en viss fastighet) registerkontroll kan användas för att spåra upp misstänkta fall av felaktig folkbokföring på i första hand enfamiljsfastigheter som underlag för fortsatt kontroll. Sådan kontroll kan uppdaga fall där flera familjer är folkbokförda på en fastighet eller fastigheter där inte någon person är folkbokförd. I det sistnämnda fallet kan fortsatt utredning ske exempelvis genom att kontrollera uppgifter om ägare i fastighetsregistret.

En kommun är inte behörig att göra anmälan eller ansökan enligt FOL. En kommun kan däremot vara part i folkbokföringsmål genom att överklaga ett beslut om folkbokföring. Emellertid är det i praktiken mycket svårt för en kommun att hinna överklaga ett folkbokföringsbeslut inom överklagandetiden. Många kommuner försöker därför få till stånd en prövning av en persons folkbokföring sedan den vunnit laga kraft.

En framställning från en kommun, som avser att en person skall folkbokföras i kommunen, bör normalt alltid föranleda en utredning av SKR. Om SKR sedan finner att personen bör folkbokföras och perso-

nen inte själv under utredningens gång anmält flyttning meddelas ett tredskoskrivningsbeslut av SKR. Kommunen skall underrättas om beslutet.

Om SKR finner att framställningen från kommunen inte föranleder någon ändring av personens folkbokföring bör framställningen avvisas om den kan anses innehålla ett direkt yrkande om ändring av personens folkbokföring. Beslutet motiveras med att kommunen inte är behörig att anhängiggöra ett sådant ärende hos SKR.

SKR får normalt vetskap om att en person fått ändrad bosättning genom personens egen anmälan. SKR fattar beslut om en persons folkbokföring förutom efter den flyttandes egen anmälan även när man efter utredning kommit fram till att en persons bosättning ändrats eller att den gällande folkbokföringen är fel (tredskoskrivning).

Vid handläggning av tredskoskrivningsärenden och ärenden där folkbokföring vägras enligt anmälan är det särskilt viktigt att reglerna i förvaltningslagen (FL) följs.

I 17 § FL, regleras myndigheternas kommunikationsplikt. Tillsammans med bestämmelserna om partsinsyn i 16 § samma lag utgör stadgandena några av FL:s viktigaste garantier för den enskildes rättsskydd i förvaltningsärenden.

Huvudregeln är att ett ärende inte får avgöras utan att den person ärendet rör har underrättats om det utredningsmaterial som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över det. Kommunikationsplikten är inte ovillkorlig. Ett undantag är i de fall när åtgärden är uppenbart obehövlig, t.ex. då avgörandet inte "går parten emot" eller då uppgiften saknar betydelse.

Ett överklagat beslut som meddelats utan iakttagande av kommuniseringsreglerna kan återförvisas av domstolen till SKR för ny handläggning.

Enligt 15 § FL är en myndighet skyldig att anteckna alla uppgifter som den inte har erhållit skriftligt och som kan ha betydelse för utgången i ett ärende t.ex. uppgifter från arbetsgivare eller annan som personen refererar till och uppgifter som myndigheten självmant inhämtar från andra myndigheter t.ex. försäkringskassan vid telefonsamtal.

Som illustration kan nämnas ett JObeslut (1985-12-30 dnr 952-1984). I detta fall hade ett pastorsämbete skaffat sig information om en person och dennes förhållanden genom att vända sig till skattemyndigheterna, försäkringskassan och grannarna; kyrkoherden hade gjort "spontana" hembesök vid två tillfällen. Resultatet av utredningen blev att personen i fråga kyrkobokfördes i församlingen, ett beslut som för övrigt senare upphävdes av länsrätten. JO konstaterade att hembesök (överenskomna eller spontana) inte bör användas i utredningsverksam-

heten, medan förfrågningar hos andra myndigheter och, med viss tvekan, grannar kan godtas. Kritik framfördes också bl. a mot att inhämtad information inte dokumenterats.

3 Skenskrivning

Begreppet skenskrivning har ingen officiell definition. Allmänt kan man säga att uttrycket används för att avgränsa sådan felaktig folkbokföring, som åstadkoms av enskilda genom medvetet felaktiga anmälningar eller underlåtna anmälningar. Betydligt oftare förekommer felaktig folkbokföring som beror på slarv eller okunskap.

Kvaliteten i folkbokföringsregistrens adressuppgifter har traditionellt mätts bl.a. som antalet returer då skattsedlar som sänts ut till folkbokföringsadressen kommit åter som obeställbara. Andelen sådana returer har de senaste mätningarna varit ca 0.25 %.

Vid en kvalitetsuppföljning som gjordes 1995 i Västernorrland med ett utskick av enkäter till ett slumpvis urval av ca 10.000 personer var andelen returer 0.44 %.

Ingen av dessa siffror speglar emellertid förekomsten av medvetna skenskrivningar.

1983 års folkbokföringskommitté, som bl.a. hade i uppdrag lägga fram förslag till metoder för förbättrad flyttningskontroll konstaterade sammanfattningsvis att den inte kunnat finna någon möjlighet att bilda sig en underbyggd uppfattning om storleksordningen av felaktig folkbokföring (SOU 1988:10, s. 86).

Det är uppenbart att frekvensen av medvetet felaktig folkbokföring varierar mellan olika befolkningsgrupper och är beroende av vilka fördelar som kan uppnås inom andra regelsystem.

Antalet folkbokföringsmål i läns- och kammarrätter sjönk exempelvis påtagligt när bestämmelserna om beskattning av fastigheter ändrades så att taxeringen skall ske i ägarens hemkommun i stället för den kommun där fastigheten är belägen. De tidigare bestämmelserna föranledde ofta skenskrivningar och försök till skenskrivningar i syfte att få avdrag för underskott som avsåg fritidsfastigheter.

De flesta fall av skenskrivning inom landet som förekommer för närvarande torde avse barnfamiljer där föräldrarna i praktiken sammanbor men är folkbokförda på olika håll.

En annan anledning till skenskrivning är att man önskar behålla hyresrätten till en bostad i ett attraktivt område trots att man för längre eller kortare tid inte själv bor i lägenheten.

Det har i flera år förekommit spekulationer i pressen om att det förekommer att personer anmäler flyttning till utpräglade lågskattekommuner strax före den 1 november för att kort därefter anmäla återflyttning. RSV har hittills inte kunat belägga att någon påtaglig sådan skenflyttning förekommit.

En typ av felaktig folkbokföring som varit föremål för särskilda studier avser personer som i verkligheten lämnat landet men står kvar i

folkbokföringen under en längre eller kortare tid. Sådan felaktig folkbokföring har redovisats av SCB och särskilt bland personer med utomnordiskt ursprung. Uppskattningen av den felaktiga folkbokföringen grundades på en jämförelse mellan den registrerade dödsfallsfrekvensen för dessa personer och för den övriga befolkningen. Den registrerade dödligheten bland utomnordiska invandrare har visat sig vara lägre än för den övriga befolkningen. Detta anses kunna förklaras endast med att inte alla dödsfall inom den gruppen registrerats i folkbokföringen, vilket har ansetts tyda på att personerna inte vistats i Sverige. Jämförelsen pekade på att 10% av personerna med utomnordiskt ursprung var felaktigt folkbokförda i Sverige. Siffran är dock osäker. En undersökning av denna grupp som RSV initierade 1997 i en kommun ledde exempelvis inte till att fler personer ca 4 % av den undersökta populationen avregistrerades.

Det har ännu inte kommit fram några praktiskt användbara metoder för att systematiskt beräkna omfattningen av medvetet felaktig folkbokföring.

4 Särskilda aspekter – flyttningskontroll i glesbygd/skärgård

Omfattningen av den flyttnings- och bosättningskontroll som skattemyndigheterna utför bestäms av regeringens mål och respektive myndighets prioriteringar. Antalet SKR har fortlöpande minskats från 131 när skatteförvaltningen övertog ansvaret för folkbokföringen 1991 till nuvarande 116. Detta innebär att förutsättningarna för bedrivande av flyttningskontroll har blivit mera likartade över landet.

Man kan idag normalt inte förutsätta att folkbokföringspersonalen har någon särskild lokalkännedom om den glesbygd som ingår i kontoret's verksamhetsområde. Den flyttningskontroll som sker i glesbygd och skärgård torde därför grundas på samma förutsättningar som i övriga delar av landet.

Detta innebär att en anmälan som avser flyttning till en fritidsfastighet i ett tätortsnära område för en ensamstående person eller en hel familj normalt godtas. Endast om det är känt att bostaden som flyttning anmäls till är av sådan låg standard att det är osannolikt att den kan bebos permanent inleds normalt en utredning.

Allmänt torde dock gälla att arbetsläget normalt är mindre ansträngt hos de mindre skattekontoren. Vidare innebär det ett större behov av flyttnings- och bosättningskontrollåtgärder om en hög andel av befolkningen bor i flerbostadsfastigheter.

En rapport angående omvänd belåning av fastigheter och uppskjuten fastighetsskatt

LARS FÄLTING
UPPSALA

Presenterad för
Fastighetsbeskattningskommittén Fi 1998:06
Fredagen den 11 december 1998

Sammanfattning

För permanent boende i områden med kraftig stegring av fastighetspriserna har också fastighetsskatten ökat kraftigt. Den bofasta befolkningen i sådana områden (skärgården) har ofta låga inkomster, även om fastighetsförmögenheten är stor. Det innebär att betalningen av skatten är ett likviditetsproblem för dessa. Syftet med rapporten är att belysa hur ett svenskt system för uppskov med fastighetsskatten kan fungera.

Tanken på att belåna fast egendom för att betala konsumtion, skatter eller förbättringar för äldre har diskuterats i USA de senaste femton åren. Där konstaterades att en åldrande befolkning har ett allt större obelånat fastighetsinnehav. De äldre har ofta låga inkomster och därmed svårt att klara uppehållet (house rich and cash poor). Samtidigt har det offentliga stödet minskat och tilltron till den enskilda människans förmåga att lösa sin fördelning av livsinkomsten och livskonsumtionen ökat. I USA uppmuntrar staten bildandet av en *reverse mortgage* eller omvänd belåningsmarknad genom att upprätta vissa regler samt erbjuda en försäkring.

Omvänd belåning innebär att en fastighetsägare lånar pengar enbart på husets värde, inte på individens återbetalningsförmåga. Räntor och amorteringar betalas inte löpande utan ackumuleras och betalas när fastigheten säljs därav omvänd belåning. För dessa pengar kan denne bygga om bostaden för att passa äldreboende eller betala hemtjänst. För vissa fattiga grupper innebär en omvänd belåning att deras levnadsnivå kan höjas över fattigdomsgränsen.

Motsvarande omvänd belåning, i form av uppskovsinstitut, har existerat i Danmark sedan 1965/66. Vid en jämförelse mellan Danmark och Sverige visar det sig att skuldtutvecklingen i Danmark blir betydligt lägre än i Sverige, främst beroende på; lägre skatt och subventionerade räntor. För att begränsa skuldtutvecklingen i ett svenskt system behöver vissa restriktioner införas. Några exempel är ålders- eller tidsbegränsat uppskov eller endast en del av skatten kan beviljas uppskov.

Inledning

I vissa attraktiva områden har kapitalstarka köpare drivit upp prisnivån på småhusfastigheter. De därigenom ökade taxeringsvärdena, och därmed högre skatt på samtliga fastigheter i området, har lett till att vissa bofasta hushåll får svårigheter att betala fastighetsskatten. Dessa människor som är bofasta har som regel låga inkomster och saknar likvida medel för att betala fastighetsskatten. Fastigheten de äger är ofta

lågt, eller obefintligt belånad, och hushållen har därmed stora icke likvida kapitaltillgångar.

Av utredningen *Fastighetsbeskattningskommittén Fi 1998:06*, har undertecknad fått uppdrag att belysa hur det danska uppskovsinstitutet för fastighetsskatt fungerar samt ge en överblick av *reverse mortgage* marknaden i Storbritannien och USA. Särskild uppmärksamhet ägnas de risker och problem som diskuteras på dessa marknader. Dessutom presenteras och diskuteras en modell för uppskjutande av fastighetsskatt i Sverige där skuldutvecklingen analyseras. Rapporten är indelad i två delar, där den första delen behandlar *reverse mortgage* marknaden i USA och Storbritannien. I den andra delen behandlas både det danska uppskovs institutet och en modell för uppskov med fastighetsskatten i Sverige.

I USA används benämningen *reverse mortgage* som beteckning för ett inteckningslån med omvänd betalningsström. Någon riktigt accepterad term på svenska har jag inte funnit. Jag uppfattar termen rebelåning som något som skiljer sig från *reverse mortgage* därför har jag i detta papper använt mig av termen **omvänd belåning** eller det engelska uttrycket.

Omvänd belåning på finansiella marknader

I flera anglosaxiska länder (England, USA, Nya Zeeland, Australien) tog diskussion om omvänd belåning fart under mitten på 1980-talet. Att diskussionen uppstod i dessa länder kan förstås mot bakgrund att det enskilda husägandet är en dominerande boendeform i dessa länder.

Med omvänd belåning menas att belåning ges med enbart fastigheten som säkerhet, inte den boendes livsinkomst. Detta ger möjligheter för äldre egnahemsägare att låna pengar till ökad välfärd under livets sista år. Några faktorer som samverkade till att frågan om omvänd belåning fördes fram under 1980-talet var;

- Åldrande befolkning.
- Ökat egnahemsägande bland äldre människor.
- Låg inkomst hos äldre.
- Minskat offentligt stöd och ökad tilltro till människor egen förmåga.

Förutsättningen för att omvänd belåning ska komma till stånd är att fastigheten är i obelånad, eller näst intill. Lånets storlek bestäms av husets värde, räntans höjd samt låntagarens ålder. Låntagaren erhåller en kontantutbetalning idag eller en månadsutbetalning under resten av livet. Räntan betalas inte in av låntagaren, utan räntan ackumuleras till skulden. Skulden regleras när husägaren flyttar eller dör. Det innebär

att beloppen som kan lånas på detta sätt blir högre ju äldre låntagaren är. Som säkerhet för lånet tas en inteckning ut som täcker den förväntade skulden vid flyttningen eller dödsfallet.

Principen för dessa lån är att finansmarknaden ska organisera dessa lån, vilket också sker i både England och USA med lite olika regleringar för hur långivningen ska gå till. Det finns också olika produkter i England respektive USA. I båda länderna uppfattar man marknadspotentialen som stor men tillväxten av dessa finansiella instrument går långsamt. Främst beroende på att omvänd belåning ännu inte är riktigt accepterad av allmänheten och därför krävs stora informationsinsatser.

I den fortsatta beskrivningen av systemen för omvänd belåning kommer varje land, Storbritannien och USA att behandlas separat vad avser formella regler, aktörer, produkter samt användandet av dessa.

USA

I USA har omvänd belåning funnits på marknaden sedan början av 1980-talet. Den enklaste formen av *reverse mortgage* är när egnahemsägaren lånar på sitt obelånade hus och erhåller en månatlig utbetalning tills denne dör eller flyttar, först då regleras skulden. Den vanligaste formen har varit i form av uppskjuten fastighetsskatt. Denna långivning har varit organiserad av de lokala myndigheterna. Ett skäl till detta är att fastighetsskatten är en av de viktigaste skatterna för kommunerna. Skatten betalas med ackumulerad ränta när huset säljs. Det förekommer också att liknande typ av lån ges som stöd för äldre som behöver reparera huset. Dessa lån beviljas med en ränta understigande marknadsräntan.

Äldre i USA, över 62 år, äger till mer än 70 procent sina egna hem. Av dessa är över 80 procent obelånade. Det sammanlagda värdet av dessa tillgångar är betydande och man räknar med att medianen för fastighetsförmögenheten är \$64 000 för äldre husägare. För närvarande finns cirka 37 miljoner äldre i USA, demografiska prognoser visar att det år 2020 kommer det att finnas 66 miljoner äldre. Marknaden för *reverse mortgage* har en mycket stor potential. Det finns beräkningar som visar att nästan 600 000 hushåll skulle komma över gränsen för fattigdom om de kunde utnyttja sin husförmögenhet att leva på.

För att stimulera marknaden för *reverse mortgage* införde USA:s kongress ett provprogram till stöd för *Reverse Mortgage*. Programmet kallas "*Home Equity Conversion Mortgage Insurance Demonstration*" (HECM) vilket administreras av Department of Housing and Urban Development (HUD). Avsikten med programmet var;

- Att tillåta konvertering av fast egendom till likvida medel för att möta behovet av likvida medel för äldre husägare.
- Uppmuntra ökat deltagande från inteckningsmarknaden att delta i denna process.
- Undersöka efterfrågan av olika typer av omvänd belåning av fast egendom för att erhålla likvida medel.

Genom detta program kan långgivare erbjuda egnahemsägare, *reverse mortgage* på tre olika sätt: regelbundna månatliga betalningar (tenure) i form av checkkredit (line of credit) eller en tidsbegränsad månatlig betalning (term). Federal Housing Department (FHA) godkänner långgivare vilka därmed inkluderas i en försäkring som ersätter långgivaren om den samlade skulden skulle överstiga huset värde. Dessutom försäkrar programmet låntagaren om fortsatta utbetalningar, även om långgivaren hamnar på obestånd. För denna försäkring betalas en premie till FHA av låntagarna genom långgivaren. Oavsett vilken form låntagaren väljer har denne kvar äganderätten och kan inte tvingas att flytta, även om skulden blir större än fastighetsvärdet.

HECM reglerar inte bara vilka låneformer som är godkända, utan även lånebeloppen är centralt reglerade för olika geografiska områden. Lånebeloppen regleras både neråt och uppåt. Det innebär att husägaren med höga fastighetsvärden inte kan låna, genom detta program, till hela husets värde. För att accepteras som låntagare måste man också genomgå rådgivning för att innebörden av avtalet ska vara klart. Det är också ett krav på att låntagaren måste vara över 62 år.

Det finns också privata aktörer som ger ut *reverse mortgage* utan offentlig försäkring. Dessa arbetar regionalt och i områden där fastighetsvärden överstiger den maximala gränsen i HECM. Avsikten med HECM var att med ett offentligt initiativ normera marknaden för *reverse mortgage*. Detta sker också med hjälp av flera andra organisationer som till exempel pensionärsorganisationer, men av större betydelse är Federal National Mortgage Association (Fannie Mae). Fannie Mae är både aktör direkt ut mot kund med ett eget program och aktör mot andra långgivare genom att agera på sekundärmarknaden för *reverse mortgage*.

De som utnyttjar *reverse mortgage* är i till stor del kvinnor som är äldre än den genomsnittlige äldre husägaren. Ungefär en femtedel av alla som använder *reverse mortgage* har så låga inkomster att de räknas som fattiga, genom att utnyttja denna möjlighet reduceras dessa till fem procent. Låntagarna har också färre barn än den genomsnittlige äldre amerikanen.

HECM programmet introducerades 1989 och var till början begränsad till att ge ut 2 500 lån. Detta höjdes i början av 1990-talet till

25 000, under 1997 höjdes gränsen igen till 50 000 lån. För närvarande löper ungefär 20 000 lån under HECM programmet.

Storbritannien

Marknaden av omvänd belåning av fastigheter i Storbritannien kallas *Home Equity Conversion* (HEC). På denna finns det två huvudformer för kunderna att välja mellan, dels ett inteckningssäkrat lån med omvänd annuitet, dels en försäljning av hela eller delar av fastigheten till en fastighetsförvaltare. I det senare fallet har ägaren kvar besittningsrätten till fastigheten.

Den första varianten kallas oftast *Home Income Plans* (HIP) och utformas på olika sätt. Huvudformen är att en inteckning och lån tas ut för att köpa en livslång annuitet. Långgivaren tar ränta från annuitet och resterande del utbetalas till kunden månatligen resten av dennes liv. Vissa typer av dessa planer kan kombineras med en mindre klumpsumma som utbetalas i början och därefter en lägre månatlig utbetalning till kunden. Mer avancerade produkter kan infatta avtal om delning av värdestegring på huset. HIPs fick under slutet av 1980-talet något skamfilat rykte bland annat genom att dessa kombinerades med aktiemarknaden och fallande huspriser.

Vid *Home Reversions* säljer ägaren delar eller hela huset till ett pris under marknadsvärde. Dock behåller denne rätten att bo kvar samt skyldigheten att underhålla huset. Utbetalning kan ske både som klumpsumma eller livslång annuitet, eller en kombination.

I Storbritannien finns det ingen särskilt reglering för företag som säljer dessa produkter. De företag som erbjuder månatliga betalningar regleras genom *Personal Investment Authority* (PIA), vilket är huvudregleringen för försäkringsbolag. För närvarande sker en översyn av regleringen och en ny reglering kommer att tas i bruk inom några år. (*Financial Services Authority*).

För företag som investerar i hela eller delar av fastigheten finns det inget formellt krav från myndigheterna. Däremot finns det frivilliga överenskommelser och intresseorganisationer som ger regulativa effekter. För HIP finns det en organisation som heter *Safe Home Income Plans* (SHIP) vilken är en frivillig organisation för de som erbjuder HIPs med krav på hur information till kunderna ska fungera. Dessutom finns det en ideell organisation *Age Concern* som bland annat sammanställer information om marknaden för *Home Equity Conversion*.

Age Concern ger ut en lista på aktörerna inom omvänd belåningen i Storbritannien, som bland annat består av; fastighetsföretag,

försäkringsbolag, *building societies* och mäklare. Vanligen ställer dessa som villkor att minimi åldern är 70 år eller för par 150 år. Lånen ges till ungefär 70 procent av fastighetens värde. För dessa lån tar de ut avgifter som varierar från 1 till 2,5 procent av fastighetens värde.

Den vanligaste formen av hushåll som har utnyttjad möjligheten till HEC är ensamstående hushåll, främst änkor. Dessutom är barnlösa överrepresenterade bland kunderna. Det huvudsakliga skälet till att man bestämde sig för att göra en HEC var att inkomsterna inte räckte till de dagliga utgifterna.

Eftersom det saknas någon övergripande reglering av dessa finansieringsformer i England saknas också statistik på hur stor andel av befolkning som använder detta. Mitt intryck är att det fortfarande är en mycket liten del av antalet äldre egnahemsägare som har utnyttjad denna möjlighet.

Diskussion av risker och problem med reverse mortgage

Marknaden för *reverse mortgage* är i sin linda i USA. Det innebär att många av de problem som identifierats hänger samman med att marknaden är liten och att aktörerna, både långgivare och låntagare inte har hittat administrativa rutiner eller accepterat produkten. Det finns också legala hinder som påverkar utvecklingen, en sådan är bokföringsbestämmelserna som i ett inledningsskede innebär att långgivarna tvingades redovisa bokföringstekniska förluster, vilket naturligtvis inte är bra för en ny marknad.

Låntagarnas efterfrågan

Låntagarnas efterfrågan påverkas av fler faktorer. Några av dessa är brist på information, produkternas utformning, överföring av arv, samt huset som trygghetssparande.

Produkternas utformning och information är beroende av varandra. Att förklara och beskriva hur *reverse mortgage* fungerar är en pedagogisk utmaning. Det har försvårats genom att långgivarna i USA endast har erbjudit ett begränsat sortiment med tämligen stela regler. Här tror man att utvecklingen kommer att efterlikna marknaden för livförsäkringar som har en mycket stor valfrihet. Det finns också en ovilja att utnyttja husförmögenhet till konsumtion, även om konsumtionen är nyttig och nödvändig.

En av de viktigaste faktorerna till att folk inte vill utnyttja *reverse mortgage* är att de vill att barnen ärver överskottet i fastigheten. Detta leder till att äldre fortsätter spara istället för att konsumera upp kapitalet

enligt livscykelmodellen. Ett omvänt lån skulle kunna vara ett sätt att överföra förmögenhet från fastigheten till arvingarna genom månatliga betalningar vid en tidigare tidpunkt.

Övervärdet i fastigheten utgör också ett trygghetssparande som kan utnyttjas vid oförutsedda och plötsliga utgifter eller olycksfall. Detta incitament kan användas både till för och nackdel för *reverse mortgage*.

Under de senaste två åren har det uppdagats att företag har sålt *reverse mortgage* främst i form av annuiteter och tagit mycket höga avgifter. Ny lagstiftning har föreslagits för att stoppa dessa så kallade "*reverse mortgage rip-offs*"

I Storbritannien uppmanar Age Concern till försiktighet vid tecknande av HIPs främst för att låntagaren förbinder sig för lång tid, vilket kan försvåra flyttning eller påverka andra större livshändelser som skilsmässa. De rekommenderar att låntagarna rådgör med sin advokat innan tecknandet av några avtal.

Hur framgångsrikt systemet med *reverse mortgage* blir beror till stor del på värdeutvecklingen av fastigheter. Det förs en diskussion om hur priserna på fastigheter kommer att påverkas när den stora 1940-talist gruppen blir äldre och väljer annat boende. En hypotes är att priserna därmed skulle falla och marknaden för *reverse mortgage* minska. Men historiskt sett har varje generation fått det bättre och bött i bättre hus än tidigare generationer, vilket talar för att denna grupp inte skulle välja att flytta till annat boende och därigenom kommer efterfrågan inte att minska och priserna inte falla. Denna debatt pågår och är inte på något sätt avslutad.

Långgivarnas utbud

Redan i inledningen nämndes bokföringsbestämmelser som ett hinder för långgivare att inträda på *reverse mortgage* marknaden. Andra faktorer som ger ökad risk för långgivarna är att marknaden ännu är liten och det kan vara svårt att erhålla riskspridning både vad avser ålder och geografisk fördelning. Ytterligare en väsentlig begränsning av utbudet sker därför att försäljningskostnaderna är höga.

I USA redovisade långgivarna den upplupna räntan på *reverse mortgage* lånen som intäkt. Från och med 1992 bestämde *The Securities and Exchange Commission* (SEC) att ränta ska intäktföras när den mottages eller också får inte huspriserna räknas upp. Eftersom det endast sker nyutlåning av *reverse mortgage* och ingen av dessa har kommit till avtalsslut ledde de nya bestämmelserna till att långgivarna tvingades redovisa bokföringstekniska förluster tills *reverse mortgage* lånen börja återbetalas.

I inledningsskedet när portföljen av lån är liten utsätts långivaren för en högre risk. Vissa låntagare lever längre än förväntat. Ju större portfölj desto jämnare fördelning kommer långivaren att få. På samma sätt har långivaren svårt att i ett inledningsskede erhålla en rimlig spridning geografiskt för att inte ha för stora risker.

Försäljningen av *reverse mortgage* lån är tidskrävande och därmed dyrt. Det krävs en omfattande utbildning av kunderna innan lånet kan utbetalas. Dessutom leder rådgivningen till att ungefär hälften av kunderna väljer att inte ansöka om ett lån. Dessa kostnader kommer också att minska när volymen på kunderna ökar. Dels för att standardiseringen kan öka, dels att framtidens kunder kommer att ha ett mindre behov av rådgivning. Fannie Mae arbetar med att få fram en standardprodukt.

När en långgivare lånar ut pengar som ett *reverse mortgage* med månatliga betalningar utsätts denna för en kraftig ränterisk. Denna kan minskas genom att *reverse mortgage* är kopplad till en annuitet. Långivaren köper en annuitet för hela pengarna till låntagaren. Fordran kan säljas eller på en andrahands marknad och därigenom poolas mot andra risker.

Det finns även en risk att låntagaren eftersätter underhållet när denne uppfattar att den sammanlagda skulden uppgår till samma värde som huset. Det är empiriskt belagt att äldre fastighetsägare inte underhåller sina hus i erforderlig omfattning trots att de inte har några *reverse mortgage* lån. Risken för eftersatt underhåll kan minskas antingen genom att räntan sätts något högre eller att låntagaren garanteras ett visst restvärde på fastigheten som riskeras om underhållet är eftersatt genom att gränsen för belåning inte är för hög från början.

Slutligen kan en kraftig ökning av den förväntade livslängden tänkas innebära problem för *reverse mortgage* marknaden.

Uppskovsinstitut för fastighetsskatt

Det danska uppskovsinstitutet

Det danska beskattningssystemet för boende i egna hem består av två delar, fastighetsskatt och kapitalbeskattning. Fastighetsskatten är en kommunal skatt [grundskylden] som baseras på markvärdet [grundværdi] av fastigheten. Nyttan av att bo i eget hus, hyresvärdet beskattas inom kapitalbeskattningen och kallas [lejeværdi] som är en statlig skatt. Möjligheten att låna till fastighetsskatt gäller endast de kommunal skatterna.

I Danmark infördes från och med beskattningsåret 1965/1966 en möjlighet till att låna till egendomskatt för vissa grupper. [lån til betaling af ejendomsskatter]. Avsikten var att ekonomiskt svaga grupper, pensionärer i huvudsak skulle kunna belåna sina fastigheter för att betala egendomsskatter, det finns också möjlighet att betala kommunala avgifter på samma sätt. Det finns ingen utvärdering eller sammanfattande analys över hur dessa lån har fungerat.

Några utredningar eller diskussioner angående det danska systemet har jag inte funnit. Några skäl till att det inte finns någon genomlysning av detta uppskovsinstitut kan var att omfattningen är låg och att de lån som faktiskt har lånats ut har fungerat utan problem. År 1984 var knappt 20 000 fastigheter belånade till knappt 500 miljoner (ca 25 000 per fastighet) danska kronor enligt detta regelverk. Någon senare statistik finns inte.

Fastighets- och hyresvärdesskatt i Danmark

Fastighetsskatten i Danmark debiteras av kommunerna och amtskommunerna (länerna). Fastighetskattens storlek är reglerad genom lag och får tas ut inom intervallen 6 - 24 promille av det taxerad markvärdet. Skattesatsen ska var densamma inom hela kommunen. Till amtskommunen går maximalt 10 promille, det vill säga att skattens höjd är mellan 16 - 34 promille av markvärdet. Av Danmarks 275 kommuner har ungefär hälften av dessa en fastighetsskatt som understiger 10 promille. Endast åtta procent av kommunerna ligger över 21 promille i uttag under 1997. Den genomsnittliga sammanlagda skatten är 22,12 promille.

Hyresvärdet av egen bostad ska deklarerars i självdeklaration Skatten baseras på det taxerade fastighetsvärdet [ejendomsværdi]. Skatten är 2 procent av fastighetsvärdet. För en- och två familjshus finns ett standardavdrag på 1 procent dock minst 400 DKR och högst 3 000 DKR. För dem som fyllt 67 år är skattesatsen 1 procent. Dessutom är ökningstakten av denna skatt begränsad i lagstiftningen. Ökningstakten är lägre för pensionärer. Denna skatt ingår inte i de lån som kommunerna kan bevilja till betalning av fastighetsskatt.

Båda dessa skatter, fastighetsskatten och hyresvärdesskatten baseras på taxerade värden. Den allmänna fastighetstaxeringen [ejendomsvurdering] görs varje år baserat på faktiska marknadspriser.

Lån till fastighetsskatt

Från början var det upp till den enskilde kommunen att bestämma om den ville ordna lån till betalning av egendomsskatt. Men över tid har

omfattningen ökat och blivit en skyldighet för kommunen att ordna dessa krediter. Typen av bostäder har också utökats från villor och kedjehus till ägarlägenheter och sommarhus. Det tvingande rekvisitet är att bostaden används som permanent bostad. Däremot är det fortfarande den enskilda kommunen som bestämmer om lån även ska ges till betalning av väg och avloppsavgifter.

Krav på den som ska erhålla lån

- Permanent bosatt.
- Skatterna ska vara förfallna till betalning.
- Fyllt 65 år eller får utbetalt pension, delpension eller efterlön.
- Egendomen innehåller en bostadslägenhet som används av ägaren eller dennes hushåll.
- Lånet intecknas i tingsrätten med ägarpantbrev.

Ovanstående gäller när det är en ägare. Tilläggsbestämmelser finns för flera ägare och samägande. Det finns även möjlighet för kommunen att bevilja lån under andra förutsättningar, till exempel långvarig sjukdom.

Lånet ska användas till att betala kommunens skatter omedelbart. Dock får den del av skatten som tillhör amtskommunen (lånet) betalas först vid lånet slutbetalning. Räntan på lånet är halva diskontot den 1 oktober året före. Räntan läggs till lånebeloppet vid årets slut. Före 1991 var räntan 8 procent på dessa lån. Lånet förfaller till betalning när fastigheten säljs eller skiftar ägare. Dock kan lånet fortsätta löpa om ägaren flyttar till ett ålderdomshem. Samma sak gäller också för äkta make som sitter kvar i oskiftat bo.

Till säkerhet för lånet ska ägaren ställa ett ägarpantbrev i egendomen. Dessa ska var inom det taxerade fastighetsvärdet. [ejendomsvärði]. Kostnaden för att ta ut pantbrev för dessa lån är avgiftsfri. Pantbrevet ska ha första prioritet, men kommunen kan bevilja att något annat lån har högre prioritet.

En modell för uppskov med fastighetsskatt i Sverige

Ett sätt att försöka illustrera vad ett uppskovsinstitut skulle innebära för svensk del är att genom en enkel modell med svenska förhållande visa hur skuldutvecklingen kommer att se ut framåt i tiden. Svårigheten med en sådan modell är att den måste ta hänsyn till förhållande lång fram i tiden. Därigenom blir den med nödvändighet osäker, men det är ändå en metod som kan användas. Först kommer jag att motivera mitt val av de ingående variablerna och därefter presentera en skuldutvecklingsmodell. Därefter testas hur modellen fungerar med andra förutsättning-

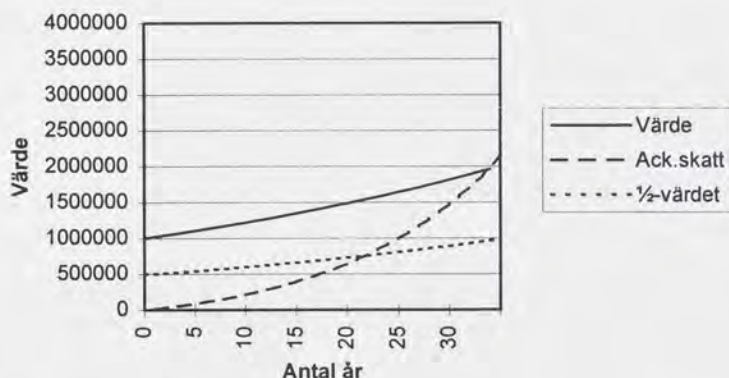
är vilket allvarligt förändrar utfallet, i samband med det diskuteras också vissa risker som är förknippade med den här typen av uppskov.

I modellen har utgångsvärdet för en fastighet bestämts till en miljon kronor. Detta värde har valts av flera skäl. En miljon uppfattas som ett pris som skulle kunna förekomma i de fall som avses. Genom att utgå från en miljon blir modellen generell och kan därför lösas som relationstal också. Det vill säga en miljon kan ses som 1.0. Att välja ett siffervärde som är rimligt ger en viss pedagogisk vinst. För att underlätta tolkningen har dessutom en linje lagts in som visar halva värdet vid varje tidpunkt. I modellen har jag utgått från att en framskrivning av skuldutvecklingen med trettiofem år är tillräckligt. Främst därför att diskussionen i huvudsak har gällt äldre människor, dessutom vilket visas nedan, har modellen avslutat sig själv genom att skulden är lika stor som värdet innan trettiofem år. Ytterligare en förutsättning är att fastigheten är obelånad.

Av störst betydelse för modellen är skillnaden mellan värdeökningen och den nominella räntan. Värdeökningen på fastigheter har antagits att stiga i samma takt som övriga priser. Visserligen skulle det tänkas att värdet på fastigheterna stiger snabbare än den allmänna prisökningen. Det innebär dock inga större problem för långivaren eftersom värdet i ett sådant fall ökar betydligt snabbare än skulduppräckningen. I både modellen nedan och i bilagorna har jag angivit både inflation och nominell ränta. Inflationsantagandet bygger på riksbanken inflationsmål som är 2 procent. I grundmodellen har jag utgått från en nominell ränta om 6 procent, det vill säga en realränta på 4 procent. Det vill säga det är realräntans höjd som bestämmer hur snabbt det ackumulerade fastighetsskatten närmar sig värdet av fastigheten. Frågan är naturligtvis vilken realränta som kan anses som trolig de kommande 35 åren. I en rapport av professor Rune Wigren redogör han för den troliga utvecklingen av realräntan i Sverige. I denna rapport hävdas att 4 procents alternativet är det mest troliga. Därför är detta också utgångspunkten i nedanstående modell. Senare kommer detta att prövas med olika utfall.

Modellen förutsätter ett konstant förhållande mellan taxeringsvärde och marknadsvärde. Fastighetsskatten har antagits vara konstant på nuvarande nivå. I nedanstående figur visas att den sammanlagda skatteskulden, i en fastighet som har valt att utnyttja uppskovsinstitut, efter drygt 33 år överskrider värdet på fastigheten. Med andra ord betalas huset en gång till på drygt 33 år. Halva värdet överskrids efter ungefär 21 år.

Figur 1. Värdeutvecklingen av en fastighet under 35 år samt den ackumulerade fastighetsskatten.



Anm: Inflation 2 %, nominell ränta 6 %, skatt 1,5 %.

Känslighet i modellen

Framskrivning av en skuld som gjorts i den ovanstående modellen är naturligtvis svårt att hävda att den är rätt, snarare tvärtom, det enda vi vet är att den inte kommer att stämma. Det finns ändå en vits med att diskutera utifrån en sådan statisk modell. Vad som främst behöver lyftas fram är riskerna med lån som bygger på skulduppräknings och ränta på ränta.

I bilagan är flera olika fall av ovanstående modell presenterade för att åskådliggöra de utfall som kan bli vid mindre gynnsamma utfall än vad som var tänkt. Om priserna stiger fortare än den allmänna inflationen innebär det att värdet stiger snabbare än skulduppräknings. Prisstegringar på fastigheter leder inte till att riskerna med utlåningen ökar utan i praktiken medför att skillnaden mellan den nominella räntan och värdestegringen blir mindre. Samma sak sker om realräntan blir lägre än den antagna om fyra procent.

Vad som däremot kan ställa till problem för långivaren är; prisfall, hög realränta och ökad skatt. Nedanstående tabell visar hur många år det tar innan skulduppräknings har nått till halva respektive hela värdet av fastigheten vid tre olika utfall. Det första är den grundläggande modellen som bedöms vara en möjlig utveckling. Därefter testas modellen för en realränta om sju procent som bör bedömas som ett osannolikt utfall. Slutligen kombineras hög realränta, prisfall om 25 procent efter 10 samt hög skatt. Det sista alternativet kan utgöra ett katastrofutfall.

Figur 2. Tid till uppräknings av skulden uppnår samma värde som fastigheten

Förutsättningar	Tid till ½-värdet	Tid till hela värdet
Grundmodell	22 år	34 år
4 %, realränta, 1,5 % skatt		
Halva skatten ackumuleras	34 år	>>35
4%realränta, 0,75 % skatt		
Hög realränta	18 år	26 år
7 % realränta, 1,5 % skatt		
Kombination av hög realränta, värdeminskning 25 % samt hög skatt	13 år	20 år
7% realränta, 2 % skatt, 25 % värdeminskning år 10		

Som framgår ökar skulden betydligt snabbare vid kombinationen av fler samverkande faktorer. Ett sätt att begränsa risken skulle vara att dimensionera systemet för att inte skulden ska nå högre än en viss nivå av värdet på fastigheten till exempel 50 procent. Det kan göras genom att antingen begränsa tiden för uppskovet med skatten eller kräva att de som erhåller denna typ av kredit måste ha en viss ålder. Alternativt endast acceptera att endast en del av skatten går att skjuta upp. För att detta skall var möjligt behöver modellen förändras, antingen genom att endast en del av skatten får ackumuleras, eller att räntan på den ackumulerade skatten subventioneras eller lägre skatt.

Vad är en rimlig löptid för dessa lån? Vid 65 års ålder har en man 16 och en kvinna 20 år kvar att leva i genomsnitt. Ett argument skulle vara att de första åren efter pension oftast finns tilläggs pensioner av olika slag. Om denna möjlighet till skulduppställning blir tillgänglig från och med 70 år är sannolikheten låg för att skulduppställningen ska uppgå till mer än 50 procent av värdet på fastigheten. Här kan man tänka sig en kombination av försäkring och garanti, att garantin begränsar skulduppställningen till 50 procent av värdet. Exakt utformning av dessa regler behöver både beräknas och utredas mer.

Risker och problem

Ett system med uppskov med fastighetsskatten torde i huvudsak få samma problem som de som finns med omvänd belåning.

- Pedagogiskt svårt att förklara.
- Ovilja att sätta sig i skuld.
- Risk vid prisfall.
- Risk vid hög realränta.
- Reavinst beskattningen, ytterligare del av fastigheten går till skatt.
- Risk för eftersatt underhåll.
- Inteckningarnas läge.
- Geografisk risk.

Ett särskilt fall utgör de fastigheter som finns i attraktiva kustområden där en oljekatastrof eller liknande skulle kunna göra samtliga fastigheter värdelösa. Denna risk måste naturligtvis vägas ihop med det totala utestående beloppet för fastigheter i samma område.

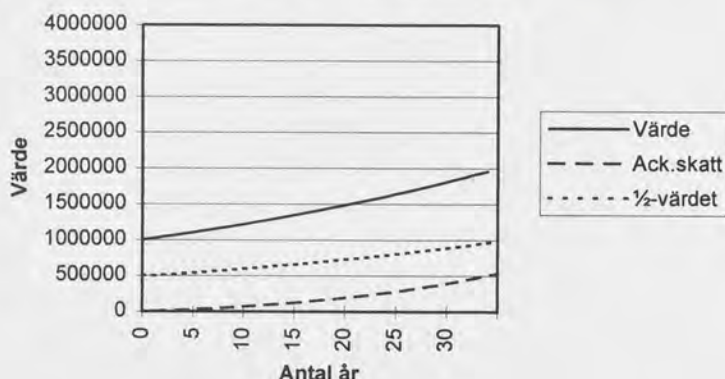
För att kunna använda ett system med skulduppräckning krävs också att inteckningar tas ut varje år för den upplupna ränta samt skulden. Det innebär också att det måste finnas någon begränsning i vilka övriga lån som kan tas i fastigheten för att inte säkerhetsläget ska bli sämre för skatteskulden. Det får inte vara möjligt att öka belåning med banklån för att trycka upp skatteskulden till sämre prioritet. I SOU 1989:71 angående räntelån ges ett förslag till hur inteckningsförfarandet skulle skötas om räntelån infördes. Inteckningarna skulle tas ut fem år i taget. Villkoret för att erhålla ytterligare uppskov med fastighetsskatten skulle också kopplas till att nästkommande femårs periods inteckningar ligger i direkt anslutning till föregående femårspantbrev. I annat fall kan inte ytterligare uppskov beviljas.

En jämförelse mellan det danska uppskovsinstitutet och ett tänkt svenskt system

I Danmark har ett uppskovsinstitut för fastighetsskatt existerat sedan 1965/66. Utnyttjandet av system har varit lågt och det verkar som att tillkomsten skedde i ett annat skatteläge än det befintliga. Räntan på skulden sänktes 1991 från 8 procent till halva diskontot. Det innebär att räntan är en subvention till dessa egnahemsägare.

Fastighetsskatten i Danmark är kommunal och regional. Den utgår med 1,6 - 3,4 procent av markvärdet. Till skillnad från i Sverige där skatten är 1,5 procent av taxeringsvärdet, som utgör 75 procent av marknadsvärdet. Den skatt som ackumuleras är mycket låg, dessutom är räntan subventionerad. Sammantaget innebär det att riskerna för att skulden i Danmark ska kunna bli större än fastighetens värde är mycket liten.

I följande jämförelse mellan det danska systemet och modellen har samma ingångsvärden för inflationen använts. Den reala räntan har antagits vara hälften av den svenska i Danmark. För beräkning av den Danska skatten har det genomsnittliga markvärdet i en medelstor dansk stad använts, vilket är 240.000 DKR. Den genomsnittliga skattesatsen har använts som är 2,21 procent. Hela värdet på fastighets har antagits att vara detsamma som i Sverige Ä en miljon.

Figur 3. Danmark, skulduppräkning av uppskjuten fastighetsskatt

Anm: Inflation 2 %, Nominell ränta 4 %, skatt 2,21%

Som framgår av figuren är det danska systemet robust och tål stora förändringar i realränta, prisfall eller höjning av skatter. Anledningen är både lägre skatter samt lägre ränta.

Begränsningar i ett svenskt uppskovsinstitut

För att ett uppskovsinstitut ska fungera i Sverige behövs begränsningar för att inte det ska finnas en risk att skulduppräknningen blir större än försäljningsvärdet. Dock kvarstår de pedagogiska problemen.

Några faktorer som bör diskuteras som innebär begränsningar för att undvika risken för alltför stor skulduppräkning vid införande av ett uppskovsinstitut är:

- Begränsning av hur stor del av skatten som får ackumuleras, alternativt lägre skatt.
 - Tidsbegränsat uppskov.
 - Åldersbegränsning till rättigheten att erhålla uppskov.
 - Statlig skuldutvecklingsgaranti med lämplig maximal belåningsgrad.
- En sådan åtgärd bör kombineras med andra åtgärder.

Acceptansen för omvänd belåning i USA är fortfarande mycket låg. Även om de flesta analytiker anser att det kommer att förändras. Marknaden har dock växt kraftigt under 1990-talet. Det betyder att finns stora pedagogiska problem med att genomföra omvänd belåning, inte minst om det gäller skatter. Om ett uppskovsinstitut införs kan det antas få normerande betydelse för en kommande marknad för omvänd belåning i Sverige, vilket bör påverka utformningen av regelsystemet.

Referenser

Age Concern, <http://www.ace.org.uk>

Berger Tommy (1997) *Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde*. Institutet för bostadsforskning.

Boehm Thomas P, Erhardt Michael C. (1994), "Reverse Mortgage and Interest Rate Risk". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Bradford Case, Schnare Ann B (1994), "Preliminary Evaluation of the HECM Reverse Mortgage Program". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Chinloy Peter, Megbolugbe F, (1994) "Reverse Mortgage: Contracting and crossover Risk". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Cirkulære 1983-02-07 nr 16 "om lån til betaling af ejendomsskatter"

Davey Judith A, (1997). *Equity Release: An option for older homeowners*. Research report from Centre for Housing Policy, University of York.

Ds 1998:3 Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m. Regeringskansliet, Finansdepartementet.

Edward J., Syzmanoski, Jr(1994), "Risk and Home Equity Conversion Mortgage". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Ejendomsvurdering 1998. <http://www.person.toldskat.-dk/alment/ev98/side2.htm>. Utgiven av Skatteministeriet, Told- og Skattestyrelsen. Danmark.

Home Equity Conversion Mortgage Insurance Program. <http://thomas.loc.gov>.

Klein Linda, Sirmans C.F. (1994), "Reverse mortgage and Prepayment Risk". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Lovbekendtgörelse 1994-06-24 nr:575 "om lån til betaling af ejendomsskatter"

Mayer, Christopher J.; Simons Katerina V. "A new look at Reverse Mortgage: Potential Market and Institutional Constraints." In *New England Economic Review*. Mar/april-94.

Mayer, Christopher J.; Simons Katerina V. "Reverse Mortgage and Liquidity of Housing Wealth" *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

Merrill Sally R, Finkel Meryl, Kutty Nandine K. Potential Beneficiaries from Reverse Mortgage Products for Elderly Homeowners: An analysis of AHS Data". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2

Miceli Thomas J., Sirmans C F (1994), "Reverse Mortgage and Borrowers Maintenance Risk". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

SOU 1989:71 Ny bostadfinansiering.

SOU 1991:81 Fastighetsleasing - sales and lease back.

SOU 1992:11 Fastighetsskatt - betänkande av fastighetsskattutredningen.

VanderHart Peter. "An Empirical Analysis of the Housing Decisions of Older Homeowners". *Journal of the American Real Estate and Urban Economics Association* Volume 22. No 2.

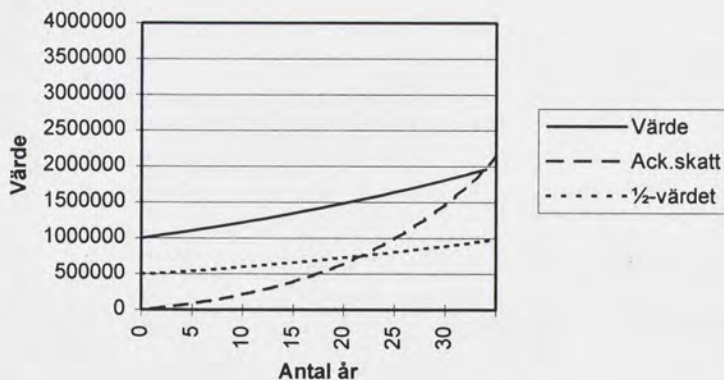
Wheeler Rose (1986), Home equity Conversion: development, policy and issues. *Housing Review* Volume 35 nr: 1.

Wigren Rune (1998), *Realränta på lång sikt*. Gävle, opublicerat papper.

Bilaga 1

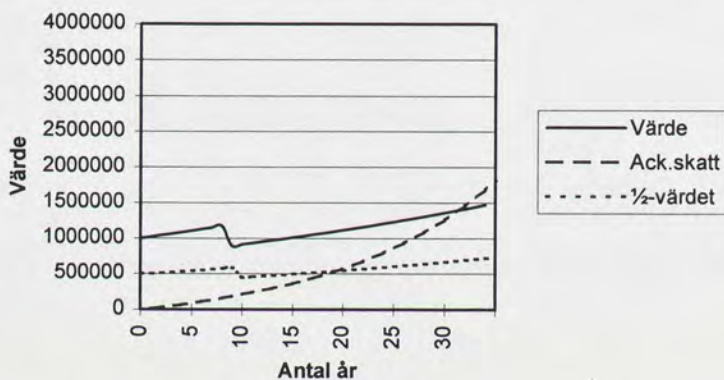
Förutsättningar	Figur	Tid till ½ värdet	Tid till hela värdet
Grundmodell realränta 4% skatt 1,5 %.	Figur 4	22 år	34 år
Värdeminskning 25 % efter 10 år Realränta 4 % Skatt 1,5%	Figur 5	20 år	31 år
Värdeminskning 50% efter 10 år. Realränta 4%, Skatt 1,5 %	Figur 6	16 år	27 år
Låg realränta realränta 1 %, Skatt 1,5 %	Figur 7	29 år	>35 år
Hög realränta Realränta 7%, Skatt 1,5%	Figur 8	18 år	26 år
Mycket hög realränta Realränta 13%, Skatt 1,5%	Figur 9	14 år	19 år
Höjd skatt Realränta 4 %, skatt 2 %	Figur 10	18 år	29 år
Kombination av värsta utfall Realränta 7 %, värdeminskning 25 % efter 10 år samt skatt 2%	Figur 11	14 år	22 år
Halv skatt Realränta 4 %, skatt 0,75%	Figur 12	34 år	>>35 år

Figur 4. Prisutveckling på fastigheter under 35 år samt den ackumulerade fastighets-skatten.



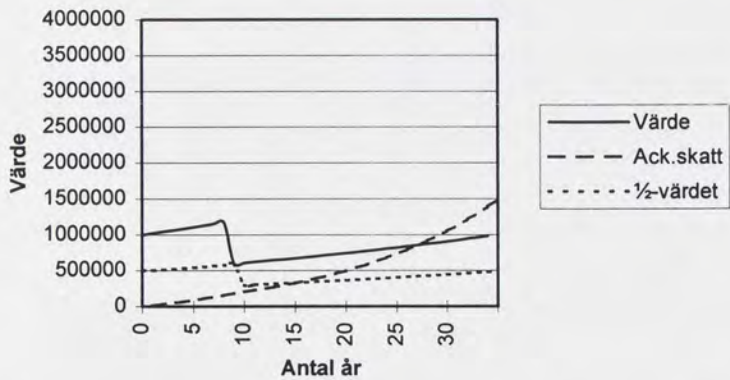
Anm: Inflation 2 %, nominell ränta 6 %, skatt 1,5 procent.

Figur 5. Prisutveckling på fastigheter vid 25 procent minskning av värdet efter 10 år samt ackumulerad skatt



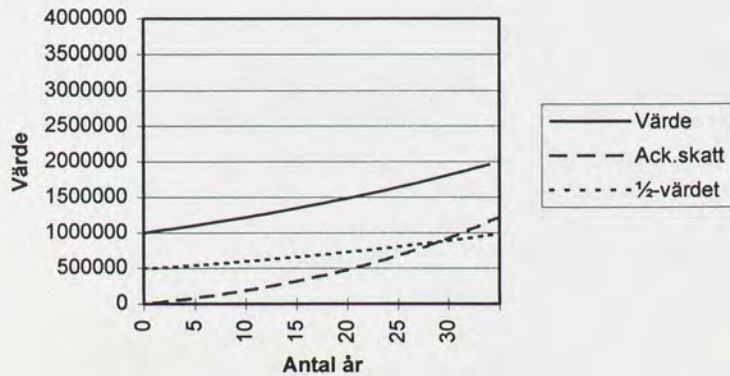
Anm: Störning 10:e året 25 procent värdesänkning, inflation 2 %, nominell ränta 6 %, skatt 1,5 procent.

Figur 6. Prisutveckling på fastigheter vid 50 procent minskning av värdet efter 10 år samt ackumulerad skatt.

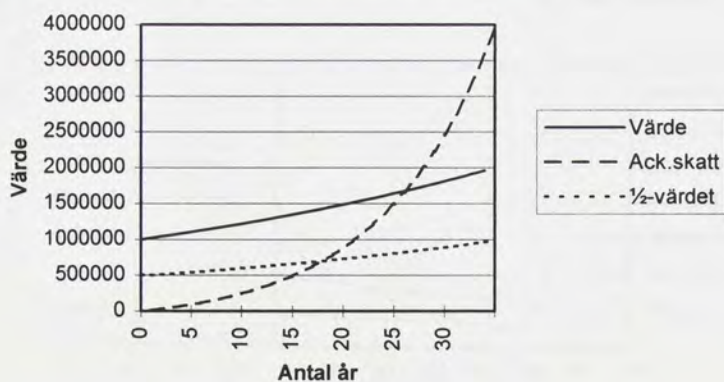


Anm: Störning 10:e året 50 procent värdesänkning, inflation 2 %, nominell ränta 6 %, skatt 1,5 procent.

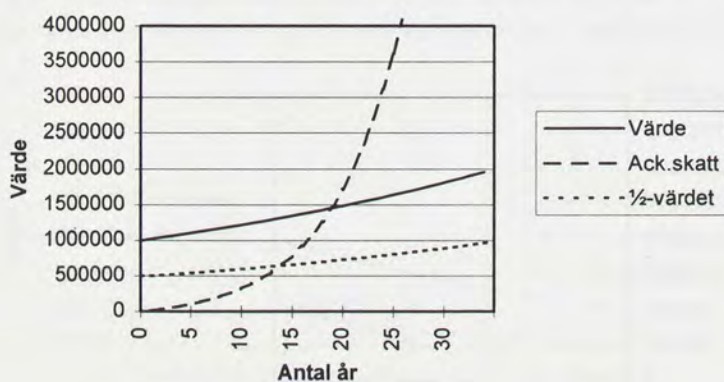
Figur 7. Prisutveckling och ackumulerad skatt vid låg realränta



Anm: Inflation 2 %, Nominell ränta 3%, Skatt 1,5 %.

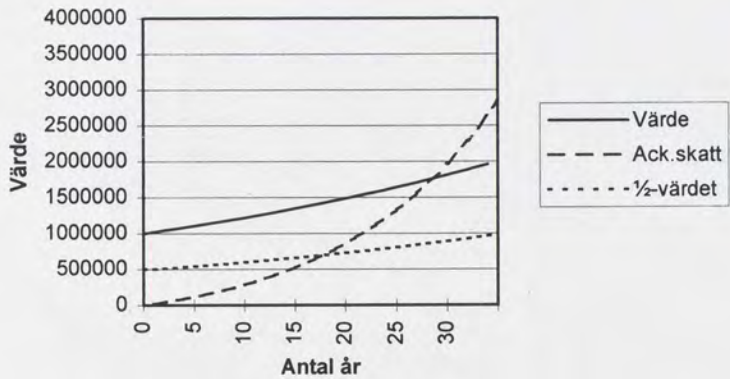
Figur 8. Prisutveckling och ackumulerad skatt vid hög realränta.

Anm: Inflation 2%, Nominell ränta 9 %, Skatt 1,5 %.

Figur 9. Prisutveckling samt ackumulerad skatt vid mycket hög realränta.

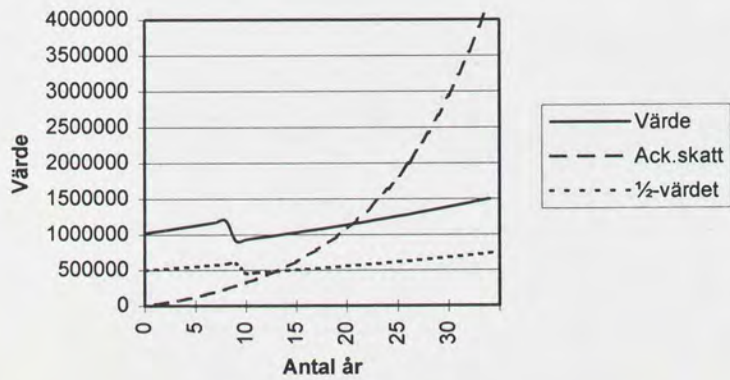
Anm: Inflation 2%, Nominell ränta 15 %, Skatt 1,5 %.

Figur 10. Prisutveckling och ackumulerad skatt, vid höjd skatt

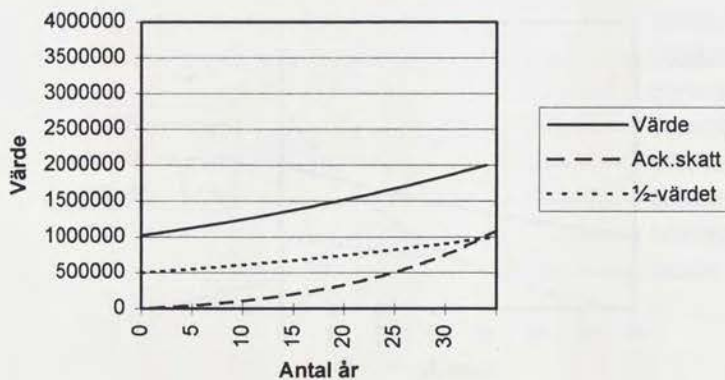


Anm: Inflation 2 procent, nominell ränta 6 procent samt skatt 2 %.

Figur 11. Prisutveckling och ackumulerad skatt, hög realränta, prisfall samt höjd skatt



Anm: Störning 10:e året 25 procent värdesänkning, inflation 2 procent, nominell ränta 9 procent samt skatt 2 %.

Figur 12. Prisutveckling och ackumulerad skatt vid halv skatt

Anm: Inflation 2%, Nominell ränta 6 %, Skatt 0,75 %.

KAPITALISERINGSEFFEKTER AV FÖRÄNDRADE SKATTE- OCH BIDRAGSREGLER

– några illustrationer från fastighetsskatteområdet

av Fil. Dr. Robert Boije

1 Inledning

Syftet med denna promemoria är att ge en översiktlig beskrivning av vad som menas med kapitaliseringseffekter. Begreppet kapitaliserings-effekt används i flera olika sammanhang. Här beskrivs i första hand de kapitaliseringseffekter på småhuspriser som kan uppstå vid en fastighetsskatteförändring. Några andra exempel på kapitaliseringseffekter ges också.

Kunskap om kapitaliseringseffekternas storlek är viktig av flera skäl. Kapitaliseringseffekter ger upphov till förmögenhetseffekter och är därför av intresse vid fördelningspolitiska studier. De påverkar också skattebasens storlek. Detta måste beaktas vid beräkning av de statsfinansiella konsekvenserna av en viss politisk åtgärd. Förekomst av stora kapitaliseringseffekter kan också innebära att det kan vara mer effektivt att använda ett instrument som inte ger upphov till så stora kapitaliseringseffekter.

I promemorian beskrivs hur kapitaliseringseffekter teoretiskt kan beräknas under olika omständigheter. Dessutom presenteras resultaten av några empiriska studier där man försökt mäta kapitaliserings-effekternas storlek.

Promemorian är organiserad på följande vis: I avsnitt 2 och 3 formuleras en teoretisk modell som kan användas för att beräkna kapitaliseringseffekternas storlek. I avsnitt 4 diskuteras varför kunskap om kapitaliseringseffekter bör vara av intresse vid beredning av olika politiska förslag. Några exempel visar hur stora kapitaliserings-effekterna potentiellt kan vara. Avsnitt 5 redovisar resultaten av några empiriska studier där man försökt mäta kapitaliseringseffekternas storlek. I avsnitt 6 ges en sammanfattning.

2 Modell med konstant utbud

En analys av hur olika förändringar i skatter och subventioner påverkar småhuspriserna kräver några förenklande antaganden om husmarknadens funktionssätt och hushållens preferenser. Låt oss anta följande:

(i) Hushållen är indifferent mellan att äga och hyra ett hus, dvs. själva ägandet av bostaden antas sakna värde i sig. Ett mindre strängt antagande är att anta att själva ägandet faktiskt har betydelse och att värdet av ägandet kan kvantifieras. För de huvudsakliga slutsatserna spelar det dock ingen roll vilken av dessa två ansatser som väljs varför den första ansatsen väljs av förenklingsskäl.

(ii) Den reala hyran R är definierad som det reala belopp ett hushåll maximalt är villigt att betala per år för att bo i ett hus. R antas vara konstant över tiden. Storleken på R bestäms dels av hushållets budgetrestriktion, dels av vilka alternativ som står till förfogande; till exempel vilken alternativavkastning som kan erhållas om pengarna istället skulle investeras i en obligation eller vad kostnaden är för alternativa boendeformer.¹

(iii) Det finns ingen osäkerhet i ekonomin vilket innebär att den framtida prisutvecklingen antas vara känd och att en fastighets köpeskilling sammanfaller med dess marknadsvärde.

(iv) Hushållets reala diskonteringsränta sammanfaller med realräntan efter skatt. Diskonteringsräntan är den ränta med vilken hushållen diskonterar ner värdet av framtida konsumtion. Realräntan efter skatt betecknas i det följande med r och kan approximativt uttryckas som $r = i(1 - \gamma) - \pi$ där i är den nominella räntan, $(1 - \gamma)$ fångar upp skatteeffekten och π är inflationstakten. γ är den skatt som tas ut på ränteinkomster alternativt den skattereduktion som medges för ränteutgifter.

(v) Småhusens värdestegring följer inflationen.

¹ En utförligare beskrivning av denna ansats ges av Englund (1994) eller i Ds 1998:3 "Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m."

(vi) Hushållen lever i sitt hus i all oändlighet, eller alternativt; den återstående livslängden på huset är stor. Detta antagande är inte så restriktivt som det ser ut vid första anblicken. Att låta tiden gå mot oändligheten ger matematiskt goda approximationer då den faktiska tidshorisonten är ändlig men lång. Tiden betecknas i det följande med t .

(vii) In- och utlåningsräntor är lika stora. Därmed görs analysen oberoende av i vilken utsträckning husköpen finansieras med eget kapital. I princip kan man i modellen beakta att in- och utlåningsräntor i praktiken skiljer sig åt. Modellen skulle med en sådan ansats bli väsentligt mycket mer tillkrånglad och de huvudsakliga slutsatserna skulle inte ändras markant.

(viii) Även om det inom ramen för modellen är möjligt att beakta moms, stämpelskatt och reavinstkatt görs inte detta av förenklingsskäl. Det huvudsakliga budskapet påverkas inte av denna förenkling.

(ix) Storleken på småhusbeståndet är konstant.

Låt oss även sätta upp följande definitioner:

(i) Priset eller marknadsvärdet på ett hus betecknas med P .

(ii) Drift-, underhålls- och förslitningskostnader för det egna hemmet betecknas med D . Dessa kostnader antas i reala termer vara konstanta över tiden.

2.1 Modell utan fastighetsskatt och subventioner

Låt oss betrakta ett hushåll som överväger att köpa ett småhus. Antag, till att börja med, att det inte utgår några skatter och subventioner. Under ovan givna förutsättningar kommer det maximala pris ett hushåll är villigt att betala för ett hus att bestämmas av

$$(1) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{rP}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{D}{(1+r)^t}$$

Uttrycket i vänsterledet är nuvärdet av de årliga belopp hushållet är villigt att betala för att bo i huset. Uttrycket i högerledet är nuvärdet av

de årliga kostnaderna att äga huset. Det första uttrycket i högerledet är nuvärdet av räntekostnaderna och det andra uttrycket är nuvärdet av drift-, förslitnings- och underhållskostnader.

Ekvation (1) kan förenklat skrivas som

$$(2) \quad R = rP + D$$

Uttrycket i vänsterledet är det årliga belopp hushållet är villigt att betala för att bo i huset. Uttrycket i högerledet är den årliga kostnaden för att äga huset. Ekvation (2) säger att hushållet maximalt kommer att bjuda det pris, P , som gör att den årliga kostnaden för att äga huset uppgår till R kronor. Om ekvation (2) löses för P erhålls

$$(3) \quad P = \frac{R - D}{r}$$

Under antagandena att R är 53 000 kronor, D är 20 000 kronor och r är 0,022,² kommer hushållet maximalt att bjuda 1 500 000 kronor för huset.³ Om detta hushåll är representativt för småhusköparna, är detta belopp också fastighetens marknadsvärde.

2.2 Modell med fastighetsskatt

Låt oss nu införa en fastighetsskatt på egna hem i modellen där fastighetsskatten tas ut som en viss andel av marknadsvärdet. Om den effektiva fastighetsskattesatsen uttryckt som andel av marknadsvärdet är τ , ges marknadsvärdet på huset av

$$(4) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{rP}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{D}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\tau P}{(1+r)^t}$$

Det sista uttrycket i högerledet är nuvärdet av fastighetsskatten. Om ekvation (4) förenklas och löses för P erhålls

² Denna realränta efter skatt erhålls vid en nominell ränta före skatt på 6 procent och en inflation på 2 procent: $0,06 \cdot 0,7 - 0,02 = 0,022$, där $0,06 \cdot 0,7$ är den nominella räntan efter skatt.

³ $P = \frac{53000 - 20000}{0,022} = \frac{33000}{0,022} = 1500000$

$$(5) \quad P = \frac{R - D}{r + \tau}$$

Ekvation (5) visar hur priset förändras om en fastighetsskatt införs. Vi ser att huspriset kommer att sjunka eftersom nämnaren är större i ekvation (5) än i ekvation (3). Annorlunda uttryckt, om en fastighetsskatt införs kommer den årliga boendekostnaden att öka om hushållet skulle bjuda lika mycket för huset som i det fall ingen fastighetsskatt utgår. Eftersom vi har antagit att hushållet maximalt vill betala R kronor per år för att bo i huset kommer det då fastighetsskatt utgår att vilja betala mindre för huset för att säkerställa att den årliga boendekostnaden inte överstiger R kronor.

I Sverige uppgår fastighetsskatten till 1,1 procent av (det uppskattade) marknadsvärdet.⁴ Om en effektiv fastighetsskatt på 1,1 procent införs i vår modell, sjunker marknadspriset på huset i exemplet ovan från 1 500 000 kronor till 1 000 000 kronor. Annorlunda uttryckt, kapitaliseringseffekten är 500 000 kronor.⁵

2.3 Modell med fastighetsskatt och subventioner

Hur påverkar subventioner till egnahem marknadsvärdet? I princip kan subventioner till egnahem ses som en negativ skatt. Subventionen kan då beaktas i modellen på samma sätt som fastighetsskatten. I detta fall kommer priset eller marknadsvärdet att bestämmas av

$$(6) \quad \sum_{t=1}^{\infty} \frac{R}{(1+r)^t} = \sum_{t=1}^{\infty} \frac{rP}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{D}{(1+r)^t} + \sum_{t=1}^{\infty} \frac{\tau P}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^{\infty} \frac{sP}{(1+r)^t}$$

⁴ Den nominella fastighetsskattesatsen för egnahem uppgår till 1,5 procent. Skatten tas ut på taxeringsvärdet som i princip skall motsvara 75 procent av det uppskattade marknadsvärdet. I praktiken innebär det att det effektiva fastighetsskatteuttaget (skatten uttryckt som andel av marknadsvärdet) uppgår till ca. 1,1 procent ($=0,75 \cdot 1,5$).

⁵ Kapitaliseringseffektens storlek är inte bara beroende av fastighetsskattesatsens storlek utan även av storleken på de övriga parametrarna i modellen. Till exempel är kapitaliseringseffektens storlek beroende av realräntan. Om den antagna realräntan är högre än den faktiska underskattas kapitaliseringseffekten och vice versa. För en diskussion om val av realränta, se till exempel Englund (1999).

där subventionen har uttryckts som en viss andel, s , av marknadsvärdet. Ekvation (6) kan förenklat skrivas som

$$(7) \quad P = \frac{R - D}{r + \tau - s}.$$

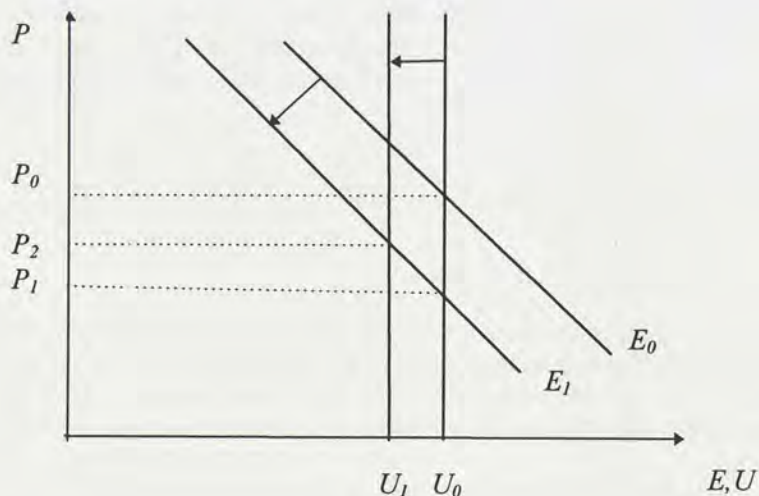
Ekvation (7) visar hur priset förändras om en subvention införs. Vi ser att huspriset kommer att öka eftersom nämnaren är mindre i ekvation (7) än i ekvation (5). Annorlunda uttryckt, om småhus subventioneras minskar den årliga boendekostnaden vilket innebär att småhusköparna är beredda att betala mer för huset.

I praktiken kanske inte subventionen utgår som en viss andel av huspriset utan som ett fast bidrag eller i form av ett räntebidrag. I dessa fall kommer subventionen in på ett annorlunda sätt i ekvation (6) men slutsatsen är fortfarande densamma – subventionen leder till högre huspriser.

3 Modell med variabelt utbud

I modellen i avsnitt 2 kapitaliseras en fastighetsskattehöjning fullt ut i ett sänkt marknadsvärde. Detta är en konsekvens av det förenklande antagandet att småhusbeståndet är konstant. Vid varje givet ögonblick är förvisso beståndet konstant men en viss nyproduktion och förslitning pågår också kontinuerligt. Eftersom nyinvesteringarna bara utgör en mycket liten andel av det totala beståndet varje år kommer de volymmässiga anpassningarna av beståndet till följd av en förändring i efterfrågan att ske gradvis under en lång period. När man talar om kapitaliseringseffekter är det därför viktigt att man skiljer mellan lång- och kortsiktiga effekter. På kort sikt kommer en given minskning i bostads- efterfrågan till följd av exempelvis en fastighetsskattehöjning främst att kapitaliseras i huspriserna – dvs. huspriserna sjunker. Detta innebär i sin tur att nyproduktionens lönsamhet avtar eller upphör vilket på sikt p.g.a. förslitning innebär att beståndet minskar. Detta innebär i sin tur att priserna delvis återhämtar sig på sikt. Denna effekt kan något förenklat illustreras med *Figur 3-1*.

Figur 3-1: Kapitaliseringseffekter på kort- och lång sikt



Den vertikala kurvan U_0 definierar det totala utbudet av småhus (beståndet vid ingången av ett visst år) innan fastighetsskatte-

höjningen.⁶ Den lutande kurvan E_0 visar hur den totala efterfrågan på småhus ökar eller minskar med prisnivån före skattehöjningen. Jämviktsprisinivån, dvs. den prisnivå där total efterfrågad kvantitet är lika med total utbudet kvantitet, ges av P_0 (där efterfrågekurvan E_0 skär den vertikala kurvan U_0). Om fastighetsskattesatsen höjs kommer den totala efterfrågan på småhusfastigheter att sjunka, dvs. efterfrågekurvan skiftar inåt. På kort sikt – då ingen anpassning skett i beståndet – kommer jämviktsprisinivån att sjunka från P_0 till P_1 . Prisinivåskillnaden mellan P_0 och P_1 är den kortsiktiga kapitaliseringseffekten. På lång sikt innebär den sänkta prisnivån att nyproduktionen blir mindre lönsam vilket innebär att det totala utbudet av småhusfastigheter kommer att sjunka från U_0 till U_1 . Hur stor utbudsminskningen blir i praktiken beror på hur känslig nyproduktionen är för prisförändringar i beståndet. Den nya jämviktsprisinivån blir i detta exempel P_2 . På lång sikt blir således inte prisnivåsänkningen så stor som på kort sikt eftersom det minskade utbudet dämpar det initiala prisfallet.

Låt oss nu komplicera det hela ytterligare. De kortsiktiga kapitaliseringseffekternas storlek beror på vad husköparna har för kännedom om hur nyproduktionen på lång sikt påverkas av prisförändringar i beståndet. I *Figur 3-1* har vi antagit att anpassningen sker i två steg – en kortsiktig anpassning där husköparna inte antas ha kännedom om hur nyproduktionen påverkas på sikt och en långsiktig anpassning där prisnivån på sikt stiger igen i takt med att nyproduktionen avtar. Om husköparna inser att nyproduktionen på fastigheter kommer att sjunka på sikt – vilket påverkar husköparnas förväntningar om framtida kapitalvinster – kommer dock inte den kortsiktiga kapitaliseringseffekten att bli så stor som i *Figur 3-1*. Hur stor kapitaliseringseffekten bli i detta fall beror på hur känslig nyproduktionen är för prisförändringar i beståndet samt på vilken kännedom husköparna har om denna priskänslighet. Denna effekt är svår att illustrera i *Figur 3-1*. Åsberg och Åsbrink (1994) undersökte i en simuleringssstudie hur den kortsiktiga kapitaliseringseffekten kan komma att påverkas om man tar hänsyn till att skattesatsförändringen via den initiala prisförändringen förväntas påverka nyproduktionen av småhus.⁷ Resultaten indikerar att kapitaliseringseffekterna bara blir hälften så stora. Denna slutsats bygger emellertid på att nyproduktionen

⁶ Utbudet år t kan definieras som $U_t = U_{t-1}(1 - \delta) + NB_t$ där δ definierar hur stor andel av beståndet som minskar varje år p.g.a. förslitning och NB_t definierar nybyggnationen år t .

⁷ Deras studie bygger på en modell utvecklad av Poterba (1980, 1984).

är priskänslig och på att småhusköparna kan bedöma hur priskänslig den är. Huruvida så är fallet är i praktiken osäkert.

4 Varför är kunskap om kapitaliseringseffekter viktig?

I det följande ges några exempel på där det kan vara viktigt att beakta kapitaliseringseffekter. Modellen i avsnitt 2 kommer i några fall att användas för att beräkna hur stora kapitaliseringseffekterna teoretiskt kan vara i de olika exemplen då fastighetsbeståndet antas vara konstant. Med hänvisning till vad som sägs i avsnitt 3 är sannolikt kapitaliseringseffekterna i praktiken något mindre än vad exemplen visar om initiala prisförändringar i praktiken förväntas påverka storleken på fastighetsbeståndet. Det bör också poängteras att utfallen av beräkningarna är beroende av vilka antaganden som görs om bl.a. storleken på realräntan.

4.1 Fördelningspolitiska effekter

Kännedom om kapitaliseringseffekternas storlek är viktig för att statsmakterna skall kunna bedöma de fördelningspolitiska konsekvenserna av en viss skatte- eller bidragsförändring. Ett exempel illustrerar:

Hur påverkas marknadsvärdet på huset i det tidigare exemplet om den effektiva fastighetsskattesatsen höjs från 1,1 procent till 1,3 procent? Det nya marknadsvärdet erhålls enkelt genom att ändra den effektiva fastighetsskattesatsen i uttrycket (5) ovan från 0,011 till 0,013. Det nya marknadsvärdet blir således 943 000 kronor.⁸ Kapitaliseringseffekten av den höjda fastighetsskattesatsen är således 1 000 000-943 000=57 000 kronor. Uttryckt annorlunda, marknadsvärdet sjunker med 57 000 kronor.

Kolumn 1 i *Tabell 4-1* visar hur boendekostnaden och bruttoförmögenheten förändras för det hushåll (Hushåll A) som köpte ett hus precis före skattehöjningen. Kolumn 2 visar motsvarande uppgifter för det hushåll som köpte ett likadant hus först efter skattehöjningen (Hushåll B).⁹

$$^8 P = \frac{53000 - 20000}{0,022 + 0,013} = 943000$$

⁹ Det antas här för enkelhets skull att skattehöjningen inte offentliggörs i förväg. I annat fall tenderar fastighetsskattehöjningen att kapitaliseras redan i samband med att beslutet om höjningen offentliggörs.

Tabell 4-1: Förändring av boendekostnad och förmögenhet vid en fastighetsskattehöjning, kr/år.

	Hushåll A	Hushåll B
Boendekostnad före höjningen	$1000000 \cdot (0,022 + 0,011) + 20000 = 53000$	-
Boendekostnad efter höjningen	$1000000 \cdot 0,022 + 943000 \cdot 0,013 + 20000 = 54300$	$943000 \cdot (0,022 + 0,013) + 20000 = 53000$
Förmögenhetsförlust	57000	-

Då fastighetsskattesatsen höjs stiger den årliga boendekostnaden för Hushåll A från 53 000 kronor till 54 300 kronor.¹⁰ Hushåll A får också se sin bruttoförmögenhet minska med 57 000 kronor p.g.a. kapitaliseringseffekten. Hushåll B:s årliga boendekostnad kommer vara lika hög som hushåll A:s var före fastighetsskattehöjningen. Hushåll B får förvisso betala lika mycket fastighetsskatt som hushåll A men får en lägre kapitalkostnad än hushåll A eftersom det kan tillgodoräkna sig prissänkningen vilket inte hushåll A kan.

Detta exempel illustrerar det fördelningspolitiska problemet kring en fastighetsskattehöjning. Förmögenhetseffekten kan vara betydande trots att fastighetsskattesatshöjningen i sig inte är så stor.

4.2 Statsfinansiella effekter

Om man skulle bortse från kapitaliseringseffekten kommer intäktsökningen att överskattas eftersom underlaget för fastighetsskatten sjunker vid en höjning av fastighetsskattesatsen. På motsvarande sätt skulle man överskatta intäktsbortfallet vid en skattesatssänkning. Ett exempel illustrerar:

Tabell 4-2 visar hur stor den beräknade intäktsökningen blir (från huset i det tidigare exemplet) om man tar hänsyn till respektive ignorerar kapitaliseringseffektens inverkan på skatteunderlaget.¹¹ Om fastighetsskattehöjningen kapitaliseras fullt ut och detta inte beaktas vid beräkningen, kommer fastighetsskatteintäktsökningen att överskattas med ca 54 procent ($700/1300=0,54$).

¹⁰ Det antas här för enkelhets skull att taxeringsvärdena justeras omedelbart.

¹¹ För en mer formell framställning, se Finansdepartementets beräkningskonventioner för budgetåret 1999.

Tabell 4-2: Beräknad skatteintäktsökning med respektive utan hänsyn tagen till kapitaliseringseffekter, kr/år .

	Skatteintäktsökning
Kapitaliseringseffekter ej beaktade	$(0,013-0,011)*1000000=2000$
Kapitaliseringseffekter beaktade	$0,013*943\ 000-0,011*1000000=1300$
Differens	-700

Det totala skatteunderlaget för småhus uppgår i skrivande stund till ca 879 miljarder kronor. Uttryckt i marknadsvärde uppgår således skatteunderlaget till ca 1 172 miljarder kronor ($879/0,75=1172$).¹² Antag att kapitaliseringseffekterna i praktiken är så stora som i exemplet ovan. Om kapitaliseringseffekten skulle ignoreras skulle den beräknade skatteintäktsökningen bli 2,3 miljarder kronor [$1172*(0,013-0,011)=2,3$]. Om hänsyn skulle tas till kapitaliseringseffekten skulle den beräknade skatteintäktsökningen istället bli 1,5 miljarder kronor ($2,3/1,54=1,5$). Med andra ord, om man i detta fall skulle ignorera kapitaliseringseffekten skulle den totala skatteintäktsökningen överskattas med hela 800 miljoner kronor.

4.3 Kapitaliseringseffekternas betydelse – några aktuella frågor

Byte av fastighetsskatteunderlag

Inte bara förändringar i fastighetsskattesatsen utan även förändringar i underlaget för fastighetsskatten ger upphov till kapitaliseringseffekter. Det som skapar kapitaliseringseffekter vid en skattesatsförändring är att hushållens årliga fastighetsskatt påverkas. I det sammanhanget spelar det ingen roll om det är skattesatsen i sig eller underlaget som förändras. Ett underlagsbyte vid en given skattesats kommer att påverka hur mycket hushållen får betala i skatt vilket i sin tur också ger upphov till kapitaliseringseffekter. Problemet kan illustreras med ett exempel:

Det har i debatten hävdats att fastighetsskatten borde baseras på fastighetens bostadsyta istället för på taxeringsvärdet. Det finns anledning att tro att en övergång från ett skatteunderlag baserat på taxerings-

¹² Taxeringsvärdet antas motsvara 75 procent av marknadsvärdet.

värdet till ett skatteunderlag baserat på bostadsytan kan skapa betydande kapitaliseringseffekter.¹³

Antag att fastighetsskatten skulle baseras på fastigheternas bostadsyta istället för på taxeringsvärdet och att alla hushåll oavsett var de bor skall betala samma fastighetsskatt per kvadratmeter boyta. Antag också att staten skall dra in lika mycket i fastighetsskatt som vid gällande regler. Detta skulle innebära att hushåll som bor i attraktiva regioner där marknadsvärdena är höga skulle få en kraftigt sänkt fastighetsskatt. Dessutom skulle de bli förmögnare då den sänkta skatten innebär att marknadsvärdena på deras fastigheter stiger (via kapitaliseringseffekten). I Ds 1998:3 "Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m." fann vi (undertecknad med medförfattare) med ledning av modellen ovan att kapitaliseringseffekten för ett genomsnittligt småhus i Norrland kan komma att bli så stor som minus 100 000 kronor. Annorlunda uttryckt, vid en övergång till en boytebaserad skatt kan marknadsvärdet för ett genomsnittligt hus i Norrland komma att sjunka med upp till 100 000 kronor. Omvänt fann vi att ett genomsnittligt hus i Stockholm kan komma att öka i värde med upp till 130 000 kronor.

Skärgårdsfrågan

Eftersom fastighetsskatten baseras på det uppskattade marknadsvärdet kan vissa hushåll komma att få sin fastighetsskatt kraftigt höjd om marknadsvärdet på den fastighet det bor i ökar kraftigt. Ett aktuellt exempel illustrerar:

Det har gjorts gällande att köpstarka hushåll som köper hus i skärgården avsedda för fritidsändamål också driver upp taxeringsvärdena på de fastigheter som den permanentboende befolkningen bor i. Det har vidare gjorts gällande att detta kan innebära att dessa hushåll inte längre har råd att bo kvar i skärgården (såvida de inte helt eller delvis finansierar fastighetsskatten genom att belåna fastigheten).¹⁴ Det har i debatten föreslagits att fastighetsskatten därför bör sättas ned i attraktiva skärgårdsregioner. Emellertid finns en risk att denna åtgärd inte helt kommer att lösa problemet om skattereduktionen kapitaliseras fullt ut i marknadsvärdena. Initialt kommer fastighetsskatten att sjunka med en sådan skattereduktion. Men om skattereduktionen kapitaliseras

¹³ Förekomst av kapitaliseringseffekter innebär inte att man nödvändigtvis bör avstå från en skattereform. Kapitaliseringseffekter förekommer i princip vid alla skattereformer.

¹⁴ Sådana förhållanden finns sannolikt även i andra delar av landet, till exempel i populära skidorter.

fullt ut i höjda marknadsvärden kommer taxeringsvärdena på sikt att öka vilket i sin tur innebär högre fastighetsskatt. Detta problem kan lösas genom att skattereduktion bara utgår till permanentboende som redan innan åtgärden genomförs bor i de berörda områdena. Om skattereduktion även ges till permanentboende hushåll som flyttar till de aktuella områdena först efter att förslaget har genomförts, finns det situationer i vilka vissa kapitaliseringseffekter kan uppstå. Det rör sig om sådana fall där de nyinflyttande utgörs av relativt köpstarka hushåll som p.g.a. skattereduktionen kan komma att trissa upp marknadsvärdena på samtliga hus i de aktuella regionerna. Emellertid blir kapitaliseringseffekterna sannolikt långt mindre än om även de fritidsboende skulle få skattereduktion.

Skattereduktion vid miljöinvesteringar

Miljöinvesteringar i småhusfastigheter, exempelvis värmepumpar, ger högre taxeringsvärde (och således högre fastighetsskatt) vid gällande regler och den synpunkten har framförts att man inte bör "straffbeskatta" miljömedvetna skattebetalare. Det har föreslagits att miljöinvesteringar inte skall ge upphov till högre fastighetsskatt även om de påverkar marknadsvärdena positivt.¹⁵

Om fastighetsskattereduktion¹⁶ ges till hus som redan innan skattereduktionen var utrustade med exempelvis värmepump kommer marknadsvärdet på dessa hus att stiga om skattereduktionen kapitaliseras fullt ut i högre köpeskillingar. Med andra ord, de hushåll som redan bor i sådana hus kommer att bli förmögnare (erhålla s.k. "windfall gains"). För nytillkommande husköpare innebär däremot en skattereduktion inte att småhus med miljöinvesteringar blir billigare att bo i om skattereduktionen kapitaliseras fullt ut i högre köpeskillingar. Merparten av den statsfinansiella kostnaden för en sådan skattereduktion kommer i första hand sannolikt inte att leda till nya miljöinvesteringar i småhusfastigheter, utan främst till att några människor blir lite förmögnare.

¹⁵ För en studie av i vilken utsträckning miljöinvesteringar leder till högre marknadsvärden, se Berger och Boije (1999).

¹⁶ En skattereduktion kan exempelvis åstadkommas genom ett skatteunderlaget görs mindre än taxeringsvärdet alternativt att miljöinvesteringarnas marknadsvärdehöjande effekt inte tillåts slå igenom i taxeringsvärdet. Om valet står mellan dessa två är den förra att föredra eftersom taxeringsvärdena inte bara används som underlag för fastighetsskatt. Taxeringsvärdet används i olika värderingssammanhang samt utgör underlag för bla. förmögenhetsskatt och gåvoskatt.

Om man vill främja nya miljöinvesteringar, är det sannolikt både effektivare och mer statsfinansiellt gynnsamt att införa någon form av investeringsbidrag. Investeringsbidrag kan emellertid leda till en annan form av kapitaliseringseffekt. Om producenterna av exempelvis värmepumpar vet att det utgår investeringsbidrag till värmepumpar, finns det en risk att de höjer sina priser vilket – åtminstone till viss del – motverkar den önskvärda effekten av investeringsbidraget. Även om detta problem kan uppstå slipper man med investeringsbidragslösningen den merkostnad för staten som utgörs av den del av skattereduktionen som avser hus där miljöinvesteringar redan är gjorda. Denna del av reduktionen har ingen effekt på miljöinvesteringarnas omfattning utan skapar enbart förmögenhetseffekter på andrahandsmarknaden.

Räntesubventioner

Fram till 1992 subventionerade staten boende i nyproducerade småhus genom systemet med räntesubventioner. Subventionen utgick i form av ett bidrag som svarade för skillnaden mellan en fastställd subventionsränta och en garanterad ränta. Fr.o.m. 1993 utgår istället ett räntebidrag som grundas på ett schablonberäknat bidragsunderlag.¹⁷ Dessa typer av subventioner kan ses som en "negativ skatt" på småhus. Om fastighets-skatten kapitaliseras i småhuspriserna, bör även negativa skatter, dvs. bidrag, kapitaliseras – fast med omvänt tecken.

Frågan är - har räntebidragen avsedd effekt, dvs. leder de till lägre boendekostnader? Svaret beror delvis på i vilken grad de kapitaliseras i småhuspriserna. För att reda ut denna fråga är det viktigt att skilja på nyproduktionsmarknaden och andrahandsmarknaden för småhus.

När det gäller nyproduktionsmarknaden finns det en risk att producenterna av småhus – precis som i fallet med investeringsbidrag – höjer sina priser. I sådant fall kommer räntebidragen endast delvis slå igenom i lägre boendekostnader. En liknande effekt uppstår om räntebidragen medför att småhusproducenternas incitament att hålla nere sina produktionskostnader minskar.

På andrahandsmarknaden bör räntebidragen kapitaliseras i småhus-fastigheternas marknadsvärden av samma skäl som anförts ovan. Om räntebidragen kapitaliseras till 100 procent i småhuspriserna på andrahandsmarknaden, blir inte boendekostnaderna lägre för de hushåll som köper relativt nya hus på andrahandsmarknaden.

¹⁷ Efter år 1999 utgår inga räntebidrag till nyproducerade småhus.

Minskad skattereduktion för ränteutgifter

Även skattereduktionen för ränteutgifter (som implicit ligger med i uttrycket för realräntan efter skatt i den teoretiska modellen i avsnitt 2) bör kapitaliseras i småhusens marknadsvärden. Enligt gällande regler får man i det fall fastighetsförvärvet lånefinansieras minska sin inkomstskatt med 30 procent av räntekostnaden upp till ett visst tak.¹⁸ Detta innebär att den årliga boendekostnaden vid innehav av eget hem blir mindre än vad den annars skulle ha varit. Detta bör i sin tur påverka hur mycket en potentiell husköpare är villig att betala för ett visst hus. En minskad skattereduktion för ränteutgifter skulle sannolikt leda till ett prisfall på småhusmarknaden p.g.a. kapitaliseringseffekten.

Låt oss studera vad som potentiellt skulle ske med priserna på småhusmarknaden om skattereduktionen skulle minskas från 30 till 20 procent av ränteutgifterna. I vårt tidigare exempel antogs realräntan efter skatt uppgå till 2,2 procent, vilket motsvarar en nominell ränta på 6 procent och en inflation på 2 procent ($0,06 * 0,7 - 0,02 = 0,022$). Vi fann under dessa förutsättningar att priset på huset i vårt exempel blev 1 000 000 kronor. Om skattereduktionen begränsas till 20 procent blir realräntan efter skatt istället 2,8 procent ($0,06 * 0,8 - 0,02 = 0,028$). Med denna realränta sjunker huspriset i vårt exempel till 846 000 kronor.¹⁹ Uttryckt annorlunda, en minskning av skattereduktionen från 30 till 20 procent av ränteutgifterna skulle potentiellt kunna leda till ett initialt prisfall på 15 procent.²⁰

¹⁸ Detta innebär att γ i den teoretiska modellen i avsnitt 2 är lika med 0,30.

¹⁹ Ekvation (5) ger $P = \frac{53000 - 20000}{0,028 + 0,011} = 846000$

²⁰ $\frac{1000000 - 846000}{1000000} = 0,154$

5 Kapitaliseringseffekter i praktiken

Hittills har vi utifrån en teoretisk modell försökt bedöma hur stora kapitaliseringseffekterna potentiellt kan vara. Vi har sett att kapitaliseringseffekterna kan vara betydande. Frågan är hur stora de är i praktiken. Denna fråga måste besvaras genom statistiska studier där man försöker beakta alla faktorer som kan tänkas påverka småhuspriserna.

Det finns ett antal utländska studier som visar hur olika skatter och subventioner kapitaliseras i småhuspriserna. Däremot är de svenska studierna få. Det finns mig veterligen ingen empirisk studie som visar i vilken utsträckning den statliga svenska fastighetsskatten kapitaliseras i småhuspriserna. Frågan är om man kan få någon ledning av andra studier. Om skatter och subventioner i andra sammanhang har visats sig kapitaliseras i marknadsvärdena finns det ingen anledning att tro att kapitaliseringseffekter inte skulle uppstå också vid förändringar i fastighetsskatten. Utan att i detalj gå igenom hur studierna är genomförda presenteras i det följande resultaten av några sådana empiriska studier.

I USA är fastighetsskatten inte statlig utan kommunal. Det finns ett stort antal amerikanska studier som försökt uppskatta i vilken grad skillnader i kommunala fastighetsskattesatser kapitaliseras i småhusens marknadsvärden. Om fastighetsskattesatsen skiljer sig åt mellan i övrigt likvärdiga kommuner bör småhuspriserna i genomsnitt vara högre i de kommuner med låg fastighetsskatt än i de kommuner med hög fastighetsskatt, allt annat lika. Resultaten av de flesta av dessa studier är summerade i Yinger m.fl. (1988). Resultaten varierar mellan de olika studierna. En slutsats man kan dra är dock att skillnader i de kommunala fastighetsskattesatserna kapitaliseras i hög utsträckning men inte till 100 procent. Att den uppskattade kapitaliseringseffekten i dessa studier understiger 100 procent kan bero på flera saker. En orsak kan vara att husköparna inte har fullständig information om hur stor fastighetsskattesatsen är i de olika kommunerna. En annan orsak kan vara att man i studierna inte har lyckats kontrollera för de andra faktorer – än just skillnader i skattesats mellan de olika kommunerna – som också påverkar människors val av kommun. Sådana faktorer kan vara den kommunala servicenivån eller kommunens socioekonomiska status.

Boije (1997) är den enda studie i Sverige som har studerat i vilken grad skillnader i kommunala inkomstskattesatser kapitaliseras i små-

huspriserna. I studien beräknades hur mycket ett genomsnittligt hushåll som bor i ett småhus skulle förlora i disponibel inkomst över fastighetens livslängd (mätt som nuvärde) om den kommunala skattesatsen skulle öka med en procentenhet. Därefter skattades en statistisk funktion som indikerar hur mycket marknadsvärdet på ett genomsnittligt hus skulle sjunka vid motsvarande skattehöjning. Genom att jämföra den skattade sänkningen av marknadsvärdet med hur mycket det genomsnittliga hushållet förlorar i disponibel inkomst vid denna skattehöjning, kan man uttala sig om graden av kapitalisering. Resultaten av denna studie indikerar att kapitaliseringsgraden ligger någonstans mellan 60 och 85 procent. Med andra ord, resultaten indikerar att inkomstskattesatsskillnader mellan olika kommuner kapitaliseras i hög utsträckning men inte till 100 procent. Denna slutsats ligger således väl i linje med de amerikanska erfarenheterna.

Berger, Englund, Hendershott och Turner (1999) undersökte i vilken grad räntebidragen utformade enligt det gamla systemet har kapitaliserats i småhuspriserna. Deras resultat indikerar att de har kapitaliserats till 100 procent.

Innan 1991 års skattereform var räntorna avdragsgilla mot inkomst- en vilket innebar att ränteavdragen var mest värdefulla för de skattebetalare som hade de högsta marginalsatterna. Englund och Persson (1982) studerade i en simuleringsmodell hur den ökade progressiviteten i skattesystemet under 1970-talet påverkade småhuspriserna. Resultaten indikerar att merparten av ökningen i de reala småhuspriserna under 1970-talet skulle kunna förklaras av den ökade progressiviteten i skattesystemet.

Vid skattereformen gjordes räntorna avdragsgilla mot inkomstskatten istället för mot inkomsten vilket innebär att värdet av skattekalkulationen är lika stort oavsett marginals kattens storlek. Detta bidrog sannolikt till det prisfall på småhusmarknaden som uppkom efter skattereformen. I den utvärdering som gjordes av skattereformen [se Agell, Englund, Södersten (1995) bilaga 1 till SOU 1995:104] gjordes bedömningen att de förändrade skattereglerna i samband med skattereformen, allt annat lika, ledde till ett reellt fall i småhuspriserna med 10-15 procent.²¹

²¹ För en liknade analys innan skattereformen, se Persson (1989).

6 Slutsatser

Denna promemoria visar att det finns anledning att tro att kapitaliseringseffekter av förändrade skatte- och bidragsregler är betydande i praktiken. Kunskap om kapitaliseringseffekter är av stor betydelse för att kunna bedöma de fördelningspolitiska och statsfinansiella konsekvenserna av en viss åtgärd och för att kunna avgöra vilken av flera alternativa åtgärder som är mest effektiv i syfte att uppnå ett visst mål. Även om det i praktiken av olika skäl inte alltid går att beräkna kapitaliseringseffekternas storlek bör man kunna uttala sig om under vilka förutsättningar en viss åtgärd kan medföra kapitaliseringseffekter.

Referenser

Agell, J., P. Englund och J. Södersten. "Svensk skattepolitik i teori och praktik, 1991 års skattereform", bilaga 1 till SOU 1995:104.

Berger, T. och R. Boije (1999) "En statistisk utvärdering av taxeringsvärdenas precision", bilaga till Fastighetstaxeringsutredningen, pågående arbete.

Berger, T., P. Englund, P.H. Hendershott och B. Turner (1999) "The Capitalization of Interest Subsidies: Evidence from Sweden", *Journal of Money, Credit and Banking*, forthcoming.

"Beräkningskonventioner för budgetåret 1999", En rapport från skatteekonomiska enheten på Finansdepartementet.

Boije, R. (1997) "Capitalisation, Efficiency and the Demand for Local Public Services", *Economic Studies* 33, Doktorsavhandling, Uppsala Universitet.

Englund, P. (1994) "Beskattning av avkastning på egna hem", bilaga 7 till *Beskattning av egna hem, del 2 – principiella utgångspunkter för beskattning av fastigheter m.m.*, slutbetänkande av Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1994:57).

Englund, P. (1999) "Realräntan och fastighetsmarknaden", artikel i Fastighetstidningen nummer 3, 1999.

Englund, P. och M. Persson (1982) "Housing Prices and Tenure Choice with Asymmetric Taxes and Progressivity", *Journal of Public Economics*, vol 19, s 271-290.

"Fastighetsskatt - alternativa underlag m.m", Ds 1998:3, Finansdepartementet.

Persson, M. (1989) "Effekter på bostadsmarknaden av en ändring av kapitalinkomstbeskattningen" i SOU 1989:33 Reformerad inkomstbeskattning, del IV, bilaga 15.

Poterba, J.M. (1980) "Inflation, Income Taxes and Owner-Occupied Housing", *NBER working paper*, no. 553.

Poterba, J.M. (1984) "Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing", *QJE* (Nov. 1984), p 729-752.

Yinger, J., H.S. Bloom, A. Boersch-Supan, and H. Ladd (1988) *Property Taxes and House Values: The Theory and Estimation of Intrajurisdictional Property Tax Capitalization*, Boston, Academic Press.

Åsberg, P. och S. Åsbrink (1994) "Capitalisation Effects in the Market for Owner-Occupied Housing – A Dynamic Approach", *Working Paper* 1994:27, Uppsala Universitet

KUNGL. BIBL.
1999 - 06 - 28
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
 2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
 3. Yrkeshetskonkurrenssituation. Jo.
 4. God sed i forskningen. U.
 5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
 6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
 7. Märk väl! Fi.
 8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
 15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
 16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
 17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
 18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
 19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
 20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
 21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratis värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
 24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
 25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
 26. Införsel av beskattade varor. Fi.
 27. Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
 28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
 29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
 30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
 31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
 32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
 33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
 34. Svenskt medborgarskap. Ku.
 35. Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. Fi.
 36. Likvidation av aktiebolag. Ju.
 37. Underrättelsetjänsten – en översyn. Fö.
 38. Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. UD.
 39. Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. U.
 40. Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 41. Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. Ku.
 42. Ny luftfartslag. N.
 43. Öberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. Ju.
 44. Öppen elmarknad. N.
 45. Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och platsvalsprocessen. M.
 46. Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. S.
 47. Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. Fi.
 48. Lära av Estonia. Den andra delrapporten och slutredovisning. N.
 49. Invandrare som företagare. Ku.
 50. Skydds jakt på varg. M.
 51. Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. S.
 52. Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. S.
 53. Ekonomisk brottslighet och sekretess. Ju.
 54. En ny tullag. Fi.
 55. Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna. Ku.
 56. Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 57. Rikstrafiken – En ny myndighet. N.
 58. Löser juridiken demokratis problem? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 59. Begränsad fastighetsskatt. Fi.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras?
Demokratiutredningens skiftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]
Likvidation av aktiebolag. [36]
Demokratin i den offentliga sektorns förändring. Demokratiutredningens skriftserie. [40]
Oberoende, ägande och tillsyn i revisionsverksamhet. [43]
Ekonomisk brottslighet och sekretess. [53]
Globaliseringen och demokratin. Demokratiutredningens skriftserie. [56]
Lösar juridiken demokratins problem? Demokratiutredningens skriftserie. [58]

Utrikesdepartementet

- Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]
Följdleveranser i samband med export av krigsmateriel. [38]

Försvarsdepartementet

- Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. [29]
Underrättelsetjänsten – en översyn. [37]

Socialdepartementet

- Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]

- Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]
Ökade socialbidrag. En studie om inkomster och socialbidrag åren 1990 till 1996. [46]
Smittskydd, samhälle och individ. Del A+B. [51]
Inkomstprövning av bostadstillägg till pensionärer. [52]

Finansdepartementet

- Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]
Fastighetsmäklarnämnden – effektivare tillsyn. [35]
Mervärdesskatt – Frivillig skattskyldighet. [47]
En ny tullag. [54]
Begränsad fastighetsskatt. [59]

Utbildningsdepartementet

- God sed i forskningen. [4]
Vuxenutbildning för alla? Andra året med Kunskapslyftet. [39]

Jordbruksdepartementet

- Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

- Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]
Bevara dokumentärfilmens kulturarv. Åtgärdsförslag samt förslag till ett centrum för dokumentärfilm och en filmvårdscentral. [41]
Invandrare som företagare. [49]
Konvergens och förändring. Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorer. [55]

Näringsdepartementet

- Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättning. [27]
Ny luftfartslag. [42]

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Öppen elmarknad. [44]

Lära av Estonia. Den andra delrapporten och
slutredovisning. [48]

Rikstrafiken – En ny myndighet. [57]

Miljödepartementet

Slutförvaring av kärnavfall. Kommunerna och
platsvalsprocessen. [45]

Skyddsjakt på varg. [50]





fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.

Box 6430. 113 82 Stockholm.

order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN: 91-7610-989-5 ISSN: 0375-250X

