

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av fastighetsskattelagen

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av fastighetsskattelagen (RP 26/2015 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- lagstiftningsråd Jukka Vanhanen, finansministeriet
- finansråd Elina Pylkkänen, finansministeriet
- chefsjurist Matti Merisalo, Skatteförvaltningen
- skatteexpert Jukka Hakola, Finlands Kommunförbund
- skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands näringsliv rf
- expert Antti Kohopää, Finsk Energiindustri rf
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- jurist Johanna Aho, RAKLI ry
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- ekonomi- och skatteexpert Juho Järvinen, Finlands Fastighetsförbund rf
- verksamhetsledare, EM Kaija Savolainen, Finlands Egnahemsförbund rf
- skatteexpert Satu Grekin, Företagarna i Finland rf
- chefsekonom Ralf Sund, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- chefsekonom Mikael Kirkko-Jaakkola, Skattebetalarnas centralförbund rf.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Industrins Kraft Abp
- Centralhandelskammaren
- Vuokralaiset VKL ry
- Pohjolan Voima Oy.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att fastighetsskattelagen ändras.

Betänkande FiUB 3/2015 rd

Den övre gränsen för skatteprocentsatsen för byggnader som används för annat boende än stadigvarande boende höjs så att den kan vara högst 1,00 procentenheter högre än den skatteprocentsats för byggnader som används för stadigvarande boende som kommunen fastställt, i stället för nuvarande 0,6 procentenheter. Den övre gränsen för skatteprocentsatsen för kraftverksbyggnader och kraftverkskonstruktioner höjs från 2,85 procentenheter till 3,10 procentenheter. Den övre gränsen för skatteprocentsatsen för obebyggda byggplatser höjs från 3,00 procentenheter till 4,00 procentenheter och definitionen på obebyggda byggplatser preciseras bland annat vad gäller de byggförbud som gäller byggplatsen.

Den nedre och övre gränsen för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen och fastighetsskatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende höjs. Intervallet för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen höjs från 0,80—1,55 procentenheter till 0,86—1,80 procentenheter och intervallet för skatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende från 0,37—0,80 procentenheter till 0,39—0,90 procentenheter.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2016, dock så att ändringarna som gäller den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen och skatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2017.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Bakgrund

Propositionen utgör en fortsättning på de senaste årens allt tydligare trend att öka fastighetsskattens andel av kommunernas skatteintäkter. Det beror delvis på strävan att flytta tyngdpunkten från beskattning av arbete till annan beskattning, men framför allt har det att göra med fastighetsbeskattningens fördelar som kommunal beskattningsform. Till skillnad från många andra skatter är fastighetsskatten som känt en stabil och förutsägbar skatteintäkt. Dessutom bidrar den till en effektiv markanvändning i kommunerna. Man vet också att fastighetsskatten har endast en ringa effekt på den ekonomiska företagsamheten. Med avseende på det kommunala självstyret och den ekonomiska dynamiken i kommunerna är den därför i allmänhet en fördelaktig och motiverad beskattningsform. Om fastighetsskatten ligger på en lämplig nivå och är logiskt integrerad med den övriga skattepolitiken inskränker den inte heller konsumenternas köpkraft oskäligt mycket.

Fastighetsskatterna står i själva verket för en betydande del av kommunernas skatteintäkter. Fastighetsskatten beräknas i år inbringa 1,6 miljarder euro, vilket är något över åtta procent av kommunernas skatteintäkter. Intäkterna från fastighetsskatten har genom de senaste årens höjningar ökat med cirka 655 miljoner euro eller närmare 70 procent sedan 2009.

De nu aktuella förslagen till höjningar gäller utöver de övre och nedre gränserna för skattesatsen för kommunernas allmänna fastighetsskatt och skattesatsen för byggnader för stadigvarande boende också de högsta skattesatser som kommunerna kan påföra för obebyggda byggplatser, bygg-

Betänkande FiUB 3/2015 rd

nader som används för annat boende än stadigvarande boende och vissa anläggningar¹. Regeringen föreslår att höjningar införs stegvis så att ändringarna av den allmänna fastighetsskattesatsen och fastighetsskattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende träder i kraft först vid ingången av 2017, medan de övriga ändringarna träder i kraft redan vid ingången av nästa år.

Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att öka fastighetsskatteintäkterna med sammanlagt cirka 100 miljoner euro under regeringsperioden. Avsikten är att höjningarna ska vara måttliga. De ändringar som nu föreslås motsvarar en ökning av kommunernas skatteintäkter med cirka 50 miljoner euro åren 2016 och 2017, i det fall att kommunerna höjer skattesatserna enligt antagandena i propositionen². Avsikten är att besluten gällande 2018 och 2019 ska fattas först när resultaten från den pågående översynen av värderingsgrunderna för fastighetsskatten finns tillgängliga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet anser att propositionen på det hela taget är acceptabel och hanterlig till sina konsekvenser. I linje med grundtanken bakom fastighetsbeskattningen ökar förslagen kommunernas rörelseutrymme och minskar trycket på att höja den allmänna kommunalskatten. Å andra sidan är konsekvenserna av de enskilda ändringarna tämligen små för de olika grupperna av skattskyldiga. Bortsett från höjningen av de nedre gränserna beror effekterna dessutom i sista hand på hur kommunerna utnyttjar de nya intervallen för skattesatserna. Höjningen av de nedre gränserna utjämnas å sin sida av att de träder i kraft först vid ingången av 2017³.

Under utskottsbehandlingen har inställningen till propositionen i någon mån varit tudelad. Ändringarna har i många avseenden ansetts peka i rätt riktning och vara motiverade, dock med vissa anmärkningar gällande köpkraften. Å andra sidan har höjningarna kritiserats bland annat därför att de särskilt drabbar huvudstadsregionen med omgivning och höjer boendekostnaderna ytterligare. De extra intäkter som influtit de senaste åren har inte heller använts för motsvarande sänkningar av kommunalskatten. Propositionen har också ansetts vara oskäligen kraftverken och strida mot regeringens energi- och klimatpolitik, eftersom den i huvudsak drabbar vattenkrafts- och kärnkraftsproduktion, som ger låga utsläpp. Den tar inte heller hänsyn till att det kraftiga raset för elpriset i de nordiska länderna lett till förändringar på energimarknaden.

De kritiserade aspekterna har också behandlats i propositionsmotiven. Regeringen har strävat efter att kommunernas olikheter ska beaktas bättre än förr, liksom möjligheterna också för små kommuner utanför tillväxtregionerna att höja intäkterna från fastighetsskatten. Det är därför höj-

-
- 1 Med dessa anläggningar avses byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk eller en slutförvaringsanläggning för använt kärnbränsle.
 - 2 Regeringen har antagit att kommunerna höjer skattesatserna för byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk, för byggnader som används för annat boende än stadigvarande boende och för obebyggda byggsplatser till den nya övre gränsen i det fall att de också i dag tillämpar den övre gränsen. Intäkterna från dessa höjningar uppskattas till cirka 28 miljoner euro. Den resterande ökningen hänförs till höjningar av den nedre gränsen för den allmänna fastighetsskattesatsen (21 miljoner euro) och fastighetsskattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende (7,3 miljoner euro).
 - 3 De nya nedre gränserna innebär i praktiken att 60 kommuner måste justera den allmänna fastighetsskattesatsen och 25 kommuner skattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende.

Betänkande FiUB 3/2015 rd

ningarna omfattar de övre skattesatsgränserna också för kraftverk och fritidsbostäder. Å andra sidan har det konstaterats att regeringens avkastningsmål inte kan nås utan en höjning av den allmänna fastighetsskattesatsen och fastighetsskattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende, eftersom dessa står för cirka 90 procent av skatteintäkterna.

I propositionsmotiven pekar regeringen dessutom på hur den senaste tidens höjningar har förändrat de inbördes förhållandena mellan de olika fastighetsskattesatserna. Skillnaden mellan den allmänna fastighetsskattesatsen och fastighetsskattesatsen för byggnader och konstruktioner som hör till ett kraftverk har proportionellt sett minskat. Det samma gäller skillnaden mellan skattesatsen för byggnader som används för stadigvarande boende och byggnader som används för annat boende. Propositionen jämnar ut också denna skillnad. Regeringen planerade dessutom ursprungligen att den övre gränsen för skattesatsen för kraftverk skulle höjas från 2,85 procent till 3,35 procent, men stannade för en höjning till 3,10 procent.

Utskottet menar att argumenten i propositionsmotiven är godtagbara och kritiken föranleder därför inga ändringar. Det kan ännu konstateras att kraftverkens andel av de uppskattade extra skatteintäkterna på 50 miljoner euro är cirka 4,6 miljoner euro, vilket inte kan anses vara särskilt mycket med hänsyn till energibranschens storlek eller dess möjligheter till nyinvesteringar. De föreslagna ändringarna av de övre gränserna höjer inte heller automatiskt fastighetsskattesatserna, även om uttryckligen de kommuner där det finns kraftverk normalt legat högt inom det tillåtna intervallet för skattesatsen, till skillnad från vad som är fallet för fastighetsbeskattning i övrigt.

Bortsett från de synpunkter som framförts ovan finns det dessutom ett mer övergripande behov av att se över det dataunderlag som ligger till grund för beskattningen. Utskottet vill därför i korthet ta upp finansministeriets pågående projekt för revidering av fastighetsbeskattningen. Resultaten från projektet öppnar också upp för en allmän diskussion om fastighetsbeskattningens struktur och nivå och samordningen mellan olika beskattningsobjekt. Därigenom kan skattesystemet också göras mindre regressivt⁴. Den främsta förhoppningen är att man tack vare förändringarna ska kunna rensa ut snedvridningar i den nuvarande lagstiftningen och samtidigt öka insynen i dataunderlaget och därigenom stärka den allmänna acceptansen för skatten.

Revideringen av fastighetsbeskattningen

I samband med behandlingen av detta ärende har frågan om fastighetsbeskattningens struktur och dataunderlag än en gång blivit föremål för diskussion. På grund av nuvarande struktur och underlag kan det årliga skattebortfallet uppgå till hela 500 miljoner euro, enligt Kommunförbundets uppskattning. Det beror bland annat på brister i informationsgången och på det nuvarande värde-

4 Fastighetsskatten är i princip en objektsskatt som hänförs till egendom och den tar inte hänsyn till den skattskyldiges betalningsförmåga. Skatten är därför processuellt effektiv och enkel att verkställa. Samtidigt är skattesvinnet mycket lågt i jämförelse med de flesta andra skatteformer (över 99 % inflyter senast efter betalningspåminnelse). Detta framgår av finansministeriets promemoria till finansutskottet angående möjligheterna att inkludera fastighetsskatten i förskottsuppbörden (Selvitys mahdollisuuksista sisällyttää kiinteistövero osaksi ennakkoperintää, FM:s promemoria 19.12.2014). Enligt promemorian stöder alltså inte uppgifterna om uppbörden slutledningen att det är vanligt med betalningssvårigheter bland de fastighetsskattskyldiga. I promemorian konstateras dessutom att närmare hälften av alla personkunder fick mindre än 170 euro i fastighetsskatt, medan endast 9,3 procent av personkunderna fick 500 euro eller mera i skatt.

Betänkande FiUB 3/2015 rd

ringsförfarandet som i stort sett är det samma som 1993, då lagen trädde i kraft. Så är fallet trots att såväl byggande som byggbestämmelser och markgrundens relativa värde i olika regioner har ändrats. Trots att värderingsnivån har justerats årligen har fastigheternas beskattningsvärden släpat efter i förhållande till den målsatta nivån och den aktuella pris- och kostnadsnivån. Ett problem för sig är att fastigheter på tynande orter förlorar i värde.

Finansministeriet startade i början av 2012 ett projekt (VM036:00/2012) som syftar till en mångsidig utredning av behovet att revidera fastighetsbeskattningen. Kommunförbundet och Skatteförvaltningen deltar i projektet. Projektet har redan hunnit publicera en preliminär utredning *Kiinteistöjen arvostamisperusteiden kehittämistarve kiinteistöveroituksessa* (Finansministeriet i februari 2014). I samband med utredningen har man bland annat noterat betydande fluktuationer i fråga om den proportionella och den s.k. effektiva skattekvoten, dels mellan kommuner, dels mellan kommunelar⁵. Utredningen bekräftar uppfattningen att fastighetsbeskattningen är ojämn och behöver ses över. Man föreslår en rad åtgärder som delvis redan beaktats exempelvis i de justeringar av byggnaders beskattningsvärden och maximibelopp för åldersavdrag som trädde i kraft i början av året.

Vidare sägs det i utredningen att målet att höja fastighetsskattens signifikans som inkomstkälla för kommunerna ställer krav på en enhetligare skattebas. Det är alltså dels fråga om att det behövs en genomskinlig beskattning och rättvisa grunder för att fastställa beskattningsvärden, dels fråga om att dataunderlaget bör vara aktuellt och kunna överföras från Skatteförvaltningen till andra myndigheter.

Projektet är omfattande och har samband med Skatteförvaltningens projekt VALMIS. Som ovan nämdes är förväntningarna på projektet stora. Utskottet ser det därför som viktigt att projektet konsekvent strävar fram mot de uppställda målen så att beslut om reformerna kan fattas redan under innevarande regeringsperiod.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 26/2015 rd utan ändringar.

Helsingfors 13.10.2015

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Timo Kalli cent

vice ordförande Maria Tolppanen saf

⁵ Den proportionella skattekvoten är i utredningen en rättvisaindikator. Skattekvoten beskriver hur väl fastigheternas beskattningsvärde motsvarar deras verkliga värde. Den effektiva skattekvoten anger relationen mellan betalda fastighetsskatter och betalda köpesummor.

Betänkande FiUB 3/2015 rd

jäsen Touko Aalto gröna
medlem Timo Heinonen saml
medlem Eero Heinäluoma sd
medlem Kalle Jokinen saml
medlem Kauko Juhantalo cent
medlem Toimi Kankaanniemi saf
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Mika Lintilä cent
medlem Mats Nylund sv
medlem Antti Rantakangas cent
medlem Markku Rossi cent
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio sv
medlem Kari Uotila vänst
medlem Pia Viitanen sd
ersättare Timo Harakka sd
ersättare Riitta Myller sd
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

valiokuntaneuvos Maarit Pekkanen.

Betänkande FiUB 3/2015 rd

Reservation

Reservation

Motivering

Regeringen föreslår att den övre gränsen för skatteprocenten för byggnader som används för annat boende än stadigvarande boende höjs så att den kan vara högst 1,00 procentenheter högre än den skatteprocentsats för byggnader som används för stadigvarande boende som kommunen fastställt, i stället för nuvarande 0,6 procentenheter. Den övre gränsen för skatteprocentsatsen för kraftverksbyggnader och kraftverkskonstruktioner höjs från 2,85 procentenheter till 3,10 procentenheter. Den övre gränsen för skatteprocentsatsen för obebyggda byggplatser höjs från 3,00 procentenheter till 4,00 procentenheter och definitionen på obebyggda byggplatser preciseras bland annat vad gäller de byggförbud som gäller byggplatsen.

Den nedre och övre gränsen för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen och fastighetsskatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende höjs. Intervallet för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen höjs från 0,80—1,55 procentenheter till 0,86—1,80 procentenheter och intervallet för skatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende från 0,37—0,80 procentenheter till 0,39—0,90 procentenheter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2016, dock så att ändringarna som gäller den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen och skatteprocentsatsen för byggnader som används för stadigvarande boende tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2017.

Genom ändringarna av fastighetsbeskattningen har man velat öka fastighetsskattens andel av kommunernas skatteintäkter. Fastighetsskatten har många fördelar som källa till finansiering för kommunerna. Skatteintäkten är stabil, i motsats till exempelvis samfundsskatteintäkten, som är känslig för konjunkturväxlingar. Skattebasen utvecklas jämnt och det är lätt att relativt exakt förutse skatteutfallet på basis av de fastigheter som finns inom kommunen och de skattesatser som kommunen påför. Skattebasen är statisk. Skatteformen kompletterar det övriga skattesystemet och bidrar till att minska trycket på den övriga beskattningen, särskilt inkomstbeskattningen. Beskattningen av fastigheter främjar ett effektivt utnyttjande av såväl mark som byggnadsbestånd och bidrar till att skapa en kostnadseffektiv samhällsstruktur samtidigt som kostnaderna för kommunalteknik och serviceutbud minskar.

På dessa grunder vill vi i detta sammanhang inte föreslå några ändringar i lagförslaget. Vi är likväl oroade över de sammantagna konsekvenser för boendekostnaderna som denna proposition och regeringens andra propositioner leder till. Dessa konsekvenser måste därför följas upp noggrant. I framtiden måste fastighetsskattens struktur bli mindre regressiv, vilket innebär att skattesatsen stiger i takt med ökande inkomster.

Förslag

Vi föreslår därför

Betänkande FiUB 3/2015 rd

att lagförslaget godkänns utan ändringar och

att ett uttalande godkänns (*Reservationens förslag till uttalande*).

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen följer upp vilka konsekvenser dess åtgärder får för boendekostnaderna och är redo att dämpa kostnadstrycket särskilt i tillväxtcentra.

Riksdagen förutsätter likaså att regeringen snabbt inleder en översyn av fastighetsbeskattningen så att skatteunderlaget koncentreras, beskattningsvärdena blir mer rättvisande och beskattningen i sin helhet blir mindre regressiv än för närvarande.

Helsingfors 13.10.2015

Timo Harakka sd
Pia Viitanen sd
Riitta Myller sd
Eero Heinälumoa sd
Touko Aalto vihr
Kari Uotila vas