

Del III

Skattemässig neutralitet mellan boendeformerna

10 Neutralitetsbegreppets innebörd

Kommitténs bedömning: Målet om neutralitet i beskattningen av olika boendeformer innebär att olika typer av inkomster och kostnader som är förknippade med bostaden behandlas på ett likvärdigt sätt i beskattningen oavsett upplåtelseform.

Kommitténs huvudsakliga uppdrag består i att utreda i vilken utsträckning nuvarande skatteregler uppfyller målsättningen om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer och att redovisa vilka förändringar som krävs för att detta mål ska uppnås. Både i den allmänna debatten och i tidigare utredningssammanhang har rådande skatteregler ofta kritiserats med hänvisning till att målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer inte uppfylls. Vad som avses med detta mål är emellertid inte alltid så tydligt definierat. Synen på hur neutralitetsmålet skall uppfattas tycks också variera mellan olika deltagare i debatten. En del av kommitténs uppdrag består därför i att utreda hur kravet på skattemässig neutralitet ska definieras och avgränsas.

10.1 Olika typer av neutralitetsbegrepp

Synen på hur neutralitetsbegreppet skall definieras är i hög grad beroende av hur man ser på det övergripande syftet med fastighetsbeskattningen. Som framkommit tidigare är utgångspunkten för kommitténs arbete, att beskattningen av privatbostäder utgör en del av kapitalinkomstbeskattningen. Utifrån detta perspektiv är det främsta motivet bakom beskattningen av bostadstillgångarna att uppnå likformighet i beskattningen av dessa och andra typer av kapitaltillgångar. Mot den bakgrunden faller det sig naturligt att neutralitetsmålet i bostadsbeskattningen definieras med hänvisning till de effekter som skattereglerna har på den enskildes samtliga val av upplåtelseform och sparform som bostadsvalet utgör.

I den allmänna debatten är det inte ovanligt att neutralitetsmålet formuleras som ett krav på att boende i olika upplåtelseformer ska betala lika mycket skatt per kvadratmeter bostadsyta. Denna syn på neutralitetsmålet saknar emellertid helt koppling till bostadsbeskattningens roll i kapitalinkomstbeskattningen. Som framgått av kapitel 6 medför denna roll att fastighetsbeskattningen ska baseras på ett marknadsmässigt bestämt underlag. I det fall man förordar en kvadratmeter-skatt, eller liknande, betraktas bostaden istället som en renodlad konsumtionsvara. Till skillnad från det konsumtionsperspektiv på fastighetsbeskattningen, som diskuterades i avsnitt 7.1, betraktas den löpande bostadsbeskattningen i detta fall emellertid inte som ett sätt att kompensera för bostadsägarnas större möjligheter till skattereduktion för ränteutgifter. Istället innebär denna uppfattning angående bostadsfastigheternas karaktär och neutralitetsmålet att bostadsbeskattningen enbart tillskrivs rent fiskala syften. Neutralitet i beskattningen skulle, utifrån detta synsätt, uppnås om det totala skatteuttaget fördelas i förhållande till hur mycket bostad man konsumerar, dvs. i förhållande till bostadens storlek.

Denna syn på målet om neutralitet i beskattningen innebär emellertid inte bara att målet om likformighet i beskattningen av bostadstillgångar och andra typer av kapitaltillgångar helt åsidosätts. Som redan framhållits (se avsnitt 7.2 och 8.4.1) skulle en fastighetsbeskattning baserad på bostadens storlek även få oacceptabla fördelningsmässiga konsekvenser. Denna definition av neutralitetsbegreppet är därför inte förenlig med den roll som fastighetsbeskattningen givits i skattesystemet.

En annan vanligt förekommande tolkning av neutralitetsmålet tar sikte på skillnaderna i bostadsutgifter mellan upplåtelseformerna. Utifrån detta synsätt innebär neutralitetsmålet att bostadsbeskattningen ska utformas så att dessa skillnader utjämnas. Bostadsbeskattningen skulle med andra ord användas som ett instrument för att påverka kostnadsrelationerna mellan de olika upplåtelseformerna, s.k. kostnadsneutralitet.

Om det vore så att egnahemsägarens boendeutgifter och hyresgästens hyra utgjorde betalning för samma typ av tjänster så skulle detta kanske vara en rimlig hållning. Så är emellertid inte fallet. Genom hyran betalar hyresgästen inte bara för nyttjandet av bostaden utan också för förvaltning och underhåll. Kostnaderna för detta ingår endast till en del i de uppgifter om egnahemsägarens boendeutgifter som brukar redovisas i debatten. Å andra sidan utgör en del av det som redovisas som egnahemsägarens boendeutgifter en form av sparande. Någon sådan komponent finns inte i hyresgästens hyra. Därtill kommer att hyresbostäder och egnahem i allmänhet skiljer sig åt rent fysiskt i flera avseenden. Egnahem är t.ex. alltid småhus medan flertalet hyres-

bostäder finns i flerfamiljsfastigheter. Hyresbostäderna är i regel också mindre än egnahemmen. Det finns även vissa lägesmässiga skillnader mellan boendeformerna. Egnahem förekommer t.ex. knappast alls i innerstadsområden i större städer, medan hyresbostadsfastigheter är sällsynta på landsbygden. Följaktligen kan en del av de skillnader i bostadsutgifter per kvadratmeter bostadsyta som kan finnas mellan olika boendeformer och som framförts i den allmänna debatten, hänföras till att egnahemsägarens boendeutgifter och hyresgästens hyra inte utgör betalning för samma sak. Rent generellt finns det därför inget skäl att utforma bostadsbeskattningen så att skillnaderna i bostadsutgifter mellan upplåtelseformerna utjämnas.

I den mån någon av upplåtelseformerna kan anses vara kostnads- mässigt missgynnad i förhållande till andra upplåtelseformer skulle det möjligen kunna vara motiverat att kompensera för detta genom en mer förmånlig beskattning. Av effektivitetsskäl är det dock väsentligt att beskattningen endast används för att kompensera för kostnads- mässiga nackdelar som har sin grund i grundläggande strukturella förhållanden. Däremot bör inte sådana skillnader som kan elimineras genom exempelvis rationaliseringar kompenseras genom beskattningen. Ur effektivitetssynpunkt är det också väsentligt att kompenserande skattefördelar av detta slag inte medges i situationer där de endast eller till stor del resulterar i högre fastighetspriser.

Enligt vår mening är det dock inte skillnader av ovannämnda slag som ligger bakom skillnaderna i bostadsutgifter mellan upplåtelse- formerna. Därför avvisar vi även den tolkning av neutralitetsmålet som innebär att bostadsbeskattningen ska användas för att utjämna skill- naderna i boendeutgifter mellan de olika upplåtelseformerna. Som ett förtydligande vill vi dock poängtera att det, med hänvisning till likformighetsmålet i kapitalbeskattningen, är väsentligt att olika typer av kostnader och intäkter behandlas på ett likvärdigt sätt i de olika upplåtelseformerna. Vi återkommer strax till detta.

Målet om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelse- former har även uppmärksamats i utredningssammanhang på senare tid. Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen kom t.ex. med förslag inom skatteområdet som syftade till att ”undanröja kvar- varande brister i neutralitet mellan olika upplåtelseformer och fastig- hetsägarkategorier” (SOU 1992:47, s. 10). Även delar av Fastighetsbe- skattningsutredningens förslag motiverades med hänvisning till neutralitetsmålet (SOU 1994:57). I detta fall gällde det dock bara neutralitet mellan olika kategorier av ägarbostäder, dvs. egnahem och bostadsrätter. De förslag som lades fram beträffande hyresfastigheterna motiverades i stället utifrån målet om neutralitet mellan olika typer av näringsverksamheter.

Någon explicit definition av neutralitetsbegreppet går dock inte att finna i någon av dessa utredningar. Däremot ger den argumentation som ligger bakom förslagen en uppfattning om hur begreppet tolkades. I Fastighetsbeskattningsutredningens betänkande framhålls vikten av att man i inkomstbeskattningen söker eftersträva ett relativt omfattande inkomstbegrepp som omfattar alla slags resurstillskott som ger mottagaren förmåga att konsumera, oavsett om det erhålls i form av kontant betalning eller i form av en naturaförmån. Härigenom, påpekar utredningen, kommer man närmare målet att behandla olika typer av inkomster lika, vilket i sin tur är en förutsättning för att neutralitet mellan olika inkomstskapande verksamheter ska uppnås. En ytterligare förutsättning, påpekar man, är att även de kostnader som är förknippade med olika typer av inkomstskapande verksamheter ges samma skattemässiga behandling (SOU 1994:57, s.74–75). En liknande syn på neutralitetsmålet kan utläsas av argumentationen bakom de förslag som Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen lämnade i sitt slutbetänkande. Båda dessa utredningar ger med andra ord uttryck för uppfattningen att skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna innebär att de olika typer av inkomster eller förmåner och kostnader som är förknippade med bostaden behandlas på ett likvärdigt sätt i beskattningen av olika upplåtelseformer

Detta sätt att definiera neutralitetsbegreppet är nära förknippat med det likformighetsmål i kapitalinkomstbeskattningen som, i enlighet med våra direktiv, ska prägla fastighetsbeskattningen. Rent generellt är ett av syftena bakom de olika likformighetsmål som styr utformningen av skattesystemet att begränsa skattereglernas inverkan på hur den enskilde väljer att disponera sina ekonomiska resurser mellan olika typer av konsumtion och sparande. Detta betonades särskilt i samband med 1990–91 års skattereform. I förarbetena till reformen framhölls att en olikformig beskattning ger upphov till samhällsekonomiska snedvridningar som kan resultera i en samhällsekonomiskt felaktig resursanvändning. Detta får negativa konsekvenser för den långsiktiga ekonomiska tillväxten och välfärden (se SOU 1989:33, avsnitt 3.2). I förarbetena till reformen argumenterade man vidare för att inkomstbeskattningen skulle utformas med utgångspunkt i dess fundamentala uppgifter: att ge skatteintäkter och att skapa rättvisa. Rättvisemålet innebar att inkomstbeskattningen skulle utformas dels så att den medförde viss inkomstutjämning, dels så att personer med samma faktiska inkomst (i vid mening) betalar lika mycket skatt. Andra mål, hävdade man, borde i första hand uppnås genom åtgärder utanför inkomstbeskattningens ram. I den mån man utifrån t.ex. bostadspolitiska mål finner skäl att gynna vissa grupper eller stimulera vissa former av boende bör detta ske på andra och i budgeten mer synliga sätt än genom

dolda subventioner i inkomstbeskattningen. En av fördelarna av en sådan uppläggning var, ansåg man, att åtgärder som vidtas utifrån specifika bostadspolitiska eller andra mål då kan utformas och avvägas på ett tydligare och mera adekvat sätt (SOU 1989:33, s. 61).

Från kommitténs sida ser vi inga skäl att frånga dessa grundläggande principer för inkomstbeskattningens utformning. Därför har vi, i våra diskussioner om hur neutralitet mellan hyresgäster, bostadsrättsinnehavare och egnahemsägare kan uppnås, valt att utgå från det neutralitetsbegrepp som följer av målet om likformighet i kapitalbeskattningen. Det innebär att neutralitet, enligt kommitténs mening, uppnås om olika typer av inkomster och kostnader i boendet behandlas på ett likvärdigt sätt i beskattningen oavsett vilken upplåtelseform man väljer.

10.2 Neutralitetsdiskussionens avgränsning

Det neutralitetsbegrepp som, enligt kommitténs mening, bör ligga till grund för diskussionen om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer, tar sin utgångspunkt i det faktum att skatter och andra offentliga regelverk påverkar de val människor gör på bostadsmarknaden. Rent generellt syftar frågan om huruvida neutralitet råder mellan de tre upplåtelseformerna hyresrätt, bostadsrätt och äganderätt, på om *de offentliga regelverk*, som berör bostadssektorn, sammantagna är sådana att de gynnar någon av upplåtelseformerna framför de andra. För att kunna besvara denna fråga behöver vi relatera dagens förhållanden till de förhållanden som hypotetiskt skulle gälla på bostadsmarknaden i frånvaro av offentliga regleringar. Med sådana regleringar avses då inte bara skatteregler som berör boendet utan även olika bidragssystem och olika typer av marknadsregleringar, såsom exempelvis hyreslagstiftningen eller plan- och bygglagen.

Denna generella definition av problemet kan synas vara betydligt vidare än den fråga som vi har fått i uppdrag att utreda. Vårt huvudsakliga uppdrag består i att utreda huruvida *skattereglerna* är sådana att de gynnar någon boendeform framför andra. I den mån så är fallet ska vi anvisa vilka förändringar i reglerna för löpande beskattning och reavinstbeskattning som är nödvändiga för att neutralitet skall åstadkommas. Samtidigt påpekas emellertid i direktiven att det knappast är meningsfullt att i analysen enbart beakta skattereglerna. Det är även "nödvändigt för kommittén att beakta statens åtgärder för bostadsfinansiering och reglerna för bostadsbidrag i en analys av neutralitetsfrågan". Detta har vi uppfattat så att i den mån dessa och andra stödssystem inom boendet utformats med hänsyn tagen till eller som

kompensation för vissa aspekter av skattereglerna bör detta uppmärksammas i diskussionen om skattereglerna.

Med hänvisning till direktiven skulle alltså en analys av effekterna av olika typer av marknadsregleringar anses kunna ligga utanför vårt utredningsuppdrag. Enligt kommitténs mening finns det dock skäl som talar för att vi även bör beakta hyreslagstiftningens konsekvenser för neutraliteten mellan olika upplåtelseformer. Bruksvärdessystemet kom till år 1968 då den dåvarande hyresregleringen från krigstiden avvecklades. Det yttersta syftet var att skapa ett hållbart besittningsskydd för hyresgästerna och motverka kraftiga hyreshöjningar på bostadsmarknader med brist på bostäder. Systemet konstruerades med ett marknadsinslag i den meningen att det skulle ge hyresrelationer mellan olika lägenheter som speglade en slags marknad. Till skillnad från rena marknadshyror skulle hyresskillnaderna dock reduceras genom att hyran för en lägenhet av viss typ och med viss belägenhet skulle fastställas utifrån en *genomsnittlig* hyresgästs bedömning av *bruksvärdet*. I praktiken delegerades dessa hyresgästbedömningar till parterna på hyresmarknaden inom ramen för det kollektiva förhandlingssystemet. Genom 1974 års förändringar av reglerna har förhandlingarna avseende de allmännyttiga hyresbostäderna fått en styrande effekt på resten av hyresmarknaden. Det har medfört att hyresstrukturen i vissa områden kan avvika från en genomsnittlig hyresgästs bedömning av bruksvärdet.¹

Centralt i detta sammanhang är att nuvarande regler för hyressättning på bostäder medför att den faktiska hyresnivån i vissa fall avviker kraftigt från den nivå som skulle gälla om hyran fastställdes marknadsmässigt. För egnahem och bostadsrätter bestäms däremot priserna marknadsmässigt. Detta förhållande förtjänar, enligt kommitténs mening, att uppmärksammas när den skattemässiga neutraliteten mellan upplåtelseformerna behandlas.

10.3 Priseffekternas betydelse för neutralitetsproblemet

I viss mån upphävs de effekter på boendekostnaderna, som har sin grund i bristande neutralitet i beskattningen, av motverkande pris-effekter. En i förhållande till övriga upplåtelseformer hårdare beskattning av exempelvis egnahem torde resultera i minskad efterfrågan och därmed lägre priser på denna typ av bostäder. Lägre priser innebär

¹ Bruksvärdessystemet ses för närvarande över på nytt av Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet (dir. 1999:32). Denna del av utredningens arbete förväntas vara färdig under våren 2000.

lägre boendekostnader för dem som förvärvat sitt hus efter det att den hårdare beskattningen införts. Därigenom motverkas i viss mån konsekvenserna av det högre skatteuttaget för de totala boendekostnaderna. Trots detta innebär olikformighet i beskattningen av de olika boendeformerna att neutralitetsmålet inte uppfylls. Skälet är att de i bostadspriserna kapitaliserade skatteeffekterna påverkar tillgången på bostäder i de olika upplåtelseformerna via effekter på bostadsbyggandet.

Som framhållits tidigare är det primära syftet bakom neutralitetsmålet att så långt möjligt undvika att den enskildes val av boendeform styrs av skattereglerna. I det ligger också att man vill undvika att via skattereglerna styra fördelningen av det totala bostadsbeståndet mellan de olika upplåtelseformerna. I den mån brister i neutraliteten ger upphov till priseffekter kommer dessa visserligen motverka effekterna på boendekostnaderna. Dessa effekter kommer emellertid också påverka bostadsbeståndets sammansättning så att tillgången på den skattemässigt missgynnade formen av boende minskar. I en situation där t.ex. hyresboende beskattas hårdare än övriga upplåtelseformer kommer priserna på hyresbostadsfastigheter vara lägre än de annars skulle ha varit. Därmed blir det mindre lönsamt att producera sådana fastigheter och antalet nyproducerade bostäder inom denna sektor blir därför lägre. Därtill kommer att det kan bli lönsamt att överföra fastigheter från en upplåtelseform till en annan. I den mån marknadsvärdena av befintliga hyresbostadsfastigheter understiger de priser som fastigheterna skulle betinga om de såldes till en bostadsrättsförening kommer antalet hyresbostäder i beståndet också att minska. Olikformighet i beskattningen av de olika boendeformerna är därför att betrakta som ett neutralitetsproblem även i det fall effekterna på boendekostnaderna motverkas av priseffekter.

I våra diskussioner om i vilken utsträckning nuvarande skatteregler uppfyller neutralitetsmålet kommer vi inledningsvis att bortse från de priseffekter som eventuella brister i neutraliteten givit upphov till i det befintliga beståndet av bostäder. Det innebär att vi till att börja med endast behandlar frågan om hur beskattningen av nyproducerade bostadsfastigheter bör utformas. Därefter tar vi ställning till hur beskattningen av det befintliga beståndet bör utformas. I den delen måste vi även ta hänsyn till att de neutralitetsbrister som finns i nuvarande skatte- och bidragsregler i viss mån kapitaliserats i priserna på dessa fastigheter.

10.4 Neutralitet mellan hyresboende och boende i ägarbostäder

En annan grundläggande fråga är hur man ska hantera det faktum att de som hyr sin bostad beskattas indirekt, genom beskattningen av den näringsverksamhet som fastigheten ingår i, medan boende i ägarbostäder beskattas direkt.² I Fastighetsbeskattningsutredningen (SOU 1994:57) valde man att hantera detta problem genom att behandla de två kategorierna separat. Skattereglerna diskuterades med andra ord utifrån två olika principiella utgångspunkter. Beträffande näringsfastigheter var utgångspunkten att dessa bör beskattas på samma sätt som övrig näringsverksamhet. Den grundläggande frågan var om fastighetskatten för dessa fastigheter kan anses vara motiverad, antingen utifrån principen om likformighet i beskattningen av olika typer av näringsverksamhet eller på andra principiella grunder.

Beskattningen av ägarbostäder skulle däremot utgå från principen om neutralitet mellan olika typer av kapitalinvesteringar som inte utgör näringsverksamhet. Utgångspunkten var med andra ord att dessa bostäder ur beskattningssynpunkt bör betraktas som investeringar och att värdet av att utnyttja bostaden bör behandlas som en beskattningsbar avkastning från dessa investeringar. Även om *fullständig* neutralitet i kapitalinkomstbeskattningen av praktiska skäl knappast är möjlig att uppnå är det väsentligt, hävdade man, att även beskatta denna bostadsavkastning för att komma så nära målet som möjligt.

Frågan om hur neutralitet kan uppnås mellan upplåtelseformerna begränsades dock, som nämnades inledningsvis, till att endast avse förhållandet mellan olika kategorier av ägarbostäder, huvudsakligen egna hem och bostadsrättslägenheter. Utredningen drog med andra ord, i full överensstämmelse med sina direktiv, en klar gräns mellan bostäder som innehas med hyresrätt och ägarbostäder. Därmed behandlades inte frågan om vilka konsekvenser de skilda principiella utgångspunkterna för beskattningen av dessa båda kategorier har för det skattemässiga förhållandet dem emellan.

Vårt uppdrag består dock uttryckligen i att, utifrån de boendes synpunkt, diskutera frågan om hur neutralitet mellan alla tre upplåtelseformerna kan uppnås. Därför måste vi fråga oss hur man bör hantera det faktum att beskattningen av hyresbostadsfastigheter respektive

² Med nuvarande regler beskattas även bostadsrättsinnehavare till en del indirekt. Ur ekonomisk synpunkt kan dock bostadsrättsinnehavet i stor utsträckning jämföras med egnahemsinnehavet. De faktiska konsekvenserna av beskattningen låter sig därför jämföras på ett mer direkt sätt med de som gäller för egnahemsboende än med hyresboende.

ägarbostäder styrs av olika neutralitetsmål. Medan beskattningen av hyresbostadsfastigheterna styrs av målet om neutralitet mellan olika typer av näringsverksamhet har beskattningen av ägarbostäder utformats utifrån målet om likformighet mellan olika typer av kapitaltillgångar.

Som påpekats tidigare sammanhänger den definition av neutralitetsmålet som vi utgår från med det likformighetsmål som skall styra kapitalinkomstbeskattningens utformning i stort. Den grundläggande idén bakom detta mål är att så långt möjligt begränsa skattesystemets inverkan på den enskildes val av sparform. Detta söker man uppnå genom en likvärdig skattemässig behandling av olika typer av inkomster och kostnader som är förknippade med kapitalanvändningen. Detta är även kärnan i det neutralitetsmål som ska ligga till grund för utformningen av beskattningen av olika typer av näringsverksamheter. Den grundläggande innebörden i de neutralitetsmål som ligger till grund för beskattningen av olika kapitaltillgångar respektive näringsverksamheter är med andra ord densamma. Detta medför, som vi skall visa mer i detalj i nästa kapitel, att en konsekvent tillämpning av likformighetsprincipen i kapitalbeskattningen under vissa förutsättningar också torde resultera i skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer. En förutsättning för att så skall vara fallet är dock att bostadstillgångarna behandlas som kapitaltillgångar i beskattningen. I praktiken kan visserligen det förhållandet, att man av olika skäl tvingas beskatta vissa inkomster och kostnadslag schablonmässigt, innebära att fullständig neutralitet inte riktigt kan uppnås. Den i detta sammanhang centrala slutsatsen är dock att beskattningen av hyresbostadsfastigheter respektive ägarbostäder kan utformas utifrån två olika neutralitetsmål utan att detta behöver stå i motsättning till målet om skattemässig neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer.

11 Neutralitetsmålet i praktisk tillämpning

Kommitténs bedömning: Under förutsättning att egnahem beskattas för avkastningen av det kapital som dessa bostäder representerar kan neutralitet mellan egnahemsboende och hyresboende uppnås utan särskilda åtgärder för att kompensera för egnahemsägarens möjlighet till skattelindring för bolåneräntorna. Ur neutralitetssynpunkt finns det därför inte något skäl att bibehålla räntebidragen till hyresbostadsfastigheter. En särskild fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter, vid sidan av den konventionella inkomstbeskattningen, kan inte heller motiveras med hänvisning till målet om neutralitet mellan olika boendeformer. Kommittén föreslår därför en modell för avveckling av såväl fastighetsskatten avseende bostäder som räntebidragen till hyresbostadsfastigheterna.

Modellen innebär att varken nya räntebidrag eller fastighetsskatt utgår för fastigheter med påbörjandeår 2001 eller senare. Fr.o.m. 2001 slopas fastighetsskatten även för fastigheter med värdeår 1994 och senare. Samtidigt påbörjas en avveckling av räntebidragen för dessa fastigheter som tar hänsyn till att fastighetsskatten avskaffas. I den äldre delen av beståndet bibehålls fastighetsskatten tills dess fastigheten till följd av ombyggnader åsätts värdeår 1994 eller senare. I syfte att undvika tröskeeffekter utgår dock fastighetsskatt på ett successivt reducerat underlag för fastigheter med värdeår 1987 till 1993.

Tillsammans utgör dock fastighetsskatten och räntebidragen ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden som även rymmer en viss subvention av ny- och ombyggda hyresbostäder. För det fall man även i framtiden finner det lämpligt att stimulera till byggande av hyresbostäder genom direkta bidrag bör det istället ske genom någon form av investeringsbidrag. För egnahem och bostadsrättsfastigheter bör motsvarande stöd även fortsättningsvis utgå i form av en skatterabatt.

Utifrån den teoretiska definition av målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer som vi formulerat i föregående kapitel ska vi i

detta kapitel diskutera hur den kan översättas till en praktiskt användbar neutralitetsnorm. Kärnan i neutralitetsmålet, så som vi definierat det, är att likartade inkomster och kostnader skall beskattas lika. För att komma fram till vilka skatteregler som är förenliga med detta mål ska vi i avsnitt 11.1 jämföra utfallet för en person som kan välja mellan att köpa en viss bostad eller att hyra den. Den fråga vi ställer oss är under vilka förutsättningar den skattemässiga belastningen blir densamma i de två alternativen.

Eftersom hyresboende och egnahemsboende inte beskattas på samma sätt är svaret på denna fråga relativt komplex. För att tydliggöra betydelsen av de olika faktorer som påverkar boendekostnaderna och nettoskatteuttaget i de två boendeformerna har vi valt att försöka besvara denna fråga stegvis. I den jämförande analysen utgår vi därför från ett starkt förenklat exempel och diskuterar hur likformighet i den skattemässiga behandlingen av olika delar av boendekostnaderna skulle kunna uppnås i en sådan situation. Därefter tar vi, steg för steg, hänsyn till de verkliga förhållanden som vi inledningsvis bortsett från. Utifrån denna analys kommer vi så fram till vad som närmast är att betrakta som en norm för hur neutralitet mellan boendeformerna kan uppnås.

Det är dock viktigt att betona att vi i formuleringen av denna norm enbart tar sikte på målet om neutralitet mellan olika upplåtelseformer. Som vi ska se längre fram i kapitlet (avsnitt 11.2) kan vissa av nu gällande skatteregler och skatterelaterade bidragsregler, som ur neutralitetssynpunkt kan framstå som omotiverade, vara väl motiverade av andra skäl. Det gäller framförallt de s.k. eviga räntebidragen och fastighetsskatten för hyresbostäder.

Vi vill också påminna om att vi i avsnitt 11.1 bortser från de motverkande priseffekter som olikformigheter i nu rådande skatte- och bidragsregler givit upphov till. Det faktum att sådana priseffekter förekommer gör dock att normen för hur neutralitet mellan boendeformerna kan uppnås inte nödvändigtvis är direkt tillämplig på fastigheter som uppförts under nuvarande eller tidigare gällande regelverk. De problem som uppstår i övergången från nu gällande regler till ett mer neutralt system behandlas i avsnitt 11.3.

Som beteckning på bostäder som upplåts med hyresrätt och som inte ingår i fastighet som ägs av bostadsrättsförening eller dylikt använder vi oss i det följande av begreppet hyresbostadsfastigheter.

För att förenkla framställningen koncentrerar vi oss i detta kapitel på två av de tre dominerande upplåtelseformerna – hyresboende och egnahemsboende. En avgörande skillnad mellan ägda bostäder och hyresbostäder är att den boende och fastighetsägaren i det ena fallet är en och samma person men inte i det andra. Därför är det inte möjligt och inte heller meningsfullt att eftersträva en likartad beskattning av

dessa två kategorier av boende. Däremot kan vi eftersträva en ur de boendes synpunkt *likvärdig* beskattning av ägda respektive hyrda bostäder. Trots olikformiga regler kan vi alltså eftersträva ett likformigt resultat för de olika upplåtelseformerna. Det primära syftet med den jämförande analysen i detta kapitel är att dra upp riktlinjer för hur beskattningen av hyresbostadsfastigheter respektive ägarbostäder bör utformas för att detta mål om neutralitet mellan upplåtelseformerna ska uppnås. För tydlighets skull kan det då vara klokt att koncentrera sig på de, med avseende på distinktionen mellan ägare och boende, mest utpräglade upplåtelseformerna.

I praktiskt och rättsligt hänseende utgör boende i bostadsrätt en blandning av egnahemsboende och hyresboende. Ekonomiskt sett överväger dock likheterna mellan bostadsrättshavaren och egnahemsägaren. I båda fallen rör det sig om äger den boende sin bostad, även om det i bostadsrättshavarens fall är fråga om ett indirekt ägande. Bostadsrättshavarens avkastning av den tillgång som bostadsrätten utgör är också att jämföra med egnahemsägarens. I båda fallen rör det sig om en inkomst eller förmån, som i likhet med kost- och bilförmåner konsumeras samtidigt som den uppstår. Det finns därför starka skäl som talar för att det kapital som bostadsrättslägenheterna representerar ska beskattas på ett likartat sätt som egnahem. Vidare bör avdragsrätten vara likartad och resultera i samma skattelättnad. Hur detta kan åstadkommas är en fråga som vi återkommer till i kapitel 12.

Avslutningsvis vill vi även framhålla att vi i analyserna i avsnitt 11.1, som leder fram till en norm för neutralitet mellan upplåtelseformerna, förutsätter att likformighet råder i beskattningen av värdestegringen på egnahem och hyresbostadsfastigheter. Enligt nu gällande regler tas hela reavinsten upp till beskattning då vinsten härstammar från en näringsfastighet som ägs av juridisk person utom dödsbon. För privatbostadsfastigheter beskattas däremot endast halva reavinsten. I resonemangen i detta kapitel förutsätter vi dock att den relativt gynnsamma beskattningen av värdestegringen på privatbostäder beaktas vid fastställandet av nivån på den löpande beskattningen enligt de principer som angivits i kapitel 6.

11.1 En norm för skattemässig neutralitet mellan egnahemsboende och hyresboende

Utgångspunkten för diskussionen i detta avsnitt är att beskattningen av hyresbostadsfastigheter utformas med syfte att uppnå skattemässig neutralitet mellan olika näringsverksamheter, medan egnahem betraktas som en investering som ska beskattas likformigt med andra kapital-

tillgångar. Utifrån dessa förutsättningar jämför vi det skattemässiga utfallet för en person som väljer mellan att investera i ett egnahem eller att bosätta sig i en hyrd bostad med samma marknadsvärde som det egnahemmet. Syftet med jämförelsen är att utreda om och under vilka förutsättningar den skattemässiga belastningen på boendet blir densamma, oavsett vilken av de två boendeformerna man väljer. Därigenom söker vi besvara frågan om och under vilka förutsättningar de två skilda likformighetsmål som styr beskattningen av de två fastighetskategorierna är förenliga med målet om skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna.

11.1.1 Neutralitet mellan upplåtelseformerna – ett förenklat exempel

För att tydliggöra resonemanget utgår vi, till att börja med, från ett något förenklat exempel där vi betraktar en person som bestämt sig för att bosätta sig i en viss småhusfastighet. Hon kan då själv köpa fastigheten och bosätta sig där med äganderätt, eller också kan hon hyra den av fastighetsägaren (som förmodas vara en näringsidkare). I det fall då hon väljer att hyra huset förutsätter vi att hyran fastställs så att den ger fastighetsägaren/hyresvärden en normal förräntning på hela det kapital som finns nedlagt i fastigheten. Det innebär att hyran fastställs så att den förutom att täcka fastighetsägarens kostnader för drift, underhåll och lånat kapital ger en avkastning på det egna kapitalet motsvarande den som skulle erhållas om det skulle investeras i någon alternativ tillgång med samma riskegenskaper som den aktuella fastigheten. Vi utgår då från att fastigheten kan betraktas som en relativt riskfri placering. Det innebär att det reala avkastningskravet kan antas motsvara den riskfria realräntan i ekonomin. Låt oss utgå från att denna uppgår till fyra procent före skatt. Om inflationen, i enlighet med Riksbankens inflationsmål, förväntas uppgå till två procent innebär det ett nominellt räntekrav före skatt på sex procent.

Storleken på det kapital som ska förräntas motsvarar fastighetens marknadsvärde, vilket vi här betraktar som oberoende av om huset hyrs ut eller bebos av ägaren. För tillfället bortser vi med andra ord från de effekter som bruksvärdessystemet kan ha på hyresnivån och fastighetspriserna.¹

¹ Vi har tidigare pekat på att bristande likformighet i beskattningen delvis resulterar i motverkande priset effekter. Men eftersom syftet här är att komma fram till hur ett likvärdigt skatteuttag kan uppnås för de två upplåtelseformerna kan vi i detta sammanhang betrakta fastighetspriset som oberoende av upplåtelseformen.

Såsom vi tidigare har definierat neutralitet i beskattningen uppnås detta om likartade inkomster och kostnader beskattas lika. När vi, som i exemplet ovan, utgår från ett och samma hus som förvaltas på samma sätt och för vilket såväl hyran som fastighetens kapitalvärde bestäms marknadsmässigt, kan neutralitet i beskattningen anses råda om boendekostnaden blir densamma oavsett vilken av de två upplåtelseformerna man väljer. Man kan också uttrycka det så att neutralitet i beskattningen råder, givet dessa förutsättningar, om den skatt som den boende betalar, direkt eller indirekt, i anslutning till sin bostad är densamma för hyresgästen som för egnahemsägaren.

Låt oss därför jämföra boendekostnaderna i de två alternativen. I det fall då huset hyrs ut utgår vi från att hyresintäkterna tas upp till beskattning inom ramen för fastighetsägarens näringsverksamhet. För enkelhets skull utgår vi från att den effektiva bolagsskattesatsen är densamma som kapitalinkomstskattesatsen, dvs. 30 procent. Varken hyreshus eller egnahem antas dock inledningsvis vara föremål för fastighetsskatt. Vi förutsätter också att det inte förekommer några räntebidrag i någon av upplåtelseformerna.

I den förenklade analysen nedan bortser vi också från de skillnader i kostnader för drift och underhåll som uppstår mellan upplåtelseformerna till följd av att egnahemsägaren i regel utför en större del av detta arbete själv. Det innebär att dessa kostnader inte innefattar löneskatter och mervärdesskatt i samma utsträckning som för hyresgästen. Följaktligen koncentrerar vi oss i detta avsnitt på hur det kapital som fastigheten representerar beskattas i de två upplåtelseformerna. Längre fram i kapitlet (avsnitt 11.1.2) återkommer vi dock till de skattemässiga konsekvenserna av att driften och underhållet av detta kapital organiseras på olika sätt i egnahems- respektive hyressektorn.

Neutralitet mellan upplåtelseformerna i obelånade fastigheter

Till att börja med utgår vi från att fastigheten är helt obelånad. I det fall hon väljer att köpa fastigheten finansierar personen i fråga alltså hela förvärvet med eget kapital. I det fall då hon väljer att hyra huset gäller, på motsvarande sätt, att den nuvarande ägaren inte har några lån på fastigheten. Vi börjar med det fall då personen i fråga väljer att hyra huset (se första kolumnen i tabell 11.1). Som påpekats ovan förutsätter vi att hyran fastställs så att den täcker fastighetsägarens kostnader för drift och underhåll, inklusive den nedskrivning av fastighetsvärdet som svarar mot fastighetens ekonomiska förslitning. Därutöver ska den ge en avkastning före skatt på sex procent på det samlade kapital som finns nedlagt i fastigheten, dvs. fastighetens marknadsvärde. Kostnaderna för drift och underhåll förutsätts uppgå till 40 000 kronor om

året. Vidare utgår vi från att fastighetens marknadsvärde uppgår till 1 miljon kronor, vilket innebär ett avkastningskrav före skatt på 60 000 kronor. Hyran skulle alltså sättas till 100 000 kronor om året, varav 42 000 kronor utgör ränta eller avkastning på fastighetsägarens kapital efter skatt och 18 000 kronor motsvaras av den bolagsskatt som utgår på företagets vinst. Med nu gällande regler betraktas hyran helt och hållet som en privat levnadsomkostnad. Den är alltså inte avdragsgill i inkomstbeskattningen utan betalas av hyresgästen med beskattade inkomster. Om vi bortser från de skatter som ingår i kostnaderna för drift och underhåll betalar hyresgästen alltså genom sin hyra 18 000 kronor i skatt till följd av boendet i detta fall.

Låt oss nu se på boendekostnaden i det fall då personen ifråga väljer att köpa fastigheten (se kolumn två i tabell 11.1). Kostnaderna för drift och underhåll av fastigheten kan, med de förutsättningar som angivits ovan, anses vara desamma som i det fall då personen väljer att hyra huset.

Med hänvisning till att fastighetsförvärvet är att betrakta som en kapitalplacering motsvaras kapitalkostnaden även i detta fall av de ränteintäkter som egnahemsägaren går miste om genom att investera sitt kapital i bostaden istället för i en räntebärande finansiell tillgång med samma risktagande. Vi utgår här ifrån att alternativet är detsamma som för hyresvärden, dvs. att den uteblivna ränteintäkten före skatt uppgår till 6 procent av bostadskapitalet. Denna ränteintäkt skulle dock beskattas med 30 procent varför alternativkostnaden efter skatt uppgår till 4,2 procent av kapitalet, dvs. 42 000 kronor.

Som påpekats ovan utgår vi först från en situation utan fastighetsskatt. I denna situation skulle boendekostnaden uppgå till 82 000 kronor per år om personen i fråga valde att själv köpa huset. I detta fall skulle hon med andra ord få en boendekostnad som var

Tabell 11.1 Skattemässig neutralitet mellan boende i hyresrätt och äganderätt

	Eget kapital		Lånat kapital	
	Hyresbostad	Egnahem	Hyresbostad	Egnahem
Finansiering				
Eget kapital i bostaden	1 000 000	1 000 000		
Lånat kapital			1 000 000	1 000 000
Driftskostnad	40 000	40 000	40 000	40 000
inkl. värdeminskningssavdrag				
Kapitalkostnad				
Alternativkostnad/avkastningskrav				
– före skatt 6% (hyresvärden)	60 000			
– efter skatt 4,2% (egnahemsägaren)		42 000		
Räntekostnad före skatt			60 000	60 000
Ränteavdragseffekt			0	18 000
Räntekostnad efter skatt			60 000	42 000
Hyresintäkt	100 000		100 000	
(=drift+kapitalkostnad före skatt)				
Vinst före skatt	60 000		0	
Bolagsskatt	18 000		0	
Vinst efter skatt	42 000		0	
i) Boendekostnad/hyra utan fastighetsskatt				
fastighetsskatt	100 000	82 000	100 000	82 000
Nettoskattebelastning	18 000	0	0	-18 000
ii) Boendekostnad/hyra med fastighetsskatt för egnahem				
fastighetsskatt för egnahem	100 000	100 000	100 000	100 000
Nettoskattebelastning	18 000	18 000	0	0
varav fastighetsskatt för egnahem ¹	0	18 000	0	18 000

¹ Egnahemsägarens fastighetsskatt = 30 procent av en schablonintäkt på 6 procent av marknadsvärdet.

18 000 kronor lägre än om hon valde att hyra fastigheten. Skillnaden i boendekostnad motsvaras helt av den bolagsskatt, eller om man så vill, den skatt på hyresföretagets kapitalavkastning, som ingår i hyran. Om egnahemsägaren däremot beskattas för en schablonintäkt motsvarande fastighetskapitalets alternativavkastning, med en skattesats som motsvarar bolagsskatten, skulle skillnaden elimineras (se fall (ii) i tabell 11.1). Med en sådan skatt blir såväl boendekostnaden som den skatt som är förknippad med boendet densamma i båda upplåtelseformerna, under de förutsättningar som angivits här.

Sammanfattningsvis pekar resonemanget så här långt på att skattemässig neutralitet mellan hyresgäster och egnahemsägare förutsätter att

egnahemsägaren beskattas för alternativavkastningen på det kapital som finns nedlagt i fastigheten med en skattesats som motsvarar bolagsskattesatsen. I det fall då fastigheten finansieras med eget kapital skulle en sådan skatt neutralisera effekten av den konventionella inkomstbeskattning som hyresföretagen är föremål för.

Neutralitet mellan upplåtelseformerna i fullt belånade fastigheter

Frågan är nu hur slutsats från förra stycket påverkas om vi istället utgår från att fastigheten finansieras med lånat kapital. För enkelhets skull utgår vi från att fastigheten lånefinansieras till 100 procent (se den högra delen av tabell 11.1). Vidare förutsätter vi för tillfället att låneräntan sammanfaller med alternativkostnaden för det egna kapitalet i föregående exempel, dvs. att den uppgår till 6 procent. Med denna förutsättning blir boendekostnaden densamma som i det fall då bostaden finansieras helt med eget kapital. Skälet till detta är att vi i detta sammanhang inte fokuserar på boendeutgifterna utan på boendekostnaderna i vilka kapitalkostnaderna, definierade i alternativkostnadstermer, ingår.

I detta sammanhang kan det vara lämpligt att påpeka att den del av egnahemsägarens boendeutgifter som motsvaras av amorteringar på fastighetslånen här inte betraktas som en kapitalkostnad. Skälet till detta är att egnahemsägarens amortering är att betrakta som betalning för fastighetens värdeminskning till följd av förslitning samt, i förekommande fall, en form av sparande.

För att tydliggöra detta kan vi tänka oss en situation där marknadsvärdet för en fastighet av en viss standard inte förändras över tiden. När fastigheten förvärvas lånefinansieras den till 100 procent. Genom tidens tand och den boendes nyttjande av fastigheten förslits den successivt och minskar därför i värde. Vi antar att värdeminskningen procentuellt sett är konstant över tiden. Om inget värdeuppehållande underhåll utförs på fastigheten så kommer fastigheten alltså vara värdelös efter ett visst antal år. Om köparen är en egnahemsägare som finansierar köpet med ett lån som amorteras ned under en lika lång period så innebär det att amorteringen precis motsvarar förslitningen av fastigheten. I den mån egnahemsinnehavaren väljer att amortera av lånet snabbare kommer amorteringen emellertid även rymma ett visst mått av sparande. I det motsatta fallet där hon väljer att amortera i långsammare takt skjuter hon däremot betalningen framför sig. Vid den tidpunkt då fastigheten inte längre har något värde kommer en del av skulden återstå att betala.

I den jämförande analysen koncentrerar vi oss på värdeminskningen som sådan, snarare än dess finansiering. Således har driftskostnaderna

definierats så att de även inkluderar värdeminskningen. Enligt resonemanget ovan innebär det att vi, i det fall då fastigheten lånefinansieras till 100 procent, inkluderar den del av amorteringen som motsvarar fastighetens värdeminskning i boendekostnaden för såväl hyresgästen som egnahemsägaren. Förutsatt att ett skattemässigt värdeminskningsavdrag medges som motsvarar fastigheternas faktiska ekonomiska livslängd kommer alltså denna del av boendekostnaden vara densamma för egnahemsägaren som för hyresgästen och finansieras med beskattade inkomster av de boende. I den mån det skattemässiga värdeminskningsavdraget inte motsvarar fastigheternas faktiska ekonomiska livslängd gäller däremot inte detta. Om det skattemässiga värdeminskningsavdraget är för lågt sätts kommer fastighetsägaren, om förhållandena på hyresmarknaden så tillåter, sätta hyran så att den efter skatt ger täckning för hela den faktiska värdeminskningen. Denna del av hyran kommer dock i beskattningen betraktas som vinst och bli föremål för bolagsskatt. Följaktligen kommer hyran i en sådan situation inte bara inkludera kostnaden för den faktiska värdeminskningen utan också bolagsskatten på den del av värdeminskningen för vilken avdrag inte medges. Om fastighetens ekonomiska livslängd överskattas då det skattemässiga värdeminskningsavdraget fastställs kommer skattebelastningen på hyresrättsbostäderna bli högre än för egnahemmen, vilket antingen resulterar i högre hyror för de boende eller i försämrad lönsamhet för fastighetsägarna. Det är därför även med hänsyn till målet om neutralitet mellan upplåtelseformerna väsentligt att värdeminskningsavdraget fastställs så att det korrekt speglar bostadsfastigheternas ekonomiska livslängd. Vi återkommer strax till denna fråga.

Som vi konstaterade ovan påverkas inte boendekostnaderna av hur fastigheten finansieras, med de förutsättningar som angivits här. Den främsta skillnaden jämfört med den situation där bostaden finansieras helt och hållet med eget kapital ligger istället i nettoskattebelastningen. Förutsatt att egnahemsägaren beskattas för det kapital som fastigheten representerar i samma utsträckning som i det föregående exemplet, blir nettoskatteuttaget noll i båda upplåtelseformerna i detta fall. För hyresbostadens del beror det på att fastighetsägaren här inte har något eget kapital satsat i fastigheten och därför inte heller, med de förutsättningar som angivits här, gör någon vinst. Hyresgästen kommer med andra ord, liksom tidigare betala hela låneräntan med beskattade inkomster genom sin hyra. Hyran inkluderar dock inte någon bolagsskatt. Egnahemsägaren däremot får en skattereduktion som motsvarar 30 procent av ränteutgifterna. Detta uppvägs dock helt av schablonintäktsskatten som här förutsätts motsvara 30 procent av en schablonintäkt på 6 procent av marknadsvärdet.

Av detta kan vi dra slutsatsen att så länge egnahemsägaren medges rätt till skattereduktion för de ränteutgifter som är förknippade med boendet så måste också alternativavkastningen för det kapital som fastigheten representerar beskattas i motsvarande grad för att målet om skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna skall kunna uppnås. Faktum är att just kombinationen av, å ena sidan, bolagsskatt på hyresföretagets nettovinst och, å den andra, skattereduktion för ränteutgifter och schablonintäktsbeskattning av det slag som skisserats ovan för egnahemsinnehavare, medför att skattemässig neutralitet mellan hyresrätter och egnahem uppnås oavsett i vilken utsträckning fastigheten lånefinansieras. Följaktligen visar resonemanget ovan att det ur neutralitetssynpunkt inte finns något skäl att genom särskilda räntebidrag till hyresbostadsfastigheter kompensera för egnahemsägarens möjlighet till skattereduktion för bolåneräntorna. Inte heller ger det något stöd för att det *ur neutralitetssynpunkt* är motiverat att ta ut en särskild fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter, vid sidan av den konventionella inkomstbeskattningen. Det bör dock påpekas att denna slutsats endast gäller under de speciella förutsättningar som angivits här. Huruvida den håller mer generellt diskuteras i avsnitt 11.1.2. Vi vill också påminna om att vi i resonemangen ovan bortsett från de priseffekter som neutralitetsbristerna i nu gällande skatte- och bidragsregler givit upphov till i det befintliga beståndet av bostäder. Vilka övergångslösningar som kan visa sig nödvändiga för fastigheter, som omfattas av nuvarande och tidigare räntebidragsregler, återkommer vi till i avsnitt 11.3.

Värdeminskningsavdragets storlek

Som framhölls ovan är det med hänsyn till målet om neutralitet mellan upplåtelseformerna väsentligt att värdeminskningsavdraget fastställs så att det korrekt speglar bostadsfastigheternas ekonomiska livslängd. För närvarande regleras avdrag för anskaffningen av byggnader som används i näringsverksamhet i 19 kap. 4–5 §§ inkomstskattelagen (IL). Utgifter för att anskaffa en byggnad skall dras av genom årliga värdeminskningsavdrag. Avdragen skall beräknas enligt avskrivningsplan efter en viss procentsats per år på byggnadens anskaffningsvärde. Procentsatsen skall bestämmas med hänsyn till byggnadens ekonomiska livslängd.² Det bör poängteras att det är den ekonomiska livslängden och inte den fysiska livslängden för en byggnad som är avgörande för procentsatsens storlek. Bestämmelsen om att hänsyn skulle tas till den

² Vid en försäljning återförs avdragen till beskattning när den skattepliktiga realisationsvinsten ska beräknas (26 kap. 2 § IL).

ekonomiska livslängden infördes år 1955 som en följd av att praxis inte ansågs ha tagit tillräcklig hänsyn till teknikens snabba utveckling (SOU 1954:19, s.147, prop. 1955:100, s.174).

För att markera att det är den ekonomiska livslängden som avses fanns i bestämmelsens tidigare lydelse i punkt 6 sjunde stycket av anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen angivet omständigheter som skulle beaktas när användningstiden för byggnaden skulle uppskattas. Här omnämndes framtida rationaliseringar, teknikens utveckling, omläggning av verksamhet och liknande förhållanden. Dessutom angavs att om byggnadens värde av särskilda omständigheter av annan art än de nämnda var begränsat till förhållandevis kort tid skulle hänsyn tas till detta. I den nya lydelsen av bestämmelsen i inkomstskattelagen har dessa mera utförliga anvisningar mönstrats ut. Någon saklig förändring är dock inte avsedd eftersom det har ansetts som självklart att de faktorer som angavs i den tidigare lydelsen beaktas vid bestämmande av avskrivningstiden. Som en markering anges numera uttryckligen i 19 kap. 5 § att det är byggnadens ekonomiska livslängd som är avgörande för procentsatsens storlek (prop. 1999/2000:2, s. 250).

De aktuella lagbestämmelserna i 19 kap. 4–5 §§ IL uppställer således inte några andra gränser för storleken på det årliga värdeminskningssavdraget än att procentsatsen skall bestämmas med hänsyn till byggnadens ekonomiska livslängd. Lagstiftningen ger alltså utrymme för att i varje enskilt fall fastställa ett korrekt beräknat värdeminskningssavdrag med iakttagande av de allmänna regler om bevisning och bevisbörda som gäller i taxeringsprocessen.

Riksskatteverket (RSV) har beslutat om vissa rekommendationer beträffande procentsatser för värdeminskningssavdrag för byggnader som används i näringsverksamhet (RSV S 1996:6). RSV rekommenderar, såvitt avser hyreshus med bostäder, en normalprocentsats om två procent för det årliga värdeminskningssavdraget.³ En avskrivningstakt om två procent årligen innebär att en byggnad förutsätts ha en ekonomisk livslängd på 50 år. Med uttrycket normalprocentsats måste förstås att avdrag för värdeminskning bör medges med en högre procentsats om den skattskyldige kan visa att den faktiska ekonomiska livslängden är kortare än vad normalprocentsatsen förutsätter.

Från fastighetsägarna har det riktats kritik mot RSVs rekommendation med en normalprocentsats om två procent för hyreshus eftersom man har ifrågasatt om ett hyreshus verkligen har en så lång ekonomisk livslängd som 50 år, bl.a. med hänsyn till den tekniska utvecklingen på området. Under de senaste årtiondet har det därför varit ett återkommande önskemål från skilda fastighetsägarorganisationer att RSVs

³ Även för hyreshus som innehåller lokaler och kontor är normalprocentsatsen två procent.

rekommenderade normalprocentsats för avdrag höjs. Ett önskemål om förändring av normalprocentsatsen från två till fyra procent har också framförts till kommittén av vissa av de intresseorganisationer som ingår i kommitténs referensgrupp.

Utredningen om statens stöd till bostadsfinansiering uttalade i betänkandet *Avreglerad bostadsmarknad, del II* (SOU 1992:47, s. 36) att dagens moderna byggnader medför att en större andel av produktionskostnaderna är hänförlig till inredningen och till de olika tekniska system som behövs för en rationell fastighetsförvaltning och som hyresgästerna efterfrågar i allt högre utsträckning. Utredningen menade att med den tekniska utvecklingen på området är den ekonomiska livslängden förhållandevis kort och tillade att inredningen i ett hyreshus dessutom förslits snabbare än stommen och blir snabbare omodern. Utredningen återopade en rapport av docenten Stellan Lundström vid Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm. Denne drog i rapporten slutsatsen att den ekonomiska livslängden för hyreshus kan beräknas variera inom intervallet 15 till 35 år vilket skulle motsvara en avskrivningstakt på mellan tre till sex procent per år. Eftersom det visat sig att den ekonomiska livslängden skilde sig åt mellan olika delar av byggnaden föreslog utredningen att det årliga värdeminskningssavdraget borde utgå med fyra procent av anskaffningsvärdet jämfört med den normalprocentsats om två procent som RSV rekommenderar. Den Bostadspolitiska kommittén ansåg för sin del att det fanns skäl att höja normalprocentsatsen, dock endast till tre procent (SOU 1996:156, s. 64 och 67).

Som en allmän synpunkt är det naturligtvis alltid angeläget att RSVs rekommendationer – oavsett ämne – svarar mot aktuella förhållanden. I den aktuella frågan har det framförts skilda uppfattningar och RSV har hittills inte funnit skäl till att ändra rekommendationen. Rekommendationen är inte bindande för skattemyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar. Det finns dock anledning att utgå från att RSVs rekommendation om normalprocentsats har haft stor betydelse för rättstillämpningen när inte annan grund för avdragets beräkning har visats. Frågan om vad som bör anses utgöra en normal avskrivningsprocent för ett modernt bostadshyreshus av normal beskaffenhet synes dock inte ha ställts på sin spets i något prejudicerande avgörande från Regeringsrätten.

Värdeminskningssavdragets funktion består först och främst i att periodisera den avdragsgilla kostnaden i rörelsen som anskaffningen av näringsverksamheten medför. Därutöver har värdeminskningssavdraget och dess storlek också betydelse för att upprätthålla neutraliteten mellan de olika boendeformerna. Frågan om vad som kan anses utgöra en lämplig normalprocentsats för att fastställa det årliga värdeminsk-

ningsavdraget för bostadshyreshus faller dock utanför vårt uppdrag. Vi inskränker oss därför till att konstatera att värdeminskningensavdraget måste spegla bostadshyreshusets faktiska ekonomiska livslängd för att skattemässig neutralitet ska uppnås mellan upplåtelseformerna.

Neutralitet mellan upplåtelseformerna vid skillnader i belåningsgrad

Utifrån de tidigare analyserna kunde vi konstatera att skattemässig neutralitet mellan hyresrätter och egnahem under vissa förutsättningar kan uppnås genom konventionell inkomstbeskattning av näringsfastigheter som är hyresbostadsfastigheter i kombination med schablonintäktsbeskattning och skattereduktion för ränteutgifter för egnahem. Hitintills har diskussionen endast gällt de fall där belåningsgraden är densamma i de två upplåtelseformerna.

Det är emellertid också av intresse att undersöka hur boendekostnaderna och nettobeskattningen skulle variera mellan boende i fastigheter med olika belåningsgrad, om fastighetsbeskattningen utformas i enlighet med vad som anförts ovan. Låt oss därför återvända till de fall som redovisats i tabell 11.1 och jämföra utfallet när fastigheten finansieras med eget kapital med de förhållanden som gäller vid full lånefinansiering. Om vi börjar med att se till boendekostnaderna finner vi att de, under de förutsättningar som angivits här, inte påverkas av fastighetens belåningsgrad. Som påpekats tidigare beror det på att kapitalkostnaderna här är definierade i alternativkostnadstermer och att vi hittills förutsatt att alternativkostnaden för det egna kapitalet är densamma som bolåneräntan. Däremot har belåningsgraden givetvis betydelse för egnahemsägarens boendeutgifter. Med de förutsättningar som angetts i exemplet uppgår boendeutgifterna, inklusive skatten, till 58 000 kronor per år i det fall då fastigheten finansieras helt med eget kapital. Vi förutsätter då att egnahemsägaren schablonintäktsbeskattas. I det fall då fastigheten är helt lånefinansierad uppgår däremot utgifterna till 100 000 kronor per år.

För hyresgästens del finns det ingen skillnad mellan boendeutgift och boendekostnad – de utgörs båda av hyran. Dessutom gäller, så länge vi utgår från att hyran bestäms marknadsmässigt, att finansieringen av fastigheten inte torde ha någon betydelse för hyran. Även om vi utgår från att hyran bestäms inom ramen för rådande bruksvärdessystem gäller att belåningsgraden *i den enskilda fastigheten* inte har någon direkt effekt på hyran. Däremot påverkas hyresnivån av den genomsnittliga belåningsgraden i fastigheter som, inom ramen för bruksvärdessystemet, anses likvärdiga. Betydelsen av detta återkommer vi till längre fram.

Skattebelastningen är däremot starkt beroende av hur fastigheten finansieras. Ju högre belåningsgrad desto mindre blir det nettoskatteuttag som är relaterat till boendet. Detta gäller oavsett upplåtelseform. Enligt kommitténs mening är detta emellertid inte att betrakta som ett neutralitetsproblem. Neutralitetsmålet innebär ju, enligt vår mening, att likartade inkomster och kostnader ska beskattas lika oberoende av upplåtelseform. För en fullt belånad hyresbostadsfastighet gäller att räntekostnaderna, med den utformning av beskattningen som preciserats ovan, betalas fullt ut av hyresgästen med beskattade inkomster. Däremot betalar hon ingen skatt på kapitalavkastningen eftersom hyresföretaget inte gör någon vinst i detta fall. Avkastningen på det i fastigheten nedlagda kapitalet tillfaller istället långgivaren genom räntan och beskattas där. För den fullt belånade egnahemsfastigheten gäller istället, med nu gällande skatteregler, att egnahemsägaren endast finansierar 70 procent av räntekostnaderna med beskattade inkomster. Resterande 30 procent täcks av den skattereduktion som ränteavdragen i regel ger upphov till.⁴ Samtidigt innebär emellertid schablonintäktsbeskattningen, så som den skisserats ovan, att egnahemsägaren debiteras en skatt på 30 procent av den avkastning som det i fastigheten nedlagda kapitalet genererar. Nettoskattebelastningen blir därmed noll för såväl egnahemsägaren som hyresgästen i detta fall.

Ur neutralitetssynpunkt ser vi därför inte det förhållandet att nettoskattebelastningen varierar med fastighetens belåningsgrad som ett problem. Det ska istället ses som ett resultat av en konsekvent tillämpad likformighetsprincip i beskattningen av olika former av kapitaltillgångar och näringsverksamheter. Detta hindrar dock inte att de skillnader i boendeutgifter som är förknippade med skillnader i belåningsgrad, kan medföra andra typer av problem. Dessa problem bör emellertid inte hanteras genom fastighetsbeskattningen utan genom någon form av bidragssystem eftersom man med direkta bidrag i allmänhet har bättre möjligheter att rikta åtgärden mot just det problem som anses vara i behov av en lösning.

11.1.2 Neutralitet mellan upplåtelseformerna under mer realistiska förutsättningar

Hitintills har våra resonemang utgått från vissa inte helt realistiska förutsättningar. Vi har bl.a. utgått från att alternativkostnaden för det kapital som fastigheten representerar är densamma som räntan på

⁴ Vi bortser här från att avdragseffekten reduceras till 21 procent för underskott som överstiger 100 000 kronor.

fastighetslånen; att den effektiva bolagsskattesatsen är lika med kapitalinkomstskattesatsen; att schablonintäkten/fastighetskatten baseras på fastighetens marknadsvärde samt att hyrorna liksom fastighetspriserna bestäms marknadsmässigt. Vi har också förutsatt att eventuella kapitalvinster beskattas likformigt med andra kapitalinkomster. Som vi ska visa i det följande är vissa av dessa antaganden av stor betydelse för våra slutsatser i neutralitetsfrågan. För att tydliggöra detta ska vi steg för steg se hur analysen påverkas när man tar hänsyn till avvikelser från dessa antaganden.

Olika kapitalkostnad för eget och lånat kapital

Låt oss börja med att släppa på antagandet att kapitalkostnaden är densamma för eget och lånat kapital. Inledningsvis kan det då vara lämpligt att fråga sig på vilka grunder detta antagande kan ifrågasättas. Rent generellt kan vi då börja med att konstatera att i den mån investeringar i bostadsfastigheter är förknippade med större risktagande än den kreditgivning som bidrar till att finansiera dessa investeringar så torde alternativkostnaden för det kapital som är nedlagt i fastigheten vara lägre än räntan på fastighetslånen.

Beträffande egnahemsfastigheter kan vi, som framhållits i kapitel 6, i princip utgå från att alternativkostnaden för fastighetskapitalet motsvarar avkastningen på en alternativ tillgång med likartade likviditets- och riskegenskaper. Vad detta innebär i praktiken är visserligen svårt att bestämma exakt. Som utgångspunkt för vår analys förutsatte vi emellertid att den del av avkastningen som motsvaras av nettohyresvärdet, dvs. direktavkastningen, kan betraktas som en riskfri avkastning. Det innebär att avkastningen, exklusive eventuell värdetförändring, förutsätts motsvara realräntan i ekonomin plus ersättning för inflationen. Bostadsfinansiering kan dock inte betraktas som en riskfri verksamhet. Därför finns det skäl att anta att bolåneräntan i praktiken är högre än avkastningen på fastighetskapitalet exklusive reala värdetförändringar.

Även när det gäller hyresbostadsfastigheterna finns det skäl som talar för att avkastningen skiljer sig från låneräntan. Liksom för andra kapitaltillgångar bestäms avkastningskravet för dessa fastigheter av det risktagande som investeringen innebär. Risktagandet torde dock variera mellan olika typer av hyresbostadsfastigheter i betydligt högre utsträckning än för egnahemsfastigheter till följd av att hyrorna inte bestäms marknadsmässigt. I områden med bostadsbrist är hyresintäkterna betydligt säkrare än i områden där utbudet av hyreslägenheter överstiger efterfrågan. Avkastningskravet varierar därför mellan olika delar av beståndet och kan både överstiga och understiga låneräntorna.

Antagandet att kapitalkostnaden för eget och lånat kapital sammanfaller är alltså inte helt realistiskt. Frågan är då hur våra slutsatser om hur skattemässig neutralitet uppnås påverkas om vi tar hänsyn till detta. För att renodla resonemanget utgår vi från att egnahemsägarens avkastning av det kapital som fastigheten representerar beskattas löpande med en skattesats på 30 procent. Värdestegringar förutsätts också vara beskattade med en effektiv skattesats på 30 procent. Liksom tidigare utgår vi från att den riskfria avkastningen av egnahemsfastigheten, liksom avkastningskravet på det egna kapitalet i hyresbostadsfastigheten, uppgår till 6 procent. Bolåneräntan däremot antas uppgå till 7 procent. Utifrån dessa förutsättningar har vi beräknat boendekostnaderna och nettoskattebelastningen för hyresgästen och egnahemsägaren i två situationer. I det ena fallet finansieras 50 procent av fastighetskapitalet med lån medan den i det andra är helt lånefinansierad.

Som framgår av tabell 11.2 ökar boendekostnaderna under dessa förutsättningar med stigande belåningsgrad. Detta gäller såväl egnahemsägaren som hyresgästen. Effekten blir dock större för hyresgästen. Skälet till detta är att för egnahemsägaren motverkas effekten av den högre låneräntan i viss mån av att skattereduktionen ökar när räntekostnaderna ökar. Man kan också se det så att för egnahemsägaren är skattebelastningen beroende av både belåningsgraden och låneräntans nivå. Skälet är att det totala skatteuttag som boendet ger upphov till bestäms både av fastighetsskatten och av den skattereduktion som ränteavdragen ger upphov till. Till följd av ränteavdragen avtar nettoskatteuttaget både då belåningsgraden ökar och då räntenivån stiger. För hyresbostaden däremot bestäms skattebelastningen endast av belåningsgraden. Det har att göra med att beskattningen av hyresverksamheten endast är avsedd att träffa avkastningen på det egna kapitalet. Även om lånekostnaderna i företagsbeskattningen medför avdraget endast att *bolagsskatt* inte utgår för den del av hyran, som motsvaras av lånekostnaderna. Hela lånekostnaden måste dock täckas av hyran. Sammantaget medför detta att om kapitalkostnaden är högre för lånat än för eget kapital så kommer boendekostnaderna öka och nettoskatteuttaget avta snabbare med stigande belåningsgrad för egnahemsägaren än för hyresgästen (se tabell 11.3).

Tabell 11.2 Skattemässiga konsekvenser av olika kostnader för eget och lånat kapital.

	50 % lånat kapital		100 % lånat kapital	
	Hysesbostad	Egnahem	Hysesbostad	Egnahem
Finansiering				
Eget kapital i bostaden	500 000	500 000	0	0
Lånat kapital	500 000	500 000	1 000 000	1 000 000
Driftskostnad	40 000	40 000	40 000	40 000
inkl. värdeminskningssavdrag				
Kapitalkostnad				
Alternativkostnad/avkastningskrav				
– före skatt 6% (hyresvärden)	30 000			
– efter skatt 4,2% (egnahemsägaren)		21 000		
Räntekostnad före skatt (7%)	35 000	35 000	70 000	70 000
Ränteavdragseffekt		10 500	0	21 000
Räntekostnad efter skatt		24 500	70 000	49 000
Fastighetsskatt		18 000		18 000
Hyresintäkt/hyra				
=drift+kapitalkostnad före skatt	105 000		110 000	
Vinst före skatt	30 000		0	
Bolagsskatt	9 000		0	
Vinst efter skatt	21 000			
Boendekostnad/hyra med fastighetsskatt för egna hem¹	105 000	103 500	110 000	107 000
Nettoskattebelastning	9 000	7 500	0	-3 000

¹ Vi utgår här från att egnahemsägaren beskattas för avkastningen av fastighetskapitalet med en skatt som uppgår till 30 procent av en schablonintäkt på 6 procent av marknadsvärdet.

Enligt vår definition av begreppet innebär neutralitet att samma typ av inkomster och kostnader behandlas likvärdigt i beskattningen. I den mån låneräntan avviker från det avkastningskrav på det egna kapitalet som ligger till grund för beskattningen av boende i egnahem är så inte fallet. Konsekvensen av att hyresbostadsfastigheter beskattas på samma sätt som annan näringsverksamhet medan egnahem beskattas som en kapitaltillgång är att hyresgästen kommer betala hela kapitalkostnaden med beskattade inkomster medan detta endast gäller för boende i egnahem om låneräntan sammanfaller med det avkastningskrav som ligger till grund för beskattningen av bostadskapitalet. Om så inte är fallet innebär möjligheterna till reduktion av skatten i andra delar av inkomstbeskattningen att egnahemsägare betalar en del av kapitalkostnaderna med obeskattade inkomster. Denna del ökar ju högre

belåningsgraden är och ju större skillnaden är mellan låneräntan och det avkastningskrav som ligger till grund för beskattningen av bostadskapitalet. Innebörden är att samma typ av kostnad inte behandlas på ett helt likvärdigt sätt i beskattningen oavsett boendeform.

Tabell 11.3 Effekter av belåningsgrad och låneränta på boendekostnader (normal stil) och nettoskatteuttag (*kursiverat*).

Egnahem					
Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	100 000 <i>18 000</i>	100 000 <i>13 500</i>	100 000 <i>9 000</i>	100 000 <i>4 500</i>	100 000 <i>0</i>
7%	100 000 <i>18 000</i>	101 750 <i>12 750</i>	103 500 <i>7 500</i>	105 250 <i>2 250</i>	107 000 <i>-3 000</i>
8%	100 000 <i>18 000</i>	103 500 <i>12 000</i>	107 000 <i>6 000</i>	110 500 <i>0</i>	114 000 <i>-6 000</i>

Hysesboende					
Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	100 000 <i>18 000</i>	100 000 <i>13 500</i>	100 000 <i>9 000</i>	100 000 <i>4 500</i>	100 000 <i>0</i>
7%	100 000 <i>18 000</i>	102 500 <i>13 500</i>	105 000 <i>9 000</i>	107 500 <i>4 500</i>	110 000 <i>0</i>
8%	100 000 <i>18 000</i>	105 000 <i>13 500</i>	110 000 <i>9 000</i>	115 000 <i>4 500</i>	120 000 <i>0</i>

Anm. Skuggade fält motsvarar de fall där boendekostnaden och nettoskattebelastningen är densamma eller lägre för hyresgästen än för egnahemsägaren. Beräkningarna avser boendekostnaden/hyran för en fastighet med ett marknadsvärde på 1 miljon kronor. Kostnader för drift och underhåll inklusive värdeminskning förutsätts uppgå till 40 000 kronor. Förutom dessa kostnader förutsätts hyran ge täckning för kapitalkostnaderna. För det egna kapitalet antas avkastningskravet före skatt uppgå till 6 procent. Bolagsskatten uppgår till 30 procent av denna avkastning. I egnahemsägarens boendekostnad inkluderas alternativkostnaden efter skatt för det egna kapitalet. Denna förutsätts uppgå till 4,2 procent. Egnahemsägaren förutsätts också ta upp en schablonintäkt på 6 procent av marknadsvärdet till beskattning. Skattesatsen antas uppgå till 30 procent liksom skatteeffekten av ränteavdragen.

Innan vi lämnar denna fråga vill vi dock påpeka att det neutralitetsproblem som illustrerats ovan inte nödvändigtvis uppstår så fort schablonintäkten är lägre än bolåneräntan. Avgörande är istället vilket avkastningskrav som ligger till grund för den samlade beskattningen av ägarbostaden. Förutsatt att all avkastning av fastighetskapitalet beskattas effektivt med samma skattesats som gäller generellt i

kapitalinkomstbeskattningen så kommer neutralitetsproblemet bara uppstå i den mån det totala avkastningskravet är lägre än låneräntan. Om man t.ex. väljer att inte beskatta den del av avkastningen som svarar mot inflationen förrän vid realiseringen så ska schablonintäkten fastställas så att den endast motsvarar den reala avkastningen. Om avdrag samtidigt medges för hela de nominella lånekostnaderna så blir den *löpande* nettoskattebelastningen av fastighetsinnehavet negativ för många egnahemsägare, trots att låneräntan och det totala avkastningskrav som ligger till grund för beskattningen sammanfaller. Så länge den nominella värdestegringen beskattas effektivt, med full hänsyn tagen till den skattecredit som reavinstbeskattningen innebär, så utgör detta emellertid inte någon skattemässig förmån för egnahemsägaren.

Bolagsbeskattningens nivå och avkastningskravet i hyressektorn

I jämförelsen ovan har vi utgått från att bolagsskattesatsen är lika hög som kapitalinkomstskattesatsen. För närvarande uppgår dock kapitalinkomstskattesatsen till 30 procent medan bolagsskattesatsen är något lägre och uppgår till 28 procent. Den relevanta frågan i detta sammanhang är emellertid hur högt det samlade skatteuttaget på avkastningen av det egna kapital, som fastighetsbolagen har i fastigheterna, är i praktiken. Företagens möjligheter att avsätta vinstmedel till periodiseringsfonder medför t.ex. att den effektiva bolagsskattesatsen är något lägre än den formella.⁵ Därutöver har företagen även vissa andra möjligheter att begränsa beskattningen av de vinster som hyresverksamheten genererar. Som exempel kan nämnas de fall då vinsterna kan kvittas mot förluster i andra delar av företagets verksamhet. Även underskottsavdrag och tidigarelagda investeringar har denna funktion. I motsatt riktning verkar dock det faktum att avkastningen av det egna kapitalet, i de fall då det rör sig om ett aktiebolag, även är föremål för beskattning hos företagets ägare. Liksom det faktiska skatteuttaget på den vinst som hyresverksamheten genererar varierar även den effektiva beskattningen i detta andra led mellan olika typer av ägare och företagsformer. Eftersom förhållandena varierar såväl mellan olika typer av företag som mellan olika tidpunkter och situationer är det inte möjligt att ge något entydigt svar på frågan om

⁵ Nyligen har riksdagen beslutat att öka möjligheterna för avsättningar till periodiseringsfond. Avsättning får enligt de nya reglerna göras med 25 procent av bolagets vinst (gäller fr.o.m. 2002 års taxering) och avsättningen skall återföras senast sex år efter avsättningstillfället (gäller fr.o.m. 2000 års taxering).

storleken på den samlade beskattningen av avkastningen på det egna kapitalet i hyresverksamheten.

Om den totala beskattningen av hyresverksamhetens resultat är högre än kapitalinkomstskattesatsen kan detta förväntas resultera i högre avkastningskrav före skatt på denna verksamhet. För att få en viss uppfattning om förhållandet mellan kapitalinkomstskattesatsen och beskattningen av det egna kapitalet i hyressektorn har vi därför försökt utröna vilka avkastningskrav som tillämpas i denna sektor. Utgångspunkten är att avkastningskravet kommer till uttryck i den prisnivå som gäller för hyresfastigheter givet de nettointäkter som hyresverksamheten kan förväntas generera och den förväntade värdestegringen på fastigheterna. Med denna utgångspunkt har vi med hjälp av statistik avseende de ekonomiska förhållandena i de privata och kommunala bostadsföretagen samt priserna på hyresfastigheter gjort vissa uppskattningar av de avkastningskrav som kan förmodas ligga till grund för fastighetspriserna.

I SCBs publikation Intäkts- och kostnadsundersökning för flerbostadshus (IKU, Bo 32 SM) redovisas bl.a. beräkningar av direktavkastningen före skatt på det egna kapitalet i de privata och kommunala bostadsföretagen. Beräkningarna bygger på uppgifter avseende det genomsnittliga driftsnettot, dvs. skillnaden mellan intäkter och kostnader, i bostadsföretagen. Detta driftsnetto har relaterats till det egna kapitalet i fastigheterna, definierat som fastighetskapitalets marknadsvärde minskat med fastighetsskulden. Resultatet av dessa beräkningar återges i tabell 11.4 nedan. De beräkningar som publiceras av SCB bygger dock på antagandet att det totala kapitalets storlek, dvs. fastigheternas marknadsvärden, uppgår till 133 procent av taxeringsvärdet.⁶ Enligt köpeskillingsstatistiken uppgick dock den genomsnittliga köpeskillingen för hyreshusfastigheter till 151, 160 respektive 175 procent under de tre aktuella åren, 1996–98. Därför redovisar vi i tabell 11.4 även egna beräkningar av den genomsnittliga direktavkastningen i procent av det egna kapitalet där det totala kapitalet uppskattats med ledning av dessa uppgifter ur köpeskillingsstatistiken. Som en jämförelse redovisas i tabellen också den genomsnittliga räntan på 10-åriga statsobligationer för respektive år samt bostadsinstitutens genomsnittliga ränta på nya lån med en löptid på mer än 5 år till icke-finansiella företag.

⁶ Uppräkningen är avsedd att kompensera för det faktum att taxeringsvärdet ska fastställas så att det motsvarar 75 procent av marknadsvärdet två år före taxeringsåret.

Tabell 11.4 Genomsnittlig direktavkastning i procent av eget kapital i privata och kommunägda bostadsföretag 1996–98 samt vissa finansiella räntor.

	1996	1997	1998
Kommunägda bostadsföretag			
SCBs uppskattning	6,5 %	4,2 %	2,2 %
Egen uppskattning	3,6 %	2,1 %	0,9 %
Privatägda bostadsföretag			
SCBs uppskattning	5,9 %	5,1 %	6,0 %
Egen uppskattning	4,3 %	3,6 %	3,5 %
Ränta på 10-åriga statsobligationer	8,1 %	6,7 %	5,0 %
Bostadsinstitutens nytulningsränta ¹	8,4 %	7,0 %	5,8 %

Källa: Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus 1997 och 1998, SCB Bo 32 SM samt Riksbankens finansmarknadsstatistik.

¹ Nytulningsräntan avser lån med en löptid på 5 år eller mer till icke-finansiella företag.

Direktavkastningen svarar emellertid endast för en del av den förväntade avkastning utifrån vilken fastighetspriserna bestäms. Därtill kommer de förväntade årliga värdeförändringarna på fastighetskapitalet under innehavstiden. Då det rör sig om investerarnas förväntningar om den framtida avkastningen är det svårt att uppskatta storleken av dessa. Under perioden 1981-98 uppgick emellertid den faktiska årliga värdestegringen på hyreshusfastigheter till drygt 6 procent i genomsnitt. Variabiliteten i denna del av avkastningen var dock mycket stor. Medan fastighetspriserna steg med 36 procent mellan 1989 och 1990 föll de några år senare, mellan 1992 och 1993, med 14 procent. Standardavvikelsen för den årliga värdestegringen för perioden som helhet uppgick till 12 procent, dvs. nästan dubbla medelvärdet. Det innebär att den faktiska årliga värdestegringen är starkt beroende av vilken period vi studerar. Under perioden 1988-1998 uppgick den t.ex. endast till knappt 3 procent. Vidare innebär det att investeringar i hyreshusfastigheter, till skillnad från placeringar i statsobligationer, är förknippade med ett stort risktagande. Följaktligen torde det avkastningskrav som ligger till grund för fastighetspriserna även inkludera en betydande riskpremie.

I det fall då den totala beskattningen av hyresverksamhetens resultat överstiger beskattningen av riskfria, räntebärande tillgångar kan vi, som framhölls inledningsvis, förvänta oss ett högre avkastningskrav före skatt på investeringar i hyreshusfastigheter. I en sådan situation torde den totala förväntade avkastningen av fastighetsinvesteringen, exklusive riskpremien, överstiga den riskfria räntan. De uppgifter som

presenterats här ger dock inte någon tydlig indikation på att så skulle vara fallet.

Taxeringsvärdet inte lika med marknadsvärdet

I resonemanget ovan har vi utgått från att beskattningen av avkastningen av det kapital som är nedlagt i egnahemsfastigheten grundas på fastighetens marknadsvärde. I praktiken grundas emellertid beskattningen på fastighetens taxeringsvärde. Det ska fastställas så att det motsvarar 75 procent av marknadsvärdet. Förutom denna skillnad i nivå mellan taxeringsvärdet och marknadsvärdet speglar taxeringsvärdet endast marknadsvärdet med en viss fördröjning. Enligt det omräkningsförfarande, som infördes 1996 men som inte tillämpats sedan 1997, ska taxeringsvärdet justeras årligen så att det speglar marknadsvärdenivån 1,5 år före taxeringsåret.⁷ Den effektiva beskattningen av den avkastning som fastighetskapitalet genererar kan därför skilja sig från den formella skattesatsen. Så länge syftet är att skapa likformighet i beskattningen av olika typer av kapitaltillgångar bör man, som påpekats ovan, ta hänsyn till detta när schablonintäktens nivå fastställs. Då syftet är att skapa neutralitet i beskattningen av olika former av boende är slutsatsen inte lika given. I det sammanhanget kompliceras nämligen frågan av att hyresbostadsfastigheternas marknadsvärden inte grundas på marknadsmässigt fastställda hyror utan på gällande bruksvärdeshyror. Hur detta ska hanteras kommer vi till närmast.

Hyressättningsystemets betydelse för neutraliteten

Hittills har vi utgått ifrån att fastigheternas marknadsvärden är oberoende av upplåtelseformen. Vi har med andra ord bortsett från det faktum att hyrorna, enligt nu gällande regler, inte bestäms marknadsmässigt utan inom ramen för bruksvärdessystemet. Däremot bestäms ägarbostädernas kapitalvärde på marknadsmässiga grunder. På en del håll avviker bruksvärdeshyran inte nämnvärt från marknadshyran men i andra fall är effekten av bruksvärdessystemet betydande. Som framhållits tidigare bör även detta förhållande uppmärksammas i diskussionen om hur skattemässig neutralitet mellan olika boendeformer kan uppnås.

⁷ Närmare bestämt ska omräkningen baseras på de köpeskillingar som observerats under perioden 1 juli två år före till 30 juni året närmast före taxeringsåret.

Vilka hyror som skulle råda för olika typer av lägenheter i en situation med marknadsmässig hyressättning går inte att bestämma med någon större exakthet. Vissa studier i frågan har dock gjorts på senare tid. I två av dessa har man utnyttjat information om priser och avgifter för bostadsrättslägenheter och utgått från att dessa kan användas som indikatorer på hur hyresstrukturen skulle se ut i en situation med fri, marknadsmässig hyressättning.⁸ Den ena studien (Turner, 1996) baseras på material för 30 kommuner i olika delar av Sverige men avser förhållandena 1988–89. Den andra studien (Anderstig, 1998) gäller förhållandena under 1998, men avser bara Storstockholm.

Resultaten från den förstnämnda studien tyder på att bruksvärdeshyror i många kommuner inte skiljer sig nämnvärt från den nivå som skulle gälla under fri hyressättning, *genomsnittligt sett*. Avvikelseerna från genomsnittet är dock betydande, vilket tyder på att bruksvärdeshyror inom dessa kommuner i många fall skiljer sig betydligt från den uppskattade marknadshyran.

Det finns emellertid också kommuner där bruksvärdeshyror *genomsnittligt sett* understiger marknadshyror. Det gäller framförallt Stockholm och Göteborg. I Stockholms kommun motsvarade bruksvärdeshyran omkring 50 procent och i Göteborg ungefär 80 procent av den uppskattade marknadshyran *genomsnittligt sett*. Ett antal mindre kommuner uppvisade däremot det motsatta förhållandet. I kommuner som t.ex. Tranås, Falköping, Avesta och Hedemora låg bruksvärdeshyror drygt 20 procent över den uppskattade marknadshyran.

I den mer aktuella studien, som endast avsåg förhållandena i Storstockholm, uppskattades bruksvärdeshyror som andel av marknadshyror *genomsnittligt sett* till mellan 70 och 90 procent beroende på vilka antaganden som låg till grund för beräkningarna av den *implicita* hyran i bostadsrätterna. Liksom i den föregående studien varierar dock förhållandena kraftigt inom Stockholmsområdet. För så gott som alla lägenheter i innerstaden tyder resultaten på att bruksvärdeshyran motsvarar mindre än 70 procent av den beräknade marknadshyran. I vissa av Stockholms ytterområden däremot tycks hyror i dagsläget ligga över den nivå som skulle gälla med fri hyressättning.

Det bör dock påpekas att de resultat som redovisas i dessa studier är starkt beroende av ränteantagandena som ligger till grund för beräkningarna av den hyra som bostadsrätternas överlåtelsepriser förutsätts motsvara i kombination med föreningsavgiften. Till saken hör också att

⁸ Turner, B. "Effekterna av en marknadsanpassad hyra", Reprint Series No.9, Institutet för Bostadsforskning, Uppsala Universitet, 1996 samt Anderstig, C. "Mot marknadshyror i Stockholm? Analyser baserade på data från bostadsrättsmarknaden", rapport producerad på uppdrag av Hyresgästernas Riksförbund, INREGIA AB, Maj 1998.

den som förvärvar en bostadsrättslägenhet samtidigt gör en investering som förutom värdet av bostaden kan ge en avkastning i form av värdestegring. Investeringen innebär också att bostadsrättsinnehavaren, till skillnad från hyresgästen, utsätter sig för en viss kapitalrisk. Marknadshyran kan därför inte alltid förutsättas sammanfalla med den hyra som bostadsrättspriserna, i kombination med avgiften, implicerar. Det är också troligt att priserna på bostadsrätterna skulle förändras om bruksvärdessystemet slopades. Hur mycket bruksvärdeshyrorna faktiskt avviker från den nivå som skulle gälla på en fri marknad kan vi därför inte uttala oss om med någon större exakthet utifrån dessa studier. Men att sådana skillnader finns, om än i varierande grad för olika typer av lägenheter, torde det inte råda något tvivel om.

För att bilda oss en uppfattning om hur detta påverkar boendekostnaderna och nettoskatteuttaget har vi genomfört ytterligare beräkningar av det slag som redovisats ovan. I dessa beräkningar har vi tagit hänsyn till bruksvärdessystemets inverkan genom att utgå från att hyran uppgår till en viss andel av den marknadsmässiga hyran. Hyresbostadsfastighetens marknadsvärde bestäms ytterst av hyresavkastningen. Därför utgår vi från att förhållandet mellan hyresbostadsfastighetens och egnahemsfastighetens marknadsvärde är detsamma som mellan bruksvärdeshyran och marknadshyran. Eftersom bruksvärdessystemets betydelse för hyresnivån varierar, beroende på i första hand läget, har vi i beräkningarna utgått från tre olika situationer. I den ena förutsätts bruksvärdeshyran ligga 10 procent över den nivå som skulle gälla vid fri hyressättning. I de andra två förutsätts den ligga 10 respektive 25 procent under marknadshyran. I övrigt gäller samma förutsättningar som tidigare. Resultaten redovisas i tabell 11.5.

Om schablonintäkten uppgår till 6 procent av egnahemmets marknadsvärde och låneräntan inte överstiger 8 procent kommer hyresgästens boendekostnad bli lägre än egnahemsägarens oavsett belåningsgrad i de fall då bruksvärdeshyran motsvarar 90 procent eller mindre av marknadshyran. Även nettoskatteuttaget blir lägre så länge skillnaden mellan låneräntan och avkastningskravet på det egna kapitalet inte är alltför stor och/eller så länge belåningsgraden är måttlig. Grunden till denna "skatteförmån" är att, i de fall där hyran understiger marknadshyran, kan hyresgästen i jämförelse med egnahemsägaren anses nyttja ett kapital som, till skillnad från det kapital som egnahemsägaren har placerat i sin bostad, inte beskattas. Om avkastningskravet på det egna kapitalet sammanfaller med låneräntan är omfattningen av denna

Tabell 11.5 Effekter av belåningsgrad och låneränta på boendekostnader (normal stil) och nettoskatteuttag (*kursiverat*) med hänsyn tagen till bruksvärdessystemet.

Egnahem					
Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	100 000	100 000	100 000	100 000	100 000
	<i>18 000</i>	<i>13 500</i>	<i>9 000</i>	<i>4 500</i>	<i>0</i>
7%	100 000	101 750	103 500	105 250	107 000
	<i>18 000</i>	<i>12 750</i>	<i>7 500</i>	<i>2 250</i>	<i>-3 000</i>
8%	100 000	103 500	107 000	110 500	114 000
	<i>18 000</i>	<i>12 000</i>	<i>6 000</i>	<i>0</i>	<i>-6 000</i>

Hysesboende: bruksvärdeshyran = 75% av marknadshyran

Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	85 000	85 000	85 000	85 000	85 000
	<i>13 500</i>	<i>10 125</i>	<i>6 750</i>	<i>3 375</i>	<i>0</i>
7%	85 000	86 875	88 750	90 625	925 00
	<i>13 500</i>	<i>10 125</i>	<i>6 750</i>	<i>3 375</i>	<i>0</i>
8%	85 000	88 750	92 500	96 250	100 000
	<i>13 500</i>	<i>10 125</i>	<i>6 750</i>	<i>3 375</i>	<i>0</i>

Hysesboende: bruksvärdeshyran = 90% av marknadshyran

Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	94 000	94 000	94 000	94 000	94 000
	<i>16 200</i>	<i>12 150</i>	<i>8 100</i>	<i>4 050</i>	<i>0</i>
7%	94 000	96 250	98 500	100 750	103 000
	<i>16 200</i>	<i>12 150</i>	<i>8 100</i>	<i>4 050</i>	<i>0</i>
8%	94 000	98 500	103 000	107 500	112 000
	<i>16 200</i>	<i>12 150</i>	<i>8 100</i>	<i>4 050</i>	<i>0</i>

Hysesboende: bruksvärdeshyran = 110% av marknadshyran

Låneränta	Belåningsgrad				
	0%	25%	50%	75%	100%
6%	106 000	106 000	106 000	106 000	106 000
	<i>19 800</i>	<i>14 850</i>	<i>9 900</i>	<i>4 950</i>	<i>0</i>
7%	106 000	108 750	111 500	114 250	117 000
	<i>19 800</i>	<i>14 850</i>	<i>9 900</i>	<i>4 950</i>	<i>0</i>
8%	106 000	111 500	117 000	122 500	128 000
	<i>19 800</i>	<i>14 850</i>	<i>9 900</i>	<i>4 950</i>	<i>0</i>

Anm. Skuggade fält motsvarar de fall där boendekostnaden respektive nettoskattebelastningen är densamma eller lägre för hyresgästen jämfört med egnahemsägaren. Beräkningarna utgår från samma förutsättningar som angivits under tabell 11.3.

”skatteförmån”, i procent av nettoskattuttaget för egnahemsägaren, lika stor som bruksvärdeshyran andel av marknadshyran. I en situation där bruksvärdeshyran endast motsvarar 75 procent av marknadshyran kommer alltså nettoskattuttaget för den hyresboende endast att uppgå till 75 procent av uttaget för egnahemsbostaden. I den mån låneräntan överstiger avkastningskravet på det egna kapitalet uppvägs dock denna förmån för hyresgästen av den för de egnahemsboende mer gynnsamma skattemässiga behandlingen av skuldräntorna.

I de fall då bruksvärdeshyran överstiger marknadshyran blir däremot både boendekostnaden och nettoskattebelastningen högre för hyresgästen oavsett låneräntans nivå och belåningsgrad. Även här gäller att om fastigheten är helt obelånad eller låneräntan motsvarar avkastningskravet på det egna kapitalet kommer nettoskattuttaget för hyresgästen överstiga nettouttaget för egnahemsägaren procentuellt sett i samma utsträckning som bruksvärdeshyran överstiger marknadshyran. I den mån låneräntan överstiger avkastningskravet på det egna kapitalet tillkommer emellertid det faktum att hyresgästen betalar hela den över-skjutande delen med beskattade inkomster medan egnahemsägaren finansierar denna del med obeskattade inkomster. Skillnaden i nettoskattebelastning mellan de två boendeformerna tilltar därför med stigande låneränta och belåningsgrad.

Skattemässiga konsekvenser av egnahemsägarens större möjligheter till självförvaltning

Hitintills har vi koncentrerat oss på beskattningen av det kapital som fastigheterna representerar. Vi har alltså bortsett från de skattemässiga konsekvenserna av att boende i egnahem har större möjligheter att själv svara för löpande underhåll och drift av fastigheterna än hyresgästen. I den mån egnahemsägaren väljer att utföra detta arbete själv belastas det inte av vare sig inkomstskatt, sociala avgifter eller mervärdesskatt. Huruvida det är lämpligt att kompensera för detta förhållande inom ramen för den löpande fastighetsbeskattningen är dock mycket tveksamt. Innan vi går in på den frågan kan det dock vara av intresse att undersöka i vilken utsträckning boendekostnaderna påverkas av skillnaden i skatteuttaget för drift- och underhållsarbetet. I det följande redovisas en sådan kalkyl. Kalkylen bygger på de bearbetningar av SCBs Intäkts- och kostnadsundersökning av flerbostadshus (Bo 32 SM 9801) som redovisas i Boverkets rapport till kommittén (se bilaga 3).

I rapporten finns en uppdelning av de totala nettokostnaderna, dvs. kostnaderna efter räntebidrag, på olika kostnadslag för kommun- och privatägda bostadsföretag som återges i tabell 11.6. De kostnadslag som är av intresse i detta sammanhang är dels kostnaderna för

reparation och underhåll, dels den del av driftskostnaderna som avser administration och fastighetsskötsel. Skillnaderna i möjligheter till självförvaltning mellan upplåtelseformerna påverkar emellertid endast den del av dessa kostnader som motsvaras av lönekostnader inklusive arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt. Enligt de undersökningar Boverket gjort, kan vi utgå från att kostnaderna för administration m.m. enbart består av lönekostnader etc. medan reparations- och underhållskostnader till 50 procent kan anses bestå av sådana kostnader.

För egnahemsägaren som utför dessa uppgifter (eller delar av dem) själv, bör vi i boendekostnaden räkna in en viss kostnad för det egna arbetet. Denna kostnad kan definieras som den inkomst han eller hon skulle erhålla *efter skatt* om motsvarande arbete utfördes för någon annan mot betalning. Genom att utföra arbetet själv reduceras boendekostnaden alltså med den del av kostnaderna för drift, underhåll och reparationer som motsvaras av såväl mervärdesskatten och arbetsgivaravgifterna på lönekostnaderna som den inkomstskatt som de anställda betalar på sina löner. Mervärdesskattens och arbetsgivaravgiftens andel i de två kostnadsslagen särredovisas i statistiken. Beträffande inkomstskatten har vi i våra beräkningar antagit att den uppgår till 30 procent av lönekostnaderna exklusive arbetsgivaravgifter. Utifrån dessa uppgifter kan det totala skatteinnehållet i personalkostnaderna för drift, underhåll och reparationer i bostadsföretagen beräknas. I de kommunägda bostadsföretagen uppgår de till drygt 100 kronor per kvadratmeter totalyta, vilket motsvarar 17 procent av den totala nettokostnaden på 677 kronor per kvadratmeter totalyta. I de privatägda företagen uppgår motsvarande belopp till drygt 70 kronor per kvadratmeter totalyta eller 12 procent av den totala nettokostnaden på 574 kronor per kvadratmeter totalyta.

I allmänhet utför dock inte egnahemsägaren allt reparations- och underhållsarbete själv. En del tjänster köper han eller hon. I vilken omfattning så sker varierar givetvis. Rent generellt innebär det dock att den skattenackdel som följer av hyresgästens mer begränsade möjligheter till självförvaltning inte motsvaras av hela skatteinnehållet i personalkostnaderna för drift, underhåll och reparationer utan endast av en del. För att kunna uppskatta storleken av denna skattenackdel skulle vi behöva veta hur stor del av detta arbete som egnahemsägarna svarar för i genomsnitt. Sådana uppgifter finns dock inte att tillgå. När det gäller administration och löpande fastighetsskötsel i form av enklare underhållsarbeten och trädgårdsskötsel är det dock inte orimligt att utgå från att detta arbete utförs helt och hållet av ägaren själv. Vad beträffar underhålls- och reparationsarbetet däremot varierar förhållandena

Tabell 11.6 Skatteinnehållet i hyresföretagens drifts- och underhållskostnader 1997. Kronor per kvadratmeter totalyta.

	Kommunägda bostadsföretag	Privatägda bostadsföretag		
Hyra, kronor per kvm totalyta	609	598		
Hyra, kronor per kvm boyta	701	704		
Nettokostnad (exkl. räntebidrag) (kr/kvm)	677	574		
i) varav reparation och underhåll	122	116		
varav personalkostnad	61	58		
varav lön exkl. sociala avg.	37	35		
varav inkomstskatt	11.1	10.5		
arbetsgivaravgift	12	11		
mervärdesskatt	12	12		
ii) varav drift (administration mm.)	101	60		
varav lön exkl. sociala avg.	48	32		
varav inkomstskatt	14.4	9.6		
arbetsgivaravgift	33	16		
mervärdesskatt	20	12		
Total skatt i personalkostnaderna (kr/kvm)	103	71		
varav för reparation och underhåll	35	34		
varav drift (administration mm.)	67	38		
Den totala "personalskattens" andel av				
nettokostnaden	15 %	12 %		
hyra per kvm totalyta	17 %	12 %		
hyra per kvm boyta	15 %	10 %		
Total skatt i personalkostnaderna om hyresgästen skulle ha svarat för all drift och 20 respektive 80 procent av reparations- och underhållsarbetet				
	Kommunägda bostadsföretag		Privatägda bostadsföretag	
	Andel av reparations och underhållsarbetet som utförs av hyresgästen			
	20%	80%	20%	80%
Total skatt i personalkostnaderna (kr/kvm)	28	7	27	7
varav för reparation och underhåll	28	7	27	7
varav drift (administration mm.)	0	0	0	0
Skattenackdel, kr per kvm totalyta	75	96	44	64
i procent av hyran per kvm totalyta	12 %	16 %	7 %	11 %

Källa: Boverkets rapport till Fastighetsbeskattningskommittén, SCBs Intäkts- och kostnadsundersökning (Bo 32 SM 9801) och egna beräkningar.

säkerligen mycket mellan olika egnahemsägare. Vi har därför utfört beräkningarna utifrån två alternativa antaganden. I det ena fallet utgår vi från att egnahemsägaren endast utför en femtedel av underhålls- och reparationsarbetet själv medan vi i det andra fallet utgår från att han eller hon svarar för fyra femtedelar.

Utifrån dessa förutsättningar kan skattenackdelen i form av högre kostnader för förvaltningen av bostaden, som följer av hyresgästens mer begränsade möjligheter till självförvaltning, uppskattas till mellan 12 och 16 procent av hyran i de kommunägda bostadsföretagen. Det motsvarar genomsnittligt sett 400–500 kronor i månaden för en lägenhet på 70 kvadratmeter. I de privatägda företagen är drifts- och underhållskostnaderna generellt sett lägre än i de kommunägda. Därför är skattenackdelen i denna del av hyressektorn något lägre och uppgår, enligt våra beräkningar, till mellan 8 och 11 procent av hyran. Det motsvarar 300–400 kronor i månaden för en lägenhet på 70 kvadratmeter.

Den merkostnad som följer av att hyresgästen inte har lika stora möjligheter till självförvaltning som egnahemsägaren är alltså inte obetydlig. Frågan är dock om det är lämpligt att kompensera för detta genom någon form av justeringar i den löpande fastighetsbeskattningen eller om det bör hanteras på något annat sätt.

Den skillnad i skatteuttaget mellan boendetjänster som produceras i hyressektorn respektive egnahemssektorn kan visserligen betraktas som en neutralitetsbrist i den meningen att den påverkar konkurrensförhållandet mellan de två sektorerna. Skillnaderna i möjligheter till självförvaltning innebär ju att den som bosätter sig i en ägarbostad kan påverka boendekostnaderna och skattebelastningen i boendet i större utsträckning än hyresgästen. Detta förhållande torde påverka den enskildes val mellan att äga och hyra sin bostad. I den meningen utgör skillnaden i beskattningen av drifts- och underhållsarbetet en neutralitetsbrist som, även om den inte bara förekommer i bostadssektorn, har sin grund i skattesystemet. Utifrån ett sådant synsätt har skillnaderna i skatteuttaget avseende fastigheternas förvaltning i den allmänna debatten anförts som skäl till olika typer av lindringar i den löpande beskattningen av hyresbostadsfastigheter. Dessa skillnader har också legat till grund för önskemål om slopad alternativt reducerad mervärdes- och uttagsskatt för bygg- och förvaltningstjänster i hyressektorn.

Enligt kommitténs mening bör dock denna skillnad mellan egnahemsboende och hyresgäster betraktas som en del av den allmänna skattekilproblematik som aktualiseras på alla områden där den enskilde kan välja mellan att köpa en viss tjänst på marknaden eller producera den själv. Generellt sett gäller ju att den som hyr något – vare sig det är en bostad eller en bil – betalar ett pris som även innefattar den skatt

som utgår på uthyrarens arbete. Den som äger något och själv utför arbetet i fråga behöver däremot inte betala skatt på detta. Skillnaden i skatteuttaget avseende fastigheternas förvaltning bör därför, enligt vår mening, framförallt uppfattas som en följd av de olika boendeformernas särdrag, inte som ett utslag av bristande neutralitet i fastighetsbeskattningen. Det grundläggande skälet till skillnaden i skatteuttaget i förvaltningsledet är inte att hyresgäster och egnahemsägare beskattas på olika sätt utan att deras möjligheter till självförvaltning är olika. Skattereglerna på detta område är, med andra ord, likadana för alla fastighetsägare oavsett om de använder fastigheten för eget boende eller om de hyr ut den. Det faktum att den som äger sin bostad har större möjligheter att förvalta den genom eget obeskattat arbete än hyresgästen utgör således inte någon skattemässig neutralitetsbrist och bör därför inte hanteras genom kompensatoriska justeringar i inkomstbeskattningen. Istället bör lösningen sökas i åtgärder som ökar hyresgästernas möjligheter till självförvaltning av sina bostäder på likartade villkor som för egnahemsägare.

Verksamhet av detta slag har under senare år introducerats i ett mindre antal allmännyttiga bostadsföretag. Hyresgäster i dessa företag har möjlighet att minska sina boendekostnader genom att gemensamt delta i fastighetsskötseln.

För att klargöra gränsen mellan skattefri och skattepliktig ersättning när hyresgäster deltar i s.k. öppna system för självförvaltning av hyresbostadsfastigheten gäller sedan den 1 juli 1997 särskilda regler. Reglerna återfinns numera i 8 kap. 31 § inkomstskattelagen (1999:1229).⁹ Ersättningar i form av avdrag på den ordinarie hyran för utförande av enklare förvaltningsuppgifter, är skattefria om de bestämts i en förhandlingsöverenskommelse enligt hyresförhandlingslagen (1978:304) eller i ett annat avtal mellan en hyresvärd och en eller flera hyresgäster. Skattefriheten gäller den del av avdraget som inte överstiger den egna bostadens andel av den totala utgiften för dessa förvaltningsuppgifter och under förutsättning att samtliga hyresgäster som deltar i självförvaltningen får avdrag med samma belopp. Hyresavdraget anses inte utgöra någon lönekostnad i fastighetsägarens rörelse utan en inbesparad personlig levnadskostnad för hyresgästen, varför fastighetsägaren inte skall uttagsbeskattas för fastighetsförvaltande tjänster enligt 2 kap. 8 § mervärdesskattelagen (1994:200). Hyresavdragen ingår därmed inte i beskattningsunderlaget enligt 7 kap. 5 § samma lag om fastighetsägaren redan uttagsbeskattas på grund av löner till egna anställda (prop. 1996/97:119, s. 21).

⁹ Reglerna gäller i motsvarande utsträckning avdrag på avgifter i bostadsrättsföreningar, bostadsföreningar, bostadsaktiebolag och liknande sammanlutningar.

I det nyligen avlämnade betänkandet På de boendes villkor (SOU 1999:148) uttalar Utredningen om allmännyttan och bruksvärdet att det finns ett stort intresse för självförvaltning men att förvaltningsmodellen trots detta fått en mycket begränsad spridning och anger dagens skatteregler som en orsak. För att stimulera till ett större inslag av självförvaltning föreslår utredaren ökade möjligheter till skattefrihet för ersättning i form av hyresreduktion för arbete som utförts.

Som framgått ger nuvarande regelverk vissa möjligheter för hyresgäster att genom självförvaltning sänka boendekostnaderna utan skattekonsekvenser. I vilken utsträckning som det är befogat och möjligt att stimulera ökad användning av förvaltningsmodellen genom förändringar av skattelagstiftningen ligger dock utanför vårt uppdrag. Vi vill dock allmänt betona vikten av att stimulera till ökade möjligheter till självförvaltning för hyresgäster i syfte att sänka boendekostnaderna.

Våra överväganden

Av redogörelsen ovan framgår att det *ur neutralitetssynpunkt* inte är motiverat att ta ut en särskild fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter, vid sidan av den konventionella inkomstbeskattningen. Resonemangen tar sin utgångspunkt i en situation där avkastningskravet på det kapital som fastigheterna representerar sammanfaller med bolåneräntan. Vi utgår också från att den effektiva bolagsskatten motsvarar kapitalinkomstskattesatsen och att hyrorna bestäms marknadsmässigt. I en sådan situation finns det *ur neutralitetssynpunkt* inte heller något skäl att bibehålla räntebidragen till hyresbostadsfastigheter. Det uttalade syftet med dessa bidrag har varit att kompensera för egnahemsägarens möjlighet till skattereduktion för bolåneräntorna. Förutsatt att egnahemsfastigheterna beskattas för avkastningen av det kapital som fastigheten representerar behövs emellertid ingen sådan compensation.

I de fall där bolåneräntan överstiger det avkastningskrav som ligger till grund för beskattningen av egnahemsfastigheterna skulle man visserligen kunna hävda att räntebidrag borde utgå med 30 procent av den överskjutande delen av bolåneräntan. I regel torde det dock röra sig om relativt små belopp som, enligt vår mening, inte motiverar ett särskilt system för räntesubventioner. Som framställningen ovan visar är det varken meningsfullt eller möjligt att försöka uppnå millimeterrättvisa i skattereglerna och därtill anknutna bidragssystem. Så länge avvikelserna pekar åt olika håll kan dock mindre skillnader accepteras.

I detta sammanhang vill vi också nämna en tanke som framförts av representanter för Hyresgästernas Riksförbund och de allmännyttiga bostadsföretagens organisation, SABO, i syfte att uppnå en likvärdig behandling av ränteutgifter i de två upplåtelseformerna. Inom ramen för

den konventionella beskattningen av bostadsföretagen skulle en schabloniserad kapitalskatteberäkning införas så att avdragseffekten för ränteutgifter blev densamma som för egnahem. Den särskilda kapitalskatten skulle beräknas för sig enligt följande. Från en schablonintäkt, som fastställs enligt samma principer som för egnahem, skulle avdrag medges för utgiftsräntor. Eventuellt överskott från denna beräkning skulle beskattas med 30 procent. Underskott skulle resultera i reduktion av företagsskatten eller skatteutbetalning med 30 procent av underskottet. Vid beskattningen av inkomst av näringsverksamhet skulle man sedan, för att undvika dubbelbeskattning, endast ta upp den del av hyresintäkterna som inte motsvaras av ränteutgifter till beskattning.

En sådan lösning strider emellertid mot de grundläggande principer om en enhetlig konventionell beskattning av all näringsverksamhet som ligger till grund för utformningen av företagsbeskattningen i stort. Det ovan refererade förslaget skulle därför leda till olikformighet i beskattningen, både mellan olika former av näringsverksamhet och mellan olika bostadsföretag. Bostadsföretagens verksamhet – såväl de allmännyttiga som de privata – är inte enbart inriktad på uthyrning av bostäder. Även annan inkomstbringande verksamhet, såsom uthyrning av lokaler, förekommer i varierande utsträckning. Den snedvridning av konkurrensförutsättningarna mellan olika företag som skulle följa med en beskattningsmodell, av det slag som beskrivits ovan talar mot en sådan ordning. Som framhållits ovan torde den brist i likformigheten som uppstår då bolåneräntan överstiger det avkastningskrav, som i enlighet med våra resonemang i kapitel 6 bör ligga till grund för den löpande beskattningen av egnahemsfastigheterna, också vara relativt begränsad. Mot den bakgrunden ser vi det inte som motiverat att införa särskilda regler för beskattning av bostadsföretag av det slag som beskrivits ovan.

Ytterligare en förutsättning som måste vara uppfylld för att skattemässig neutralitet ska uppnås mellan hyresgäster och egnahemsägare är att hyresföretaget i den konventionella inkomstbeskattningen beskattas fullt ut för de inkomster, i vid mening, som hyresbostadsfastigheten genererar. Det är också väsentligt att full avdragsrätt medges för de faktiska kostnader som verksamheten medför. Det innebär t.ex. att det även ur neutralitetssynpunkt är väsentligt att fastighetsägaren beskattas för hyresvärdet av de bostäder eller lokaler som ägaren själv disponerar. Vidare är det, som påpekats tidigare, väsentligt att värde-minskningsavdraget fastställs så att det korrekt avspeglar bostadsfastigheternas faktiska ekonomiska livslängd.

Med denna utformning av beskattningen av hyresbostadsfastigheterna kan skattemässig neutralitet uppnås om egnahemsfastigheterna schabloninkomstbeskattas i inkomstslaget kapital samtidigt som ägaren medges rätt till avdrag och skattereduktion för ränteutgifter på samma

sätt som idag. I exemplen ovan har vi utgått från att schablonintäkten fastställs så att den motsvarar det nominella avkastningskravet för det kapital som fastigheten representerar. Detta förutsätter dock att reavinstbeskattningen utformas så att den endast avser den reala värdestegringen. Enligt nu gällande regler tas dock den *nominella* värdestegringen upp till beskattning. Som framhållits tidigare anser vi att så bör ske även i fortsättningen. Låt oss därför istället utgå från en situation där den nominella värdestegringen beskattas med samma effektiva skattesats som andra kapitalinkomster. I detta fall uppnås skattemässig neutralitet mellan hyresgäster och egnahemsboende om den beskattningsbara schablonintäkten fastställs så att den motsvarar fastigheternas marknadsvärden multiplicerad med den *reala* räntan på en riskfri finansiell tillgång.

Denna slutsats bygger på ett resonemang där vi bortsett från bruksvärdessystemets betydelse för skatteuttaget och därmed för den skattemässiga neutraliteten. Frågan om hur detta ska hanteras har dock diskuterats i kommittén. Vår slutsats är att det inte är motiverat att försöka utforma beskattningen av hyresbostadsfastigheterna så att den även träffar den förmån som hyressättningssystemet innebär för de boende i vissa hyresfastigheter. En sådan ordning vore inte bara praktiskt svår att genomföra. Framförallt skulle den innebära att man genom beskattningen skulle upphäva en del av de eftersträvade effekterna med bruksvärdessystemet – nämligen att begränsa marknadskrafternas genomslag på hyrorna. Den brist på likformighet mellan upplåtelseformerna som bruksvärdessystemet kan innebära bör rimligen inte åtgärdas genom skatteregler som motverkar en del av syftet bakom bruksvärdessystemet. Istället vill vi framhålla att förslaget till begränsning av den årliga uppräkningsvärdet för privatbostäder, som vi redogjort för i kapitel 8 och 9, innebär att en motsvarande begränsning av marknadskrafternas genomslag på skatteuttaget införs för såväl egnahem som bostäder upplåtna med bostadsrätt. En sådan takregel innebär visserligen, som framhållits tidigare, att likformighetsmålet i kapitalbeskattningen åsidosätts i viss mån. Detta uppvägs dock, enligt vår mening, av att förhållandena för de boende i de olika upplåtelseformerna blir mer likformiga.

Skillnader i skatteuttaget avseende fastigheternas förvaltning som har sin grund i att boende i egnahem har större möjligheter till självförvaltning är, enligt vår mening, inte ett resultat av bristande neutralitet i fastighetsbeskattningen. Det är istället en del av en mer allmän skattekilsproblematik som aktualiseras på alla områden där den enskilde kan välja mellan att köpa en viss tjänst på marknaden eller producera den själv. Det grundläggande skälet till skillnaden i skatteuttaget i förvaltningsledet är inte att hyresgäster och egnahemsägare beskattas

på olika sätt utan att deras möjligheter till självförvaltning är olika. Denna skillnad bör hanteras genom ökade möjligheter till självförvaltning för hyresgäster.

11.2 Andra motiv till fastighetsskatt och räntebidrag för nyproducerade hyresbostäder

I föregående avsnitt konstaterade vi att om egnahemsfastigheterna beskattas för avkastningen av det kapital som fastigheten representerar är det *ur neutralitetssynpunkt* varken motiverat att ta ut en särskild fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter eller att bibehålla räntebidragen till dessa fastigheter. Detta behöver dock inte innebära att fastighetsskatten och räntebidragen för hyreshus kan slopas omedelbart. Sammantagna utgör nämligen dessa två komponenter ett system för stöd till bostadsbyggandet som, om det slopades utan att samtidigt ersättas av någon annan form av stöd, skulle försämra förutsättningarna för ny- och ombyggnad av bostäder framöver. Även om frågan om hur stödet till bostadsproduktionen bör utformas framöver inte ingår i vårt utredningsuppdrag finns det, inför vårt ställningstagande beträffande fastighetsskatten för hyresbostadsfastigheterna, anledning att beröra den.

I det följande ska vi därför först redovisa vissa beräkningar av den samlade effekten av fastighetsskatten och de eviga räntebidragen för nyproducerade hyresbostadsfastigheter (avsnitt 11.2.1).¹⁰ Motsvarande beräkningar av det stöd till ny- och ombyggnad av egnahem som utgår i form av en skatterabatt redovisas i avsnitt 11.2.2. Därefter redogör vi, i avsnitt 11.2.3, för tidigare utredningars ställningstaganden i frågan om hur stödet till bostadsproduktionen bör utformas. I avsnitt 11.2.4 redovisar vi vår egen syn på frågan om hur ett stöd till nyproduktionen bör utformas framöver. Vi förutsätter då att ett sådant stöd ska utgå även fortsättningsvis. Vi vill dock påminna om att frågan om på vilket sätt bostadsbyggandet bör stimuleras i framtiden inte ingår i vårt uppdrag.

¹⁰ Beräkningarna bygger på de regler som gäller för bidrag till nyproducerade bostäder även om räntebidrag också vid ombyggnad av bostäder.

11.2.1 Nettoeffekten av räntebidrag och fastighetsskatt för nybyggda hyresbostäder

Beräkningarna av den samlade effekten av räntebidrag och fastighetsskatt för nybyggda hyreshus utgår från de regler som skall gälla från och med den 1 januari 2000.¹¹ Bidraget grundas på ett underlag som skall motsvara en skälig produktionskostnad för den aktuella lägenheten. Enligt de regler som gäller fr.o.m. år 2000 uppgår bidragsunderlaget till 11 000 kronor per kvadratmeter bruksarea för bostadsändamål ovan mark upp till 35 kvadratmeter per lägenhet. För ytor därutöver minskas bidraget med 35 kronor för varje ytterligare kvadratmeter bostadsyta.¹² Bidragsunderlaget får dock inte beräknas på ytor över 120 kvadratmeter. Det innebär att underlaget maximalt kan uppgå till 963 000 kronor.

Utifrån detta underlag fastställs den bidragsgrundande räntekostnaden utifrån den s.k. subventionsräntan. Den motsvarar ett av Boverket fastställt räntegenomsnitt för obligationer med fem års återstående löptid. För ett enskilt bostadsprojekt ligger den fast i fem år i taget. Räntebidraget uppgår till 30 procent av bidragsunderlaget multiplicerat med subventionsräntan.

Beräkningarna avser en lägenhet med en bostadsyta som motsvarar genomsnittet för alla hyreslägenheter i beståndet, dvs. 67 kvadratmeter. Enligt SCB uppgick den genomsnittliga produktionskostnaden till 13 487 kronor per kvadratmeter 1998. Beräkningarna utgår därför från att produktionskostnaden för en 67 kvadratmeter stor lägenhet uppgår till 904 000 kronor. Räntebidragsunderlaget för samma lägenhet uppgår till 662 000 kronor. Med hänvisning till Riksbankens inflationsmål på två procent och en realränta på 4 procent förutsätts subventionsräntan uppgå till 6 procent. Räntebidraget uppgår alltså till 11 900 kronor eller 1,3 procent av produktionskostnaden före skatt, för den aktuella lägenheten. Bidraget behandlas som skattepliktig intäkt i näringsverksamheten. Med en effektiv bolagsskatt på 27 procent uppgår det till 1 procent av produktionskostnaden efter skatt.

Beräkningarna utgår från att fastighetsskattesatsen uppgår till 1,5 procent av taxeringsvärdet. Vi bortser alltså från den temporära sänkningen av skattesatsen som gäller för år 2000. Eftersom fastighetsskatten är avdragsgill för hyresföretagen förutsätts den effektiva fastighetsskattesatsen uppgå till 1,1 procent av taxeringsvärdet. Det genomsnittliga taxeringsvärdet för bostadsdelen i en nybyggd hyresfastighet

¹¹ Beräkningarna har utförts av Finansdepartementets expert i kommittén, fil.dr. Robert Boije.

¹² Bidragsunderlaget uppgår alltså till $Y * [11000 - (35 * (y - 35))]$ där Y representerar bostadsytan.

uppgår, enligt uppgift från Lantmäteriverket, till ca 6 600 kronor per kvadratmeter. Det motsvarar 442 000 kronor, eller knappt 50 procent av produktionskostnaden, för en lägenhet på 67 kvadratmeter.

Under de första fem åren efter färdigställandet utgår inte någon fastighetsskatt och under de följande fem åren endast halva skatten. Räntebidragen däremot är eviga, dvs. att de utgår under hela fastighetens livstid från och med det första året efter färdigställandet. För att få en uppfattning om nettoeffekten av räntebidragen och fastighetsskatten har nuvärdet av de två beräknats och relaterats till lägenhetens produktionskostnad. I beräkningarna antas fastighetens nominella värdestegring sammanfalla med inflationen på 2 procent per år. Taxeringsvärdet förutsätts räknas upp i samma takt genom de omräkningar som ska genomföras årligen enligt nu gällande regler.

Om fastigheten har en livstid på 40 år och diskonteringsräntan sammanfaller med subventionsräntan efter skatt (4,4 procent) så uppgår nuvärdet av räntebidragen enligt dessa beräkningar till närmare 19 procent av produktionskostnaden (se tabell 11.7). Nuvärdet av fastighetsskatten stannar på drygt 10 procent. Nettoeffekten av de två systemen är i detta fall alltså en subvention på drygt 8 procent av produktionskostnaden. Det exakta utfallet är dock i hög grad beroende av de ovan redovisade förutsättningarna.

Fastighetens livslängd eller, om man så vill, tidshorisonten för investeringsbeslutet, har t.ex. betydelse för utfallet vilket framgår av tabellen. Ju längre livslängd eller tidshorisont desto mindre blir subventionseffekten. Även valet av diskonteringsränta har betydelse för resultatet, eftersom det reala värdet av räntebidragen avtar över tiden medan fastighetsskatteuttaget reellt sett ökar över tiden.¹³ Ju större vikt man i investeringssammanhang tillmäter intäkter och kostnader som hänför sig till åren omedelbart efter färdigställandet, jämfört med de som infaller senare, desto högre diskonteringsränta bör vi använda för att få en uppfattning om i hur hög grad kombinationen av räntebidrag och fastighetsskatt stimulerar till ökad bostadsproduktion. Med en diskonteringsränta på 5,8 procent uppgår nettoeffekten till knappt 8 procent om fastighetens livslängd sätts till 40 år. Med en diskonteringsränta på 2,9 procent däremot uppgår nettoeffekten, under i övrigt samma förutsättningar, till 9 procent av produktionskostnaden.¹⁴

¹³ Att fastighetsskatteuttaget ökar över tiden reellt sett beror dels på att full skatt utgår först efter 10 år och dels på att taxeringsvärdet förutsätts öka i takt med inflationen.

¹⁴ Räntesatserna 5,8 respektive 2,9 procent motsvarar en ränta före skatt på 8 respektive 4 procent.

Tabell 11.7 Nuvärde av räntebidrag och fastighetsskatt till nyproducerade hyresbostäder i procent av produktionskostnaden.

Diskonteringsränta	Fastighetens livslängd	Räntebidrag	Fastighetsskatt	Subventionseffekt
2,9%	30 år	19.6%	10.3%	9.4%
	40 år	23.2%	14.2%	9.0%
	50 år	25.9%	17.8%	8.1%
4,4%	30 år	16.6%	8.0%	8.6%
	40 år	18.8%	10.5%	8.3%
	50 år	20.2%	12.4%	7.9%
5,8%	30 år	14.3%	6.4%	7.9%
	40 år	15.6%	7.9%	7.8%
	50 år	16.4%	8.9%	7.5%

Anm. Förutsättningarna för beräkningarna anges i texten.

Den slutsats vi kan dra av dessa beräkningar är att räntebidragen till nybyggda hyreshus i kombination med fastighetsskatten inte bara utgör ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden. De innebär också en betydande subventionering av bostadsproduktionen. Skulle såväl räntebidragen som fastighetsskatten slopas skulle detta stöd till nyinvesteringar i hyresbostäder försvinna.

11.2.2 Nuvärdet av skatterabatten till nyproducerade egnahem

I det följande redovisas också våra beräkningar av nuvärdet av det stöd som nuvarande skatterabatt innebär för nyproducerade egnahem. Beräkningarna har genomförts med samma metod och förutsättningar som tillämpades i föregående avsnitt. Det innebär att vi utgått från en diskonteringsränta som motsvarar den nominella riskfria räntan efter skatt. Med en realränta på 4 procent och inflation på 2 procent innebär det en diskonteringsränta på 4,2 procent. Vidare förutsätter vi att fastighetsvärdena ökar i samma takt som inflationen och att taxeringsvärdena följer denna utveckling genom årliga uppräknings. Slutligen bygger beräkningarna på nu gällande fastighetsskattesats på 1,5 procent.

Med dessa förutsättningar uppgår det samlade nuvärdet av skatterabatten till 10 procent av det taxeringsvärde som gäller när fastigheten färdigställs. Enligt uppgift från SCB uppgår taxeringsvärdet för nybyggda egnahem i dagsläget till omkring 6 600 kronor per kvadratmeter. Nu gällande taxeringsvärden har dock legat fast sedan 1997 och

ska därför spegla marknadsvärdenivån 1995-96. För att få jämförbarhet med de beräkningar som gjorts ovan för hyreshusen måste uppgiften avseende taxeringsvärdenivån för nyproducerade egnahem justeras för förändringarna i prisutvecklingen mellan 1995 och 1998.¹⁵ Enligt SCBs fastighetsprisstatistik uppgick taxeringsvärdet till 60 procent av köpeskillingen i genomsnitt för alla egnahem som såldes under 1998.¹⁶ Vi har därför utgått från att taxeringsvärdet för ett nybyggt hus uppräknat till 1998 års marknadsvärdenivå uppgår till omkring 8 300 $(\approx(0,75/0,60) \times 600)$ kronor per kvadratmeter. Följaktligen kan nuvärdet av skatterabatten beräknas till omkring 830 kronor per kvadratmeter, vilket motsvarar knappt 7 procent av den genomsnittliga produktionskostnaden för gruppbyggda småhus 1998.¹⁷

11.2.3 Tidigare utredningsförslag

Den nuvarande konstruktionen av det generella stödet till bostadsbyggande har emellertid ifrågasatts av flera utredningar på senare tid. Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen menade att särskilda bidrag till produktion av bostadshus inte var motiverade. Därför förordade man både att fastighetsskatten skulle avskaffas för hyreshus och att räntebidragen skulle slopas utan att ersättas av någon annan form av generell stöd till bostadsbyggandet.

Fastighetsbeskattningsutredningens uppdrag gällde endast fastighetsbeskattnings utformning, inte stödet till bostadsproduktionen. Utredningen föreslog bl.a. med hänvisning till målet om likformighet mellan olika näringsverksamheter, att fastighetsskatten för näringsfastigheter skulle slopas. Som en konsekvens av detta föreslog man också att det eviga inslaget i räntebidragssystemet skulle slopas.

Liksom Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen var den Bostadspolitiska utredningen kritisk till den nuvarande kombinationen av fastighetsskatt och räntebidrag till hyreshus. De ansåg dock att någon form av stöd till bostadsbyggandet behövs även fortsättningsvis. De föreslog därför att räntebidragen till hyresbostäder skulle ersättas av ett investeringsbidrag. Detta bidrag skulle dock inte finansieras genom en särskild fastighetsskatt på hyreshus. Denna skatt

¹⁵ Den uppgift avseende taxeringsvärdet för en nybyggd hyreshuslägenhet som användes ovan avsåg nämligen den taxeringsvärdenivå som den allmänna fastighetstaxeringen år 2000 kommer resultera i och som ska spegla marknadsvärdenivån 1998.

¹⁶ Uppgiften är hämtad från "Fastighetsprisstatistik 1998", Bo 41 SM 9901, SCB.

¹⁷ Uppgiften är hämtad från "Nybyggnadskostnader för gruppbyggda småhus och flerbostadshus 1998", Bo 26 SM 9901, SCB.

skulle med andra ord slopas. För egnahem skulle produktionsstödet också i fortsättningen utgå i form av en skatterabatt under 10 år efter produktionstillfället. I det följande ges en kort sammanfattning av dessa båda utredningars överväganden och förslag.

Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen

Utformningen av de s.k. eviga räntebidrag som idag utgår till ny- och ombyggda hyresrättshus av årgång 1993 eller senare tog sin utgångspunkt i det förslag som Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen lämnade i sitt delbetänkande (SOU 1992:24). Förslaget innebar att räntebidragen enligt tidigare regler skulle avvecklas successivt och slopas helt för nyproducerade fastigheter av årgång 2000 eller senare. För hyreshus skulle dock ett nytt evigt räntebidrag införas i syfte att motsvara den skattelättnad som egnahemsägaren erhåller för sina bolåneräntor. I slutbetänkandet gick utredningen emellertid vidare och lämnade förslag som syftade till en successiv avveckling av både räntebidragen och fastighetsskatten för hyreshus.

Det system för omfördelning av kostnaderna inom hyreshusbeståndet, som kombinationen av fastighetsskatt och räntebidrag utgör, kritiserades av utredningen utifrån två skilda utgångspunkter.

För det första ifrågasatte man det lämpliga i att finansiera statens kostnader för stöd till bostadsproduktionen genom en särskild skatt baserad på fastighetsvärdena. Grundtanken med en sådan ordning är att de som bor i äldre fastigheter har lägre boendekostnader eller bättre betalningsförmåga än de som bor i ny- och ombyggda bostäder. Enligt utredningen bortser man emellertid då från att de som köpt fastigheten på andrahandsmarknaden till marknadspris inte kan förutsättas ha lägre kapitalkostnader än de som bor i nya fastigheter. Det kan också vara så, påpekade man, att de som bor i äldre fastigheter gör det främst för att de inte har råd att bo i nyare bostäder. Mot denna bakgrund ifrågasattes det lämpliga i att finansiera statens kostnader för stöd till bostadsproduktion genom en särskild skatt baserad på fastighetsvärdena. Fördelningspolitiskt, framhöll utredningen, bör det vara lättare att argumentera för en sådan finansiering inom ramen för t.ex. inkomstskattesystemet.

För det andra kritiserade man bidragssystemet som sådant. Rent generellt ansåg man att för att undvika administrativa och andra kostnader för såväl fastighetsägare som myndigheter vore det önskvärt att eliminera komplicerade bidragssystem som räntebidragssystemet. Man påpekade också att principen om ett särskilt högt räntebidrag för hyreshus, motsvarande effekten av avdragsrätten, inte tillämpas konsekvent så länge bidrag endast utgår för lån avseende ny- och ombyggnad.

Vidare framhöll man att bidragssystem liksom skattesystem leder till samhällsekonomiska snedvridningar genom att företag och hushåll får incitament att agera så att bidragen maximeras och skatten minimeras. Att parallellt eliminera räntebidragen och slopa fastighetsskatten för hyresbostäder ansågs därför vara värdefullt i sig. Något särskilt stöd för att stimulera nyproduktion av bostadshus ansågs inte vara motiverad på lång sikt. Målsättningen var därför att utforma skattereglerna så att det inte skulle finnas något behov av särskilda bidragssystem för att kompensera ägare av hyresbostäder för egnahemsägarens möjlighet till skattelättnad för bolåneräntorna.

Som ett första steg i den parallella avvecklingen av fastighetsskatten och räntebidragen föreslog man att fastighetsskatten skulle slopas för hyresrättshus som byggts eller byggts om 1993 eller senare.¹⁸ Samtidigt skulle räntebidragen till dessa fastigheter avvecklas helt genom att den avtrappning av bidragen ner till den "eviga" 30-procentsnivån som redan beslutats, skulle fortsätta i samma takt även under denna nivå tills dess att bidraget helt avvecklats.¹⁹ För fastigheter byggda 1993 eller senare skulle den långsiktiga lösningen, utan såväl räntebidrag som fastighetsskatt, därmed uppnås fr.o.m. 2005.

Skattefriheten skulle baseras på byggnadens värdeår.²⁰ Värdeåret fastställs i taxeringen och motsvarar antingen nybyggnadsåret eller det år då byggnaden genomgått större till- eller ombyggnader. Följaktligen innebar förslaget att fastighetsskatten skulle slopas omedelbart för äldre fastigheter som genomgått genomgripande ombyggnader 1993 eller senare. Denna regel skulle fortsätta att gälla så att enheter byggda före 1993 successivt skulle överföras till det skattebefriade beståndet från den tidpunkt då de byggs om på ett sådant genomgripande sätt att de åsätts ett värdeår senare än 1993. Så småningom skulle man därmed kunna slopa fastighetsskatten helt för hyresrättshus.²¹

¹⁸ Skattefriheten skulle baseras på fastighetens värdeår. Därigenom skulle även äldre fastigheter som genomgått genomgripande ombyggnader 1993 eller senare omfattas.

¹⁹ Eftersom nivån på det eviga räntebidraget är kopplat till kapitalinkomstskattesatsen och regeringen vid denna tid hade lagt förslag om en sänkning av kapitalskatten till 25 procent utgick man dock i betänkandet från att de eviga räntebidragen skulle uppgå till 25-procent av den bidragsgrundande räntan.

²⁰ Värdeåret motsvaras av byggnadsåret eller, i de fall då genomgripande ombyggnader vidtagits, ombyggnadsåret.

²¹ Det bör påpekas att för egnahem förordade man att den skattelättnad som gäller för närvarande under den första tioårsperioden efter produktionstillfället åtminstone övergångsvis skulle bibehållas. Fram till år 2005 skulle det motsvaras av ett större räntebidrag för hyresrättshusen.

Fastighetsbeskattningsutredningen

Fastighetsbeskattningsutredningens (FBU) uppdrag var att utreda de principiella utgångspunkterna för beskattning av fastigheter. Beträffande fastighetsskatten framhöll utredningen att skatten aldrig motiverats med hänvisning till målet om likformighet mellan olika näringsverksamheter. Istället har den huvudsakligen motiverats som en del i bostadsfinansieringssystemet där den dels ansetts bidra till finansieringen av räntebidragen och dels betraktats som ett medel för att omfördela kostnaderna från nyare till äldre fastigheter. FBU ställde sig dock kritisk till båda dessa motiveringar av i stort sett samma skäl som de som anförts av Utredningen om statens stöd till bostadsfinansieringen. Man menade bl.a. att fastigheter med hyresbostäder i ett långsiktigt perspektiv inte kan anses ha en särskild stor skattekraft som ger dem större möjligheter att bära kostnaderna för bostadsfinansieringssystemet än annan näringsverksamhet. Vidare diskuterade man argumentet att förekomsten av icke förutsedda vinster, s.k. windfall gains, i det äldre beståndet motiverar en särskild beskattning. I det sammanhanget påpekade man dock att i den mån sådana vinster uppstår, till följd av exempelvis förändringar i skatte- och subventionsregler, så bör beskattningen av dem utformas så att den träffar den som ägde fastigheten när kapitalvinsten uppstod. Så är dock inte fallet med fastighetsskatten. Slutligen diskuterades ytterligare ett motiv för fastighetsskatten som torde ha legat bakom dess införande, även om det inte uttalades explicit. Det gällde det förhållandet att det i en inflationistisk ekonomi med kraftigt subventionerad nyproduktion kan anses uppkomma inflationsvinster av "windfall gain" karaktär. Ett av motiven bakom fastighetsskatten skulle ha varit att beskatta dessa vinster. Med hänsyn till den betydligt lägre inflationstakt som var på väg att etableras vid 1990-talets mitt såg FBU emellertid inte heller detta som ett starkt argument för att bibehålla fastighetsskatten. Följaktligen föreslog även denna utredning att fastighetsskatten för näringsfastigheter skulle slopas.

Som påpekats ovan ingick det visserligen inte i utredningens uppdrag att ta ställning till hur stödet till ny- och ombyggnad av fastigheter bör utformas. Men som en konsekvens av förslaget om slopad fastighetsskatt för näringsfastigheter förordade man att räntebidragen inte skulle utformas som ett "evigt" bidrag utan trappas ned successivt också under den då gällande 25-procentsgränsen. Beträffande egna-hemsfastigheter var förslaget om en övergång från fastighetsskatt till schablonintäkt utformat så att skatterabatten under de 10 första åren efter färdigställandet skulle slopas. Denna rabatt, påpekade man, borde omformas till ett räntebidrag. Förutom att man därigenom skulle uppnå en tydligare distinktion mellan skatt och bidrag skulle man med en sådan

ordning lättare kunna undvika de språngvisa höjningar i boendekostnaderna som nuvarande reduktionsregler ger upphov till.

Bostadspolitiska utredningen

Ett av den Bostadspolitiska utredningens uppdrag bestod i att utreda behovet av generella subventioner för att stödja bostadsbyggandet framöver samt att överväga hur stödet i så fall borde utformas. Vad gäller behovet av ett generellt stöd var utredningens slutsats att ett sådant var nödvändigt även fortsättningsvis. Motiveringen var främst att de höga kostnaderna i nyproduktionen annars skulle resultera i hyresnivåer som dels var alltför höga ur bostadssocial synpunkt, dels skulle resultera i att den långsiktigt nödvändiga nivån på bostadsproduktionen inte skulle kunna uppnås.

När det gäller frågan om hur stödet skulle utformas inriktades utredningens arbete på att finna ett långsiktigt stabilt stödsystem. Det innebar framförallt att de statsfinansiella konsekvenserna av stödet måste vara förutsebara. Därutöver framhölls vikten av flexibilitet i det framtida stödsystemet, dvs. att det skulle utformas så att det utan alltför stora hinder skulle kunna anpassas till rådande subventionsbehov.

I båda dessa avseenden ansåg man att det nuvarande räntebidragssystemet för bostäder med produktionsår 1993 och framåt, uppvisar betydande brister. Istället förordade utredningen en övergång till investeringsbidrag. De årliga kostnaderna för denna typ av bidrag är betydligt lättare att prognostisera, framhöll man. Dessutom kan nivån på denna form av stöd rambestämmas, vilket inte är möjligt med nuvarande typ av räntebidrag. En övergång till investeringsbidrag skulle därför göra det lättare att anpassa omfattningen av stödet till det aktuella konjunkturläget och utrymmet i budgeten. Till skillnad från räntebidragen innebär ett investeringsbidrag visserligen att staten inte delar risken för framtida förändringar i räntenivån. Denna risk får istället bäras helt och hållet av investeraren. Utredningen ansåg dock att statens uppgift beträffande räntan inte bör vara att dela ränterisken i enskilda projekt utan mer generellt se till att räntenivån långsiktigt stabiliseras.

Bortsett från att ett investeringsbidrag inte rymmer något skydd mot framtida räntehöjningar framhöll man att bidraget skulle kunna utformas så att det ur fastighetsekonomisk synvinkel blir likvärdigt med räntebidragen. I princip skulle detta uppnås genom att bidragsbeloppet fastställs så att det motsvarar nuvärdet av de framtida utbetalningarna av räntebidragen i Danellsystemet. Man påpekade dock att i den mån de eviga räntebidragen inte uppfattas som tillförlitliga skulle ett investeringsbidrag av denna storleksordning tillmätas större ekonomisk betydelse än räntebidragen. Därmed torde det, enligt utredningen, ge en

större stimulans till nyproduktionen. I det avseendet skulle investeringsbidrag kunna vara en mer kostnadseffektiv stödform.

Slutligen menade man, i likhet med Utredningen om statens stöd till bostadsfinansiering, att man bör undvika att ge bidrag som sedan tas tillbaka genom en skatt, i detta fall fastighetsskatten. Därför föreslog man att fastighetsskatten skulle slopas för de fastigheter som skulle omfattas av investeringsbidrag, dvs. för hyreshus med värdeår 2000 eller senare. Frånvaron av fastighetsskatt för dessa fastigheter skulle sedan beaktas när nivån på investeringsbidraget fastställs. Ny- och ombyggda egnahem skulle, enligt förslaget, inte medges investeringsbidrag. De skulle inte heller ges till bostadsrättsfastigheter förutsatt att de förslag till ändrade skatte- och ränteavdragsregler som Fastighetsbeskattningsutredningen föreslagit för dessa fastigheter genomförs. Skälet var i huvudsak att investeringsbidragen skulle ersätta de eviga räntebidragen samt att dessa bidrag av utredningen ansågs motsvara värdet av privatbostadsinnehavarnas ränteavdrag.

En av utgångspunkterna för utredningens ställningstagande avseende investeringsbidragets nivå var att reglerna för bostadsfinansiering och beskattning sammantagna skulle ge rimlig neutralitet mellan upplåtelseformerna. Någon exakt neutralitet i stödet till bostadsproduktionen ansåg man visserligen inte vara möjligt att uppnå eftersom skatter, räntebidrag och ränteavdrag beräknas på olika underlag i de olika upplåtelseformerna. Nu gällande regler, med fastighetsskatt på såväl egnahem som hyresbostadsfastigheter, betraktades emellertid av utredningen som rimligt neutrala så länge hyresrätterna medges någon typ av bidrag motsvarande värdet av egnahemsägarens ränteavdrag.²² Följaktligen utgick man från att investeringsbidragets nivå skulle fastställas så att det motsvarade nuvärdet av den skattelättnad som egnahemsägarens ränteavdrag medför. Liksom Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen ansåg man dock att man borde undvika att staten först ger ett bidrag som sedan tas tillbaka genom en skatt. Följaktligen föreslog man att fastighetsskatten för hyresbostadsfastigheter skulle kvittas mot en del av investeringsbidragen. Bidragen skulle med andra ord fastställas till en nivå motsvarande nuvärdet av egnahemsägarens skattelättnad minskat med nuvärdet av slopad fastighetsskatt för hyresbostäder. Därför föreslog man att investeringsbidraget skulle fastställas till ett belopp motsvarande 10 procent av en schablonberäknad produktionskostnad.²³

²² Det bör påpekas att den syn på neutralitet mellan upplåtelseformerna som kommer till uttryck i den bostadspolitiska utredningens slutbetänkande inte överensstämmer med den som, enligt vår mening, bör ligga till grund för utformningen av skatte- och bidragsreglerna.

²³ Förslaget byggde på den då gällande fastighetsskattesatsen på 1,7 procent.

11.2.4 Våra överväganden

Med hänvisning till den låga nivå på bostadsbyggandet som råder för närvarande, både i jämförelse med tidigare perioder och, framförallt, i relation till det långsiktiga behovet av nya och upprustade bostäder kommer åtgärder för att stimulera bostadsproduktionen sannolikt att behövas även fortsättningsvis. Som påpekats tidigare har vi dock inom ramen för vårt uppdrag inte haft möjlighet att gå närmare in på vilken typ av åtgärder som är mest effektiva utifrån sitt syfte.

Allmänt kan sägas att i den mån stöd till bostadsbyggande ges i form av direkta bidrag är det väsentligt att regelverket utformas så att det inte begränsar incitamenten till kostnadssänkande rationaliseringar och effektiviseringar i byggandets och förvaltandets alla led.²⁴ I det fall man väljer att stimulera till bostadsbyggande genom direkta bidrag även i framtiden kan det även behövas åtgärder för att se till att effekten av bidragen inte motverkas genom minskad vilja till kostnadssänkande rationaliseringar.

Under förutsättning att man även i fortsättningen finner det lämpligt att stimulera till bostadsbyggande genom direkta bidrag instämmer vi dock på många punkter i den kritik som framförts av tidigare utredningar mot det nuvarande systemet med räntebidrag finansierade genom en särskild fastighetsskatt på hyreshus. Kritiken gäller dels räntebidragen som stödform, dels fastighetsskattens roll i detta system.

Bidrag till bostadsproduktion

Utformningen av det nuvarande eviga räntebidragssystemet bygger på uppfattningen att det ska kompensera för skattelättnaden av egnahemsägarens ränteavdrag i syfte att skapa neutralitet mellan upplåtelseformerna. Som framhållits tidigare behövs dock inte någon sådan kompensation så länge egnahemsägaren genom en schablonintäkt (eller fastighetsskatt) beskattas för avkastningen av det totala kapital som fastigheten representerar. Enligt vår mening finns det därför skäl att överväga en omläggning av stödet till bostadsproduktionen. I den mån räntebidragssystemet inte uppfattas som långsiktigt stabilt utgör det en mindre kostnadseffektiv form av stöd till bostadsproduktionen än ett

²⁴ Vissa analyser av hur direkta bidrag till bostadsbyggande påverkar produktionskostnaderna genomförs för närvarande av Byggkostnadsdelegationen (dir 1996:38).

investeringsbidrag av samma omfattning. Därtill kommer att investeringsbidragen lättare kan anpassas till ändrade ekonomiska förutsättningar.

I den mån stöd till bostadsbyggandet ska ges i form av direkta bidrag även fortsättningsvis instämmer vi alltså i den Bostadspolitiska utredningens (BPU) bedömning att detta stöd bör ges i form av ett investeringsbidrag istället för räntesubventioner. När det gäller bidragets nivå avviker vår uppfattning dock från den som redovisas av BPU. Även om vi delar uppfattningen att bidraget bör utformas så, att det uppfyller kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna, så är vår uppfattning av vad detta innebär en annan. Utgångspunkten för BPU:s resonemang är att rimlig neutralitet uppnås om egnahemsägarens fastighetsskatt motsvaras av fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter och värdet av egnahemsägarens ränteavdrag motsvaras av någon form av bidrag till hyresbostadsfastigheter. Enligt vår mening bortser man därmed från betydelsen av att hyresbostadsfastigheter beskattas konventionellt medan egnahemsfastigheter beskattas schablonmässigt genom fastighetsskatten. Som framgått i föregående avsnitt (11.1) fungerar fastighetsskatten (eller schablonintäktsskatten) för egnahemsfastigheter i huvudsak så att den dels neutraliserar effekten av egnahemsägarens ränteavdrag, dels beskattar avkastningen av det egna kapital som finns nedlagt i fastigheten. För att uppnå neutralitet mellan upplåtelseformerna krävs alltså varken räntebidrag för att kompensera för egnahemsägarens ränteavdrag eller fastighetsskatt för hyresbostadsfastigheter.

Enligt vår uppfattning innebär kravet på neutralitet mellan upplåtelseformerna istället att stödet till nyproduktionen ska utformas på ett likvärdigt sätt för alla tre upplåtelseformerna. Det behöver inte innebära att samma form av stöd måste gälla för alla upplåtelseformer, men värdet av det stöd som ges ska vara detsamma. Beträffande ägarbostäder, inkl. fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar, bör man för att undvika att ge bidrag som sedan tas tillbaka genom en skatt även fortsättningsvis utforma stödet till ny- och ombyggnation som en skatterabatt under ett visst antal år efter produktionstillfället.

När det gäller hyresbostadsfastigheterna är en sådan ordning inte möjlig i en situation där fastighetsskatt inte längre utgår för hyresbostäder. För dessa fastigheter bör man istället utforma stödet som ett investeringsbidrag. För att uppnå neutralitet mellan upplåtelseformerna bör detta bidrag fastställas så att det motsvarar det sammanlagda nuvärdet av egnahemsägarens skatterabatt. Enligt de beräkningar som redovisats ovan uppgår nuvärdet av den skatterabatt som idag medges

för nyproducerade egnahem till knappt 7 procent av den genomsnittliga produktionskostnaden. Detta kan jämföras med det samlade nuvärdet av nu gällande räntebidrag och fastighetsskatt för hyresbostadsfastigheter, som enligt våra beräkningar uppgår till mellan 7 och 9 procent av produktionskostnaden. Vi kan med andra ord konstatera att det nuvarande stödet till nyproduktionen är av i stort sett samma omfattning för hyresbostäder som för egnahemsbostäder.

Innan vi lämnar frågan kan det även vara av intresse att jämföra det nuvarande stödets omfattning, med den nivå på investeringsbidraget till hyreshus som BPU förordade. Som redovisats tidigare föreslog utredningen att bidraget skulle fastställas till ett belopp motsvarande 10 procent av en schablonmässigt fastställd produktionskostnad. Låt oss utgå från att denna schablon skulle motsvara den som för närvarande används för att fastställa räntebidragens storlek. Som framgått ovan motsvarar denna schablon 73 procent ($=662000/904000$) av den faktiska genomsnittliga produktionskostnaden för flerfamiljsbostäder. Det innebär att investeringsbidraget, enligt den bostadspolitiska utredningens förslag, skulle uppgå till 7,3 procent av den genomsnittliga produktionskostnaden för hyresbostäder, dvs. samma nivå som det nuvarande stödet till nyproduktionen ligger på enligt våra beräkningar.

Sammanfattningsvis föreslår vi att, i den mån direkta bidrag till bostadsbyggandet ska utgå framöver, systemet med eviga räntebidrag till ny- och ombyggda hyresbostadsfastigheter ersätts av investeringsbidrag. För egnahem och fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar anser vi dock att stödet till nyproduktionen även fortsättningsvis bör utgå i form av en skatterabatt under de första åren efter färdigställandet. Med hänvisning till neutraliteten mellan upplåtelseformerna är det väsentligt att investeringsbidraget för hyresbostadsfastigheter fastställs så att det motsvarar värdet av skatterabatten till nyproducerade egnahem. I den mån man anser att nu gällande subventionsnivå bör upprätthållas innebär det att bidraget ska fastställas så att det motsvarar 10 procent av det bidragsunderlag som räntebidragen fastställs utifrån. I dagsläget motsvarar det omkring 7 procent av den faktiska, genomsnittliga produktionskostnaden för flerfamiljsfastigheter. Huruvida detta är en lämplig nivå för stödet till bostadsproduktionen framöver är dock en fråga som måste bedömas i annat sammanhang.

Finansieringen av bidragen

Som redovisats tidigare har uppfattningen att boendekostnaderna generellt sett avtar kraftigt med fastighetens ålder ifrågasatts av tidigare

utredningar. Skälet är bl.a. att de skillnader i boendekostnader, som har sin grund i att byggkostnaderna stiger över tiden reduceras när fastigheten byter ägare. Det har också hävdats att motivet till en omfördelning av kapitalutgifterna över fastighetens livstid är svagare i en låginflationsekonomi, av det slag som är på god väg att etableras såväl i Sverige som internationellt, än i den typ av inflationsekonomi som rådde när nuvarande omfördelningsmodell först infördes. Därtill kommer att en ordning där vissa skatter öronmärks till finansiering av vissa typer av utgifter strider mot en av de grundläggande principer som bör ligga till grund för skattesystemets utformning, nämligen att skattesystemet inte bör innehålla specialdestinerade skatter. En sådan lösning skulle i princip innebära att bostadsföretagen genom skatten åläggs att över statsbudgeten fondera medel för framtida behov av ombyggnation och ersättningsinvesteringar. I den mån detta är vad som eftersträvas vore det rimligare att utforma skattereglerna så att de stimulerar till sådan fondering i de berörda företagen, åtminstone vad gäller behovet av medel för ombyggnation. Som påpekats tidigare ligger dock frågan om hur stödet till bostadsbyggande bör utformas utanför vårt utredningsuppdrag. Finansieringen av detta stöd bör dock, enligt vår mening, inte ske genom en särskild fastighetsskatt på det äldre beståndet av bostadsfastigheter.

Sammanfattningsvis föreslår vi att fastighetsskatten avskaffas för hyresbostadsenheter med värdeår 2001 eller senare. Vi förutsätter då att de nuvarande räntebidragen samtidigt ersätts av någon form av investeringsbidrag för ny- och ombyggnad av hyresbostäder.

11.3 Övergången till neutrala skatteregler för hyresbostadsfastigheter i beståndet

I detta avsnitt ska vi behandla frågan om vilka regler avseende fastighetsskatt och räntebidrag som i ett övergångsskede bör gälla för hyresbostadsfastigheter i beståndet. Inledningsvis vill vi då erinra om att diskussionen nu, liksom i föregående avsnitt, endast avser bostäder i dessa fastigheter. Huruvida det finns skäl att även fortsättningsvis ta ut fastighetsskatt för den del av hyreshusen som utgörs av lokaler är, som påpekats i kapitel 1, en fråga som ligger utanför vårt utredningsuppdrag.

I diskussionen om övergången till ett system utan vare sig räntebidrag eller fastighetsskatt för hyresbostäder är det i huvudsak två aspekter som måste beaktas. Den ena gäller det förhållandet att många fastigheter i beståndet redan erhållit betydande subventioner i form av räntebidrag. Som framhållits tidigare har räntebidragen och fastighetsskatten för hyresbostadsfastigheter i stor utsträckning varit utformade som ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden. Det kan därför ifrågasättas om det är rimligt att slopa fastighetsskatten för alla fastigheter och därmed låta ägare av fastigheter, för vilka räntebidrag redan utgått under en längre tid, slippa bidra till systemets finansiering. Den andra aspekten som måste beaktas är att investeringar i fastigheter färdigställda 1993 eller senare givetvis har grundats på nu gällande räntebidrags- och skatteregler. Såväl framtida räntestöd i form av eviga räntebidrag som den framtida fastighetsskatten har med andra ord ingått i de kalkyler som legat till grund för investeringsbesluten. Att plötsligt avskaffa dessa bidrag är därför inte försvarligt utan någon form av utfasningsregler som ger bostadsföretagen och de boende möjligheter att anpassa sig till de nya förhållandena måste tillämpas. För fastigheter färdigställda före 1993 behövs dock inga sådana regler, eftersom räntebidrag enligt äldre regler redan är under snabb avveckling enligt tidigare fattade beslut.

11.3.1 Tidigare utredningsförslag

Innan vi går närmare in på hur vi anser att övergången till ett system utan räntebidrag och fastighetsskatt för hyresbostadsfastigheter bör utformas ska vi ge en kort redovisning av de förslag till övergångsregler som förts fram av tidigare utredningar.

Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen

Som redovisats i föregående avsnitt föreslog Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen (USB) i sitt slutbetänkande en successiv avveckling av både räntebidragen och fastighetsskatten. Avvecklingen av räntebidragen skulle enligt förslaget ske genom att den successiva nedtrappningen av bidragen, ned till den "eviga" 30-procentsnivån²⁵ som regeringen då redan hade beslutat om, skulle fortsätta ned till noll. Det

²⁵ Vid den tidpunkt då utredningen presenterade sitt betänkande rörde det sig dock om en "evig" bidragsnivå på 25 procent.

innebar för det första att man för varje årgång av nybyggda bostäder skulle sätta det första årets bidragsandel, dvs. bidragets andel av den beräknade räntekostnaden, 5 procentenheter lägre än för föregående årgång. För det andra skulle bidragsandelen för varje årgång minska med 4 procentenheter varje år. Med en sådan modell skulle några nya bidrag inte beviljas till fastigheter färdigställda efter år 2005 och för de äldre årgångarna skulle räntebidragen vara helt utfasade år 2007.

För fastighetsskatten föreslog man en relativt långsam avveckling, motiverad av statsfinansiella skäl och med hänvisning till att kostnadsläget i den äldre delen av beståndet inte ansågs så allvarligt. Det bör dock påpekas att modellen innebar att de s.k. krisårgångarna, dit fastigheter färdigställda under perioden 1986/87–92/93 brukar räknas, även fortsättningsvis skulle belastas med fastighetsskatt. Utredningen föreslog nämligen att skatten skulle omfatta alla fastigheter med värdeår 1992 eller tidigare. Genom att knyta skatten till fastighetens värdeår skulle skatt utgå tills dess att en genomgripande ombyggnad vidtas. I samband med en sådan ombyggnad åsätts fastigheten ett nytt värdeår, som i dessa fall skulle vara högre än 1992. Därmed skulle även de äldre fastigheterna successivt komma att överföras till den ”skatte- och bidragsfria” delen av beståndet. När de nya reglerna varit i kraft under en tillräckligt lång tid skulle en så liten del av beståndet fastighetsbeskattas att det skulle bli statsfinansiellt acceptabelt – och även av bl.a. förenklingsskäl önskvärt – att avskaffa skatten helt.

Fastighetsbeskattningsutredningen

Fastighetsbeskattningsutredningens förslag avseende räntebidragen hade, som påpekats ovan, närmast karaktären av konsekvensändringar föranledda av förslagen till ändrade skatteregler. Därför lämnades inga detaljerade förslag till hur räntebidragen till näringsfastigheter skulle avvecklas. Man framhöll endast att en avveckling lämpligen kunde ske genom att låta den då redan påbörjade avtrappningen av räntebidragen ned till den ”eviga” 30-procentsnivån fortsätta ned till noll. Beträffande fastighetsskatten för näringsfastigheter föreslog man dock inga övergångsregler utan förordade att skatten skulle slopas för alla hyresbostadsfastigheter fr.o.m. 1996 års taxering.

Bostadspolitiska utredningen

Bostadspolitiska utredningens förslag innebar, som redovisats tidigare, att räntebidragen till hyresbostäder färdigställda år 2000 eller senare

skulle ersättas av ett investeringsbidrag. Till fastigheter färdigställda före år 2000 skulle räntebidragen trappas av successivt. Avtrappningen av de äldre räntebidragen, dvs. bidrag enligt 1992-års regler och tidigare, skulle fullföljas enligt då redan beslutade regler. Räntebidrag beviljade enligt 1993-års regler (Danellsystemet) skulle, enligt förslaget, skrivas ned med en trettiondel per år fr.o.m. det år då räntebidragen, enligt den tidigare beslutade avtrappningsplanen, nått 30-procentsnivån. Detta skulle alltså gälla räntebidrag till fastigheter färdigställda under perioden 1993–1999. Följaktligen skulle räntebidragen, enligt detta förslag, inte vara helt avvecklade förrän år 2030.

Samtidigt föreslog man att fastighetsskatt skulle fortsätta att utgå för fastigheter i det befintliga bostadsbeståndet under en relativt lång övergångsperiod. Liksom USB förordade man en modell för avvecklingen, som innebar att hyreshus med värdeår före år 2000 skulle omfattas av fastighetsskatt tills dess att de, i samband med en ombyggnad, åsätts ett nytt värdeår. Eftersom det krävs rätt omfattande ombyggnader för att en fastighet skall få ett nytt värdeår räknade utredningen med att avvecklingen skulle pågå under relativt många år.

11.3.2 Våra överväganden

Som framhållits inledningsvis har kombinationen av räntebidrag och fastighetsskatt delvis motiverats som ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna för ny- och ombyggda bostadsfastigheter över tiden. Mot den bakgrunden kan det ur ett neutralitets- och rättviseperspektiv ligga nära till hands att utforma en utfasning av detta system utifrån en återbetalningsprincip. En sådan princip bör då inte begränsas till att enbart gälla räntebidragen utan även de subventioner som tidigare former av stöd till bostadsbyggandet inneburit. Principen innebär att fastighetsskatten inte avskaffas förrän den sammanlagda fastighetsskatt, som utgått för fastigheterna sedan de färdigställdes, motsvarar det samlade värdet av de räntebidrag eller andra generella byggsubventioner som erhållits för fastigheten. Man skulle dock behöva bortse från den del av de erhållna bidragen som motsvarar värdet av ett sådant framtida investeringsbidrag som vi diskuterat i avsnitt 11.2.

Detta resonemang bygger emellertid på att fastigheterna inte bytt ägare sedan de färdigställdes. I den mån ägarskiftet ägt rum har värdet av de eventuella räntebidrag, som återstod att inkassera av den nye ägaren vid överlåtelsepunkten, sannolikt kapitaliserats i köpeskillingen. Den nuvarande ägaren har alltså i många fall redan betalat för räntebidragen, om än inte till statskassan i form av fastighetsskatt

utan till fastighetens tidigare ägare. Ett fortsatt uttag av fastighetsskatt skulle därför inte fungera som en återbetalning av erhållna räntebidrag, utan som en renodlad skatt.

På motsvarande sätt gäller i dessa fall att även den belastning som fastighetsskatten utgör för den nuvarande ägaren av fastigheten sannolikt har kapitaliserats i fastighetspriset i samband med ägarskiftet. Med andra ord har förväntningarna om ett fortsatt framtida fastighetsskattuttag sannolikt medfört att den nuvarande ägaren betalat ett lägre pris för fastigheten än vad som skulle ha varit fallet om fastighetsskatten redan hade varit eller kunde förväntas bli avskaffad. För fastigheter som bytt ägare torde den belastning som fastighetsskatten utgör alltså uppvägas av lägre kapitalkostnader.

Det faktum att ägarskiften förekommer innebär alltså att kombinationen av räntebidrag och fastighetsskatt inte alltid har fungerat som en omfördelning av kapitalkostnaderna över fastighetens livslängd utan enbart som en stimulans till ökat bostadsbyggande. Därför är det, enligt vår mening, inte rimligt att enbart basera utfasningen av fastighetsskatten och räntebidragen på den återbetalningsprincip som skisserats ovan.

Vid utformningen av övergångsreglerna måste stor hänsyn också tas till de kostnadsförhållanden som gäller för olika delar av beståndet. De ny- och ombyggnadsinvesteringar som gjorts på senare tid har ju grundats på nu gällande regler om ett "evigt" räntebidrag. En förändring av dessa regler måste därför genomföras på ett sådant sätt att de berörda företagen ges möjlighet att anpassa verksamheten till de nya reglerna och med hänsyn tagen till de kostnadsförhållanden som råder för de olika delarna av beståndet för närvarande. Framförallt bör skillnaderna i ekonomiska förutsättningar mellan fastigheter av olika ålder beaktas. Slutligen måste hänsyn tas till de statsfinansiella konsekvenserna av en avveckling.

Allmänt gäller att avvecklingen av fastighetsskatten och räntebidragen för hyresbostadsfastigheter bör ses i ett sammanhang. För räntebidrag som utgår till ny- och ombyggnation av fastigheter som påbörjats senast 1992, anser vi det emellertid inte motiverat att utforma särskilda övergångsregler. Bidrag enligt de regler som gällde 1992 eller tidigare är nämligen redan under snabb avveckling, i enlighet med tidigare fattade beslut. Enligt Boverkets prognos kommer de räntebidrag som utgår för ny och ombyggnad av flerfamiljshus enligt äldre regler i stort sett vara helt avvecklade fr.o.m. år 2003. För dessa fastigheter behandlar vi därför endast frågan om hur avvecklingen av fastighetsskatten ska genomföras. Detta görs i följande avsnitt. Därefter

går vi in på hur ett samtidigt avskaffande av fastighetsskatten och en utfasning av de s.k. "eviga" räntebidrag, som utgår enligt 1993 års regler, kan gå till. Liksom tidigare använder vi oss i det följande av begreppet hyresbostadsfastigheter som beteckning på hyresbostäder som ingår i näringsfastighet som inte ägs av privatbostadsföretag.

Avvecklingen av fastighetsskatten i den äldre delen av beståndet

I detta avsnitt behandlar vi alltså frågan om hur fastighetsskatten ska avvecklas för fastigheter som inte omfattas av räntebidrag enligt 1993 års regler. En komplikation i sammanhanget är att medan reglerna för räntebidrag tar sin utgångspunkt i det år då byggnadsarbetena påbörjas, så relateras fastighetsskatteuttaget till fastighetens värdeår. Det innebär att någon exakt koppling mellan räntebidragssystemets och fastighetsskattens avveckling inte kan uppnås. Den avvecklingsplan som skisseras nedan utgår från att fastigheter som inte omfattas av räntebidrag enligt 1993 års regler färdigställts senast 1993 och därför åsatts värdeår 1993 eller tidigare. Vidare utgår vi från att fastigheter som omfattas av 1993 års räntebidrag färdigställts tidigast 1994 och därför åsatts värdeår 1994. Detta överensstämmer inte helt med de verkliga förhållandena. Det finns nämligen även fastigheter som påbörjats 1992 eller tidigare och som därför omfattas av de äldre räntebidragsreglerna, men som färdigställts efter 1993 och därmed åsatts ett värdeår senare än 1993.²⁶ Därtill kommet ett mindre antal fastigheter som både påbörjats och färdigställts 1993. Dessa fastigheter erhåller därför räntebidrag enligt 1993 års regler men har åsatts värdeår 1993.²⁷ Huruvida det är möjligt och lämpligt att ta hänsyn till detta i avvecklingen av fastighetsskatten får utredas i den fortsatta beredningen av denna fråga.

Med denna reservation gäller diskussionen i detta avsnitt hur fastighetsskatten för hyresbostadsfastigheter med värdeår 1993 eller tidigare bör hanteras. Det finns flera skäl som talar för att fastighetsskatt bör fortsätta att utgå för dessa fastigheter. Ett skäl är att en stor del av dessa fastigheter tidigare medgivits omfattande subventioner, antingen i form av räntebidrag eller genom tidigare former för stöd till

²⁶ Enligt den s.k. 2-årsregeln som infördes den 1 november 1997 i bestämmelserna för räntebidrag, ska ett projekt emellertid aldrig anses påbörjat tidigare än två år före dagen då projektet är färdigt.

²⁷ Enligt uppgifter från Boverket rör det sig endast om drygt 400 lägenheter fördelade på 38 ärenden.

bostadsbyggandet. För dessa är det rimligt att betrakta fastighetsskatten som en del i ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över fastighetens livstid som nämnts tidigare. Därför skulle det vara rimligt att bibehålla fastighetsskatten för dessa fastigheter.

I den mån de fastigheter, för vilka byggsubventioner tidigare utgått, har bytt ägare kan man visserligen hävda att skatten i praktiken inte ingår i något omfördelningssystem, såsom framhållits tidigare. För dessa fastigheter gäller dock att nuvärdet av det förväntade framtida fastighetsskatteuttag som nu gällande regler medför, sannolikt är kapitaliserat i fastighetspriserna. Skulle fastighetsskatten slopas för dessa fastigheter skulle det antingen resultera i lägre hyror eller ge upphov till icke förutsedda kapitalvinster för fastighetsägarna, s.k. windfall gains. Som framgår av tabell 11.8 är de ekonomiska förhållandena i den äldre delen av beståndet emellertid betydligt mer gynnsamma än i den yngre delen. Det gäller både om vi ser till hyresnivåerna²⁸ och med avseende på driftsnettot. Också av detta skäl är det enligt vår mening mindre angeläget att omedelbart avskaffa fastighetsskatten för alla befintliga hyresbostadsfastigheter.

Slutligen talar givetvis även de statsfinansiella begränsningar som vi har att ta hänsyn till för att fastighetsskatten inte bör slopas omedelbart i de äldre delarna av det befintliga beståndet av hyresbostadsfastigheter. På sikt bör den dock avvecklas också för de äldre fastigheterna på det sätt som tidigare förordats av såväl Utredningen om statens stöd för bostadsfinansieringen som den Bostadspolitiska utredningen, dvs. genom att fastighetsskatten knyts till fastighetens värdeår. Det innebär att fastighetsskatt fortsätter att utgå för de äldre fastigheterna tills dess att de genomgår så omfattande ombyggnader att de åsätts ett nytt värdeår som sammanfaller med de värdeår vid vilka fastighetsskatt inte längre utgår, dvs. värdeår 1994 eller senare.

²⁸ De totala intäkterna per kvadratmeter totalyta speglar även hyresrelationerna mellan årgångarna.

Tabell 11.8 Totala kostnader och hyresnivåer 1998 i hyresfastigheter med olika värdeår. Privata bostadsföretag. Kronor per kvadratmeter totalyta.

Fastighetens värdeår	Totala kostnader, brutto	Ränte-bidrag	Totala kostnader, netto	varav fastighets-skatt	Totala intäkter	Intäkter bostäder ¹
-1940	591	12	579	46	725	707
1941-1960	518	6	512	38	682	685
1961-1975	531	9	522	40	691	687
1976-1978	574	7	567	52	729	713
1979-1981	601	16	584	55	747	726
1982-1984	703	17	686	60	746	708
1985-1987	726	28	699	57	756	753
1988-1990	843	138	705	40	760	764
1991-1993	913	104	809	39	840	835
1994-1996	1 044	431	613	17	1 035	995

Källa: SCB, Intäcks- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus 1998.

Anm. Motsvarande uppgifter fördelade efter fastigheternas ålder finns inte att tillgå för de kommunala bostadsföretagens fastigheter.

¹Intäkter för bostäder är angivna i kronor per kvadratmeter boyta, inte totalyta.

Eftersom omfattande ombyggnader tenderar att aktualiseras i de äldsta årgångarna först kan denna modell för en långsiktig avveckling av fastighetsskatten för hyresbostadsfastigheter förväntas medföra att skatten avvecklas successivt med början i de äldsta delarna av beståndet. Därmed innebär den i huvudsak att fastighetsskatten avskaffas först i de delar av beståndet där det samlade värdet av de räntebidrag eller andra generella byggsbventioner som erhållits för fastigheten redan betalats tillbaka genom tidigare års fastighetsskatt. Detta gäller dock endast i de fall då ombyggnaden av fastigheten är så omfattande att den vid taxeringen åsätts ett värdeår som sammanfaller med de värdeår vid vilka fastighetsskatt inte längre utgår. Det förhållandet att fastigheten vid en tillräckligt omfattande ombyggnad befrias från skatt kommer sannolikt stimulera till sådana ombyggnader. Den ovan skisserade avvecklingsplanen kan emellertid också få motsatt effekt i vissa fall. Det gäller fastigheter där ombyggnadsbehovet är mindre omfattande än vad som krävs för att fastigheten ska hamna i den skattebefriade delen av beståndet. Eftersom ombyggnader generellt sett leder till högre taxeringsvärden skulle ombyggnaden i dessa fall medföra ett ökat skatteuttag. Konsekvensen kan då bli att planerade ombyggnader i vissa fall skjuts på framtiden tills dess att behovet av

ombyggnad är så omfattande att den medför att fastigheten överförs till den skattebefriade delen av beståndet.

En annan aspekt av den avvecklingsplan som skisseras ovan är att det sannolikt kommer ta mycket lång tid innan fastighetsskatten avskaffats helt för hyresbostadsfastigheter. Som framgått av resonemangen i avsnitt 11.1 är det dock ur neutralitetssynpunkt mycket angeläget att fastighetsskatten avvecklas också för de äldre hyresbostadsfastigheterna. Om man vill påskynda utfasningen måste därför en annan avvecklingsmodell än den vi anvisat här införas. Med hänvisning till de statsfinansiella restriktioner som vi har att anpassa oss till avstår vi dock från att lägga fram ett sådant förslag.

Däremot har vi diskuterat huruvida fastighetsskatt bör fortsätta att utgå för alla fastigheter med värdeår före 1994 eller om gränsen bör sättas vid ett lägre värdeår. Framförallt bör det övervägas om fastighetsskatten även bör slopas för de s.k. krisårgångarna, dvs. fastigheter byggda under åren 1986/7–1992. Som framhållits ovan är ett skäl att bibehålla fastighetsskatten för alla fastigheter med värdeår mellan 1975 och 1992 att skatten för dessa fastigheter utgör en del i ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden där förmånen – räntebidraget – redan utbetalats. Detta motiv är givetvis giltigt även för krisårgångarna. Det andra skälet däremot – att de ekonomiska förutsättningarna såsom de återspeglas i den genomsnittliga hyresnivån och driftsnettot generellt sett är betydligt gynnsammare i den äldre delen av beståndet – äger endast begränsad giltighet för fastigheter färdigställda mellan 1987 och 1993. Även om hyresnivån i dessa årgångar inte är fullt så hög som i fastigheter med värdeår 1994–96 så ligger den ändå nämnvärt över den nivå som gäller i de fastigheter som är äldre än krisårgångarna (se tabell 11.8). Därtill kommer att driftsnettot, dvs. de totala intäkterna minus de totala kostnaderna, är positivt också i krisårgångarna endast så länge vi utgår från nettokostnaderna, dvs. de totala kostnaderna minskat med de räntebidrag som utgick det aktuella året. I den mån man i dessa årgångar inte lyckas sänka övriga kostnader i samma takt som räntebidragen avvecklas är det möjligt att de redan relativt höga hyrorna i dessa fastigheter kommer att öka snabbare än i beståndet i övrigt.

Ett annat problem av betydelse i sammanhanget är att oavsett vilket värdeår man väljer som gräns för fastighetsskatteuttaget kan en skarp gräns skapa tröskeeffekter som får stor betydelse för enskilda. Skälet är att det värdeår fastigheten åsätts efter en ombyggnad får betydligt större konsekvenser för skatteuttaget än enligt nu gällande regler. För närvarande har värdeåret nämligen endast en viss inverkan genom dess betydelse för taxeringsvärdets nivå. Med den ovan förordade

avvecklingsmodellen däremot blir värdeåret avgörande för om fastighetsskatt skall utgå överhuvudtaget.

Eftersom värdeåret för nybyggda fastigheter alltid motsvaras av det år då fastigheten färdigställs berörs de inte av problemet. Ombyggda fastigheter skall däremot åsättas ett nytt värdeår som bestäms med hänsyn tagen till ombyggnadskostnadernas storlek. Med den teknik som skisserats ovan ökar de skattemässiga konsekvenserna av hur värdeåret fastställs vilket kan leda till kraftiga tröskeeffekter.

Effekterna skulle emellertid mildras betydligt om man i stället för en skarp gräns valde en lösning där fastighetsskatteuttaget avtar successivt för fastigheter med stigande värdeår. Vi förordar därför att man använder sig av en successiv avtrappning av fastighetsskatten. Skatten skulle då endast tas ut på en del av taxeringsvärdet avseende bostäder i hyreshus med värdeår 1987-93 enligt följande schema:

Fastighetens värdeår	Skatteunderlag
1993	20 %
1991-92	40 %
1989-90	60 %
1987-88	80 %

Förutom att man därigenom begränsar de tröskeeffekter som en skarp gräns ger upphov till innebär denna lösning att viss hänsyn tas till det relativt höga kostnadsläget i många av de s.k. krisårgångarna.

En skiss för avvecklingen av räntebidrag enligt 1993 års regler

För fastigheter med värdeår efter 1993 bör avskaffandet av fastighetsskatten samordnas med avvecklingen av de räntebidrag som utgår enligt 1993 års regler. Som redovisats ovan (avsnitt 11.2) föreslår vi att sådana räntebidrag inte skall utgå för ny- eller ombyggnader med påbörjandeår 2001 eller senare. Med denna förutsättning skulle övergångsregler beträffande räntebidragen endast avse fastigheter med påbörjandeår mellan 1993 och 2000. För fastigheter i den del av beståndet som uppbär räntebidrag uppgår bidraget fr.o.m. år 2000 till 30 procent av den schablonberäknade räntekostnaden under hela fastighetens livstid. I det följande redovisar vi hur en samordnad avveckling av räntebidrag och fastighetsskatt för dessa fastigheter bör utformas.

Utifrån de förutsättningar som angivits ovan, dvs. att inga nya räntebidrag beviljas för byggnader som påbörjats efter den 31/12 år 2000, bör samordningen ske genom att fastighetsskatten avskaffas från och med

taxeringen år 2002 för alla fastigheter med värdeår 1994 eller senare. Samtidigt, dvs. fr.o.m. den 1 januari år 2001, reduceras nivån på räntebidraget för *nybyggnader* som påbörjats 1993 eller senare så att bidraget fram till och med det år då full fastighetsskatt skulle ha utgått för första gången motsvarar det bidrag som skulle ha utgått enligt nu gällande regler, minskat med den fastighetsskatt som skulle ha belastat fastigheten. Det innebär att nettoeffekten av räntebidrag och fastighetsskatt blir ungefär densamma med övergångsreglerna som enligt nu gällande regler fram till och med det år då full fastighetsskatt skulle ha utgått för första gången.

Tabell 11.9 Utfasning av räntebidrag och fastighetsskatt för en genomsnittlig hyreslägenhet.

Bidrags- år ¹	Ränte- bidrag	Fastig- hets- skatt	Bidrag enligt övergångs- regler	Bidrags- år ¹	Ränte- bidrag	Fastig- hets- skatt	Bidrag enligt övergångs- regler
1	8 700	0	8 700	11	8 700	2 951	5 749
2	8 700	0	8 700	12	8 700	6 021	2 679
3	8 700	0	8 700	Avtrappning av nettosubventionen med 20 procent per år			
4	8 700	0	8 700				
5	8 700	0	8 700	13	8 700	6 141	2 144
6	8 700	0	8 700	14	8 700	6 264	1 608
7	8 700	2 726	5 974	15	8 700	6 389	1 072
8	8 700	2 781	5 919	16	8 700	6 517	536
9	8 700	2 837	5 863	17	8 700	6 647	0
10	8 700	2 893	5 807				

Källa: SCB, Boverket samt egna beräkningar.

¹Medan det första bidragsåret motsvaras av färdigställandeåret inträder skatteplikten först året efter färdigställandeåret. Nuvarande regler om hel skatterabatt under de första fem åren innebär därför att ingen skatt tas ut under de första sex bidragsåren.

Enligt nu gällande regler utgår räntebidrag fr.o.m. det år då fastigheten färdigställs. Skatteplikten inträder emellertid först ett år senare. De här skisserade övergångsreglerna innebär alltså att räntebidraget till nybyggda fastigheter under de första sex bidragsåren, då ingen fastighetsskatt utgår enligt nu gällande regler, även fortsättningsvis ska uppgå till 30 procent av den bidragsberättigande räntekostnaden för de aktuella fastigheterna. Under följande fem år, då halv fastighetsskatt skulle ha utgått enligt nu gällande regler, reduceras bidraget med ett belopp som motsvarar halva taxeringsvärdet för bostadsdelen i den aktuella fastigheten multiplicerad med gällande fastighetsskattesats. Det 12:e

året efter färdigställandeåret, då full fastighetsskatt skulle ha utgått, reduceras bidraget med ett belopp som motsvarar hela taxeringsvärdet för bostadsdelen i den aktuella fastigheten multiplicerad med gällande fastighetsskattesats. Därefter trappas bidraget ned successivt under fem år med 20 procent per år så att det fr.o.m. det 17:e året efter färdigställandet inte längre utgår något bidrag. Dessa övergångsregler illustreras med ett konkret exempel i tabell 11.9. Exemplet avser en genomsnittlig nybyggd lägenhet. Fram t.o.m. år 12 motsvaras bidraget enligt övergångsreglerna av skillnaden mellan räntebidraget och fastighetsskatten enligt nu gällande regler. Därefter trappas det återstående bidraget ned med 20 procent per år.

För den enskilde fastighetsägaren innebär denna avvecklingsmodell alltså ingen förändring av nettoutgifterna under de första 12 åren efter färdigställandeåret. Först år 13 blir nettoeffekten av den slopade fastighetsskatten och avvecklingen av räntebidragen negativ för fastighetsägaren. Det bör dock påpekas att den negativa nettoeffekten avtar med fastighetens ålder och så småningom blir positiv. Det beror på att bidragsunderlaget enligt nu gällande regler ligger fast i nominella termer medan fastighetsskatteuttaget följer prisutvecklingen på fastighetsmarknaden. Med den avvecklingsmodell som skisserats här skulle det diskonterade nuvärdet av räntebidragen till de berörda fastigheterna uppgå till ca 8 procent av produktionskostnaden.²⁹ Detta kan jämföras med nettoeffekten av de eviga räntebidragen och fastighetsskatten enligt nu gällande regler, som enligt de beräkningar som redovisats i avsnitt 11.2 uppgår till mellan 7 och 9 procent.

Avvecklingen av 1993 års räntebidrag till *ombyggda* fastigheter kan, i de fall de avser fastigheter med värdeår 1994 eller senare, genomföras enligt samma modell som nybyggnadsbidragen. I de fall de avser fastigheter, som även efter ombyggnaden åsätts värdeår före 1994, måste avvecklingen emellertid följa andra regler eftersom fastighetsskatt ska fortsätta att utgå för dessa fastigheter, enligt vårt förslag. Med hänvisning till att beslut om de aktuella ombyggnationerna baserats på nu gällande räntebidragsregler bör avvecklingen genomföras i förhållandevis långsam takt. Den avvecklingsmodell för räntebidrag till nybyggda fastigheter som beskrivits ovan innebär att räntebidrag utgår, med successivt allt mindre belopp under 17 år efter färdigställandet. De bidrag som avser ombyggnader är generellt sett betydligt mindre per lägenhet än bidragen till nybyggnad. Enligt uppgifter från Boverket uppgick det genomsnittliga bidraget per lägenhet och år till mellan 1 000 och 2 000 kronor 1999. Motsvarande genomsnitt för nyproducerade

²⁹ Uppskattningen bygger på samma förutsättningar som vid beräkningen av nettoeffekten av nuvarande regler för räntebidrag och fastighetsskatt. (Se avsnitt 11.2.1.)

fastigheter var 10 gånger så högt. Variationerna kan dock vara betydande. Generellt sett torde anpassningen till ändrade förutsättningar vara svårare att genomföra ju mer omfattande räntebidraget är. Därför förordar vi att bidrag till ombyggnationer av fastigheter med värdeår före 1994 avvecklas genom att bidraget minskas med ett visst belopp per lägenhet varje år. Därigenom kommer avvecklingen av räntebidragen till fastigheter där mer omfattande ombyggnationer vidtagits att genomföras under en längre period än vad som blir fallet vid mindre ombyggnader. Kommittén har emellertid här inte tagit ställning till den exakta nivån på det belopp med vilket bidraget per lägenhet skall trappas ned varje år.

11.4 Statsfinansiella konsekvenser av slopad fastighetsskatt och räntebidrag för hyresbostadsfastigheter³⁰

I detta avsnitt redovisas våra beräkningar av de statsfinansiella konsekvenserna av att avskaffa de s.k. eviga räntebidragen till hyresbostadsfastigheter samt avvecklingen av fastighetsskatten i det yngre beståndet.

Enligt vad som anförts i avsnitt 11.2 föreslår vi att inga nya räntebidrag beviljas för fastigheter påbörjade år 2001 eller senare. För dessa fastigheter ska inte heller någon fastighetsskatt tas ut. Enligt våra beräkningar är nettot i nuvärdestermer av de eviga räntebidragen och fastighetsskatten positivt, dvs. att dessa två komponenter fungerar som en subvention till nybyggda fastigheter. Denna subvention motsvarar mellan 7 och 9 procent av produktionskostnaden för ett nybyggt flerfamiljshus. Det motsvarar i stort sett värdet av den skatterabatt som ges till ny- och ombyggda egnahem under de första 10 åren efter färdigställandet. Som framhållits tidigare ligger frågan om hur stödet till bostadsbyggandet bör utformas i framtiden utanför vårt uppdrag. Under förutsättning att man även i fortsättningen finner det lämpligt att stimulera till bostadsbyggande genom direkta bidrag föreslår vi emellertid att någon form av investeringsbidrag får ersätta den nuvarande kombinationen av räntebidrag och fastighetsskatt till ny- och ombyggda hyresbostadsfastigheter. Vi utgår då från att stödet utformas

³⁰ De uppskattningar av de statsfinansiella konsekvenserna av våra förslag som redovisas i detta avsnitt avser endast bruttoeffekten på statsbudgeten, dvs. effekten utan hänsyn tagen till de effekter de aktuella förändringarna kan ha på andra delar av statsbudgeten via konsumentprisindex. Dessa effekter beaktas dock i kapitel 14 där finansieringen av våra förslag diskuteras.

så att dagens subventionsnivå upprätthålls. Följaktligen har våra förslag i denna del inga statsfinansiella effekter jämfört med nu gällande regler.

Någon omedelbar budgeteffekt uppstår inte heller till följd av våra förslag avseende nybyggda fastigheter med räntebidrag enligt 1993 års regler, dvs. fastigheter som påbörjats mellan 1993 och 2000. För dessa fastigheter föreslår vi att fastighetsskatten slopas helt. Samtidigt ska räntebidraget för dessa fastigheter reduceras under de första 12 bidragsåren med det belopp som med nuvarande regler skulle ha utgått i fastighetsskatt. Reduktionen ska utgå från den skattesats som enligt tidigare fattade beslut åter ska gälla fr.o.m. taxeringen år 2002, dvs. 1,5 procent. Denna lösning innebär att den samtidiga avvecklingen av räntebidrag och fastighetsskatt för nybyggda hyresrätthus inte påverkar statsbudgeten förrän det 13:e bidragsåret. Fr.o.m. det 13:e bidragsåret reduceras emellertid den återstående delen av räntebidraget med 1/5 årligen. Därigenom minskar de statliga utgifterna fr.o.m. det 13:e bidragsåret. För den äldsta av de berörda årgångarna inträffar detta år 2005. Samtidigt innebär dock slopandet av fastighetsskatten för dessa fastigheter ett visst skattebortfall.

Som påpekats tidigare blir den totala subventionseffekten med de övergångsregler som skisserats här i stort sett densamma för den enskilde fastighetsägaren som med nu gällande regler. Kapitalkostnadernas fördelning över tiden förändras emellertid liksom belastningen på statens budget. Medan den för staten positiva nettoeffekten sparas in omedelbart, uppstår skattebortfallet först senare. Enligt våra beräkningar är dock den samlade statsfinansiella effekten av denna omfördelning av utgifterna över tiden försumbar. Beräkningarna utgår från uppgifter från Boverket avseende det totala bidragsunderlaget för hyresrätthus färdigställda 1993-1998. Dessa uppgifter har kombinerats med uppgifter ur 1999 års Fastighetstaxeringsregister avseende det totala taxeringsvärdet för bostadsdelen i hyreshus med nybyggnadsår 1994-98.³¹ För att räkna upp dessa värden till 2001 års värdenivå har vi utgått från samma uppräkningsfaktor som ligger till grund för Finansdepartementets prognoser avseende det totala taxeringsvärdet för bostäder i hyreshus år 2001, dvs. 26 procent. Med ledning av uppgifter

³¹ Statistiken tyder på att en förhållandevis stor andel av alla fastigheter med värdeår 1994 har påbörjats före 1993 och erhåller därför inte räntebidrag enligt 1993 års regler. I våra beräkningar av den samlade statsfinansiella effekten av avvecklingen av räntebidragen och fastighetsskatten har vi därför endast inkluderat den del av taxeringsvärdet för nybyggda hyreshusfastigheter som kan anses avse fastigheter med räntebidrag enligt 1993 års regler. Det skattebortfall som slopandet av fastighetsskatten medför för övriga fastigheter med värdeår 1994 beaktas i nästa steg av beräkningarna.

från SCB och Boverket har vi uppskattat det totala bidragsunderlaget och taxeringsvärdet för fastigheter färdigställda 1999-2001.³²

Utifrån dessa uppgifter har vi för var och en av de berörda årgångarna beräknat nettobelastningen på statsbudgeten med nu gällande regler för varje år fr.o.m. år 2001. Vi utgår då från att fastigheterna har en genomsnittlig livslängd på 40 år. Denna nettobelastning har sedan jämförts med den budgetbelastning som vårt förslag skulle medföra. Skillnaden mellan dessa två belopp utgör den årliga saldiförändring som orsakas av utfasningen av räntebidragen och fastighetsskatten för fastigheter påbörjade mellan 1993 och 2000. Den varaktiga budgeteffekten, som motsvaras av statslåneräntan på de sammanlagda framtida saldiförändringarna i nuvärdestermer, består enligt dessa beräkningar i en budgetförstärkning på mindre än 20 miljoner kronor.

Kalkylen ovan avser dock endast nybyggda fastigheter med värdeår 1994 år eller senare som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler. Det finns dock fastigheter med värdeår 1994 eller senare som inte erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler och som därför inte inkluderats i beräkningarna ovan. Det rör sig för det första om fastigheter som genom ombyggnad erhållit värdeår 1994 eller senare och som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler. Effekten av slopad fastighetsskatt och avvecklade räntebidrag för dessa fastigheter har inte inkluderats i den ovan redovisade kalkylen. Men om avvecklingen av de eviga räntebidragen till dessa fastigheter samordnas med avvecklingen av fastighetsskatten på samma sätt som för nybyggda fastigheter torde den statsfinansiella effekten även här bli försumbar.

För det andra rör det sig om fastigheter påbörjade före 1993 och som därmed inte omfattas av 1993 års räntebidragsregler (se fotnot 31). Dessa fastigheter berörs endast av förslaget till slopad fastighetsskatt, men inte av avvecklingen av de s.k. eviga räntebidragen. Fr.o.m. år 2004, då full fastighetsskatt skulle ha utgått för dessa fastigheter första gången, minskar skatteintäkterna från dem med 45 miljoner kronor, enligt våra beräkningar.

För fastigheter med värdeår mellan 1987 och 1993 föreslår vi en successiv nedtrappning av fastighetsskatteuttaget för bostadsdelen i hyresbostadsfastigheterna. Detta förslag medför ett permanent skattebortfall på 700 miljoner kronor, enligt beräkningar baserade på uppgifter ur 1999 års Fastighetstaxeringsregister uppräknade till 2001 års

³² För årgång 1999 har vi utgått från SCBs statistik avseende det totala antalet färdigställda hyresrättslägenheter. Vår uppskattning av antalet lägenheter i fastigheter färdigställda 2000-2001 bygger på Boverkets prognos avseende antalet färdigställda lägenheter i flerbostadshus dessa år. Fördelningen av dessa lägenheter mellan upplåtelseformerna hyresrätt och bostadsrätt antas vara densamma som enligt SCBs uppgifter för 1999.

värdenivå.³³ Den direkta budgeteffekten blir dock något lägre om de nya reglerna träder i kraft redan år 2001 p.g.a. att fastigheter med värdeår 1991-1993 fortfarande skulle omfattas av viss skatterabatt vid denna tidpunkt enligt nu gällande regler. Enligt våra beräkningar kan den direkta budgeteffekten uppskattas till omkring 550 miljoner kronor.

³³ Då omkring 30 procent av det totala taxeringsvärdet för hyreshusfastigheter avser fastigheter som innehas av privatbostadsföretag har vi utgått från att detta även gäller fördelningen av taxeringsvärdet för fastigheter med värdeår 1987-93.

12 Beskattning av bostadsrättsfastigheter

Kommitténs bedömning: Med hänsyn till såväl likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen som målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer bör avkastningen av det kapital som finns nedlagt i bostadsrättslägenheten beskattas enligt samma principer som avkastningen på det kapital som egnahemsbostäderna representerar. Beskattningen av bostäder upplåtna med bostadsrätt bör således baseras på ett underlag som speglar bostadens marknadsvärde. Detta marknadsvärde bör definieras som bostadsrätts överlåtelsevärde ökat med dess andel i föreningens finansiella nettoskuld och minskat med dess andel i föreningens reallgångar utöver bostadsrättslägenheterna. Vi utgår dock från att beskattningen, av framförallt praktiska skäl, sker på föreningsnivå även fortsättningsvis.

För att uppnå likformighet med bostäder som innehas med äganderätt bör föreningsfastigheterna beskattas i inkomstslaget kapital. Vidare bör beskattningen enbart ske genom en schablonintäkt som fastställs på samma sätt som för egnahem. Slutligen förutsätter kravet på likformighet att bostadsrättsföreningen garanteras samma skattelättnad för utgiftsräntor som egnahemsinnehavaren.

Under förutsättning att beskattningen grundas på samma slag av marknadsvärdering som för egnahem bör bostadsrättsfastigheter till den del som avser bostäder upplåtna med bostadsrätt även omfattas av den takregel som föreslagits i kapitel 8 och 9. Givet en sådan värdering bör även bostadsrättsinnehavare omfattas av vårt förslag till begränsningsregel.

Utgångspunkten för diskussionen om hur beskattningen av bostäder upplåtna med bostadsrätt bör utformas är att de utgör en form av ägarbostäder, jämförbara med egnahem. Liksom egnahemsägaren har bostadsrättsinnehavaren ett kapital placerat i sin bostad. Av likformighetskäl bör detta kapital beskattas på samma sätt som det kapital som

en egnahemsfastighet representerar. Vad detta innebär i praktiken ska vi behandla i detta och i det följande kapitlet.

Vi koncentrerar oss här på hur skattereglerna bör utformas för privatbostadsföretag (2 kap. 12§ inkomstskattelagen 1999:1229) för att likformighet i beskattningen av ägarbostäder ska uppnås. För tydlighets skull har vi i den följande framställningen använt oss av begreppen äkta och oäkta bostadsföretag. Vilka regler som bör gälla för oäkta bostadsrättsföreningar, andelshus m.m. har det inte funnits utrymme att behandla inom ramen för denna utredning. Det får därför klargöras i den fortsatta beredningen av frågan.

I den följande framställningen används termen bostadsrättsförening för samtliga former av äkta privatbostadsföretag. Efter ett inledande avsnitt där vi redogör för bostadsrättens juridiska särdrag redovisar vi, i avsnitt 12.2, vår syn på hur ett likformigt system för beskattning av bostadsrättsfastigheterna huvudsakligen bör utformas. Mot denna bakgrund diskuterar vi sedan, i avsnitt 12.3, vilka brister ur likformighets-synpunkt som nu gällande regler för taxering och beskattning av dessa fastigheter uppvisar.

Förslaget till ett reformerat system för beskattning av bostadsrättsfastigheter som vi presenterar överensstämmer i sina huvuddrag med de förslag som presenterats av flera tidigare utredningar. Det består av tre centrala delar. Den första gäller underlaget för beskattningen. För att neutralitet mellan boende i olika typer av ägarbostäder ska kunna uppnås måste beskattningen baseras på ett underlag som speglar bostadsrättslägenhetens marknadsvärde. Därför måste nya regler läggas till grund för taxeringen av bostadsrättsfastigheterna. För det andra måste skattesatsen fastställas så att skatteuttaget i förhållande till taxeringsvärdet blir detsamma som för egnahem. Det innebär att schablonintäkten bör fastställas till samma nivå som för egnahem och att fastighetskatten för bostäder upplåtna med bostadsrätt slopas. För det tredje måste skattereglerna ändras så att utgiftsräntor för bostadsrättslägenheten medför lika stor skattelindring som för egnahemsägarens utgiftsräntor, oavsett om lånen tagits av föreningen eller av bostadsrättsinnehavaren. Förändringarna är nödvändiga både för att uppnå skattemässig neutralitet mellan egnahemsboende och boende i bostadsrätt och för att likformighet i beskattningen av bostadsrättsfastigheter ska kunna uppnås oberoende av hur de finansieras.

Inledningsvis måste dock vissa principiella frågor diskuteras. En grundläggande fråga är hur bostadsrättslägenheternas marknadsvärde skall definieras. Rent generellt definieras marknadsvärdet för en fastighet som det pris den sannolikt skulle betinga om den såldes under normala marknadsmässiga förhållanden. Detta gäller i princip även bostadsrättslägenheter. Bostadsrättslägenheter säljs dock inte som

sådana. Det som säljs är istället bostadsrätten, vilken dels motsvarar en tidsobegränsad nyttjanderätt till en viss lägenhet, dels en andelsrätt i föreningen. Frågan är därför hur det marknadsvärde som skall ligga till grund för schablonbeskattningen av bostadsrättslägenheterna ska definieras. Denna fråga diskuteras i avsnitt 12.4.

En annan fråga att diskutera är vem som skall vara skattesubjekt, dvs. om den löpande beskattningen bör riktas mot den enskilde bostadsrättshavaren eller föreningen. Man kan också tänka sig en blandning av dessa båda modeller. Denna fråga behandlas i avsnitt 12.5.

I avsnitt 12.6 behandlas frågan om hur en modell för att värdera bostadsrättslägenheterna kan utformas. Denna fråga har behandlats i tre tidigare utredningsbetänkanden under 1990-talet: Bostadsrättsvärderingskommitténs (BVK) betänkande (SOU 1992:8) och Fastighetsbeskattningsutredningens (FBU) båda betänkanden (SOU 1993:57 samt SOU 1994:57). I vårt uppdrag ingår inte att komma med förslag på hur värderingsmodellen bör utformas. Däremot ingår i uppdraget att undersöka vilka konsekvenser en reformering av bostadsrättsbeskattningen, i enlighet med de tidigare utredningarnas förslag, skulle få för enskilda bostadsrättsinnehavare och för sektorn som helhet. En sådan konsekvensutredning förutsätter bl.a. vissa klargöranden rörande definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde och av det sätt på vilket definitionen används i värderingen. I det syftet diskuteras i avsnitt 12.6 de tidigare utredningarnas förslag till värderingsmodell relativt utförligt. Våra analyser av hur en reform av det slag som skisserats ovan påverkar skatteuttaget i olika delar av beståndet av bostadsrättsfastigheter redovisas i kapitel 13. Där diskuteras även de effekter på överlåtelsepriserna på bostadsmarknaden som förändringarna kan förväntas medföra liksom de statsfinansiella konsekvenserna.

12.1 Bostadsrättsföreningar och bostadsrätter

Inledningsvis är det på sin plats att ge en kort och översiktlig beskrivning av vad en bostadsrättsförening är och vad bostadsrätten innebär för innehavaren.

12.1.1 Bostadsrättsföreningen

En bostadsrättsförening är en form av ekonomisk förening, en slags kooperativ konsumentförening med uppgift att upplåta lägenheter med bostadsrätt till medlemmarna i den fastighet som föreningen äger. Det kan vara fråga om bostäder eller lokaler eller bådadera. Bostadsrättsföreningen driver en ekonomisk verksamhet med medlemmarna som delägare. Självkostnadsprincipen styr föreningens förvaltning, vilket skall främja låga boendekostnader för medlemmarna.

Kapitalinsatsen som delägarskapet för med sig innebär ett ekonomiskt risktagande för medlemmarna. Dessa kan göra kapitalvinster likväl som kapitalförluster på innehavet av bostadsrätten. Bostadsrättshavarna är dock inte personligt ansvariga för föreningens skulder eller andra förbindelser. Går föreningen i konkurs riskerar de endast sitt insatta kapital. Till skillnad från vad som gäller ägande i allmänhet och ägda fastigheter i synnerhet kan en medlem bli befriad från sitt innehav genom att avsäga sig bostadsrätten. Bostadsrättshavaren kan alltså återlämna lägenheten till föreningen utan att få någon form av ersättning och på så sätt bli fri från sina skyldigheter, t.ex. skyldigheten att betala årsavgift för att bestrida föreningens kostnader.

Bostadsrättsföreningens stadgar är det grundläggande dokument som styr föreningens verksamhet. Där anges bl.a. begränsningar i bostadsrättshavarens förfoganderätt över lägenheten. Beslutsfattandet i föreningen sker i enlighet med föreningsrättsliga principer. Viktigare beslut fattas på föreningsstämma efter omröstning. Även föreningsformen innebär därför ett ekonomiskt risktagande eftersom den enskilde medlemmen inte ensam förfogar över egendomen/kapitalplaceringens förvaltning, utan är beroende av hur övriga medlemmar agerar.

12.1.2 Bostadsrätten

Bostadsrätten kan sägas utgöra en mellanform mellan äganderätt och hyra, en typ av indirekt äganderätt. Bostadsrättshavarna är medlemmar och andelsägare i föreningen som äger fastigheten. De har därigenom inflytande över husets förvaltning och föreningens ekonomi.

En bostadsrätt utgörs av den rätt i föreningen som medlemmen har på grund av upplåtelsen. Med bostadsrätten följer därmed ett antal olika rättigheter som dels gäller själva rätten till och nyttjandet av lägenheten, dels ekonomiska rättigheter i föreningen. Bostadsrätten utgörs i praktiken av en tidsobegränsad nyttjanderätt till en viss lägenhet och en andelsrätt i bostadsrättsföreningens tillgångar och skulder. Bostadsrättshavaren äger således inte sin lägenhet utan har endast en nyttjanderätt till lägenheten. Avsikten med upplåtelsen är dock att den

skall vara för obegränsad tid och att lägenheten inte skall återgå till föreningen. Istället skall bostadsrätten kunna övergå till andra personer genom försäljning, arv, bodelning eller liknande.

Bostadsrätten har således ett värde och kan överlåtas mot vederlag av innehavaren. Skulle föreningen upplösas har bostadsrättshavaren rätt att få tillbaka sin andel i föreningens förmögenhet om sådan finns efter det att skulderna har reglerats. En bostadsrätt kan pantsättas för att finansiera förvärvet av densamma eller utnyttjas som säkerhet för lån för andra ändamål. Till skillnad från vad som gäller fastigheter, kan bostadsrätten däremot inte intecknas. Avsaknaden av ett intecknings-system för bostadsrätter påverkar också synen på bostadsrätten som kreditobjekt negativt, vilket bl.a. återspeglas i räntevillkoren för lån med bostadsrätter som säkerhet.

En bostadsrätt kan endast avse ett hus eller en del av ett hus. Det är detta som utgör lägenheten. Lägenheten kan omfatta en våning i ett flerfamiljshus eller utgöras av ett småhus. Bostadsrätten får dock aldrig avse endast mark. Bostadsrätt kan även upplåtas för t.ex. butiker och benämns då vanligen lokaler. I normalfallet gäller att bostadsrättshavaren ansvarar för lägenhetens inre underhåll medan föreningen svarar för det yttre underhållet.

12.1.3 Beskattning av bostadsrättsföreningar och deras medlemmar

Bostadsrättsföreningar bedriver ekonomisk verksamhet till gagn för medlemmarna och bostadsrätten utgör en tillgång som representerar ett kapitalvärde för innehavaren. I likhet med annan ekonomisk verksamhet och andra tillgångar som utgör ett kapitalvärde för ägaren så beskattas bostadsrättsföreningar och bostadsrätter.

Vid inkomstbeskattningen skiljer man sedan gammalt mellan äkta och oäkta bostadsföretag. Genom inkomstskattelagens (IL) tillkomst har begreppet privatbostadsföretag införts i lagtexten som benämning på äkta bostadsföretag. Däremot har det inte någon betydelse om det rör sig om en bostadsrättsförening enligt bostadsrättslagen eller om det rör sig om en bostadsförening eller ett bostadsaktiebolag som bildats enligt äldre rätt. Med privatbostadsföretag menas enligt 2 kap. 17 § p. 1 IL¹, bostadsrättsförening, bostadsförening eller bostadsaktiebolag vars verksamhet till klart övervägande del består i att för medlemmar eller delägare tillhandahålla bostäder i hus som ägs av föreningen eller

¹ Bestämmelsen motsvarar 2 § 7 mom. lagen om statlig inkomstskatt.

bolaget.² För att företaget skall räknas som privatbostadsföretag har Riksskatteverket i rekommendationer (RSV S 1999:43) uttalat att fastigheten skall inrymma minst tre bostadslägenheter och att minst 60 procent av hela taxeringsvärdet skall belöpa på lägenheter som upplåtits med bostadsrätt eller hyresrätt till medlemmar eller delägare. Fördelningen av taxeringsvärdet bör, enligt rekommendationen, normalt ske i förhållande till hyresvärdena. Bostadsföretag som inte uppfyller dessa villkor räknas inte som privatbostadsföretag. Som tidigare nämnts använder vi oss, för enkelhetens skull, av begreppen äkta respektive oäkta privatbostadsföretag i framställningen.

12.1.4 Beskattning av äkta privatbostadsföretag

För ett äkta privatbostadsföretag gäller att fastighetsinkomsten är schablonbeskattad inom ramen för inkomstslaget näringsverksamhet. Föreningen skall som intäkt ta upp tre procent av fastighetens taxeringsvärde året före taxeringsåret samt ett belopp motsvarande under beskattningsåret erhållet statligt räntebidrag för bostadsändamål. Avdrag medges endast för ränta på i fastigheten nedlagt kapital, återbetalning av statligt räntebidrag för bostadsändamål samt för tomträttsavgäld eller liknande avgäld (39 kap. 25 § IL)³. Andra driftskostnader eller värdeminskning på fastigheten får däremot inte dras av.

Företagets eventuella intäkter från uthyrning av lokaler eller bostäder blir därför endast beskattade genom schablonintäkten. Om ett bostadsföretag har andra intäkter eller kostnader än vad som hänförs till fastigheten beskattas dessa enligt vanliga regler för näringsverksamhet. Uppkommer underskott får detta utnyttjas under ett senare beskattningsår.

² Ett specialfall av bostadsföretag utgörs av de sk. garageföreningarna, vars verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande består i att tillhandahålla föreningens medlemmar eller bolagets delägare garage el. dylikt i en byggnad som ägs av föreningen respektive bolaget (2 kap. 17§ p. 2 IL).

³ Motsvarande bestämmelse återfinns i 2 § 7 mom. andra och tredje styckena, lagen om statlig inkomstskatt.

12.1.5 Beskattning av medlemmar i ett äkta privatbostadsföretag

En bostadsrättslägenhet i en fastighet som ägs av ett äkta privatbostadsföretag är en privatbostad om villkoren i 2 kap. 8 § andra stycket IL är uppfyllda.⁴ Bostaden måste till övervägande del användas eller vara avsedd att användas av ägaren eller någon närstående, för permanent boende eller som fritidsbostad.

I 2 kap. 18 § IL definieras begreppet privatbostadsrätt. Med privatbostadsrätt avses andel i ett privatbostadsföretag om den till andelen knutna bostaden är en privatbostad.

Genererar privatbostaden hyresintäkter beskattas dessa i inkomstslaget kapital. Från intäkten medges avdrag med 4 000 kronor för varje privatbostad och den del av bostadsrättshavarens årsavgift som belöper på det som hyrts ut (42 kap. 30–31 §§ IL)⁵.

Avyttras en privatbostadsrätt och bostaden är privat bostad gäller enligt 46 kap. 18§ IL att 50 procent av den konventionellt beräknade vinsten är skattepliktig.⁶ Uppkommer förlust vid försäljningen får 50 procent av förlusten dras av. Uppskov med realisationsvinstbeskattningen kan medges vid avyttring av privatbostadsrätt enligt bestämmelserna i 47 kap. IL.⁷

Om bostaden inte är att betrakta som privatbostadsrätt utgör den en näringsbostadsrätt enligt 2 kap. 19 § IL. Vid försäljning av en bostadsrätt som inte utgör privatbostadsrätt gäller, att 90 procent av vinsten är skattepliktig. Uppskov med beskattningen kan inte medges. Uppkommer förlust gäller att 63 procent av förlusten får dras av.

12.1.6 Beskattning av oäkta privatbostadsföretag och dess medlemmar

För ett oäkta privatbostadsföretag gäller att dess inkomst av fastigheten beskattas enligt de regler som gäller för den löpande beskattningen av näringsfastigheter, dvs. i princip enligt samma regler som gäller vid beskattningen av ett hyreshus i kommersiell verksamhet. Detta innebär att alla intäkter, såsom hyresvärdet av de lägenheter som disponeras av

⁴ Motsvarande bestämmelse återfinns i 5 § kommunalskattelagen.

⁵ Motsvarande bestämmelser återfinns i 3 § 1 mom. och 3 mom. lagen om statlig inkomstskatt.

⁶ Motsvarande bestämmelse återfinns i 26 § 10 mom. lagen om statlig inkomstskatt.

⁷ Motsvarande bestämmelser återfinns i lagen (1993:1469) om uppskovsavgift vid byte av bostad.

medlemmar, årsavgifter från medlemmar och delägare och verkliga hyror från andra hyresgäster, ska tas upp till beskattning. Avdrag från intäkterna medges med driftskostnader, värdeminskning m.m. enligt vanliga regler. Hyresförmånsvärdet för medlemmar beräknas efter reglerna i 61 kap. 2 § IL.⁸ I praktiken innebär det att hyresförmånen beräknas med ledning av bruksvärdeshyran för likartade lägenheter. Hyresförmånen påförs bostadsföretaget.⁹

En bostadslägenhet i ett oäkta privatbostadsföretag omfattas inte av de särskilda regler som gäller lägenheter i ett äkta privatbostadsföretag. Någon uppdelning i privatbostadsrätter och näringsbostadsrätter kan inte ske. Bostaden ses i stället som en nyttjanderätt som tillkommer innehavaren i egenskap av medlem. Under innehavstiden beskattas medlemmen i inkomstslaget kapital för utdelning från det oäkta privatbostadsföretaget, dvs. skillnaden mellan hyresvärdet för den med nyttjanderätt innehavda lägenheten och den erlagda avgiften. Nyttjanderätten till lägenheten har i detta sammanhang karaktär av utdelning.

Försäljning av andelen i bostadsföretaget beskattas enligt 48 kap. IL.¹⁰ De särskilda reglerna i 43 kap. IL om begränsad skattefrihet för utdelning och reavinst (de sk. lättnadsreglerna) gäller även för utdelning från och realisationsvinst vid avyttring av aktie eller andel i ett oäkta bostadsföretag.¹¹ Utdelningen kan bestå av t.ex. pengar eller bostadsförmån.

12.2 Huvuddragen i en neutral beskattning av boende i bostadsrätt

Som framhållits tidigare utgör boende i bostadsrätt i rättsligt och praktiskt hänseende en blandning av egnahemsboende och hyresboende. Ekonomiskt sett överväger dock likheterna mellan egnahem och bostadsrätt. I båda fallen rör det sig om en boendeform där den boende äger sin bostad, även om det i bostadsrättshavarens fall rör sig om ett indirekt ägande. Det innebär att bostadsrättshavaren, liksom egnahemsägaren, har ett visst kapital placerat i sin bostad.

I det enkla fall där privatbostadsföretagets fastighet är obelånad och enbart rymmer lägenheter upplåtna med bostadsrätt och föreningen

⁸ Motsvarande bestämmelse återfinns i 42 § kommunalskattelagen.

⁹ Se RSV S 1999:43.

¹⁰ Motsvarande bestämmelser återfinns i 27 § lagen om statlig inkomstskatt.

¹¹ Motsvarande bestämmelser återfinns i 3 § 1 a-g mom. lagen om statlig inkomstskatt. Se även RSV S 1999:21 som innehåller rekommendationer om tillämpningen av reglerna.

saknar tillgångar utöver fastigheten motsvaras detta kapital helt och hållet av bostadsrättens överlåtelsevärde. I detta fall speglar alltså bostadsrättens köpeskillning det kapital som bostaden representerar på samma sätt som egnahemsfastigheternas köpeskillningar. I de fall där föreningens fastighet är belånad utgör bostadsrättens överlåtelsevärde emellertid endast en del av bostadens kapitalvärde. Den andra delen representeras av den andel i föreningens skuld som är knuten till bostadsrättslägenheten. Även denna situation är dock i princip jämförbar med motsvarande situation för en belånad egnahemsfastighet där lånen inte kan lösas av säljaren utan måste övertas av köparen. Bostadsrättens överlåtelsepris motsvaras i detta fall av den del av egnahemsfastighetens köpeskillning som inte finansieras genom att den nye ägaren övertar befintliga lån på fastigheten.¹²

Det förhållandet att föreningen svarar för huvuddelen av de löpande kostnaderna för drift och underhåll av en bostadsrättsfastighet utgör visserligen en skillnad mellan bostadsrätten och egnahemmet. Även detta särdrag kan dock i huvudsak betraktas som en i ekonomisk mening organisatorisk skillnad mellan de två upplåtelseformerna eftersom kostnaderna fördelas ut på bostadsrättshavarna genom avgifter. Bostadsrättsinnehavaren kan också, liksom egnahemsägaren, svara för en del av förvaltning och underhåll själv och därmed undgå kostnader för löneskatter och mervärdesskatt som annars utgår på detta arbete (jfr. avsnitt 11.1.2).

Det bör dock ånyo påpekas att bostadsrättshavaren till skillnad från egnahemsägaren är beroende av hur övriga medlemmar i föreningen anser att förvaltningen bör organiseras. Detta förhållande kan givetvis ha betydelse för storleken av det kapital som bostadsrätten representerar och därmed även för bostadsrättslägenhetens marknadsvärde.

Centralt i sammanhanget är emellertid att såväl bostadsrättshavaren som egnahemsägaren har ett visst kapital placerat i sin bostad. Hur storleken av detta kapital skall definieras återkommer vi till. Redan nu kan vi dock konstatera att bostadsrättshavarens avkastning från det kapital som bostaden representerar är att jämföra med egnahemsägarens. Ur ett alternativavkastningsperspektiv motsvaras den av avkastningen som erhålls om motsvarande belopp placerades i någon jämförbar alternativ sparform. Till följd av de organisatoriska och rättsliga skillnaderna mellan de två formerna av ägarbostäder kan

¹² Det bör påpekas att skuldens inverkan på bostadsrättens överlåtelsepris sannolikt inte bara är beroende av skuldens nominella värde utan också av lånevillkoren. På motsvarande sätt gäller vid förvärv av en egnahemsfastighet att om den nye ägaren övertar befintliga lån på fastigheten så påverkas sannolikt köpeskillningen av lånevillkoren. Hur detta förhållande lämpligen bör hanteras vid värderingen av bostadsrättslägenheterna diskuteras i avsnitt 12.4.

storleken på det kapital som bostaden representerar visserligen vara beroende av upplåtelseformen. Avkastningen, uttryckt i procent av kapitalvärdet, bör dock vara densamma.

Med hänvisning till såväl likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen som målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer bör denna avkastning tas upp till beskattning enligt samma principer som avkastningen av det kapital som egnahemsbostäderna representerar. Det innebär att såväl värdet av det kapital som bostadsrättslägenheten utgör som avkastningen av detta kapital bör fastställas på samma grunder som för egnahem. Vidare bör avkastningen belastas med samma skatt som för egnahem. Det är också viktigt att den skattemässiga behandlingen av kostnaderna som är förknippade med boendet är densamma för bostäder som innehas med bostadsrätt som för egnahemsfastigheter.

Konkret innebär de nämnda målen att beskattningen av bostäder som innehas med bostadsrätt bör baseras på ett underlag som speglar bostadens marknadsvärde. Underlaget bör vidare beskattas med samma skattesats som egnahemsfastigheter. Mot bakgrund av våra tidigare ställningstaganden avseende den löpande beskattningen av bostäder upplåtna med äganderätt innebär det att fastighetsskatten bör slopas för bostadsrättsfastigheter tillhöriga äkta privatbostadsföretag till den del den avser värderingsenheter för bostäder.¹³ Den nuvarande schablonbeskattningen av bostadsrättsfastigheter bör vidare föras över från inkomstlaget näringsverksamhet till inkomstlaget kapital. Schablonintäkten bör vidare fastställas med samma procentsats som för egnahem. Av skäl som redovisas längre fram i detta avsnitt, bör det även gälla för den del av taxeringsvärdet som avser lokaler samt bostäder upplåtna med hyresrätt.¹⁴ Slutligen bör stödet till ny- och ombyggda bostadsrättsfastigheter utformas på samma sätt som för egnahem. För den del av fastigheten som avser bostäder bör därför inte någon schablonintäkt tas upp till beskattning under de första fem åren efter färdigställandet och under följande fem år bör endast halva schablonintäkten beskattas.

Skattemässig neutralitet mellan såväl egnahemsboende och boende i bostadsrätt som mellan fastigheter med olika belåningsgrad förutsätter också att räntekostnaderna för bostadsrättslägenheten medför lika stor skattelättnad som egnahemsägarens räntekostnader, oavsett om lånen

¹³ Eftersom vi enligt våra direktiv endast har i uppdrag att se över bostadsbeskattningen har vi inte tagit ställning till om fastighetsskatten för värderingsenheter med lokaler bör bibehållas.

¹⁴ För bostäder som upplåts med hyresrätt av privatbostadsföretaget bör dock värderingen ske utifrån de regler som gäller för bostäder i hyreshus. Dessa lägenheter bör därför utgöra en särskild värderingsenhet.

tagits av föreningen eller av bostadsrättsinnehavaren. Med en sådan ordning kan de s.k. eviga räntebidragen till privatbostadsföretag avskaffas.

Dessa grundläggande principer för beskattningen av bostadsrättsfastigheter överensstämmer i allt väsentligt med de principer som har formulerats av en rad tidigare utredningar. Redan utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) slog fast att bostadsrätter, efter en övergångsperiod, borde behandlas ”likformigt med egnahem genom ekonomiskt rättvisande taxeringsvärden och samma fastighetsskattesats, genom samma räntebidragsregler och en tillkommande skattelättnad på 30 procent för föreningens lån” (SOU1989:33, s.149). Nya regler för en rättvisande taxering av dessa fastigheter ansågs vara en central del av en sådan reform men låg utanför RINKs uppdrag. Därför avstod man också från att lämna några fullständiga förslag på nya regler för beskattning av bostadsrätterna men utgick från att en mer generell översyn av taxerings- och skattereglerna för dessa fastigheter skulle göras framöver.

Så skedde också. Samtidigt som RINK överlämnade sitt betänkande tillsatte regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda ett system för taxering och beskattning av bostadsrättslägenheter och bostadsrättsföreningar – Bostadsrättsvärderingskommittén (BVK). Tyngdpunkten i BVKs arbete, i den del som gällde bostadsrätterna, lades på uppgiften att konstruera en värderingsmodell för fastigheter med bostadsrättslägenheter att användas vid fastighetstaxeringen. Denna del av förslagen återkommer vi till längre fram. Därtill utarbetades förslag till nya regler för beskattning av dessa fastigheter. Målet var även här att åstadkomma en beskattning som ”så långt möjligt är lik den som gäller för egnahemsägare” (SOU 1992:8, s. 84). Förslaget innebar att schablonbeskattningen av bostadsrättsföreningar skulle avskaffas. Nyttjandevärdet av bostadsrättsinnehavarens bostad skulle enbart beskattas genom fastighetsskatt. Skatten, som skulle betalas av föreningen, skulle grundas på den del av taxeringsvärdet som avser bostäder och samma skattesats skulle tillämpas som för egnahem.¹⁵ En annan central del i förslaget var att bostadsrättshavarna skulle ges möjlighet att utnyttja den del av föreningens ränteavdrag som inte kan utnyttjas av bostadsrättsföreningen.

Även Fastighetsbeskattningsutredningen (FBU) behandlade frågan om hur bostadsrättsfastigheter bör taxeras och beskattas för att uppnå likformighet i beskattningen mellan olika typer av ägarbostäder

¹⁵ Även bostadsrättsföreningarnas uthyrning av bostäder skulle alltså beskattas schablonmässigt genom att fastighetsskatt skulle tas ut för hela den del av taxeringsvärdet som avsåg bostäder. Föreningens uthyrning av lokaler skulle dock beskattas genom en ”schabloniserad konventionell modell”.

(SOU 1994:57). Beträffande skattereglerna förordade man, i motsats till BVK, att fastighetsskatten skulle slopas helt och för privatbostäder ersättas av en schablonintäktsbeskattning. Schablonintäkten för bostadsrätter skulle baseras på nya marknadsvärdebaserade taxeringsvärden och motsvara samma andel av dessa värden (5 procent) som för egnahemsfastigheterna. Denna intäkt skulle enligt förslaget tas upp till beskattning i inkomstlaget kapital. Vidare föreslog man att underskott av kapital skulle medföra skatteutbetalning till föreningen i den mån underskottet inte kunnat användas för att reducera skatt på inkomst av näringsverksamhet (s.k. negativ skatt).

Samma schablonintäkt för hela fastigheten

Som tidigare nämnts bör schablonintäkten för bostadsrättslägenheterna beräknas efter samma procentsats som för egnahem. Enligt nu gällande regler schablonbeskattas hela fastigheten, dvs. även den del som avser lokaler samt bostäder upplåtna med hyresrätt, om bostadsrättsföreningen är klassificerad som ett äkta privatbostadsföretag. Vidare gäller att schablonintäkten beräknas efter samma procenttal på hela taxeringsvärdet, utan någon åtskillnad mellan bostäder och lokaler. Den nuvarande nivån på fastighetsskatten för egnahem motsvarar en schablonintäkt på 5 procent (se kapitel 9). En fråga som återstår att besvara är emellertid om schablonintäkten bör beräknas efter samma procenttal för de delar av fastigheten som hyrs ut som för de delar som upplåts med bostadsrätt. Med andra ord gäller frågan om schablonintäkten även framdeles bör beräknas med ett och samma procenttal på hela taxeringsvärdet.

I enlighet med vad som anförts i kapitel 6 ska schablonintäkten för bostadsrättslägenheterna fastställas så att den motsvarar alternativavkastningen av det kapital som ägarbostäder, i detta fall bostäder som innehas med bostadsrätt, representerar. Beträffande schablonintäkten för de delar av bostadsrättsfastigheterna som hyrs ut, bostäder och lokaler, är det däremot neutraliteten mellan uthyrningsverksamhet i konventionellt beskattade respektive schablonbeskattade fastigheter som står i centrum. Utifrån detta perspektiv är det väsentligt att schablonintäkten för de delar av fastigheten som hyrs ut av föreningen motsvarar den genomsnittliga direktavkastningen från uthyrningsverksamhet, dvs. hyresintäkterna efter avdrag för de kostnader som verksamheten medför.

Av tabell 12.1 framgår den genomsnittliga direktavkastningens storlek i förhållande till taxeringsvärdet i privata och kommunala bostadsföretag 1996–98. Siffrorna i tabellen visar att en höjning av schablonintäkten från nuvarande 3 till 5 procent åtminstone inte strider mot målet

om neutralitet mellan olika typer av uthyrningsföretag. I jämförelsen måste även vägas in att vinster i kommersiella bostadsföretag beskattas med en lägre procentsats än vad som nu föreslås för bostadsrättsföreningarnas del. Dessutom måste bostadsföretagens möjligheter till avsättning till periodiseringsfond beaktas. Med syfte att främja neutraliteten mellan schablonbeskattade och konventionellt beskattade fastigheter finns det därför inte anledning att tillämpa en annan och lägre procentsats för de delar av de schablonbeskattade bostadsrättsfastigheterna som upplåts med hyresrätt. Så länge schablonintäkter för privatbostäder inte fastställs efter en väsentligt högre procentsats än fem bör därför samma schablonintäktstal tillämpas för hela fastigheten i ett äkta privatbostadsföretag.

Tabell 12.1 Genomsnittlig direktavkastning i procent av aktuellt taxeringsvärde respektive 75 procent av aktuellt marknadsvärde.

	Kommunägda bostadsföretag			Privatägda bostadsföretag		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Direktavkastning som andel av aktuellt taxeringsvärde	10.9%	10.3%	9.8%	9.8%	9.0%	9.5%
75 % av marknadsvärdet ¹	9.6%	8.6%	7.4%	8.6%	7.5%	7.2%

Källa: SCB, Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus samt Fastighetsprisstatistiken för åren 1996, 1997 och 1998.

¹Marknadsvärdet har beräknats genom att taxeringsvärdet multiplicerats med den genomsnittliga kvoten mellan köpeskillingen och taxeringsvärdet för försålda hyreshus respektive år i SCBs Fastighetsprisstatistik.

Ett alternativ till att låta inkomster från hela fastigheten omfattas av en schablonintäkt är s.k. klyvning, dvs. att endast bostadsdelen schablonbeskattas medan intäkter från övriga delar av fastigheten, t.ex. lokalhyror beskattas konventionellt (se även avsnitt 12.8).

12.3 Neutralitetsproblem med nu gällande regler

Nu gällande regler för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter innebär brister i neutraliteten i flera avseenden. Det finns två grundläggande brister. För det första speglar bostadsrättsfastigheternas taxeringsvärden i många fall inte de i fastigheten belägna bostadsrättslägenheternas marknadsvärden på ett adekvat sätt. Samtidigt överstiger

den totala skattesatsen, genom dubbelbeskattningen¹⁶, den skattesats som gäller för egnahem. För det andra är den skattelättnad som föreningarna erhåller till följd av avdrag för utgiftsräntor i många fall lägre än den som gäller t.ex. egnahemsägarens eller bostadsrättsinnehavarens personliga skuldräntor. För fastigheter som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler kan dock det samlade räntestödet i form av skattelättnad och räntebidrag i vissa fall överstiga det som gäller för personliga utgiftsräntor.

Den förstnämnda bristen har sin grund i att upplåtelseformen inte tillmäts någon vikt i samband med fastighetstaxeringen. Bostadsrättslägenheter i fastigheter som är klassade som hyreshus, dvs. fastigheter med fler än två lägenheter, värderas som om de vore upplåtna med hyresrätt. Bostadsrättslägenheter i småhus värderas på samma sätt som andra småhus, dvs. att de värderas som om de vore upplåtna med äganderätt.

Generellt sett gäller att marknadsvärdet för en hyresfastighet bestäms av dess förväntade avkastning. Denna bestäms i sin tur i hög grad av de hyresintäkter som fastigheten genererar med hänsyn tagen till de kostnader som uthyrningsverksamheten ger upphov till. Detta förhållande styr därför i hög utsträckning taxeringen av hyreshusen. De hyror som ligger till grund för taxeringen – och för marknadsvärdena för dessa fastigheter på hyresmarknaden – bestäms inom ramen för bruksvärdessystemet.¹⁷ I den mån bruksvärdeshyror avviker från den hyresnivå som skulle råda i ett system med fria marknadshyror kommer detta även påverka hyreshusens marknadsvärden och taxeringsvärden i samma riktning. Bostadsrätterna omfattas dock inte av något motsvarande system utan överlåtelsepriserna fastställs under marknadsmässiga former. Marknadsvärdet för en bostadsrättslägenhet kan därför skilja sig från marknadsvärdet för en identisk hyreslägenhet. Taxeringsvärdena enligt nu gällande regler bör däremot vara desamma eftersom de grundas på bruksvärdeshyror i båda fallen.¹⁸ Följaktligen motsvarar en bostadsrättsfastighets taxeringsvärde i många fall inte bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde. I områden där bruksvärdeshyror understiger den hyra som skulle gälla under fri hyressättning är dagens taxeringsvärden därför lägre än de skulle vara om de grundades på lägenheternas marknadsvärden. Detta förhållande

¹⁶ Med dubbelbeskattning avses kombinationen av schablonintäkt om 3 procent av taxeringsvärdet som beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet och fastighetsskatt.

¹⁷ Systemet med bruksvärdeshyror har beskrivits i kapitel 10.

¹⁸ För hyresfastigheter grundas taxeringen på de faktiska hyresintäkterna medan den för bostadsrättsfastigheterna bygger på de bruksvärdeshyror som skulle utgå för lägenheterna om de skulle upplåtas med hyresrätt.

gäller framförallt i större och expansiva städers innerstadsområden. Som påpekats tidigare finns det emellertid även områden där bruksvärdeshyrorna ligger högre än de hyror som skulle gälla vid fri hyressättning. Det rör sig framförallt om orter med vikande befolkningsunderlag och relativt höga vakanstal i hyressektorn. I dessa områden ger nu gällande taxeringsregler högre taxeringsvärden än ett system där taxeringen ska bygga på lägenheternas marknadsvärden.

Beträffande småhus som upplåts med bostadsrätt gäller att taxeringen idag grundas på ett ortsprismaterial som endast består av uppgifter avseende egnahem. I den mån upplåtelseformen har betydelse för marknadsvärdet ger taxeringsförfarandet upphov till neutralitetsbrister i beskattningen. Det är t.ex. möjligt att de organisatoriska skillnaderna och skillnaderna i risktagande påverkar marknadsvärdena i viss mån. Så länge det rör sig om identiska fastigheter är det dock inte troligt att detta ger upphov till några större skillnader i marknadsvärdena. Detta torde därför inte vara det främsta skälet till att nu gällande regler för taxering av småhus medför brister i den skattemässiga neutraliteten mellan egnahem och bostadsrättshus.

Av större betydelse är sannolikt att småhusfastigheter tillhöriga privatbostadsföretag som regel skiljer sig från egnahemsfastigheterna i ett för taxeringen betydelsefullt avseende. Det gäller inverkan av s.k. fastighetsrättsliga förhållanden. I samband med småhustaxeringen tar man generellt sett hänsyn till om småhuset utgör en självständig fastighet eller inte samt till möjligheterna att bilda en egen fastighet för småhusenheten. Medan den övervägande delen av alla egnahem utgör självständiga fastigheter gäller detta endast en mindre del av alla bostadsrättssmåhus. Enligt undersökningar som HSB och Riksbyggen gjort är 75–80 procent av alla småhus som ägs av privatbostadsföretag belägna på tomtmark som inte kan bilda självständig fastighet.¹⁹ Möjligheterna att ombilda dessa bostadsrättshus till egnahem är därmed starkt begränsade. I taxeringen tar man hänsyn till detta genom en schablonmässig justering av taxeringsvärdet. En värderingsenhet som inte kan bilda självständig fastighet ska enligt denna schablon endast värderas till 50 procent av värdet för en självständig fastighet.

Vissa analyser, refererade i Fastighetstaxeringsutredningens betänkande, tyder på att denna schablon innebär en överskattning av de fastighetsrättsliga förhållandenas betydelse för marknadsvärdet.²⁰ I den mån så är fallet ger det sätt på vilket de fastighetsrättsliga förhållandena hanteras i taxeringen upphov till brister i den skattemässiga neutraliteten, såväl mellan boende i egnahem respektive icke-avstyckningsbara

¹⁹ Undersökningarna refereras i Fastighetstaxeringutredningens betänkande SOU 2000:10, s. 367.

²⁰ Se Fastighetstaxeringutredningens betänkande SOU 2000:10, s. 369.

bostadsrättshus som mellan boende i bostadsrättsfastigheter med olika fastighetsrättsliga förhållanden.

För att kompensera för den brist i neutraliteten som uppstår till följd av privatbostadsföretagens begränsade möjligheter att utnyttja ränteadragen utgår s.k. eviga räntebidrag även till bostadsrättsfastigheter. Dessa bidrag utgår dock endast för nybyggda fastigheter samt för vissa typer av ombyggnader i beståndet. För andra typer av åtgärder, såsom mer omfattande underhålls- och reparationsinsatser som också kan behöva lånefinansieras, utgår inga räntebidrag. Vidare baseras bidraget inte på de faktiska räntekostnaderna utan fastställs schablonmässigt. Därför ger räntebidragen inte alltid full kompensation för de begränsningar i ränteadragmöjligheterna som dagens skatteregler innebär för boende i bostadsrättsbostäder. I vissa fall kan de, å andra sidan, medföra en viss överkompensation eftersom avdrag medges i inkomstbeskattningen även för den del av utgiftsräntorna som omfattas av räntebidrag.

Ett annat problem i sammanhanget är den dubbla beskattning, som kombinationen av fastighetsskatt och schablonintäktsbeskattning utgör. Tillsammans resulterar fastighetsskatten på 1,5 procent av taxeringsvärdet och den skatt som tas ut på schablonintäkten i ett skatteuttag på 2,34 procent av taxeringsvärdet för dessa fastigheter.²¹ Det är betydligt högre än den skattesats på 1,5 procent som gäller för egnahemsfastigheterna. Någon entydig motivering till denna dubbelbeskattning är svår att finna. På samma sätt som för hyresbostadsfastigheter kan fastighetsskatten för vissa delar av beståndet ses som en del av ett system för omfördelning av kapitalkostnaderna över tiden för en och samma fastighet (se avsnitt 11.2). Den andra delen av detta system utgörs då av de olika typer av räntebidrag som utgått för ny- och ombyggnader enligt 1992 års regler eller tidigare. Någon sådan roll kan fastighetsskatten dock inte anses ha för föreningar som inte omfattats av dessa bidrag.

Dubbelbeskattningen skulle också kunna ses som en kompensation för att taxeringsvärdena för bostadsrättsfastigheter i vissa fall inte återspeglar summan av bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. För vissa delar av bostadsrättsbeståndet motverkar detta givetvis de brister i neutraliteten som relativt sett låga taxeringsvärden kan ge upphov till. I de delar av beståndet där taxeringsvärdena överskattar bostadsrättslägenheternas marknadsvärden, missgynnas emellertid de boende ytterligare av denna ordning i förhållande till vad som gäller för boende i egnahem.

²¹ Den totala skattesatsen motsvaras av $0,015 + 0,28 \times 0,03 = 0,0234$. Vi utgår här från den fastighetsskattesats som ska gälla efter den tillfälliga sänkningen för alla hyreshus som gäller för närvarande.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att dagens regler för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter resulterar i mycket olika skattebelastning för olika typer av bostäder upplåtna med bostadsrätt. I vissa fall är denna boendeform skattemässigt gynnad i jämförelse med boende i egnahem. Det gäller framförallt fastigheter för vilka föreningens skulder är relativt små och som är belägna i områden där bruksvärdeshyror är låga i förhållande till vad som skulle gälla vid fri, marknadsmässig hyressättning. Här kan nuvarande skatteregler påverka den enskildes val av boendeform och även ge utrymme för viss skatteplanering. De, i förhållande till lägenheternas marknadsvärden, låga taxeringsvärdena påverkar ju inte bara det löpande skatteuttaget. De resulterar också i en relativt låg arvs- och gåvobeskattning. Vidare uppnår innehavare av denna typ av bostadsrättslägenheter en gynnsammare behandling i förmögenhetsbeskattningen. Den förmånliga skattemässiga behandlingen av dessa fastigheter medför sannolikt att marknadsvärdena på dessa bostadsrättslägenheter pressas upp ytterligare. I kombination med andra faktorer, såsom bruksvärdessystemets inverkan på hyresnivån, torde det bidra till den omvandling av hyresbostadsfastigheter till bostadsrättsfastigheter som tagit fart på senare tid i vissa delar av landet.

För andra delar av bostadsrättsbeståndet innebär dock nuvarande regelverk att boende i bostadsrätt missgynnas skattemässigt jämfört med i första hand egnahemsboende. Det gäller framförallt boende i fastigheter som är högt belånade, dvs. boende i relativt nyproducerade eller nyligen ombyggda fastigheter. Även de som är bosatta i områden där bruksvärdeshyror överstiger de marknadsmässiga hyror som skulle gälla under fri hyressättning missgynnas genom att bostadsrättslägenheternas marknadsvärden här tenderar att överskattas i taxeringen. En reformering av bostadsrättsbeskattningen, i enlighet med de riktlinjer som angivits ovan, utgör därför en central del i arbetet med att åstadkomma neutralitet i beskattningen av olika upplåtelseformer.

12.4 Bostadsrättslägenhetens marknadsvärde

Likformighet i beskattningen av boende i egnahem och bostadsrätt uppnås, som framhållits tidigare, genom att beskattningen av båda dessa kategorier av privatbostäder baseras på ett underlag som speglar bostädernas marknadsvärde. Detta marknadsvärde bör så långt det är möjligt definieras på samma sätt.

För ett egnahem definieras marknadsvärdet i såväl taxeringssammanhang som i många andra sammanhang som det mest sannolika pris fastigheten skulle betinga om den såldes under normala marknads-

mässiga förhållanden. För bostadsrättslägenheten kompliceras dock saken av att det objekt som går i handel på bostadsrättsmarknaden inte är lägenheten som sådan. Den fysiska enhet som bostadsrättslägenheten utgör ägs av bostadsrättsföreningen.²² Lägenheten som sådan kan därför inte överlåtas av bostadsrättsinnehavaren utan handeln på bostadsrättsmarknaden avser bostadsrätten. Som framhållits tidigare består bostadsrätten dels av en tidsobegränsad nyttjanderätt till en viss lägenhet, dels av en andel i bostadsrättsföreningen, dvs. en andel i föreningens tillgångar och skulder. På samma sätt som för egnahemmet kan bostadsrättens marknadsvärde definieras som det mest sannolika pris som bostadsrätten skulle betinga vid en normal försäljning på den allmänna marknaden. Detta marknadsvärde motsvarar emellertid inte bara det kapitaliserade nyttjandevärdet av tillhörande lägenhet utan även värdet av en viss andel av föreningens samlade tillgångar, utöver bostadsrättslägenheterna, minus föreningens skulder.

Givet att syftet är att skapa skattemässig likformighet mellan egnahem och bostadsrätter är det emellertid bostadsrättslägenhetens marknadsvärde som skall ligga till grund för schablonintäktsbeskattningen, inte bostadsrättens. Som Bostadsrättsvärderingskommittén framhöll i sitt betänkande skulle en taxering baserad på bostadsrättens marknadsvärde innebära att bostadsrättsföreningen åsätts ett taxeringsvärde, inte fastigheten (SOU 1992:8, s. 52).

Frågan är då hur detta marknadsvärde skall definieras. För att besvara den frågan är det lämpligt att utgå från bostadsrättens marknadsvärde. I det enkla fall, där bostadsrättsfastigheten är obelånad och endast består av bostadsrättslägenheter samt föreningen inte har andra tillgångar, sammanfaller bostadsrättens marknadsvärde med bostadsrättslägenhetens. Denna situation är dock inte särskilt vanligt förekommande. I de allra flesta fall har föreningen lån på fastigheten. Den som förvärvar en bostadsrätt förvärvar därför inte bara nyttjanderätten till en viss lägenhet utan också en viss andel i föreningens skuld. Genom att föreningens skulder påverkar bostadsrättshavarnas årsavgifter får de också betydelse för bostadsrättens värde. På motsvarande sätt gäller att om föreningen har tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna så kan årsavgifterna sättas lägre. I båda dessa situationer torde bostadsrättens marknadsvärde skilja sig från bostadsrättslägenhetens.

För att komma fram till en mer generell definition av lägenhetens marknadsvärde kan vi utgå från vad som gäller vid en försäljning av en belånad egnahemsfastighet där de befintliga lånen överförs på köparen. I detta fall kan egnahemsfastighetens marknadsvärde – definierat som

²² Den mer allmänt vedertagna beteckningen bostadsrättsförening används i det följande som benämning på vad som, med inkomstskattelagens terminologi, utgör privatbostadsföretag.

det mest sannolika pris som fastigheten skulle betinga vid en marknadsmässig försäljning – sägas bestå av två delar. Den ena delen motsvaras av de övertagna lånen och utgör ett givet belopp i det enskilda fallet. Den andra delen består av den del av den förväntade köpeskillingen som måste finansieras genom eget kapital eller genom att den nye ägaren tar upp nya lån. Marknadsvärdet utgörs här av summan av dessa båda delar.

Bostadsrättslägenhetens marknadsvärde kan definieras på samma sätt. De befintliga lånen på egnahemsfastigheten motsvaras här av den andel av föreningens skulder som lägenhetsinnehavaren svarar för genom årsavgiften, medan den del av egnahemsfastighetens förväntade köpeskillning som inte täcks av befintliga lån motsvaras av bostadsrättens överlåtelsevärde. Följaktligen kan bostadsrättslägenhetens marknadsvärde i detta fall definieras som det pris som bostadsrätten sannolikt betingar vid en normal försäljning på den allmänna marknaden ökat med den andel i föreningens skulder som hänför sig till lägenheten. I de fall då bostadsrättsföreningen äger andra tillgångar utöver medlemmarnas lägenheter bör värdet av dessa hanteras på motsvarande sätt. Det gäller både olika typer av finansiella tillgångar och värdet av de bostäder och lokaler som hyrs ut av föreningen. Generellt sett bör alltså marknadsvärdet definieras som det pris som bostadsrätten sannolikt betingar vid en normal försäljning på den allmänna marknaden ökat med den andel av föreningens finansiella nettoskuld och minskat med den andel av föreningens övriga tillgångar som hänför sig till lägenheten.

12.4.1 Två sätt att hantera inverkan av föreningens ekonomi

En komplikation som måste beaktas i sammanhanget är att bostadsrättens marknadsvärde i realiteten kan skilja sig från det sammanlagda marknadsvärdet av de olika tillgångsslag som kan ingå i en bostadsrättsförening, då de värderas som fristående objekt. Givet att man anammar den nyssnämnda generella definitionen av marknadsvärdet återstår alltså frågan hur de olika tillgångsslag som bostadsrätten representerar utöver bostadsrättslägenheterna skall värderas. Man kan då tänka sig två alternativa ansatser.

1. Lägenhetens marknadsvärde oberoende av föreningens ekonomi

Den ena ansatsen innebär att man definierar bostadsrättslägenhetens marknadsvärde i beskattningssammanhang *som om* det vore oberoende av vilka typer av tillgångar och skulder som finns i föreningen utöver lägenheterna. Skillnaden mellan summan av de olika tillgångsslagens marknadsvärde, då de värderas som fristående objekt, och bostadsrättens marknadsvärde tillåts alltså inte slå igenom på lägenhetens marknadsvärde med denna definition. I praktiken innebär det att bostadsrättslägenheternas marknadsvärden definieras som det värde lägenheterna skulle ha om de tillhörde en förening som saknade såväl skulder som andra tillgångar än bostadsrättslägenheterna och därtill hörande utrymmen. Konsekvensen blir att marknadsvärdet för två identiska lägenheter bör bli detsamma även om de ingår i föreningar med mycket olika ekonomiska förhållanden.

I Bostadsrättsvärderingskommitténs (BVK) betänkande diskuteras två olika metoder för att genomföra en värdering i enlighet med denna definition av marknadsvärdet. Den ena innebär att man i förberedelsearbetet inför de allmänna fastighetstaxeringarna endast skulle utgå från överlåtelser av bostadsrätter i föreningar som saknar såväl skulder som tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna. Denna metod avfärdas dock med hänvisning till att underlaget med stor säkerhet skulle bli för litet. Den andra metoden innebär att man i förberedelsearbetet använder sig av alla överlåtelser av bostadsrättslägenheter oavsett föreningens ekonomiska förhållanden. Utifrån analyser av sambandet mellan överlåtelsepriser för bostadsrätter och dessas andel i föreningens nettoförmögenhet utöver bostadsrättsfastigheten skulle man sedan kunna göra en bedömning av vilket marknadsvärde bostadsrätten skulle ha haft om nettoförmögenheten utöver bostadsrättsfastigheten hade varit lika med noll. BVK avrådde dock från denna ansats. Några invändningar mot själva definitionen av marknadsvärdet redovisades emellertid inte.

Däremot ifrågasatte man om inte den metod som skulle krävas för att fastställa ett på detta sätt definierat marknadsvärde var alltför tillkrånglad för att vara praktiskt tillämpbar. Vidare anfördes att det förmodligen också skulle vara svårt från rent pedagogiska utgångspunkter att vinna acceptans för en modell som i sin definition utgår från ett värde där föreningarnas nettoförmögenhet, utöver bostadsrättsfastigheten, antas ha varit lika med noll.

2. Föreningens ekonomi tillåts påverka lägenhetens marknadsvärde

Den andra ansatsen innebär att bostadsrättslägenhetens marknadsvärde definieras så att vi i detta värde fångar upp eventuella skillnader mellan summan av de olika tillgångslagens marknadsvärde, då de värderas som fristående objekt, och bostadsrättens marknadsvärde. Det innebär i realiteten att vi i vår definition av bostadsrättslägenhetens marknadsvärde endast beaktar det nominella värdet av föreningens finansiella nettoskuld, eventuellt med viss hänsyn tagen till lånevillkoren, samt värdet av föreningens övriga tillgångar, utan hänsyn tagen till att de, när de ingår i en bostadsrättsförening, kan värderas annorlunda än i andra sammanhang. Konsekvensen är att marknadsvärdet för en viss typ av lägenhet kan variera beroende på de ekonomiska förhållandena i den förening som lägenheten tillhör.

De värderingsmodeller som förordades av Bostadsrättsvärderingskommittén respektive Fastighetsbeskattningsutredningen kan båda sägas överensstämma med denna typ av marknadsvärdesbegrepp för bostadsrättslägenheterna. Som redan påpekats motiverades detta av BVK bl.a. med hänvisning till de praktiska och pedagogiska svårigheter som kommittén ansåg skulle följa om bostadsrättslägenhetens marknadsvärde skulle definieras som om föreningen inte hade några skulder eller andra tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna. Vidare hänvisade man till att det förordade alternativet bäst överensstämde med de principer som gäller vid taxeringen av egnahem. Vi återkommer strax till detta.

Även FBU diskuterade utförligt det problem som uppstår när man ska försöka skilja det pris som betalas vid en överlåtelse från det värde som bostadsrättslägenheten kan anses ha. Rent principiellt instämde utredningen i grundtanken bakom BVKs förslag, nämligen att bostadsrättslägenhetens marknadsvärde kan definieras som bostadsrättens överlåtelsevärde ökat med föreningens skulder och minskat med andra tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna. I syfte att undgå den s.k. nettoskuldproblematiken (se nedan) förordade man dock en annan värderingsmodell. Tanken var att man med denna modell inte skulle

behöva använda den principiella definitionen av marknadsvärdet i det praktiska värderingsarbetet.²³ Som vi ska visa i avsnitt 12.6, kan denna ståndpunkt dock ifrågasättas. Vidare gäller att även om FBUs förslag till värderingsmodell, såsom det formulerades i betänkandet, innebar att den principiella definitionen av marknadsvärdet inte skulle användas i det praktiska värderingsarbetet, så skulle modellen resultera i taxeringsvärden som i viss mån även speglar föreningens ekonomi.

De närmare detaljerna i de båda utredningarnas förslag till värderingsmodeller återkommer vi till i avsnitt 12.6. Det centrala i detta sammanhang är att taxeringsvärdet i båda fallen skulle bli beroende av föreningens ekonomi. Två likadana lägenheter skulle alltså kunna åsättas olika värden om de tillhörde föreningar med olika ekonomiska förutsättningar. Sålunda innebar båda utredningarnas förslag att bostadsrättslägenheternas marknadsvärde i beskattningssammanhang skall definieras så att det i viss mån även speglar föreningens ekonomi, inte bara värdet av lägenheten som sådan.

12.4.2 Nettoskuldens betydelse för bostadsrättslägenhetens marknadsvärde

Frågan om nettoskuldens betydelse för bostadsrättslägenhetens marknadsvärde har tidigare behandlats av såväl BVK som FBU. De två utredningarna hanterade dock frågan på olika sätt. I den förstnämnda utredningen aktualiserades frågan om nettoskuldens betydelse i diskussionen om hur bostadsrättslägenhetens marknadsvärde bör definieras. Närmare bestämt gällde frågan om överlåtelsevärdet bör ökas med det *nominella* värdet av föreningens nettoskuld eller med skulden fastställd utifrån en nuvärdesmetod. Skälet var förekomsten av subventionerade lån, dvs. räntebidragen. Den tanken framfördes att den ekonomiska uppföring ett hushåll gör vid köp av en bostadsrätt inte motsvarar summan av köpeskillingen och andelen i föreningens nominell skuld utan summan av köpeskillingen och andelen i nuvärdet av låneskulden. Det skulle innebära att subventionen betraktas som en i köpet ingående tillgång som, i analogi med vad som gäller för andra tillgångar i föreningen utöver bostadsrättslägenheterna, inte bör ingå i bostadsrättslägenhetens marknadsvärde.

Utredningen ansåg dock att även om det kan synas teoretiskt tilltalande att definiera marknadsvärdet utifrån en nuvärdesberäkning

²³ Med nettoskuldproblematiken åsyftades det problem som enligt utredningen följde av att man inte kan veta i vilken utsträckning nettoskulden beaktas på marknaden vid bestämningen av överlåtelsepriserna.

nettoskuld så hade denna metod två klara nackdelar. För det första ansåg man att det skulle komplicera taxeringsförfarandet i hög grad. För det andra skulle det innebära ett avsteg från vad som gäller vid taxeringen av småhus. Där bortser man nämligen enligt gällande rätt från den aktuella belåningen av fastigheten och utgår från en för fastighetstypen normal belåning. I överensstämmelse med detta görs ingen korrigerande av det ortsprismaterial som används i förberedelsearbetet för lånesubventionernas betydelse för köpeskillningarna. Följaktligen slår det kapitaliserade värdet av räntesubventionerna i viss mån igenom på taxeringsvärdet via värdefaktorn ålder.

I FBUs betänkande gällde diskussionen en annan aspekt av nettoskuldens betydelse för marknadsvärdet. Som framhållits ovan förordade FBU en värderingsmodell som enligt utredningen hade den fördelen att den principiella definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde inte skulle behöva komma till praktisk användning i värderingsarbetet. Därför förs ingen närmare diskussion om hur nettoskulden ska hanteras i själva definitionen av marknadsvärdet i betänkandet. Däremot spelade utredningens syn på möjligheterna att fastställa nettoskuldens betydelse för överlåtelsepriserna på marknaden en central roll för dess ställningstagande beträffande värderingsmodellens utformning. Med motiveringen att det inte går att veta i vilken utsträckning nettoskulden beaktas på marknaden vid bestämningen av överlåtelsepriserna sökte man utforma en värderingsmodell som inte förutsatte en praktiskt tillämpbar definition av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde.

Frågan är emellertid om inte den s.k. nettoskuldproblematik som låg till grund för detta ställningstagande är att betrakta som ett värderingstekniskt problem snarare än något som omöjliggör en praktiskt tillämpbar definition av marknadsvärdet. En sådan definition är, som vi ska visa längre fram (avsnitt 12.6), nödvändig vid varje värdering som syftar till att spegla en tillgångs marknadsvärde. Lite tillspetsat kan man säga att en konsistent värdering av något förutsätter att man först tydliggör vad det är som skall mätas eller värderas. Detta gäller, som påpekats ovan, även den av FBU föreslagna värderingsmodellen. Ytterst är *definitionen* av marknadsvärdet en principiell fråga som inte påverkas av i vilken utsträckning nettoskulden påverkar överlåtelsepriserna. I den mån marknaden fungerar så att överlåtelsepriserna inte ökar i samma utsträckning som nettoskulden minskar innebär det att bostadsrättslägenhetens marknadsvärde är beroende av nettoskuldens storlek. Följaktligen bör detta beaktas i värderingen, t.ex. genom att man låter nettoskulden utgöra en värdefaktor. Definitionen av marknadsvärdet som sådant berörs dock inte.

12.4.3 Överväganden

Det faktum att bostadsrättens marknadsvärde kan skilja sig från det sammanlagda värdet av de tillgångar som bostadsrätten representerar värderade var för sig är en komplikation som måste hanteras när bostadsrättslägenheternas marknadsvärde ska definieras. Det finns då i huvudsak två olika alternativ. Det ena innebär att lägenheternas marknadsvärden definieras oberoende av de ekonomiska förhållandena i den förening de tillhör. Likadana lägenheter med likartad belägenhet ska då anses ha samma marknadsvärde även om de ekonomiska förutsättningarna i de föreningar de tillhör skiljer sig åt. Det andra alternativet innebär att föreningens ekonomiska situation tillåts slå igenom på lägenhetens marknadsvärde. Utifrån ekonomisk värderingsteori kan ingen av dessa två definitioner rent generellt sägas vara mer korrekt än den andra utan valet mellan dem är ytterst en bedömningsfråga.

Problemet är dock inte unikt utan förekommer också på andra håll i fastighetstaxeringen. Förekomsten av räntesubventioner knutna till en given fastighet är ett exempel. Den grundläggande principen i taxeringen är att privaträttsliga förpliktelser normalt inte beaktas i värderingen (5 kap. 3 § FTL). Det innebär, som påpekats ovan, att den aktuella belåningen av en viss fastighet inte ska beaktas. Däremot skall värderingen grundas på de belåningsförhållanden som normalt gäller för likartade fastigheter. Det kapitaliserade värdet av de statliga räntesubventioner som varit knutna till ny- och ombyggda fastigheter, har därför tillåtits slå igenom i taxeringsvärdena via faktorn värdeår. Småhusens taxeringsvärde speglar med andra ord, enligt nu gällande taxeringsprinciper, inte bara fastighetens marknadsvärde utan i viss mån även det kapitaliserade värdet av de framtida räntebidrag som typiskt sett utgått för fastigheter av en viss ålder.

Uppdelningen av fastigheternas taxeringsvärden i separata värden för mark respektive byggnader är ett annat exempel. Tomtmarken skall, enligt 7 kap. 9 § FTL, som huvudregel åsättas det värde den skulle ha i obebyggt skick. Om byggnaden skulle värderas på samma sätt, dvs. oberoende av den tomt den ligger på, skulle likartade byggnader åsättas samma värde oavsett belägenhet. Enligt nu gällande taxeringsprinciper skall byggnadsvärdet emellertid fastställas så att det motsvarar det mervärde taxeringsenheten får på grund av att den är bebyggd. Byggnadsvärdet fastställs med andra ord som ett restvärde och motsvarar skillnaden mellan hela enhetens värde och tomtvärdet.

Det övergripande syftet bakom ändrade regler för taxering av bostadsrättslägenheter är att uppnå en mer likformig beskattning av boende i bostadsrätt och egnahem. Därför bör den definition av marknadsvärdet som skall ligga till grund för taxeringen av bostadsrättslägenheterna så långt möjligt ansluta till den definition som ligger till

grund för taxeringen av egnahem. Det innebär att man i bostadsrättslägenheternas marknadsvärden även ska inkludera det mervärde som uppstår genom att man samlat flera olika typer av tillgångar i en bostadsrättsförening. Marknadsvärdet skall med andra ord definieras som bostadsrättens marknadsvärde ökat med bostadsrättens andel i föreningens nettoskuld och minskat med dess andel i det samlade marknadsvärdet av de delar av föreningens fastigheter som inte upplåts med bostadsrätt.

Värderingen av föreningens nettoskuld

Huruvida det är det nominella värdet av föreningens nettoskuld som bör läggas till bostadsrättens överlåtelsevärde eller om viss hänsyn bör tas till lånevillkoren, närmast räntevillkoren, är en fråga som förtjänar att diskuteras. I den mån lånevillkoren för de befintliga skulderna i föreningen skiljer sig från de villkor som erbjuds den enskilde bostadsrättsköparen vid överlåtelsepunkten ger skuldens nominella värde inte en helt rättvisande bild av det ekonomiska åtagande som ett övertagande av en del av skulden innebär. Man kan därför hävda att definitionen av bostadsrättslägenhetens marknadsvärde bör inkludera den nominella nettoskulden justerad för skillnaden mellan föreningens räntevillkor och de lånevillkor som gäller på marknaden.

En sådan definition av nettoskulden innebär, som påpekats ovan, att man inte låter bostadsrättslägenhetens marknadsvärde omfatta värdet av den tillgång som avvikelserna mellan räntevillkoren för de befintliga lånen och gällande marknadsräntor utgör. Med hänvisning till hur man hanterar andra tillgångar i föreningen får detta anses vara principiellt mest korrekt. Man kan också se saken utifrån köparens perspektiv. Det pris ett hushåll är villigt att betala för en viss bostadsrätt är i första hand inte beroende av den nominella nettoskuldens storlek utan av de räntor som köparen åtar sig att betala genom förvärvet. Köparens värdering av lägenheten kan med andra ord sägas motsvara det pris han eller hon är beredd att betala för bostadsrätten ökat med det belopp som kan lånas upp på marknaden till en kostnad som motsvarar den räntekostnad som ingår i årsavgiften för lägenheten. I det fall räntevillkoren för föreningens befintliga lån är förmånliga i förhållande till gällande marknadsränta kommer det sistnämnda beloppet vara mindre än föreningens nominella nettoskuld. Även ur detta perspektiv kan det alltså anses befogat att i en definition av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde, som tar sin utgångspunkt i bostadsrätternas överlåtelsevärden, utgå från den befintliga nettoskulden med viss hänsyn tagen till skillnaden mellan föreningens räntevillkor och de på marknaden gällande lånevillkoren.

Som framgår av de analyser som redovisas i kapitel 13 är det emellertid i allmänhet av marginell betydelse för marknadsvärdets nivå vilken av de två måtten på nettoskuldens storlek man använder. Skälet är att skillnaden mellan räntan för de befintliga lånen i föreningen och gällande marknadsränta som regel är liten. Det gäller dock inte i den nyare delen av beståndet som, med nu gällande regler, omfattas av räntebidrag. Här blir nivån på marknadsvärdet betydligt lägre i det fall då vi utgår från en räntejusterad nettoskuld än om vi använder den nominella skulden. Det förslag till förändringar i beskattningen av bostadsrättsfastigheterna som vi presenterar här innebär emellertid att räntebidragen ersätts av en mer likformig hantering av ränteutgifterna i beskattningen. Därmed skulle den praktiska betydelsen av att i värderingen utgå från en justerad nettoskuld begränsas. Med hänvisning till de praktiska problem som är förknippade med en sådan ordning förordar vi därför att marknadsvärdet definieras utifrån den nominella nettoskulden.

Avsteg från fastighetstaxeringslagens principer

Kommitténs huvuduppgift är att undersöka neutraliteten i skattereglerna. Målsättningen bör vara att skattereglerna är neutrala mellan olika boendeformer. Att fastställa bostadsrättsfastighetens taxeringsvärde så att det speglar bostadsrättslägenheternas sammanlagda marknadsvärde är ett led i denna neutralitetssträvan. En reformering av taxeringsvärdena för bostadsrättsfastigheter är således ett sätt att möjliggöra ökad likformighet i beskattningen av de olika boendeformerna. Likformighet skulle emellertid också kunna uppnås genom att man fastställer värden för varje enskild bostadsrättslägenhet som används för att löpande beskatta det kapital som denna representerar. Vi återkommer i avsnitt 12.5 till frågan om vem som skall beskattas.

Oavsett om man väljer att utforma taxeringen på fastighetsnivå – och därmed att beskatta bostadsrätterna på föreningsnivå – eller om man väljer att låta värdering och taxering avse enskilda lägenheter, medför taxeringen ett nytänkande i förhållande till de hittills gällande bestämmelserna i fastighetstaxeringslagen (FTL). Taxeringsvärden som bygger på bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärden passar nämligen inte in i FTLs nuvarande principer och begrepp. Det gäller dels lagens byggnadsbegrepp, dels marknadsvärdebegreppet. Enligt huvudregeln i FTL skall i princip alla byggnader indelas i byggnadstyper. För varje byggnadstyp finns en värderingsmodell som utmynnar i ett antal riktvärdetabeller som anger riktvärden för olika kombinationer av värdefaktorer. Vid fastighetstaxeringen klassificeras byggnader utifrån byggnadens inrättande. Byggnad som inrättas åt en eller två familjer klassas som småhus och byggnad som inrättats som bostad åt minst tre

familjer klassas som hyreshus. Det är således endast byggnadens fysiska utformning som tillmäts betydelse vid taxeringen. Frågan om vilken *upplåtelseform* som bostaden har påverkar dock inte indelningen. Ett småhus är alltså ett småhus oavsett om det är upplåtet med äganderätt eller om det upplåtits med bostadsrätt. På samma sätt är det utan betydelse om ett hyreshus innehåller hyresbostäder eller om det innehåller bostäder som upplåtits med bostadsrätt. I sin nuvarande form finns det således inte någon särskild byggnadskategori som tar sikte på värdering av fastigheter ägda av bostadsrättsföreningar oavsett om de utgörs av flerfamiljshus eller småhus.

De två tidigare utredningarna BVK och FBU har båda – med skiftande teknik – föreslagit att beskattningen ska grundas på ett taxeringsvärde för föreningens fastighet. Detta taxeringsvärde skall återspegla det samlade marknadsvärdet för bostadsrättslägenheterna i fastigheten. BVK föreslog samtidigt att ett nytt byggnadsbegrepp, flerlägenhetshus, skulle införas. För flerlägenhetshus med lägenheter upplåtna med bostadsrätt skulle marknadsvärdet för taxeringsenheten, eller del därav, utgöras av det sammanlagda värdet för de enskilda bostadsrättslägenheterna. FBU valde i stället att behålla nuvarande byggnadsbegrepp. Flerfamiljshus med lägenheter upplåtna med bostadsrätt skulle även i fortsättningen klassificeras som hyreshus, men värderingen skulle ske på ett nytt sätt bl.a. med hjälp av en sk. fiktiv hyra. Hyreshus skulle dock, liksom i BVKs förslag om flerlägenhetshus, delas upp i skilda värderingsenheter beroende på upplåtelseform.

Beträffande definitionen av marknadsvärdet för en fastighet är FTLs nuvarande begreppsapparat främmande för den typ av marknadsvärdering som vi beskrivit i det föregående. Enligt 5 kap. 3 § FTL första stycket avses med marknadsvärdet för en taxeringsenhet det pris som den sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden. I andra stycket fastslås att man vid värderingen inte skall beakta andra privaträttsliga förpliktelser än sådana som gäller för servitut eller liknande eller som enligt tomträttskontrakt gäller om markens utnyttjande.

Bostadsrättsfastigheter som klassificeras som hyreshus, dvs. att de är inrättade som bostad för tre eller fler familjer, säljs så gott som aldrig på marknaden. I de fall så sker beror det på att föreningen är i likvidation eller konkurs varvid bostadsrättshavarnas bostadsrätter upphört. De forna bostadsrättshavarna har i detta läge möjlighet att bo kvar som hyresgäster.²⁴ När fastigheten säljs på den öppna marknaden säljs den som ett hus med hyresbostäder och betingar ett pris som motsvarar faktisk och förväntad avkastning för detta slag av fastighet. Vi

²⁴ Det sagda gäller i tillämpliga delar även småhus som ägs av en bostadsrättsförening.

kan därför utgå från att en fastighet som ägs av en bostadsrättsförening aldrig säljs som en fastighet med bostäder upplåtna med bostadsrätt utan som en vanlig hyresfastighet. En taxering av fastigheter tillhöriga bostadsrättsföreningar, som baseras på det sammanlagda värdet av bostadsrättslägenheterna i fastigheten, strider därför mot vedertagna principer för fastighetstaxering eftersom en sådan taxering inte tar sikte på det pris som fastigheten som sådan skulle betinga vid en marknadsmässig överlåtelse. Detta strider mot FTLs huvudregel om förhållandet mellan marknadsvärde och taxeringsvärde.

Därtill kommer att taxeringsvärdet i detta fall skulle fastställas med hänsyn tagen till fastighetens *befintliga upplåtelseform* vilket inte heller överensstämmer med nuvarande principer i FTL.

Tidigare utredningsförslag från BVK respektive FBU utgår från att underlaget för skatten skall bestämmas inom ramen för fastighetstaxeringen. Båda förslagen innebär att det införs undantag från huvudregeln innebärande särskilda värderingsregler i FTL för fastigheter som tillhör bostadsrättsföreningar. BVK föreslog, som nämnts tidigare, även ett ändrat byggnadsbegrepp och ersatte termen hyreshus med flerlägenhetshus. För flerlägenhetshus innehållande bostäder upplåtna med bostadsrätt skulle särskilda regler för värdering gälla. I förhållande till FBUs lösning är en sådan lösning mer klagörande ur en skattesystematisk synvinkel. Dessutom kan en mer rättvisande terminologi och indelning ha betydelse för förståelsen för taxering och beskattning eftersom byggnadsbegreppet, dvs. beskattningsobjektet, är mer adekvat utformat.

Förändrade regler för taxering av fastigheter ägda av bostadsrättsföreningar är en väg, som tidigare utredningar funnit praktisk, i syfte att möjliggöra likformighet i beskattningen av enskildas kapitalinvesteringar i boendet. En mer rättvisande värdering av bostadsrättslägenheterna inom ramen för fastighetstaxeringen förutsätter, oavsett hur den utformas, förändringar i FTL. Om värderingen skall ske på fastighetsnivå krävs undantagsbestämmelser från FTLs definition av vad som avses med en taxeringsenhets marknadsvärde. Om värdering och taxering skall ske på lägenhetsnivå krävs istället andra typer av förändringar i FTL.

I syfte att undvika konflikten med FTLs grundläggande principer om värdering av fastigheter finns det anledning att överväga att beträffande bostadsrättsfastigheter – hyreshus och småhus – frångå regeln om att taxeringsvärdet ska utgöra underlag för skatten. Underlaget för dessa fastigheter kan istället, med det samlade marknadsvärdet för bostadsrättslägenheterna som grund, bestämmas utifrån särskilda regler som är frikopplade från FTL. Fastigheternas taxeringsvärden skulle då fortfarande bestämmas i enlighet med FTLs principer. Underlaget för skatten skulle däremot bestämmas enligt ett separat regelverk och

grundas på principer som syftar till en likformig beskattning av bostadskapitalet.

Oavsett om underlaget för skatten fastställs inom ramen för fastighetstaxeringssystemet eller formellt genom ett separat regelverk för bostadsrättsfastigheter och oavsett om underlaget knyts till själva fastigheten eller till de enskilda bostadsrättslägenheterna, anser vi att man måste uppställa ett krav på att ett schabloniserat värderings- och taxeringsförfarande för bostadsrättsfastigheter, i likhet med vad som gäller för egnahem, har sådan träffsäkerhet att det ger värden av sådan stabilitet och säkerhet att berättigade krav på rättssäkerhet och effektivitet blir tillgodosedda.

12.5 Vem ska beskattas?

Frågan om valet av skattesubjekt, dvs. mot vem, bostadsrättsföreningen eller dess medlemmar, som den löpande beskattningen skall rikta sig, har diskuterats sedan lång tid tillbaka. Frågan berör även möjligheterna till avdrag för utgiftsräntor hänförliga till föreningens lån. Även vissa andra frågor av betydelse för enskilda hänger samman med frågan om hos vem skatten tas ut, t.ex. frågan om talerätt mot taxeringsbesluten.

Man kan tänka sig tre olika möjligheter för beskattningen.

- i) Den löpande beskattningen riktas mot föreningen, vilket varit fallet hittills med undantag för den individualiserade schablonbeskattning som gällde under första delen av 1980-talet för att motverka bruket av s.k. ”strimlade lån”.
- ii) Den löpande beskattningen riktas mot den enskilde medlemmen.
- iii) Den löpande beskattningen riktas mot både föreningen och den enskilde medlemmen.

Beskattning på föreningsnivå

I samband med att schablonbeskattningen infördes för bostadsrättsföreningar aktualiserades frågan om vem som skulle beskattas. I likhet med vad som gällde vid införandet av en villaschablon eftersträvades en förenkling av taxerings- och deklarationsförfarandet. I ett förslag till riksdagen 1954 (prop. 1954:37, s. 30) anförde departementschefen att det från *principiella synpunkter* var mer riktigt att låta den enskilde medlemmen vara skattskyldig eftersom det var dennes inkomst av lägenheten som var jämförbar med villaägarens inkomst av sin fastighet. Det fanns dock inte något lämpligt underlag för beräkningen av schablonintäkten eftersom taxeringsvärdet inte avsåg den enskilde

medlemmens andel utan föreningens fastighet. En sådan konstruktion av skattskyldigheten skulle alltså inte medföra den eftersträvade förenklingen av deklarations- och taxeringsförfarandet. För att kunna motivera en ordning som innebar att bostadsrättsföreningen utgjorde skattesubjekt anförde departementschefen att en sådan metod kunde sägas innebära att medlemmarnas inkomst av lägenheterna upptogs till gemensam beskattning hos bostadsrättsföreningen.

Förslagen till ändrad fastighetstaxering och beskattning för bostadsrättsföreningar, som lades fram av de tidigare nämnda utredningarna BVK och FBU, utgår båda ifrån att beskattningen – grundad på de enskilda lägenheternas sammanlagda marknadsvärden – skall ske på föreningsnivå.

BVKs förslag får ses mot bakgrund av att direktiven påbjöd en lösning på föreningsnivå. Direktiven förordade en lösning på föreningsnivå mot bakgrund av den civilrättsliga lagstiftningen ifråga om bostadsrättsinstitutet, dvs. den form av ekonomisk samverkan som är inbyggd i föreningssystemet. Detta talade, enligt direktiven, för att den löpande beskattningen även i fortsättningen borde knytas till föreningen och inte till de enskilda andelarna.

FBU:s förslag utformades så att det så långt möjligt skulle kunna tillämpas i nuvarande fastighetstaxeringssystem trots att utredningen menade att beskattningen, från principiella synpunkter, borde ligga på bostadsrättsshavaren. I likhet med vad som yttrades i 1954 års proposition framhölls att det är bostadsrättsinnehavarens inkomst av lägenheten som är att jämföra med egnahemsägarens bostadsavkastning. En beskattning på medlemsnivå ansågs dock innebära praktiska svårigheter (SOU 1994:57, s. 93).

Den löpande beskattningen har hittills riktats mot föreningen, vilket mot bakgrund av fastighetstaxeringslagens systematik och bestämmelser om värdering framstår som naturligt. Dessutom har det framförts att en beskattning på föreningsnivå rimmar bäst med den bakomliggande tanken med bostadsrättsföreningar som varande en kooperativ associations- och boendeform. Förenklingssträvanden vid fastighets- och inkomsttaxeringen har dock troligen varit helt avgörande för valet av skattesubjekt (jfr. uttalandena i 1954 års proposition och FBU:s betänkande). När frågan om en uppdelning av fastighetens värden i förenings- och medlemsdelar har aktualiserats genom olika förslag, har praktiska och kostnadsskäl anförts mot en värdering och beskattning på individnivå. Ur skatteadministrativ synvinkel har uppfattningen framförts att det är betydligt enklare att hantera beskattningen på föreningsnivå²⁵

²⁵ Se t.ex. Riksskatteverkets (RSV) remissyttrande den 14 maj 1992 över BVKs förslag till ändrad taxering och beskattning. Förslaget innebar visserligen beskattning på föreningsnivå men också att medlemmarna skulle få avdragsrätt

och låta fördelningen av skatten vara en angelägenhet för föreningen. I sammanhanget bör det påpekas att de övriga kostnader som bostadsrättsföreningar har, såsom exempelvis kapitalkostnader och kostnader för drift och underhåll, fördelas mellan medlemmarna genom årsavgiften till föreningen. Fördelningen sker i många fall efter storleken på bostadsrätternas andelstal i föreningen. Även om det faktiska marknadsvärdet per kvadratmeter varierar inom en och samma fastighet är det således möjligt att överlåta åt föreningen att fördela skattekostnaden på de enskilda lägenheterna enligt samma principer som tillämpas för andra föreningskostnader. I vilken utsträckning som det uppstår en omfördelning av skattekostnaden mellan medlemmarna i en förening beror då på hur den faktiska värderingsmodellen överensstämmer med uppbyggnaden av föreningens egen fördelningsnyckel, t.ex. andelstalens uppbyggnad. Under förutsättning att taxeringsbesluten, i enlighet med vad som föreslogs av BVK, innehåller uppgifter som ger god vägledning beträffande beräkningen av taxeringsvärdet ges dock möjligheter att kompensera för sådana avvikelser.²⁶

Mot en beskattning på föreningsnivå, grundad på bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärden, kan man invända att en sådan modell är principiellt felaktig eftersom föreningen som sådan inte, vare sig i teorin eller praktiken, förfogar över den avkastning som beskattningen tar sikte på. I stället är det de enskilda bostadsrättshavarna som förfogar över den avkastning som lägenhetens marknadsvärde genererar. Detta talar för en individuell beskattning av föreningarnas medlemmar. Mot denna invändning kan så ställas att bostadsrätten är en kooperativ boendeform, vilket kan motivera att medlemmarnas inkomst av lägenheterna upptas till gemensam beskattning hos bostadsrättsföreningen.

Beskattning på medlemsnivå

Ett alternativ till den löpande beskattningen på föreningsnivå vore att taxera varje bostadsrättslägenhet som en självständig taxeringsenhet och rikta beskattningen mot de enskilda medlemmarna. Ett sådant för-

för räntor som föreningen inte kunde utnyttja och att man av taxeringsbeslutet skulle kunna utläsa delvärden för alla lägenheter i fastigheten. RSV kritiserade även förslaget till värderingsmodell och förordade en mer schabloniserad och förenklad modell som inte tog hänsyn till de enskilda lägenhetstyperna i fastigheten.

²⁶ BVKs förslag avvisades av Riksskatteverket vid remissbehandlingen, se föregående not.

farande skulle i de flesta avseenden vara jämförbart med vad som gäller för egna hem med den skillnaden att bostadsrättsinnehavaren inte äger sin lägenhet. Äganderätten avser i stället andelen i föreningen med vidhängande tidsbegränsade nyttjanderätt till en viss lägenhet. Ytterligare en skillnad från vad som gäller för egna hem, är att bostadsrättslägenhetens marknadsvärde påverkas av föreningens ekonomiska situation vilket måste beaktas i samband med värdering och taxering. En taxering och beskattning på medlemsnivå har dock, som framhållits tidigare, hittills alltid förkastats som onödigt komplicerad och ur skatteadministrativ synpunkt därför oönskad. En sådan modell skulle i många avseenden likna vad som skulle gälla för s.k. "ägarlägenheter". Upplåtelseformen förekommer inte i Sverige men är vanligt förekommande i en del andra länder, bl.a. Danmark.

Som nämnts tidigare fanns det under en kort period särskilda regler om individuell schablonbeskattning för att motverka bruket av sk. "strimlade lån". Det var dock inte aktuellt att låta medlemmarna generellt vara skattesubjekt eftersom det ansågs att den nuvarande formen för beskattning av bostadsrättsföreningar är mycket enkel och praktisk (prop.1978/79:209, s. 25).

Blandad beskattning

Ett alternativ till beskattningen på föreningsnivå vore att dela upp den löpande beskattningen på föreningen och de enskilda medlemmarna. Ett förslag med den innebörden lades fram 1971 av Bostadsbeskattningsutredningen (Ds Fi 1971:14). Utgångspunkten var att minska skillnaderna i beskattning mellan schablonbeskattade småhus och bostadsrättsfastigheter vad gäller möjligheterna att göra avdrag för ränteutgifter. Underskott som föreningen inte kunde utnyttja skulle föras över på medlemmarna som i sin tur skulle kunna dra av räntekostnaderna från sina inkomster. Medlemmarna skulle beskattas för en viss del av inkomsten från fastigheten, nämligen den del av schablonintäkten från fastigheten som hänförde sig till bostäder som upplåtits med bostadsrätt. Alla övriga inkomster från fastigheten och inkomster i övrigt skulle redovisas av och beskattas hos föreningen. Förslaget utsattes för ganska hård kritik under remissbehandlingen och ledde inte till lagstiftning.

Avdragsrätten för räntor

Om den ena sidan av myntet utgörs av beskattningen av en intäkt på grund av fastighets- eller lägenhetsinnehavet, utgörs den andra sidan av avdragsrätten för föreningens utgiftsräntor. Eftersom huvudregeln är att avdragsrätten är knuten till betalningsansvaret för lånet framstår det därför som principiellt mest riktigt att föreningen, dvs. låntagaren, tillgodogörs avdragsmöjligheten, vilket hittills varit fallet.²⁷ Om beskattningen i stället skulle knytas till den enskilde medlemmen är det nödvändigt att frågå denna princip och ge de enskilda medlemmarna möjlighet att för egen del utnyttja underskott som föreningen inte kunnat utnyttja. Även i de fall beskattningen ligger kvar på föreningsnivå aktualiseras frågan om att låta medlemmarna för egen del göra avdrag för utgiftsräntor som föreningen inte kunnat utnyttja. Ett förslag med den senare innebörden lades fram av BVK. FBUs lösning innebär istället att underskott skall resultera i att föreningen får en skatteutbetalning motsvarande 30 procent av underskottet. Om och hur beloppet skall fördelas mellan medlemmarna blir sedan en föreningsangelägenhet.

Det finns anledning att påpeka att med en konstruktion som innebär att beskattningen ligger på föreningsnivå uppstår en olikformighet i förhållande till egnahem avseende bl.a. möjligheterna till skattelindring för utgiftsräntor. Skatteeffekten för utgiftsräntor begränsas till 21 procent för den del av underskottet i inkomstslaget kapital som överstiger 100 000 kr för fysiska personer. I det fall beskattningen ligger på föreningsnivå är det inte möjligt att upprätthålla denna begränsning för bostadsrätternas del utan att samtidigt tillskapa mycket komplicerade regler.

²⁷ Medlemmar i bostadsrättsföreningar kan genom att överta betalningsansvaret för föreningens lån skapa möjlighet till ökade ränteavdrag. Det går till på så sätt att medlemmen träffar avtal med föreningen om en ökad grundavgift genom att överta betalningsansvaret för den del av ett lån som motsvarar skulden på medlemmens bostadsrätt. Föreningen kan gå i borgen för medlemmens lån och därvid säkerställa borgensåtagandet genom pantbrev i föreningens fastighet. Medlemmen har därefter rätt till avdrag för räntor som erläggs på lånet. Om lånet upptagits från bostadsrättsföreningen anses däremot räntebetalningen som en icke avdragsgill inbetalning till föreningen. Det förhållandet att föreningen ikläder sig borgen och ställer säkerhet för medlemmens lån föranleder inte några inkomstskatteeffekter för denne (jfr. Skatterättsnämndens beslut den 24 april 1995 och Regeringsrättens dom den 10 juni 1996 (RÅ 1996 ref. 68)).

Sammanfattning

Som framgått finns det principiella skäl som talar både för och emot att den löpande beskattningen sker på föreningsnivå. Bostadsrätten är visserligen en kooperativ boendeform, men med tanke på schablonbeskattningens syfte – att utifrån marknadsvärdet på lägenheten beskatta avkastningen på den enskildes investering – framstår det emellertid som mer korrekt att beskatta schablonintäkten avseende bostadsrättslägenheter hos medlemmarna. Praktiska skäl, dvs. målsättningen om förenkling av deklarations- och taxeringsförfarandet, har dock hittills varit avgörande för att låta beskattningen ske på föreningsnivå. Inom ramen för vårt arbete har vi inte haft möjlighet att pröva frågan närmare men det förefaller inte råda någon tvekan om att en beskattning på föreningsnivå är mer fördelaktig ur en skatteadministrativ synvinkel.

För att analysera effekterna av en förändrad beskattning av enskildas investeringar i bostadsrätter är det inte nödvändigt att ta ställning i frågan om valet av skattesubjekt. I de analyser som redovisas längre fram har vi, i likhet med BVK och FBU, utgått från att beskattningen även fortsättningsvis sker på föreningsnivå.

12.6 Värderingen av bostadsrättslägenheterna

I avsnitt 12.4 har vi redogjort för vår syn på hur marknadsvärdet, som ska ligga till grund för beskattningen av bostadsrättslägenheterna, bör definieras. Med hänvisning till målet om likformighet förordade vi en definition som innebär att marknadsvärdet för en viss typ av lägenhet med en viss belägenhet kan variera beroende på föreningens ekonomiska förhållanden. Ett liknande synsätt låg till grund för såväl Bostadsrättsvärderingskommitténs som Fastighetsbeskattningsutredningens förslag till beskattning av bostadsrättsfastigheter.

Denna principiella definition av marknadsvärdet kan dock omsättas i en värderingsmodell på flera olika sätt. Som redan påpekats lämnade de två ovannämnda utredningarna, BVK och FBU, radikalt olika förslag till hur värderingen av bostadsrättslägenheterna skulle gå till i praktiken. BVKs förslag tog sin utgångspunkt i den strävan efter likformighet i beskattningen av egnahem och bostadsrätter som låg till grund för utredningsuppdraget i stort. Med den utgångspunkten föreslog man en värderingsmodell som i stor utsträckning liknar den modell som används vid taxeringen av småhus. Till skillnad från vad som gäller för småhusen skulle man dock i förberedelsearbetet till taxeringen utgå från bostadsrätternas överlåtelsepriser korrigerade för värdet av vad som i överlåtelsen ingår utöver andel i bostadsrättsfastigheten.

FBU däremot sökte finna en metod för värdering av bostadsrättsfastigheter upplåtna med bostadsrätt som utgick från det förfarande som gäller idag för hyreshus. I värderingen skulle dock hänsyn tas till att boendekostnaden, definierad som avgiften plus den räntekostnad som förvärvet av bostadsrätten medför, kan skilja sig från bruksvärdeshyrorna som ligger till grund för värderingen av hyreshusen. Den huvudsakliga motiveringen till modellen var att man därigenom trodde sig undgå den s.k. nettoskuldproblematiken, dvs. svårigheten att fastställa i vilken utsträckning nettoskulden påverkar överlåtelsepriserna på marknaden. Detta problem, menade man, gjorde det svårt att i det praktiska värderingsarbetet använda sig av den definition av marknadsvärdet som BVK utgick ifrån och som även FBU ansåg vara principiellt riktig. Såsom förslaget till värderingsmodell formulerades i FBUs betänkande skulle den principiella definitionen av marknadsvärdet inte komma till praktisk användning i värderingsarbetet. Även med denna typ av värderingsmodell är det dock, som vi ska se i avsnitt 12.6.2, nödvändigt att i förberedelsearbetet till taxeringen utgå från en praktiskt tillämpbar definition av marknadsvärdet.

Båda utredningarna föreslog emellertid att bostadsdelen i ett flerfamiljshus framdeles skulle kunna delas in i två olika typer av värderingsenheter: en för lägenheter upplåtna med hyresrätt samt en för lägenheter upplåtna med bostadsrätt. De värderingsmodeller som föreslogs avsåg endast taxeringen av den sistnämnda typen av värderingsenhet. För lägenheter upplåtna med hyresrätt föreslogs inga förändringar i taxeringsreglerna.

I vårt uppdrag ingår att utvärdera konsekvenserna av den modell för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter som Fastighetsbeskattningsutredningen föreslog. Som framhållits ovan utgår FBUs och BVKs principiella överväganden om bostadsrättslägenheternas marknadsvärde från samma grundläggande syn på hur underlaget för beskattning av bostadsrättsfastigheter skall definieras. FBUs värderingsmodell bygger därför i realiteten på den definition av marknadsvärdet som vi tidigare förordat. Med hänsyn till den övergripande målsättningen, att åstadkomma ökad likformighet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer, har vi ansett det vara värdefullt att behandla båda dessa förslag relativt ingående. Vårt syfte är dock inte att ta ställning till vilken av de två värderingsmodellerna som bör ligga till grund för ändrade taxeringsregler för bostadsrättsfastigheter. Det primära syftet är endast att tydliggöra att båda värderingsmodellerna förutsätter att den principiella definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde kommer till praktisk användning i förberedelsearbetet till taxeringen.

12.6.1 BVKs värderingsmodell

Med hänvisning till att uppgiften att finna en ny metod för att taxera bostadsrättslägenheter var ett led i strävan att skapa likformighet i beskattningen av egnahem och bostadsrätter sökte BVK finna en metod som i största möjliga utsträckning liknar den som tillämpas för småhus. För dessa fastigheter fastställs taxeringsvärdena med hjälp av den s.k. ortsprismetoden. Det innebär att småhusens marknadsvärde fastställs med ledning av köpeskillingarna för ett stort antal aktuella överlåtelser som ägt rum under normala marknadsmässiga former. I förberedelsearbetet till taxeringen används detta material först till att dela in hela landet i ett stort antal värdeområden. Syftet med indelningen är att fånga upp lägets betydelse för marknadsvärdet. Värdeförhållandena inom dessa områden ska därför i allt väsentligt vara enhetliga. Därefter används materialet till att analysera det statistiska sambandet mellan ett antal värdefaktorer och köpeskillingarna/marknadsvärdet. De värdefaktorer som särskilt beaktas vid taxeringen finns angivna i FTL. De består av faktorer som antingen tydligt påverkar marknadsvärdet eller typiskt sett samvarierar med detta värde. Analyserna av dessa samband resulterar i kartor och tabeller som beskriver fastighetsvärdenas beroende av värdefaktorer och läge. De ligger sedan till grund för taxeringen av alla fastigheter.

BVKs förslag till värderingsmodell för bostadsrättsfastigheter som utgörs av flerfamiljsfastigheter är i huvudsak uppbyggt på samma sätt. En skillnad är dock att värderingen inte syftar till att spegla fastigheternas sannolika överlåtelsepris utan de enskilda bostadsrättslägenheternas sammanlagda marknadsvärden. Samtidigt föreslog man emellertid att det av taxeringsbesluten skulle framgå hur mycket av det totala taxeringsvärdet som belöper på varje enskild bostadsrättslägenhet.

Det faktum att taxeringen inte ska spegla fastighetens utan bostadsrättslägenheternas marknadsvärde aktualiserar frågan om hur detta marknadsvärde skall definieras. Som redogjorts för i avsnitt 12.4 förordade BVK att bostadsrättslägenheternas marknadsvärde i taxeringen skall definieras som ”det pris som bostadsrätten sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden ökat med det nominella värdet av säljarens andel i av föreningens skulder eller om föreningen har tillgångar utöver eventuella skulder minskat med säljarens andel av tillgångarna”. Det innebär att man i samband med taxeringen måste justera de faktiska överlåtelsepriserna med hänsyn till bostadsrätternas andel i föreningens nettoskuld.²⁸

²⁸ Fortsättningsvis syftar begreppet nettoskuld på föreningens skulder minskat med dess tillgångar exklusive den del av fastigheten som kan hänföras till bostadsrättslägenheterna. Det bör påpekas att i de fall föreningen äger lägen-

I betänkandet diskuteras i vilket skede av förberedelsearbetet inför fastighetstaxeringen denna justering bör ske. I princip kan man tänka sig två alternativ. Det ena alternativet innebär att de tabeller som ska ligga till grund för bestämmandet av taxeringsvärdena konstrueras utifrån de faktiska överlåtelsepriserna, dvs. utan hänsyn till bostadsrätternas del i föreningens nettoskuld. Med denna modell skulle nettoförmögenheten utgöra en särskild värdefaktor i värderingen och det värde som anges i tabellerna skulle endast avse bostadsrätternas samlade marknadsvärde. Detta värde skulle sedan justeras med hänsyn till föreningens nettoskuld och det justerade värdet utgöra det totala taxeringsvärdet för bostadsrättslägenheterna. Detta alternativ avfärdades dock av kommittén. En ordning där bostadsrättsvärdet justeras i efterhand hävdade man skulle dra med sig komplikationer och göra värderingsförfarandet onödigt invecklat. Vidare ifrågasattes om man i förberedelsearbetet skulle ha tillräckligt underlag för att kunna fastställa nettoskuldens värdepåverkan i olika delar av beståndet.

Det alternativ som förordades av kommittén, innebar att tabellerna skulle konstrueras utifrån priser som redan justerats med hänsyn till bostadsrättens andel i föreningens nettoskuld. Närmare bestämt skulle överlåtelsepriserna i förekommande fall ökas med bostadsrättens andel i föreningens nettoskuld. Med ledning av ett på detta vis justerat ortsprismaterial skulle tabeller över sambandet mellan bostadsrättslägenheternas marknadsvärden och olika värdefaktorer konstrueras. Taxeringsvärdet för bostadsrättslägenheterna skulle då kunna utläsas direkt ur tabellen. Vidare, hävdade man, skulle nettoskulden inte behöva utgöra en värdefaktor.

Kommitténs bedömning av vilka värdefaktorer som skulle användas vid värderingen grundades bl.a. på en undersökning av olika prispåverkande egenskaper på bostadsrättsmarknaden som LMV utförde på uppdrag av BVK. Endast värdefaktorer med en väsentlig, regelbunden och entydig påverkan på marknadsvärdet ansågs vara lämpliga. Vidare ansågs det väsentligt att de uppgifter som används i taxeringen skulle kunna inhämtas från föreningens styrelse. Mot bakgrund av direktivens önskemål om att den löpande beskattningen skulle knytas till föreningen ansåg man att taxeringsuppgifterna inte borde inhämtas från de enskilda medlemmarna utan från föreningarna. Det innebar, till skillnad från vad som är fallet vid taxeringen av småhusen, att uppgifter om de enskilda lägenheternas inre standard inte kan användas som värdefaktorer utan endast sådana lägenhetsspecifika egenskaper som alltid är kända av föreningen. Av praktiska skäl ansågs det också nödvändigt att begränsa antalet värdefaktorer. På dessa grunder förordade kommittén att

heter som upplåts med hyresrätt ingår även värdet av dessa i föreningens tillgångar.

värderingen av bostadsrättslägenheterna endast skulle utgå från de tre värdefaktorerna läge, storlek och ålder. Därtill ansåg man att det skulle finnas möjligheter att i taxeringen ta hänsyn till värdepåverkande faktorer som inte beaktas i modellen men som har en påtaglig inverkan på marknadsvärdet. Det skulle t.ex. kunna gälla i det fall då endast vissa lägenheter i en fastighet har sjöutsikt. I likhet med vad som gäller vid taxeringen av småhusfastigheter skulle det ske genom s.k. justering för säregna förhållanden.

Föreningens ekonomi skulle alltså enligt detta förslag endast beaktas genom justeringen av de överlåtelsepriser som används för att konstruera tabellerna i förberedelsearbetet. Det bör dock påpekas att i den mån underlaget så tillåter är det fullt möjligt att låta olika aspekter av föreningens ekonomi utgöra särskilda värdefaktorer även i det fall då man i förberedelsearbetet använder sig av justerade överlåtelsepriser. LMVs undersökning av olika prispåverkande egenskaper på bostadsrättsmarknaden ger vissa indikationer om att det skulle vara motiverat. Undersökningen, som redovisas i en bilaga till BVKs betänkande, visade bl.a. att nettoskuldens prispåverkan skiljer sig åt mellan olika typer av områden. Det är möjligt att detta kan fångas upp genom de två värdefaktorerna läge och ålder. Det är dock fullt möjligt att marknadsvärdet för bostadsrättslägenheter i fastigheter med samma värdeår och belägenhet varierar beroende på nettoskuldens storlek, dvs. att inte bara bostadsrättens utan även *lägenhetens* marknadsvärde är beroende av nettoskuldens storlek. Om så är fallet och prispåverkan är väsentlig bör även uppgifter om nettoskulden utnyttjas som värdefaktor. I den fortsatta beredningen av denna fråga bör detta utredas vidare.

12.6.2 FBU's värderingsmodell

Även Fastighetsbeskattningsutredningen menade att det principiellt sett vore riktigast att basera taxeringsvärdet för bostadsrättslägenheter på bostadsrättens pris ökat med dess andel i föreningens nettoskuld. Men med hänvisning till svårigheterna att bedöma i vilken utsträckning nettoskulden beaktats vid överlåtelse ansåg utredningen det vara mindre lämpligt att i taxeringen utgå från justerade överlåtelsepriser i enlighet med BVKs modell. Mot bakgrund av synpunkter från vissa remissinstanser ställde man sig bl.a. tveksam till att det i förberedelsearbetet skulle finnas uppgifter om överlåtelsepriser och föreningarnas ekonomi i en sådan omfattning att lägenheternas marknadsvärde skulle kunna fastställas på varje ort. Vidare ifrågasattes de principiella och metodologiska förutsättningarna att särskilja bostadsrättslägenhetens marknadsvärde från överlåtelsevärdet.

I stället förordade man en modell som utgår från nuvarande ordning för taxering av hyreshus. Hänsyn skulle dock tas till att boendekostnaden, bestående av avgiften i kombination med den räntekostnad som förvärvet av bostadsrätten medför, kan skilja sig från bruksvärdeshyran som ligger till grund för värderingen av hyresbostadsfastigheter. Genom en sådan ordning, menade man, skulle de principiella och metodologiska problemen som BVKs modell innebar kunna undvikas. Vidare ansåg man att ett förfarande baserat på nuvarande ordning för taxering av hyreshus skulle innebära vissa fördelar ur förenklingssynpunkt. Innan vi redogör för hur bostadsrättsfastigheterna skulle taxeras enligt denna modell ska vi ge en kort beskrivning av nuvarande ordning för taxering av hyreshus.

Gällande regler för taxering av hyreshus

Även hyreshusfastigheter taxeras enligt gällande regler med hjälp av en s.k. ortsprismetod. Taxeringen bygger med andra ord på de samband mellan köpeskillingarna och ett antal värdefaktorer som fastställs i förberedelsearbetet. På samma sätt som vid taxeringen av småhus delar man in landet i ett antal värdeområden inom vilka värdeförhållandena i allt väsentligt ska vara enhetliga. För att kunna ta hänsyn till att värdeförhållandena kan variera mellan olika typer av bebyggelse inom ett och samma värdeområde finns emellertid i hyreshustaxeringen också möjligheter att dela in mark och byggnader i olika s.k. värderingsenheter. En hyreshusfastighet som består av såväl bostäder som lokaler ska delas in i två värderingsenheter, en för respektive lägenhetstyp. Detta gäller såväl tomtmarken som byggnaden.

Värderingsmodellen bygger på det förhållandet att hyresfastigheternas marknadsvärden generellt sett motsvarar det kapitaliserade

värdet av den totala nettoavkastning som fastigheten förväntas generera. Det innebär att det finns ett samband mellan fastigheternas marknadsvärden och nettoavkastningen som värderingen bygger på. Eftersom osäkerheten om den framtida avkastningen kan variera mellan olika områden kan även förhållandet mellan den förväntade avkastningen och fastighetens marknadsvärde variera. Detta tar man hänsyn till i värderingen genom värdeområdesindelningen.

I den värderingsmodell som används i taxeringen använder man sig dock inte av samma avkastningsbegrepp som på marknaden. Den totala nettoavkastning som marknadens värdering bygger på består dels av nettoavkastningen från hyresverksamheten, dvs. hyresintäkterna minus kostnader för drift och underhåll mm., och dels av den förväntade värdestegringen på fastigheten. I värderingen däremot utgår man enbart från de faktiska hyresintäkterna, brutto. Dessa intäkter utgör värdet faktorn hyra. För lägenheter upplåtna med hyresrätt motsvaras den av de genomsnittliga faktiska hyresintäkterna under andra året före taxeringsåret, dvs. det år som ortsprismaterialet är hämtat ifrån. För bostadslägenheter upplåtna med bostadsrätt används däremot den bruksvärdeshyra som skulle ha gällt vid samma tidpunkt om lägenheten hade upplåtits med hyresrätt. Genom att multiplicera denna hyra med ett visst tal erhåller man ett värde som ska motsvara 75 procent av marknadsvärdet för den aktuella fastigheten.

Det nämnda talet är en produkt av två faktorer, H-nivåfaktorn och bruttokapitaliseringsfaktorn, och varierar mellan fastigheter med olika belägenhet och ålder av i huvudsak två skäl. Det ena är att osäkerheten om den framtida avkastningen varierar mellan olika områden vilket, som påpekats ovan, medför att förhållandet mellan den förväntade avkastningen och fastighetens marknadsvärde varierar. Det andra är att skillnaden mellan bruttohyresintäkterna och den förväntade nettoavkastningen varierar såväl mellan olika områden som mellan fastigheter av olika ålder vilket också medför att förhållandet mellan bruttohyran och fastighetens marknadsvärde varierar. H-nivåfaktorn och bruttokapitaliseringsfaktorn beaktar med andra ord det faktum att sambandet mellan hyresintäkterna och fastighetens marknadsvärde varierar såväl mellan värdeområdena som mellan fastigheter av olika ålder.

Sammanfattningsvis erhålls alltså hyreshusenhetens taxeringsvärde genom att värdefaktorn hyra multipliceras med dels H-nivåfaktorn, dels bruttokapitaliseringsfaktorn:

$$TV_{\text{hyreshus}} = \text{HYRA} \times \text{H-nivå} \times \text{BK-faktor}$$

Både H-nivåfaktorn och bruttokapitaliseringsfaktorn varierar mellan olika värdeområden. Bruttokapitaliseringsfaktorn varierar dessutom mellan fastigheter med olika värdeår.

FBU:s värderingsmodell för hyreshus med bostadsrättslägenheter

Liksom BVK föreslog FBU att indelningen av flerfamiljshus i olika värderingsenheter skulle ändras för att möjliggöra en differentiering av värderingen av bostäder upplåtna med bostadsrätt respektive hyresrätt. Nuvarande värderingsenheter för bostäder skulle delas in i två typer: värderingsenhet för hyresbostäder respektive bostadsrättsbostäder. Eftersom hyressättningen av lokaler sker på marknadsmässiga villkor såg man dock inget skäl att göra motsvarande indelning av värderingsenhet avseende lokaler.²⁹

Tomtmarken ansåg man, också i likhet med BVK, skulle värderas lika oavsett upplåtelseform. Motiveringen var att markvärdet enligt gällande regler ska spegla värdet av tomten i obebyggt skick. I plan- och bygglagen (1987:10 PBL) regleras endast bygggrättens omfattning och vad som får byggas på marken, t.ex. lokaler eller bostäder med viss fysisk utformning. Vilken upplåtelseform som ska gälla för byggnaden regleras inte. Upplåtelseformen kan därför inte ha någon inverkan på markvärdet i obebyggt skick och bör därför inte heller påverka taxeringsvärdet.

För värderingsenheten som helhet föreslog man dock vissa förändringar i värderingen. För det första skulle värdefaktorn hyra för bostäder upplåtna med bostadsrätt motsvaras av en s.k. fiktiv hyra istället för bruksvärdeshyran. Tanken var att den fiktiva hyran skulle utgöra en uppskattning av den hyresnivå som skulle gälla vid en fri hyressättning av bostäder. Den skulle alltså spegla boendekostnaden för bostadsrättslägenheten med hänsyn tagen till såväl avgiften som kapitalkostnaden för bostadsrättsens överlåtelsevärde. På samma sätt som bruksvärdeshyrorna skulle den fiktiva hyran fastställas under förberedelsearbetet till taxeringen. Den skulle då utgöras av årsavgiften till föreningen per kvadratmeter ökad med ränteutgiften för det genomsnittliga överlåtelsepriset per kvadratmeter för bostadsrättslägenheter. Exakt hur dessa genomsnittspriser skulle fastställas behandlas inte särskilt i betänkandet, men rimligen skulle de kunna variera båda mellan olika områden och mellan fastigheter med olika värdeår. Den tillämpliga

²⁹ Här skiljde man sig från BVK som föreslog att man även skulle dela in lokaler i två värderingsenheter beroende på upplåtelseform, en för lokaler upplåtna med bostadsrätt och en för lokaler upplåtna med hyresrätt.

räntan skulle motsvaras av en blandning av in- och utlåningsräntan, lämpligen hälften av vardera, där inlåningsräntan skulle motsvara den ränta som gäller för kapitalplaceringskonton med långa bindningstider.

För det andra skulle man i förberedelsearbetet till taxeringen kunna fastställa olika H-nivåfaktorer och bruttokapitaliseringsfaktorer för de två upplåtelseformerna. Därigenom skulle man kunna ta hänsyn till eventuella skillnader i sambandet mellan bruksvärdeshyran och hyresfastigheternas marknadsvärde, å ena sidan, och den fiktiva hyran och bostadsrättslägenheternas marknadsvärde, å den andra.

Av flera skäl är det rimligt att vänta sig att dessa två samband inte följer samma mönster. För det första kan det finnas betydande skillnader i förhållandet mellan bruttohyran och nettohyran mellan upplåtelseformerna. Det beror dels på skillnader i kostnaderna för drift och underhåll men också på att avgiften till föreningen kan innehålla komponenter som inte ingår i bruksvärdeshyran och vice versa.

För det andra påverkar marknadens förväntningar om den *framtida* hyresutvecklingen och efterfrågan på bostäder inte bruksvärdeshyrorna. Dessa förväntningar kommer istället till uttryck genom de priser som hyresfastigheterna betingar när de omsätts på marknaden. Ju högre förväntningar om den framtida avkastningen desto högre priser, eller annorlunda uttryckt: desto högre kapitaliseringsfaktor använder marknadens aktörer när köpeskillingen bestäms utifrån de aktuella hyrorna. Den fiktiva hyran, däremot påverkas såsom den definierats av FBU, *direkt* av förväntningar om framtida marknadsförhållanden. I en situation där köpare och säljare allmänt förväntar sig stigande efterfrågan på bostadsrätter kommer man exempelvis vara beredd att betala högre överlåtelsepriser än i det motsatta fallet. Dessa förväntningar kommer slå igenom på den fiktiva hyran, eftersom räntekostnaden för det genomsnittliga överlåtelsepriset ingår i denna. Därför kan man inte utgå från att samma faktorer ska användas oavsett upplåtelseform när den fiktiva hyran ska räknas om till ett marknadsvärderelaterat taxeringsvärde. Detta gäller även om förväntningarna om de framtida marknadsförhållandena är de samma på de två delmarknaderna. Därtill kommer att dessa förväntningar i många fall torde skilja sig åt eftersom hyresutvecklingen i hyressektorn sker inom ramen för bruksvärdesystemet. I bostadsrättssektorn däremot gäller förväntningarna överlåtelseprisernas och årsavgiftens utveckling.

Den fråga som då inställer sig är mot vilket värde man skall sikta när man med ledning av de fiktiva hyror som tagits fram i förberedelsearbetet skall fastställa H-nivåer och bruttokapitaliseringsfaktorer för olika delar av beståndet. Med andra ord: hur skall det marknadsvärde definieras som skall tjäna som riktmärke i taxeringen? Något tydligt svar på denna fråga ges inte i betänkandet.

Enligt det förslag till tillägg i 5 kap. 5 § FTL som utredningen lade fram stadgas bl.a. att "Marknadsvärdet för hyreshus med bostäder upplåtna med bostadsrätt skall motsvara det värde som en motsvarande enhet upplåten med hyresrätt skall ha, korrigerat med de skillnader som föreligger i boendekostnad. Boendekostnaden utgörs därvid av en fiktiv hyra..." (SOU 1994:57, s.45). Detta skulle man kunna tolka så att bostadsrättsenhetens taxeringsvärde ska fastställas så att förhållandet mellan detta värde och det värde enheten skulle ha om den uppläts med hyresrätt blir detsamma som förhållandet mellan den fiktiva hyran och bruksvärdeshyran. I praktiken skulle det emellertid innebära att man tillämpade samma H-nivåfaktorer och bruttokapitaliseringsfaktorer oavsett upplåtelseform. Med andra ord skulle man inte beakta att sambandet mellan bruksvärdeshyran och hyresfastigheternas marknadsvärde, av skäl som angivits ovan, inte alltid följer samma mönster som sambandet mellan den fiktiva hyran och bostadsrättslägenheternas marknadsvärde. Följaktligen är risken stor att taxeringsvärdena inte skulle spegla bostadsrättslägenheternas marknadsvärden på ett likformigt sätt.

Av detta följer att man även med denna modell måste utgå från ett på visst sätt definierat marknadsvärde som i förberedelsearbetet speglas av bostadsrätternas överlåtelsepriser, justerade i enlighet med nämnda definition. Utifrån de samband mellan marknadsvärdet och olika värdefaktorer som man finner i analyserna av de justerade priserna fastställs H-nivåerna och bruttokapitaliseringsfaktorerna så att de, när de multipliceras med de fiktiva hyrorna, resulterar i taxeringsvärden som motsvarar 75 procent av lägenheternas samlade marknadsvärde.

Avslutningsvis bör också nämnas att utredningen ansåg att den fiktiva hyran inte skulle kunna sättas lägre än gällande brukvärdeshyra. I kombination med det förslag till tillägg i 5 kap. 5 § FTL som refererats ovan innebär det att taxeringsvärdet inte skulle kunna sättas lägre än det värde som skulle gälla för motsvarande värderingsenhet upplåten med hyresrätt. Någon egentlig motivering för detta ställningstagande lämnades dock inte av utredningen. En sådan regel bör dock rimligtvis strida mot kravet på likformighet i beskattningen.

12.6.3 Taxering av småhus upplåtna med bostadsrätt

I princip bör förberedelsearbetet till taxeringen av småhus som innehas av privatbostadsföretag också baseras på den definition av marknadsvärdet som specificerats ovan. Det relativt begränsade ortsprismaterial som finns att tillgå för denna typ av bostäder medför dock att marknadsvärdena för dessa fastigheter bostadsrättsföreningen sannolikt inte skulle kunna fastställas med tillfredsställande precision med en sådan

ordning. För denna del av bostadsrättsbeståndet kan det därför bli nödvändigt att finna en annan lösning.

Frågan om hur småhus upplåtna med bostadsrätt bör värderas ingick inte i BVKs utredningsuppdrag. Däremot behandlades den av FBU. Man konstaterade där att den princip som utredningen förordade för hyreshus upplåtna med bostadsrätt inte kunde tillämpas för småhus. Med hänvisning till de argument som anförts tidigare mot att basera värderingen av bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus på överlåtelsepriser justerade för föreningens nettoskuld avvisade man en sådan lösning också för bostadsrättssmåhus. Istället ansåg man att upplåtelseformen redan i gällande system blir tillräckligt beaktad genom reglerna i 8 kap. 3 § FTL enligt vilka fastighetsrättsliga förhållanden ska utgöra en värdefaktor för värderingsenheten tomtmark på vilken småhuset är beläget.³⁰ Enligt RSVs rekommendationer (RSV S 1995:17) bör riktvärdet för småhusenheten räknas ned till hälften för värderingsenhet som varken utgör eller kan bilda en självständig fastighet, dvs. om värdefaktorn för fastighetsrättsliga förhållanden hänförs till klass 3. Detta gäller för den övervägande delen av alla bostadsrättssmåhus.

Beträffande bostadsrättssmåhus medför dock rekommendationen att de fastighetsrättsliga förhållandenas betydelse för husens marknadsvärde överskattas. I LMVs yttrande över FBUs slutbetänkande refereras till en undersökning som genomfördes i samband med förberedelsearbetet inför AFT 96. Undersökningen avsåg riktigheten av storleken på den ovannämnda korrigeringen för värderingsenhet som varken utgör eller kan bilda en självständig fastighet. Resultatet visade att småhus upplåtna med bostadsrätt därigenom blir betydligt undertaxerade.

Detta förhållande behöver dock inte gälla för fastigheter med annan upplåtelseform. En förändring som innebär att riktvärdet räknas ner i mindre utsträckning i det fall den aktuella värdefaktorn hänförs till klass 3 är därför inte en framkomlig väg. Det grundläggande problemet här är att värdefaktorn fastighetsrättsliga förhållanden, enligt nu gällande ordning, alltid förutsätts ha samma inverkan på marknadsvärdet. En tänkbar lösning skulle därför kunna vara att låta korrigeringen vara beroende av upplåtelseformen.

I FBUs betänkande nämndes möjligheten att beakta den inverkan upplåtelseformen har på värderingsenhetens marknadsvärde genom användandet av en korrigeringsfaktor grundad på analyser av köpe-

³⁰ Värdefaktorn fastighetsrättsliga förhållanden ska enligt 1 kap. 35 § FTF indelas i tre klasser. Enligt 3 kap. 5 § RSV:VF skall följande klassindelingsgrunder gälla:

1. Värderingsenhet som utgör en eller flera självständiga fastigheter
2. Värderingsenhet som kan bilda självständig fastighet
3. Värderingsenhet som inte kan bilda självständig fastighet

skillingsstatistiken och avgifterna till föreningen. Detta är enligt vår mening en väg som bör undersökas i den fortsatta beredningen av denna fråga. En lösning skulle då kunna vara att låta korrigeringen för fastighetsrättsliga förhållanden vara beroende av upplåtelseform. Upplåtelseform skulle alltså utgöra en värdefaktor också för småhusen. Lämpliga korrigeringsstal bör kunna fastställas utifrån analyser av köpeskillingsstatistiken. För småhus upplåtna med bostadsrätt bör man då, för att uppnå jämförbarhet med köpeskillingarna för småhus upplåtna med äganderätt, utgå från köpeskillingar som justerats i enlighet med den allmänna definition av bostadsrättsbostädernas marknadsvärden, som förordats tidigare. Eftersom frågan om hur taxeringen ska utformas inte ingår i vårt utredningsuppdrag får dock de närmare detaljerna kring en sådan lösning diskuteras i den fortsatta beredningen av denna fråga.

12.6.4 Sammanfattande synpunkter

FBUs huvudinvändning mot BVKs förslag till värderingsmodell var det förhållandet att den förutsätter att man i förberedelsearbetet använder sig av en explicit definition av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde. FBU formulerade därför en modell för värdering av bostadsrättslägenheter, som byggde på nuvarande regler för taxering av hyreshus. Som framgått ovan förutsätter emellertid även denna modell en definition av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde som kan tillämpas i förberedelsearbetet till taxeringen. Skulle en värdering i enlighet med FBUs förslag genomföras utan en sådan definition, med utgångspunkt i den formulering av 5 kap. 5 § FTL som utredningen föreslog, är risken stor att taxeringsvärdena inte skulle spegla bostadsrättslägenheternas marknadsvärden på ett likformigt sätt. Risken är därför stor att träffsäkerheten i taxeringen inte kommer att uppfylla de krav på rättssäkerhet som bör ställas.

Som vi framhållit tidigare ingår det inte i vårt utredningsuppdrag att föreslå en värderingsmodell för bostadsrättsfastigheter. Därför har vi inte heller tagit ställning i frågan om vilken av de två typerna av värderingsmodeller – småhusmodellen eller hyreshusmodellen – man bör utgå från i det fortsatta arbetet med en reformering av taxerings- och skattereglerna för bostadsrättsfastigheter. Däremot vill vi poängtera att oavsett vilken värderingsmodell man använder är det väsentligt att marknadsvärdet ges en tydlig definition som kan ligga till grund för förberedelsearbetet till taxeringen. I enlighet med vad som anförts i avsnitt 12.4 bör detta värde definieras som överlåtelsevärdet ökat med bostadsrättens andel i föreningens nettoskuld och minskat med dess andel i föreningens tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna.

Vi vill också ifrågasätta det rimliga i den nedre gräns för värderingen av värderingsenheter med bostadsrättsbostäder som ingick i FBUs förslag. Som påpekats ovan innebär förslaget att taxeringsvärdet inte skulle kunna sättas lägre än vad som skulle bli fallet om lägenheterna vore upplåtna med hyresrätt. Någon närmare motivering till denna regel ges dock inte i betänkandet. Möjligen kan man tänka sig att förslaget utgick från den värderingsprincip som innebär att en fastighet ska värderas till det mest sannolika pris som fastigheten betingar om den säljs för att användas i den verksamhet där den ger högst avkastning.³¹ Som framhållits tidigare skulle förslagen till ändrad taxering av bostadsrättsfastigheter innebära att värderingen inte längre ska ta sikte på det pris som fastigheten som sådan sannolikt skulle betinga på marknaden. Utgångspunkten är att det normalt inte är fastigheterna som går i handel på marknaden utan bostadsrätterna. Detta måste rimligen också gälla i det fall då marknadsvärdenivån för hyresbostadsfastigheter överstiger bostadsrättslägenheternas värdenivå.

12.7 Genomsyn vid realisationsvinstbeskattningen?

Vi har tidigare förklarat att beskattningen av bostäder upplåtna med bostadsrätt bör baseras på ett underlag som speglar bostadens marknadsvärde. Eftersom köpeskillingarna på bostadsrättsmarknaden inte avser bostadsrättslägenheten utan bostadsrätten, är det nödvändigt att den definition av marknadsvärdet, som skall ligga till grund för beskattningen av bostadsrättslägenheten, även tar hänsyn till föreningens förmögenhetsförhållanden, bl.a. skuldsättning. I det fall den av oss förordade marknadsvärdedefinitionen ligger till grund för värderingen finns det anledning att överväga om man i konsekvensens namn även bör ta hänsyn till föreningens förmögenhetsförhållanden vid beräkningen av realisationsvinsten³².

I samband med 1990-91 års skattereform infördes regler som skulle beakta föreningens ekonomiska förhållanden. Enligt dessa regler skulle

³¹ Den nedre gränsen uppstår genom att den fiktiva hyran enligt förslaget inte ska kunna sättas lägre än bruksvärdeshyran. I en kommentar till denna regel påpekar LMV i sitt yttrande över betänkandet att det, så länge bruksvärdehyressystemet finns kvar, är principiellt riktigt att taxeringsvärdet som lägst skall motsvara taxeringsvärdet för samma hus upplåtet med hyresrätt.

³² Även utformningen av reglerna om uppskov med beskattning vid bostadsbyten kan behöva ses över i det fall värderingen baseras på nämnda marknadsvärdedefinition.

vinsten beräknas med tillämpning av s.k. *genomsyn*. Det innebär att vinsten skulle påverkas av de förändringar i föreningens nettoskuld som ägt rum under innehavet. Tanken bakom *genomsyn*en var att en vinst skulle behandlas på samma sätt oavsett om den hänförde sig till ett egnahem eller en bostadsrätt. För beräkningen av realisationsvinsten skulle det vidare inte ha någon betydelse om lånen låg hos föreningen eller hos den enskilde bostadsrättshavaren. Genom reglerna uppnåddes även likformighet mellan lån i föreningen och hos delägarna samt mellan bostadsrätt och egnahem.

De nya bestämmelserna utsattes dock omedelbart för kraftig kritik. Reglerna om att föreningens lån skulle beaktas befanns vara principiellt riktiga ur likformighets- och rättvisesynpunkt när en ökning av lånen hos föreningen eller delägare motsvarar driftskostnader som lånefinansieras respektive när en minskning av lånen motsvarar bostadsrättshavarens betalningar utöver driftskostnaderna. Förändringar av föreningens lån under innehavstiden kunde emellertid ha orsaker som medförde att den skattepliktiga vinsten avvek från den verkliga vinsten. Sammanfattningsvis gav reglerna ett ekonomiskt korrekt resultat när skuldförändringar motsvarades av över- respektive underhyra medan ett ekonomiskt felaktigt resultat uppkom när skulden ändrades av andra skäl. Reglerna ansågs vidare svåra att förstå och det fanns problem med att få fram de uppgifter som behövdes för att kunna beräkna vinsten³³.

Regeringen instämde i kritiken och anförde att reglerna hade blivit oacceptabelt komplicerade både att förstå och att tillämpa och föreslog därför att *genomsyn*en avskaffades. Som en följd härav infördes i stället en regel om att kapitaltillskott till föreningen skulle vara avdragsgilla vid realisationsvinstberäkningen. *Genomsyns*reglerna avskaffades retroaktivt fr.o.m den 1 januari 1991³⁴.

De hittillsvarande erfarenheterna av genomssynsregler framstår visserligen som dåliga av utvärderingen att döma, men med hänsyn till att en förändrad värdering och taxering av bostadsrättsfastigheter kan tänkas ge förändrade förutsättningar bl.a. vad gäller tillgängligheten till uppgifter genom ökad registerföring, kan vi dock inte utesluta en förändring av realisationsvinstreglerna i riktning mot *genomsyn*. I nuläget vill vi dock varken förorda eller avvisa en sådan utveckling.

³³ För en beskrivning och utvärdering av *genomsyns*reglerna, se Ds 1991:38, Skatteregler för en ny bostadsfinansiering mm, s. 79 ff.

³⁴ Prop. 1991/92:54, 1991/92:SkU9.

12.8 Gränsdragning mellan äkta och oäkta bostadsföretag m.m.

Av 2 kap. 17 § IL³⁵ framgår att med ett privatbostadsföretag avses en svensk ekonomisk förening eller ett svenskt aktiebolag vars verksamhet, såvitt nu är av intresse, till klart övervägande del består i att åt sina medlemmar eller delägare tillhandahålla bostäder i byggnader som ägs av föreningen eller bolaget. En förening med denna inriktning räknas som ett privatbostadsföretag eller med den av oss använda terminologin, ett äkta privatbostadsföretag. Med ett oäkta bostadsföretag avses således ett privatbostadsföretag som inte är äkta, dvs. som inte uppfyller definitionen i bestämmelsen. Klassificeringen har som framgår av avsnitt 12.1.3-6 stor betydelse för den skattemässiga behandlingen av både bostadsföretaget och dess medlemmar.

Bestämmelsen i 2 kap. 17 § IL är en s.k. tröskelbestämmelse. Det innebär att om företaget inte når upp till kvalifikationsgränsen övergår hela fastighetsinnehavet från att, i enlighet med 39 kap. 25 § IL, beskattas schablonmässigt till att beskattas konventionellt. De olika beskattningssätten kan medföra väsentliga skillnader i beskattningen för bostadsföretaget och dess medlemmar. Gränsdragningen är därför av stor vikt för många bostadsföretag.³⁶

Tanken bakom gränsdragningen mellan äkta och oäkta privatbostadsföretag är att den skattemässiga särbehandlingen inte är motiverad om en förening har alltför höga inkomster från annat än den kvalificerande kärnverksamheten, dvs. att upplåta bostäder åt medlemmarna. För tillämpningen av bestämmelsen i 2 kap. 17 § IL måste man för det första ta ställning till vilken slags verksamhet som skall anses vara av kvalificerande slag. För det andra måste man ta ställning till om den kvalificerande verksamheten även utgör den huvudsakliga verksamheten.

Gränsdragningsbestämmelsen har funnits sedan 1930. Införandet av schablonbeskattningen för bostadsföretag föranledde inte någon förändring av bestämmelsen. Frågan vad som skulle förstås med ”uteslutande eller huvudsakligen” togs upp i en proposition 1957. Någon förändring i bestämmelsen ansågs dock inte nödvändig. Departements-

³⁵ Bestämmelsen fanns tidigare i 2 § 7 mom. SIL. I bestämmelsens tidigare lydelse angavs att föreningen uteslutande eller huvudsakligen skulle bereda föreningens medlemmar bostäder i hus som ägdes av föreningen. Den språkliga förändringen till trots är inte avsikten att förändra den materiella innebörden av bestämmelsen.

³⁶ För en utförlig genomgång av gränsdragningsfrågor m.m. beträffande äkta bostadsföretag, se Peter Melz, *Skattenytt* 2000:5.

chefen uttalade dock att en schablontaxering borde kunna ske i fall där omkring 60 procent av taxeringsvärdet belöpte på bostadslägenheter som upplåtits till medlemmar eller delägare (prop. 1957:3, s. 33). Uttalandet kom dock inte till uttryck i någon lagbestämmelse. Gränsdragningsfrågan överlämnades istället till rättstillämpningen. För att åstadkomma någorlunda enhetlighet i bedömningen fick dåvarande Riksskattenämnden i uppdrag av regeringen att föreslå vägledande normer för bedömningen. I meddelande från nämnden (nr 2:1 1958) föreslogs att gränsdragningen skulle ske med utgångspunkt i hur stor del av fastigheten som belöpte på till medlemmar upplåtna bostadslägenheter. Nämnden tog därvid fasta på vad departementschefen uttalat beträffande gränsdragningen. Resultatet blev att som äkta skulle - såvitt nu är av intresse - bara sådan förening räknas där 60 procent av fastighetens taxeringsvärde belöpte på bostäder som upplåtits till föreningens medlemmar. Motsvarande bestämmelse återfinns i den nuvarande rekommendationen från Riksskatteverket (RSV S 1999:43).

Gränsdragningen mellan äkta och oäkta privatbostadsföretag liksom även taxeringsvärdemetoden har ifrågasatts under årens lopp och kritik har riktats mot gränsdragningen som den uttryckts i RSVs rekommendation. Kritikerna har bl.a. hävdats att metoden ger upphov till gränsdragningsproblem och även pekat på risken för att vissa företag kan pendla mellan att klassificeras som äkta respektive oäkta och därför efterlyst regler som kan ge ökad stabilitet och förutsebarhet. Frågan om gränsdragningen mellan äkta och oäkta privatbostadsföretag har fått en förnyad aktualitet på grund av den förändring av värderelationen mellan taxeringsvärdets bostads- och lokaldel som bl.a. "frysningen" av bostadsdelen inneburit för vissa föreningar eftersom lokaldelen har omräknats årligen.

Fördelningsmetoden - dvs. taxeringsvärdets fördelning mellan kvalificerad och okvalificerad verksamhet - har tillämpats under mycket lång tid. Vägledande praxis på området är sparsamt förekommande och även om RSVs rekommendation inte är bindande för de rättstillämpande myndigheterna har den fått stor praktisk betydelse för rättstillämpningen. Metoden har dock frångåtts eller tillämpats med modifieringar i de fall det ansetts finnas tillräckliga skäl. En metod som tillämpats och som är nära besläktad med taxeringsvärdemetoden är att direkt utgå från avkastningens fördelning, dvs. hyror, jämförelsehyror, hyresvärden eller dylikt.³⁷

I utredningssammanhang har alternativa gränsdragningsmetoder förordats. Bostadsrättsvärderingskommittén (BVK) föreslog att den nuvarande indelningen i äkta och oäkta privatbostadsföretag skulle

³⁷ Se t.ex. Kammarrättens i Stockholm dom den 1 mars 1996 i mål nr 11711-1994.

slopas. Särskilda skatteregler skulle dock även fortsättningsvis gälla för bostadsrättsföreningar etc. om mer än hälften av den totala byggnadsytan var upplåten för medlemmarnas eget boende. Fastighetsbeskattningskommittén (FBU) föreslog en annan typ av uppdelning. Om föreningens huvudsakliga verksamhet bestod i att bereda medlemmarna bostäder och minst 75 procent av ytan i bostadsföretagets byggnad utgjordes av lägenheter som upplåtits med bostadsrätt och lägenheterna används som privatbostäder, skulle särskilda skatteregler gälla.

En annan lösning som förordats i debatten utgörs av en s.k. klyvningsmodell som innebär att endast medlemmarnas bostäder beskattas schablonmässigt medan intäkter från övriga delar av fastigheten, liksom övrig verksamhet, beskattas konventionellt. Anhängarna av en sådan lösning har framhållit att rättsverkningarna av klassificeringen skulle begränsas väsentligt.³⁸ Ur ett likformighetsperspektiv kan man dessutom hävda att en sådan klyvning av bostadsföretagets inkomster - och i konsekvens härmed även dess kostnader - skulle vara mer korrekt. Skillnaderna i beskattning av en kapitalinvestering i ett egnahem och en bostad som innehåller bostadsrätt skulle med en sådan lösning ytterligare reduceras. Med en klyvningsmodell skulle även skillnaden i beskattning som finns mellan äkta bostadsföretag och konventionellt beskattade företag elimineras när det gäller inkomster från annat än bostäder, t.ex. lokalhyror.

Eftersom frågan om hur gränsdragningen bör ske mellan äkta respektive oäkta privatbostadsföretag ligger utanför vårt uppdrag har vi inte haft möjlighet att behandla behovet av en reformering av de aktuella reglerna. Det finns dock anledning att uppmärksamma att dagens regler kan ge upphov till bl.a. gränsdragningsproblem och besvärande tröskeleffekter, vilket kan leda till avsevärda skattekonsekvenser för medlemmar i de berörda föreningarna. Vi föreslår därför att även dessa frågor utreds vidare i den fortsatta beredningen av frågan om beskattningen av bostadsrättsfastigheter.

Särskilt om fastigheter som ägs av oäkta privatbostadsföretag och andelshus

Vårt huvudsakliga uppdrag består i att undersöka den skattemässiga neutraliteten mellan de tre helt dominerande bostadsformerna; egna

³⁸ Se t.ex. Melz a.a.

hemsboende, boende i äkta privatbostadsföretag och hyresrätt. Våra överväganden och förslag utgår därför endast från vad som gäller för dessa boendeformer. Andra mindre frekventa boendeformer, t.ex. oäkta privatbostadsföretag och boende i andelshus har vi därför inte behandlat. Som en allmän utgångspunkt bör dock gälla att skattemässig neutralitet ska eftersträvas mellan alla typer av boendeformer så långt det är möjligt.

Med hänsyn till förändringarna i värdering och taxering av äkta privatbostadsföretag krävs det bl.a. anpassning av de regler som gäller för beskattningen av fastigheter tillhöriga exempelvis oäkta privatbostadsföretag och dess medlemmar. Givet en marknadsvärdering av den enskildes investering i bostaden gäller vidare att även dessa föreningar och dess medlemmar så långt möjligt, bör omfattas av samma skattemässiga lättnadsregler som de andra formerna av ägarbostäder. I vårt arbete har vi dock inte haft möjlighet att utreda hur en sådan anpassning kan ske.

12.9 Sammanfattning – beskattning av bostadsrättsfastigheter

I ekonomiskt hänseende kan lägenheter upplåtna med bostadsrätt jämföras med egnahem. I båda fallen rör det sig om en boendeform där den boende äger sin bostad, även om det i bostadsrättshavarens fall rör sig om ett indirekt ägande. Det innebär att bostadsrättshavaren, liksom egnahemsägaren, har ett visst kapital placerat i sin bostad. Med hänsyn till såväl likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen som målet om neutralitet mellan boende i olika upplåtelseformer bör avkastningen av det kapital som finns nedlagt i bostadsrättslägenheten beskattas enligt samma principer som avkastningen av det kapital som egnahemsbostäderna representerar. Det innebär att såväl värdet av det kapital som bostadsrättslägenheten utgör som avkastningen av detta kapital bör fastställas på samma grunder som för egnahem.

Beskattningen av bostäder upplåtna med bostadsrätt bör således baseras på ett underlag som speglar bostadens marknadsvärde. Liksom för egnahem bör detta marknadsvärde definieras utifrån de köpeskillingar som observeras på marknaden. En väsentlig skillnad är dock att köpeskillingarna på bostadsrättsmarknaden inte avser bostadsrättslägenheten utan bostadsrätten, dvs. en andel i bostadsrättsföreningen med en till bostadsrättslägenheten knuten nyttjanderätt. Därför är det nödvändigt att den definition av marknadsvärdet som skall ligga till grund för beskattningen av bostadsrättslägenheten även tar hänsyn till föreningens ekonomiska förhållanden. Marknadsvärdet för bostadsrättslägenheten

bör definieras som det mest sannolika pris bostadsrätten skulle betinga på marknaden ökat med dess andel i föreningens finansiella nettoskuld och minskat med dess andel i föreningens realtillgångar utöver bostadsrättslägenheterna. Av främst praktiska skäl bör den nominella nettoskulden läggas till grund för beräkningen.

Värdering och taxering av bostadsrättsfastigheter kan, som tidigare utredningar föreslagit, ske inom ramen för fastighetstaxeringen. Förfarandet kommer dock i konflikt med FTLs grundläggande principer om marknadsvärdering, varför särskilda regler är nödvändiga antingen inom FTLs regelverk eller genom ett från FTL fristående regelverk.

Frågan om vilken metod som bör användas vid värderingen av bostadsrättslägenheterna har inte ingått i kommitténs uppdrag. Vi kan dock, i enlighet med tidigare utredningars förslag på detta område, instämma i att bostäder upplåtna med bostadsrätt vid taxeringen bör utgöra en särskild värderingsenhet. Taxeringsvärdet för en sådan enhet ska fastställas så att det motsvarar 75 procent av dessa lägenheters samlade marknadsvärde, enligt den definition som angivits ovan. Detta värde ska läggas till grund för den löpande beskattningen av dessa bostäder och skattesatsen bör vara densamma som för egnahemsfastigheter.

Skattesubjekt

Eftersom beskattningen av privatbostäder syftar till att beskatta avkastningen på den enskildes investering framstår det visserligen som mer korrekt att beskatta den enskilda medlemmen, men praktiska skäl har hittills varit avgörande för att låta beskattningen ske på föreningsnivå. I våra resonemang och beräkningar har vi därför utgått från att så kommer att vara fallet även fortsättningsvis.

Schablonintäkt men ingen fastighetsskatt för bostäder

I likhet med vad BVK och FBU föreslagit bör föreningen beskattas i inkomstslaget kapital. Den del av bostadsrättsfastighetens taxeringsvärde som avser bostäder upplåtna med bostadsrätt bör endast schablonbeskattas.³⁹ Fastighetsskatten bör alltså slopas för värderingsenhet avseende bostäder upplåtna med bostadsrätt och schablonintäkten bör fastställas på samma sätt som för egnahem.

³⁹ Jfr. övervägandena i avsnitt 9.2.

I enlighet med våra tidigare redovisade överväganden angående hyrda bostäder bör även bostadslägenheter som hyrs ut av föreningen befrias från fastighetsskatt. Oavsett upplåtelseform bör alltså fastighetsskatten slopas för värderingsenheter med bostäder i bostadsrättsfastigheterna.

Fastighetsskatten på kommersiella lokaler har motiverats av helt andra skäl än att skapa likformighet mellan olika kapitalinvesteringar. Lokaler kom ånyo att omfattas av fastighetsskatten som ett sätt att finansiera medlemskapet i den Europeiska Unionen (se avsnitt 4.6), dvs. rent statsfinansiella skäl ligger bakom beskattningen. I vårt uppdrag ingår emellertid endast att se över bostadsbeskattningen. Vi har därför inte tagit ställning till om fastighetsskatten för värderingsenheter med lokaler bör bibehållas utan utgår från att fastighetsskatt för lokaler ska utgå även i fortsättningen.

Eftersom det är angeläget att bibehålla den förenkling som schablonbeskattningen medför ska även de delar av fastigheten som hyrs ut av föreningen, oavsett om det rör sig om lokaler eller bostäder, schablonbeskattas. Schablonintäkten bör fastställas efter samma procenttal för hela fastigheten.

Skattelättnad för utgiftsräntor

Skattemässig neutralitet mellan såväl egnahemsboende och boende i bostadsrätt som mellan fastigheter med olika belåningsgrad förutsätter också att räntekostnaderna för bostadsrättslägenheten medför lika stor skattelättnad som egnahemsägarens räntekostnader, oavsett om lånen tagits av föreningen eller av bostadsrättsinnehavaren. Därför bör, i likhet med vad FBU föreslog, underskott i inkomstslaget kapital föranleda en skatteutbetalning till föreningen motsvarande 30 procent av underskottet i den mån detta inte kunnat användas för att reducera skatt på inkomst av näringsverksamhet.

Takregel och begränsningsregel

Fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar bör omfattas av den takregel för att begränsa skattehöjningar som vi föreslagit i kapitel 8 och 9. Det är dock endast den del av taxeringsvärdet/underlaget för schablonintäkten som avser bostäder som upplåtits med bostadsrätt som ska omfattas av takregeln.

Vidare bör även bostadsrättsinnehavare omfattas av den inkomstrelaterade begränsningsregel som vi föreslår ska fungera som ett komplement till takregeln. Användandet av en begränsningsregel för bostadsrättsinnehavare är dock mer komplicerat än för ägare till småhus så länge värdering och beskattning sker på fastighets- respektive föreningsnivå. Särskilda regler och förfaranden kommer därför att krävas för att möjliggöra tillämpningen av en begränsningsregel.

En förutsättning för att båda dessa regler skall tillämpas för bostadsrättsföreningars fastigheter respektive föreningens medlemmar är, enligt vår mening, att beskattningen grundas på samma slag av marknadsvärdering som för egnahem, givetvis med hänsyn tagen till de skillnader i marknadsvärdedefinition som de båda upplåtelseformerna betingar.

Avskaffade räntebidrag och nybyggnadsrabatt som för egnahem

Om beskattningen utformas på sätt som redogjorts för, bör räntebidragen till ny- och ombyggda bostadsrättsfastigheter enligt 1993 års regler slopas. Stödet till ny- och ombyggda bostadsrättsfastigheter bör istället utformas på samma sätt som för egnahem. Det innebär att ingen schablonintäkt tas upp till beskattning under de första fem åren efter färdigställandet. Under de därpå följande fem åren bör endast halva schablonintäkten beskattas.

Beskattningsmodellen

En beskattningsmodell för äkta privatbostadsföretag skulle i sina huvuddrag se ut på sätt som framgår av figur 12.1. I mångt och mycket bygger modellen på det förslag till beskattning som FBU framförde. Vissa skillnader finns dock. Vi har t.ex. inte berört frågan om gränsdragningen mellan äkta och oäkta privatbostadsföretag utan utgått från den gällande uppdelningen. Med en marknadsmässig värdering av bostadsrättslägenheter kan dock den nuvarande gränsdragningen mellan äkta och oäkta privatbostadsföretag förväntas få mindre betydelse eftersom tyngdpunkten i fastighetens taxeringsvärde kommer att för-

skjutas mot bostadsdelen för många föreningar som kan tänkas ligga i gränslandet mellan att betraktas som äkta eller oäkta.

Figur 12.1 En beskattningsmodell för äkta privatbostadsföretag.

<i>Kapital</i>	<i>Näringsverksamhet</i>	<i>Fastighetsskatt</i>
<i>Skattesats: 30%</i>	<i>Skattesats: 28 %</i>	
+5% av TV för hela fastigheten	+ nettoresultat från ev. näringsverksamhet	1% av TV för lokaler
<i>dvs.</i>		
+ 5 % av TV för bostäder BR (omfattas av takregeln)		
+ 5 % av TV för bostäder HR		
+ 5% av TV för lokaler		
+ finansiella intäkter		
- räntor på föreningens lån		
- tomträttsavgäld		
Överskott x 30 % skatt		
Underskott =		
1) 30 % skattereduktion mot skatt i näringsverksamhet		
2) återstoden ger rätt till 30 % skatteutbetalning (<i>negativ skatt</i>)		
<i>Utgångspunkt för modellen: Bostadsrättslägenheternas marknadsvärden ligger till grund för beskattningen. Räntebidragen avskaffade för fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar.</i>		
<i>Nybyggnadsrabatt under tio år för bostadsdelen (inkl. ev. hyreslägenheter). Ingen schablonintäkt tas upp under de första fem åren. Halv schablonintäkt under de kommande fem åren.</i>		
<i>Bostadsrättsinnehavare omfattas av den inkomstrelaterade begränsningsregeln avseende skatteunderlaget som belöper på bostäder upplåtna med bostadsrätt fördelat efter andelstal.</i>		
<i>Anm. TV står för taxeringsvärde, BR står för bostadsrätt och HR står för hyresrätt.</i>		

13 Konsekvenser av ändrade taxerings- och skatteregler för bostadsrättsfastigheter

Likformighet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer förutsätter, som framgått i föregående kapitel, att relativt genomgripande förändringar av reglerna för taxering och beskattning av bostadsrättsbostäder genomförs. För att kunna bilda oss en uppfattning om vilka konsekvenser en sådan omläggning skulle få för den enskilde och för bostadsrättssektorn som helhet har Statistiska Centralbyrån (SCB), på kommitténs uppdrag, tagit fram ett omfattande datamaterial med uppgifter avseende överlåtelser av bostadsrätter under perioden 1996–98. Materialet har samlats in genom enkäter riktade till ett stratifierat, slumpmässigt urval av bostadsrättsföreningar som klassificerats som äkta privatbostadsföretag, i hela landet.¹ Bostadsrättsföreningar som innehar småhus ingår dock inte i undersökningen. För närmare detaljer om enkätundersökningen och våra bearbetningar av materialet, se bilagorna 6 och 7. Materialet innehåller uppgifter avseende såväl överlåtelser av bostadsrätter som föreningarnas ekonomiska förhållanden. Utifrån dessa uppgifter kan vi bilda oss en uppfattning om hur bostadsrättslägenheternas marknadsvärden varierar i beståndet. Följaktligen ger uppgifterna också möjligheter att analysera konsekvenserna av en övergång till en beskattning av bostadsrättsfastigheterna, grundad på summan av lägenheternas marknadsvärden, utifrån regler som är jämförbara med de regler som gäller för egnahem. I de följande avsnitten redovisas resultaten av dessa analyser.

¹ Den mer allmänt vedertagna beteckningen bostadsrättsförening används i det följande som benämning på vad som, med inkomstskattelagens terminologi, utgör privatbostadsföretag.

13.1 Utgångspunkter

Den omläggning av den löpande beskattningen av bostadsrättsfastigheter som krävs för att uppnå likformighet i beskattningen av investeringar i egnahem och bostadsrättslägenheter består av flera delar. För det första måste underlaget för beskattningen spegla lägenheternas marknadsvärden. För det andra skall den löpande beskattningen av bostäderna i dessa fastigheter endast ske genom att en schablonintäkt tas upp till beskattning i inkomstslaget kapital. För bostadsdelen i fastigheter tillhöriga äkta privatbostadsföretag skall fastighetskatt alltså inte utgå. Vidare ska procentsatsen för schablonintäkten vara densamma som för egnahem. Slutligen måste reglerna ändras så att möjligheterna till skattereduktion för utgiftsräntor blir lika stor oavsett om lånen tagits av föreningen eller av bostadsrättsinnehavaren. Samtidigt bör de s.k. eviga räntebidrag, som utgår enligt 1993 års regler till ny- och ombyggda fastigheter, slopas. Dessa bidrag är ju utformade med syfte att kompensera för bostadsrättsföreningarnas begränsade möjligheter att tillgodogöra sig skattereduktion för utgiftsräntor.

De analyser som redovisas nedan är närmast att likna vid en del av de analyser som genomförs i förberedelsearbetet till en allmän fastighetstaxering. Det handlar med andra ord om, att utifrån en given definition på marknadsvärdet, kartlägga värdenivåerna för olika delar av beståndet. Eftersom frågan om hur värderingsmodellen bör utformas inte ingår i vårt uppdrag har vi dock inte analyserat enskilda värdefaktorerens betydelse för marknadsvärdet.

I de analyser av värdenivåerna som redovisas nedan har vi utgått från den allmänna definition av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde som förordades av såväl Bostadsrättsvärderingskommittén (BVK) som Fastighetsbeskattningsutredningen (FBU). Det innebär att marknadsvärdet ska motsvara lägenhetens överlåtelsevärde ökat med den andel av föreningens nettoskuld som är hänförlig till lägenheten och minskat med bostadsrättens andel i föreningens reelltillgångar utöver bostadsrättslägenheterna. FBU ansåg visserligen inte att denna definition behövde komma till direkt användning i förberedelsearbetet till fastighetstaxeringen. Som framhållits tidigare är denna ståndpunkt felaktig. Oavsett vilken värderingsmodell man använder sig av måste det som skall speglas i värderingen, marknadsvärdet, vara tydligt definierat (se vidare avsnitt 12.6). Eftersom det här handlar om att belysa konsekvenserna av en beskattning grundad på bostadsrättslägenheternas marknadsvärde är det givetvis nödvändigt att ta ställning till hur detta värde bör definieras. Däremot behöver vi inte ta ställning till hur värderingen ska gå till, dvs. vilken värderingsmodell, som utifrån bl.a. praktisk och pedagogisk synpunkt är mest lämplig.

Som framhållits i avsnitt 12.4, kan det diskuteras om marknadsvärdet bör definieras med utgångspunkt i föreningens nominella nettoskuld eller om hänsyn bör tas till eventuella skillnader mellan nettoräntesatsen för föreningens lån och marknadsräntan vid överlåtelsetidpunkten. Vi konstaterade där att någon större skillnad mellan de två metoderna inte är att förvänta under förutsättning att de direkta lånesubventionerna, dvs. räntebidragen, avskaffas helt. Vidare påpekades att en justering av nettoskulden skulle komplicera taxeringsförfarandet. Under förutsättning att räntebidragen för fastigheter tillhöriga bostadsrättsföreningar slopas förordar vi därför att marknadsvärdet definieras med utgångspunkt i föreningens nominella nettoskuld. Som underlag för diskussionen redovisas emellertid våra beräkningar av utfallet både för det fall marknadsvärdet definieras utifrån föreningens nominella nettoskuld och för det fall nettoskulden justerats för räntevillkoren.

Taxeringsvärdet för småhus fastställs så att det motsvarar 75 procent av fastighetens marknadsvärde. Därför har vi utgått från att även underlaget för bostadsrättsfastigheternas schablonintäkt ska motsvara 75 procent av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde. Syftet med analysen är att undersöka effekten av förändringen av skatte- och taxeringsreglerna. För att kunna renodla effekten av ändrade principer för taxeringen av bostadsrättsfastigheterna är det väsentligt att vi i den jämförande analysen fastställer skatteunderlaget så att det speglar värdeförhållandena vid samma tidpunkt som taxeringsvärdena fastställda enligt nu gällande regler. De taxeringsvärden, fastställda enligt nu gällande regler, som används i den jämförande analysen utgörs av de taxeringsvärden som den allmänna fastighetstaxeringen år 2000 kan förväntas resultera i.² Dessa värden fastställs utifrån 1998 års värdenivå. Som påpekats ovan speglar uppgifterna avseende överlåtelsepriser m.m. i vårt material däremot värdeförhållandena under perioden 1996–98. För att få jämförbarhet har vi därför, med hjälp av index som speglar den genomsnittliga värdeutvecklingen på bostadsrättsmarknaden mellan de tre åren 1996, 1997 och 1998 räknat om uppgifterna avseende bostadsrättslägenheternas marknadsvärden så att de speglar 1998 års värdenivå.³

När det gäller skatteuttagets nivå är utgångspunkten att schablonintäkten skall beräknas efter samma procentsats för bostadsrättsfastigheter som för egna hem. I kapitel 6 har vi redovisat hur procentsatsens storlek bör fastställas för att målet om likformighet i kapitalbeskattningen skall uppnås. I enlighet med våra direktiv har vi dock inte tagit ställning till frågan om den ur detta perspektiv korrekta nivån är

² Uppgifterna om förväntade taxeringsvärden härstammar från LMV.

³ För en närmare redogörelse av hur denna omräkning genomförts hänvisar vi till bilaga 6.

lämplig också utifrån andra utgångspunkter. I de analyser som redovisas här har vi därför utgått från att nu gällande nivå på skatteuttaget för egnahem, dvs. 1,5 procent av taxeringsvärdet, skall gälla också för bostadsrättsfastigheter. Med en kapitalinkomstskattesats på 30 procent innebär det att vi i analyserna utgått från att schablonintäkten efter omläggningen uppgår till 5 procent av skatteunderlaget. Detta jämförs med ett totalt skatteuttag, enligt nu gällande regler, på 2,34 procent av taxeringsvärdet före avdrag.⁴

I redogörelsen nedan ingår även en jämförelse av föreningens netto-utgifter för räntor enligt gällande regler och i ett system som ska ge likformig beskattning av bostadskapitalet. I denna del av analysen har vi utgått från att underskott till följd av utgiftsräntor resulterar i en slags skattereduktion, i form av en skatteutbetalning, s.k. negativ skatt. En sådan ordning förutsätts resultera i en skattelättnad som motsvarar 30 procent av föreningens utgiftsräntor. Enligt nu gällande regler påverkas föreningens nettoränteutgifter även av räntebidragen. I våra beräkningar av föreningens nettoutgifter enligt nu gällande regler har vi emellertid endast tagit hänsyn till den del av räntebidragen som utgår enligt 1993 års regler. Motiveringen är att de räntebidrag som utgår enligt 1992 års regler eller tidigare regelverk nu avvecklas i snabb takt, i enlighet med tidigare fattade beslut. Eftersom syftet här är att jämföra nettoskatteuttaget i det skatte- och bidragssystem som skisserats ovan med de regler som skulle gälla om inga nya beslut fattas kan vi koncentrera oss på de räntebidrag som utgår enligt 1993 års regler.

Avslutningsvis vill vi också påminna om att vi, i enlighet med våra direktiv, enbart behandlat de delar av fastighetsbeskattningen som rör bostäder. Skattereglerna, som gäller för exempelvis lokaler, har förutsatts vara oförändrade, med undantag för att schablonintäkten skall utgöra 5 procent av hela fastighetens taxeringsvärde. Analyserna i detta avsnitt gäller därför endast konsekvenserna av att slopa fastighetsskatten och ersätta den med en schablonintäkt för de delar av bostadsrättsfastigheterna som består av bostäder.

De resultat som redovisas i nästkommande avsnitt (13.2) bygger på en statisk analys. De motverkande priseffekter som omläggningen kan förväntas ge upphov till har alltså inte beaktats utan uppgifterna avser endast de omedelbara effekterna på skatteuttaget av en övergång till nya taxerings- och skatteregler. De motverkande priseffekternas omfattning och betydelse behandlas i avsnitt 13.4.

⁴ Detta motsvarar den sammantagna effekten av en schablonintäkt på 3 procent, som beskattas som inkomst av näringsverksamhet med 28 procent, och fastighetsskatten, som bortsett från den tillfälliga sänkning som gäller för närvarande uppgår till 1,5 procent av taxeringsvärdet.

13.2 Omedelbara förändringar i nettoskatteuttaget i olika delar av beståndet

Konsekvenserna av en övergång till mer neutrala taxerings- och skatteregler för bostadsrättsfastigheter skiljer sig kraftigt åt mellan olika delar av beståndet. Generellt sett är det framförallt två faktorer som är av betydelse för den totala förändringen i nettoskatteuttaget för en viss fastighet: fastighetens läge och dess ålder.

Lägets betydelse beror på att skillnaden mellan taxeringsvärdet, fastställt enligt nu gällande regler, och ett skatteunderlag som speglar bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde varierar kraftigt mellan olika delar av landet. Som påpekats tidigare är det framförallt i expansiva områden, där bruksvärdessystemet begränsat hyrorna till en nivå betydligt under den nivå som skulle gälla vid fri hyressättning, som bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde överstiger det värde som fastigheten som helhet kan förväntas betinga på hyreshusmarknaden. I dessa områden skulle förändringen av taxeringsreglerna, som diskuterats ovan, resultera i betydande höjningar av skatteunderlaget. Det finns emellertid även områden där fastigheternas marknadsvärden på hyreshusmarknaden överstiger bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde. I dessa områden skulle omläggningen resultera i ett mindre skatteunderlag.

Betydelsen av fastighetens ålder beror framförallt på att föreningens skulder, och därmed även dess ränteutgifter, i allmänhet är högre för nyare än för äldre fastigheter. Följaktligen är det framförallt fastigheter i den yngre delen av beståndet som skulle gynnas om föreningarna, ges ökade möjligheter till avdrag m.m. för utgiftsräntor.

För att tydliggöra skillnaderna i utfallet mellan olika delar av beståndet har vi delat in vårt datamaterial i ett antal olika grupper utifrån de två faktorerna läge och ålder. Med avseende på åldersfaktorn har materialet delats in i 6 åldersklasser baserat på fastighetens värdeår, dvs. det åldersbegrepp som används i taxeringen. När det gäller områdesindelningen har vi först delat in materialet efter den församling där fastigheten är belägen. Därefter har vi delat in församlingarna i grupper inom vilka värdeförhållandena kan förmodas vara likartade.⁵ Indelningen sammanfattas i tabblån nedan. Materialets begränsade omfattning medför dock att separata uppgifter inte kan redovisas för alla kombinationer av dessa åldersklasser och områdesgrupper utan vissa sammanläggningar har varit nödvändiga.

⁵ Se bilaga 6 för en närmare beskrivning av hur indelningen gått till.

Tablå 13.1 Indelning efter ålder och läge

Värdeårsklasser	
-1940	
1941-50	
1951-64	
1965-74	miljonprogrammet
1975-86	
1987-	krisårgångarna
Område	
Stockholms innerstad, del 1	Östermalm, Vasastan, Kungsholmens församling
Stockholms innerstad, del 2	Övriga delar av Kungsholmen, Södermalm, Essingeöarna
Göteborgs innerstad	
Malmö innerstad	
Prisgrupp 1	Församling där taxeringsvärde för småhus ¹ > 588 000 kr
Prisgrupp 2	d:o där taxeringsvärde för småhus 360 000-588 000 kr
Prisgrupp 3	d:o där taxeringsvärde för småhus 240 000-359 999 kr
Prisgrupp 4	d:o där taxeringsvärde för småhus < 240 000 kr

Anm. En förteckning över församlingarna i prisgrupp 1 till 4 finns i bilaga 6.

¹ Avser det genomsnittliga taxeringsvärdet för småhus med 120 kvadratmeter boyta.

Som påpekats tidigare har separata analyser genomförts för de två alternativa definitioner av marknadsvärdet som har sin grund i olika mått på föreningens nettoskuld. I båda fallen definieras bostadsrättslägenhetens marknadsvärde enligt följande formel:

$$\begin{aligned}
 & \text{överlåtelsepris per kvm lägenhetsyta} \\
 & + \text{föreningens nettoskuld per kvm totalyta i fastigheten}^6 \\
 & - \text{marknadsvärde för lokaler per kvm bostadsyta}^7 \\
 & = \text{marknadsvärde per kvm för bostäder upplåtna med bostadsrätt}
 \end{aligned}$$

I det ena fallet utgörs nettoskulden av föreningens nominella nettoskuld, utan hänsyn tagen till förhållandet mellan gällande räntevillkor och marknadsräntan. I det andra fallet utgörs nettoskulden däremot av den nominella nettoskulden justerad för skillnaden mellan gällande marknadsränta vid överlåtelsepunkten och den genomsnittliga ränta

⁶ I beräkningarna har vi endast tagit hänsyn till föreningens långfristiga skulder eftersom vi saknar fullständiga uppgifter om såväl de kortfristiga skulderna som omsättningstillgångar och eventuella finansiella tillgångar. Se vidare bilaga 6.

⁷ I beräkningarna har vi, i brist på mer detaljerad information, utgått från att alla lokaler upplåts med hyresrätt medan alla bostadslägenheter upplåts med bostadsrätt.

som gäller för föreningens lån, efter bidrag. I det följande redovisar vi utfallet av båda dessa definitioner.

13.2.1 Marknadsvärde baserat på föreningens nominella nettoskuld

I tabell 13.1 redovisas våra beräkningar av hur nettoskatteuttaget skulle förändras, genomsnittligt sett, i olika delar av beståndet i det fall då definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde grundas på föreningens nominella skuld. Med nettoskatteuttag avses här den samlade effekten av en övergång till ett marknadsvärdebaserat skatteunderlag; en schablonintäkt på 5 procent som beskattas i inkomstslaget kapital med 30 procent; slopad fastighetsskatt för bostäder; garanterad avdragseffekt på 30 procent av föreningens ränteutgifter samt slopade s.k. eviga räntebidrag. I tillämpliga fall har vi även beaktat effekten av skatterabatten för ny- och ombyggda fastigheter. I tabellen redovisas både medianvärdet för olika delar av beståndet och, för att ge en uppfattning om spridningen inom de olika delgrupperna, den övre respektive undre kvartilgränsen.

Av tabellen framgår att en reform av detta slag genomsnittligt sett skulle resultera i ett ökat nettoskatteuttag endast i Stockholms län och där endast i den äldre delen av beståndet. I övriga delar av beståndet skulle nettoskatteuttaget minska för merparten av alla bostadsrättsfastigheter.

Genomsnittligt sett skulle nettoskatteuttaget öka för alla bostadsrättsfastigheter i Stockholms innerstad med värdeår före 1975, enligt dessa beräkningar. För fastigheter med värdeår 1950 eller tidigare uppgår medianvärdet i de två delgrupperna till 65 kronor per kvadratmeter och år vilket motsvarar närmare 400 kronor i månaden för en lägenhet på 70 kvadratmeter. I de lite yngre fastigheterna, med värdeår mellan 1951 och 1974, skulle nettoskatteuttaget som regel öka med 25 kronor per kvadratmeter och år. Även för många fastigheter med värdeår 1950 eller tidigare som är belägna i församlingar som tillhör prisgrupp 1, dvs. huvudsakligen församlingar i Stockholms ytterområden, skulle nettoskatteuttaget öka. Medianvärdet uppgår här till mellan 15 och 25 kronor per kvadratmeter och år, vilket motsvarar ett ökat nettoskatteuttag på mellan 85 och 145 kronor i månaden för en lägenhet på 70 kvadratmeter.

Tabell 13.1 Förändring i nettoskatteuttaget för bostadsrättslägenheter. Marknadsvärde definierat utifrån föreningens nominella nettoskuld. Kronor per kvadratmeter

Uppgifterna i **fet stil** avser medianvärdet. Uppgifterna inom parentes () anger spridningen runt medianen i form av det nedre respektive övre kvartilvärdet.

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad del 1	+ 65 (+50/+85)		+25¹ (+20/+60) ¹		-15¹ (-45/+40) ¹	
Sthlms innerstad del 2	+65 (+55/+95)		+25¹ (+20/+60) ¹		-15¹ (-45/+40) ¹	
			1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Göteborgs innerstad	-20 (-35/-10)		-40² (-60/-10) ²	i.u.	-105² (-150/-45) ²	-20² (-230/±0) ²
Malmös innerstad	-40 (-50/-25)		-40² (-60/-10) ²	i.u.	-105² (-150/-45) ²	-20² (-230/±0) ²
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	+25 (+10/+45)	+15 (-35/+35)	-40² (-60/-10) ²	i.u.	-105² (-150/-45) ²	-20² (-230/±0) ²
Prisgrupp 2	± 0 (-20/+30)	-30 (-45/±0)	-40 (-50/-30)	-55 (-65/-40)	-110 (-130/-70)	-175 (-230/-70)
Prisgrupp 3	-40 (-55/-30)	-40 (-50/-30)	-45 (-55/-40)	-60 (-75/-45)	-100 (-130/-75)	-170 (-220/-110)
	-1950					
Prisgrupp 4	-35 (-45/-30)		-35 (-40/-30)	-45 (-55/-40)	-105 (-140/-95)	-155 (-230/-115)

Anm: i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

För merparten av alla bostadsrättsfastigheter i övriga delar av beståndet skulle, enligt dessa beräkningar, en reform av detta slag dock resultera i ett lägre nettoskatteuttag än med nu gällande regler. De största sänkningarna finner vi i det yngre beståndet utanför Stockholms inner-

stad. Här är det framförallt de ökade möjligheterna till skattelättnad för föreningens utgiftsräntor som ger utslag. För hälften av alla fastigheter med värdeår 1987 eller senare som är belägna i församlingar som tillhör prisgrupp 2, 3 eller 4 skulle nettoskatteuttaget minska med 155–175 kronor per kvadratmeter eller mer per år. Det motsvarar en skattelättnad på minst 900 kronor per månad för en 70 kvadratmeters lägenhet. Ser vi till den undre kvartilgränsen finner vi att skatteuttaget skulle minska med mer än 220 kronor per kvadratmeter och år i en fjärdedel av dessa fastigheter. Det motsvarar en skattesänkning på 1 300 kronor per månad för en 70 kvadratmeters lägenhet. Det rör sig alltså i vissa fall om mycket betydande skattelättnader jämfört med utfallet enligt gällande regler. Gällande skatteregler resulterar i ett positivt nettoskatteuttag på 20–30 kronor per kvadratmeter och år för dessa fastigheter. Det nya systemet skulle resultera i en skatteutbetalning på mellan 155 och 175 kronor per kvadratmeter och år. Detta kan jämföras med vad som gäller för egnahemsfastigheter. I de fall då fastigheten är högt belånad överstiger skattereduktionen, som ränteavdragen ger upphov till, fastighetsskatten. Detta gäller i synnerhet för nybyggda fastigheter som omfattas av den s.k. skatterabatten under de första tio åren.

Innan vi går vidare vill vi erinra om att den redovisade förändringen i nettoskatteuttaget bygger på en jämförelse mellan å ena sidan de ränteutgifter som skulle belasta föreningen i det nya systemet och, å den andra sidan, de nettoränteutgifter som följer av nu gällande regler. Nettoränteutgifterna enligt nu gällande regler bestäms, som påpekats ovan, inte bara av skattereglerna utan också av reglerna för räntebidrag. De räntebidrag som utgår enligt 1992 års regler eller tidigare avvecklas emellertid nu i snabb takt. Därför har vi i våra beräkningar av föreningens nettoränteutgifter enligt nu gällande regler endast tagit hänsyn till de räntebidrag som utgår enligt 1993 års regler. Vi har alltså bortsett från att vissa föreningar under det år undersökningen avser (1997) även erhöll räntebidrag enligt äldre regler.⁸ Om vårt syfte vore att belysa skillnaden mellan de faktiska nettoränteutgifter som belastade föreningarna 1997 och den nettoränta som skulle ha belastat föreningen, om de här föreslagna förändringarna då hade varit genomförda, skulle våra beräkningar ge en något missvisande bild. I detta sammanhang är dock syftet att belysa vilka förändringar av nettoränteutgifterna (och därmed även nettoskatteuttaget) som en övergång till mer likformiga regler skulle ge upphov till. Det är då knappast relevant att i analyserna

⁸ Uppgifterna i undersökningen om föreningens ekonomiska förhållanden avser 1997 medan uppgifterna om överlåtelsepriser avser överlåtelser under åren 1996–1998.

även inkludera de räntebidrag som enligt tidigare fattade beslut är under snabb avveckling.

Om vi återvänder till tabell 13.1 finner vi att en reform av detta slag även skulle gynna merparten av alla fastigheter i de äldre delarna av beståndet utanför Stockholms innerstad, om än i mindre utsträckning än de yngre fastigheterna. För dessa, äldre fastigheter sammanhänger skattesänkningen främst med att den aktuella förändringen i taxeringsreglerna för bostadsrättsfastigheter skulle resultera i relativt måttliga ökningarna i dessa delar av beståndet och i många fall t.o.m. sänkningar. I kombination med en sänkning av den totala skattesatsen från 2,34 procent av taxeringsvärdet till 1,5 procent resulterar detta i ett lägre nettoskatteuttag. Här rör det sig generellt sett om sänkningar i nettoskatteuttaget på mellan 30 och 60 kronor per kvadratmeter och år, dvs. mellan 175 och 350 kronor per månad för en lägenhet på 70 kvadratmeter.

Det förhållandet att en övergång till mer neutrala regler inbegriper en betydande sänkning av den totala skattesatsen för alla bostadsrättsfastigheter förklarar också varför ökningarna i nettoskatteuttaget för de äldre fastigheterna i Stockholms innerstad inte skulle bli fullt så dramatiska som det många gånger förutskickats i den allmänna debatten. Som framgår av tabell 13.2 skulle ändrade taxeringsregler för bostadsrättsfastigheter resultera i kraftiga höjningar av taxeringsvärdet för merparten av dessa fastigheter. Sänkningen av den totala skattesatsen motverkar dock de skattemässiga konsekvenserna av dessa höjningar i betydande utsträckning.

Mot bakgrund av det relativt stora bortfallet i enkätundersökningen i Stockholms innerstad är det givetvis inte uteslutet att de redovisade analyserna i någon mån underskattar marknadsvärdenivån i dessa delar av beståndet. De jämförelser vi har gjort av överlåtelsepriserna i vårt material med motsvarande uppgifter från Mäklarsamfundets statistik tyder dock på att vårt material, trots bortfallet, ger en representativ bild av värdeförhållandena under de aktuella åren. (Se bilaga 6.) Man bör även hålla i minnet att analyserna speglar värdeförhållandena 1998. Sedan dess har bostadsrättspriserna stigit betydligt i Stockholms innerstad. Det har emellertid även priserna på hyresfastigheter, vilket är av betydelse eftersom det centrala i detta sammanhang är *relationen* mellan taxeringsvärdena fastställda enligt nu gällande regler och ett skatteunderlag som speglar bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärden vid samma värdetidpunkt.

Om vi återvänder till tabell 13.1 finner vi emellertid också att spridningen runt medianvärdet är relativt stor. För en fjärdedel av alla fastigheter med värdeår 1950 eller tidigare belägna i Stockholms innerstad skulle nettoskatteuttaget öka med minst 85–95 kronor per kvadratmeter och år. Det motsvarar en skattehöjning på minst

500 kronor per månad för en lägenhet på 70 kvadratmeter. Ser vi till fastigheterna i prisgrupp 1, dvs. huvudsakligen församlingar i Stockholms ytterområden, i samma ålderskategori skulle nettoskatteuttaget öka med 35–45 kronor eller mer per kvadratmeter och år i en fjärdedel av fallen. Det motsvarar en skattehöjning på över 200 kronor per månad för en 70 kvadratmeters lägenhet.

Spridningen runt medianvärdet är betydande också i de delgrupper där nettoskatteuttaget genomsnittligt sett skulle minska. Det innebär att nettoskattehöjningar inte bara skulle förekomma i de äldre delarna av beståndet i Stockholms innerstad och de församlingar som ingår i prisgrupp 1 utan även på andra håll i beståndet, om än mindre frekvent. Bl.a. skulle nettoskatteuttaget för en fjärdedel av alla fastigheter med värdeår 1975 eller senare i Stockholms innerstad öka med minst 40 kronor per kvadratmeter och år, enligt detta material. Även för var fjärde fastighet med värdeår 1940 eller tidigare som är belägen i de församlingar som tillhör prisgrupp 2 skulle nettoskatteuttaget öka med minst 30 kronor per kvadratmeter och år.

Som framgått ovan är det flera olika och delvis motverkande förändringar som ligger bakom den totala förändringen i nettoskatteuttaget. Detta tydliggörs av tabellerna 13.2–13.6. En förändring av taxeringsreglerna för bostadsrättsfastigheter i enlighet med vad som anförts ovan skulle, som redan påpekats, resultera i betydande höjningar av taxeringsvärdena i mycket stora delar av beståndet (se tabell 13.2 och 13.3). Det gäller inte bara fastigheterna i Stockholms innerstad, där ett skatteunderlag som speglar bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde i en stor del av beståndet kan förväntas bli mer än dubbelt så högt som ett taxeringsvärde fastställt enligt nu gällande regler. Även för många äldre fastigheter belägna i församlingar där prinsnivån på privatbostadsmarknaden generellt sett är relativt hög (dvs. prisgrupp 1 och 2) skulle ändrade taxeringsregler resultera i kraftiga höjningar av skatteunderlaget. För fastigheter med värdeår 1950 eller tidigare i denna typ av områden skulle underlagshöjningar på mellan 85 och 100 procent vara vanligt förekommande. Det bör dock påpekas att höjningarna i dessa fall utgår från en betydligt lägre nivå än för fastigheterna i Stockholms innerstad. I kronor räknat blir därför förändringarna i skatteunderlaget vid en övergång till nya taxeringsregler här betydligt mindre än för fastigheterna i Stockholms innerstad.

Tabell 13.2 Skatteunderlag motsvarande bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde (definierat utifrån föreningens nominella nettoskuld) i procent av taxeringsvärdet enligt nu gällande regler.

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad del 1	220%		215% ¹		190% ¹	
Sthlms innerstad del 2	250%		215% ¹		190% ¹	
			1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Göteborgs innerstad	135%		115% ²	i.u.	130% ²	180% ²
Malmö innerstad	95%		115% ²	i.u.	130% ²	180% ²
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	200%	200%	115% ²	i.u.	130% ²	180% ²
Prisgrupp 2	185%	135%	85%	70%	125%	180%
Prisgrupp 3	85%	65%	55%	55%	115%	165%
	-1950					
Prisgrupp 4	80%		50%	40%	120%	195%

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

Som framgår av tabell 13.2 skulle taxeringsvärdet procentuellt sett öka avsevärt också för fastigheterna i de nyare delarna av beståndet, dvs. fastigheter med värdeår 1987 eller senare. Detta gäller oavsett var i landet fastigheterna är belägna. Till skillnad från vad som gäller i områden där prisnivån på privatbostadsmarknaden generellt sett är relativt hög sammanhänger höjningarna för de nyare fastigheterna i prisgrupp 3 och 4 inte med höga överlåtelsepriser. Överlåtelsepriserna för bostadsrätter i dessa delar av beståndet är tvärtom i många fall mycket låga. Det innebär att det marknadsvärde som återspeglas i skatteunderlaget i hög utsträckning bestäms av föreningens nominella nettoskuld. De kraftiga underlagshöjningarna i denna del av beståndet är med andra ord en konsekvens av den definition av marknadsvärdet som ligger till grund för analyserna i detta avsnitt. Som framhållits tidigare (se avsnitt 12.4) kan denna definition av marknadsvärdet emellertid

Tabell 13.3 Förändring i skatteunderlag per kvadratmeter. Marknadsvärde definierat utifrån föreningens nominella nettoskuld. Kronor per kvadratmeter.

Uppgifterna i **fet stil** avser medianvärdet. Uppgifterna inom parentes () anger spridningen runt medianen i form av det nedre respektive övre kvartilvärdet.

	-1950	1951-74		1975-		
Sthlms innerstad Del 1	+8 300 (+7 420/+10 195)	+8 150¹ (+6 495/+9 580) ¹		+6 765¹ (+5 515/+8 600) ¹		
Sthlms innerstad Del 2	+7 825 (+7 265/+9 655)	+8 150¹ (+6 495/+9 580) ¹		+6 765¹ (+5 515/+8 600) ¹		
		1951-64	1965-74	1975-86	1987-	
Göteborgs innerstad	+1 625 (+1 390/+1 640)	-680² (-470/ +2 255) ²	i.u.	+1 275² (-150/ +3 910) ²	+5 420² (+3 495/ +6 757) ²	
Malmö innerstad	-245 (-690/+355)	-680² (-470/ +2 255) ²	i.u.	+1 275² (-150/ +3 910) ²	+5 420² (+3 495/ +6 575) ²	
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	+4 510 (+3 440/ +6 715)	+4 135 (+2 160/ +5 140)	-680² (-470/ +2 255) ²	i.u.	+1 275² (-150/ +3 910) ²	+5 420² (+3 495/ +6 575) ²
Prisgrupp 2	+3 130 (+1 580/ +5 410)	+1 295 (-90/ +2 555)	-420 (-1 195/ +265)	-830 (-1 455/ 155)	+910 (-565/ +2 150)	+3 410 (+1 885/ +5 115)
Prisgrupp 3	-335 (-905/ +135)	-645 (-1 235/ -75)	-1 160 (-1 555/ -600)	-1 010 (-1 675/ -605)	+530 (-180/ +1 405)	+2 295 (+1 645/ +3 545)
	-1950					
Prisgrupp 4	-595 (-725/-55)	-965 (-1 235/ -610)	-1 275 (-1 490/ -790)	+515 (-125/ +1 490)	+2 565 (+1 355/ +3 160)	

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

ifrågasättas, bl.a. mot bakgrund av att det förekommer räntesubventioner. Som vi ska se längre fram skulle underlagshöj-

ningarna i denna del av beståndet bli betydligt mindre om definitionen av marknadsvärdet grundades på den nominella nettoskulden justerad för skillnaden mellan de aktuella räntevillkoren för föreningens skuld och marknadsräntan vid överlåtelsestidpunkten.

Tabell 13.4 Förändring i skatteuttaget till följd av sänkt skattesats och ändrat skatteunderlag Marknadsvärde definierat utifrån föreningens nominella nettoskuld. Kronor per kvadratmeter.

Uppgifterna i **fet stil** avser medianvärdet. Uppgifterna inom parentes () anger spridningen runt medianen i form av det nedre respektive övre kvartilvärdet.

	-1950	1951-74		1975-		
Sthlms innerstad del 1	+70 (+50/+85)	+65¹ (+30/+85) ¹		+35¹ (+15/+55) ¹		
Sthlms innerstad del 2	+70 (+65/+100)	+65¹ (+30/+85) ¹		+35¹ (+15/+55) ¹		
		1951-64	1965-74	1975-86	1987-	
Göteborgs innerstad	-15 (-25/-10)	-30² (-45/+5) ²	i.u.	-15² (-50/+10) ²	-35² (-55/-5) ²	
Malmö innerstad	-35 (-40/-25)	-30² (-45/+5) ²	i.u.	-15² (-50/+10) ²	-35² (-55/-5) ²	
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	+30 (+20/+65)	+25 (±0/+45)	-30² (-45/+5) ²	i.u.	-15² (-50/+10) ²	-35² (-55/-5) ²
Prisgrupp 2	+15 (-5/+45)	-10 (-25/+10)	-35 (-45/-15)	-40 (-55/-25)	-20 (-40/-5)	-15 (-35/-5)
Prisgrupp 3	-30 (-35/-20)	-30 (-35/-20)	-40 (-45/-30)	-40 (-50/-30)	-25 (-35/-10)	-15 (-30/±0)
	-1950					
Prisgrupp 4	-20 (-35/-15)	-30 (-35/-25)	-35 (-40/-25)	-10 (-20/+5)	±0 (-15/+5)	

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

Den del av omläggningen, som består i att dubbelbeskattningen genom kombinationen av schablonintäkt och fastighetsskatt ersätts av enbart en schablonintäkt, motsvarar en skattesatssänkning på drygt 35 procent. Denna sänkning motverkar givetvis höjningarna av skatteunderlaget i förekommande fall. Av tabell 13.4 framgår den samlade effekten av skattesatssänkningen och förändringarna i skatteunderlaget i olika delar av beståndet.

Tabell 13.5 Andel av föreningens totala ränteutgifter som motsvaras av skattereduktion och räntebidrag enligt gällande regler.³

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad Del 1	28%		28% ¹		21% ¹	
Sthlms innerstad Del 2	28%		28% ¹		21% ¹	
Göteborgs innerstad	28%		1951-64 28% ²	1965-74 i.u.	1975-86 11% ²	1987- 32% ²
Malmö innerstad	28%		28% ²	i.u.	11% ²	32% ²
Prisgrupp 1	-1940 28%	1941-50 24%	28% ²	i.u.	11% ²	32% ²
Prisgrupp 2	28%	28%	28%	22%	9%	6%
Prisgrupp 3	18%	28%	28%	20%	8%	5%
Prisgrupp 4	-1950 15%		28%	23%	5%	3%

Ann. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

³ Endast räntebidrag enligt 1993 års regler (Danell-bidragen) har inkluderats i beräkningarna.

Dagens begränsade möjligheter till skattereduktion för föreningens utgiftsräntor berör i praktiken endast föreningar med högt belånade fastigheter. För merparten av alla fastigheter i den äldre delen av beståndet, dvs. fastigheter med värdeår före 1975, medför dagens regler att utgiftsräntor ger en skattelindring om närmare 28 procent (se tabell

13.5).⁹ För dessa fastigheter skulle nettoskatteuttaget därför inte påverkas nämnvärt av att föreningarna, genom möjligheten till skatteutbetalning, garanteras en skattelättnad på 30 procent av föreningens utgiftsräntor. Däremot är effekten av denna del av reformen betydande för de fastigheter i den yngre delen av beståndet som inte omfattas av s.k. eviga räntebidrag men som har en relativt hög belåningsgrad. Med dagens regler uppgår skattelättnaden för merparten av dessa fastigheter endast till mellan 5 och 10 procent av ränteutgifterna. En garanterad skattelättnad på 30 procent skulle därför medföra kraftigt minskade nettoränteutgifter för föreningar som inte uppbär räntebidrag enligt 1993 års regler. För hälften av alla fastigheter med värdeår mellan 1975 och 1986 utanför Stockholms innerstad skulle föreningarnas ränteutgifter minska med mer än 75 kronor per kvadratmeter och år (se tabell 13.6). Det motsvarar mer än 400 kronor i månaden för en lägenhet på 70 kvadratmeter. För hälften av alla fastigheter med värdeår mellan 1987 och 1992 belägna i någon av de församlingar som ingår i prisgrupp 2–4 skulle ränteutgifterna minska med minst 160 kronor per kvadratmeter och år. Det innebär en utgiftssänkning på drygt 900 kronor per månad för en 70 kvadratmeters lägenhet.

I de fastigheter som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler förtas dock effekten av de utökade möjligheterna till skattelättnad för föreningens ränteutgifter helt av de slopade räntebidragen. Tillsammans resulterar dessa två förändringar i ökade nettoränteutgifter för föreningen på omkring 25 kronor per kvadratmeter. Eftersom det här rör sig om föreningar som i regel är relativt högt skuldsatta bör man, för att underlätta anpassningen, överväga någon form av successiv utfasning av räntebidragen istället för ett omedelbart avskaffande. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.6.

⁹ Eftersom äkta privatbostadsföretag för närvarande beskattas i inkomstslaget näringsverksamhet kan avdragseffekten maximalt uppgå till 28 procent. Det är endast i de fall då fastigheten omfattas av 1993 års räntebidrag som uppgifterna i tabellen kan överstiga 28 procent. Fastigheter som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler förekommer emellertid, i vårt material, endast i de tre storstädernas innerstäder och prisgrupp 1. Följaktligen är det endast i dessa grupper som procenttalet i tabellen överstiger 28 procent.

Tabell 13.6 Förändring i nettoränteutgifter till följd av en garanterad skattelättnad på 30 procent av utgiftsräntorna och slopade räntebidrag. Kronor per kvadratmeter.

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad del 1	±0		-5 ¹		-30 ¹	
Sthlms innerstad del 2	± 0		-5 ¹		-30 ¹	
Göteborgs innerstad	± 0		1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Malmö innerstad	± 0		±0 ²	i.u.	-75 ²	+25 ²
Prisgrupp 1	-1940	1941-50	±0 ²	i.u.	-75 ²	+25 ²
	-5	-10				
Prisgrupp 2	±0	-5	±0	-10	-75	-160
Prisgrupp 3	-10	±0	±0	-10	-85	-165
	-1950					
Prisgrupp 4	-15		±0	-5	-100	-160

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

13.2.2 Marknadsvärde baserat på justerad nettoskuld

Som framhållits tidigare kan det ifrågasättas om det är rimligt att i definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde inkludera bostadsrättens andel i föreningens *nominella* nettoskuld. I det fall då räntevillkoren för denna skuld avviker betydligt från de ränteförhållanden som gäller på marknaden kapitaliseras sannolikt det diskonterade nuvärdet av denna avvikelse i överlåtelsepriset. Samtidigt kan avvikelser betraktas som en tillgång som, i den mån föreningens räntevillkor är förmånliga i förhållande till gällande marknadsränta, kan anses ha ett positivt marknadsvärde. I det motsatta fallet, då föreningens räntevillkor är relativt oförmånliga, rör det sig istället om en tillgång med ett negativt marknadsvärde. I diskussionen om hur bostadsrättslägenhetens marknadsvärde bör definieras råder det bred enighet om att bostadsrättens överlåtelsevärde bör minskas med värdet av föreningens

tillgångar i form av t.ex. hyreslägenheter. Därför, kan man hävda, bör i förekommande fall även en korrigerig ske för den del av överlåtelsevärdet som har sin grund i en avvikelse mellan räntevillkoren för föreningens nettoskuld och gällande marknadsränta.

Utifrån detta synsätt vore det lämpligt att i definitionen av bostadsrättslägenhetens marknadsvärde ersätta den nominella nettoskulden med en räntejusterad nettoskuld definierad enligt följande:

$$\text{räntejusterad nettoskuld} = \text{nominell nettoskuld} \times (\text{föreningens nettorräntesats/marknadsränta})$$

Skillnaden mellan ett skatteunderlag för bostadsrättslägenheterna, som fastställts utifrån en marknadsvärdedefinition av detta slag, och det underlag som bygger på föreningens nominella nettoskuld framgår av tabell 13.7. I de fall då föreningens räntevillkor inte avviker i någon betydande utsträckning från gällande marknadsränta och/eller då föreningens lån på fastigheten är relativt små har det ingen större betydelse för skatteunderlaget vilken av de två definitionerna vi utgår ifrån. Detta gäller också för merparten av alla fastigheter i vårt datamaterial. Det finns dock en kategori fastigheter för vilka valet mellan de två definitionerna har större betydelse. Det gäller fastigheter som är högt belånade och för vilka föreningen uppbär räntebidrag. I vårt material gäller det främst fastigheter med värdeår 1987 eller senare. För dessa fastigheter blir skatteunderlaget betydligt lägre i det fall då marknadsvärdet definieras utifrån den räntejusterade nettoskulden.

En övergång till likformiga taxerings- och skatteregler, där skatteunderlaget definieras utifrån den räntejusterade nettoskulden, skulle följaktligen resultera i ännu något större sänkningar av nettoskatteuttaget för föreningar med nybyggda fastigheter. För hälften av alla fastigheter i prisgrupp 2-4 med värdeår 1987 eller senare skulle nettoskatteuttaget enligt våra beräkningar minska med 15 kronor mer per kvadratmeter och år än i det fall då skatteunderlaget definieras utifrån den nominella nettoskulden.

Det bör dock påpekas att denna effekt i hög grad sammanhänger med att det, enligt nu gällande regler, utgår räntebidrag för många av dessa fastigheter. I samband med en reformering av beskattningen av bostadsrättsfastigheterna, i syfte att öka likformigheten, bör dock räntebidragen avskaffas och ersättas av en likvärdig skattemässig behandling av alla ränteutgifter, oavsett om de avser lån tagna av föreningen eller av den enskilda bostadsrättsinnehavaren. Efter en sådan omläggning torde de praktiska konsekvenserna av valet mellan de två definitionerna av marknadsvärdet vara relativt begränsade.

Tabell 13.7 Bostadsrättslägenheternas marknadsvärde definierat utifrån föreningens räntejusterade nettoskuld i procent av marknadsvärdet definierat utifrån den nominella nettoskulden.

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad Del 1	100%		99% ¹		99% ¹	
Sthlms innerstad Del 2	99%		99% ¹		99% ¹	
Göteborgs innerstad	102%		1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Malmös innerstad	99%		98% ²	i.u.	102% ²	70% ²
Prisgrupp 1	-1940	1941-50	98% ²	i.u.	102% ²	70% ²
Prisgrupp 2	98%	99%	99%	101%	102% ²	70% ²
Prisgrupp 3	99%	98%	100%	104%	100%	80%
Prisgrupp 4	90%	99%	99%	101%	107%	72%
	-1950					
	89%		97%	89%	107%	60%

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

13.3 De berörda hushållens inkomstförhållanden

Av de analyser som redovisats i föregående avsnitt framgår att en reformering av beskattningen av bostadsrättsfastigheterna i syfte att öka den skattemässiga likformigheten mellan upplåtelseformerna skulle medföra betydande förändringar i nettoskatteuttaget för många hushåll. För många hushåll bosatta i äldre bostadsrättsfastigheter i framförallt Stockholms innerstad och församlingar där den allmänna fastighetsprisnivån är hög skulle nettoskatteuttaget avseende bostaden öka betydligt. I andra delar av landet skulle nettoskatteuttaget däremot minska för många hushåll, främst då för hushåll bosatta i de yngre delarna av beståndet.

För att få en bild av de fördelningsmässiga aspekterna på en sådan omläggning har vi tagit fram uppgifter avseende de ekonomiska förhållandena för hushåll bosatta i bostadsrättsfastigheter i olika delar av landet. Vi har då utgått från SCBs totalräknade inkomststatistik 1997.

Tabell 13.8 Inkomstförhållanden 1997 för hushåll bosatta i bostadsrättslägenheter i flerfamiljshus i olika delar av landet.

	Genomsnittlig disponibel hushållsinkomst	Andel av alla hushåll bosatta i bostadsrätt med disponibel inkomst	
		under 89 200 kr ¹	över 211 500 kr ²
Sthlms innerstad del 1	265 150	19 %	36 %
Sthlms innerstad del 2	195 800	19 %	30 %
Göteborgs innerstad	167 430	23 %	21 %
Malmös innerstad	148 180	26 %	15 %
Prisgrupp 1	174 320	17 %	26 %
Prisgrupp 2	151 500	23 %	18 %
Prisgrupp 3	138 330	25 %	13 %
Prisgrupp 4	129 820	28 %	10 %
Alla hushåll i riket	180 000	25 %	25 %

Källa: Statistiska Centralbyrån, SCB.

¹Beloppet motsvarar den nedre kvartilgränsen för alla hushåll i riket.

²Beloppet motsvarar den övre kvartilgränsen för alla hushåll i riket.

I den första kolumnen i tabell 13.8 redovisas den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten i de olika innerstadsområdena och områdesgrupperna. Genomsnittsinkomsten för alla hushåll i riket uppgår till 180 000 kronor. För bostadsrätts-hushåll bosatta i någon av de två delarna av Stockholms innerstad, där den ovan beskrivna reformen generellt sett skulle resultera i betydande ökningsar av nettoskatteuttaget, ligger dock genomsnittsinkomsten på 195 800 respektive 265 150 kronor.

Av den andra kolumnen i tabell 13.8 framgår också att drygt 30 procent av alla hushåll bosatta i bostadsrätt i Stockholms innerstad har en disponibel inkomst som överstiger den övre kvartilgränsen för alla hushåll i riket, 211 500 kronor. Det finns emellertid även i dessa

områden hushåll med relativt låga inkomster. För ca 20 procent av alla bostadsrättshushåll i Stockholms innerstad uppgår den disponibla inkomsten till mindre än 89 200 kronor, vilket motsvarar den undre kvartilgränsen för alla hushåll i riket.

I övriga delar av landet, där den ovan beskrivna reformen generellt sett skulle resultera i lägre nettoskatteuttag för boendet, ligger den genomsnittliga disponibla hushållsinkomsten för de berörda hushållen däremot under genomsnittet för riket.

13.4 Pris- och förmögenhetseffekter

De beräkningar av effekterna på nettoskatteuttaget som redovisats ovan bygger på en statisk analys baserad på de värdeförhållanden som gällde på bostadsrättsmarknaden 1998. De initiala förändringar i nettoskatteuttaget som en omläggning av taxerings- och skattereglerna ger upphov till kommer dock sannolikt att påverka överlåtelsepriserna på bostadsrättsmarknaden och därmed bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. I de fall då nettoskatteuttaget ökar till följd av omläggningen kommer överlåtelsepriserna sannolikt att bli lägre än de skulle ha varit med nuvarande taxerings- och skatteregler. Följaktligen kommer även lägenheternas marknadsvärden så småningom att bli lägre vilket återspeglas i lägre taxeringsvärden. På motsvarande sätt gäller, i de fall då omläggningen resulterar i lägre nettoskatteuttag, att överlåtelsepriserna blir högre än de skulle ha blivit med oförändrade regler, vilket så småningom återspeglas i högre taxeringsvärden.

Det bör poängteras att vi i detta sammanhang endast talar om den förändring i bostadsrättspriserna som har att göra med förändringen av taxerings- och skattereglerna. Det innebär att vi tar sikte på de prisförändringar som skulle äga rum *under i övrigt likartade förhållanden*. I praktiken förändras emellertid även förhållandena i övrigt över tiden. I den mån det finns andra faktorer som pressar upp bostadsrättspriserna i områden där omläggningen resulterar i ett ökat nettoskatteuttag, som t.ex. Stockholms innerstad, är det inte omöjligt att priserna även omedelbart efter en omläggning endast upphör att stiga eller t.o.m. fortsätter att öka, men i långsammare takt. Den renodlade effekten av en skatteomläggning som denna kan med andra ord aldrig isoleras.

Hur snabbt priseffekterna slår igenom i det löpande nettoskatteuttaget beror bl.a. på hur snabbt marknaden reagerar på förändringarna i regelverket. Vidare beror det på taxeringsförfarandet, dvs. med vilken fördröjning taxeringsvärdena speglar värdeförhållandena på marknaden. Eftersom en omläggning av detta slag kommer tillkännages i förväg är det mycket möjligt att marknaden kommer reagera redan innan

reformen trätt i kraft. Det gäller framförallt i områden där reformen förväntas ge upphov till betydande förändringar i nettoskatteuttaget

Det förhållandet att en reform av det slag som diskuteras här kan förväntas ge upphov till motverkande priseffekter är väsentligt att uppmärksamma av flera skäl. Effekterna innebär för det första att förändringarna i nettoskatteuttaget på lite sikt torde bli något mindre än vad som framkommit i analyserna ovan. För att få en mer fullständig bild av vilka konsekvenser en omläggning av detta slag skulle få för nettoskatteuttaget på sikt skulle vi i beräkningarna ovan behöva ta hänsyn till dessa priseffekter.

För det andra innebär priseffekterna att de berörda hushållen inte bara kommer påverkas av förändringar i det löpande nettoskatteuttaget. Reformen kommer också ge upphov till vissa förmögenhetseffekter för de hushåll som äger en bostadsrätt då reformen genomförs. Detta kan framförallt leda till svårigheter för hushåll med högt belånade bostadsrättslägenheter i fastigheter där nettoskatteuttaget kommer öka och överlåtelsepriserna kan förväntas falla. För högt belånade lägenheter kan kraftigt sänkta marknadsvärden medföra att panten inte längre täcker kreditgivarens fordran. I en sådan situation kan kreditgivaren säga upp krediten om inte låntagaren ställer ytterligare säkerhet för att täcka krediten. För att underlätta anpassningen till de nya reglerna för dessa hushåll är det nödvändigt att tillämpa särskilda övergångsregler vid genomförandet. Reglerna bör utformas så att höjningarna i skatteuttaget från ett år till ett annat begränsas i viss utsträckning.

Vidare innebär priseffekterna att även utbudet av bostadsrättslägenheter kan komma att påverkas. I de områden där en omläggning av taxerings- och skattereglerna resulterar i lägre nettoskatteuttag för lägenheter i nyproducerade fastigheter kan såväl lägenheternas som fastigheternas marknadsvärden förväntas öka. I den mån det finns utrymme för bostadsbyggande i dessa områden torde detta stimulera till ökad nyproduktion. I de områden där priserna kan förväntas falla, dvs. främst i Stockholmsområdet, torde däremot omläggningen ha en viss dämpande effekt på nyproduktionen av bostadsrättsfastigheter. Det är också möjligt att kombinationen av förändrade skatteregler och prisnivåer kan komma att påverka omfattningen av ombildningen av hyresfastigheter med bostäder till bostadsrättsfastigheter. Sådana omvandlingar förekommer för närvarande främst i Stockholms innerstad där skillnaden i marknadsvärdet för en hyresfastighet och det samlade marknadsvärdet för lägenheterna då de upplåts med bostadsrätt är betydande. Denna skillnad torde minska efter en omläggning av bostadsrättsbeskattningen. Det bör dock påpekas att den skillnad i marknadsvärdet, som sammanhänger med upplåtelseformen, i hög grad

har sin grund i att bruksvärdessystemet håller nere marknadsvärdena för dessa fastigheter på hyresmarknaden.

Slutligen är det väsentligt att vi beaktar priseffekternas betydelse för förändringarna i nettoskatteuttaget på sikt i vår bedömning av de statsfinansiella konsekvenserna av omläggningen. Eftersom dessa förändringar går i olika riktningar i olika delar av beståndet ger priseffekterna inte upphov till några större skillnader mellan de omedelbara statsfinansiella effekterna och mer långsiktiga effekterna. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.7.

13.4.1 Utgångspunkter för en bedömning av priseffekternas storlek

För att få en uppfattning om vilken betydelse priseffekterna kan få för utfallet har vi genomfört vissa beräkningar avseende de långsiktiga förändringarna i nettoskatteuttaget. Vi har då utgått från en teoretisk modell som beskriver hur privatbostädernas marknadsvärden bestäms givet vissa förenklade antaganden. Den kan bl.a. användas för att analysera hur en förändring i fastighetsbeskattningen kan förväntas påverka privatbostädernas marknadsvärde. När vi nu tillämpar modellen på bostadsrättsmarknaden bör det påpekas att slutsatserna gäller just bostadsrättslägenheternas marknadsvärden, inte överlåtelsepriserna. De förändringar i lägenheternas marknadsvärde som skatteomläggningen kan förväntas ge upphov kan komma till uttryck både genom förändringar i bostadsrätternas överlåtelsepriser och genom förändringar i föreningarnas nettoskulder. Hur den totala förändringen i marknadsvärdena kan förväntas fördela sig mellan dessa två komponenter ger modellen dock inget svar på.

I det följande ges en kortfattad redogörelse för de i detta sammanhang centrala delarna av modellen. För närmare detaljer om modellens förutsättningar och konstruktion hänvisar vi till bilaga 4 i kommitténs delbetänkande (SOU 1999:59) eller Ds 1998:3 "Fastighetsskatt – alternativa underlag m.m.", bilaga 3, båda författade av fil.dr Robert Boije.

Den grundläggande tanken i modellen är att marknadsvärdet för bostaden bestäms så att de totala kapitalkostnaderna, inklusive de skatter som är knutna till marknadsvärdet, motsvarar nettohyresvärdet, NH. Detta värde utgörs av bostadens marknadsmässigt bestämda hyresvärde minskat med kostnaderna för drift och underhåll. Förändringar i kapitalkostnaderna eller de skatter som berör de privatägda bostäderna har ingen direkt effekt på nettohyresvärdet. Det bestäms istället av förhållandet mellan utbud och efterfrågan på boendetjänster eller, med ett annat uttryck, på bostäder som

konsumtionsvaror.¹⁰ Sambandet mellan de privatägda bostädernas nettohyresvärde och deras marknadsvärde kan uttryckas på följande vis:

$$MV \times [(1-t)i - \pi + \tau] = NH \quad \Rightarrow \quad MV = NH / [(1-t)i - \pi + \tau] \quad (1)$$

där MV är bostadens marknadsvärde, i är den nominella räntesatsen för såväl det lånade som det egna kapitalet efter skatt, t är kapitalinkomstskattesatsen, π är inflationstakten och t är de bostadsanknutna skatterna uttryckta som andel av marknadsvärdet, dvs. den effektiva fastighetsskattesatsen. Uttrycket $(1-t)i - \pi$ i ekvationen ovan motsvarar realräntan efter skatt. Kapitalkostnaderna motsvaras här enbart av räntekostnaden som förutsätts vara densamma för eget och lånat kapital. I den mån köpare och säljare på marknaden förväntar sig att bostadens marknadsvärde skall stiga snabbare i värde än den allmänna prisnivån, och de tar hänsyn till detta i sin bedömning av vad som är ett godtagbart pris för bostaden bör kapitalkostnaden korrigeras för detta. För att förenkla analysen något utgår vi dock här ifrån att så inte är fallet.¹¹ Det bör dock påpekas att det innebär att våra beräkningar av den initiala priset effekten sannolikt underskattar den kortsiktiga effekten på bostadsrättspriserna i områden där nu gällande priser bygger på förväntningar om en fortsatt stark prisutveckling, som exempelvis Stockholms innerstad.

Av uttrycket ovan framgår att om nettoskatteuttaget ökar vid en viss tidpunkt, då bostadens marknadsvärde uppgår till MV_0 , samtidigt som nettohyresvärdet är oförändrat, så kommer hushållen på marknaden inte vara beredda att betala ett lika högt pris för bostaden som tidigare. Följaktligen kommer marknadsvärdet att sjunka. Låt oss utgå från att förändringarna i nettoskattebelastningen kapitaliseras till 100 procent i bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. Det innebär att vi förutsätter att lägenheternas marknadsvärden förändras så att de totala kapitalkostnaderna för den boende, inklusive kostnaden för det egna kapitalet, inte påverkas av omläggningen.¹² Priset effekterna förutsätts med andra ord helt neutralisera den initiala effekten av omläggningen på

¹⁰ Indirekt kan förändringar i dessa faktorer dock även komma att påverka nettohyresvärdet då priset effekterna får återverkningar på bostadsutbudet via bostadsproduktionen.

¹¹ Skulle vi utgå från att hushållen på marknaden förväntar sig en viss realvärdestegring och tar hänsyn till detta i sina beslut skulle priset effekterna under i övrigt lika förutsättningar bli större än under ovan angivna antagande.

¹² Det är väsentligt att poängtera att vi här talar om förändringen i boendekostnaderna och inte boendeutgifterna. I det här sammanhanget består skillnaden mellan de två begreppen i att vi i boendekostnaden även inkluderar alternativkostnaden för det egna kapitalet.

boendekostnaderna. I denna situation kan den förändring i marknadsvärdet som en viss förändring i nettoskatteuttaget ger upphov till uppskattas enligt följande:

$$MV_1 - MV_0 = - [(\tau_1 - \tau_0) / ((1-t)i - \pi + \tau_0)] \times MV_0 \quad (2)$$

Om vi betraktar de skatter, som belastar fastigheten som sådan, som en del av den totala kapitalkostnaden så säger oss detta uttryck att marknadsvärdet förändras proportionellt sett lika mycket som de totala kapitalkostnaderna vid en skatteomläggning, men i motsatt riktning.

Våra beräkningar av de priseffekter, som en omläggning av taxerings- och skattereglerna kan förväntas ge upphov till, samt av de långsiktiga effekterna på nettoskatteuttaget, tar sin utgångspunkt i detta uttryck. Beräkningarna har utförts i reala termer och utifrån ett antagande om en nominell ränta före skatt för eget och lånat kapital på 6 procent och en inflation på 2 procent. En mer detaljerad redovisning av hur beräkningarna genomförts redovisas i bilaga 6.

13.4.2 Uppskattningar av priseffekterna i olika delar av beståndet

Innan vi går in på resultaten av våra beräkningar vill vi poängtera att bedömningar av priseffekter av detta slag alltid måste bygga på antaganden som i vissa fall kan ifrågasättas. Det gäller bl.a. antagandet om att förändringarna i nettoskattebelastningen kapitaliseras till 100 procent i bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. I den mån kostnaderna för det egna kapitalet i praktiken inte beaktas fullt ut torde kapitaliseringsgraden, och därmed även priseffekterna, bli mindre än vad våra beräkningar indikerar. Detsamma gäller om förändringarna i priserna ger upphov till förändringar i utbudet av bostadsrättslägenheter, antingen genom att antalet nyproducerade lägenheter i de aktuella områdena förändras eller genom att benägenheten att omvandla hyresrättsfastigheter till bostadsrättsfastigheter påverkas. I den mån hushållen förväntar sig en viss real värdestegring och tar hänsyn till detta när de tar ställning till bostadens marknadsvärde underskattar däremot våra beräkningar priseffekterna av taxerings- och skatteförändringarna. Detta gäller i synnerhet de initiala priseffekterna i områden som t.ex. Stockholms innerstad där nuvarande prisnivå i viss utsträckning kan förmodas bygga på förväntningar om en fortsatt stark värdeutveckling. För den långsiktiga effekten torde detta dock inte gälla i lika hög grad. Sammanfattningsvis innebär detta att de resultat som redovisas nedan bör tolkas med viss försiktighet.

Våra uppskattningar av de långsiktiga effekter på bostadsrätternas marknadsvärden som omläggningen kan förväntas ge upphov till under ovan angivna förutsättningar redovisas i tabell 13.9, uttryckta i kronor per kvadratmeter.¹³ I de delar av beståndet där nettoskatteuttaget ökar till följd av omläggningen, kan marknadsvärdena utifrån de förutsättningar som angivits ovan, förväntas falla. Det rör sig huvudsakligen om bostadsrättslägenheter i äldre fastigheter i Stockholms innerstad. Långsiktiga marknadsvärdefall på mellan 7 och 13 procent är där att vänta i stora delar av beståndet. Det motsvarar en kapitalförlust på mellan 1 000 och drygt 2 000 kronor per kvadratmeter. Även i de församlingar som tillhör prisgrupp 1, dvs. huvudsakligen församlingar i Stockholms ytterområden, skulle marknadsvärdena reduceras med upp till 8 procent i stora delar av beståndet.

Utifrån den värdenivå som ligger till grund för analyserna, dvs. 1998 års nivå, motsvarar ett prisfall på 13 procent en kapitalförlust på närmare 180 000 kronor för en lägenhet på 70 kvadratmeter med ett marknadsvärde motsvarande medianen (dvs. 19 600 kronor per kvadratmeter) i Stockholms innerstad. I den fjärdedel av beståndet i Stockholms innerstad, där de största ökningarna i nettoskatteuttaget inträffar och där vi finner de högsta marknadsvärdena, är dock en långsiktig prisnedgång på mer än 13 procent att vänta. Vidare gäller, som påpekats ovan, att i den mån dagens priser bygger på förväntningar om en fortsatt positiv värdeutveckling på marknaden så kan priset på kort sikt bli betydligt större än vad dessa siffror antyder.

I procentuella termer kan de mest dramatiska marknadsvärdet förändringarna förväntas uppstå utanför storstäderna. Här rör det sig dock om förändringar i motsatt riktning, dvs. värdeökningar. Dessa förändringar utgår emellertid från betydligt lägre marknadsvärdenivåer. Därför är effekterna, uttryckta i kronor per kvadratmeter, inte fullt så dramatiska. I de församlingar, som ingår i prisgrupp 3 och 4, kan marknadsvärdena förväntas stiga med mellan 500 och drygt 3 000 kronor per kvadratmeter enligt dessa beräkningar. Det motsvarar mellan 30 och 45 procent av marknadsvärdet i utgångsläget. I dessa områden gäller det såväl de yngre som de äldre delarna av beståndet. I de församlingar som ingår i prisgrupp 1 och 2 är marknadsvärdeökningar av ungefär samma storleksordning, i kronor räknat, att vänta i stora delar av beståndet. Här gäller det dock främst fastigheter med

¹³ I bilaga 6 i detta betänkande redovisas även effekterna uttryckta i procent av marknadsvärdet före omläggningen.

Tabell 13.9 Uppskattad förändring i marknadsvärdet per kvadratmeter på lång sikt efter en omläggning av taxerings- och skattereglerna för bostadsrättslägenheter under antagande om full kapitalisering.

Uppgifterna i **fet stil** avser medianvärdet. Uppgifterna inom parentes () anger spridningen runt medianen i form av det nedre respektive övre kvartilvärdet.

	-1950	1951-74		1975-		
Sthlms innerstad del 1	-1 430 (-2 315 / -210)	+120¹ (-1 395 / +185)		+1 380¹ (-885 / +2 325)		
Sthlms innerstad del 2	-1 195 (2 030 / -630)	+120¹ (-1 395 / +185)		+1 380¹ (-885 / +2 325)		
		1951-64	1965-74	1975-86	1987-	
Göteborgs innerstad	+780 (+755 / +1 365)	+1 150² (+640/ +1 425)	i.u.	+2 620² (+1 350/ +3 265)	+780² (±0 / +5 295)	
Malmös innerstad	+1 010 (+775 / +1 185)	+1 150² (+640/ +1 425)	i.u.	+2 620² (+1 350/ +3 265)	+780² (±0 / +5 295)	
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	-270 (-1 175/ +25)	-50 (-960/ +830)	+1 150² (+640/ +1 425)	i.u.	+2 620² (+1 350/ +3 265)	+780² (±0 / +5 295)
Prisgrupp 2	+215 (-650/ +690)	+730 (+235/ +1 040)	+920 (+745/ +1 100)	+1 065 (+850/ +1 300)	+2 290 (+1 620/ +2 625)	+3 995 (+1 740/ +4 930)
Prisgrupp 3	+860 (+640/ +1 080)	+695 (+515/ +840)	+725 (+575/ +930)	+975 (+745/ +1 180)	+1 915 (+1 505/ +2 300)	+3 455 (+2 395/ +4 300)
	-1950					
Prisgrupp 4	+605 (+475/ +795)	+495 (+300/ +650)	+545 (+520/ +700)	+1 715 (+1 385/ +1 880)	+2 810 (+1 810/ +3 910)	

Anm. I.u. står för ingen uppgift. Uppgifterna avser den långsiktiga effekt, som omläggningen kan förväntas ge upphov till vid full kapitalisering, allt annat lika. De effekter som kan uppstå på kort sikt, till följd av att hushållens förväntningar om den framtida prisutvecklingen på marknaden påverkas, kan skilja sig från den långsiktiga effekten. Se texten för en närmare diskussion om detta.

¹För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

Tabell 13.10 Priseffekternas inverkan på nettoskatteuttaget samt förändringen i nettoskatteuttaget till följd av omläggningen med hänsyn tagen till priseffekterna. Kronor per kvadratmeter

Uppgifterna i **fet stil** visar hur den förändring i nettoskatteuttaget, som omläggningen medför, påverkas då vi tar hänsyn till priseffekterna. Uppgifterna inom parentes () visar hur nettoskatteuttaget förändras i förhållande till nu gällande regler då hänsyn tagits till priseffekterna.

	-1950	1951-74		1975-		
Sthlms innerstad del 1	-15 (+50)	±0¹ (+25)		+15¹ (±0)		
Sthlms innerstad del 2	-15 (+50)	±0¹ (+25)		+15¹ (±0)		
		1951-64	1965-74	1975-86	1987-	
Göteborgs innerstad	+10 (-10)	+15² (-30)	i.u.	+30² (-75)	±0² (-20)	
Malmös innerstad	+10 (-30)	+15² (-30)	i.u.	+30² (-75)	±0² (-20)	
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	-5 (+20)	±0 (+15)	+15² (-30)	i.u.	+30² (-75)	±0² (-20)
Prisgrupp 2	±0 (±0)	+10 (-20)	+10 (-30)	+10 (-40)	+25 (-85)	+25 (-150)
Prisgrupp 3	+10 (-30)	+10 (-30)	+10 (-35)	+10 (-50)	+20 (-75)	+20 (-145)
	-1950					
Prisgrupp 4	+5 (-25)	+5 (-30)	+5 (-35)	+20 (-85)	+20 (-140)	

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

värdeår 1951 och senare. En genomsnittlig lägenhet på 70 kvadratmeter i en fastighet med värdeår 1951-64 som ingår i prisgrupp 3 hade, under det värdeår vi utgått från, ett marknadsvärde på 137 200 kronor. En värdestegring på 45 procent motsvarar i detta fall en kapitalvinst på 61 700 kronor.

När prisförändringarna så småningom slår igenom i underlaget för skatten påverkas givetvis även nettoskatteuttaget. Omläggningens inverkan på nettoskatteuttaget blir med andra ord något mindre då de motverkande prisseffekterna beaktas. Det framgår av de uppgifter som redovisas i tabell 13.10.¹⁴ De långsiktiga förändringarna i nettoskatteuttaget kan, till följd av prisanpassningen på marknaden, förväntas understiga de kortsiktiga effekterna med mellan 5 och 25 kronor per kvadratmeter.

13.5 Konsekvenser av omläggningen för boende i bostadsrättssmåhus

Neutralitet i bostadsbeskattningen förutsätter även, som påpekats i kapitel 12, vissa förändringar i reglerna för taxering av småhus. För dessa fastigheter är det grundläggande problemet att värdefaktorn fastighetsrättsliga förhållanden, enligt nu gällande regler, förutsätts ha samma inverkan på marknadsvärdet oavsett upplåtelseform. Nuvarande korrigering av taxeringsvärdet för bostadsrättssmåhus, som inte kan bilda självständig fastighet, medför i många fall att dessa fastigheter blir betydligt undertaxerade. På samma sätt som för bostadsrätts-lägenheter i flerfamiljshus bör utgångspunkten vara att taxeringsvärdet ska spegla bostadsrättshusets marknadsvärde, definierat på det sätt som angivits tidigare (se kapitel 12 eller avsnitt 13.1). För övrigt bör även dessa fastigheter omfattas av samma förändringar i skatte- och avdragsreglerna som flerfamiljsfastigheterna i bostadsrättssektorn. Fastighets-skatten bör med andra ord avskaffas. Den löpande beskattningen bör istället ske genom en schablonintäkt som fastställs på samma sätt som för egnahem och beskattas i inkomstslaget kapital. Vidare ska reglerna ändras så att möjligheterna till skattereduktion för utgiftsräntor är lika stor oavsett om lånen tagits av föreningen eller av bostadsrättsinnehavaren och de eviga räntebidragen slopas.

¹⁴ I de beräkningar som ligger bakom uppgifterna i tabell 13.10 har vi inte beaktat de effekter på de enskilda bostadsrättsinnehavarnas avdrag för ränteutgifter som förändringen i bostadsrättspriserna kan förväntas medföra. I våra kalkyler av prisseffekterna har vi emellertid även beaktat den skattelättnad som bostadsrättsinnehavarens ränteutgifter medför.

För att kunna bedöma konsekvenserna av en sådan omläggning av taxerings- och skattereglerna för olika typer av bostadsrättssmåhus har vi använt oss av uppgifter ur 1997 års Fastighetstaxeringsregister (FTR)¹⁵ i kombination med vissa uppgifter från vårt datamaterial avseende bostadsrättslägenheter i flerfamiljsfastigheter.¹⁶ Ur FTR har vi erhållit uppgifter avseende det totala taxeringsvärdet samt den totala bostadsytan för småhus tillhöriga bostadsrättsföreningar. Dessa uppgifter har fördelats på de värdeårsklasser som använts i analysen avseende flerfamiljsfastigheterna. Inom varje värdeårsklass har vi även fördelat materialet mellan värderingsenheter som utgör eller kan bilda självständig fastighet och icke avstyckningsbara värderingsenheter.

De tidigare redovisade analyserna avseende flerfamiljsfastigheterna utgår dock från värdeförhållandena 1998 (dvs. 2000 års taxeringsvärdenivå). För att räkna upp uppgifterna från FTR 1997 till 1998 års nivå har vi använt oss av uppgifter avseende den genomsnittliga prisutvecklingen på småhusfastigheter i olika värdeårsklasser under perioden 1995 till 1998 i SCBs fastighetsprisstatistik.

Med ledning av dessa uppgifter har vi kunnat beräkna det genomsnittliga skatteuttaget per kvadratmeter med nu gällande taxerings- och skatteregler. För att uppskatta effekterna av ändrade taxeringsregler och total skattesats har vi antagit att marknadsvärdet, definierat som ovan, för ett småhus som upplåts med bostadsrätt motsvarar 90 procent av marknadsvärdet för ett identiskt hus som upplåts med äganderätt. Därmed kan vi, med hjälp av uppgifterna ur FTR, uppskatta effekten av ändrade taxeringsregler för bostadsrättssmåhusen. För värderingsenheter, som varken utgör eller kan bilda självständig fastighet, skulle taxeringsvärdet öka med 80 procent.¹⁷ För övriga bostadsrättshus skulle taxeringsvärdet däremot sänkas med 10 procent.¹⁸ Samtidigt skulle den totala skattesatsen sänkas från nuvarande 2,34 procent till 1,5 procent, i enlighet med vad som anförts ovan.

¹⁵ För att hänsyn till de förändringar i värdenivån som ägt rum sedan 1995, dvs. det värdeår som uppgifterna i FTR 1997 speglar, har taxeringsvärdena räknats upp med ledning av köpeskillingsstatistiken för småhus i olika värdeårsklasser.

¹⁶ Det datamaterial som SCB tagit fram för kommitténs räkning avseende överlåtelsepriser m.m. på bostadsrättsmarknaden omfattar endast lägenheter i flerfamiljsfastigheter, inte småhus.

¹⁷ Med nu gällande regler korrigeras taxeringsvärdet för dessa enheter med faktorn 0,5. Vårt antagande om att marknadsvärdet för ett bostadsrättshus motsvarar 90 procent av värdet för ett identiskt äganderättshus innebär att taxeringsvärdena i dessa fall skulle öka med faktorn $(0,9-0,5)/0,5 = 0,8$.

¹⁸ Vi har här bortsett från den korrigering som görs för fastigheter som inte utgör men kan bilda självständig fastighet (klass 2) och som, i enlighet med RSVs rekommendationer, uppgår till 10 000 kronor.

För alla bostadsrättshus som utgör eller kan bilda självständig fastighet medför båda dessa två komponenter i omläggningen ett minskat skatteuttag. Den sammantagna effekten uppgår till mellan 39 och 55 kronor per kvadratmeter beroende på värdeårsklass (se tabell 13.11). Denna kategori småhus utgör dock en mindre del av alla småhus upplåtna med bostadsrätt. Merparten av bostadsrättssmåhusen är i taxeringen klassade som värderingsenheter som inte kan bilda självständig fastighet. Med undantag för de småhus som omfattas av skatterabatten för ny- och ombyggda fastigheter uppvägs effekten av skattesatssänkningen här av förändringen i taxeringsreglerna, som resulterar i högre taxeringsvärde. Den sammantagna effekten för dessa hus består därför i ett ökat skatteuttag på i genomsnitt 9-13 kronor per kvadratmeter. För småhus yngre än 10 år skulle dock skatteuttaget minska också i det fall då det rör sig om ej avstyckningsbara enheter. Skälet är att skatterabatten för dessa enheter medför att effekten av ändrade taxeringsregler uppvägs av skattesatssänkningen.

Tabell 13. 11 Konsekvenser av ändrade taxerings- och skatteregler för småhus upplåtna med bostadsrätt.

Värdeårs- klass	Andel av total boyta i BR-småhus	Förändring, kronor per kvadratmeter		
		skatte- uttag	nettoränte- utgift ¹	netto- skatte- uttag ²
Värderingsenheter som utgör eller kan bilda självständig fastighet				
-1940	0.2%	-49	-2	-51
1941-1950	0.3%	-42	-2	-44
1951-1964	0.5%	-39	-2	-41
1965-1974	0.3%	-41	-11	-51
1975-1986	6.4%	-42	-81	-123
1987-1992	16.7%	-43	-181	-224
1993-1997	2.2%	-55	+55	±0
Summa	26.7%			
Värderingsenheter som inte kan bilda självständig fastighet				
-1940	0.5%	+13	-2	+11
1941-1950	1.4%	+11	-3	+8
1951-1964	7.2%	+9	-9	-1
1965-1974	4.0%	+9	-25	-16
1975-1986	24.8%	+9	-95	-86
1987-1992	31.7%	-7	-196	-203
1993-1997	3.8%	-31	+31	±0
Summa	73.3%			

Källa: SCB och egna beräkningar.

¹Nettoränteutgiften motsvaras av föreningens ränteutgifter exklusive skattelättnaden till följd av ränteavdragen och räntebidragen.

²Förändringen i nettoskatteuttaget utgörs av förändringen i skatteuttaget plus förändringen i nettoränteutgiften.

Till detta kommer emellertid effekterna av ändrade regler för ränteavdrag och räntebidrag för föreningen. Konsekvenserna av dessa förändringar har uppskattats med hjälp av uppgifter ur vårt datamaterial avseende bostadsrättslägenheter i flerfamiljsfastighet. Uppskattningen bygger på antagandet att den genomsnittliga nivån på föreningens ränteutgifter per kvadratmeter inom en viss värdeårsklass är densamma för föreningar med småhus som för föreningar med flerfamiljsfastigheter. Vidare har vi, liksom i analyserna av flerfamiljsfastigheterna, antagit att räntebidraget enligt 1993 års regler, uppgår till 30 procent av ränteutgifterna för alla fastigheter med värdeår 1993 eller senare.

Denna del av omläggningen skulle framförallt gynna fastigheter med värdeår mellan 1975 och 1992. För dessa skulle skattelättnaden genomsnittligt sett öka med mellan 81 och 196 kronor per kvadratmeter. För den yngsta delen av beståndet däremot överträffas effekten av mer gynnsamma avdragsregler av avskaffandet av räntebidragen. För fastigheter med värdeår 1993 eller senare skulle dessa båda delar av reformen resultera i ökade nettoränteutgifter på mellan 31 och 55 kronor per kvadratmeter i genomsnitt. För att underlätta anpassningen bör man, som påpekats tidigare, överväga någon form av successiv utfasning av räntebidragen istället för ett omedelbart avskaffande (se vidare avsnitt 13.6).

Sammanfattningsvis skulle omläggningen enligt dessa beräkningar resultera i ett minskat nettoskatteuttag för i stort sett alla bostadsrätts-småhus som utgör eller kan bilda självständiga fastigheter. Skattelättnaden är särskilt betydande för de yngre fastigheterna, dvs. fastigheter med värdeår 1975 eller senare, undantaget de fastigheter som erhåller räntebidrag enligt 1993 års regler. För de som inte omfattas av dessa bidrag uppgår skattelättnaden till mellan 123 och 224 kronor per kvadratmeter. Det motsvarar mellan 1 000 och 1 900 kronor per månad för ett hus på hundra kvadratmeter. För den övervägande delen av alla småhus upplåtna med bostadsrätt, dvs. de enheter som inte kan bilda självständig fastighet, motverkas dock de ökade möjligheter till skattelättnad för utgiftsräntor som reformen medför av förändringen i taxeringsreglerna. För småhus med värdeår mellan 1965 och 1992 överväger ändå effekten av de ökade möjligheterna till skattelättnad för utgiftsräntor. Nettoskatteuttaget minskar därför även för många av dessa småhus med betydande belopp. För småhus med värdeår mellan 1975 och 1992 reduceras nettoskatteuttaget genomsnittligt sett med mellan 86 och 203 kronor per kvadratmeter enligt dessa beräkningar. Det motsvarar mellan 720 och 1 700 kronor per månad för ett hus på 100 kvadratmeter. För den äldsta delen av beståndet däremot, dvs.

småhus med värdeår 1950 eller tidigare, skulle nettoskatteuttaget öka något enligt dessa beräkningar.

13.6 Övergångsproblem

Av framställningen ovan har framgått att en så omfattande omläggning av reglerna för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter som den här diskuterade kan förväntas medföra vissa övergångsproblem. Det gäller även avskaffandet av räntebidragen för dessa fastigheter.

För att underlätta anpassningen till dramatiska skattehöjningar och förmögenhetsfall som kan uppstå i enskilda fall är det nödvändigt att i samband med omläggningen tillämpa vissa infasningsregler som medför att effekterna slås ut över en längre period. Som kommer framgå av beräkningarna i avsnitt 13.7 finns det även statsfinansiella skäl som talar för att förändringarna införs över en längre tidsperiod. Detta kan exempelvis ske genom någon form av begränsning på den maximala höjning av skatteunderlaget från ett år till ett annat som taxeringsvärdehöjningarna ska tillåtas ge upphov till.

När det gäller räntebidragen kan man tänka sig en modell där räntebidrag medges under de första åren efter färdigställandet, enligt samma regler som idag. Avdrag i kapitalinkomstbeskattningen medges dock endast för den del av ränteutgifterna som inte täcks av räntebidragen. Räntebidragen trappas sedan ned successivt i någon lämplig takt. På så sätt bibehålls nuvarande effekt av ränteavdrag och räntebidrag inledningsvis men trappas ned successivt.

13.7 Statsfinansiella konsekvenser

De statsfinansiella konsekvenserna av en omläggning av det slag som skisserats här kan förväntas bli betydande. Som analyserna ovan indikerar skulle ju nettoskatteuttaget minska i den övervägande delen av beståndet. I det följande behandlas såväl de omedelbara budgetmässiga effekterna av en omläggning som de mer långsiktiga statsfinansiella konsekvenserna. Vi vill påminna om att beräkningarna här, liksom analyserna ovan, endast inkluderar bostadsrättsfastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar som är klassade som äkta privatbostadsföretag.

Våra beräkningar avseende de statsfinansiella konsekvenserna av de förändringar som behandlas i andra delar av detta betänkande har genomgående utförts i 2001 års volymer och priser. Underlag avseende värdeförhållandena på bostadsrättsmarknaden för 1999, dvs. det värdeår som 2001 års taxeringsvärden ska spegla, saknas dock. I våra

analyser av den omläggning av taxerings- och skattereglerna som skisserats här har vi därför, som framhållits i avsnitt 13.1, utgått från förhållandena år 2000. Följaktligen har vi även i våra beräkningar av de statsfinansiella konsekvenserna av omläggningen utgått från förhållanden år 2000.

13.7.1 Direkta budgeteffekter

De direkta statsfinansiella konsekvenserna av en övergång till neutrala taxerings- och beskattningsregler för bostadsrättsfastigheter består av flera delar. För det första skulle skatteuttaget från bostadsrättsföreningar med flerfamiljsfastigheter minska med 1,3 miljarder kronor. Minskningen beror helt och hållet på förändringen i den totala skattesatsen. Den samlade effekten av förändringarna i skatteunderlaget skulle, med oförändrad skattesats, resultera i en viss ökning av skatteuttaget. Den totala effekten av denna del av omläggningen uppgår dock endast till 0,3 miljarder kronor. Förändringarna i underlaget innebär med andra ord framförallt en omfördelning av skatteuttaget inom bostadsrättssektorn. Den sänkning av den totala skattesatsen som följer av att dubbelbeskattningen slopas och ersätts av en schablonintäkt i inkomstlaget kapital på samma sätt som för egna hem medför däremot ett totalt skattebortfall på 1,6 miljarder kronor. För de delar av fastigheterna som föreningen upplåter med hyresrätt skulle dock skatteuttaget öka med 65 miljoner kronor till följd av den högre schablonintäkten som, enligt vad som anförts i avsnitt 12.2, bör gälla hela fastigheten. Även för bostadsrättsföreningar med småhus skulle förändringarna i skatteunderlaget, med oförändrade skatteregler, resultera i ökade skatteintäkter. Ökningen kan här uppskattas till 255 miljoner kronor. Detta uppvägs dock helt av skattesatssänkningen som, beräknat på det nya underlaget, resulterar i ett skattebortfall på 355 miljoner kronor. Totalt sett medför alltså förändringarna i taxeringsreglerna och skattesatsen för småhus upplåtna med bostadsrätt ett skattebortfall på 100 miljoner kronor.

För det andra medför införandet av en garanterad skattelättnad på 30 procent av föreningens totala ränteutgifter betydande skattebortfall. För bostadsrättsföreningar med flerfamiljsfastigheter uppgår det, enligt våra beräkningar, till ca 2,1 miljarder kronor. För småhus upplåtna med bostadsrätt resulterar denna del av omläggningen i ett skattebortfall på 1,1 miljarder kronor.

Andra delar av omläggningen skulle dock resultera i budgetförstärkningar. Det gäller för det första slopandet av de s.k. eviga räntebidragen, dvs. räntebidrag enligt 1993 års regler till bostadsrättsföreningar. Den direkta budgeteffekten av denna del av omläggningen

har uppskattats enligt följande. Det totala bidragsunderlaget för ny- och ombyggda flerfamiljsfastigheter som innehas av bostadsrättsföreningar uppgick vid 1999 års utgång till 12 miljarder kronor.¹⁹ Motsvarande belopp avseende småhus upplåtna med bostadsrätt uppgick till 1,6 miljarder kronor. Under år 2000 förväntas antalet bidragsberättigade bostadsrättslägenheter öka med 2 700 i flerfamiljshus samt 1 100 i småhus.²⁰ Vidare förväntas bidrag för ombyggnader medges för ytterligare 13 000 flerfamiljslägenheter i bostadsrättsfastigheter.²¹ Vid utgången av år 2000 torde bidragsunderlaget därför uppgå till 15 miljarder kronor.²² Med en subventionsränta på 6 procent och en bidragsandel på 30 procent skulle statens utgifter för räntebidrag till bostadsrättsfastigheter därmed uppgå till knappt 0,3 miljarder kronor år 2000, enligt nu gällande regler. Detta belopp motsvarar alltså den direkta budgetförstärkning som denna del av omläggningen skulle medföra. Det bör dock påpekas att vi i beräkningarna inte har tagit hänsyn till att en successiv avveckling av räntebidragen kan bli aktuell.

Vidare skulle intäkterna av förmögenhetsskatten sannolikt öka. Det förhållandet att denna skatt endast utgår på den del av förmögenheten som överstiger 900 000 kronor per hushåll medför dock särskilda svårigheter när det gäller att uppskatta effekterna på skatteintäkterna. Skälet är att vi i vårt material saknar uppgifter om hushållens tillgångar i övrigt. Vi har dock utifrån två olika antaganden försökt fastställa ett intervall inom vilket den faktiska effekten sannolikt bör ligga. I båda fallen utgår vi från att omläggningen endast kommer påverka uttaget av förmögenhetsskatt för hushåll som innehar bostadsrättslägenheter för vilka taxeringsvärdet skulle öka till följd av regeländringen. Detta antagande medför sannolikt en viss överskattning av förändringen i skatteintäkterna. Låt oss sedan anta att, av de fastigheter för vilka taxeringsvärdet kommer öka till följd av omläggningen, kommer förmögenhetsskatteuttaget endast öka i de fall då det i vårt material finns lägenheter som efter omläggningen skulle få ett förmögenhetsvärde över 900 000 kronor. För dessa fastigheter skulle ökningen i

¹⁹ Uppgiften härstammar från Boverket.

²⁰ Uppskattningen bygger på uppgifter avseende antalet påbörjade lägenheter 1999 samt Boverkets prognos över antalet påbörjanden år 2000.

²¹ Uppskattningen bygger på uppgifter från Boverket avseende antalet bostadsrättslägenheter som beviljades nya räntebidrag för ombyggnad 1999 samt uppgifter från SCB avseende förändringen i antalet påbörjade ombyggnader mellan 1998 och 1999.

²² Enligt uppgift från Boverket uppgår det genomsnittliga bidragsunderlaget per nybyggd lägenhet färdigställd under 1999 till 812 000 kronor för flerfamiljshus och 866 000 kronor för småhus. För ombyggda flerfamiljslägenheter uppgick det genomsnittliga bidragsunderlaget till 78 000 kronor.

bostadsrättsföreningarnas förmögenhetsvärde²³ träffas av förmögenhetsskatten på 1,5 procent. Utifrån detta antagande, som sannolikt innebär en viss underskattning av det faktiska utfallet, kan ökningen i intäkterna av förmögenhetsskatten uppskattas till 0,2 miljarder kronor. Alternativt kan vi utgå från att ökningen av föreningarnas förmögenhetsvärde skulle träffas av förmögenhetsskatt i alla de fastigheter där taxeringsvärdet skulle öka till följd av omläggningen. Ökningen av intäkterna från förmögenhetsskatten kan då uppskattas till 0,5 miljarder kronor, vilket sannolikt utgör en överskattning av det faktiska utfallet. Vår slutsats är därför att en förändring av taxeringsreglerna för bostadsrättsfastigheter skulle ge ökade intäkter i förmögenhetsbeskattningen med mellan 0,2 och 0,5 miljarder kronor, och sannolikt närmare den undre gränsen än den övre. Det bör dock påpekas att vi i denna uppskattning inte har haft möjlighet att beakta förmögenhetsskatteeffekten av ändrade taxeringsvärden för småhus upplåtna med bostadsrätt.

Sammantaget kan alltså den direkta budgetmässiga effekten av en övergång till mer neutrala taxerings- och skatteregler för bostadsrättsfastigheterna enligt våra beräkningar uppskattas till mellan -3,7 och -4,0 miljarder kronor.

13.7.2 Långsiktiga statsfinansiella konsekvenser

De långsiktiga statsfinansiella konsekvenserna av en övergång till mer neutrala regler för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter kan skilja sig från de direkta budgeteffekterna på flera punkter. För det första kommer en förändring i nettoskatteuttaget, som framhållits i avsnitt 13.4, att påverka överlåtelsepriserna på bostadsrätter och därmed även bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. Då effekterna slår igenom i underlaget för beskattning kommer det att motverka den initiala förändringen i nettoskatteuttaget. Som framhållits tidigare är de uppskattningar vi gjort av de långsiktiga priseffekterna i olika delar av beståndet behäftade med stor osäkerhet. Resultaten indikerar dock att de förändringar i skatteunderlaget som uppstår till följd av prisanpassningen på marknaden medför att skatteuttaget på lång sikt minskar med 1,0 miljard kronor istället för 1,3 miljarder för flerfamiljsfastigheterna. För småhusen däremot tar de positiva och de negativa priseffekterna i de olika delarna av beståndet ut varandra. Dessa uppskattningar bygger dock på ett antagande om full kapitalisering. Med en något lägre kapitaliseringsgrad till följd av bl.a. ökad nyproduktion i

²³ Förmögenhetsvärdet har i beräkningarna definierats som det totala taxeringsvärdet för föreningens fastighet(er) minskat med föreningens skulder.

områden där marknadsvärdena ökar torde skatteuttaget på långsikt bli något lägre.

Även när det gäller inbesparingen som avskaffandet av de s.k. eviga räntebidragen till ny- och ombyggda bostadsrättsfastigheter innebär skiljer sig de direkta budgetmässiga effekterna från de långsiktiga. Eftersom dessa räntebidrag infördes så sent som 1993 är det i dagsläget endast en relativt liten del av beståndet som omfattas av stödet. Därför blir också den direkta utgiftsminskningen som följer av att bidragen avskaffas betydligt mindre än skattebortfallet som den garanterade skattelättnaden på 30 procent för alla föreningens utgiftsräntor medför. I ett längre perspektiv förhåller det sig dock annorlunda. De eviga räntebidragen till bostadsrättsföreningarna är nämligen utformade just i syfte att kompensera för denna boendeforms begränsade möjligheter till skattelättnad för utgiftsräntor. I takt med att nya bostadsrättsfastigheter byggs eller äldre fastigheter byggs om kommer en allt större del av beståndet att omfattas av detta stöd i det fall då det nuvarande regelverket bibehålls. Därmed skulle också statens utgifter för räntebidrag öka. I ett längre perspektiv är det de utgifter för räntebidrag till bostadsrättsföreningar, som skulle uppstå om det nuvarande systemet bibehålls, som ska relateras till det skattebortfall som följer av utvidgade möjligheter till skattereduktion för föreningarnas utgiftsräntor.

För att få en uppfattning om den långsiktiga effekten på statsbudgeten av att ersätta räntebidragen med en garanterad skattelättnad för ränteutgifter har vi uppskattat hur stora utgifterna för de eviga räntebidragen till bostadsrättsföreningar skulle ha varit om det hade varit fullt genomfört i beståndet. Vi har då utgått från att omfattande ombyggnader genomförs vart 30:e år. Det innebär att Danell-systemet kan anses vara fullt utbyggt 30 år efter ikraftträdandeåret 1993, dvs. 2023. Även om bidraget är "evigt" avtar det till följd av inflationen. Med en årlig inflationstakt på 2 procent uppgår bidraget 30 år efter färdigställandet endast till 55 procent av det ursprungliga bidraget i reala termer. Beräkningarna utgår vidare från Boverkets prognoser avseende antalet ny- och ombyggda lägenheter. För perioden 2000 till 2005 förväntas antalet nyproducerade flerfamiljslägenheter uppgå till mellan 20 000 och 30 000 per år, varav en tredjedel förväntas vara bostadsrättslägenheter. Antalet nyproducerade småhus förväntas uppgå till omkring 10 000 per år, varav ca 10 procent förväntas vara bostadsrättsbostäder. Antalet ombyggda lägenheter i flerfamiljshus förväntas under samma period uppgå till mellan 25 000 och 30 000 per år, varav knappt hälften förväntas vara bostadsrättslägenheter. Vi har därför utgått från att antalet nybyggda lägenheter uppgår till 9 000 per år och antalet ombyggda lägenheter till 12 000. Även när det gäller bidragsunderlagets storlek bygger våra beräkningar på uppgifter från Boverket avseende

fastigheter färdigställda 1999 (se fotnot 22 ovan). Inflationen medför dock, med de förutsättningar som angivits ovan, att bidragsunderlaget avtar med 1/30 per år. Slutligen förutsätter vi i beräkningarna att subventionsräntan uppgår till nu gällande nivå på ca 6,25 procent.

Tabell 13.12 Sammanställning av de statsfinansiella konsekvenserna av en omläggning av taxerings- och skattereglerna för bostadsrättsfastigheter. Miljarder kronor

		Direkt budgeteffekt	Långsiktig budgeteffekt
Ändrat skatteuttag till följd av underlagsbyte och ändrade skattesatser	ffhus småhus	-1,3 -0,1	-1,0 -0,1
<i>varav</i>			
<i>kan hänföras till förändringen i underlaget vid oförändrade skattesatser</i>	<i>ffhus</i> <i>småhus</i>	<i>+0,3</i> <i>+0,3</i>	
<i>kan hänföras till förändring i skattesatserna givet det nya underlaget</i>	<i>ffhus</i> <i>småhus</i>	<i>-1,6</i> <i>-0,4</i>	
Höjd schablonintäkt för de delar av fastigheterna som föreningen upplåter med hyresrätt		+0,1	+0,1
Garanterad skattelättnad på 30 procent för föreningens ränteutgifter	ffhus småhus	-2,1 -1,1	-2,1 -1,1
Slopade räntebidrag enligt 1993 års regler	totalt	+0,3	+2,7
Kostnader för att tidigarelägga ett ökat räntestöd till bostadsrättsföreningarna	totalt	---	-1,1
Ökad förmögenhetsskatt till följd av underlagsbytet	ffhus	+ 0,2 – 0,5	+ 0,2 – 0,5
Totalt		- 3,7 – -4,0	-2,1 – -2,4

Utifrån dessa förutsättningar kan de utgifter som 1993 års räntebidragsregler för bostadsrättsföreningar medför då systemet är fullt utbyggt uppskattas till 2,7 miljarder kronor i dagens penningvärde. Detta belopp motsvarar alltså den långsiktiga budgeteffekten av att slopa dessa räntebidrag.

Vi bör emellertid också beakta den statsfinansiella kostnad som uppstår om den garanterade skattelättnaden införs innan räntebidragssystemet fått full effekt i beståndet som helhet. För att uppskatta dessa

kostnader kan vi utgå från att skillnaden mellan utgifterna för räntebidragen då systemet är fullt uppbyggt och de utgifter som skulle uppstå varje år fram till denna tidpunkt finansieras genom ökad statlig upplåning. Den varaktiga budgeteffekten av att lättnader för bostadsrättsföreningarnas ränteutgifter införs tidigare än vad som skulle vara fallet med nu gällande regler, motsvaras då av räntan på de sammanlagda framtida saldoförändringarna, i nuvärdestermier. Utifrån dessa förutsättningar kan denna kostnad uppskattas till 1,1 miljarder kronor.

Förutom de statsfinansiella konsekvenserna av omläggningen tillkommer vissa andra effekter som är svårare att kvantifiera, men som ändå bör nämnas. Det gäller t.ex. förändringar i skattereduktionen för enskilda bostadsrättsinnehavares ränteutgifter som kan uppstå till följd av förändringarna i överlåtelsepriserna. I kalkylerna ovan har vi förutsett att hela förändringen i bostadsrättslägenheternas marknadsvärden slår igenom i överlåtelsepriserna. I den mån det påverkar hushållens totala skulder kommer även ränteavdragets storlek och statens intäkter i form av skatt på kapitalinkomster förändras.

Vidare gäller att en omläggning av det slag som skisserats här kan komma att påverka bostadsbyggandets omfattning och inriktning. Av analyserna ovan framgår att de negativa priseffekterna främst kan förväntas uppstå i områden där utrymmet för nyproduktion är relativt begränsat. Det gäller däremot inte i många av de områden där positiva priseffekter är att förvänta. Här är det inte otroligt att skatteomläggningen, för det fall den inte finansieras genom en ökning i skatteuttaget i övriga delar av beståndet, kan leda till ett totalt sett ökat bostadsbyggande. Under förutsättning att det finns ledig kapacitet i byggsektorn skulle detta även påverka de offentliga finanserna positivt.

Del IV

Övrigt

14 Konsekvenser för de offentliga finanserna m.m.

Kommitténs uppdrag består i att se över och utvärdera nu gällande regler för beskattning av bostadsfastigheter. I detta arbete ska vi särskilt koncentrera oss på frågan om huruvida dessa regler uppfyller kraven på likformighet i beskattningen av olika typer av kapitaltillgångar samt skattemässig neutralitet mellan upplåtelseformerna. I den mån vi anser att nuvarande regler inte uppfyller dessa krav ska vi komma med förslag på förändringar som ökar likformigheten i skattesystemet. I uppdraget ingår även att ta ställning till vilken metod som bör användas då man utifrån ett strikt kapitalinkomstbeskattningsperspektiv skall välja nivå på fastighetsskatteuttaget. Enligt direktiven ska vi dock inte ta ställning till frågan om en på detta sätt teoretiskt korrekt nivå på skatteuttaget också är lämplig med hänsyn tagen till andra faktorer än kravet på likformighet i kapitalinkomstbeskattningen. Vidare ingår i kommitténs uppdrag att undersöka om det finns alternativa underlag till ett marknadsvärdebaserat taxeringsvärde som är förenliga med fastighetsbeskattningens roll som en del av kapitalinkomstbeskattningen.

I det föregående har vi pekat på vissa förändringar av skatte- och taxeringsreglerna som betingas av kravet på likformighet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer. Det gäller dels den modell för avveckling av fastighetsskatt och räntebidrag för bostäder i hyresfastigheter som redovisas i kapitel 11, dels den omläggning av reglerna för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter som skisseras i kapitel 12 och 13. I syfte att tydliggöra fastighetsskattens roll som en del av kapitalinkomstbeskattningen föreslår vi vidare en övergång från fastighetsskatt till schablonintäkt. Vår diskussion om underlaget för beskattningen av privatbostäder utmynnar slutligen i två förslag som syftar till att begränsa de problem som uppstår i vissa situationer till följd av att skatten baseras på bostädernas marknadsvärden. Det ena är det förslag till begränsningsregel som redovisades i vårt delbetänkande (SOU 1999:59) och som främst tar sikte på de likviditets- och kostnadsproblem som den löpande beskattningen av privatbostäderna medför för hushåll med låga inkomster som är bosatta i fastigheter med höga taxeringsvärden. Det andra är det förslag om ett tak på höjningen

av skatteunderlaget från ett år till ett annat som redovisats i kapitel 8 och 9 i detta betänkande. Slutligen har vi i avsnitt 9.4 uppmärksammat det förhållandet att gällande taxerings- och skatteregler reducerar de ekonomiska incitamenten till vissa typer av miljöinvesteringar. Dessa effekter bör begränsas genom direkta bidrag eller genom att investeringarnas inverkan på taxeringsvärdet inte tillåts slå igenom i underlaget för schablonintäkten under de första tio åren efter det år då investeringen genomförs.

I det följande redovisar vi först vår syn på finansieringen av våra förslag (avsnitt 14.1). Därefter berör vi vissa administrativa och andra konsekvenser av förslagen (avsnitt 14.2 och 14.3).

14.1 Konsekvenser för de offentliga finanserna

I tabell 14.1 ges en sammanställning av de effekter på de offentliga finanserna som de ovannämnda åtgärderna kan förväntas medföra. För närmare detaljer avseende de beräkningar som ligger till grund för uppgifterna i tabellen hänvisar vi till de kapitel där respektive åtgärd behandlas. I detta sammanhang beaktas dock även de indirekta effekter som de aktuella åtgärderna kan förväntas få på de offentliga finanserna i de fall de påverkar nivån på konsumentprisindex (KPI). I enlighet med de konventioner som tillämpas i budgetarbetet vid Finansdepartementet förutsätts den nettoeffekten på de offentliga finanserna, dvs. effekten med hänsyn tagen till de indirekta KPI-effekten, motsvara 75 procent av bruttoeffekten i det fall det rör sig om en åtgärd som slår igenom på konsumentprisindex.

Med undantag för de beräkningar som avser omläggningen av reglerna för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter har vi utgått från prognoser avseende förhållanden år 2001. För bostadsrättsfastigheterna däremot speglar beräkningarna, av skäl som redovisats i kapitel 13, förhållandena år 2000.

Den sammantagna effekten på de offentliga finanserna av de förslag som berör boende i småhus med äganderätt kan enligt dessa beräkningar uppskattas till mellan 465 och 615 miljoner kronor då hänsyn tagits till de indirekta effekterna. Häri innefattas effekterna av en takregel med taket satt till 10 procent, en landsomfattande begränsningsregel där gränsvärdena ännu ej specificerats samt övergången från fastighetsskatt till schablonintäktsbeskattning samt den tidsbegränsade skattereduktionen för vissa miljöinvesteringar

Tabell 14.1 Sammanställning av åtgärdernas effekter på de offentliga finanserna. Miljoner kronor.

	Bruttoeffekt	Nettoeffekt ¹
Egna hem		
Takregel med ett tak på 10%	-300-500	-225-375
Begränsningsregel	-300	-225
Schablonintäkt	-20	-15
Skattereduktion för miljöinvesteringar	-40	-30
Hyresbostadsfastigheter		
Successiv nedtrappning av fastighetsskatten för fastigheter med värdeår 1987-93,		
- direkt budgeteffekt	-550	-410
- varaktig budgeteffekt	-700	-525
Slopad fastighetsskatt för fastigheter med värdeår 1994 eller senare och avveckling av 1993 års räntebidrag		
	-65	-50
Bostadsrättsfastigheter²		
direkt budgeteffekt	-3700-4000	-2650-2950 ³
varaktig budgeteffekt	-2100-2400	-1450-1750 ³

¹ Med nettoeffekt avses effekten på de offentliga finanserna med hänsyn tagen till de indirekta effekter som de aktuella förändringarna kan förväntas få via konsumentprisindex. I enlighet med de konventioner som tillämpas i budgetarbetet vid Finansdepartementet förutsätts nettoeffekten uppgå till 75 procent av bruttoeffekten för den typ av åtgärder som kan förmodas påverka konsumentprisindex.

² I denna del har vi i beräkningarna utgått från 2000 års volymer och priser. Se vidare kapitel 13.

³ Eftersom effekterna på förmögenhetsskatten inte torde påverka konsumentprisindex uppgår nettoeffekten till något mer än 75 procent av bruttoeffekten.

Förslagen om en långsiktig avveckling av fastighetsskatten och de s.k. eviga räntebidragen för hyresbostadsfastigheter skulle resultera i en omedelbar budgetförsämring, netto, på drygt 400 miljoner kronor. Den omedelbara effekten är dock något lägre än den långsiktiga effekten eftersom vissa av de berörda årgångarna enligt nu gällande regler fortfarande omfattas av skatterabatten till ny- och ombyggda fastigheter år 2001. På sikt skulle budgeteffekten uppgå till 525 miljoner kronor, netto. Därtill kommer en budgetförsämring på 50 miljoner kronor, netto, för avvecklingen av fastighetsskatt och räntebidrag till fastigheter med värdeår 1994 eller senare.

Omläggningen av reglerna för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter skulle slutligen ha resulterat i en direkt försämring av de offentliga finanserna på mellan 2,7 och 3,0 miljarder kronor, netto, om vi

utgår från de förhållanden som gäller för närvarande (år 2000). Den varaktiga budgeteffekten skulle dock bli något lägre och stanna på mellan 1,5 och 1,8 miljarder kronor.

Finansieringen av våra förslag

Som framkommit i vår analys av boendekostnadernas utveckling under 1990-talet (se kapitel 5) lades en betydande del av finansieringen av 1990-91 års skattereform på bostadssektorn. Den breddning av basen för mervärdesskatten som genomfördes i samband med reformen innebar bl.a. att fastighetsskötsel, uppvärmning och hushållsel som tidigare varit befriade från mervärdesskatt, kom att omfattas av denna skatt. Vidare medförde förändringarna i kapitalinkomstbeskattningen för fysiska personer att värdet av ränteavdragen reducerades kraftigt. Därtill kom reformeringen av reglerna för räntebidrag till ny- och ombyggda bostäder. Sammantaget har dessa förändringar medfört en ökad belastning på boendesektorn.

För närvarande finns emellertid ett visst utrymme för skattesänkningar i den offentliga sektorn. Mot bakgrund av vad som anförts ovan anser vi att en del av detta utrymme bör kunna användas för att finansiera de förändringar i beskattningen av bostadsfastigheterna som vi skisserat här. Det bör påpekas att det i huvudsak rör sig om förändringar som motiveras av de likformighetskrav som i hög grad var styrande för omläggningen av skattesystemet i samband med 1990-91 års skattereform men som av olika skäl, bl.a. offentligfinansiella, inte har kunnat genomföras tidigare.

För det fall man ändå anser att de av oss föreslagna förändringarna bör finansieras inom bostadssektorn vill vi dock peka på följande möjligheter till finansiering.

Som framhållits i kapitel 6 finns det skäl som talar för att tyngdpunkten i fördelningen av det totala skatteuttaget mellan löpande beskattning och reavinstbeskattning av privatbostäder bör förskjutas något mot ökad reavinstskatt. Vi hänvisar bl.a. till de likviditets- och kostnadsproblem som skatten medför för vissa hushåll samt den brist på förutsebarhet i skatteuttaget som följer av att skatten följer fastigheternas marknadsvärden. Mot denna bakgrund bör våra förslag om en takregel samt begränsningsregeln finansieras genom ökat reavinstskatteuttag. Enligt gällande regler tas endast halva reavinsten upp till beskattning. Enligt uppgifter från SCB redovisades och beskattades reavinster avseende hushållens försäljningar av småhus på totalt

4,7 miljarder kronor vid 1998 års inkomsttaxering.¹ Dessutom beviljades uppskov med totalt 1,9 miljarder kronor.² Låt oss utgå från att uppskov genomsnittligt sett medges för en period om 10 år. De totala skatteintäkterna avseende de reavinster som deklarerades inkomståret 1997 kan då uppskattas till 1,7 miljarder kronor i nuvärdstermer.³ Enligt de beräkningar som redovisats ovan kan våra förslag till takregel och begränsningsregel förväntas resultera i en budgetförämring på mellan 450 och 600 miljoner kronor, netto. I den mån dessa förslag skall finansieras inom den nuvarande bostadsbeskattningens ramar bör det ske genom att reavinstskattereglerna ändras så att två tredjedelar av reavinsten tas upp till beskattning istället för nuvarande 50 procent. Det innebär i praktiken att skattesatsen för reavinsten höjs från 15 till 20 procent, vilket mot bakgrund av uppgifterna ovan kan förväntas medföra en budgetförstärkning på omkring 600 miljoner kronor.⁴ Detta belopp kan också anses täcka det skattebortfall som uppstår då fastighetsskatten för småhus som utgör privatbostadsfastigheter ersätts av en schablonintäktsbeskattning samt den tidsbegränsade skattereduktionen för vissa typer av miljöinvesteringar.

Med hänvisning till de överväganden som låg till grund för begränsningen av avdrag för reaförluster i kapitalinkomstbeskattningen i samband med 1990-91 års skattereform⁵ föreslår vi dock ingen motsvarande höjning av förlustavdraget. Den generella regel om en begränsning av förlustavdragen till 70 procent av förlusten som då infördes⁶ motiverades bl.a. utifrån ett mål om att skapa faktisk, snarare än formell, symmetri i behandlingen av reavinster och – förluster. Andra

¹ Uppgiften är hämtad från 1997 års Hushålls- och Inkomstundersökning (HINK).

² Enligt uppgift från Riksskatteverket.

³ Med nuvarande kapitalinkomstskattesats på 30 procent avser uppskovet en skatt på 570 miljoner kronor. Med en diskonteringsränta på 6 procent uppgår nuvärdet av detta belopp till 318 miljoner kronor. Till detta ska läggas skatteintäkten av de 4,7 miljarder som togs upp till beskattning direkt, dvs. 1,41 miljarder kronor. Den totala skatteintäkten i nuvärdstermer kan därmed uppskattas till 1,7 miljarder kronor.

⁴ Eftersom reavinstskatten inte påverkar konsumentprisindex sammanfaller brutto- och nettoeffekten av denna åtgärd. Det bör även påpekas att medan uppgifterna avseende reavinstskatten avser förhållandena inkomståret 1997 är effekterna av takregeln och begränsningsregeln beräknade utifrån förhållandena år 2001. Eftersom möjligheterna att uppdatera siffrorna avseende intäkterna av reavinstskatten på ett tillförlitligt sätt är mycket begränsade har vi avstått från en sådan uppdatering.

⁵ Se SOU 1989:33 s. 39f.

⁶ 3 § 2 mom. fjärde stycket SIL.

skäl som angavs gällde de möjligheter till skatteanpassning och skattefusk som förlustavdragen kan ge. En kvotering av reaförlusterna med 70 procent ansågs innebära en rimlig avvägning mellan de skäl som talar för och emot restriktiva avdragsregler. I samband med att reavinstreglerna för privatbostäder ändrades, så att endast 50 procent av vinsten skulle tas upp till beskattning, anfördes att den generella regeln om förlustkvotering i princip talade för att förlustavdraget skulle begränsas till 35 procent.⁷ Med hänsyn till förhållandena under de närmast föregående åren, med landsomfattande kraftiga nominella prisfall på bostadsmarknaden, ansågs emellertid en sådan begränsning vara alltför långtgående. Sedan dess har dock situationen på bostadsmarknaden förändrats betydligt varför det kan finnas skäl att återställa den relation mellan skattepliktig reavinst och förlustavdrag som övervägandena i samband med skattereformen ledde fram till. Mot denna bakgrund föreslår vi ingen motsvarande höjning av förlustavdraget utan förordar att detta även fortsättningsvis begränsas till 50 procent av reaförlusten vid avyttring av privatbostäder.

Den varaktiga effekten på de offentliga finanserna av våra förslag avseende avvecklingen av fastighetsskatt och räntebidrag för hyresbostadsfastigheter uppgår enligt de beräkningar som redovisats tidigare till 575 miljoner kronor, netto. I huvudsak motsvaras detta belopp av det skattebortfall som den successiva nedtrappningen av skatteuttaget för fastigheter med värdeår 1987-93 medför på sikt. Som redovisats i kapitel 11 motiveras denna del av förslaget i första hand av de tröskel-effekter som skulle uppstå om man satte en skarp gräns efter vilken fastighetsskatten slopas helt. Genom denna lösning tas även viss hänsyn till det relativt höga kostnadsläget som generellt sett råder i de s.k. krisårgångarna jämfört med äldre årgångar. Det kan därför vara lämpligt att finansiera denna del av våra förslag genom en generellt sett något högre fastighetsskattesats på bostadsdelen i hyresbostadsfastigheterna. Det totala taxeringsvärdet för dessa delar kan uppskattas till 362 miljarder kronor.⁸ En höjning av skattesatsen med 0,2 procent skulle alltså resultera i ökade skatteintäkter på drygt 700 miljoner kronor, brutto. Med hänsyn tagen till de indirekta effekter en sådan skattehöjning skulle få via konsumentprisindex motsvarar det en budgetförstärkning, netto, på omkring 540 miljoner kronor.

⁷ Prop. 1993/94:45 s 59f.

⁸ Det totala taxeringsvärdet för bostadsdelen i fastigheter klassade som hyreshus år 2001 kan uppskattas till 580 miljarder kronor. Om vi tar hänsyn till effekten av skatterabatten för ny- och ombyggda motsvarar det ett skatteunderlag på totalt 517 miljarder kronor. Av detta belopp svarar bostadsrättsfastigheterna för omkring 30 procent eller 155 miljarder, medan hyresfastigheterna svarar för resterande 70 procent eller 362 miljarder kronor.

När det gäller omläggningen av reglerna för taxering och beskattning av äkta privatbostadsföretag vill vi framhålla att vi med den begränsade utredningstid som givits kommittén inte haft möjlighet att lägga fram något fullständigt förslag om hur en sådan reform bör genomföras i alla sina detaljer. Vi vill dock framhålla att en omläggning av beskattningen av bostäder som innehas med bostadsrätt utgör en mycket angelägen reform om målet om neutralitet i beskattningen av boende i olika upplåtelseformer ska uppnås. Innan så kan ske måste dock ytterligare utredningsarbete utföras, bl.a. rörande värderingsmodellen. Därför presenteras inte heller något förslag till finansiering av en omläggning av beskattningen av bostadsrättsfastigheter. För den fortsatta behandlingen av denna fråga kan dock nämnas att den långsiktiga budgeteffekten på mellan 2,1 och 2,4 miljarder kronor, brutto, som en sådan omläggning kan förväntas medföra, enligt våra beräkningar, motsvarar det skatteuttag som följer av en schablonintäkt på mellan en halv och en procent av taxeringsvärdet för alla ägarbostäder, dvs. egnahem och bostadsrättslägenheter i privatbostadsföretag.⁹

14.2 Processuella och administrativa frågor

Takregeln bör, i likhet med vad vi anfört i delbetänkandet (avsnitt 9.3.7) beträffande en begränsningsregel, hanteras genom ett officieförfarande. Eftersom begränsningsregeln utgör ett komplement till takregeln sker en prövning enligt denna regel sekundärt.

Eftersom tillämpningen av takregeln kommer att omfattas av det årliga inkomsttaxeringsbeslutet kan tillämpningen av dessa regler bli föremål för såväl omprövning av skattemyndigheten som överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Även prövning enligt begränsningsregeln blir möjliga att ompröva och överklaga.

Våra förslag till förändringar av fastighetsbeskattningen medför naturligtvis administrativa konsekvenser, främst i form av förändrade ADB-system hos skatteförvaltningen. Det går dock inte att utesluta att tillämpningen av takregeln och begränsningsregeln i enstaka fall kan kräva manuella rutiner.

I sammanhanget bör även nämnas att införandet av en takregel och begränsningsregel kan ge upphov till omprövningar och överklaganden som även de kan ta resurser i anspråk både för skattemyndigheter och domstolar.

⁹ För egnahem kan det totala taxeringsvärdet, svarande mot 1999 års värdenivå, uppskattas till omkring 1 100 miljarder kronor. För bostadsrättslägenheterna har vi beräknat det totala taxeringsvärdet till knappt 200 miljarder kronor.

För skatteförvaltningens del innebär således våra förslag att nya skatteadministrativa rutiner måste införas, i allt väsentligt i form av förändrade ADB-system, bl.a. för att kunna tillämpa takregeln och begränsningsregeln. Som vi redogjort för i vårt delbetänkande är flera av de funktioner, bl.a. kopplingar mellan olika register, som krävs för att tillämpa och administrera en begränsningsregel för småhus redan i drift och bör kunna modifieras för att användas i administrationen av en begränsningsregel.

Särskilt om en förändrad taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter

En förändrad värdering och beskattning av fastigheter som tillhör äkta privatbostadsföretag, som diskuterats i kapitel 12 och 13, förutsätter sannolikt stora administrativa och andra förändringar. Vi kan dock inte uttala oss närmare om dessa. Vi har t.ex. inte behandlat hur en värderingsmodell bör utformas för att användas i det praktiska värderingsarbetet. Bostadsrättsvärderingskommitténs (BVK) förslag angående en förändrad taxering angavs dock medföra införandet av dels uppgiftsskyldighet för bostadsrättsföreningar inför det värderingstekniska förberedelsearbetet och dels en utökad uppgiftsplikt i fastighetsdeklarationen. Dessutom angavs att en taxering i enlighet med BVKs förslag krävde inrättandet av ett överlåtelseregister som underlag för det värderingstekniska arbetet och att fastighetstaxeringsregistret får göras något fylligare.¹⁰ Härtill kommer förändringarna i själva värderingsförfarandet. BVK ansåg slutligen att taxeringsbesluten skall innehålla uppgifter som ger god vägledning beträffande beräkningen av taxeringsvärdet och att man ur besluten ska kunna utläsa hur mycket av det totala taxeringsvärdet som belöper på varje enskild bostadsrättslägenhet. Vi har även pekat på att bostäder bör delas upp i två skilda värderingsenheter beroende på om de innehas med bostadsrätt eller med hyresrätt, vilket skulle medföra förändringar i taxeringsförfarandet.

Även en förändrad beskattning som innebär att underskott medför en skatteutbetalning innebär förändrade administrativa system.

Som framhållits i avsnitt 12.9 bör fastigheter som ägs av äkta privatbostadsföretag och bostadsrättshavare omfattas av takregeln respektive begränsningsregeln under förutsättning att beskattningen grundas på samma slag av marknadsvärdering som gäller för egna hem. Om även bostadsrättsfastigheter ska omfattas av takregeln krävs administrativa förändringar. Om begränsningsregeln ska tillämpas för bostadsrätts-

¹⁰ SOU 1992:8, s. 73 f.

havare krävs ett flertal förändringar i förfarandet, bl.a. aktualiseras frågan om uppgiftsskyldighet för bostadsrättsföreningar beträffande medlemmarnas andel av underlaget för schablonintäkt för bostäder som innehas med bostadsrätt.

14.3 Konsekvenser utifrån de generella kommittédirektiven

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. I våra förslag har de regionala hänsynen vägts in för att så långt möjligt uppfylla de nämnda målen.

Eftersom frågan om vilken bostad som skall anses utgöra permanentbostad får ökad betydelse ur beskattningssynpunkt i och med förslaget om en begränsningsregel, kan det finnas farhågor om en ökad förekomst av s.k. skenskrivning för att uppnå eller slippa vissa skatteeffekter. I vårt delbetänkande (avsnitt 8.1.1) har vi behandlat frågan om hur risken för ökad skenskrivning ska bedömas. Vår slutsats är att risken för missbruk inte bör tillmätas någon avgörande betydelse.

I delbetänkandet (avsnitt 11.4) har vi behandlat i vilken omfattning en inkomstrelaterad begränsningsregel där hushållets samlade inkomster läggs till grund för bedömningen, påverkar frågan om jämställdheten mellan könen. Som vi förklarat där kan de i sammanhanget relevanta marginaleffekterna begränsas genom valet av gränsvärden. Vi bedömer att de förslag som vi i övrigt framför inte har betydelse för jämställdheten mellan könen.

14.4 Ikraftträdandefrågor

Våra förslag

Eftersom det är angeläget att skapa likvärdiga förhållanden mellan olika boendeformer bör förändringar som främjar den skattemässiga neutraliteten genomföras så snart som möjligt. Förändringarna blir dock omfattande och vi är medvetna om att det kan vara svårt att genomföra alla förändringar i sådan tid att de kan träda ikraft under 2001. Genomförandefrågan kompliceras även av att taxeringsvärdena för småhus är "frysta" vilket påverkar möjligheterna att införa en takregel av det slag vi förordat. Dessutom saknas kännedom om i vilken mån de förslag som Fastighetstaxeringsutredningen nyligen lämnat rörande bl.a. förändrade taxeringsintervall och ett avskaffat omräkningsförfarande, kommer att leda till lagstiftning. Om våra förslag behöver samordnas med dessa och andra eventuella förslag som berör beskattningen av fastigheter kan det även av detta skäl bli svårt att genomföra förändringar så att de kan träda ikraft under 2001. I våra överväganden har vi utgått från att förändringarna för hyresbostadsfastigheter – utfasning av fastighetsskatt och räntebidrag – kan inledas under 2001. Vi är dock medvetna om att dessa förändringar kan vara svåra att särskilja från genomförandet av de övriga förslagen. Beträffande den inkomstrelaterade begränsningsregeln, som även redovisats i vårt delbetänkande, så bör dock en sådan regel kunna genomföras för småhusens del oberoende av andra förslag. En sådan regel bör kunna träda ikraft den 1 januari 2001.

Framtida förändringar för äkta privatbostadsföretag m.fl.

De stora förändringar som krävs för att neutralitet ska kunna uppnås vad gäller värdering och beskattning av fastigheter som tillhör äkta privatbostadsföretag kräver ett omfattande förberedelsearbete. Efter-som en förändrad beskattning förutsätter ett annat slag av värdering och taxering av dessa fastigheter måste frågan om utformningen av en värderingsmodell utredas vidare. Även andra frågor måste ses över, bl.a. hur beskattningen av oäkta privatbostadsföretag och andelshus kan anpassas till nya regler. Av hänsyn till enskilda bostadsrättsinnehavare är det även nödvändigt att använda särskilda infasningsregler för att mildra verkningar av skatteomläggningen. För närvarande är det således inte möjligt att uttala sig om när nya beskattningsregler på detta område kan träda ikraft.

Reservation

av ledamoten Isa Halvarsson (fp)

Fastighetsbeskattningskommittén har regeringens uppdrag att göra en översyn av reglerna avseende den löpande beskattningen av bostäder. Uppdraget omfattar i första hand fastighetsskatten på småhus och hyreshus. En grundläggande fråga har varit kravet på skattemässig neutralitet mellan olika upplåtelseformer.

Beträffande den löpande beskattningen av fastighetsinnehav är min och folkpartiet liberalernas principiella uppfattning att stora förändringar måste ske. Fastighetsskatten skall avskaffas, en schablonintäkt för egna hem bör införas och detta skall resultera i en rejäl sänkning av fastighetsbeskattningen.

Kommittén anser att neutraliteten mellan boende i olika typer av ägarbostäder kräver att beskattningen baseras på ett underlag som speglar bostadsrättens marknadsvärde. Nya regler skall läggas till grund för taxeringen av bostadsrätterna. Mot detta synsätt skall ställas att det med nuvarande lagstiftning är så att den som äger en bostadsrätt inte äger sin lägenhet. Bostadsrätt innebär endast dispositionsrätt till en lägenhet i det hus som föreningen äger. Bostadsrättslägenheter utgör således inte ägarbostäder och bör därför inte behandlas som ägarbostäder i fastighetstaxeringen. Däremot delar jag kommitténs uppfattning att fastighetsskatten skall tas bort också för bostadsrättsföreningar. Nu dubbelbeskattas bostadsrättsföreningar med både fastighetsskatt och schablonintäktsbeskattning.

Jag delar kommitténs uppfattning att det krävs en takregel för att öka förutsebarheten i skatteuttaget för den enskilde. Höjningar av taxeringsvärdet skulle då inte slå igenom med en gång utan genomföras under en längre period.

Jag reserverar mig däremot mot Fastighetsbeskattningskommitténs förslag att införa en typ av begränsningsregel. Regeln innebär marginaleffekter för de 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 en ny form av sambeskattnings i skattesystemet. Det föreslagna hushållsbegreppet leder på samma sätt som i sambeskattnings av förmögenheter till betydande orättvisor genom olika behandling av sambeskattade makar gentemot icke sambeskattade sambor.

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 fastighetsbeskattnings måste lösas. Det är nu dags för en lösning på problemet med hög fastighetsskatt för bofasta i populära fritidsområden. Vissa olägenheter i samband med att fastställa gränserna för lättnaderna kan därvid behöva accepteras. Jag föreslår en enkel och lättadministrerad metod där fastighetsskatten reduceras med en tredjedel för alla permanentboende i de församlingar där taxeringsvärdenivån är hög samtidigt som den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen är låg. En annan lösning som skulle kunna införas är någon form av frivilligt uppskovsinstitut.

För många småhusägare, ofta pensionärer, vilka äger sitt hus i ett område med höga taxeringsvärden förvärras den ekonomiska situationen genom att fastigheternas höga taxeringsvärde även leder till ett uttag av förmögenhetsskatt. Folkpartiet arbetar för att helt avskaffa förmögenhetsskatten.

För att finansiera en takregel och de av mig föreslagna skattelättnaderna för boende i de utsatta kust- och skärgårdsområdena ansluter jag mig till kommitténs förslag till något höjd reavinstbeskattnings vid försäljning av egnahemmen.

I övrigt anser både jag och folkpartiet liberalerna att finansiering av skattelättnader inom bostadsområdet måste ske genom besparingar i statsbudgeten. Det är orimligt att som kommittén antyder finansiera en omläggning av beskattnings av bostadsrättsfastigheter genom en ökning av schablonintäkter för ägarbostäder med ½ till 1 procentenhet. Folkpartiet liberalerna förordar tvärtom en sänkning av schablonintäkter från den nivå på 5 procent av taxeringsvärdet som jämfört med nuvarande fastighetsskatt skulle ge ett oförändrat skatteuttag, till en nivå i storleksordningen 3,5 procent av taxeringsvärdet.

Lika orimligt är det att äldre hyreshus för vilka fastighetsskatten inte avskaffas skulle påföras en höjning av fastighetsskattesatsen med 0,2 procentenheter. Istället måste klart uttalas att på sikt skall fastighetsskatten tas bort även på de äldre hyreshusen.

Reservation

av ledamoten Rolf Kenneryd (c)

Allmänt

Fastighetsbeskattningen har under senare decennier utretts i flera omgångar. Varje ny utredning har nödgats föreslå förnyade utredningar som följd av sitt eget utredande. Denna utredning utgör härvidlag inget undantag. Vi nödgas – framförallt på grund av att tillräcklig tid inte kunnat avsättas – lämna viktiga inslag bland våra förslag till senare fortsatt utredning. Det gäller t.ex. den för neutraliteten mellan boendeformerna viktiga frågan om lättnader i fastighetsbeskattningen för upplåtelseformen bostadsrätt.

Enligt min mening vore det väsentligt effektivare om Fastighetsbeskattningskommittén med dess erkänt kompetenta sekretariat fått genomföra det fortsatta utredningsarbete som nu återstår utan tidsutdräkt och med bibehållande av den kompetens som upparbetats och utvecklats inom sekretariatet. Det har dessutom varit en brist i utredningsarbetet att taxerings- respektive beskattningsfrågorna behandlats i två separata utredningar eftersom dessa frågor är intimt förknippade med varandra.

Schablonintäkt istället för fastighetsskatt på småhus

Jag ansluter mig till förslaget om att ersätta fastighetsskatten på småhus med en schablonintäkt. Jag anser emellertid att det fortsatta utrednings- och beredningsarbetet bör inriktas på att kombinera denna schablonintäkt med en möjlighet till avdrag för reparations- och underhållskostnader även för småhus. I princip skulle detta vara en utvidgning och en permanentning av det tidigare tillfälliga ROT-avdraget. Avdraget bör omfatta kostnader för såväl arbete som material och bör inte ha några beloppsmässiga begränsningar.

Nettokostnaderna för denna avdragsmöjlighet får regleras mot nivån på schablonintäkten. Erfarenheterna från ROT-avdragen säger oss att nettokostnaderna för avdrag av denna typ är utomordentligt begränsade främst genom den effekt det har på användningen av svart arbetskraft i

byggsektorn. Då jag insett att det, av skäl som berörts ovan, inte funnits tid för övervägande inom den tillmätta tiden, har jag inte funnit anledning att initiera frågan under utredningens gång.

Begränsningsregeln

I vårt tidigare avgivna delbetänkande (SOU 1999:59) föreslogs en begränsningsregel för att bl.a. komma tillrätta med problemen för fastboende i s.k. attraktiva områden. Jag reserverade mig då mot detta förslag. Nu upprepas detta förslag trots en massiv remisskritik mot det samma. Mina huvudsakliga invändningar är att förslaget leder till ökning av marginalskatteproblemet, väsentligt krångligare system, ökade svårigheter i tillämpningen och därav följande rättsosäkerhet. Jag anser att problemet med fastboende i attraktiva områden måste lösas inom ramen för taxeringsförfarandet. I övrigt hänvisas till reservationen i delbetänkandet SOU 1999:59.

Takregeln och årlig uppräknings

I syfte att öka förutsebarheten i skatteuttaget har kommittén diskuterat olika alternativa metoder. Kommittén föreslår en takregel som metod för att öka förutsebarheten. Jag reserverar mig mot detta förslag. Jag bestrider inte behovet av större förutsebarhet. Det föreslagna takregelssystemet är emellertid behäftat med betydande svagheter, delvis av samma karaktär som beträffande begränsningsregeln. Det blir ett betydligt krångligare system med ökade svårigheter i tillämpningen.

Därtill förutsätts det vara kombinerat med en årlig uppräknings av taxeringsvärdet. Min uppfattning är att någon årlig uppräknings inte bör ske överhuvudtaget. En årlig uppräknings har visat sig inte hålla för praktisk användning och tillämpning. Den bör därför inte återkomma. Den högre höjning av taxeringsvärden som utan uppräknings uppstår vid den allmänna fastighetstaxeringen får för att undvika skatteskärpningar enligt min mening pareras med en sänkning av skattesatsen. Den "smygskatteskärpning" som möjliggörs genom en årlig uppräknings bör, enligt min mening, inte komma till stånd.

Den ökade förutsebarheten i skatteuttag som är befogad och önskvärd bör också den åstadkommas inom ramen för taxeringsförfarandet. Enligt min mening är just taxeringsförfarandet nyckeln till att de mest påtagliga orättvisorna och ojämnheter i skattebelastning uppstått.

Finansiering

Kommittén ska enligt sina direktiv lämna förslag till finansiering av de förslag som läggs och som belastar statsbudgeten. Det är en rimlig generell utgångspunkt att så sker. För de förslag som kommittén framlägger och som belastar statsbudgeten negativt finns ett universalsätt till finansiering, nämligen en justering av skattesatsen. Det blir i så fall ytterligare ett argument för att avstå från takregelkonstruktioner. I den mån en sådan blir effektiv, dvs. belastar statsbudgeten, skulle effekterna få bäras av andra skattskyldiga förutsatt allt annat lika.

När det gäller nivån på intäkter från fastighetsskatten finns det dessutom olika ambitioner mellan olika partier. Slutligen måste alltså finansieringsfrågorna hanteras i samband med den totala budgethanteringen. Min och mitt partis uppfattning är att intäktsnivån från fastighetsskatten successivt skall sänkas. Det innebär att de intäktsminskningar som blir följden av våra förslag får ingå i den successiva nedtrappningen av intäktsnivån.

Reservation

av ledamoten Per Landgren (kd)

1. Bakgrund till utredningen

Det är knappast några överord att säga att det finns ett utbredd missnöje såväl med det svenska skattesystemet i stort som med fastighetsskatten i synnerhet. Det svenska skattetrycket är högst i världen. Erfarenheten visar emellertid att ett alltför högt skattetryck leder till att invånarnas produktivitet minskar och att skattemoralen sjunker. Därmed minskar också basen för uttaxering. Ett för högt skattetryck minskar också medborgarnas kontroll över sin totala ekonomi och därigenom deras självbestämmande. För höga skatter motverkar således syftet att skapa ett gott samhälle. Medborgarna svarar successivt med att göra alltmer för att undvika skatt, och blir – med Gunnar Myrdals formulering – ett folk av ”fifflare”, vilket får till följd att skatteinkomsterna för stat och kommun minskar.

Samtidigt har allt fler skattebaser blivit rörliga. Internationaliseringen möjliggör och underlättar för företags huvudkontor och enskilda individer att flytta utomlands, för att bl.a. få en lindrigare beskattning. Fastighetsbeskattningen har under tiden fått en allt märkligare roll som pålitlig skattebas som svårligen flyttar utomlands, när andra flyttar över nationsgränsen. Det statsfinansiella intresset av en pålitlig skattebas väger därför tyngre för en del än principiell kritik mot såväl fastighetsbeskattningens legitimitet som dess konstruktion.

2. Regeringens direktiv

Regeringens direktiv till Fastighetsbeskattningskommittén har låst utredningsarbetet i tre viktiga avseenden. Direktiven slår för det första fast att fastighetsskatten även i fortsättningen skall vara en del av kapitalinkomstbeskattningen (s. 1). Detta har inneburit att alternativa underlag för skatten utanför kapitalinkomstbeskattningsperspektivet inte har utretts och värderats. För det andra stipuleras i direktiven att föreslagna förändringar av fastighetsbeskattningen skall hålla sig ”inom ramen för ett totalt sett oförändrat skatteuttag” (s. 14). Ytterligare en

låsning har varit det statliga perspektivet, vilket förhindrat en utredning av t.ex. en kommunal fastighetsavgift. Nämnda låsningar har varit ett effektivt hinder för nytänkande. Det har helt enkelt varit omöjligt inom kommitténs uppdrag och snäva tidsram att utreda och pröva förändringar av grundproblemet med fastighetsskatten; den löpande fastighetsskattens relation till det uppskattade marknadsvärdet.

3. Kommitténs slutsatser

Kommitténs utredning av vilka förändringar som krävs för att uppnå en likformig beskattning av ägarbostäder inom ramen för kapitalinkomstbeskattningen har lett till slutsatsen att bostadsrättslägenheter skall beskattas efter samma principer som egnahem. Vidare innebär kravet på likformighet att innehavare av bostadsrättslägenheter måste garanteras samma skattelättnad för utgiftsräntor som innehavaren av egnahem.

För privatbostadsfastigheter föreslår kommittén att fastighetsskatten ersätts av en schablonintäkt som tas upp till beskattning i inkomstslaget kapital. Med hänsyn enbart till likformighetsmålet i kapitalinkomstbeskattningen bör schablonintäkten motsvara marknadsvärdet multiplicerat med ett tal som ligger något över den reala räntan på riskfria tillgångar. Denna nivå bör enligt kommitténs majoritet utgöra en riktpunkt för den fortsatta diskussionen om vad som med hänsyn tagen till andra intressen utgör en i praktiken lämplig nivå på det löpande skatteuttaget. Om man vill åstadkomma en jämnare fördelning mellan den löpande beskattningen och reavinstbeskattningen kan reavinstreglerna ändras så att hela vinsten tas upp till beskattning. Likformighetsmålet skulle då kunna uppnås vid en lägre nivå på schablonintäkten än med nu gällande reavinstregler.

En takregel föreslås för privatbostadsfastigheter i syfte att öka förutsebarheten av det framtida skatteuttaget. Den innebär att underlaget för schablonintäkten utgörs av det lägsta av beskattningsårets taxeringsvärde och föregående taxeringsårs underlag för schablonintäkt uppräknat med 10 procent.

En landsomfattande begränsningsregel föreslås för hushåll boende i privatbostadsfastigheter i syfte att lindra de likviditets- och kostnadsproblem som den löpande beskattningen medför för vissa hushåll. Regeln innebär att skattens andel av hushållsinkomsten begränsas om vissa villkor är uppfyllda. Regeln förutsätter således sambeskattnings.

Kommittén anser dock att i princip alla ägarbostäder bör omfattas av de två sistnämnda reglerna.

En regel införs som innebär att en ökning av en fastighets taxeringsvärde, som beror på vissa specifika miljöinvesteringar, inte

tillåts påverka underlaget för schablonintäkten under de första tio åren efter det att investeringarna gjorts. Med hänvisning till svårigheterna att avgränsa vad som kan anses utgöra en miljöinvestering anser dock kommittén att det, för andra typer av miljöinvesteringar, kan vara lämpligt att använda riktade bidrag som stimulansåtgärd.

Räntebidrag enligt 1993 års regler (de s.k. eviga räntebidragen) och fastighetsskatt för hyresbostadsfastigheter avvecklas på sikt. För fastigheter med påbörjandeår 2001 eller senare utgår varken nya räntebidrag eller fastighetsskatt. Även för fastigheter med värdeår 1994 slopas fastighetsskatten samtidigt som en avveckling av räntebidragen, som tar hänsyn till att fastighetsskatten avskaffas, påbörjas. I den äldre delen av beståndet bibehålls fastighetsskatten tills dess fastigheten till följd av ombyggnader åsätts värdeår 1994 eller senare. I syfte att undvika tröskeeffekter utgår dock fastighetsskatt på ett successivt reducerat underlag för fastigheter med värdeår 1987 till 1993.

4. Mitt ställningstagande

Under min tid som ledamot av utredningen har jag övertygats om att konstruktionen med löpande fastighetsbeskattning som en del av kapitalinkomstbeskattningen är felaktig. Med "felaktig" menar jag att de teoretiska förutsättningarna inte stämmer överens med den verklighet den stora majoriteten av småhusägare lever i. Utredningen är naturligtvis bunden att utgå från regeringens direktiv, men kommittén försvarar också kraftfullt föreställningen att en investering i en ägarbostad är en kapitalinvestering. Ägande av sådana bostäder betraktas som en form av sparande. Därför, menar kommittén, ska såväl den löpande beskattningen som reavinstbeskattningen utformas så att detta sparande beskattas likformigt med annat sparande. En kapitalplacering i t.ex. en villa skall således beskattas som en kapitalplacering i en aktieportfölj eller framför allt i sparande på bank. Nivån på beskattningen bör vara densamma oavsett vilken typ av kapital det rör sig om.

Sedan skattereformen 1990-91 gäller emellertid att fastighetsägande även betraktas som konsumtion i skattehänseende. Således är alla byggnations-, förvaltnings- och underhållskostnader belagda med 25 procents moms. För den som investerat kapital i en aktieportfölj eller i bank är dock förvaltningen av detta kapital inte belagd med moms. Vidare gäller att kapital kan placeras i en 10 årig obligation utan att skatt behöver betalas förrän efter 10 år, när den löper ut. Pengar kan även placeras i reinvesterande fonder, där utdelningen reinvesteras och beskattning sker först vid försäljning. Vid aktieplacering är dessutom utdelningen ofta mycket låg i relation till aktiens värde med belopp ofta under 1 procent jämfört med kommitténs beräknade fiktiva 4 procent

årligen för boendet. Redan dessa fakta gör att kommitténs logik kring kapitalinkomstperspektivet haltar betänkligt.

Nu tillstår visserligen utredningen att kännetecknande för en kapitaltillgång är att den ger någon form av avkastning. Tillgångar i kapital ger i regel löpande avkastning i reda pengar, men så är inte fallet med ägarbostäder. Den konstgjorda parallellen med andra kapitalplaceringar upprätthålls dock genom att man i utredningen talar om en "icke-monetär" avkastning, dvs. en avkastning eller inkomst som inte faller ut i reda pengar. Denna avkastning sägs motsvara den inkomst kapitalet skulle ha genererat om det placerats i någon alternativ sparform. Ett annat begrepp som används för att beteckna denna avkastning är "nettohyresvärde". Denna avkastning ska fångas upp till beskattning genom den föreslagna schablonintäktsbeskattningen för villaägare och bostadsrättsinnehavare.

En upplysande förklaring till hur detta nettohyresvärde skulle kunna beräknas utifrån marknadsvärdet ges i betänkandet Fastighetstaxering, (SOU 2000:10), som presenterades den 29 februari i år. Där beskrivs den s.k. hedoniska prisfunktionen, som är en metod för att såväl bryta ned som fastställa t.ex. en fastighets uppskattade marknadsvärde genom en värdering av fastighetens olika delar och karaktäristika. Denna värdering bygger på ägarnas/konsumenternas implicita värdering av fastigheternas olika egenskaper. Det kan t.ex. gälla antalet sovrum, antalet toaletter, klinkers i badrum, WC/dusch och groventré, attraktivt läge och andra faktorer som höjer boendekvalitén och därmed livskvalitén. Den hedoniska prismodellen kan således användas, för att uppskatta marknadsvärden på egna hem och därmed taxeringsvärdet och nettohyresvärdet.

Ordet "hedonisk" är närmast transskriberat från engelskans 'hedonic', vars svenska motsvarigheter är 'hedonisk' eller 'hedonistisk', men närmare bestämt från anglosaxisk ekonometrisk terminologi i tekniska uttryck som 'hedonic price models'. Ordet 'hedonic' kommer av grekiskans ord för 'njutning'. Denna betydelse och den ekonometriska metoden kastar ljus över såväl marknadsvärdets relation till boendekvalitén som vad man söker fånga med den ur marknadsvärdet härledda schablonintäkten. Det finns således fog för att hävda att fastighetsbeskattningen realiter är en indirekt beskattning av njutning, dvs. en *njutningsskatt* på ett uppskattat nettohyresvärde av det egna eller belånade småhuset. Ur denna synvinkel skulle man kunna fråga sig varför den njutning det för många innebär att inneha ett förstahandskontrakt inte också är föremål för en liknande beskattning om nu samma logik skall användas oavsett boendeform.

Enligt min mening är kapitalinkomstperspektivet inte bara verklighetsfrämmande för den stora majoriteten av småhusägare och bostads-

rättsinnehavare utan också för alltför många ett hot mot själva ägandet. Det verklighetsfrämmande består i att småhusägare och bostadsrättsinnehavare i regel huvudsakligen köpt sina hus eller bostadsrätter för att bo i dem och inte för att placera ett överskott av kapital. I den meningen är boendet ett slags konsumtion, vilket bekräftas av att såväl nyproduktion, renovering, reparation som underhåll är momsbelagt. Att ordna bostad för sig själv och sina närmaste är ur allmänmänsklig synvinkel snarare att betrakta som ett grundläggande behov, en plikt och i slutändan en rättighet, än som en av flera möjligheter till kapitalplacering.

Även för det fåtal personer som kan köpa en fastighet utan att ta lån, torde det vara mycket svårt att hävda att frånvaro av löpande beskattning av fastigheter skulle snedvrída dessa individers val i sådan grad att en samhällsekoniskt ineffektiv resursfördelning uppstår. Man bor inte mer för att fastighetsskatten sjunker. Även väl bemedlade personer måste trots allt bo någonstans, och risken för att någon just p.g.a. en utebliven löpande beskattning skulle vilja bo i flera hus samtidigt torde vara obefintlig. En viss ökad allokering av sparkapital till standardhöjning för det egna huset är förvisso sannolik, men det ankommer på förespråkarna för kapitalinkomstperspektivet att visa vari den samhällsekonomiska snedvridningen eller överkonsumtionen består och hur stor den befaras bli vid en avskaffad löpande beskattning på fastighetsägande.

Enbart vid försäljning av villan eller bostadsrätten och om ingen annan bostad samtidigt behöver köpas, samt vid köp av flera småhus eller bostadsrätter än vad behovet eller plikten kräver synes mig kapitalplaceringsperspektivet vara relevant. Reavinstbeskattning av egna hem torde vara motiverad av symmetriskäl i kapitalinkomstbeskattningen.

Hotet mot äganderätten kommer historiskt av den ”socialpolitiska beskattningsprincipen”, som motiveras av grundtanken att beskattningen skall åstadkomma en omfördelning av inkomster. Ur ett historiskt perspektiv är motivet socialismens principiellt negativa inställning till enskilt ägande, ”förmögenhetsuppbyggnad” och skiftande inkomst- och förmögenhetsförhållanden i ett samhälle. Inom bostadssektorn har det handlat om en s.k. solidarisk omfördelning med hjälp av fastighetsskatt och räntebidragssystemet för ny- och ombyggnad. Med direktivens neutralitetskrav mellan boendeformerna synes emellertid regeringen distansera sig från detta synsätt något. Den socialpolitiska beskattningsprincipen har haft mycket stor betydelse för framväxten av det svenska skattesystemet och är än idag det ideologiska motivet för beskattning av ”förmögenheter” (inklusive fastigheter), arv och gåvor.

Hotet mot ägandet blir emellertid akut, när den enskilde husägaren p.g.a. fastighetsskatten drabbas av "likviditetsproblem", som utredningen med viss distans valt att kalla det. Med likviditetsproblem avses att statsmakterna med fastighetsskatten inte tar hänsyn till den uråldriga skatterättsliga principen om skatt efter bärkraft. Att låta taxeringsvärdet utgöra underlag för beskattningen är nämligen detsamma som att bestämma fastighetsskatten genom andra personers husaffärer. Stiger marknadspriserna på fastigheter så stiger även den allmänna fastighetsskattenivån i värdeområdet, oavsett hur mycket ett enskilt hushåll har i inkomst eller oavsett hur mycket det förmår betala i skatt. Denna orimliga effekt av kapitalinkomstperspektivet och taxeringsvärdets koppling till det föränderliga marknadsvärdet, ofta i kombination med förmögenhetsbeskattningen, får till följd att permanentboende i kustnära områden eller i expansiva storstadsområden får allt högre fastighetsskatt på grund av nya köpstarka grannar, inte på grund av egna ökade faktiska inkomster. Husägare med låga inkomster har inte per definition höga skulder. Argumentet att räntebidragen generellt tar ut fastighetsskatten faller således. Ägare till privatbostadsfastigheter med låga inkomster och kanske avbetalda hus får "likviditetsproblem" och därmed svårigheter att betala skatten. Till slut tvingas de flytta från sina hem. Detta är inte bara ett hot mot äganderätten. Det är ett statligt sanktionerat brott mot äganderätten.

Såväl takregeln som den landsomfattande begränsningsregeln som kommittén föreslår, men även regeringens frysning av taxeringsvärdena sedan 1997 och förslaget om en tidsbegränsad skatterabatt för vissa typer av miljöinvesteringar, är ad hoc-regler, som bekräftar min principiella kritik. Dessa ad hoc-regler har enbart tillkommit för att mildra rent kontraproduktiva och i övrigt skadliga effekter, som spontant genereras av fastighetsbeskattningens nuvarande konstruktion. Problemen mildras med förslagen, bl.a. ökar förutsebarheten av kommande höjningar av fastighetsskatten och med förslaget om skatterabatt för miljöinvesteringar drabbas inte längre den som investerar för en bättre miljö av en omedelbar straffbeskattning genom en höjning av fastighetsskatten. Men problemens orsak kvarstår i grunden, eftersom skattens koppling till marknadsvärdet finns kvar. Önskade marginal-effekter skapas dessutom. Eftersom lösningsförslagen har denna tillfällighetskaraktär och inte löser själva orsaken till problemen, anser jag det riktigt att förorda en alternativ lösning på hela fastighetsskatteproblematiken.

Förutom det redan nämnda slår också fastighetsskatten olika i olika delar av landet på grund av kopplingen till marknadsvärdet. Småhusägare med låga eller normala inkomster och med ett snarast identiskt boende drabbas av helt olika skatteuttag beroende på var villorna finns.

Dessa regionala skillnader är inte rättvisa och den löpande fastighetsbeskattningen blir då ett brott mot likabehandlingsprincipen. Vad gäller möjligheterna till ränteavdrag behöver de inte alls av något slags symmetriskäl avskaffas tillsammans med beskattningen. Relationen mellan fastighetsskatt och avdragsmöjligheter är inte längre av det slaget att de betingas av varandra. Ränteavdrag medges även för räntor på konsumtionskrediter.

Vad gäller avskaffandet på sikt av fastighetsskatt på hyresbostadsfastigheter samtidigt som räntebidragen enligt 1993 års regler avvecklas så innebär denna förändring naturligtvis att man i efterhand ändrar givna spelregler. Detta skapar fortsatt osäkerhet om villkoren på bostadsmarknaden. Att nämnda räntebidrag skulle vara "eviga" var så sent som 1993 ett av argumenten för systemets fördelar jämfört med tidigare räntebidrag.

Min principiella kritik mot utredningens resultat tar således sin utgångspunkt i övertygelsen att alla skatter måste kunna moraliskt och politiskt legitimeras. Skatter måste kunna prövas utifrån grundläggande värden. Skatter kan vara oetiska i den meningen att de kan vara uttryck för illegitim lagstiftning, vilket innebär att lagstiftningen i sig överträder grundläggande etiska värden och mänskliga fri- och rättigheter och härur härledda skatterättsliga principer. Min bestämda uppfattning är att fastighetsskatten i sin nuvarande form kommer i konflikt med såväl äganderätten som de skatterättsliga principerna om skatt efter bärkraft och likabehandlingsprincipen. Den statliga fastighetsskatten kan heller inte motiveras utifrån intresseprincipen.

5. En alternativ lösning på fastighetsskatteproblematiken

I Sverige motiverades en gång i tiden fastighetsbeskattningen som en s.k. garantibesättning, 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 (intesseprincipen). Samhällstjänsterna är idag kommunala och finansieras genom avgifter och kommunalskatt. Fastighetsbeskattningen däremot är statlig och motiveras idag som en intäktskälla för staten. Relationen mellan skatt och legitim orsak till skatten är borta. Den motiveras enbart som en lämplig skattebas i kraft av sin immobilitet. Motiven är statsfinansiella eller, som det också heter, fiskala. I samband med Sveriges inträde i den Europeiska gemenskapen motiverades t o m en höjning av fastighetsskatten med inträdets finansiering. Den statliga fastighetsskatten saknar således såväl etisk som politisk legitimitet.

Statsbidragen till kommunsektorn motsvarar knappt 20 procent av de totala inkomsterna. Detta statsfinansiella utrymme har använts i den statliga saneringspolitiken, vilket naturligtvis påverkat den kommunala servicen negativt. Samtidigt har kommunerna fått ta över en allt större del av den offentliga sektorns åtaganden. Subsidiaritetsprincipens makt- och uppgiftsfördelning mellan olika nivåer i samhället motiverar enligt min uppfattning en ekonomiskt stabilare grund för kommunernas uppgifter och för den kommunala självstyrelsen. Utan ekonomiskt självstyre, ingen kommunal självstyrelse. Bättre långsiktiga tillväxtförutsättningar och en högre grad av självfinansiering via fler skattebaser är ett led i att ge en ekonomiskt stabil bas för den kommunala självstyrelsen. I denna ambition spelar en skatteväxling av fastighets-skatten mellan staten och kommunsektorn en viktig roll. *Systemet med statlig fastighetsskatt bör successivt avvecklas. I stället bör kommunerna ges möjlighet att ta ut en avgift för täckande av kostnader för gatuunderhåll, brandförsvaret och annan kommunal service kopplad till fastigheten. Statens intäktsbortfall skulle delvis kompenseras genom en nivåjustering i det generella statsbidraget till primärkommunerna i enlighet med finansieringsprincipen.* Därmed anser jag att avgiften inte bör baseras på marknadsvärdet. Hoten om framtida chockhöjningar försvinner. Förutsebarheten inte bara ökar utan blir en realitet. Husägaren får en trygghet och kontroll över sin ekonomi. Det är inte rimligt mot denna bakgrund att nu även bostadsrätternas ägare skall behöva dela villaägarnas skatterättsligt och ofta ekonomiskt osäkra förhållanden.

En kommunal fastighetsavgift uppvisar en legitimitet och transparens. Den skattskyldige vet varför han betalar. Visserligen betalar redan kommunernas invånare för denna kommunala fastighetsrelaterade service, men genom en skatteväxling där den statliga fastighets-skatten försvinner och endast till en del ersätts med en kommunal avgift för vissa fastighetsanknutna nyttigheter kommer legitimiteten att öka. Ytterligare motiv till en kommunal fastighetsavgift är det incitament kommunerna skulle få för utveckling av infrastrukturen och ett offensivt bostadsbyggande. Om även företagssektorns fastigheter utgjorde en del av avgiftsunderlaget i kommunerna, skulle det vara ett långt större incitament än i dag att verka för det lokala näringslivet och för nya arbetstillfällen.

I regel är dessutom den löpande fastighetsbeskattningen utomlands en kommunal angelägenhet, vilket på kontinenten inte minst motiveras av subsidiaritetsprincipen. Insikten att kommunal självstyrelse fordrar en långtgående ekonomisk självförsörjning, gör det än mer besynnerligt att regeringens direktiv inte öppnade för en utredning av det kommunala alternativet.

6. Planerad expertbilaga med kritik mot likformighetsnormen

I en uppsats som lämnats till kommittén presenterar två experter på finansdepartementet, fil. dr. Robert Boije och fil. dr. Hovick Shahnazarian, en viss kritik mot den norm som förordades för beskattning av egna hem i samband med skattereformen 1990-91 och i Ds 1998:3. Denna beskattningsnorm, som också i princip förordas av Fastighetsbeskattningskommitténs majoritet, innebär att egna hem bör påföras en schablonintäkt, som dels skall fånga upp den s. k. Boendeavkastningen och dels kompensera för det relativt ”låga” reavinstskatteuttaget. Boije och Shahnazarian skriver i sin uppsats att den praktiska tillämpningen av en sådan norm är behäftad med vissa problem.

Ett beskattningssystem för egna hem utformad enligt denna norm innebär att vissa hushåll via schablonintäktsbeskattningen kommer att få betala reavinstskatt på en tänkt reavinst, som i praktiken inte nödvändigtvis uppkommer. Att kompensera ett relativt lågt reavinstskatteuttag med en högre löpande beskattning riskerar också att förstärka det likviditetsproblem, som relaterar till att schablonintäkten, till skillnad från andra kapitalinkomster, är icke-monetär. Författarna konstaterar också att denna beskattningsnorm inte tillämpas i andra delar av kapitalinkomstbeskattningssystemet.

Mot denna bakgrund konstrueras i uppsatsen en alternativ modell, där utgångspunkten är att schablonintäkten enbart skall fånga den s. k. boendeavkastningen, men inte kompensera för det ”låga” reavinstskatteuttaget. Under vissa förutsättningar resulterar denna alternativa modell i en fastighetsskattesats på omkring 1.2 procent, vilket är lägre än den skattesats, som tillämpas idag, och lägre än den skattesats, som är förenlig med den norm, som majoriteten i Fastighetsbeskattningskommittén i princip ställer sig bakom.

Trots att jag anser att ”avkastningen” av att bo i ett eget hem inte kan likställas med monetära kapitalinkomster, anser jag att Boijes och Shahnazarians uppsats är ett värdefullt och klargörande bidrag om kapitalinkomstbeskattningsperspektivet vid fastighetsbeskattning. Därför anser jag det beklagligt och principiellt felaktigt att majoriteten i kommittén beslöt att inte ta med denna uppsats som bilaga till utredningens huvudbetänkande. Uppsatsen, som kortfattat refereras i avsnitt 6.2.4, hade som bilaga väsentligt kunna bidra till det kommande remissarbetet och förberedelserna inför propositionsarbete och utskottsbehandling. Min bestämda uppfattning är att uppsatsen i sin helhet innehåller en för utredningen väsentlig redovisning, som nu inte till fullo kommer den fortsatta beredningen till del.

7. Slutsats

Mot bakgrund av mina principiella invändningar mot regeringsdirektivens utformning och mot utredningens slutsatser kan jag inte ansluta mig till betänkandet i någon del. En statlig utredning bör i stället snarast tillsättas med inriktning på att avveckla den statliga fastighetsskatten och i stället övergå till en modell med ett kommunalt avgiftsuttag.

Särskilt yttrande

av ledamoten Ronny Korsberg (mp)

Förbättringar inom ramen för nuvarande system

Fastigheter har varit föremål för beskattning i mer än hundra år i vårt land. Principerna för beskattningen har ändrats flera gånger under denna period. Det är också viktigt att all beskattning upplevs som rimlig och rättvis. Annars riskerar man att viljan att betala skatt undergrävs. Den nuvarande principen för beskattning av småhus har kritiserats hårt då den ger ett antal negativa effekter. Utgångspunkten för Miljöpartiets medverkan i Fastighetsbeskattningskommittén har varit att konstruktivt medverka till att eliminera eller begränsa dessa negativa effekter.

Miljöpartiet har länge kritiserat det nuvarande systemet för beskattning av småhus.

Grundproblemet är som vi ser det att den löpande beskattningen grundar sig på ett fiktivt värde. Detta värde fastställs bl.a. med utgångspunkt från försäljningspriser på småhus i samma område. Den egna skatten blir därmed mer beroende av andra människors betalningsförmåga än den egna. Miljöpartiet anser att det är viktigt att arbetet för att eliminera detta grundproblem fortsätter. Vi beklagar att kommitténs direktiv låst fast utredningen vid att fastighetsskatten i sin helhet skall vara en del av kapitalbeskattningen och att det heller inte varit möjligt att diskutera fastighetsskattens nivå.

Miljöpartiet har också länge kritiserat att systemet för beskattning av fastigheter motverkar angelägna investeringar som syftar till att minska energianvändningen alternativt övergå till mindre miljöbelastande energianvändning i småhus. Vi ser det därför som en mycket viktig markering att kommittén anser att det är angeläget att fastighetsskatten inte motverkar viljan till miljöinvestering.

Genom en del av de förslag som kommittén lägger fram åstadkoms betydande förbättringar i flera avseenden inom ramen för det nuvarande beskattningssystemet. Det gäller förslagen angående begränsning av fastighetsskattens andel av hushållens inkomst, en takregel för att begränsa höjningen av skatten mellan två år och ett tidsbegränsat undantag för uppräknig av skatteunderlaget pga miljöinvesteringar.

Löpande beskattning av småhus

Ansatsen att dela upp avkastningen av fastigheter i två delar, direktavkastningen och värdestegring, är ett steg i rätt riktning men enligt vår mening otillräcklig. Orsaken är att med direktavkastning menas "nettohyresvärdet", vilket här är en teoretisk konstruktion av värdet av att bo i fastigheten. Detta värde är kopplat till marknadsvärdet. Så länge direktavkastningen ("nettohyresvärdet") är kopplat till marknadsvärdet kvarstår grundproblemet med fastighetsskatten för småhus, nämligen att andras betalningsförmåga påverkar det egna hushållets skatt.

Oavsett vilken modell som används för att fastställa denna "icke-monetära" avkastning saknar resonemanget helhetsperspektiv på boendets funktion och betydelse för vanliga människor. Mycket få människor ställer upp på idén att det kapital som ett småhus representerar kan betraktas som vilket annat kapital som helst. För de allra flesta styrs inte valet av boende av alternativa kapitalavkastningsmöjligheter. Istället styrs det bl.a. av tillgången till olika typer av bostäder, möjlighet till arbete, bra skolor och sjukvård, närhet till släkt och vänner och tillgång till andra sociala nätverk. För Miljöpartiet är de sociala aspekterna på boendet mycket viktiga och bör vara vägledande vid utformning av principerna för beskattning av fastigheter.

Bostadsrättsfastigheter

Kommittén för ett relativt omfattande resonemang angående möjligheten att införa marknadsvärderelaterad fastighetsskatt för bostadsrättsfastigheter. En sådan förändring skulle innebära att samma typ av grundproblem som idag finns beträffande beskattning av småhus, skulle omfatta ytterligare en upplåtelseform. Miljöpartiet anser att grundproblemet, att andras köpkraft påverkar det enskilda hushållets skatt, måste lösas innan man överväger att förändra beskattningen av bostadsrättsfastigheter.

Särskilt yttrande

av experten Lars Nilsson

Betänkandet innehåller det förslag till hur en begränsning av fastighetsskatten i vissa fall skulle kunna utformas som också lades fram i kommitténs delbetänkande (SOU 1999:59), nu dock utan någon regional avgränsning, vilket i och för sig är en förbättring.

Jag framförde redan i delbetänkandet följande invändningar mot förslaget. Det lider av svagheten att begränsningen görs mot en inkomst som beräknas på hushållsnivå. Numera sker sambeskattning endast av förmögenhet. För Riksskatteverket är sambeskattningen ett oproportionerligt stort hanteringsbekymmer. RSV har också vid upprepade tillfällen för regeringen framhållit att sambeskattningen av administrativa skäl borde tas bort. Det är inte försvarligt att i stället införa nya inslag av sambeskattning i skattesystemet.

De nämnda invändningarna kvarstår.

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 fastigheten

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 fastighetsskatt-

en. 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 taxeringsvärdet skall användas som underlag för fastighetsskatten. Det är, har man hävdats, 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 skattereglerna 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 reavinstbeskattning 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 fastighetsskatt 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 – fastighetsskatten – 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 kapitalinkomstbeskatt-

ningen 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 fastighetsskattesats 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 fastighetsskatten på småhus borde ersättas av en schablonintäkt i inkomstslaget kapital. En motsvarande diskussion bör föras beträffande de schablonbeskattade 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 miljöinvesteringar 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 följden 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 fastighetsskatt 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 fastighetskatteuttaget 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.

Fastighetsbeskattning i andra länder

Innehållsförteckning

Danmark	489
Finland	490
Island	491
Norge	492
Belgien	493
Frankrike	494
Grekland	495
Irland	495
Italien	496
Luxemburg	496
Nederländerna	497
Schweiz	497
Spanien	498
Storbritannien	498
Tyskland	499
Österrike	499
USA	500

Fastighetsbeskattning i andra länder

Följande översiktliga genomgång av fastighetsbeskattningen i några andra stater har som främsta syfte att ge läsaren ett visst jämförelse-material i förhållande till de regler som gäller för beskattning av fastigheter i Sverige. Genomgången gör därför inte anspråk på att ge en fullständig bild av regelverken eller deras funktion som en del i de utländska skattesystemen. Läsaren ges dock en provkarta över olika system som används utomlands.

Danmark

Det danska fastighetsskattesystemet har flera beröringspunkter gemensamt med det svenska. Det svenska omräkningssystemet för taxeringsvärden har exempelvis till viss del haft ett danskt omräkningssystem som förebild.

I Danmark finns det flera former av löpande beskattning av privatbostäder.

Grundskylden är en skatt som utgår till kommuner och amtskommuner (län). Skatten tas endast ut på markvärdet. Amtskommunernas skattesats för grundskylden skall alltid uppgå till 1 procent. Fastighetsskatten som tas ut av kommunerna tillåts variera inom intervallet 0,6–2,4 procent av det taxerade markvärdet. Den får tas ut på alla fastigheter men undantag kan göras för byggnader med allmännyttiga ändamål. Storleken av ”skatten” fastställs av respektive kommun. Skattesatsen ska var densamma inom hela kommunen. Av Danmarks 275 kommuner har ungefär hälften av dessa en fastighetsskatt som understiger 10 promille. Endast åtta procent av kommunerna låg över 21 promille i uttag under 1997. Den genomsnittliga sammanlagda skatten är 22,12 promille. Skatten är inte avdragsgill vid inkomsttaxeringen.

Från och med år 2000 gäller en kommunal och landstingskommunal egendomsvärdeskatt (*Ejendomsvaerdiskat*). Skattesatsen uppgår till 1 procent av taxeringsvärdet. För hus med mycket höga taxeringsvärden gäller en högre skattesats. Skatten har ersatt den statliga *Lejevaerdi*-beskattningen (förmånsbeskattning av egen bostad).

Småhus och lägenheter som innehas med äganderätt har tidigare belastats med en denna statliga schablonintäktsbeskattning.

Alla fastigheter åsätts ett egendomsvärde den 1 januari varje år. Vid värderingen fastställs byggnadsvärdet och markvärdet för fastigheten. Värderingen har betydelse för den löpande beskattningen av fastigheter som beskrivits ovan. Vid värderingen beräknas ett värde utifrån egendomens belägenhet, ålder, storlek och installationer m.m. Beräkningen görs på grundval av officiell statistik över överlåtelsepriser för fastigheter. Värdet kan därefter korrigeras på grund av särskilda förhållanden, t.ex. beroende på fastighetens skick. Markvärdet ska motsvara värdet för obebyggd mark. För villor etc. består markvärdet normalt av ett värde beräknat på storleken av marken och värdet av byggrätten. Markvärdet ökar om läget bedöms som särskilt bra. Byggnadsvärdet erhålls genom att man multiplicerar den sammanlagda ytan med ett kvadratmeterpris. Priset bestäms utifrån vilken prisnivå fastigheter köps för i det aktuella området enligt den officiella försäljningsstatistiken. Därutöver tas hänsyn till byggnadens ålder, material, storlek och installationer m.m. Fastighetsvärdet bestäms med utgångspunkt av ett beräknat värde som består av markvärdet och byggnadsvärdet.

I Danmark infördes från och med beskattningsåret 1965/1966 en möjlighet för vissa grupper att låna till de kommunala egendomskatterna. Avsikten var att ekonomiskt svaga grupper, pensionärer i huvudsak, skulle kunna belåna sina fastigheter för att betala egendomsskatter. Möjligheten till lån gäller endast permanentbostäder. Till säkerhet för lånet ska ägaren överlämna ett pantbrev avseende egendomen.

Avdragsrätten för ränteutgifter är numera begränsad och skatteeffekten uppgår för närvarande till 41 procent. År 2001 kommer skatteeffekten att uppgå till 32,4 procent.

För ägarbostäder beskattas inte realisationsvinster. Beskattningen av realisationsvinst sker endast beträffande privata hyresfastigheter.

Vid fastighetsöverlåtelser tas ut en stämpelavgift på 0,6 procent av köpesumman. Dessutom tillkommer en stämpelavgift om 2 procent på lånesummor.

Finland

Den finländska fastighetsskattelagen tillämpas sedan den 1 januari 1993. Genom den lagen upphörde de tidigare formerna av löpande beskattning av fastigheter i Finland att gälla. Den nya skatten är kommunal och kommunen fastställer årligen skattesatsens storlek inom vissa ramar.

Fr.o.m. den 1 januari 1999 gäller att den allmänna fastighetsskatten skall bestämmas till minst 0,2 och högst 1 procent. För byggnader som

används som stadigvarande bostad finns möjlighet att tillämpa en annan skattesats än den som tillämpas för andra objekt. Den får uppgå till minst 0,10 och högst 0,40 av byggnadens värde. För andra bostadsbyggnader, däribland fritidshus finns möjlighet för kommunen att ta ut en skatt som är 0,6 procent högre än vad som gäller för permanentbostäder, dvs. som mest 1 procent.

Underlaget för fastighetsskatten utgörs av det s.k. återanskaffningsvärdet för fastigheten som alltså utgör taxeringsvärdet. Detta värde grundas i allt väsentligt på schabloner som avser byggnadens användning, storlek, byggnadsmaterial med justering för faktorer som avviker från den genomsnittliga byggnadsstandarden för fastighetstypen.

Kapitalinkomster beskattas med en proportionell statlig skatt om 28 procent (fr.o.m. 1996). Innehavet av ägarbostäder är inte föremål för statlig beskattning. Däremot är ränteutgifter för förvärv eller grundlig reparation av bostaden avdragsgilla från kapitalinkomster. Om underskott uppstår får maximalt 20 000 mark (8 000 per make och 2 000 per barn, dock högst två barn) dras av från förvärvsinkomsterna. Den överskjutande delen av underskottet fastställs som det ifrågasvarande kapitalinkomstslagens förlust och får dras av från kapitalinkomster under de följande tio taxeringsåren.

Försäljningsvinster av egen bostad är skattefria förutsatt att ägaren ägt och bott i bostaden i två år. Eftersom vinsten inte är skattepliktig är försäljningsförluster av egen bostad inte avdragsgilla

En stämpelskatt tas ut vid omsättning av fastigheter av köparen. Skatten uppgår till 4 procent av försäljningspriset.

Island

Den som bor i egen "bolig" beskattas inte för detta vid den allmänna inkomstbeskattningen. I gengäld får avdrag inte göras för utgifter hänförliga till bostaden. Ränteavdrag för personer som inte bedriver näring avskaffades på Island 1979. Räntebidrag utgår dock för lån till köp av egen bostad.

Realisationsvinst av försäljning av egen "bolig" är, inom fastställda beloppsgränser, inte skattepliktig om egendomen innehafts i minst två år. Om egendomen säljs inom två år är realisationsvinsten skattepliktig och beskattas med 10 procent. Det finns dock viss möjlighet till uppskov med beskattningen.

På Island finns det dessutom en löpande kommunal beskattning i form av fastighetsskatt (*fasteignagjöld*). Denna skatt är en av de största inkomstkällorna för kommunerna och administreras av dem. Samtliga fastigheter är objekt för fastighetsskatten. Underlaget för

beskattningen är det årligen framräknade marknadsvärdet för egendomen. Skattesatsen för ägarlägenheter, småhus, lantgårdar och fritidsbostäder är 0,5 procent. För övriga fastigheter är skattesatsen 1,32 procent. Det finns dock möjligheter för kommunerna att höja de nämnda skattesatserna med 25 procent. Fastighetsskatten betalas som regel av egendomens ägare. Kommunen kan medge nedsättning eller eftergift av fastighetsskatten för pensionärer och handikappade med låga inkomster.

Norge

I Norge beskattas småhus och andelslägenheter (boliger) efter en schablon om minst hälften används för eget boende. Detta gäller även ett tvåfamiljshus om den andra lägenheten används för bostadsändamål. Om villkoren för schablonbeskattning är uppfyllda beskattas inte eventuella hyresintäkter särskilt. Dessa intäkter anses ingå i schablonintäkten. Schablonbeskattningen är en del av kapitalbeskattningen och schablonintäkten utgår med 2,5 procent av taxeringsvärdet. Från det fastställda värdet görs ett grundavdrag med 51 250 norska kronor per bostad. Överstiger taxeringsvärdet 451 000 kronor medges inte grundavdraget. För dessa fastigheter uppgår schabloninkomsten till 5 procent av taxeringsvärdet. Ränteutgifter är fullt avdragsgilla vid inkomst-taxeringen.

För beskattningen av andelslägenheter gäller att bostadsföretaget inte är skattesubjekt. Beskattningen sker i stället hos andelsägarna. Syftet med denna konstruktion är att uppnå skattemässig likabehandling av andelsägare och egnahemsägare. Reglerna gäller inte bostadsföretag vars ändamål är att skaffa andelsägarna fritidsbostäder. Det uppställs vissa krav på bostadsföretaget för att andelsägarna skall bli schablonbeskattade. Kraven avser fördelningen av olika intäkter och fördelningen av ägandet av andelarna i bostadsföretaget. Om förutsättningarna inte är uppfyllda beskattas bostadsföretaget enligt reglerna för bolagsbeskattning. Det finns dock möjlighet till dispens från intäktskravet för att beskattningsformen inte skall behöva ändras år från år. Andelsägaren beskattas dels för sin andel av bostadsföretagets nettoförmögenhet, dels med en schablonintäkt samt för sin andel av vissa intäkter.

Som huvudregel gäller att egendomen skall värderas till marknadsvärdet. Ett viktigt undantag från regeln innebär emellertid att fritidsegendomar kan åsättas ett lägre taxeringsvärde än marknadsvärdet. Regeln har i praxis medfört att taxeringsvärdet bestäms till betydligt lägre värden än marknadsvärdet även för andra fastigheter än fritidshus. Den generella taxeringsvärdenivån är således allmänt låg i

förhållande till marknadsvärdet. Taxeringen ligger till grund för den kommunala fastighetsskatten (se nedan). Kommunen har möjlighet att justera taxeringsvärdet upp eller ned med 10 procent.

Den norska regeringen har föreslagit ett nytt taxeringssystem (jfr. St Meld 1995–1996 nr 45 – Boligtaksering och principer för boligbeskattning). I förslaget konstateras inledningsvis att förhållandet mellan en egendoms verkliga värde och taxeringsvärdet varierar betydligt. Taxeringen av byggnaden tar utgångspunkt i produktion av boendeyta, kvadratmeterpris och en åldersfaktor. Kvadratmeterpriset kommer att variera efter distrikt och byggnadstyp. Taxeringen av tomt tar utgångspunkt i indelning av landet i prizoner. I varje prizon skall det bestämmas ett pris för normaltomen.

Realisationsvinster beskattas och realisationsförluster är avdragsgilla. Förluster kan rullas 10 år framåt.

Vidare finns det möjlighet att ta ut en särskild kommunal "egendomsskatt" med 0,2–0,7 procent av taxeringsvärdet för fastigheter i tätorter. Vissa kommuner tar ut skatten medan andra kommuner valt att avstå. Under 1996 lade en utredning fram ett förslag till en ny lag om egendomsskatt (NOU 1996:20). Förslaget utgick från en frivillig kommunal fastighetsskatt som skulle kunna tas ut med som mest 0,03 procent av taxeringsvärdet. Skattesatsen sattes med hänsyn till osäkerheten av utfallet vid kommande fastighetstaxeringar. Någon minimigräns i beskattningen föreslogs inte. Förslaget bereds i det norska finansdepartementet.

En särskild stämpelskatt på 2,5 procent av överlåtelsepriset tas ut vid omsättning av fastigheter.

Belgien

Belgien har en årlig schablonbeskattning som består av tre delar. En del tillfaller den federala regeringen, en del regionen och huvuddelen till kommunen. I allt väsentligt är det alltså en kommunal skatt. Regionen och kommunen kan inom vissa gränser bestämma uttaget och skatten varierar kraftigt mellan olika regioner och kommuner. Det statliga skatteuttaget varierar beroende på var i landet fastigheten är belägen (Bryssel, Flandern och Valloniet).

Skatten grundar sig på en beräkning av vilken hyresintäkt fastigheten skulle ha om den hyrdes ut. Beräkningen – som är en slags fastighetstaxering – skedde 1975. Några nya värden har inte fastställts sedan dess även om en justering för inflation gjordes 1980. Fr.o.m. 1991 sker en årlig indexuppräknings av värdena.

Vid taxeringen får egnahemsägare göra ett schablonavdrag från schablonintäkten vilket medför att många fastighetsägare i praktiken inte betalar skatt för sin fastighet.

För fastigheter som hyrs ut beräknas en schablonintäkt på ca 200 procent av den 1975 fastställda schablonintäkten. Intäkten beskattas med vanlig inkomstskatt, vilken kan uppgå till 60 procent. Denna skatt är däremot mer omdiskuterad och anses av många vara för hög.

Bolåneräntor är som huvudregel avdragsgilla endast från inkomster hänförliga till fastigheter. För egnahemsägare finns dock undantag som innebär att räntor är avdragsgilla mot den totala nettoinkomsten. Avdragsmöjligheten är begränsad till att avse en viss högsta lånesumma (1998 maximalt lån om 2 miljoner franc för förvärv av fastighet och 1 miljon franc för reparation. Summorna ökas beroende på grad av försörjningsplikt).

Realisationsvinster för privatbostäder är normalt inte skattepliktiga. Som huvudregel är realisationsförluster endast avdragsgilla från inkomster av samma slag.

En stämpelskatt tas ut vid överlåtelser. Skatten uppgår till 12,5 procent av värdet.

Frankrike

I Frankrike är privatbostäder inte föremål för någon beskattning på nationell nivå. Räntor som är hänförliga till permanentbostäder är delvis avdragsgilla. Reglerna är mycket detaljerade och avdragsrätten beror bl.a. på tidpunkten för lånet, hushållets samlade inkomster och hushållets storlek. Särskilda regler gäller för lån hänförliga till reparationer etc.

För bebyggda fastigheter finns två lokala fastighetsskatter. Den ena är en skatt på innehav av mark och byggnad som utgår på 50 procent av ett beräknad hyresvärde (*taxe foncière sur les propriétés bâties*). Kommunerna bestämmer årligen skattesatsen utifrån en föreskriven begränsning. Behovet av kommunala intäkter styr det årliga skatteuttaget.

Skatt utgår inte under de första två åren efter byggnationen. Nybyggda hus kan undantas från skatt i två år om huset förvärvats genom subventionerade räntefria lån. Ingår huset i ett "socialt" byggnadsprogram kan huset undantas från skatt i mellan i 10–25 år.

Den andra lokala skatten utgörs av en "bostadsskatt" (*taxe d'habitation*) som varje innehavare av en bostad (ägare eller hyresgäst) betalar. Skatten utgår på ett uppskattat hyresvärde. Kommunerna bestämmer skattesatsen.

Vid försäljning av privatbostaden utgår ingen skatt på realisationsvinsten. Realisationsförluster är avdragsgilla endast gentemot inkomster i samma inkomstslag.

Grekland

Egna hem beskattas för den del av bostadsytan som överstiger 150 kvadratmeter. En statlig schablonintäkt utgår med 3,5 procent av den del av byggnadens marknadsvärde som avser ytan över 150 kvadratmeter. Marknadsvärdet återspeglas i ett taxeringsvärde som fastställs med vissa mellanrum.

Räntor avseende permanentbostäder är fullt avdragsgilla.

Realisationsvinster beskattas och realisationsförluster är avdragsgilla fullt ut.

Vid fastighetsöverlåtelser tas ut en stämpelskatt på 3,6 procent av överlåtelsevärdet.

Irland

Irland har inte någon löpande beskattning av fastigheter. Däremot fanns tidigare en fastighetsskatt som i många avseenden liknade den svenska. Den avskaffades emellertid 1997. Skatten var en årlig statlig skatt som utgick med 1,5 procent av fastighetens marknadsvärde. Inte bara fastighetsägare omfattades. Även vissa långtidshyresgäster och hyresgäster med förmånliga hyresvillkor var skattskyldiga. Skatten togs ut oberoende av fastighetsägarens inkomster om dessa översteg ett lågt tröskelvärde. Marknadsvärdet uppskattades av fastighetsägaren själv med hjälp av försäljningar som skett i området. Värderingen var ofta mycket försiktig. Fastighetsskatten var omdiskuterad och blev en känslig politisk fråga särskilt i Dublinområdet där fastighetspriserna flerdubblades under senare år. Skatten avskaffades därför och har ersatts av en stämpelskatt/transfereringsskatt.

Räntor på lån för att förvärva eller reparera permanentbostäder är avdragsgilla i begränsad omfattning. Avdragsrätten är bl.a. beroende av på civilstånd.

Realisationsvinster beskattas medan realisationsförluster är avdragsgilla från kapitalvinster det år förlusten uppstod. Förluster som inte kan utnyttjas får rullas vidare till kommande år.

Italien

I Italien beskattas en schablonintäkt som baseras på det uppskattade hyresvärdet för fastigheten. Skatten är statlig.

En särskild realisationsvinstskatt tas ut vid försäljning av fastigheter fram till år 2003. Skattesatsen är progressiv och varierar mellan 5 och 30 procent av vinsten. Skatten beslöts visserligen avskaffad fr.o.m. den 1 januari 1993 men fortsätter ändå att tas ut vid alla överlåtelser som sker före den 1 januari 2003. Skatten ersattes av en kommunal fastighetsskatt. Skatten utgår på ett uppskattat värde för den aktuella fastighetstypen. Kommunen bestämmer för varje år skattesatsen som får uppgå till minst 0,04 procent och som mest 0,06 procent. Det finns dock en möjlighet att ta ut 0,07 procent om kommunen har ett extraordinärt behov av intäkter.

Ränteutgifter ger som huvudregel rätt till en 22 procentig skatte-reduktion. Om ett bostadslån tagits efter den 25 januari 1982 får räntan inte överstiga ett visst belopp per år. Olika regler gäller för räntor avseende lån som avser permanentbostäder och räntor på lån för andra ändamål. För räntor som avser lån för reparationer av bostäder gäller särskilda regler.

En transfereringsskatt tas ut vid fastighetsöverlåtelser. Skatten uppgår till 3 procent på värdet.

Luxemburg

Fastighetsägaren beskattas för en schablonintäkt som avser ett lågt bestämt hyresvärde som grundar sig på ett taxeringsvärde från 1941. Taxeringsvärdet motsvarar i dag endast 1–2 procent av marknadsvärdet för fastigheter. Hyresvärdet utgår med 4 eller 6 procent av taxeringsvärdet. Utgiftsräntor är avdragsgilla från schablonintäkten. Avdrag för räntekostnader medges fullt ut fram till dess att byggnaden har färdigställt. Därefter begränsas avdragsrätten till ett visst belopp per familjemedlem. Det årliga avdragsbeloppet sjunker i takt med innehavstiden.

En kommunal fastighetsskatt tas ut. Skatten har två komponenter. En basdel som uppgår till mellan 0,7–1 procent av taxeringsvärdet – som alltså är lågt – multiplicerat med ett tal som varierar mellan 180 och 800 procent. Valet av procenttal beror på byggnadens storlek, ålder och användningssätt.

Realisationsvinster för permanentbostäder är skattefria under förutsättning att ägaren innehaft och bott på fastigheten under fem år eller om ägaren är tvungen att flytta p.g.a. familje- eller sysselsättningskäl.

Realisationsförluster avseende bostäder är avdragsgilla endast gentemot andra kapitalvinster under det år förlusten uppstod.

Två särskilda transfereringskatter tas ut vid fastighetsöverlåtelser.

Nederländerna

Vid den statliga taxeringen beskattas den som äger en privatbostad löpande för en schablonintäkt. Beskattningen beräknas utifrån fastighetens marknadsvärde. För värde under 25 000 nederländska gulden beräknas ingen intäkt. Däröver beräknas intäkten efter en tariff från 0,5 procent till 1,25 procent beroende på fastighetens marknadsvärde. Ju högre marknadsvärde desto högre procentsats.

Dessutom betalas en lokal fastighetsskatt till den kommun där fastigheten är belägen. Nivån på skatten varierar mellan kommunerna. Dessa är fria att bestämma skattesatsen inom vissa intervaller.

Avdrag för räntor som avser bostadslån medges utan begränsningar gentemot inkomster från fastigheten.

Realisationsvinster från försäljningar av privatbostäder är skattefria.

Köparen av en fastighet skall i normalfallet betala en transfereringskatt på 6 procent på köpesumman. Det finns dock en mängd undantag från denna regel.

Schweiz

I såväl alla kantoner som på federal nivå förekommer en löpande beskattning av fastigheter i form av en schablonintäkt som utgörs av ett beräknat hyresvärde. Det gäller såväl permanent- som fritidshus. Hyresvärdet skall motsvara ett lokalt marknadsmässigt hyresvärde. I praktiken är det dock ofta lägre.

Utgiftsräntor är som huvudregel fullt avdragsgilla.

På federal nivå förekommer inte realisationsvinstbeskattning av privatbostäder. Alla kantoner och kommuner tar emellertid ut en lokal realisationsvinstskatt på fastighetsvinster.

Många kommuner och kantoner tar ut en fastighetsskatt (*Liegenschafts- oder Grundsteuern*) som utgår med 0,05–0,3 procent av ett taxeringsvärde som bygger på marknadsvärdet. Förekomsten av fastighetsskatt och skatteuttag varierar betydligt mellan olika kommuner och kantoner.

Många kantoner tar ut en särskild transfereringsskatt vid fastighetsöverlåtelser. Skatten varierar mellan 1–2 procent av förvärvspriset.

Spanien

Fastighetsägaren beskattas för en schablonintäkt som tidigare uppgick till två procent av taxeringsvärdet men har som följd av en ny fastighetstaxering sänkts till 1,1 procent.

Avdragsrätten för utgiftsräntor avseende permanentbostäder är begränsad. Avdrag får göras från schablonintäkten med ett visst högsta belopp.

Kommunerna tar ut en fastighetsskatt. Underlaget utgörs av ett uppräknat taxeringsvärde. Skatten utgår med 0,4 procent. Skatten kan emellertid höjas till maximalt 1,3 procent. Kommuner som räknar upp eller höjer taxeringsvärdena får sänka skatten till 0,1 procent under de första tre åren efter uppräknningen. Skatteuttaget görs dock även beroende av kommunens invånarantal. Kommuner med stort invånarantal har rätt att ta ut en högre skatt. Provinshuvudstäder har möjlighet att ta ut ytterligare något högre skatt. Skatten är avdragsgill från den statliga schablonintäkten.

Realisationsvinster avseende permanentbostäder är skattefria under förutsättning att vinsten återinvesteras i en ny permanentbostad inom två år. Vinster från försäljningar av fastigheter som innehafts i mer än 20 år är också befriade från inkomstskatt.

Det finns även möjlighet för kommuner att ta ut slags kommunal realisationsvinstskatt där skatteuttaget är beroende av innehavstid och kommunens invånarantal.

En stämpelskatt på 6 procent av överlåtelsevärdet tas ut vid fastighetsöverlåtelser.

Storbritannien

I Storbritannien var fastighetsskatten fram till år 1989 den huvudsakliga förvärvskällan för lokalförvaltningen. Hushållens fastighetsskatt ersattes 1989 med en kommunal avgift – Poll tax – som var lika för alla myndiga kommunmedlemmar. Skatten var mycket impopulär. 1993 ersattes denna skatt med en typ av kommunal bostadsskatt, *Council Tax*. Skatten tas ut i England, Skottland och Wales. Skatten utgår med en viss procent av bostadens värde. Skattesatsen bestäms årligen av kommunen. Förutom bostadens värde inverkar även hushållets storlek på skatteuttaget. Council Tax omfattar även lägenheter.

Skattskyldiga är i princip personer som fyllt 18 år och som har sin permanentbostad i det aktuella huset. Om bostaden bebos av endast en vuxen medges ett avdrag med 25 procent. Vissa hushåll kan helt befrias från skatten, t.ex. studenthushåll. Hushåll med låg inkomst får

skattereduktion som i vissa fall innebär att de inte betalar någon skatt överhuvudtaget. För ett normalhushåll uppgår Council tax till ca. 500 pund årligen.

Avdrag för räntor medges endast för räntor på inteckningslån avseende permanentbostaden upp till en viss nivå.

Som huvudregel beskattas inte realisationsvinster vid försäljning av privatbostäder.

Tyskland

Fram t.o.m. 1986 fanns en schablonbeskattning av liknande karaktär som den i Sverige innan 1990 års skattereform. Den 1 januari 1987 skedde stora förändringar i dåvarande Västtyskland av reglerna för beskattning av privatbostaden. Bostaden betraktas numera som ett konsumtionsobjekt som inte blir föremål för någon federal eller delstatlig beskattning. Avkastning och realisationsvinst beskattas således inte och avdrag medges inte heller för räntekostnader. För egnahemsägare med nybyggda hus medges i ett inledningsskede avdrag för räntor. Av bostadspolitiska skäl finns även ett omfattande system för skattereduktion som under vissa villkor tillkommer egnahemsägare.

Tyskland har en allmän kommunal fastighetsskatt (*Grundsteuer*) som tas ut på ett taxeringsvärde som härrör från en taxering 1964. Lokalförvaltningen har ingen beslutanderätt i fråga om skattebasen, men skatteprocenten bestäms lokalt inom ramen för de föreskrifter som meddelats på delstatsnivå. I de delar som utgjorde det forna DDR grundar sig värdena på en fastighetstaxering som skedde 1935. I botten finns en grundläggande federal basskattesats om 0,35 procent av taxeringsvärdet. Kommunen kan därefter själv bestämma nivån genom att fastställa ett tal som den grundläggande skattesatsen skall multipliceras med. För bostadshus är detta tal i genomsnitt 400 procent.

Skatten debiteras ofta av kommunen tillsammans med avgifter för vatten, sophämtning etc.

Österrike

I Österrike förekommer inte någon federal eller delstatlig löpande beskattning av bostadshus. Detta gäller oavsett om det rör sig om enfamiljshus eller annan typ av bostadshus som bebos av ägaren.

Österrike har en kommunal fastighetsskatt som liknar den i Tyskland. Underlaget för beskattningen utgörs av taxeringsvärden som är ca. 20 år gamla.

Endast räntor avseende nybyggnation och renovering av hus är avdragsgilla som "särskilda utgifter" och då endast i mycket begränsad omfattning.

Realisationsvinster beskattas inte.

En transfereringsskatt tas ut vid fastighetsöverlåtelser. Skatten uppgår till 3,5 procent av försäljningspriset.

USA

Fastighetsskatten är den mest betydelsefulla inkomstkällan för de lokala myndigheterna. Beskattningsrätten regleras i delstaternas lagstiftning. Den federala regeringen har i princip ingenting med beskattningen att göra.

Grunderna för fastighetstaxering varierar mellan delstaterna. I regel föreskrivs att egendomen skall taxeras på basis av marknadsvärdet. I vissa stater föreskrivs att hela marknadsvärdet skall utgöra taxeringsvärdet medan i andra stater endast en viss procent av marknadsvärdet skall utgöra taxeringsvärdet. I de flesta stater värderas mark och byggnad separat. Värderingsintervallerna varierar. Det är dock endast ett fåtal som har perioder som sträcker sig över fem år. Däremot sker i de flesta stater en årlig omräkning av taxeringsvärdena utifrån någon form av index.

Skattesatsen bestäms, oftast utifrån vissa delstatliga begränsningar, av de lokala förvaltningarna. Det är vanligt att vissa typer av fastigheter undantas från beskattning. Skattelättnader hänförliga till den skattskyldiges personliga förhållanden förekommer också.

I Kalifornien tillämpas sedan 1978 en s.k. anskaffningsvärdebaserad beskattning. Så länge fastigheten ägs av en och samma ägare räknas skatteunderlaget, som utgörs av anskaffningsvärdet/köpeskillingen, upp med inflationstakten, dock maximalt med 2 procent per år. Vid en försäljning är det den nya köpeskillingen som utgör det nya skatteunderlaget för den nye ägaren. Det maximala skatteuttaget för fastigheten begränsades till 1 procent av skatteunderlaget.

Beskattningen av fastigheter i Kalifornien behandlas närmare i bilaga 5.

Utvecklingen av kostnader och vissa skatter för flerbostadshus och ägda småhus under 1990-talet

**Boverkets rapport till
Fastighetsbeskattningskommittén**

December 1999

Innehållsförteckning

Sammanfattning	505
Uppdraget och avgränsning av uppdraget.....	506
Begränsade möjligheter till direkta jämförelser	507
Kostnadernas och skatternas förändring under 1990-talet.....	508
Delkostnadernas relativa betydelse 1989 och 1997.....	508
Redovisning av kostnadernas och skatternas förändring	509
a) Kommunägda bostadsföretag.....	509
b) Privatägda bostadsföretag.....	513
c) Bostadsrättsföreningar.....	518
d) Ägda småhus	522
Appendix	526

Sammanfattning

Boverket har fått i uppdrag av Fastighetsbeskattningskommittén att redovisa kostnadernas och vissa skatters utveckling i flerbostadshus och ägda småhus under 1990-talet. Kostnaderna ska dekomponeras så att det framgår hur olika delkostnader har förändrats och i vad mån bostadsanknutna skatter har påverkat kostnadsutvecklingen. Beräkningarna bygger på två av Statistiska centralbyråns undersökningar, "Intäkts- och kostnadsundersökningar för flerbostadshus" och "Bostads- och hyresundersökningen". Alla sifferuppgifter i denna rapport beräknas per kvadratmeter totalyta (för närmare definition, se appendix).

Nettokostnaderna har ökat reallt i kommunägda bostadsföretag med 17 %, i privatägda bostadsföretag med 10 %, i bostadsrättsföreningar med 29 % och i ägda småhus har nettoutgifterna ökat med 1 % år 1997 jämfört med 1989. År 1997 var nettokostnaderna per kvadratmeter totalyta i kommunägda bostadsföretag 677 kronor, i privatägda bostadsföretag 574 kronor, i bostadsrättsföreningar 527 kronor och i ägda småhus var nettoutgifterna 456 kronor.

Ökade skatter svarar ensam för en real förändring med 94 kronor i kommunägda bostadsföretag, 91 kronor i privatägda bostadsföretag och 64 kronor per kvadratmeter totalyta i bostadsrättsföreningar samt med 71 kronor per kvadratmeter bostadsyta i småhusår 1997 jämfört med 1989.

Skatternas andel av nettokostnaderna var i kommunägda bostadsföretag 12 % år 1989 och 24 % år 1997, i privatägda bostadsföretag var skatteandelarna 15 % respektive 30 %, i bostadsrättsföreningar 12 % respektive 21 % och i ägda småhus var skattens andel av nettoutgifterna 9 % respektive 25 %.

Av *totala skatter* år 1997 på 165 kronor i kommunägda bostadsbolag var 44 % mervärdesskatt, 27 % arbetsgivaravgifter och 21 % fastighetsskatt, av totala skatter på 171 kronor i privata bostadsföretag var 36 % mervärdesskatt, 16 % arbetsgivaravgifter och 24 % fastighetsskatt, av totala skatter på 112 kronor i bostadsrätter var 46 % mervärdesskatt, 17 % arbetsgivaravgifter och 32 % fastighetsskatt samt av totala skatter på 112 kronor i ägda småhus var 49 % fastighetsskatt, 32 % mervärdesskatt, 14 % punktskatten och 5 % arbetsgivaravgifter.

Vid en samlad bedömning av kostnadernas och skatternas förändring under 1990-talet bör också beaktas andra förändringar som har skett under denna period.

Vinsten, mätt som skillnaden mellan intäkter och kostnader, har ökat reallt i kommunägda bostadsföretag med 14 kronor per kvadratmeter totalyta eller med 78 %, i privatägda bostadsföretag med 104 kronor

eller med 400 % och i bostadsrättsföreningar med 5 kronor eller med 31 % år 1997 jämfört med 1989.

Avskrivningarna har ökat reallt i kommunägda bostadsföretag med 44 %, i privatägda bostadsföretag med 59 % och i bostadsrättsföreningar med 95 % år 1997 jämfört med 1989. I småhus har amorteringarna minskat med 7 %.

Räntebidragen har reallt minskat i kommunägda bostadsföretag med 24 %, i privatägda bostadsföretag med 27 % och i bostadsrättsföreningar med 32 % år 1997 jämfört med 1989 samt har minskat i småhus med 77 %.

Hyses- och avgiftsbortfallet (dvs antalet lediga lägenheter har ökat) har i kronor ökat reallt med omkring 600 % i flerbostadshus år 1997 jämfört med 1989. I krontal har denna förändringen varit något mindre dramatiskt. Hysesbortfallet var reallt i kommunägda bostadsföretag 7 kronor per kvadratmeter år 1989 och 52 kronor år 1997, i privatägda bostadsföretag 4 kronor respektive 27 kronor och i bostadsrättsföreningar var avgiftsförlusterna reallt 1 kronor per kvadratmeter år 1989 och 7 kronor år 1997.

Hyses- och avgiftsbortfallet kan ses som uteblivna möjliga intäkter. Men om vi teoretiskt beräknar konsekvenserna av en oförändrad vinst, oförändrade avskrivningar och skatter samt ett oförändrat antal lediga lägenheter år 1997 jämfört med 1989 skulle det teoretiskt ha inneburit tillgång till ett "extra ekonomiskt utrymme" för kommunägda bostadsföretag med 174 kronor, för privatägda bostadsföretag med 235 kronor och för bostadsrättsföreningar med 95 kronor per kvadratmeter totalyta. Detta resonemang förutsätter att hyres/avgiftsnivån varit densamma.

Uppdraget och avgränsning av uppdraget

Boverket har fått i uppdrag av Fastighetsbeskattningskommittén att redovisa kostnadernas och vissa skatters utveckling i flerbostadshus och ägda småhus under 1990-talet. Kostnaderna ska dekomponeras så att det framgår hur olika delkostnader har förändrats och i vad mån bostadsanknutna skatter har påverkat kostnadsutvecklingen. Effekten av förändringar av löneskatter och momsbreddning ska redovisas och lägenhetsvakansernas betydelse ska analyseras. Utvecklingen av kostnaderna ska också belysas utifrån regionala skillnader och skillnader mellan fastigheter av olika årgångar.

Analysen har som källa för uppgifter vad avser flerbostadshus, Statistiska centralbyråns årliga undersökning "Intäkts- och kostnadsundersökningar för flerbostadshus" och för uppgifter vad avser ägda småhus, Statistiska centralbyråns undersökning vart annat år "Bostads-

och hyresundersökningen”. Analysens möjligheter och begränsningar bestäms därmed av de uppgifter som finns i dessa undersökningar.

Boverket har som delrapport till Fastighetskommittén muntligt redovisat kostnadsutvecklingen för flerbostadshus. Kostnadsutvecklingen redovisades då för varje år perioden 1989—1997. Kostnaderna redovisades fördelade efter fyra regionala områden men för privatägda bostadsföretag och för bostadsrätter redovisades också kostnaderna fördelade efter fastigheternas färdigställandeår. I SCB:s undersökning finns för kommunägda bostadsföretag inga kostnadsuppgifter redovisade efter fastigheternas färdigställandeår.

Efter diskussion med kommittén har överenskommit att Boverkets skriftliga rapport av olika skäl avgränsas till att redovisa utvecklingen av kostnaderna och skatterna till enbart två jämförelsetillfällen. År 1989 som ligger omedelbart före den stora skattereformen samt år 1997 då de senaste undersökningsuppgifterna finns tillgängliga. Vidare kommer ingen redovisning att göras av hur kostnaderna och skatterna fördelas efter region och färdigställandeår.

Begränsade möjligheter till direkta jämförelser

Vid jämförelser av analysens resultatuppgifter mellan såväl olika ägarkategorier i flerbostadshus som mellan flerbostadshus och småhus måste betonas att möjligheterna till direkta jämförelser är begränsade. Främst gäller detta jämförelsen mellan flerbostadshus och ägda småhus. Det är två helt olika undersökningar och med skilda undersökningssyften. ”Bostads- och hyresundersökningen” — som är en urvalsundersökning — redovisar hushållens utgifter för boende medan ”Intäkts- och kostnadsundersökningen för flerbostadshus” redovisar kostnader. Dock bör vissa jämförelser med småhus vara möjligt att göra främst vad gäller utvecklingen av kostnaderna/utgifterna och skatterna men också vad gäller nivån på skatterna. Det är möjligt att periodisera utgifterna och räkna fram kostnaderna för ägda småhus men då kommer vissa antaganden att behöva göras och dessa antaganden blir helt avgörande för utfallet. För ägda småhus kommer därför Bostads- och hyresundersökningens uppgifter om utgifter att användas.

Med anledning av olikheter i undersökningsmetod bör även en viss försiktighet iakttas vid jämförelser av resultaten mellan ägarkategorier i flerbostadshus. De kommunägda bostadsföretagen undersöks med hjälp av en totalundersökningen. För privata bostadsföretag och bostadsrättsföreningar används urvalsmetod. Statistiken för privata bostadsföretag grundas på uppgifter per taxeringsenhet, d.v.s. för endast en del av företaget. För privata bostadsföretag fås därför en

tendens till underskattning av kapitalkostnader, lån, ränteintäkter och kostnader för förvaltning och administration.

Vidare begränsas direkta jämförelser av kostnaderna genom att fastigheternas åldersstruktur är olika för respektive ägarkategori. Det privata beståndet har en betydligt större andel äldre fastigheter. Omkring 60 procent av lägenheterna finns i fastigheter som är byggda före 1961. Andelen äldre fastigheter, d.v.s. fastigheter byggda före 1961, i kommunägda bostadsföretag är omkring 25 procent och i bostadsrättsföreningar drygt 40 procent. Men det har skett en omfattande ombyggnation och modernisering så om åldersstrukturen för privata bostadsföretag beskrivs efter värdeår halveras den äldsta åldersgruppen.

Kostnadernas och skatternas förändring under 1990-talet

Under 1990-talet har det skett stora bostadspolitiska förändringar. Skattereformen 1990/91 innebar att en betydande del av inkomstskattesänkningen finansierades med skattehöjningar på boendet. Skatteeffekten vid ränteavdrag begränsades till 30 %, fastighetsskatten höjdes kraftigt för alla upplåtelseformer och blev åldersdifferentierad, breddad moms och beskattning av tjänster var några av de förändringar som genomfördes i samband med skattereformen.

I detta kapitel redovisas först olika delkostnadernas relativa betydelse, därefter redovisas per ägarkategori kostnadernas och skatternas förändring under 1990-talet.

Delkostnadernas relativa betydelse 1989 och 1997

Vilken relativ betydelse har olika kostnader och har det skett en förändring 1997 jämfört med 1989? Delkostnadernas andel av totala nettokostnader för de olika ägarkategorierna framgår av tabellen nedan. För småhus avses här nettoutgifter före skattereduktion för underskott och kapital.

Tabell 1. Delkostnadernas andel av nettokostnaderna. Procent. Realt.

	Kapitalkostnader netto				Reparation och underhåll			
	Kom.ägda	Priv.ägda	Bost.rätte	Småhus	Kom.ägda	Priv.ägda	Bostadsr.	Småhus
	r							
1989	40	37	39	65	20	25	15	11
1997	38	36	41	49	18	20	13	13

	Drift				Fastighetsskatt			
	Kom.ägda	Priv.ägda	Bost.rätte	Småhus	Kom.ägda	Priv.ägda	Bostads	Småhus
	r				r.			
1989	37	32	42	22	3	6	4	3
1997	39	37	39	28	5	7	7	12

För alla ägarkategorier svarade kapitalkostnaderna och driftkostnaderna tillsammans för drygt 70 % av de totala kostnaderna 1997. För kommunägda och privatägda bostadsföretag svarade reparation och underhåll för omkring 20 % av de totala kostnaderna 1997 medan denna kostnadsandel för bostadsrätt och ägda småhus var drygt 10 %. Den största förändringen 1997 jämfört med 1989 har skett i småhus där kapitalkostnadernas andel har minskat med 16 procentenheter och driftkostnadernas och fastighetsskattens andelar har ökat med 6 respektive 9 procentenheter. För privatägda fastighetsbolag har kostnadsandelen för reparation och underhåll minskat med 5 procentenheter. Några större andelsförändringar har i övrigt inte skett 1997 jämfört med 1989.

Fastighetsskatten svarade för betydligt mindre än 1/10-del av de totala nettokostnaderna i flerbostadshus såväl 1989 som 1997. I småhus svarade fastighetsskattens andel för 3 procent 1989 men 1997 var andelen 12 procent.

Redovisning av kostnadernas och skatternas förändring

a) Kommunägda bostadsföretag

Kapitalkostnadernas förändring, hyresförluster, långfristig belåning, taxeringsvärden och delkostnadernas förändring

Det har tidigare framgått att för kommunägda bostadsföretag svarade kapitalkostnaderna netto för 38 % av de totala nettokostnaderna år 1997. Nedan redovisas kapitalkostnaderna brutto så att även förändringar av avskrivningar, räntor och räntebidrag synliggörs.

Tabell 2. Kapitalkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Kommunägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader brutto	346	345	- 1	0
Avskrivningar	48	69	21	44
Räntor brutto	287	269	- 18	- 6
. / . räntebidrag	116	88	- 28	- 24
Räntor netto	171	181	10	6
Övrigt	11	7	- 4	- 36
Kapitalkostnader netto	230	257	27	12

För kommunägda bostadsföretag har kapitalkostnaderna brutto varit oförändrade realt och kapitalkostnaderna netto har ökat med 12 % år 1997 jämfört med 1989. Räntebidragens andel av räntorna brutto har minskat från 40 % till 33 %. Avskrivningarna har ökat med 21 kronor 1997 medan räntor netto har ökat med 10 kronor

Andra förändringar för bostadsföretaget har varit att hyresbortfallets storlek ökat realt från 7 kronor till 52 kronor per kvadratmeter totalyta; en ökning med 643 %. Hyresbortfallet år 1997 motsvarar 8 % av nettokostnaderna detta år. Vidare har den långfristiga belåningen ökat från 190 miljarder till 192 miljarder kronor år 1997; en ökning med 1 %. Fastigheternas taxeringsvärde har ökat realt från 143 miljarder kronor till 181 miljarder kronor år 1997; en ökning med 27 %.

Hur delkostnaderna har förändrats 1997 jämfört med 1989 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 3. Delkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Kommunägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader netto	230	257	27	12
Reparation och underhåll	116	122	6	5
Drift	215	264	49	23
Fastighetsskatt	16	34	18	113
Summa nettokostnader	577	677	100	17

Fastighetsskatten, som 1997 endast svarade för 5 % av de totala nettokostnaderna, har ökat realt med 113 % år 1997 jämfört med 1989. Driftkostnaderna, kapitalkostnaderna netto samt reparation och underhåll har ökat med 23, 12 respektive 5 %. Räknat i kronor har drift-

kostnaderna ökat med 49 kronor per kvadratmeter totalyta och kapitalkostnaderna har ökat med 27 kronor per kvadratmeter totalyta.

Skatternas förändring 1997 jämfört med 1989

Den totala skatten har ökat för kommunägda bostadsbolag med 132 % men de olika skatterna har förändrats olika vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 4. Skatternas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Kommunägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Fastighetsskatt	16	34	18	113
Mervärdesskatt	0	72	72	-
Arbetsgivaravgift	48	45	- 3	- 6
Punktskatt på energi	7	5	- 2	- 29
Latent vinstskatt	0	9	9	-
Summa skatter	71	165	94	132

Fastighetsskatten har ökat med 18 kronor per kvadratmeter totalyta bland annat till följd av förändrad taxeringsmetod och av att allmän fastighetstaxering har skett under perioden (se appendix).

Punktskatten på energi har minskat med 2 kronor per kvadratmeter totalyta eftersom andelen fjärrvärme har ökat (punktskatt på fjärrvärme tas ej ut). Arbetsgivaravgiften har minskat med 3 kronor bl.a. beroende på att skattesatsen för arbetsgivaravgiften har minskat (se bilaga). Skatteregler för inkomstbeskattning av bostadsföretag har ändrats (se appendix).

Mervärdesskatten svarade för 44 %, arbetsgivaravgiften för 27 %, fastighetsskatten för 21 %, latent vinstskatt för 5 % och punktskatten för 3 % av den totala skatten i kommunägda bostadsföretag år 1997.

En stor del av nettokostnadsökningen utgörs av ökade skatter.

Samlad redovisning av intäkter, kostnader och skatter

Av nedanstående tabell framgår samlat hur intäkter, kostnader och skatter har förändrats under 1990-talet. Intäkter respektive nettokostnader har för kommunägda bostadsföretag ökat med knappt 20 % medan den totala skatten har ökat med 132 % år 1997 jämfört med 1989.

Skattens andel av totala intäkter har ökat från 12 % till 23 % och skattens andel av totala nettokostnader ökat från 12 % till 24 % år 1997 jämfört med 1989.

Vi ser också att vinsten, mätt som skillnaden mellan intäkter och kostnader har ökat Realt med 14 kronor per kvadratmeter totalyta eller med 78 %.

Intäkter, kostnader och skatter år 1997 jämfört med år 1989. Kronor per kvm totalyta. Realt. Kommunägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring kronor	Förändring %
Totala intäkter varav	595	709	114	19
i) Vinst	18	32	14	7
varav latent skatt	0	9	9	8
ii) Nettokostnad varav	577	677	100	17
Kapitalkostnad, netto	230	257	27	12
a) Reparation och underhåll varav	116	122	6	5
1) material varav	58	61	3	5
material, exkl. mervärdesskatt	58	49	-9	-16
mervärdesskatt	0	12	12	
2) personalkostnad varav	58	61	3	5
lön exkl. skatt	42	37	-5	-12
arbetsgivaravgift	16	12	-4	-25
mervärdesskatt	0	12	12	
c) Drift varav	215	264	49	23
1) administration mm.	86	101	15	17
varav			0	
lön exkl. skatt	54	48	-6	-11
arbetsgivaravgift	32	33	1	3
mervärdesskatt	0	20	20	
2) bränslekostnader varav	66	82	16	24
bränsle exkl. skatt	59	61	2	3
punktskatter	7	5	-2	-29
mervärdesskatt	0	16	16	
3) taxeberoende avgifter varav	48	58	10	21
taxeavgifter exkl. skatt	48	46	-2	-4
mervärdesskatt	0	12	12	
övrigt	15	23	8	53
d) Fastighetsskatt	16	34	18	113
Totala intäkter	595	709	114	19
Skatter	71	165	94	132
Totala nettokostnader	577	677	100	17
Skattens andel av totala intäkter	12 %	23 %		
Skattens andel av totala nettokostnader	12 %	24 %		

b) Privatägda bostadsföretag

Kapitalkostnadernas förändring, hyresförluster, långfristig belåning, taxeringsvärden och delkostnadernas förändring

Det har tidigare framgått att för privatägda bostadsföretag svarade kapitalkostnaderna netto för 36 % av de totala nettokostnaderna år 1997. Nedan redovisas kapitalkostnaderna brutto så att även förändringar av avskrivningar, räntor och räntebidrag synliggörs.

Tabell 5. Kapitalkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Privatägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader brutto	275	267	- 8	- 3
Avskrivningar	29	46	17	59
Räntor brutto	242	218	- 24	- 10
. / . räntebidrag	81	59	- 22	- 27
Räntor netto	161	169	8	5
Övrigt	4	3	- 1	- 25
Kapitalkostnader netto	194	208	14	7

För privatägda bostadsföretag har kapitalkostnaderna brutto minskat realt med 3 % och kapitalkostnaderna netto har ökat med 7 % år 1997 jämfört med 1989. Räntebidragens andel av räntorna brutto har minskat från 33 % till 27 % och avskrivningarna har ökat realt med 59 %.

Andra förändringar för bostadsföretaget har varit att hyresbortfallets storlek ökat realt från 4 kronor till 27 kronor per kvadratmeter totalyta; en ökning med 575 %. Hyresbortfallet år 1997 motsvarar 5 % av nettokostnaderna detta år. Vidare har den långfristiga belåningen ökat realt från 82 miljarder till 114 miljarder kronor år 1997; en ökning med nästan 40 % och att fastigheternas taxeringsvärde har ökat från 79 miljarder kronor till 156 miljarder kronor år 1997; en ökning med drygt 50 %.

Hur delkostnaderna har förändrats 1997 jämfört med 1989 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 6. Delkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Privatägda bostadsföretag

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader netto	194	208	14	7
Reparation och underhåll	130	116	- 14	- 11
Drift	167	209	42	25
Fastighetsskatt	30	41	11	37
Summa nettokostnader	521	574	53	10

Fastighetsskatten, som 1997 endast svarade för 7 % av de totala nettokostnaderna, har ökat realt med 37 % år 1997 jämfört med 1989. Driftkostnaderna och kapitalkostnaderna netto har ökat med 25 % respektive 7 % medan kostnaderna för reparation och underhåll har minskat med 11 %. Räknat i kronor har driftkostnaderna ökat med 42 kronor per kvadratmeter totalyta och kapitalkostnaderna har ökat med 14 kronor per kvadratmeter totalyta.

Skatternas förändring 1997 jämfört med 1989

De totala skatterna har ökat med 134 % för privatägda bostadsbolag men de olika skatterna har förändrats olika vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 7. Skatternas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Privatägda bostadsföretag

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Fastighetsskatt	30	41	11	37
Mervärdesskatt	0	62	62	-
Arbetsgivareavgift	36	27	- 9	- 25
Punktskatt på energi	7	5	- 2	- 29
Latent vinstskatt	7	36	29	414
Summa skatter	80	171	91	114

Fastighetsskatten har ökat med 11 kronor per kvadratmeter totalyta bland annat till följd av förändrad taxeringsmetod och av att allmän fastighetstaxering har skett under perioden (se appendix).

Punktskatten på energi har minskat med 2 kronor per kvadratmeter totalyta eftersom andelen fjärrvärme har ökat (punktskatt på fjärrvärme

tas ej ut). Arbetsgivaravgiften har minskat med 9 kronor bl.a. beroende på att skattesatsen har minskat med nästan 5 procentenheter (se appendix).

Mervärdesskatten svarade för 36 %, arbetsgivaravgiften för 16 %, fastighetsskatten för 24 %, latent vinstskatt för 21 % och punktskatten för 3 % av den totala skatten i kommunägda bostadsföretag år 1997.

Vinsten, mätt som skillnaden mellan intäkter och kostnader, var särskilt stor 1997 för privatägda bostadsföretag, 130 kronor per kvadratmeter totalyta. Den beräknade latent vinstskatten blir då också relativt stor. Privatägda bostadsföretag har ett stort eget kapital investerat i fastigheterna där vinsten motsvarar en avkastning på omkring 5 %.

Samlad redovisning av intäkter, kostnader och skatter

Av nedanstående tabell framgår samlat hur intäkter, kostnader och skatter har förändrats under 1990-talet. Intäkter och nettokostnader har för privatägda bostadsföretag ökat med 29 % respektive 10 % medan den totala skatten har ökat med 134 % år 1997 jämfört med 1989.

Skattens andel av totala intäkterna har ökat från 15 % till 24 % och skattens andel av totala nettokostnader ökat från 15 % till 30 % år 1997 jämfört med 1989.

Vi ser också att vinsten, mätt som skillnaden mellan intäkter och kostnader har ökat reallt med 104 kronor per kvadratmeter totalyta eller med 400 %.

Intäkter, kostnader och skatter år 1997 jämfört med år 1989. Kronor per kvm totalyta. Realt. Privatägda bostadsföretag.

	1989	1997	Förändring kronor	Förändring %
Totala intäkter varav	547	704	157	29
i) Vinst	26	130	104	400
varav latent skatt	7	36	29	414
ii) Nettokostnad varav	521	574	53	10
a) Kapitalkostnad, netto	194	208	14	7
b) Reparation och underhåll varav	130	116	- 14	- 11
1) material varav	65	58	- 7	- 11
material, exkl. mervärdesskatt	65	46	- 19	- 29
mervärdesskatt	0	12	12	
2) personalkostnad varav	65	58	- 7	- 11
lön exkl. skatt	47	35	- 12	- 26
arbetsgivaravgift	18	11	- 7	- 39
mervärdesskatt	0	12	12	
c) Drift varav	167	209	42	25
1) administration mm.	48	60	12	25
varav			0	
lön exkl. skatt	30	32	2	7
arbetsgivaravgift	18	16	- 2	- 11
mervärdesskatt	0	12	12	
2) bränslekostnader varav	66	82	16	24
bränsle exkl. skatt	59	61	2	3
punktskatter	7	5	-2	-29
mervärdesskatt	0	16	16	
3) taxeberoende avgifter varav	38	50	12	32
taxeavgifter exkl. skatt	38	40	2	5
mervärdesskatt	0	10	10	
4) övrigt	15	17	2	13
d) Fastighetsskatt	30	41	11	37
Totala intäkter	547	704	157	29
Skatter	80	171	91	114
Totala nettokostnader	521	574	53	10
Skattens andel av totala intäkter	15 %	24 %		
Skattens andel av totala nettokostnader	15 %	30 %		

c) Bostadsrättsföreningar

Kapitalkostnadernas förändring, hyresförluster, långfristig belåning, taxeringsvärden och delkostnadernas förändring

Det har tidigare framgått att för bostadsrättsföreningar svarade kapitalkostnaderna netto för 41 % av de totala nettokostnaderna år 1997. Nedan redovisas kapitalkostnaderna brutto så att även förändringar av avskrivningar, räntor och räntebidrag synliggörs.

Tabell 8. Kapitalkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Bostadsrättsföreningar.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader brutto	287	302	15	5
Avskrivningar	21	41	20	95
Räntor brutto	261	256	- 5	- 2
. / . räntebidrag	127	86	- 41	- 32
Räntor netto	134	170	36	27
Övrigt	5	5	0	0
Kapitalkostnader netto	160	216	56	35

För bostadsrättsföreningar har kapitalkostnaderna brutto ökat realt med 5 % och kapitalkostnaderna netto har ökat med 35 % år 1997 jämfört med 1989. Räntebidragens andel av räntorna brutto har minskat realt från 49 % till 34 % och avskrivningarna har ökat med 20 %.

Andra förändringar för bostadsrättsföreningar har varit att avgiftsbortfallets storlek ökat realt från 1 krona till 7 kronor per kvadratmeter totalyta; en ökning med 600 %. Avgiftsbortfallet år 1997 motsvarar 1 % av nettokostnaderna detta år. Vidare har den långfristiga belåningen ökat från 109 miljarder till 138 miljarder kronor år 1997; en ökning realt med 27 %. Fastigheternas taxeringsvärde har ökat realt från 94 miljarder kronor till 147 miljarder kronor år 1997; en ökning med 56 %.

Hur delkostnaderna har förändrats 1997 jämfört med 1989 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 9. Delkostnadernas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Bostadsrättsföreningar.

	År 1989	År 1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalkostnader netto	160	216	56	35
Reparation och underhåll	62	67	5	8
Drift	170	208	38	22
Fastighetsskatt	16	36	20	125
Summa nettokostnader	408	527	119	29

Fastighetsskatten, som 1997 endast svarade för 7 % av de totala nettokostnaderna, har ökat realt med 113 % år 1997 jämfört med 1989. Driftkostnaderna, kapitalkostnaderna netto samt reparation och underhåll har ökat med 22, 35 respektive 8 %. Räknat i kronor har kapitalkostnaderna netto ökat med 56 kronor per kvadratmeter totalyta och driftkostnaderna med 38 kronor per kvadratmeter totalyta.

Skatternas förändring 1997 jämfört med 1989

Den totala skatten har ökat med 133 % för bostadsrättsföreningar men de olika skatterna har förändrats olika vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 10 Skatternas förändring under 1990-talet. Kronor per totalyta. Realt. Bostadsrättsföreningar.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Fastighetsskatt	16	36	20	125
Mervärdesskatt	0	52	52	-
Arbetsgivareavgift	25	19	- 6	- 24
Punktskatt på energi	7	5	- 2	- 29
Latent vinstskatt	0	0	-	-
Summa skatter	48	112	64	133

Fastighetsskatten har ökat med 20 kronor per kvadratmeter totalyta till följd av förändrad taxeringsmetod och av att allmän fastighetstaxering har skett under perioden (se appendix).

Punktskatten på energi har minskat med 2 kronor per kvadratmeter totalyta eftersom användningen av fjärrvärme har ökat. Arbetsgivaravgiften har minskat med 6 kronor bl.a. beroende på att skattesatsen har minskat. (se appendix).

Mervärdesskatten svarade för 46 %, arbetsgivaravgiften för 17 %, fastighetsskatten för 32 %, och punktskatten för 5 % av den totala skatten i bostadsrättsföreningar år 1997.

Samlad redovisning av intäkter, kostnader och skatter

Av nedanstående tabell framgår samlat hur intäkter, kostnader och skatter har förändrats under 1990-talet. Intäkter respektive nettokostnader har för bostadsrättsföreningar ökat med knappt 30 % medan den totala skatten har ökat med 133 % år 1997 jämfört med 1989.

Skattens andel av totala intäkter har ökat från 11 % till 20 % och skattens andel av totala nettokostnader ökat från 12 % till 21 % år 1997 jämfört med 1989.

Vi ser också att vinsten, mätt som skillnaden mellan intäkter och kostnader har ökat reellt med 5 kronor per kvadratmeter totalyta eller med 31 %.

Intäkter, kostnader och skatter år 1997 jämfört med år 1989. Kronor per kvm totalyta. Realt. Bostadsrättsföreningar.

	1989	1997	Förändring kronor	Förändring %
Totala intäkter varav	424	548	124	29
i) Vinst	16	21	5	31
varav latent skatt	0	0	-	-
ii) Nettokostnad varav	408	527	119	29
a) Kapitalkostnad, netto	160	216	56	35
b) Reparation och underhåll varav	62	67	5	8
1) material varav	31	33	2	6
material, exkl. mervärdesskatt	31	26	- 5	- 16
moms på material	0	7	7	
2) personalkostnad varav	31	32	1	3
lön exkl. skatt	22	20	- 2	- 9
arbetsgivaravgift	9	6	- 3	- 33
mervärdesskatt	0	6	6	
c) Drift varav	170	208	38	22
1) administration mm.	59	64	5	8
varav			0	
lön exkl. skatt	43	38	- 5	- 12
arbetsgivaravgift	16	13	- 3	- 19
mervärdesskatt	0	13	13	
2) bränslekostnader varav	62	79	17	27
bränsle exkl. skatt	55	58	3	5
punktskatter	7	5	- 2	- 29
mervärdesskatt	0	16	16	
3) taxeberoende avgifter varav	38	49	11	29
taxeavgifter exkl. skatt	38	39	1	3
mervärdesskatt	0	10	10	
4) övrigt	11	16	5	45
d) Fastighetsskatt	16	36	20	125
Totala intäkter	424	548	124	29
Skatter	48	112	64	133
Totala nettokostnader	408	527	119	29
Skattens andel av totala intäkter	11 %	20 %		
Skattens andel av totala nettokostnader	12 %	21 %		

d) Ägda småhus*Kapitalutgifternas förändring, skulder, taxeringsvärden och delutgifternas förändring*

Det har tidigare framgått att för ägda småhus svarade kapitalutgifterna netto, före skattereduktion för underskott av kapital, för 49 % av de totala nettoutgifterna år 1997. Nedan redovisas kapitalutgifterna brutto så att även förändringar av amorteringar, räntor och räntebidrag synliggörs.

Tabell 11. Kapitalutgifternas förändring under 1990-talet. Kronor per bostadsyta. Realt. Ägda småhus.

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalutgifter brutto	393	256	- 137	- 35
Amorteringar	55	51	- 4	- 7
Räntor brutto	338	205	- 133	- 39
. / . räntebidrag	22	5	- 17	- 77
Räntor netto	316	200	- 116	- 37
Kapitalutgifter netto	371	251	- 120	- 32

För ägda småhus har kapitalutgifterna brutto minskat realt 35 % medan kapitalutgifterna netto har minskat med 32 % år 1997 jämfört med 1989. Räntebidragens andel av räntorna brutto har minskat från 7 % till 2 %.

Den genomsnittliga kapitalskulden har minskat från 350 200 kronor till 294 700 kronor år 1997; en minskning realt med 16 %. Småhusens genomsnittliga taxeringsvärde har ökat från 336 500 kronor till 428 000 kronor år 1997; en ökning realt med 27 %.

Hur delutgifterna har förändrats 1997 jämfört med 1989 framgår av nedanstående tabell.

Tabell 12. Delutgifternas förändring under 1990-talet. Kronor per bostadsyta. Realt. Ägda småhus.

	År 1989	År 1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Kapitalutgifter netto	371	251	- 120	- 32
Reparation och underhåll	64	65	1	2
Drift	124	145	21	17
Fastighetsskatt	13	55	42	323
Summa nettoutgifter	450	456	6	1

Fastighetsskatten, som 1997 svarade för 10% av de totala netto-utgifterna, har ökat realt med 323% år 1997 jämfört med 1989. Driftutgifter samt reparation och underhåll har ökat med 17 respektive 2 % medan kapitalutgifterna netto har minskat med 32 %. Räknat i kronor har fastighetsskatten ökat med 42 kronor per kvadratmeter bostadsyta och driftutgifterna har ökat med 21 kronor per kvadratmeter bostadsyta. Kapitalutgifterna netto har minskat med 120 kronor.

Skatternas förändring 1997 jämfört med 1989

Den totala skatten har ökat med 173 % för ägda småhus men de olika skatterna har förändrats olika vilket framgår av tabellen nedan.

Tabell 13. Skatternas förändring under 1990-talet. Kronor per bostadsyta. Realt. Ägda småhus

	1989	1997	Förändring Kronor	Förändring Procent
Fastighetsskatt	13	55	42	323
Mervärdesskatt	0	36	36	-
Arbetsgivaravgift	9	6	- 3	- 33
Punktskatt på energi	19	15	- 4	- 21
Summa skatter	41	112	71	173

Fastighetsskatten har ökat med 42 kronor per bostadsyta bl.a. till följd av förändrad taxeringsmetod och av att allmän fastighetstaxering har skett under perioden (se appendix).

Punktskatten på energi har minskat med 4 kronor per kvadratmeter bostadsyta eftersom användningen av ved har ökat (punktskatt på ved tas ej ut). Arbetsgivaravgiften har minskat med 3 kronor bl.a. beroende på att skattesatsen för arbetsgivaravgiften har minskat. (se appendix).

Fastighetsskatten svarade för 49 %, mervärdesskatten för 32 %, punktskatten för 14 % och arbetsgivaravgiften för 5 %, av alla skatter år 1997 i ägda småhus.

Samlad redovisning av utgifter och skatter

Av nedanstående tabell framgår samlat hur utgifter och skatter har förändrats under 1990-talet. Nettoutgifterna efter fastighetsskatt och skattereduktion för underskott av kapital har för ägda småhus ökat med 6 kronor medan skatterna sammanlagt har ökat med 71 kronor år 1997 jämfört med 1989.

Skattens andel av totala nettoutgifter har ökat från 9 % till 25 % år 1997 jämfört med 1989.

Under år 1997 utgick särskilt stöd till reparationer och underhåll både till flerbostadshus och småhus. Uppgifterna i denna rapport är bruttoutgifter för samtliga upplåtelseformer. SCB redovisar istället bidragen till flerbostadshus under intäkter och stödet till småhusägare som en ökning av deras disponibla inkomst.

Utgifter och skatter år 1997 jämfört med år 1989. Kronor per kvm totalyta. Realt. Ägda småhus.

	1989	1997	Förändring kronor	Förändring %
Nettoutgift före fastighetsskatt och skattereduktion för underskott av kapital	559	461	- 98	- 18
a) Kapitalutgift, netto	371	251	- 120	- 32
b) Reparation och underhåll varav	64	65	1	2
1) material varav	32	33	1	3
material, exkl. mervärdesskatt	32	27	- 5	- 16
mervärdesskatt	0	6	6	
2) personalkostnad varav	32	32	0	
lön exkl. skatt	23	20	- 3	- 13
arbetsgivaravgift	9	6	- 3	- 33
mervärdesskatt	0	6	6	
c) Drift varav	124	145	21	17
1) bränslekostnader.	82	98	16	20
varav			0	
bränsle exkl. skatt	63	68	5	8
punktskatter	19	15	- 4	- 21
mervärdesskatt	0	15	15	
2) taxeberoende avgifter varav	42	47	5	12
taxeavgifter exkl. skatt	42	38	- 4	- 10
mervärdesskatt	0	9	9	
d) Fastighetsskatt	13	55	42	323
. / . Skattereduktion för underskott av kapital	122	60	- 62	- 51
Nettoutgift efter fastighetsskatt och skattereduktion för underskott av kapital	450	456	6	1
Skatter	41	112	71	173
Nettoutgift efter fastighetsskatt och skattereduktion för underskott av kapital	450	456	6	1
Skattens andel av totala nettokostnader	9 %	25 %		

Appendix

Definitioner och beräkningsmetoder

Arbetsgivaravgift = Arbetsgivaravgiften var 37,47 % på lönesumman år 1989 och 32,92 % år 1997.

Bränslekostnadernas fördelning = De bränslekostnader/-utgifter som IKU- respektive BHU-undersökningarna redovisat har fördelats i proportion till den omfattning som olika energislag används i flerbostadshus respektive i ägda småhus. I flerbostadshus var fördelningen omkring 67 % fjärrvärme, 26 % olja och 7 % elvärme år 1989 och fördelningen var 75 %, 18 % respektive 7 % år 1997. I ägda småhus var fördelningen omkring 42 % elvärme, 36 % olja och 22 % ved år 1989 och fördelningen var 45 %, 30 % respektive 25 % år 1997. Därefter har den totala skatten på energin beräknats, baserat på denna fördelning och punktskatterna på de olika energislagen.

Fastighetsskatt = År 1989 var fastighetsskatten 1,4 % på 55 % av taxeringsvärdet för bostadsrättsförening och 2,5 % på 55 % för övriga hyreshus samt för småhus 1,4 % på 1/3 av taxeringsvärdet och 2,0 % på 1/3 av taxeringsvärdet som skall beskattas enligt konventionell metod. År 1997 var fastighetsskatten 1,7 % av taxeringsvärdet avseende hyreshusenhet vad avser bostäder och 1,0 % vad avser lokaler. För småhus var fastighetsskatten 1,7 % av taxeringsvärdet år 1997. Vid skattereformen 1990/91 blev också fastighetsskatten åldersdifferentierad.

Kapitalkostnad brutto = Räntor brutto plus avskrivningar och tomt-rättsavgäld samt övriga kapitalkostnader.

Kapitalkostnad netto = Kapitalkostnader brutto minus räntebidrag.

Latent vinstskatt = Har beräknats utifrån aktuell inkomstbeskattning för bostadsföretag. De kommunala bostadsföretagen har fram till och med 1993 haft schablonmässig inkomstbeskattning därefter konventionell beskattning. Privata bostadsföretag har under hela perioden haft konventionell beskattning. Bostadsrättsföreningar har under perioden haft schablonmässig beskattning. Konventionell beskattning innebär att beskattningen görs på skillnaden mellan intäkter och avdragsgilla kostnader. Vid schablonmetoden beskattas skillnaden mellan schablonberäknade intäkter (3 procent av taxeringsvärdet) och räntekostnader (efter avdrag för räntebidrag) och tomt-rättsavgäld.

Mervärdesskatt = År 1989 var det ingen mervärdesbeskattning på varor och tjänster avseende fastighetsförvaltning eller på energi. År 1997 var mervärdesskattebeläggningen på priset före skatt för sådana varor och tjänster 25 %.

Nettokostnad = Total kostnad minus räntebidrag

Skatter vid reparation och underhållskostnader/-utgifter = Vid beräkning av mervärdesskatt och arbetsgivaravgiften vid reparation och underhåll har antagits att kostnaderna/utgifterna till hälften utgörs av materialkostnader respektive till hälften personalkostnader.

Skatt på energi = Skatten på energi för fastighetsägare utgörs av punktskatter plus mervärdesskatt. År 1989 var det inget mervärdesskatt på energi. Den totala skatten för fastighetsägare var på olja 38,1 % och på elvärme 18,0 % år 1989 och 49,7 % respektive 32,6 % år 1997. Punktskatt på fjärrvärme tas ej ut.

Taxeberoende kostnader = Enligt IKU-undersökningens definition summa av "vatten och avlopp", "fastighetsel och -gas" samt "sotning och sophantering".

Totalyta = Bostadsyta plus lokalyta. I kommunägda bostadsföretag var totalytan omkring 64 miljoner kvadratmeter, i privatägda bostadsföretag 44 miljoner och i bostadsrättsföreningar omkring 48 miljoner kvadratmeter år 1997. Ungefär 13 % av totalytan var lokalyta i kommunägda bostadsföretag, 15 % i privatägda bostadsföretag och 5 % i bostadsrättsföreningar år 1997. Den genomsnittliga bostadsytan i småhus var 123 kvadratmeter år 1989 och 127 kvadratmeter år 1997.

Vinst = Skillnaden mellan intäkter och kostnader.

Fastighetsbeskattning om vi betraktar egnahem som varaktiga konsumtionsvaror

Hans Lind
Februari 1999

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	531
2 Beskattning av varaktiga konsumtionsvaror	532
2.1 Grundprincip: Avkastning beskattas ej, kostnader är ej avdragsgilla.....	532
2.2 Ränteavdrag för lån till konsumtionsvaror	533
2.3 Ränteavdrag för egnahem.....	534
2.4 Slutsats.....	534
3 Att skapa neutralitet mellan egnahem och hyresboende genom ändringar i reglerna om ränteavdrag	535
3.1 Inga ränteavdrag tillåts.....	535
3.2 Underskott av förvärvskällan kapital får ej påverka annan skatt	535
3.3 Ett litet underskott av förvärvskällan kapital accepteras.....	536
3.4 Avslutning.....	536
4 Att skapa neutralitet givet att ränteavdrag får göras som idag..	537
4.1 Utgångspunkt: Kapitalbeskattningen oförändrad.....	537
4.2 A. Fastighetsskatt som sätt att kompensera för skatteeffekten av ränteavdragen.....	537
4.3 B. Kompenserande subvention till hyreshusägare.....	540
4.4 C. Kompensation till hyresgästen.....	541
4.5 Avslutning.....	542
5 Fördelningseffekter och robusthet.....	542
5.1 Fördelningseffekter.....	542
5.2 Robusthet	543
6 Beskattning av hyreshus givet en neutraliserande fastighetsskatt, och frågan om subventioner till bostadsbyggande	544
7 Andra typer av fastighetsanknuten beskattning.....	545
7.1 Stämpelskatt	545
7.2 Realisationsvinstbeskattning	547
7.3 Beskattat kontra obeskattat arbete.....	548
7.4 Att beskatta fastigheter därför att det är en mindre rörlig skattebas mm.....	549
8 Sammanfattande avslutning	549

1 Inledning

I detta PM ska jag beskriva hur man kan se på fastighetsbeskattning och frågan om neutralitet mellan hyreshus/hyresgäster och egnahem/-egnahemsägare om vi ser småhus som en varaktig konsumtionsvara och inte som en kapitalplacering jämförbar med aktier och obligationer.

Med en konsumtionsvara menar vi något som köps för att ge någon form av icke-monetär nytta: Man köper inte mat, kläder, eller semesterresor för att de ska ge monetär avkastning. Det speciella med varaktiga konsumtionsvaror är att de ger denna icke-monetära nytta under en längre tid. Vi kan tänka på möbler, TV-apparater och bilar som exempel på varaktiga konsumtionsvaror. Ett egnahem ger på samma sätt som dessa varor en icke-monetär nytta till den som äger och bor i huset. Precis som bilen sjunker huset normalt i värde om det inte vårdas, även om huset har en ovanligt lång livslängd jämfört med andra varaktiga konsumtionsvaror.

Alla varaktiga konsumtionsvaror innehåller ett moment av kapitalplacering. Köper man bil tänker man inte bara på hur det är att inneha bilen, utan också på dess andrahandsvärde och hur mycket man kan få om man säljer bilen. Detta gäller i ännu högre grad om man köper ett egnahem.

Det finns alltså betydande likheter mellan att köpa en bil och att köpa ett hus. Är dessa likheter större eller mindre än likheterna mellan att köpa ett hus och placera pengar i aktier eller obligationer? Hur man ska mäta dessa likheter och skillnader kan diskuteras, men det är knappast kontroversiellt att påstå att den icke-monetära nytta som egnahemmet ger är en väsentlig del av den avkastning som köpet ger. Man kan också notera att en väsentlig skillnad mellan ett egnahem och aktier/obligationer är att de senare *enbart* ger en monetär avkastning.

På grund av oklarheten i den mer filosofiska frågan om vad egnahemmet "egentligen" är (varaktigt konsumtionsvara eller kapitalplacering) kan det vara klokt att också se på resultatet av olika synsätt, dvs att jämföra ett skattesystem byggt på investeringsperspektivet mot ett skattesystem byggt på tanken att egnahemmet är en varaktig konsumtionsvara. Syftet med detta PM är alltså främst att beskriva hur fastighetsbeskattningen kan utformas givet denna andra utgångspunkt, dvs att egnahemmet ses som i första hand en varaktig konsumtionsvara. Avslutningsvis återkommer jag dock något till frågan om vad egnahemmet "egentligen" är.

En avgränsning görs till att enbart hyreshus och egnahem diskuteras. Frågan om beskattning av bostadsrätter berörs inte. Att överföra grundtankarna i det system som skissas här till bostadsrättssektorn behöver dock inte innebära några större problem.

2 Beskattning av varaktiga konsumtionsvaror

2.1 Grundprincip: Avkastning beskattas ej, kostnader är ej avdragsgilla

Vi kan alltså grovt säga att en konsumtionsvara skiljer sig från en finansiell placering genom att den ger en nytta – en ”avkastning” – som inte är monetär. Människor kan skaffa sig dyra möbler och TV-anläggningar, och dessa ger en nytta över ett antal år. Denna nytta kan ses som en avkastning på den summa pengar som ”investeras” i konsumtionsvaran.

Grundtanken i dagens skattesystem är att *denna nytta som konsumtionsvaror ger inte beskattas*. Vi kan säga att den ”avkastning” som dessa varor ger inte betraktas som en ”inkomst”. Betraktar vi ett hus som en varaktig konsumtionsvara skulle vi säga att man inte ska beskatta den nytta som huset ger. Har man pengar på banken får man betala skatt på avkastningen/räntan, men ”placerar” man pengarna i dyra möbler eller i ett hus som man bor i så ska avkastningen alltså inte beskattas.

Observera att detta inte hindrar att man t.ex. beskattar eventuella monetära vinster i samband med försäljning av varan. Detta kan i princip gälla såväl möbler som blivit antika, eller eftersökta av andra skäl, eller egnahem i områden som blivit mer attraktiva. I avsnitt 7 ska jag återkomma till bl a realisationsvinstbeskattningen. Valet av synsätt behöver heller inte ha någon betydelse för t.ex. förmögenhetsbeskattningen.

Den andra grundtanken när det gäller konsumtionsvaror, vare sig dessa är varaktiga eller icke-varaktiga, är att *kostnader för konsumtionsvaror inte är avdragsgilla*. Man ska, så att säga, betala dessa med beskattade inkomster. Betraktar man egnahemmet som en varaktig konsumtionsvara skulle man som konsekvens säga *att kostnaderna för denna bostad inte ska vara avdragsgilla*.

Så här långt ser det ut som om det skulle bli ett mycket enkelt system om man betraktar det egnahemmet som en varaktig konsumtionsvara. Man beskattar inte den avkastning/nytta som ägandet ger och man får inte heller göra några avdrag för kostnaderna. Detta skulle innebära att egnahemsägarens situation blir exakt densamma som hyresgästen, som ju varken behöver skatta för någon ”boendenytt” eller har rätt att göra några avdrag för hyreskostnader.

Det finns emellertid en komplikation, och det är hur man ska se på ränteavdragen.

2.2 Ränteavdrag för lån till konsumtionsvaror

Det finns ett drag i den svenska skattelagstiftningen som framstår som inkonsekvent. Den person som t.ex. lånar pengar till att köpa en bil lånar ju för att kunna disponera bilen tidigare. Skulle man först spara måste man vänta längre innan man kan skaffa bilen. Därför kan man se ränteutgiften som en rent konsumtionsrelaterad utgift – nämligen som ett sätt att få nyttan av varan tidigare. Därmed borde inte ränteavdrag för inköp av konsumtionsvaror vara tillåtna. Det strider mot principen att avdrag för kostnader för konsumtionsutgifter inte får göras.

Låt oss emellertid se på ett antal olika argument kring frågan om ränteavdrag.

- Ett argument är att rätten till ränteavdrag motiveras av att ränteinkomster beskattas. Vi kan tänka oss en person som lånar pengar och sedan sätter in dem på banken. Antar vi att låneräntan och bankräntan är densamma så är personens ekonomiska situation oförändrad och därmed kan man tycka att det är rimligt att den skatt personen betalar inte ändras. Beskattas ränteinkomsten måste då i konsekvensens namn räntan vara avdragsgill.

Kommentar: Detta argument är bara relevant i vissa situationer, nämligen lån till finansiella placeringar. Det är ju bara då som avkastningen beskattas. Nu är det i praktiken omöjligt att särskilja lån för olika ändamål, men detta argument är på sin höjd ett argument för att den som har ränteutgifter inte ska behöva betala skatt på sina ränteinkomster upp till den nivå som motsvaras av ränteutgifterna. Kort sagt: Det kan finnas argument för att man ska få göra ränteavdrag upp till den nivå som motsvarar ränteinkomsterna (eller andra inkomster av kapital). Däremot är det svårare att se några principiella argument för att tillåta att underskott i förvärvskällan kapital påverkar den skatt som man betalar på sina arbetsinkomster.

- Man kan också tänka sig ett antal mer pragmatiska argument för att acceptera dagens system där man kan göra ränteavdrag i samband med att varaktiga konsumtionsvaror köps. För det första är dessa krediter av begränsad storlek – möbler och bilar uppfattas inte av kreditinstituten som goda säkerheter och därmed blir lånesumman begränsad. Undantag kan vara om personen har ett kapital, men då har man också ränteinkomster eller dylikt. Kort sagt: Med undantag om man äger fastigheter kan underskottet i förvärvskällan kapital knappast bli särskilt stort som följd av lån till konsumtionsvaror. Dessutom kan man ju betrakta ränteavdragen som ett sätt att

stimulera konsumtionen och i viss mån också underlätta för hushåll med mindre kapital att köpa varaktiga konsumtionsvaror.

2.3 Ränteavdrag för egnahem

En tolkning av tanken att betrakta det egnahemmet som en varaktig konsumtionsvara vore, utifrån dagens praxis för andra varaktiga konsumtionsvaror, att säga att då ska inte nyttan av huset beskattas, samtidigt som räntekostnaderna ska vara avdragsgilla.

Detta skulle dock skapa en uppenbar skillnad mellan situationen för hyresgästen och situationen för egnahemsägaren. Vi kan tänka oss att hyresgästen och egnahemsägaren har samma inkomst och vi kan också tänka oss att de varje månad betalar exakt samma belopp för sin bostad. Eftersom en del av egnahemsägarens utgifter är räntor så skulle ränteavdragen leda till att hyresgästen betalade mer i skatt än egnahemsägaren.

(Man kan också se det som att egnahemmet är en så varaktig konsumtionsvara att bankerna accepterar den som säkerhet. Därmed kan egnahemsägaren låna betydligt mer och tack vare ränteavdragen finansiera en större del av sina övriga konsumtionsvaror billigare. Egnahemsägare med låneutrymme i huset kan tex finansiera en större del av ett bilköp med lån än vad en hyresgäst kan.)

Att ränteavdragen leder till lägre skatt för egnahemsägare får naturligtvis en rad följeffekter, tex på priser på egnahem. Detta har dock ingen betydelse för den grundläggande observationen att om nyttan av egnahemmet inte beskattas samtidigt som räntekostnaderna är avdragsgilla så får hyresgästen – allt annat lika – bära en större del av kostnaderna för den offentliga sektorn.

2.4 Slutsats

Accepteras dessa argument om att ränteavdrag för inköp av varaktiga konsumtionsvaror gynnar egnahemsägaren jämfört med hyresgästen finns i princip tre sätt att skapa neutralitet mellan egnahemsägare och hyresgäster.

1. Den ena vägen går via ändringar av de generella reglerna för ränteavdrag. Samtidigt tas fastighetsskatten bort. Se avsnitt 3.
2. Den andra är att införa en särskilt skatt på egnahem som neutraliserar effekten av ränteavdragen. Se avsnitt 4.1
3. Den tredje vägen är att ge fördelar till hyresgästerna som motsvarar de fördelar som ränteavdragen ger villaägaren. Se avsnitt 4.2–4.3.

3 Att skapa neutralitet mellan egnahem och hyresboende genom ändringar i reglerna om ränteavdrag

Jag ska här kort peka på tre olika sätt att ändra reglerna för ränteavdrag som har det gemensamt att de skulle skapa neutralitet mellan hyresgäst och egnahemsägare. Eftersom utredningens uppdrag inte täcker denna mer generella fråga får det räcka med en kortfattad diskussion. I alla tre fallen utgår jag från att egnahemmet betraktas som en konsumtionsvara, dvs att den nytta som egnahemmet ger inte beskattas.

3.1 Inga ränteavdrag tillåts

Utgångspunkten i detta fall är ett antagande om att i stort sett alla lån som privatpersoner tar upp är till för (varaktiga) konsumtionsvaror. Som konsekvens tillåts i detta alternativ inga ränteavdrag alls. Ränteinkomster och annan kapitalavkastning beskattas som tidigare.

Regler som dessa skulle missgynna vissa typer av finansiella transaktioner, t.ex. lån för att köpa aktier eller liknande. Även om man kan tycka att detta vore ett mindre problem, eftersom riskfyllda affärer av denna typ kanske bör missgynnas, så finns problem med denna lösning vid sidan av det att man skulle skapa en ny neutralitetsbrist. Reglerna skulle nämligen också missgynna vissa andra lån i mer ”väll-ovliga” syften, t.ex. privata studielån.

3.2 Underskott av förvärvskällan kapital får ej påverka annan skatt

I detta fall får man göra ränteavdrag, men högst till det belopp som motsvarar storleken på räntor och annan kapitalavkastning (alternativt räntor på lån upp till storleken på de finansiella tillgångarna). Tanken bakom denna variant är att upp till denna nivå skulle personen kunna finansiera huset med eget kapital. Lånen behöver därmed inte ses som ett sätt att tidigarelägga konsumtion utan som ett sätt att fördela förmögenheten på ett lämpligt sätt mellan olika tillgångsslag. Genom att ränteavdrag tillåts upp till denna nivå skapas också mer likvärdiga villkor mellan att köpa huset – eller en annan varaktig konsumtionsvara – med eget kapital och att låna till den. Är låneräntor avdragsgilla samtidigt som ränteinkomster beskattas kommer ju kostnaden för lån inte att

avvika så mycket från den ränta man går miste om ifall man använder det egna kapitalet.

Räntor på lån till finansiella placeringar som ger en avkastning kommer i detta fall att kunna kvittas mot avkastningen på dessa tillgångar. I den mån t.ex. aktier inte ger avkastning vissa år kan man tänka sig att ett visst underskott i förvärvskällan kapital får sparas till senare år och då dras av mot ett överskott i förvärvskällan.

3.3 Ett litet underskott av förvärvskällan kapital accepteras

En tredje variant är att säga att en person kan tänkas ta upp lån för ett visst antal ändamål som vi av olika skäl anser legitima och som vi inte vill missgynna genom att ta bort ränteavdragen. Samtidigt vill vi inte tillåta att en egnahemsägare får större ränteavdrag därför att de har en stor real tillgång som de kan låna med som säkerhet.

En metod är då att bedöma hur stora lån som en person utan säkerhet, eller borgen från en person som har säkerhet, normalt kan ta upp, t.ex. för att köpa en bil eller för att gå en särskild utbildning (t.ex. en som har avgifter eller som inte omfattas av studiemedelssystemet).

Låt oss anta att det belopp som en person kan låna till dessa ändamål är 100 000 kr. Utgår vi från en låneränta på denna typ av lån på säg 8 %, innebär det att man skulle tillåta ränteavdrag upp till en nivå som ger högst 8 000 kr per år i underskott i förvärvskällan kapital.

Upp till denna nivå kan man säga att en hyresgäst och en egnahemsägare är likställda. Om ett hushåll sedan väljer att inte låna till annat än huset kan detta hushåll göra avdrag för en del av räntorna till huset, men det kompenseras då att av en hyresgäst kan göra avdrag för andra räntor om det hushållet vill låna för att tidigarelägga viss konsumtion.

Huvuddelen av räntorna för egnahemsägarens lån skulle med detta system inte vara avdragsgilla och därmed skulle neutralitet mellan egnahemsägare och hyresgäst uppnås med detta system. (Jag utgår från att de allra flesta egnahemsägare har räntekostnader som är betydligt större än 8 000 kr per år.)

3.4 Avslutning

Enligt min mening är den sista av de tre varianterna ovan den mest intressanta. Min gissning är också att en sådan begränsning av ränteavdragen, samtidigt som man avskaffar fastighetsskatten för egnahem

och hyreshus, skulle ha ganska små effekter för de allra flesta egnahemsägare. De som skulle förlora på en sådan "kvittning" mellan ränteavdrag och fastighetsskatt är de hushåll som har en hög belåning, dvs de hushåll som har ränteavdrag som ger en skattereduktion som är väsentligt högre än den fastighetsskatt de betalar. Vinnare skulle vara de som har mycket låg belåning på sina hus.

Effekterna av en ändring där fastighetsskatten avskaffas och ränteavdragen begränsas kraftigt kan mildras genom olika former av övergångsbestämmelser. En person som från början har så stora ränteavdrag att de ger större skattereduktion än vad som motsvarar fastighetsskatten, kan t.ex. under en 5 årsperiod få en skattereduktion som motsvarar delar av denna ursprungliga skillnad mellan värdet av ränteavdrag och fastighetsskatten.

4 Att skapa neutralitet givet att ränteavdrag får göras som idag

4.1 Utgångspunkt: Kapitalbeskattningen oförändrad

Låt oss nu anta att vi av olika skäl inte vill ändra kapitalbeskattningen, dvs alla räntor är fortfarande avdragsgilla. Ur neutralitetssynpunkt bör då något göras för att kompensera för skatteeffekten av ränteavdragen på den merupplåning som egnahemsägaren har jämfört med hyresgästen.

Det finns åtminstone tre vägar att göra detta:

- A. Någon form av fastighetsskatt på egnahem.
- B. Kompenserande subventioner till ägare av hyreshus.
- C. Kompenserande subventioner till hyresgäster.

4.2 A. Fastighetsskatt som sätt att kompensera för skatteeffekten av ränteavdragen

När egnahemmet betraktas som en varaktig konsumtionsvara handlar en fastighetsskatt alltså inte om att beskatta den nytta som huset ger, eller den "avkastning" som det investerade kapitalet ger. Det handlar inte heller om att beskatta något särskilt objekt som kan vara lämpligt att

beskatta därför att andra skattebaser är mer lättroliga (se avsnitt 6.4). Syftet med fastighetskatten är enbart att för den genomsnittlige egnahemsägaren neutralisera för skatteeffekten av de högre ränteavdrag som hushållandet leder till.

Detta innebär att skattens nivå kan beräknas på ett relativt enkelt sätt, nämligen med följande formel. Vi utgår från att skatten beräknas med taxeringsvärdet som grund.

$skattesats * taxeringsvärdet = marknadsvärdet * genomsnittlig belåningsgrad * genomsnittlig räntesats * 0,3$. (Siffran 0,3 bygger på att skattereduktionen är 30 % av ränteavdraget.)

Den genomsnittliga belåningsgraden motsvarar genomsnittet av kvoten mellan summan av in-teckningslån och marknadsvärdet.

Denna formel säger i princip att det som fastighetsägaren betalar i skatt (=skattesats multiplicerat med taxeringsvärdet) ska motsvara den genomsnittliga skattereduktionen för en egnahemsägaren med ett hus med detta värde (=marknadsvärdet * genomsnittlig belåningsgrad * genomsnittlig räntesats*0,3). Marknadsvärdet multiplicerat med genomsnittlig belåningsgrad ger lånens storlek, vilket sedan multipliceras med genomsnittlig ränta för att ge totala ränteavdragen. Skattereduktionen motsvarar sedan 0,3 gånger detta.

Bara för att ge en känsla för vilken nivå en sådan skattesats hamnar på redovisas nedan några exempel på vad skattesatsen skulle bli givet några olika genomsnittliga räntenivåer och belåningsgrader. Genomgående antas att taxeringsvärdet är 75 % av marknadsvärdet.

Tabell 4.1 Några räkneexempel

Genomsnittlig belåningsgrad	Genomsnittlig räntenivå	Neutraliserande skattesats ¹
40 %	5 %	0,8 %
40 %	7 %	1,1 %
50 %	5 %	1,0 %
50 %	7 %	1,4 %
60 %	5 %	1,2 %
60 %	7 %	1,7 %

Jag har inga uppgifter om vad som är genomsnittlig belåningsgrad och genomsnittliga räntesatser för egnahemsägare, men alternativen ovan borde ringa in den faktiska situationen. Det som då kan noteras är att dagens nivå på fastighetsskatten har ungefär rätt storleksordning om vi enbart betraktar skatten som ett sätt att neutralisera den genomsnittliga effekten av ränteavdragen.

Om fastighetsskattens roll är att neutralisera effekten av de genomsnittliga ränteavdragen, så framstår det som logiskt att grunda skatten på fastighetens marknadsvärde. Marknadsvärdets storlek bestämmer ju husets värde som säkerhet för lån och därmed hur stora lån som egnahemsägaren i genomsnitt har. Finns ett sådant samband mellan marknadsvärde på egnahemmet och egnahemsägarens genomsnittliga ränteavdrag framstår det som rättvist att grunda skatten på marknadsvärdet (taxeringsvärdet).

För att en skatt av denna typ ska fungera bör den rimligen grundas på en lite mer långsiktig bedömning av genomsnittliga belåningsgrader och genomsnittliga räntenivåer. Med jämna mellanrum kan det göras en utvärdering av om dessa nivåer ändrats och om därmed skattesatsen behöver ändras. Som vi ska återkomma till i nästa avsnitt innebär en fastighetsskatt av denna typ inte att det går jämnt upp för varje enskilt egnahemsägaren eller varje enskilt år. För vissa grupper, eller under vissa faser av ägandet, kan fastighetsskatten bli lägre än skatteeffekten av ränteavdraget, medan det för andra grupper och perioder kan vara tvärtom. Det som avgör om den enskilda egnahemsägaren "vinner" eller "förlorar" ett visst år är hur den enskilda egnahemsägarens belåningsgrad det året skiljer sig från den genomsnittliga belåningsgraden (eller om räntenivåerna på denna ägares lån skiljer sig väsentligt från genomsnittet.)

¹ Exempel på hur skattesatsen beräknat. Skattesats s , marknadsvärde M . Fall 1: $s \cdot 0,75 \cdot M = 0,4 \cdot M \cdot 0,05 \cdot 0,3$, vilket ger $s = 0,4 \cdot 0,05 \cdot 0,3 / 0,75 = 0,008$

De sänkningar av fastighetsskatten som genomfördes under 1998 skulle kunna motiveras av överväganden grundade på denna typ av resonemang. Stigande marknadsvärden kan ju göra att belåningsgraden faller. I kombination med fallande räntenivåer motiverar detta, som framgår av tabellen ovan, en sänkning av nivån på fastighetsskatten.

4.3 B. Kompenserande subvention till hyreshusägare.

Det "eviga" 30-procentiga räntebidraget i det sk Danellsystemet var just tänkt som ett sätt att kompensera hyreshusägare och hyresgäster för egnahemsägarens ränteavdrag. Enligt min mening finns åtminstone tre argument mot att använda denna modell för att neutralisera effekten av egnahemsägarens ränteavdrag.

1. Svårighet att få rätt nivå.

Ska man konstruera en subvention till hyreshussektorn som neutraliserar effekten av ränteavdragen bör systemet vara följsamt i den meningen att det ändras på liknande sätt som skatteeffekten av ränteavdragen. Det innebär t.ex. att om de totala ränteavdragen ändras i egnahemssektorn bör detta påverka subventionerna till hyreshussektorn. I Danellsystemet fanns dock ingen sådan koppling, även om det fanns en koppling till räntenivån. Inte heller denna var dock explicit knuten till räntenivån för den genomsnittliga egnahemsägaren.

2. Oklar effekt för hyresgästen.

Neutralitet mellan hyreshus och egnahem handlar inte bara om faktiska förhållanden, utan också om hur förhållandena upplevs av medborgarna. En kompensation till fastighetsägaren skapar därmed en osäkerhet och en svårighet för hyresgästen att mer direkt jämföra sin situation med egnahemsägaren. Slår kompensationen till hyresvärden verkligen igenom i hyran? Hur kan hyresgästen bedöma om denna subvention verkligen är av samma storleksordning som skatteeffekten av egnahemsägarens ränteavdrag? Egnahemsägarens ränteavdrag och deras skatteeffekt är ju på ett helt annat sätt synliga och lätta att se storleken på.

3. Statsfinansiella aspekter.

Att kompensera en ”skatteförlust” pga egnahemsägarens ränteavdrag med en subvention till de som inte får del av denna skatteminskning innebär betydande statsfinansiella åtaganden. En förmån till en grupp ska då kompenseras genom en förmån till en annan grupp. Ur statsfinansiellt perspektiv är det rimligen fördelaktigare med ett system som innebär att neutraliserande åtgärder vidtas genom att den grupp som råkar få en fördel också drabbas av en motsvarande nackdel.

Dessa tre faktorer talar enligt min mening för att det är ett betydligt intressantare alternativ att kompensera effekten av ränteavdragen genom att ha en neutraliserande fastighetsskatt.

4.4 C. Kompensation till hyresgästen

Ett sätt att undvika den brist på genomsynlighet och brist på tydlighet, som bidrag till hyreshusägaren innebär, är att istället ge kompensationen direkt till hyresgästen. Skattetekniskt kan detta utformas som ett extra schablonmässigt skatteavdrag för den som är hyresgäst. För att få en storleksordning som liknar värdet för ränteavdragen för egnahemsägaren får det tas fram någon form av regionala schablonavdrag för olika stora lägenheter och/eller med viss standard. (Eftersom ränteavdragens storlek beror av husets marknadsvärde borde hyresgästens avdrag åtminstone delvis bero av hyresnivån.)

En av invändningar ovan (nr 2 under B) faller bort i och med att hyresgästen direkt får subventionen. De båda andra invändningarna kvarstår dock och dessutom tillkommer ett nytt problem. Ett system som innebär att en hyresgäst får ett skatteavdrag kan leda till större kontrollproblem och risk för missbruk av olika slag, t.ex. att personer behåller förstahandskontrakt och hyr ut i andra hand för att kunna tillgodogöra sig skatteavdraget även om de inte längre bor i lägenheten. Dessa risker kan vara särskilt stora eftersom det handlar om betydande belopp. En nivå på 10 000 kr om året är ju inte otänkbar. (Lån på 500 000 kr till 6,5 % ränta innebär ju en skattereduktion på ca 10 000 kronor.)

Det finns alltså minst tre problem med ett system som innebär att hyresgästen direkt får en kompensation motsvarande skatteeffekten av egnahemsägarens ränteavdrag:

- Kontrollproblem
- Att fördela avdragen rättvist mellan olika hyresgäster
- Statsfinansiella aspekter.

Detta talar för att det intressantaste alternativet för att neutralisera effekten av ränteavdragen är att ha en fastighetsskatt på egnahem som ska dra in lika mycket pengar till statskassan som staten förlorar på de (ytterligare) ränteavdrag som egnahemsägaren har jämfört med hyresgästen.

4.5 Avslutning

I de följande tre avsnitten ska jag diskutera några följdfrågor givet att fastighetsskatten utformas så att den neutraliserar effekten av ränteavdragen.

Den första frågan rör effekter av det skissade systemet i två dimensioner: omfördelning inom gruppen av egnahemsägare och hur robust systemet är i förhållande till olika tänkbara förändringar på kapitalmarknaden eller fastighetsmarknad (avsnitt 5).

Den andra frågan är hur man ska se på subventioner och beskattning av hyreshus givet en sådan fastighetsskatt (avsnitt 6).

Den tredje frågan är hur man utifrån perspektivet i denna uppsats ska se på andra delar av skattesystemet som är fastighetsanknutet, eller som kan tänkas påverka hyresgäst och egnahemsägare olika (avsnitt 7).

5 Fördelningseffekter och robusthet

5.1 Fördelningseffekter

Även om man bestämmer skattesatsen så att den totalt sett motsvarar värdet av egnahemsägarens ränteavdrag, kommer vissa grupper att betala en skatt som är större än värdet av deras ränteavdrag. För andra grupper kommer det att vara tvärtom.

Om man bortser från skillnader i räntenivå mellan olika hushålls lån kan man säga att "vinnarna" är de som har sina fastigheter högt belånade. "Förlorarna" är de som har sina fastigheter lågt belånade. Utan att ha några vetenskapliga studier som grund skulle jag gissa att "vinnarna" är:

- Yngre hushåll som nyligen har köpt hus. Gissningen är att belåningsgraden minskar över tiden.
- Hushåll med lägre förmögenhet. Gissningen är att belåningsgraden är lägre om hushållet som köper hus är mer förmögna. De antas då välja att investera mer av sitt eget kapital.

- Hushåll i områden med fallande marknadsvärden. Gissningen är då att lånens storlek inte faller i takt med marknadsvärdet. Stiger marknadsvärdet antas att hushållen inte direkt kommer att ta upp mer lån.

Av dessa tre grupper av vinnare/förlorare är det främst den tredje gruppen som väckt intresse. Debatten om bl a taxeringsvärdena i skärgården handlade just om en sådan grupp av "förlorare", dvs fastighetsägare vars fastigheter stigit snabbt i värde och som inte har några stora "kompenserande" ränteavdrag.

Vill man göra något åt dessa fördelningspolitiska effekter kan man tänka sig att bygga in olika typer av spärrar i systemet, t.ex. att begränsa ränteavdragen i olika avseenden och därmed kunna sänka den generella fastighetsskatten. Eller att höja den allmänna skattenivån lite och samtidigt göra riktade sänkningar av skatten (eller taxeringsvärdet) för vissa grupper.

5.2 Robusthet

Skatte- och regelsystem konstrueras i en viss situation för att lösa vissa problem. Vissa saker tas för givna, och när samhället sedan förändras kan systemet få underliga effekter. Även om vi ska räkna med överraskningar även i framtiden, kan det vara bra att försöka göra vissa analyser av hur robust ett system är.

Som framgick i avsnitt 4.2 beror den rätta skattenivån på följande faktorer:

- taxeringsvärde (skattebas)
- marknadsvärde
- belåningsgrad
- räntenivå.

Antar vi att taxeringsvärdet är en fix andel av marknadsvärdet återstår två faktorer som kan ändras: Belåningsgrad och räntenivå.

Om belåningsgraden faller kommer fastighetsskatten att vara högre än värdet av ränteavdragen och då kommer systemet inte att vara helt neutralt. Egnahemsägarna bär en större del av den totala skattebördan än hyresgästerna. Detta kan t.ex. inträffa om marknadsvärdena stiger utan att lånesummorna stiger lika snabbt.

Stiger räntan kommer, allt annat lika, egnahemsägarna att gynnas jämfört med hyresgästen eftersom en del av räntehöjningen "betalas" av minskad skatt.

Som jag nämnde ovan kan dessa förhållanden motivera att man med jämna mellanrum, t.ex. vart tredje eller fjärde år gör en utvärdering av skattenivån och anpassar den utifrån de förändringar som nämndes ovan.

Med risk för att lägga alltför stor vikt vid händelseutvecklingen under de senaste åren, kan det dock vara så att både den genomsnittliga räntenivån som egnahemsägaren betalar och belåningsgraden förändras sakta och gradvis. När det gäller räntan beror detta bland annat på hur lång bindningstid som räntan är på lånen. I så fall är risken ganska liten att det sker stora svängningar som innebär att egnahemsägare/hyresgäster gynnas ett enskilt år. Samtidigt är det kanske inte heller rimligt att eftersträva någon millimeterrättvisa.

6 Beskattning av hyreshus givet en neutraliserande fastighetsskatt, och frågan om subventioner till bostadsbyggande

Om beskattningen av egnahem ses som ett sätt att neutralisera skatteeffekten av egnahemsägarens (större) ränteavdrag, är detta ett argument för att skatten just ska röra egnahem och inte hus med hyreslägenheter. Samtidigt innebär detta att det inte finns någon anledning att ha särskilda eviga räntebidrag av den typ som finns idag. Konsekvensen av resonemangen ovan är därmed att *både fastighetsskatten på hyreshus och de eviga räntebidragen kan avskaffas*. Detta borde i princip innebära att fastighetsföretag som hyr ut bostäder beskattas som vilket företag som helst.

Vill man av olika skäl subventionera bostadsbyggande kan man, vid sidan av det system som skissats hittills, ha ett renodlat subventions-system. Ett sådant system blir dock enligt min mening både tydligare och statsfinansiellt mer hanterligt om det utformas som ett investeringsbidrag av den typ som skissades i den senaste bostadspolitiska utredningen.

I diskussionen framkommer ibland en ståndpunkt som innebär att en sådan subvention av nyproduktion kan finansieras genom en skatt på äldre hus. Det blir så att säga en omfördelning inom fastighetsägarkollektivet. Motivet för en sådan omfördelning över tiden mellan nya och gamla hus är ganska klart i en situation där det är hög inflation (och därmed höga nominella räntor), och när det som byggs vänder sig till "vanliga familjer". I en situation med låg inflation och låga räntor blir dock kapitalkostnaderna inte särskilt mycket högre inledningsvis än vad de blir senare. Tror vi att denna situation kommer att bestå ligger det

nära till hands att helt avskaffa både räntebidrag och fastighetsskatt för åtminstone nyproduktion av hyreshus.

Det fråga som kvarstår är då närmast hur man ska hantera de äldre hyreshusårgångarna. Ska man t.ex. behålla en fastighetsskatt på äldre hyreshus för att finansiera kvarvarande räntebidrag? Det faller dock utanför ämnet för denna uppsats att gå närmare in på den frågan. Den centrala slutsatsen är att med den beskattning av egnahem som beskrivits tidigare finns det ur neutralitetssynpunkt ingen anledning att subventionera eller beskatta hyreshusfastigheter.

Ska det finnas en subvention av nyproduktion av bostäder borde den enligt min mening just ses om en subvention av bostadssektorn och därmed finansieras med ”vanliga” skatter. Det kan dock diskuteras om det idag finns några starka motiv för en mer allmän subvention av nyproduktionen, men den diskussionen hör inte heller hemma i detta PM.

Sammanfattningsvis innebär det system som skissats i tidigare avsnitt att det inte finns motiv att ha en fastighetsskatt på bostadshyreshus och inte heller några särskilda ”eviga” subventioner till hyreshus för att kompensera för egnahemsägarens ränteavdrag.

7 Andra typer av fastighetsanknuten beskattning

Enligt tankarna i de tidigare kapitlen är en fastighetsskatt för egnahem motiverad för att neutralisera effekten av de större ränteavdrag som egnahemsägaren kan göra. En följdtes är också att andra typer av skatter som rör fastigheter, och som ibland diskuteras i samband med jämförelser mellan egnahemsägare och hyresgäster, ska diskuteras separat. Jag tänker då på t.ex. stämpelskatt, realisationsvinstbeskattning och egnahemsägarens möjlighet att utföra mer av fastighetsskötseln med obeskattat arbete. Till sist ska jag beröra de allt vanligare tankarna att beskatta just fastigheter därför att det är en skattebas som inte är så rörlig och också som ett sätt att finansiera kostnader för infrastruktur. Förmögenhetsskatten berörs inte här, men synsättet i avsnitt 7.1–7.3 kan lätt överföras även till det fallet.

7.1 Stämpelskatt

Stämpelskatt utgår vid alla fastighetsförsäljningar och är formellt lika för egnahem och hyreshus. Den totala skatt som betalas av en viss sektor

beror på hur hög omsättningen är inom respektive bestånd, dvs hur ofta hyreshus respektive egnahem säljs, samt av marknadsvärdenas storlek.

Det är emellertid lätt att konstruera fall där egnahemsägarens kostnader för stämpelskatt är väsentligt högre än motsvarande kostnad i hyreshussektorn. Vi kan tänka oss ett kommunalt bolag eller ett långsiktigt inriktat privat fastighetsbolag som köper och säljer fastigheter ytterst sällan. Det kan också vara så att fastigheten lagts i ett bolag och att det sedan är bolaget som säljs. Eftersom den juridiska person som äger fastigheten inte ändrats blir det formellt ingen fastighetsförsäljning och därmed inte heller någon stämpelskatt. I fall som dessa skulle en egnahemsägare drabbas av en väsentligt högre skattebörd pga stämpelskatten än vad en hyresgäst skulle göra.

Detta resonemang förutsätter dock att stämpelskatten är väsentligt högre än de kostnader som det innebär att registrera ett nytt köp mm. Denna förutsättning tycks stämma med verkligheten.

Låt oss anta att det är så att den genomsnittlige egnahemsägaren under en normal livscykel bidrar mer till statskassan genom stämpelskatten än vad en genomsnittlig hyresgäst gör. Man kan förhålla sig till detta på åtminstone tre olika sätt:

- A. Att egnahemsägaren betalar mer kan ses som en orättvisa som bör åtgärdas genom att stämpelskatten sänks. (Denna ståndpunkt kan också motiveras av att en sänkning kan leda till ökad rörlighet och ett bättre utnyttjande av fastighetsbeståndet.)
- B. Att egnahemsägare betalar mer kan ses som en orättvisa som bör åtgärdas genom att egnahemsägaren kompenseras på andra sätt, t.ex. genom en lägre vanlig fastighetsskatt. De skattesatser som redovisats ovan skulle då justeras ner utifrån en bedömning av den genomsnittliga egnahemsägarens genomsnittliga årliga stämpelskatt (efter avdrag för de verkliga kostnaderna för registrering av köpen.) Som framgått av mina tidigare resonemang är jag mycket skeptisk till denna form av svårgenomsynliga kompensationsystem. Anser man att stämpelskatten missgynnar egnahemsägaren tycks det mig mer logiskt att sänka stämpelskatten, åtminstone för denna grupp.
- C. Att egnahemsägaren betalar mer kan till sist ses som en fördelningspolitisk åtgärd, där man beskattar en grupp (egnahemsägaren) som i genomsnitt har en bättre ekonomisk ställning jämfört med den grupp som inte beskattas lika hårt (hyresgästen).

Mot detta argument kan dock invändas att man i så fall lägger skatten på något som inte är så entydigt knutet till den ekonomiska ställningen. Det finns ju t.ex. klara regionala skillnader i andelen hushåll som äger egnahem, där mönstret mer tycks vara att fler bor i egnahem i regioner med sämre ekonomisk situation. I grunden handlar dock detta i hög grad

om en värderingsfråga där problemet är om det ska göras avsteg från en neutralitet i fastighetsbeskattningen med hänvisning till att någon viss grupp har en ekonomisk situation som innebär att de kan bära en högre skatt.

Sammanfattningsvis menar jag att om man anser att stämpelskatten drabbar egnahemsägare på ett sätt som är orättvist jämfört med hyresgästerna, är det lämpligast att ändra utformningen av stämpelskatten, t.ex. så att den får en nivå som motsvarar kostnaderna för registrering av ett fastighetsköp.

7.2 Realisationsvinstbeskattning

I sin grundform kan realisationsvinstbeskattningen ses som en form av inkomstbeskattning där de personer som haft turen att kunna sälja sin fastighet med en betydande vinst får betala skatt på det överskott som försäljningen givit. En sådan realisationsvinstskatt kan tas ut både av enskilda personer och företag som säljer fastigheter med vinst. På motsvarande sätt kan den som säljer med förlust göra avdrag från andra inkomstslag.

Utifrån detta synsätt har realisationsvinstskatten inte mycket att göra med frågan om neutralitet mellan hyresgäster och egnahemsägare. Det är ju bara en viss kategori av fastighetsägare inom respektive grupp som drabbas – de som har haft turen att kunna tjäna pengar på köp och försäljning.

Ibland hävdas att realisationsvinstbeskattningen är felaktigt utformad därför att man beskattar nominella vinster och inte bara reala vinster. Anser man att realisationsvinstbeskattningen, på grund av detta eller andra skäl missgynnar egnahemsägaren, tycks det mig, i linje med argumenten i föregående avsnitt, mer logiskt att ändra på skattens utformning än att kompensera den drabbade gruppen genom justeringar i andra delar av skattesystemet.

7.3 Beskattat kontra obeskattat arbete

Dagens skattesystem innebär att den som hyr något – vare sig det är en bostad eller en bil – betalar ett pris som innefattar den skatt som utgår på det arbete som uthyraren utför. Den som äger något och själv utför en del av skötseln av objektet kommer inte att behöva betala skatt på detta arbete.

Detta förhållande är genomgående i skattesystemet och alltså inte något som är speciellt för bostadssektorn. Därmed borde det inte motivera några särskilda åtgärder just på bostadssektorn.

Möjligen kan man argumentera på följande sätt. Om en hyresgäst vill utföra en arbetsinsats i den fastighet där hushållet bor, och där arbetsinsatsen i mängd motsvarar ungefär vad en egnahemsägare utför, borde det kunna utgå en hyresreduktion som inte ses som en beskattningsbar arbetsinsats. Det kan röra t.ex. trappstädning eller skötsel av grönytor, beskattas. Följande två krav bör rimligen vara uppfyllda för att något ska klassificeras som en arbetsinsats som liknar egnahemsägarens insats och inte beskattas som ett vanligt arbete:

- Arbetet ska göras i direkt anslutning till den lägenhet som personen hyr.
- Arbetet ska i omfattning motsvara vad en vanlig egnahemsägaren utför för likartade arbeten, vilken innebär att det knappast kan handla om mer än några timmar i veckan.

Man kan också notera att denna skillnad mellan egnahem och hyreslägenheter minskat under senare år genom att hyresgästen har möjlighet att göra mer av det inre underhållet själv. Därmed kommer ju även det arbetet att utföras med obeskattat arbete.

Samtidigt så reser denna punkt frågan om vilka skillnader mellan egnahem och hyresboende som ska ses som naturliga särdrag för respektive boendeform och vilka som ska ses som ”onaturliga” skillnader som det ska kompenseras för. Att mer insatser kan utföras med obeskattat arbete om man äger något hör enligt min mening mer till de ”naturliga” skillnaderna, på samma sätt som att den som äger tar större ekonomiska risker. Det är därmed inget som staten har anledning att systematiskt kompensera för genom att anpassa skatte- eller regelsystem med hänvisning till detta.

7.4 Att beskatta fastigheter därför att det är en mindre rörlig skattebas m.m.

Idag har det blivit allt vanligare att diskutera fastighetsskatt, särskilt skatt på mark, som en bra inkomstkälla för staten i en situation där andra inkomstkällor är mer flyttbara. Det bör understrykas att denna fråga är helt oberoende av diskussionen om neutralitet tidigare. Inget hindrar ju att man utöver de åtgärder som är motiverade ur neutralitets-synpunkt lägger på en skatt både på egnahem och hyreshus för att på det sättet dra in pengar till statskassan och finansiera olika offentliga tjänster eller transfereringar.

Neutralitetsfrågan kan dock påverka vad som är en lämplig utformning av en sådan skatt. Det är t.ex. inte självklart att en sådan skatt enbart ska knytas till marknadsvärdet på fastigheten. Speciellt i en expansiv ort med hyresreglering innebär ju en marknadsvärdebaserad fastighetsskatt att egnahemsägare kommer att få betala en större andel av de offentliga tjänsterna än hyresgästerna. Hyresregleringen håller ju nere marknadsvärdet på hyreshusen och därmed den skatt som betalas av fastighetsägaren/hyresgästerna. Att mer i detalj diskutera hur en sådan extra fastighetsskatt kan utformas faller dock utanför ämnet för denna uppsats.

Detsamma gäller tanken att införa en kommunal fastighetsskatt bland annat för att finansiera lokala investeringar i infrastruktur. I många länder är ju fastighetsskatten en viktig lokal inkomstkälla. Även detta kan dock ses om ett system som ligger vid sidan av den grundläggande neutralitetsbetingade fastighetsskatten.

8 Sammanfattande avslutning

Huvudtankarna i detta PM kan sammanfattas i följande punkter.

1. Om man betraktar egnahem som varaktiga konsumtionsvaror ska man inte beskatta den "nytta", den "löpande avkastning", som köpet av egnahemmet ger.
2. Om man betraktar egnahem som varaktiga konsumtionsvaror ska inte kostnader för dem vara avdragsgilla när hushållens skatt beräknas.
3. Dagens regler som innebär att alla räntekostnader är avdragsgilla, leder i praktiken till att egnahemsägaren kan dra av vissa kostnader för sin bostadskonsumtion. Detta kan inte hyresgästen göra.
4. Fastighetsskatt på egnahem kan ses som en kompenserande åtgärd för att neutralisera skatteeffekten av ränteavdragen. Nivån på

fastighetsskatten ska då bestämmas så att statens totala inkomster från fastighetsskatten på egnahem motsvarar skatteeffekten av de (högre) ränteavdrag som egnahemsägaren i genomsnitt har.

5. Med en sådan fastighetsskatt på egnahem finns det ingen anledning att ha några särskilda subventioner (räntebidrag) till hyreshus och heller ingen anledning att ha någon fastighetsskatt på bostadshyreshus.
6. Andra fastighetsrelaterade skatter och subventioner kan diskuteras separat utifrån sina speciella förutsättningar och roller. Detta gäller t.ex. stämpelskatt, realisationsvinstskatt och förmögenhetsskatt. Det samma gäller om man vill ha generella subventioner av bostäder eller om man vill beskatta fastigheter av andra skäl, t.ex. därför att det är en skattebas som inte kan flyttas så lätt.

Till sist kan vi återvända till frågan om vad egnahemmet "egentligen" främst är. Är det främst en varaktig konsumtionsvara eller en kapitalplacering. Det avgörande är kanske hur människor ser på sitt köp av egnahem. Tänker de flesta egnahemsägare/egnahemsköpare på ett sätt som motsvarar A nedan eller på ett sätt som motsvarar B nedan?

Synsätt A. Egnahemmet är en bättre boendeform än en hyresbostad. Har man tur kan man dessutom få en bättre avkastning än om pengarna placeras i aktier eller obligationer. Men egnahemmet skulle valts även om den rent monetära avkastningen på det investerade kapitalet var klart lägre än dessa alternativ.

Synsätt B. Som boendeform är egnahemmet underlägset, bl a pga att det då är kostsammare att flytta och att den leder till större ekonomisk osäkerhet genom att man är ansvarig för alla reparationer. Samtidigt är den ekonomiska avkastning så mycket högre om man köper ett hus, att det är värt att acceptera nackdelarna som boendeformen innebär.

Om man tror att synsätt A är betydligt vanligare än synsätt B så talar det rimligen för att egnahemmet i första hand bör ses som en varaktigt konsumtionsvara. Man köper det i så fall först och främst för den icke-monetära avkastningen.

Fastighetsbeskattning i Kalifornien – regler och erfarenheter

Innehållsförteckning

1 Bakgrund och regler.....	553
1.1 Bakgrund.....	553
1.2 Reglerna i korthet.....	553
2 Erfarenheter från Kalifornien.....	554
2.1 Debatt och stridsfrågor	555
2.2 Kapitaliseringseffekter.....	555
2.3 Administrativa erfarenheter m.m.	556
2.4 Inlåsnings effekter.....	557
2.5 Rättvise- och fördelningseffekter.....	558
2.6 Progressivitet i beskattningen	563
2.7 Budgeteffekter för det allmänna	563
2.8 Kommersiella fastigheter	564
Referenser.....	565

1 Bakgrund och regler

1.1 Bakgrund

I mitten på 1960-talet inträffade en fastighetsskatteskanal i Kalifornien. Detta ledde till införandet av en beskattning som utgick från en viss procent av fastighetens marknadsvärde. Under början på 1970-talet ökade fastighetspriserna kraftigt i Kalifornien. Som en följd härav ökade även uttaget av skatt på fastigheter. Det ökade skatteuttaget förde med sig krav på en förändring av systemet och sänkning av skattenivån. Situationen har närmast betecknats som en skatterevolt.

Den nya beskattningsmodellen som infördes 1978, benämnd proposition 13 efter förslaget som den lagstiftande församlingen hade att ta ställning till, baserades på anskaffningsvärdet i stället för marknadsvärdet vid beskattningstidpunkten. Övergången till ett anskaffningsvärdebaserat underlag jämte en allmän sänkning av skattenivån bifölls av delstatsparlamentet med två tredjedels majoritet efter det att man hade misslyckats under två års tid med att åstadkomma ett förslag om reducering av fastighetsskatten.

1.2 Reglerna i korthet

Inledningsvis måste man hålla i minnet att fastighetsbeskattningen i USA i första hand är en kommunal angelägenhet. I Kalifornien är dock fastighetsskatten sedan omläggningen även en delstatlig fråga. Enligt delstaten Kaliforniens konstitution gäller sedan 1978 att beskattningen av fastigheter utgår från anskaffningsvärdet för fastigheten i fråga (Art. XIII A, sect. 2).

Den nya beskattningsmodellen innebar att skatten sattes i relation till inköpspriset *samtidigt* som den effektiva skatten sänktes från 2,5 procent till 1 procent av skatteunderlaget. Skatteomläggningen medförde således en skattelindring för samtliga fastighetsägare.

Reglerna innebär i korthet följande. Varje fastighets skatteunderlag baseras på dess uppskattade marknadsvärde 1975 eller på köpeskillingen vid senaste försäljning om försäljningen skett efter 1975. Så länge fastigheten ägs av en och samma ägare räknas skatteunderlaget

upp med inflationstakten, dock maximalt med 2 procent per år. Inflationstakten mäts med konsumentprisindex eller jämförbara data för det område där fastigheten skall beskattas. Vid en försäljning utgör köpeskillingen det ingående skatteunderlaget för den nye ägaren.

Det finns flera undantag från huvudregeln. Det är således möjligt att sänka skatteunderlaget om den skattskyldige kan visa att har fastigheten sjunkit i värde. Föräldrar har dessutom möjlighet att sälja eller överlåta fastigheten till sina barn som då har rätt att överta föräldrarnas skatteunderlag. Regeln infördes i syfte att underlätta generationsskiften inom familjeägda lantbruk. Det är även tillåtet för bl.a. skattskyldiga över 55 år och handikappade att ta med sig skatteunderlaget från sitt gamla hus när de flyttar. Som huvudregel gäller att detta endast är tillåtet vid försäljning och köp inom en och samma kommun. Det är dock inte ovanligt att kommuner har tillåtit hushåll att flytta in från en annan kommun och ta med sig det gamla underlaget från ursprungsfastigheten. I princip gäller i sådana situationer att den förvärvade fastigheten inte får ha ett högre marknadsvärde än den försålda. Det finns dock undantag från denna regel som innebär att om försäljning och köp sker inom ett och samma år får dock den förvärvade fastigheten ha ett anskaffningsvärde som är fem procent högre. Sker förvärvet av ersättningsfastigheten inom två år från försäljningen tillåts värdet vara tio procent högre. Ersättningsförvärvet måste ske inom två år för att man skall ha rätt att ta med det gamla underlaget. Om en fastighet genomgår en reparation eller ombyggnad gäller särskilda regler för att fastställa en lämplig storlek på underlaget. I det fall ett hus totalförstörs, t.ex. genom brand, och ägaren därefter skaffar sig en likvärdig ersättningsbostad har denne rätt att behålla det gamla skatteunderlaget.

Sammanfattningsvis gäller som regel att alla ägarbyten resulterar i ett nytt skatteunderlag.

2 Erfarenheter från Kalifornien

Systemet med ett anskaffningsvärdesbaserat underlag har varit i kraft i drygt 20 år. Nedan redovisas vissa erfarenheter och konsekvenser från Kalifornien. Framställningen bygger på uppgifter på olika forsknings- och myndighetsrapporter samt kontakter med tjänstemän vid den Kaliforniska delstatsmyndigheten Legislative Analyst's Office (LAO). Det är viktigt att hålla i minnet att erfarenheterna endast i begränsad omfattning kan överföras till Sverige eftersom förhållandena i väsentliga avseenden skiljer sig åt mellan länderna.

2.1 Debatt och stridsfrågor

Nästan omedelbart efter införandet av det nya beskattningssystemet restes invändningar om att det nya systemet inte var konstitutionellt godtagbart. I ett avgörande från 1992 fastslog dock den federala högsta domstolen att ett system som bygger på anskaffningsvärdet inte strider mot den likabehandlingsprincipen i den amerikanska konstitutionen (Equal Protection Clause of the Constitution). Domstolen menade bl.a. att delstaten med rätta kan utgå från att en ny ägare av en fastighet vid tidpunkten för förvärvet, inte har samma intresse av en garanti mot högre skatt jämfört med en ägare som redan har inrättat sig efter den rådande skattenivån och inte har möjligheten att avstå från förvärvet om skatten bedöms som alltför hög (U.S. Supreme Court i målet Nordlinger mot Hahn). Såvitt nu är känt förekommer det för närvarande inte några domstolsprövningar där skattesystemet utmanas från en konstitutionell synvinkel.

Det pågår en ständig debatt om skillnaderna i beskattning beroende på innehavstid och det faktum att identiska fastigheterna kan beskattas så olika. För vissa utgör olikheterna en kontroversiell fråga medan andra framhåller att det är systemets förmåga att skydda personer med en fixerad inkomst, t.ex. pensionärer, från dramatiska skattehöjningar som utgör nyckelkomponenten för att bibehålla systemets folkliga stöd. Hittills anses det inte ha funnits något underliggande folkligt stöd för att reformera systemet. Prisfallet under första hälften av 1990-talet har dessutom minskat det fiskala intresset för att på nytt övergå till ett marknadsvärdebaserat system¹.

Fastighetsskatten är för närvarande en central fråga när det gäller att reformera de skattemässiga förhållandena mellan delstaten och kommunerna. En ständigt kontroversiell fråga är hur intäkterna av skatten ska fördelas. Många gånger har kommunerna försökt kompensera skattebortfall genom att införa olika transaktionsskatter. Farhågor har dock framförts, i första hand från kommunalt håll, att dessa skatter inte har samma stabilitet beträffande skatteintäkterna som fastighets-skatten.

2.2 Kapitaliseringseffekter

Omläggningen av skatten i Kalifornien bestod av en omfattande skattesänkning kombinerad med ett underlagsbyte till ett anskaffningsvärdebaserat underlag. Övergången till ett anskaffningsvärdebaserat underlag

¹ Sheffrin, s. 35.

jämte den allmänna skattesänkningen medförde – förutom reducerad skatt – att fastighetsägarna ökade sin förmögenhet eftersom de i allmänhet kunde räkna med ett högre försäljningspris den dag de säljer fastigheten.

Fastighetspriserna och därmed även skatteunderlagen för nyförvärvade fastigheter steg avsevärt efter omläggningen av skattesystemet. Omläggningen anses ha spelat en avgörande roll i ökningen av fastighetspriserna i Kalifornien sedan införandet 1978².

2.3 Administrativa erfarenheter m.m.

I Kalifornien finns sedan omläggningen av systemet för drygt 20 år sedan inte ett permanent fastighetsvärderings- och taxeringsförfarande liknande det i Sverige. I allmänhet så kräver det nya systemet mindre administration än det marknadsvärdebaserade system som man hade tidigare eftersom det inte är nödvändigt att taxera om varje fastighet årligen eller inom vissa intervall. Systemet uppskattas kosta ca 450 miljoner dollar varje år (3,6 miljarder kr). Skatten drar årligen in ca 20 miljarder dollar (160 miljarder kr).

Det finns möjlighet att få ett reducerat underlag om fastigheten minskar i värde, t.ex. på grund av ett prisfall. Denna regel har skapat stora administrativa problem. Under första hälften på 1990-talet stagnerade fastighetsmarknaden i Kalifornien och fastighetspriserna låg stilla eller sjönk. Som ett resultat av detta blev skattemyndigheter och domstolar översköjda med framställningar om reduktion av underlaget. Under första hälften av 1990-talet steg antalet överklaganden därför lavinartat och uppgick 1995/96 till ca 246 000³. Många gånger har myndigheterna och den enskilde haft mycket skilda uppfattningar om storleken på värdeminskningen. Arbetsbelastningen på myndigheterna har medfört stora problem. Delstaten har stöttat kommunerna med lån för att dessa ska klara av situationen.

Möjligheterna till att få sin fastighet omtaxerad vid värdeförändringar, dvs. förändringar i sänkande riktning, har även en mer okänd baksida som kan medföra obehagliga överraskningar för husägare som använt sig av denna möjlighet. Antag att skatteunderlaget sänks för en fastighet efter ett överklagande. Om marknadsvärdet på fastigheten därefter stiger kommer beskattningen att på nytt utgå från den

² Schwadron s. 82. Kontakterna med LAO stärker riktigheten av denna bild även om man uttrycker saken så att det är troligt att skatteomläggningen bidrog till prisstegringen.

³ Sheffrin, s. 42.

ursprungliga uppräknigen förutsatt att marknadsvärdet uppgår till detta värde. Uppjusteringar av detta slag är inte föremål för begränsningar till två procent⁴. Antag t.ex. att en hus har ett underlag som uppgår till 150 000 dollar 1995, men på grund av nedgången i marknadspriserna har huset endast ett värde om 140 000 dollar 1996. Skattemyndigheten skall då sänka underlaget till 140 000 dollar. Om fastighetsmarknaden under 1997 återhämtar sig och huset detta år har ett värde om 160 000 återställs underlaget till 150 000 plus en uppräkning om två procent för 1996 och en ytterligare uppräkning om två procent för 1997. 1997 års underlag uppgår därför till 156 000 dollar. I detta förfarande räknas fastighetens skatteunderlag upp med 11 procent på ett enda år.

Såvitt framkommit har myndigheterna inte uppmärksammat några problem i form av skattefusk, t.ex. genom att köparen och säljaren i samråd uppger en felaktig köpeskilling i syfte att minska skatten⁵.

2.4 Inlåsnings effekter

En nackdel med ett anskaffningsvärdebaserat underlag är att det ger upphov till s.k. inlåsnings effekter. Med detta avses att en anskaffningsvärdebaserad skatt genom sin konstruktion leder till att människor väljer att behålla sina fastigheter under en längre tid jämfört med det fall då skatteuttaget inte är kopplat till anskaffningsvärdet. Grunden till detta är att underlaget för skatten bara ligger fast (realt sett) så länge den skattskyldige inte byter bostad. Ju längre han eller hon har ägt sin bostad, och/eller ju mer fastighetspriserna har stigit under denna period utöver inflationen, desto större blir skattehöjningen i samband med ett bostadsbyte. I den mån bostadsbytet ger upphov till väsentligt högre skatteuttag är det sannolikt att enskilda, av skatteskal, bor kvar längre i sina bostäder än de skulle ha gjort om skatteuttaget inte var relaterat till fastighetens värde vid anskaffningstidpunkten.

Det har gjorts försök till att analysera hur övergången till ett anskaffningsvärdebaserat underlag påverkat hushållens mobilitet i Kalifornien. Analysen bygger inte på empiriska resultat utan baseras på vissa antaganden om bl.a. hushållens fastigheter, inkomstförhållanden och inflationsutveckling⁶. Enligt modellen minskar mobiliteten ju högre den allmänna värdestegringen på fastigheter är i förhållande till storleken på skatteunderlaget. I analysen anges att inlåsnings effekterna för mer *flyttbenägna hushåll* avseende mobilitet och vidhängande

⁴ Sheffrin, s. 4.

⁵ Uppgift från LAO

⁶ O'Sullivan, s. 79 f.

välfärdsförluster som små eller tämligen begränsade. Författarna framhåller emellertid att för de hushåll som tenderar att behålla sin bostad under en längre tid så är dock effekterna betydligt större eftersom skattekostnaden blir avsevärt större vid ett bostadsbyte. Innehavstiden ökar således i större utsträckning med större välfärdskostnader till följd. Det framhålls att den jämförelsevis låga skattesatsen om 1 procent påverkar omfattningen av inlåsnings effekterna och att med en högre skattesats skulle det anskaffningsvärdebaserade underlaget ge upphov till betydligt större inlåsnings effekter. Systemet anges medföra att sannolikheten ökar för att hushåll med låg flyttbenägenhet äger sina bostäder medan hushåll med hög flyttbenägenhet i högre utsträckning hyr sina bostäder.

En iakttagelse från en annan undersökning är att fastigheter där ägaren själv är bosatt omsätts mer sällan än småhus som är hyresbostäder⁷.

Inlåsnings effekter som systemet skapat har till viss del kunnat neutraliseras genom olika undantag som möjliggjort för bl.a. pensionärer, att föra över sina tidigare skatteunderlag till det nya boendet.

Sammanfattningsvis är de hushåll som har mest att vinna på systemet också de som av olika skäl är minst benägna att byta bostad.

2.5 Rättvis- och fördelningseffekter

Vid skattesänkningen och omläggningen fick småhusägarna ungefär 35 procent av den totala skattelindringen. Resten fördelades på företag, hyresvärdar och jordbruk. Generellt tjänade höginkomsttagare mer på omläggningen än medelklassen i termer av total skattelindring per hushåll. Detta trots att välbeställda hushåll i större utsträckning bodde i områden med god ekonomi och lägre skattesatser. Egnahemsägare tjänade mer än de som bodde i hyresrätt. Hyrorna sjönk inte speciellt mycket utan skattesänkningen tillföll fastighetsägarna i stor utsträckning i form av ökade vinstmarginaler. De största skattelättnaderna uppnåddes i tätortskommuner eftersom landsbygdskommunerna i allmänhet hade lägre skattesatser än tätortskommunerna före omläggningen⁸.

Efter omläggningen har dessutom värdestegringen varit större i tätorterna vilket givit skattefördelar.

⁷ Sheffrin, s. 24.

⁸ Berger, s. 9.

Olikheter i beskattningen

En av rapporterna anger att huvudproblemet med systemet är den stora orättvisa som ligger i att identiskt lika egendom med samma marknadsvärde belastas med dramatiskt skilda skatteuttag⁹. Under årens lopp har systemet skapat enorma skillnader mellan ägare av identiskt lika egendom även om priset i början på 1990-talet minskade skillnaderna. En konsekvens av systemet är att unga nyetablerade hushåll belastas med ett högre skatteuttag medan äldre etablerade hushåll får ett allt lägre skatteuttag med åren. Systemet innebär alltså att nykomlingar på bostadsmarknaden förlorar på ett anskaffningsvärdebaserat system. Eftersom unga hushåll generellt sett mer mobila än äldre hushåll innebär systemet att dessa hushåll belastas med ett genomgående högre skatteuttag¹⁰. Uppfattningen framförs emellertid att systemet nu har verkat under så lång tid att det inte bedöms som praktiskt möjligt att återgå till ett traditionellt marknadsvärdebaserat system¹¹. Om en återgång till ett marknadsvärdebaserat underlag skulle ha genomförts 1991 skulle 80 procent av de pensionärshushåll som då hade basåret 1975 och som levde i större tätortskommuner fått vidkännas en ökning av skatteuttaget med mer än 120 procent. En nedgång i den allmänna prisnivån som den under första hälften på 1990-talet skulle naturligtvis minska höjningarna. Två reformer bedöms dock som nödvändiga och möjliga att genomföra för att minska orättvisorna. Det ena avser en höjning av det absoluta uppräkningsstaket från två till fyra procent. Det andra avser slopandet av möjligheten för närstående, dvs barn, att överta föräldrarnas skattemässiga ingångsvärde vid fastighetsförsäljningar inom familjen.

Systemet har således medfört dramatiskt stora skillnader i skatteuttag mellan fastigheter med samma marknadsvärde. Skillnaderna ökar när fastighetspriserna stiger och minskar i tider av sjunkande priser. Under perioden 1975–1991 steg fastighetspriserna kraftigt i Kalifornien. Under första hälften på 1990-talet upplevde emellertid delstaten en allmän nedgång i ekonomin som fick återverkningar på fastighetspriserna. Konjunktursvängningarna återspeglas i storleken på skillnaderna i skatteuttag mellan fastigheter med skilda förvärvsår (basår).

Beräkningar som gjordes för Los Angeles County 1982 (dvs. fyra år efter omläggningen) visade att de som köpte småhus detta år svarade för 13 procent av det totala skatteuttaget för småhus trots att de endast

⁹ O'Sullivan, s. 141.

¹⁰ O'Sullivan, s. 92.

¹¹ O'Sullivan, s. 138.

utgjorde 6 procent av antalet skattskyldiga¹². Även vissa studier på skillnaderna i skatteuttag i Lakewood County har gjorts. En person som köpte ett småhus 1981 betalade det året en skatt om 840 dollar. Ägaren till den närmast identiska grannfastigheten med basår 1975 betalade istället 280 dollar i skatt, dvs. endast en tredjedel av vad grannen betalade¹³.

Den genomsnittliga effektiva skattesatsen på fastigheter i *Kalifornien* var ca. 0,55 procent år 1991¹⁴ jämfört med en procent för de fastigheter som förvärvats under året. I stora expansiva kommuner i Los Angeles och San Francisco regionerna hade 1991 mer än 40 procent av hushållen samma bostad som 1975¹⁵. De har därmed 1975 års taxeringsvärde som skattemässigt ingångsvärde. För dessa hushåll var den effektiva skatten ca 0,2 procent¹⁶ jämfört med en procent för de hushåll som nyligen hade förvärvats sin bostad. Om ett sådant hushåll skulle ha köpt en identisk grannfastighet skulle alltså skatten femfaldigats över en natt.

En undersökning av förhållandena i Los Angeles County

Under första hälften på 1990-talet upplevde Kalifornien en allmän nedgång i ekonomin som fick återverkningar på fastighetspriserna. På många områden i delstaten sjönk marknadsvärdena på fastigheter rejält. Storleken på prisfallen skilde sig dock avsevärt åt mellan olika delar av delstaten. En konsekvens av att marknadsvärdena sjönk var att skillnaderna i skatteuttag mellan fastigheter med olika basår minskade.

Det har gjorts studier hur skillnaderna i beskattning såg ut före och efter prisfallet i Los Angeles County¹⁷. För fastigheter som hade basår 1975 var den effektiva skatten i förhållande till marknadsvärdet i genomsnitt 0,19 procent år 1991, dvs. före prisfallet. För fastigheter med basår 1981 var motsvarande siffra 0,58. För fastigheter med basår 1988 var siffran 0,69. Den genomsnittliga effektiva beskattningen var 0,45 procent vilket alltså speglar skattebortfallet för det allmänna i förhållande till ett marknadsvärdebaserat system.

Vid den andra mättidpunkten 1996 hade priserna sjunkit avsevärt under flera år i följd. Motsvarande siffra för fastigheter med basår 1975

¹² Schwadron, s. 82.

¹³ Schwadron, s. 84.

¹⁴ O'Sullivan, s. 137.

¹⁵ Siffran kan även ge en antydning om inlåsnings-effekterna avseende mobiliteten i expansiva regioner.

¹⁶ O'Sullivan, s. 137.

¹⁷ Sheffrin, s. 18 ff

var 0,26 procent, fastigheter med basår 1981; 0,78, fastigheter med basår 1988; 0,99, fastigheter med basår 1991; 1,16. Notera vad priset orsakat ur beskattningssynpunkt för fastigheter med basår 1991; skatten baseras på ett värde som överstiger marknadsvärdet. De särskilda omtaxeringsreglerna får alltså träda in. Det genomsnittliga effektiva skatteuttaget hade ökat och uppgick nu till 0,71 procent. Mellan 1991 och 1996 har således skillnaden i skatteintäkter jämfört med ett marknadsvärdebaserat system minskat p.g.a. priset. Effektiv beskattning i förhållande till fastigheternas marknadsvärde var 1991 0,45 procent men uppgick 1996 till 0,71 procent. Det betyder att om alla fastigheter skulle omtaxeras 1996 till sitt marknadsvärde skulle skatteintäkterna öka med 40,8 procent. Om samma omtaxering genomförts 1991 skulle intäkterna öka med 122 procent.

Under de senaste åren har fastighetspriserna återigen stigit i Kalifornien. Skatteintäkterna ökar men samtidigt ökar på nytt även olikheterna i beskattning mellan fastigheter med samma värden. I kustsamhällen i Los Angelesregionen steg fastighetspriserna under 1997 med så mycket som 25 procent. Denna prisbild återfinns på flera håll i de expansiva delarna av delstaten även om prisuppgångarna inte varit lika stora. En genomsnittlig förvärvare av en fastighet i Los Angeles County betalade 1998 ca. fyra gånger mer i skatt jämfört med en fastighetsägare med basår 1975. Som ett exempel kan nämnas att den som köpte en fastighet 1998 för 240 000 dollar betalar 2 400 dollar i skatt (en procent av förvärvspriset) medan en person som äger ett hus med samma värde med basår 1975 endast betalar 600 dollar i skatt.

1991 fanns de största skillnaderna i effektiv beskattning, i förhållande till marknadsvärdet på fastigheterna, i Santa Monica- området som är ett exklusivt område vid havet. Området hade dessutom de högsta genomsnittliga värdena avseende skatteunderlagen. De minsta skillnaderna återfanns 1991 i de områden som låg inne i landet och längst från centrum som West Covina och Lancaster. Dessa områden hade låga genomsnittliga skatteunderlag. Slutsatsen är att i områden med generellt sett höga underlag för skatten var avvikelserna från marknadsvärdet störst, vilket tyder på att välbärgade områden hade haft de största skattefördelarna av omläggningen. Ett undantag från detta samband var Chatsworthområdet som hade höga genomsnittliga skatteunderlag men där skillnaderna var förhållandevis små i förhållande till marknadsvärdet. Under priset i början på 1990-talet föll priserna mer i välbärgade högprisområden än i övriga områden. Skillnaderna i effektivt skatteuttag minskade därför både inom dessa områden och även i förhållande till de mindre välbärgade områdena. I norra Kalifornien var priset mindre och skillnaderna i skatteuttag består

därför i högre grad. En undersökning som avser San Mateo County i norra Kalifornien bekräftar att så är fallet.

Antalet fastigheter i Los Angeles County med basår 1975 har minskat under 1990-talet. 1991 hade 43 procent av alla fastigheter basår 1975. 1996 hade andelen minskat till 33 procent. Naturlig marknadsmässig omsättning av fastigheter och nybyggnation är de främsta anledningarna till minskningen.

Andelen ombyggda fastigheter med basår 1975 är högre än för övriga årgångar eftersom ombyggnation är ett alternativ till att sälja¹⁸. Minskningen av andelen ombyggda fastigheter med basår 1975 är dessutom lägre än för fastigheter med detta basår men som inte har byggts om. När en fastighet väl har byggts om är det troligt att ägaren bor kvar eller gör ytterligare ombyggnationer, hellre än att sälja den. Ombyggda fastigheter har generellt sett ett högre marknadsvärde än sådana som inte är ombyggda. En förklaring till detta kan vara att ägare till mer värdefulla fastigheter har bedömt att det är i deras intresse att bygga om hellre än att sälja. Detta kan då vara ett tecken på att skattefördelarna är större för värdefulla fastigheter än för fastigheter som inte är lika värdefulla.

Författarna till rapporten menar att priset under början på 1990-talet i kombination med en marknadsmässig omsättning av fastigheter och nybyggnation kommer, under förutsättning att fastighetspriserna ökar mindre än två procent, att medverka till att skillnaderna i effektivt skatteuttag fortsätter att minska. Olikheterna kommer dock aldrig att helt utjämnas. Det framhålls att helt avgörande för hur skillnaderna i effektivt skatteuttag utvecklar sig är fastighetsprisernas utveckling i förhållande till uppräkningsen (som maximalt är två procent). Så länge fastighetsprisernas utveckling håller sig under två procent kommer systemet att ge förutsättningar för ett likartat skatteuttag. En hög inflationstakt och/eller en stark prisutveckling för fastigheter kommer dock att leda till att skillnaderna på nytt ökar. Man poängterar i rapporten att med det nuvarande systemet kommer det alltid att finnas fastigheter som är avsevärt underbeskattade i förhållande till sitt marknadsvärdet och det kommer därför alltid att finnas upprörande exempel på "underbeskattade fastigheter" som ger upphov till debatt och tidningsartiklar, särskilt i exklusiva bostadsområden i Kalifornien.

¹⁸ Fastigheter som byggs om kan få sk. multipla basår. Byggs t.ex. en ny flygel till huset får tillbyggnaden nytt basår.

2.6 Progressivitet i beskattningen

Uppfattningen har framförts att i sitt faktiska utfall har anskaffningsvärdesystemet i Kalifornien en progressiv skatteprofil. Man stödjer sig på antagandet att i Kalifornien flyttar låginkomsttagare mer sällan än höginkomsttagare, vilket då skulle medföra att höginkomsttagarna som kollektiv skulle betala mer skatt. Som nämndes tidigare är också pensionärer och låginkomsttagare överrepresenterade bland de fastighetsägare som bor i fastigheter med basår 1975¹⁹. För svenskt vidkommande finns det dock inte några säkra och entydiga studier som visar på ett sådant mönster i benägenheten att byta bostad eller innehavstid.

2.7 Budgeteffekter för det allmänna

Vid omläggningen av fastighetsskattesystemet i Kalifornien 1978 kombinerades underlagsbytet med en omfattande skattesänkning. Skatteuttaget sänktes i två avseenden. För det första begränsades skattesatsen till en procent, vilket utgjorde en lägre skattesats än den som gällde i majoriteten av kommunerna i Kalifornien. För det andra innebar åtgärden att basera beskattningen på anskaffningsvärdet istället för på marknadsvärdet, att den effektiva skattesatsen sänktes till under maximigränsen på en procent. Den effektiva skatten för fastigheter var närmare 2,5 procent innan reformen trädde i kraft. Med hänsyn till att skatten begränsades till en procent av underlaget sjönk de totala intäkterna från fastighetsskatten högst väsentligt till följd av förändringarna. Skatteintäkterna mer än halverades mellan 1978/79 och 1979/80. Omläggningen till det anskaffningsvärdebaserade underlaget innebar att Kalifornien fick en med amerikanska mått mycket låg effektiv skattesats.

Den generella skattesänkningen förde med sig att alla skattskyldiga vid ikraftträdandet upplevde en skattemässig förbättring. Det har spekulerats i om omläggningen hade varit möjlig att genomföra politiskt utan att samtidigt genomföra den generella skattesänkningen. Debatten som tog sikte på frågan om bristande rättvisa med det nya underlaget hade säkerligen blivit mer omfattande.

¹⁹Äldre hushåll är överrepresenterade bland småhus med basår 1975. 1991 tillhörde 44 procent av husen med basår 1975 i Los Angeles County pensionärs-hushåll. I San Mateo County i norra Kalifornien var siffran 49 procent.

De minskade skatteintäkterna från fastigheterna var nödvändiga att ersätta. Kalifornien hade haft överskott i budgeten åren närmast före reformen och hade därför kunnat fondera skattemedel. Fonderingen användes för att initialt täcka upp förlorade skatteinkomster. Långsiktigt ersatte man de förlorade skatteinkomsterna med bl.a. högre beskattning av arbetsinkomster. Olika former av avgifter för att täcka kostnader för bl.a. infrastruktur och exploatering infördes också. För att kompensera bortfallet har även andra fastighetsanknutna skatter och avgifter införts, bl.a. olika former av transaktionsskatter och särskilda nybyggnadsavgifter. Till en del ersattes alltså skattefinansiering med avgiftsfinansiering. Skatteintäkterna från fastighetsskatten uppgår, som nämnts tidigare, till 20 miljarder dollar årligen (1998).

2.8 Kommersiella fastigheter

I Kalifornien omfattas även näringsfastigheter av det anskaffningsvärdebaserade underlaget. Det får till följd att när ett företag byter verksamhetslokaler kan skattekostnaden öka väsentligt. Detta förhållande medför att företaget skjuter upp bytet till mer ändamålsenlig lokaler. Dessutom är det sannolikt att företag som flyttar mer regelbundet kommer att hyra sina lokaler snarare än att äga dem. Det anses därför finnas ett behov på nytt införa ett traditionellt marknadsvärdebaserat underlag för att eliminera den ekonomiska ineffektivitet som blir följden av att företag stannar kvar i mindre ändamålsenliga lokaler eller i högre utsträckning väljer att hyra dessa²⁰.

²⁰ O'Sullivan, s. 141.

Referenser

O'Sullivan A, Sexton T, Sherffrin S, Property Taxes and tax revolts, The legacy of proposition 13, Cambridge University Press 1995.

Sheffrin S, Sexton T, Proposition 13 in Recession and Recovery, Public Policy Institute of California 1998.

Schwadron T, Richter P mfl, California and the tax revolts, Univ. of California press 1984.

Berger T, Fastighetsskatt baserad på anskaffningsvärde, Institutet för bostadsforskning, Uppsala Universitet 1997.

Legislative Analyst's Office, California, Improving the Incentives for Property tax Administration, 1997.

Teknisk rapport till bostadsrättsundersökningen

Innehållsförteckning

1 Inledning.....	569
2 Bearbetning av insamlat datamaterial.....	569
3 Kvalitetsanalys av det insamlade datamaterialet.....	572
4 Gruppering av datamaterialet	575
5 Prisindex för omräkning till 1998 års värdenivå	577
6 Redovisning av genomförda beräkningar	583
6.1 Definition av marknadsvärde för bostadsrättslägenheter	584
6.2 Bostadsrättslägenheternas taxeringsvärde	589
6.3 Förändring i nettoskatteuttag	590
6.4 Preiseffekter.....	592
Appendix	598

1 Inledning

Statistiska Centralbyrån (SCB) har på uppdrag av Fastighetsbeskattningskommittén tagit fram ett omfattande datamaterial med uppgifter avseende överlåtelse av bostadsrätter under perioden 1996-98 samt uppgifter om bostadsrättsföreningarnas ekonomi enligt 1997 års bokslut. Undersökningen om bostadsrättsöverlåtelse är en urvalsundersökning som inkluderar endast bostadsrättsfastigheter som i taxeringen är klassade som hyreshus och ägs av äkta bostadsrättsföreningar. För närmare detaljer om enkätundersökningen se bilaga 7. Det material som kommittén erhållit från SCB är ett råmaterial som måste bearbetas innan det kan användas för beräkningar och analyser. De insamlade och bearbetade uppgifterna avseende överlåtelse av bostadsrätter och föreningarnas ekonomiska förhållanden används för att ge en bild av hur bostadsrättslägenheternas marknadsvärden varierar i beståndet samt för att analysera konsekvenserna av ändrade regler för taxering och beskattning av bostadsrättsfastigheter.

I denna bilaga redovisas i avsnitt 2 först de justeringar av datamaterialet som vi har gjort. Bortfallet i undersökningen är som framgår av bilaga 7 relativt omfattande och ligger på runt 40 procent. Betydelsen av bortfallet beror dock på hur det fördelar sig över den population vi vill undersöka. I avsnitt 3 redovisas därför en kvalitetsanalys av det insamlade bearbetade materialet där vi beaktar bortfallets betydelse samt jämför med andra material. I avsnitt 4 redogörs för hur datamaterialet delats in i grupper inom vilka prisbildningen kan anses vara relativt homogen. I avsnitt 5 redovisas hur vi konstruerat prisindex för att kunna räkna om till 1998 års värdenivå. Slutligen redovisas i avsnitt 6 de antaganden och metoder som ligger till grund för analyserna som redovisas i kapitel 13.

2 Bearbetning av insamlat datamaterial

Innan det insamlade datamaterialet används för beräkningar och analys har de insamlade uppgifterna granskats i syfte att upptäcka felaktigheter och orimliga värden. De uppenbara fel eller orimliga värden som upptäcks har korrigerats eller klassats som bortfall. De fall där alla uppgifter avseende förhållandena i föreningen saknas måste klassas som bortfall. När det däremot saknas uppgifter för enstaka variabler kan svarsfrekvensen i vissa fall ökas. SCB har i enlighet med det uppdrag de fått av kommittén endast svarat för uppgiftsinsamling inklusive utformning av enkäten och dataregistrering. SCB har dock gjort en grov

genomgång av det insamlade materialet och har för vissa variabler kommenterat angivna uppgifter (se bilaga 7). Med utgångspunkt i denna har vi gjort en grundlig genomgång av de variabler som är aktuella för vår analys.

Det totala antalet överlåtelse i de föreningar i urvalet som svarat på enkäten uppgår till 31 578. Dessa överlåtelse återfinns i totalt 1421 föreningar. I vår analys ska dock endast de överlåtelse som klassas som marknadsmässiga ingå. Antal marknadsmässiga överlåtelse uppgår till 27 551 och fördelar sig på totalt 1 257 föreningar.

Ovan nämndes att svarsfrekvensen för enskilda variabler i vissa fall har ökat. Detta gäller främst de finansiella variablerna där t.ex. uppgift om tomträttsavgäld saknas i 938 fall. Efter en granskning av de fall där uppgift saknas har vi funnit att det finns goda grunder att anta att det rör sig om föreningar som avstått från att svara på grund av att de saknar denna egenskap. Vi har därför i dessa fall ersatt värde saknas med noll.

Vi har dessutom gjort ett antal justeringar avseende uppgifter som kan anses vara orimliga. De uppgifter som vi har valt att klassa som orimliga tas inte med i analysen utan beaktas som bortfall. I det insamlade materialet förekommer dels lägenheter där lägenhetsytan är orimligt liten och dels lägenheter där lägenhetsytan är orimligt stor. Det finns 4 observationer där lägenhetsytan understiger 10 kvadratmeter. Dessutom finns det 5 lägenheter som har mycket stora lägenhetsytor på över 280 kvadratmeter. Mot bakgrund av övriga uppgifter som lämnats angående dessa lägenheter är ytan troligen felaktigt angiven. Dessa observationer har därför exkluderats.

I vissa fall ingår inte uppvärmning i månadsavgiften utan tillkommer som bränsletillägg. Om så är fallet ska bränsletillägget läggas till månadsavgiften. I den enkät som sänts ut till de bostadsrättsföreningar som ingår i undersökningen har två frågor avseende bränsletillägg ställts. Man frågar dels om bränsletillägg finns och dels hur stort bränsletillägget, i de fall det förekommer, är. I de fall uppgift om bränsletillägg förekommer och dess storlek har angivits har vi beräknat bränsletillägget som andel av föreningens årsavgifter för bostäder. Månadsavgiften har sedan räknats upp med den andel som räknats fram. I de fall uppgift om bränsletillägg saknas har vi imputerat ett värde. Detta har gjorts genom att räkna fram ett genomsnittligt bränsletillägg per kvadratmeter bostadsyta som sedan läggs till avgiften. Vid samtliga beräkningar har hänsyn tagits till om föreningen har lokaler för vilka uppvärmningskostnader inte ingår i årsavgiften för lokaler. I 190 fall har uppgift om bränsletilläggets storlek angetts och månadsavgiften har därmed kunnat räknas upp med beräknad andel. Dessutom finns det 312 observationer där uppgift om bränsletilläggets storlek saknas och värde imputerats.

Vi har även funnit att det i en och samma förening kan finnas motstridiga uppgifter om uttag av avgift. Om en lägenhet i en viss förening har avgift = 0 och det finns motsvarande lägenheter i samma förening som har avgift > 0 har vi valt att borste från de observationer där avgift = 0. Därmed utesluts fem observationer i analysen. I de fall avgiften till föreningen för en lägenhet är noll men det samtidigt finns uppgifter om att föreningens intäkt från avgifter är positiv har vi valt att bortse från dessa i analysen. Det rör sig om ytterligare 55 observationer som utesluts.

För att kontrollera rimligheten i uppgifter avseende ränteutgifter och lån har vi beräknat bruttoräntan som andel av den totala skulden (dvs. summa kortfristiga och långfristiga lån). Vi har då upptäckt vissa extremvärden som vi beaktar som otillförlitliga. Det gäller två föreningar, totalt 95 observationer, där bruttoräntan som andel av den totala skulden överstiger 68 procent. Dessa har därför uteslutits ur materialet. Det finns dock inget som tyder på felaktigheter när det gäller att bruttoräntan som andel av den totala skulden skulle vara orimligt låg.

Slutligen har vi försökt identifiera observationer för vilka uppgifterna avseende överlåtelsepriset i kombination med avgiften till föreningen framstår som orimlig. Vi har då utgått från en beräknad månadskostnad för lägenheten definierad som summan av avgiften till föreningen och kapitalkostnaden per kvadratmeter.¹ För 87 observationer understiger denna månadskostnad 4 kronor per kvadratmeter, medan den i övriga fall överstiger 16 kronor per kvadratmeter. De 87 extremvärdena har vi betraktat som orimliga varför dessa observationer uteslutits ur materialet. Vi har även kontrollerat rimligheten i överlåtelsepriserna. Det finns två lägenheter i vårt datamaterial som har överlåtelsepriser som överstiger 45 000 kronor per kvadratmeter. Mot bakgrund av övriga uppgifter som lämnats angående dessa lägenheter är överlåtelsepriset troligen felaktigt angivet. Dessa observationer har därför exkluderats.

I de analyser som redovisas i kapitel 13 utgår vi från lägenheternas marknadsvärde per kvadratmeter enligt den definition som anges i kapitel 12.4. Marknadsvärdet motsvarar lägenhetens överlåtelsevärde ökat med den andel av föreningens nettoskuld som är hänförlig till lägenheten och minskat med bostadsrättens andel i föreningens övriga tillgångar. Som framhållits i kapitel 12.4, kan det ifrågasättas om marknadsvärdet bör definieras med utgångspunkt i föreningens nominella nettoskuld eller om hänsyn bör tas till eventuella skillnader mellan nettoräntesatsen för föreningens lån och marknadsräntan vid

¹ Den beräknade kapitalkostnaden bygger på följande förutsättningar: Låntagaren förutsätts ta upp lån motsvarande hela marknadsvärdet. Räntesatsen har satts relativt lågt, 5 procent, för att ta hänsyn till avdrag för räntekostnader.

överlåtelsestidpunkten. Eftersom kommittén valt att inte ta ställning till denna fråga har vi i analyserna utgått från två alternativa definitioner av marknadsvärdet. Den ena bygger på föreningens nominella nettoskuld medan den andra utgår från en med hänsyn till ränteläget justerad nettoskuld. En närmare beskrivning av hur vi har gjort beräkningarna av marknadsvärdet per kvadratmeter utifrån de två alternativa definitionerna ges i avsnitt 6.1. Liksom beträffande månadskostnaden finns i materialet vissa observationer för vilka de angivna uppgifterna resulterar i orimligt låga marknadsvärden. Dessa observationer har därför också uteslutits ur materialet. Gränsen för vad som kan anses vara ett rimligt marknadsvärde per kvadratmeter har satts till 67 kronor per kvadratmeter. Då vi utgår från den nominella nettoskulden faller 398 observationer bort vilket betyder att datamaterialet i detta fall består av 26 900 överlåtelser. Dessa överlåtelser fördelar sig på totalt 1 248 föreningar. Om vi istället utgår från en med hänsyn till ränteläget justerad nettoskuld faller 548 observationer bort vilket reducerar datamaterialets omfång till 26 750 överlåtelser fördelade på 1 238 föreningar. De två definitionerna av marknadsvärdet resulterar alltså i två olika datamaterial. Skillnaden mellan de två bearbetade datamaterialen är dock marginell. Det bör påpekas att trots att ett relativt stort antal observationer av olika skäl fallit bort har endast 9 respektive 19 föreningar fallit bort av totalt 1 257 föreningar. Om inget annat anges baseras de beräkningar som redovisas i denna bilaga på det datamaterial som utgår från den nominella nettoskulden och som omfattar 26 900 observationer.

3 Kvalitetsanalys av det insamlade datamaterialet

Som tidigare nämnts är bortfallet relativt omfattande och uppgår till omkring 40 procent. Betydelsen av ett bortfall av denna storlek beror dock på hur det fördelar sig över den population vi vill undersöka. I vårt fall befarades i vissa områden av olika skäl ett större bortfall varför man valde att överrepresentera dessa i urvalet. Detta gäller främst storstäder och större kommuner. Av bilaga 7 framgår att det största bortfallet återfinns i just dessa områden vilket gör att det ser ut som om dessa är dåligt representerade. Så behöver dock inte vara fallet eftersom de är överrepresenterade i urvalet. För att få svar på om vårt material, trots bortfallet, är representativt har vi gjort vissa jämförelser med andra material. De två material som vi jämför med är SCBs intäkts- och kostnadsundersökning 1997 (IKU) som har uppgifter över genomsnittliga taxeringsvärden per kvadratmeter samt uppgifter från Mäklar-

samfundet över överlåtelsepriser per kvadratmeter 1997. Eftersom överlåtelseerna i vårt material är relativt jämnt fördelat över den studerade perioden, 1996-98, kan de anses spegla 1997 års värdenivå.

För att kunna räkna upp vårt datamaterial till populationsnivå har vi tagit fram vikter. I urvalet förekommer s.k. övertäckning vilket betyder att individer som inte tillhör den population vi avser undersöka har kommit med. Vid beräkning av populationsvikter har vi utgått från att övertäckningen i bortfallsstratum är procentuellt sett lika stor som i svarsstratum, dvs. proportionell övertäckning.

IKU är en urvalsundersökning som bl.a. innehåller uppgifter om totalt taxeringsvärde och total yta för bostadslägenheter som vi kan använda för att räkna fram ett jämförbart taxeringsvärde per kvadratmeter bostadsyta. Uppgifterna i IKU ligger på en relativt hög aggregationsnivå. Jämförbara uppgifter finns för riket som helhet, Storstockholm, Storgöteborg samt övriga kommuner med mer respektive mindre än 75 000 invånare.

Tabell 3.1 Genomsnittliga taxeringsvärden per kvadratmeter 1997 fördelade på regioner, kronor

	Taxeringsvärdeenligt IKU97	Taxeringsvärde enligt vårt datamaterial
<i>Totalt taxeringsvärde</i>	<i>147,1 Mdr kr</i>	<i>147,4 Mdr kr</i>
Riket	3 030	2 750
Storstockholm	3 920	3 670
Storgöteborg	3 500	3 110
Övriga kommuner >75 000 invånare	3 069	2 700
Övriga kommuner <75 000 invånare	2 250	2 280

Anm: Taxeringsvärdet inkluderar såväl bostäder som lokaler.

Av tabell 3.1 framgår att det totala taxeringsvärdet enligt vårt datamaterial uppgår till ca 147 miljarder kronor vilket sammanfaller med uppgiften enligt IKU. När vi sedan jämför genomsnittligt taxeringsvärde per kvadratmeter för olika regioner finner vi vissa skillnader. För riket som helhet ligger de genomsnittliga taxeringsvärdena per kvadratmeter baserade på uppgifter från IKU något högre än i vårt datamaterial. Skillnaden i genomsnittligt taxeringsvärde per kvadratmeter mellan de olika datamaterialen är dock inte anmärkningsvärt stor i någon av de ovan nämnda grupperna.

Mäklarsamfundet sammanställer statistik över genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter på kommunnivå. Dessutom kan man få uppgifter om genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter för olika stadsdelar i innerstäderna i Stockholm, Göteborg, Malmö och Uppsala. Det datamaterial som Mäklarsamfundet tillhandahåller är inget urvalsmaterial och innehåller endast ett begränsat antal överlåtelser vilket betyder att en jämförelse med vårt datamaterial måste ske med stor försiktighet. Det bör också påpekas att eftersom materialet endast innehåller överlåtelser som förmedlats av mäklare är det troligt att lägenheter med låga överlåtelsevärden är underrepresenterade. Genom att skapa en vikt definierad som antal enheter i Mäklarsamfundets material delat med antal enheter i den totala populationen kan vi räkna fram genomsnittsvärden avseende hela populationen. Dessa värden kan jämföras med motsvarande populationsuppräknade genomsnittsvärden från vårt egna material. På grund av för få antal observationer kan vi inte göra någon jämförelse på kommunnivå. Däremot kan vi dela in datamaterialet i olika regioner och beräkna genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter för dessa.

Tabell 3.2 Genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter 1997 fördelade på regioner, kronor

	Överlåtelsepris enligt Mäklarsamfundet	Överlåtelsepris enligt vårt datamaterial
Storstäder och större kommuner	2 350	3 480
Riket	1 340	1 350
Storstockholm	5 550	5 080
Storgöteborg	2 180	3 350
Övriga kommuner	1 250	770

Tabell 3.2 visar att för riket som helhet skiljer sig det genomsnittliga överlåtelsepriset per kvadratmeter i princip inte alls åt mellan mäklar-data och vårt datamaterial. Detsamma gäller för Stormalmö. För Storstockholm ligger det genomsnittliga överlåtelsepriset per kvadratmeter något lägre i vårt datamaterial. Det genomsnittliga överlåtelsepriset för Storgöteborg ligger däremot högre i vårt material.

Eftersom bortfallet i vår undersökning är särskilt stort i Storstockholm kan det också vara av intresse att jämföra Mäklarsamfundets uppgifter över genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter för Stockholms olika stadsdelar och jämfört med motsvarande uppgifter i vårt material.

Tabell 3.3 Genomsnittliga överlåtelsepriser per kvadratmeter 1997 fördelade på stadsdelar/områden i Stockholm, kronor

Stadsdel / Område	Överlåtelsepris enligt Mäklarsamfundet	Överlåtelsepris enligt vårt datamaterial
Västerort	7 750	6 040
Kungsholmen	15 760	16 440
Östermalm & Vasastan	17 340	17 100
Södermalm	15 320	13 290
Söder om Söder	6 450	5 960

Av tabell 3.3 framgår att de genomsnittliga överlåtelsepriserna i de två förortsområdena Västerort och Söder om Söder ligger lägre i vårt material jämfört mäklardata. Även genomsnittet för Södermalm är högre i mäklardata än i vårt material. Genomsnittet för Kungsholmen ligger dock högre i vårt datamaterial, medan värdena för Östermalm och Vasastan är i stort sett lika i de två datamaterialen. Sammanfattningsvis visar dessa jämförelser avseende genomsnittliga taxeringsvärden och överlåtelsepriser per kvadratmeter inte på några systematiska skillnader mellan de två datamaterialen. Vår slutsats är därför att vårt material, trots bortfallet, är tillfredsställande representativt.

4 Gruppering av datamaterialet

Prisbildningen på bostadsrättsmarknaden skiljer sig åt mellan olika delar av beståndet och olika delar av landet. Utifrån fastigheternas läge och ålder (värdeår) har datamaterialet därför delats in i grupper inom vilka prisbildningen kan antas vara relativt homogen. När det gäller värdeår görs indelning i följande 6 grupper:

Värdeårsindelning

Värdeår	Kommentar
-1940	
1941-50	
1951-64	
1965-74	Miljonprogrammet
1975-86	
1987-	Här ingår krisårgångarna (1987-93)

När det gäller områdesindelningen har vi först delat in materialet efter den församling där fastigheten är belägen. Därefter ha vi delat in församlingarna i grupper inom vilka värdeförhållandena kan förmodas vara likartade. Denna indelning har, för alla församlingar utom de som är belägna i Stockholms, Göteborgs och Malmös innerstäder, grundats på uppgifter avseende den genomsnittliga taxeringsvärdenivån för småhus i respektive församling.² Tanken är att dessa genomsnitt speglar den allmänna marknadsvärdenivån för ägda bostäder i församlingen. Utifrån detta material har vi delat in alla församlingar utom de tre storstadsområdenas innerstäder i fyra grupper. Församlingar i grupp 1 har högst taxeringsvärde per kvadratmeter, därefter kommer grupp 2, 3 och 4 i fallande ordning. I grupp 1 ingår, förutom Borgholms församling och församlingarna Rytterne i Västerås och Rönnäng på Tjörn, endast församlingar i Stockholms län.

Antalet småhus i storstädernas innerstadsförsamlingar är emellertid för litet för att samma indelningsmetod ska kunna tillämpas på dessa. Som innerstadsförsamling definieras de församlingar som har mindre än 10 procent småhus.

Med hänsyn tagen till materialets omfattning och graden av heterogenitet i värdenivåerna har vi inte ansett det befogat att dela upp Göteborgs respektive Malmös innerstadsförsamlingar ytterligare. De har därför samlats i två separata grupper. Stockholms innerstadsförsamlingar har emellertid tillräckligt många föreningar och prisbildningen är tillräckligt heterogen för att ytterligare en indelning kan vara befogad. Stockholms innerstad har därför delats upp i två delar. Del 1 omfattar Vasastan, Östermalm och Kungsholmens församling och del 2 Södermalm, Kungsholmen och Essingeöarna. Indelningen grundas på det genomsnittliga marknadsvärdet per kvadratmeter för bostadsrättslägenheter i respektive församling. Definitionen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärdet återkommer vi till i avsnitt 6.1. Det genomsnittliga marknadsvärdet per kvadratmeter ligger högst i församlingar i

² Uppgifter avseende den genomsnittliga taxeringsvärdenivån för småhus på församlingsnivå härstammar från SCB.

Stockholms innerstad och allra högst är det i del 1. Församlingar i Göteborgs innerstad har i genomsnitt högre marknadsvärde per kvadratmeter än församlingar i Malmös innerstad.

Totalt sett kommer vi att ha 8 områdesgrupper fördelade på 4 storstadsgrupper och 4 grupper avseende församlingar utanför storstädernas innerstadsområden. För de senast nämnda grupperna presenteras i bilaga 1 en lista över de församlingar som ingår i respektive grupp. Det bör dock påpekas att många församlingar i landet saknas i listan eftersom alla församlingar inte finns representerade i vårt data-material.

Områdesindelning

Område	
Stockholms innerstad, del 1	Östermalm, Vasastan, Kungsholmens församling
Stockholms innerstad, del 2	Övriga delar av Kungsholmen, Södermalm, Essingeöarna
Göteborgs innerstad	
Malmö innerstad	
Prisgrupp 1	Församling där taxeringsvärde för småhus ¹ >588 000 kr
Prisgrupp 2	d:o där taxeringsvärde för småhus 360 000-588 000 kr
Prisgrupp 3	d:o där taxeringsvärde för småhus 240 000-360 000 kr
Prisgrupp 4	d:o där taxeringsvärde för småhus < 240 000 kr

¹ Avser det genomsnittliga taxeringsvärdet för småhus med 120 kvadratmeter boyta

Områdesgrupperna kombineras sedan med värdeårsindelningen. Det visar sig att det för vissa kombinationer finns för få föreningar varför vi måste slå samman vissa grupper ytterligare. Detta gäller såväl områdesgrupperna som värdeårsindelningen. När det gäller församlingar i Göteborgs och Malmös innerstäder har vi inte några uppgifter för perioden 1965-74, dvs. miljonprogrammet, vilket betyder att vi inte kan uttala oss om dessa. Detta gäller även församlingar i prisgrupp 1 där vi endast har uppgifter för 7 föreningar vilket är alldeles för få för att vi ska kunna uttala oss om denna grupp. Indelningen utifrån fastighetens läge och ålder i grupper, inom vilka prisbildningen kan anses vara relativt homogen, resulterar i totalt 28 grupper.

5 Prisindex för omräkning till 1998 års värdenivå

För att kunna renodla effekten av ändrade principer för taxeringen av bostadsrättsfastigheterna är det väsentligt att vi i den jämförande analysen fastställer skatteunderlaget så att det speglar värdeförhållandena vid samma tidpunkt som de taxeringsvärden, fastställda enligt

gällande regler, som jämförelsen utgår från. Vi har då valt att utgå från förhållandena år 2000. Det innebär att vi utgår från de taxeringsvärden som 2000 års allmänna fastighetstaxering enligt gällande regler kan förväntas resultera i. Vårt datamaterial innehåller emellertid endast uppgifter avseende 1997 års taxeringsvärden. År 2000 genomförs en allmän fastighetstaxering av flerbostadshus (AFT00). Resultatet av denna taxering är ännu inte färdig. LMV har dock, för kommitténs räkning, tagit fram preliminära uppgifter avseende taxeringsvärdena enligt AFT00 för bostadsdelen i de fastigheter som ingår i vårt material. Dessa taxeringsvärden har sedan legat till grund för den jämförande analys som redovisas i kapitel 13. I tabell 5.1 redovisas förändringen i taxeringsvärdet per kvadratmeter enligt dagens regler mellan 1997 och 2000, dvs. uppräkningsen som sker i och med omtaxeringen år 2000 (AFT00).

Tabell 5.1 Förändring i taxeringsvärde per kvadratmeter enligt dagens regler mellan 1997 och 2000, dvs. uppräkningsen vid AFT00, procent

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad Del 1	185%		175% ¹		130% ¹	
Sthlms innerstad Del 2	165%		175% ¹		130% ¹	
			1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Göteborgs innerstad	165%		165% ²	i.u.	120% ²	100% ²
Malmös innerstad	160%		165% ²	i.u.	120% ²	100% ²
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	155%	155%	165% ²	i.u.	120% ²	100% ²
Prisgrupp 2	150%	150%	145%	145%	125%	85%
Prisgrupp 3	135%	135%	140%	150%	125%	85%
	-1950					
Prisgrupp 4	150%		145%	140%	100%	80%

Anm. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

De flesta fastigheterna kommer att få höjda taxeringsvärden vid den allmänna fastighetstaxeringen 2000. De största höjningarna finner vi i de äldre delarna av beståndet i storstädernas innerstäder där median-taxeringsvärdet ökar med 160 procent eller mer. Fastigheter med värdeår efter 1987 belägna utanför Stockholms innerstad kommer dock genomgående att få sänkta eller oförändrade taxeringsvärden.

Medan de taxeringsvärden som ligger till grund för vår jämförande analys speglar 1998 års värdenivå speglar överlåtelsepriserna i vårt material värdeförhållandena under perioden 1996–98. För att få jämförbarhet har vi, med hjälp av index som speglar den genomsnittliga värdeutvecklingen på bostadsrättsmarknaden mellan de tre åren 1996, 1997 och 1998 räknat om uppgifterna avseende bostadsrättslägenheternas marknadsvärden så att de speglar 1998 års värdenivå.

För att beräkna index som speglar den genomsnittliga värdeutvecklingen har vi använt oss av den s.k. hedoniska estimeringstekniken.³ Mycket kort kan man säga att denna teknik går ut på att man med hjälp av statistisk regressionsanalys identifierar implicita priser på olika egenskaper hos en produkt, i vårt fall bostadsrättslägenheten. Rent praktiskt konstruerar vi prisindex genom att skatta regressionsekvationer där vi låter bostadsrättslägenhetens överlåtelsepris justerat för föreningens förmögenhetsförhållanden bestämmas av ett antal egenskaper hos lägenheten och föreningen samt det år då överlåtelsen ägde rum.

Vi utgår från att prisekvationen har en multiplikativ form vilket betyder att den kan uttryckas enligt följande:

$$P_{just} = f(X)e^{I+e}$$

(1)

I logaritmisk form får prisekvationen följande utseende:

$$\ln P_{just} = \mathbf{b} \ln X + I + e$$

(2)

där P_{just} står för bostadsrättslägenhetens överlåtelsepris justerat för föreningens förmögenhetsförhållanden, X är en vektor som beskriver

³ För en genomgång av den hedoniska estimeringstekniken se exempelvis "Småhuspriserna i Sverige" (1986) författad av Rune Wigren.

egenskaper hos lägenheten och föreningen, t betecknar överlåtelse tidpunkten, och e är en felterm. \mathbf{b} och \mathbf{I} är parametrar som skattas i samband med estimeringen av priskekvationen. I vårt fall är vi främst intresserade av den skattade parametern λ som vi använder för att konstruera index för den genomsnittliga värdeförändringen per år.

De egenskaper hos lägenheten och föreningen som vi valt att ta med i regressions ekvationen är lägenhetens yta, antal rum, avgift till föreningen, överlåtelse tidpunkt samt fastighetens ålder. Lägenhetens yta och antal rum är starkt korrelerade med varandra och vi kan därför inte ta med båda i regressions ekvationen. Eftersom vi tror att båda egenskaperna har betydelse för det justerade överlåtelsepriset har vi skapat en avvikelsevariabel för antal rum. Detta har gjorts genom att först skatta antal rum som en funktion av lägenhetsytan. Från värdet på variabeln antal rum dras sedan den del som kan förklaras av lägenhetens yta.

Överlåtelsepriset justerat för föreningens förmögenhetsförhållanden definieras som överlåtelsepriset ökat med den andel av föreningens finansiella nettoskuld och minskat med den andel av föreningens reala tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna som hänförs till den aktuella lägenheten. I avgiften till föreningen ingår kostnader för ränteutgifter hänförliga till föreningens finansiella nettoskuld. Det betyder att avgiften är korrelerad med nettoskulden som utgör en del av det justerade överlåtelsepriset. Avgiften inkluderar, utöver ränteutgifterna, även andra kostnader som t.ex. förvaltningskostnader, el och vatten som sannolikt har betydelse för det justerade överlåtelsepriset. Vi har därför även i detta fall skapat en avvikelsevariabel för avgiften där avgiften minskas med den del som förklaras av nettoskulden.

När det gäller fastighetens ålder har vi utifrån värdeår delat in fastigheterna i 6 grupper (se avsnitt 4 i denna bilaga). För var och en av dessa åldersgrupper har vi skapat en dummyvariabel. Dummyvariabeln antar värdet 1 (ett) om fastigheten tillhör den aktuella åldersgruppen och värdet 0 (noll) om fastigheten inte tillhör den aktuella åldersgruppen. Överlåtelse tidpunkten representeras i ekvationerna av två dummyvariabler, en för 1997 och en för 1998. Det betyder att vi relaterar värdeförändringen 1997 och 1998 till 1996 års värdenivå. Den regressions ekvation som vi skattar med hjälp av minsta kvadratmetoden har således följande utseende:

$$\ln P_{just} = \mathbf{b}_0 + \mathbf{b}_1 \ln LGHYTA + \mathbf{b}_2 \ln RUMAVV + \mathbf{b}_3 \ln AVGAVV + \mathbf{b}_4 D_{\text{ålder}} + \mathbf{I}_1 D_{97} + \mathbf{I}_2 D_{98} + e \quad (3)$$

där P_{just} står för bostadsrättslägenhetens överlåtelsepris per kvadratmeter justerat för föreningens förmögenhetsförhållanden, b_0 är en konstant, $LGHYTA$ står för lägenhetens yta, $RUMAVV$ och $AVGAVV$ är avvikelsevariabler för antal rum respektive avgift per kvadratmeter till föreningen, $D_{\text{ålder}}$ är dummyvariabler som svarar mot fastighetens ålder, och D_{97} och D_{98} är dummyvariabler som svarar mot överlåtelseåret. e är en felterm som antas vara normalfördelad och fånga upp avvikelserna mellan det justerade överlåtelsepriset och det sanna marknadsvärdet. Som tidigare nämnts skiljer sig prisbildningen på bostadsrättsmarknaden åt i olika delar av landet. Vi har därför skattat regressionsekvationer för var och en av områdesgrupperna som presenteras i avsnitt 4. I detta sammanhang har det även varit möjligt att dela upp innerstäderna i Göteborg och Malmö i två grupper vardera. Det betyder att vi har totalt 10 områdesgrupper. I tabell 5.2 redovisas resultaten från de skattade regressionsekvationerna.

När det gäller resultaten från regressionsskattningarna är vi främst intresserade av de skattade koefficienterna för de två dummyvariablerna som svarar mot överlåtelseåret, dvs. λ_1 och λ_2 . Resultaten visar att samtliga skattade koefficienter för den dummyvariabel som svarar mot överlåtelseåret 1998 är signifikant skilda från noll på en procents nivå.⁴ Med undantag av del I i Göteborgs innerstad samt prisgrupperna 3 och 4 gäller detta även för den dummyvariabel som svarar mot överlåtelseåret 1997. För del I i Göteborgs innerstad samt prisgrupperna 3 och 4 är denna skattade koefficient inte signifikant skilda från noll. Här bör dock påpekas att om vi för del I i Göteborgs innerstad lägger till en dummyvariabel som anger om föreningen har räntebidrag blir koefficienten positivt signifikant på 10 procents nivå. När det gäller prisgrupp 3 erhålls genom att lägga till en dummyvariabel för räntebidrag samt exkludera variabeln $AVGAVV$ en positivt signifikant koefficient på 10 procents nivå. Värdet på de skattade koefficienterna är i båda fallen oförändrade.

Utifrån de skattade regressionsekvationerna kan vi konstruera index genom att ta anti-logaritmen av de skattade parametrarna λ_1 och λ_2 . Anti-logaritmen av λ_1 ger oss ett index som speglar värdenivån 1997 i förhållande till värdenivån 1996 och anti-logaritmen av λ_2 ger ett index som speglar värdenivån 1998 i förhållande till värdenivån 1996. Index som speglar värdenivån 1998 i förhållande till 1997 beräknas som index 1998 delat med index 1997. I tabell 5.3 redovisas beräknade index för respektive områdesgrupp.

⁴ Med statistiskt signifikant menas att man med en viss säkerhet, i detta fall 99 procents säkerhet, kan uttala sig om att det skattade värdet på koefficienten är skilt från noll.

Tabell 5.2 Skattade regressionsrekvationer (minsta kvadratmetoden).¹

Beroende variabel $\ln P_{\text{just}}$: Överlåtelsepris per kvadratmeter justerat för föreningens förmögenhetsförhållanden, tusen kronor										
Oberoende variabler	Sthlm:s innerstad, Del I	Sthlm:s innerstad, Del II	Gbg:s innerstad, Del I ²	Gbg:s innerstad, Del II ²	Malmö innerstad, Del I ²	Malmö innerstad, Del II ²	Prisgrupp 1	Prisgrupp 2	Prisgrupp 3	Prisgrupp 4
Konstant	2,414 (7,468)*	2,127 (8,978)*	2,951 (10,981)*	1,528 (4,818)*	1,353 (3,564)*	0,146 (0,307)	2,312 (19,533)*	2,076 (27,861)*	1,653 (17,067)*	2,870 (11,851)*
$\ln LGHYTA$	0,089 (2,710)*	0,013 (0,516)	-0,201 (-3,012)*	0,018 (0,236)	-0,042 (-0,459)	0,280 (2,490)**	-0,058 (-1,997)**	-0,032 (-1,879)***	0,122 (5,652)*	-0,205 (-3,789)*
$\ln RUMAVV$	0,184 (2,673)*	0,300 (6,697)*	0,244 (2,485)**	0,165 (1,693)***	-0,407 (-3,173)*	0,150 (0,723)	-0,011 (-0,274)	0,232 (7,994)*	0,277 (8,822)*	0,488 (5,446)*
$\ln AVGAVV$	-0,034 (0,596)	0,073 (1,150)	-0,346 (-2,331)**	0,369 (2,932)*	-0,524 (-3,536)*	0,692 (1,900)***	-0,043 (-0,766)	-0,282 (-9,856)*	-0,573 (-12,062)*	-1,618 (-14,087)*
D_{97}	0,144 (3,575)*	0,198 (7,942)*	0,060 (1,540)	0,117 (3,406)*	0,148 (2,864)*	0,238 (2,814)*	0,076 (3,830)*	0,065 (5,263)*	0,020 (1,397)	-0,027 (-0,663)
D_{98}	0,287 (7,319)*	0,406 (15,506)*	0,243 (5,986)*	0,229 (6,710)*	0,199 (3,663)*	0,312 (3,709)*	0,218 (11,508)*	0,152 (12,342)*	0,058 (3,973)*	-0,108 (-2,645)*
$D_{\text{ålder}}$	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Justerad R^2	0,13	0,51	0,48	0,71	0,66	0,22	0,62	0,47	0,41	0,50
F-värde	10,33	40,87	19,86	70,27	63,68	22,1	318,98	974,45	602,04	136,15
Antal observationer	552	379	167	175	254	517	2006	11 078	8 635	1 382

Anm. Siffrorna inom parentes motsvarar t-värden. * indikerar att koefficienten är signifikant skild från noll på 1 procents nivå, ** och *** indikerar att koefficienten är signifikant skild från noll på 5 respektive 10 procents nivå. Vi är inte intresserade av de skattade koefficienterna för dummyvariablerna som betecknar fastighetens ålder och har därför inte redovisat dessa.

¹ Skattningarna har genomförts med hjälp av statistik- och ekonometriprogrammet STATA.

² I del I i Göteborgs innerstad ingår församlingarna Vasa, Annedal och Oskar Fredrik, och i del II ingår Johanneberg, Masthugg, Karl Johan samt S:t Pauli. I del I i Malmö innerstad ingår församlingarna Sankt Petri, Slottsstaden och Sankt Pauli, och i del II ingår Sankt Johannes och Möllevången.

Tabell 5.3 Index (I) för respektive områdesgrupp

Områdesgrupp	I ₉₇ / I ₉₆	I ₉₈ / I ₉₇	I ₉₈ / I ₉₆
Sthlm:s innerstad, del I	1,154	1,155	1,333
Sthlm:s innerstad, del II	1,219	1,231	1,501
Gbg:s innerstad, del I	1,062	1,201	1,276
Gbg:s innerstad, del II	1,124	1,118	1,257
Malmös innerstad, del I	1,159	1,052	1,220
Malmös innerstad, del II	1,269	1,077	1,367
Prisgrupp 1	1,079	1,152	1,243
Prisgrupp 2	1,067	1,091	1,164
Prisgrupp 3	1,021	1,039	1,060
Prisgrupp 4	0,973	0,922	0,987

De konstruerade index som redovisas i tabell 5.3 används för att räkna om våra överlåtelsevärden till 1998 års värdenivå. Resultaten visar att för samtliga grupper, exklusive prisgrupp 4, har den genomsnittliga värdenivån ökat över den studerade perioden.

6 Redovisning av genomförda beräkningar

I detta avsnitt redovisas de antaganden och metoder som ligger till grund för de resultat som redovisas i kapitel 13. Det bearbetade datamaterialet som våra beräkningar utgår från omfattar totalt nästan 27 000 överlåtelser. Det finns dock enstaka variabler som har betydligt färre observationer. Om en variabel har långt under 27 000 observationer har det inte varit möjligt att ta med den i våra beräkningar eftersom vi då förlorar mycket av precisionen i beräkningarna. Däremot för vi i detta avsnitt en diskussion kring betydelsen av de variabler som vi inte kunnat ta med i analysen. I tillämpliga fall har vi i beräkningarna tagit hänsyn till de s.k. reduktionsreglerna som innebär att fastighetsskatten reduceras de 10 första åren efter nybyggnation. De första 5 åren utgår ingen fastighetsskatt medan halv fastighetsskatt utgår påföljande 5 år. Noteras bör att kommittén endast behandlar taxering och beskattning av bostäder inte lokaler. Dessutom vill vi påpeka att det är fastigheten, inte den enskilda lägenheten, som skall åsättas ett taxeringsvärde som motsvarar bostadsrättslägenheternas samlade marknadsvärde. I avsnitt 5.1-5.3 redovisas beräkningar av marknadsvärde, taxeringsvärde samt förändring i nettoskatteuttag. Därefter redovisas i avsnitt 5.4 pris- och förmögenhetseffekter som en omläggning av taxerings- och beskattningsreglerna kan förväntas ge upphov till.

6.1 Definition av marknadsvärde för bostadsrättslägenheter

I kapitel 12.4 framgår det att marknadsvärdet på bostadsrättslägenheten generellt sett ska *definieras* som det pris som bostadsrätten sannolikt betingar vid en normal försäljning på den allmänna marknaden ökat med den andel av föreningens finansiella nettoskuld och minskat med den andel av föreningens reala tillgångar utöver bostadsrättslägenheterna som hänför sig till den aktuella lägenheten. Bostadsrättslägenhetens marknadsvärde definieras enligt följande:

$$MV_{BRlg h} = \text{överlåtelsepris} + \text{andel} * (\text{nettoskuld} - MV_{HR}) + m \quad (1)$$

där

$MV_{BRlg h}$	= marknadsvärde för bostadsrättslägenheten
MV_{HR}	= marknadsvärde för bostäder och lokaler upplåtna med hyresrätt
<i>nettoskuld</i>	= nominella respektive räntejusterade värdet av föreningens skulder - finansiella tillgångar
<i>andel</i>	= bostadsrättens andel i föreningen
<i>m</i>	= skillnaden mellan justerat överlåtelsepris och det sanna marknadsvärdet för vilken väntevärdet är 0 (noll). Vi skattar marknadsvärdet genom att beräkna genomsnittsvärden för olika regioner. Om vi antar att väntevärdet för <i>m</i> är 0 (noll) kommer inte denna att påverka våra genomsnittsbereäkningar. Därför kommer vi inte ha med <i>m</i> i fortsättningen.

I beräkningarna har vi utgått från att bostadsrättens andel i föreningen motsvarar den aktuella lägenhetens andel av den totala lägenhetsytan i bostadsrättslägenheterna i föreningen. Det innebär att bostadsrättslägenhetens marknadsvärde skulle uttryckas enligt följande:

$$MV_{BRlg h}/kvm = \text{överlåtelsepris}/kvm \text{ lghyta} + \text{föreningens nettoskuld}/kvm \text{ totyta} - MV_{HR}/kvm \text{ BR yta} \quad (2)$$

där *kvm lghyta* motsvarar den enskilda lägenhetens yta per kvadratmeter, *kvm totyta* motsvarar bostadsrättsföreningens totala yta (dvs. såväl bostads- som lokalyta) och *kvm BRyta* motsvarar bostadsrättsföreningens totala bostadsyta. I det datamaterial som ligger till

grund för beräkningarna har vi dock inte möjlighet att särskilja hur stor andel av lägenhetsytan som upplåts med hyresrätt respektive bostadsrätt. Vi har därför utgått från att alla bostadslägenheter i fastigheten upplåts med bostadsrätt (BR) samt att alla lokaler upplåts med hyresrätt (HR). Den definition av marknadsvärdet för bostadrättslägenheten, $MV_{BRlg h}$, som används i beräkningarna är alltså:

$$MV_{BRlg h}/kvm = \text{överlåtelsepris}/kvm \quad lghyta + \text{föreningens} \\ \text{nettoskuld}/kvm \text{ totyta} - MV_{lok}/kvm \text{ boyta} \quad (3)$$

där

MV_{lok} = marknadsvärde för lokaler

Marknadsvärdet per kvadratmeter för bostadsrättslägenheten definieras i enlighet ekvation (3) ovan. Taxeringsvärdet eller underlaget för schablonintäkten avseende bostadsrättslägenheterna definieras vidare som:

$$TV_{BRlg h} = 0.75 * MV_{BRlg h} \quad (4)$$

Som framhållits i avsnitt 12.4, kan det ifrågasättas om marknadsvärdet bör definieras med utgångspunkt i föreningens nominella nettoskuld eller om hänsyn bör tas till eventuella skillnader mellan nettoräntesatsen för föreningens lån och marknadsräntan vid överlåtelse tidpunkten. Eftersom kommittén valt att inte ta ställning till denna fråga har vi i analyserna utgått från två alternativa definitioner av marknadsvärdet. Den ena bygger på föreningens nominella nettoskuld medan den andra utgår från en med hänsyn till ränteläget justerad nettoskuld.

Den nominella nettoskulden definieras som summan av långfristiga och kortfristiga lån minskat med omsättningstillgångar och eventuella finansiella tillgångar. I vårt datamaterial har vi för få observationer när det gäller kortfristiga skulder varför vi i beräkningarna bortser från dessa. Omsättningstillgångarna torde i allmänhet vara av ungefär samma storlek som de kortfristiga skulderna varför vi även bortser från dessa. Vidare har vi i vårt datamaterial inga uppgifter om föreningens finansiella tillgångar utöver omsättningstillgångarna. Det är dock inte vanligt att bostadsrättsföreningar har större finansiella tillgångar. Tillsammans med det faktum att vi räknar fram genomsnittsvärden bör detta därför inte påverka resultaten nämnvärt.

Den räntejusterade nettoskulden definieras som den nominella skulden multiplicerad med en faktor som motsvarar föreningens nettoräntesats definierad som marknadsräntan. Föreningens nettoräntesats definieras som föreningens totala ränteutgifter, (r) minskat med ränte-

bidrag, (RB) och ökat med eventuell tomträttsavgäld, (T) uttryckt i procent av föreningens långfristiga skuld (S), dvs. att

$$\text{nettoräntesatsen} = \frac{r - RB + T}{S}$$

Marknadsräntan motsvarar bolåneinstitutens genomsnittliga räntesats för ett 5-årigt lån vid överlåtelse-tidpunkten enligt Riksbankens finansmarknadsstatistik.

Som nämnts ovan utgår vi i beräkningarna från att alla lokaler upplåts med hyresrätt. I vårt datamaterial finns uppgifter om lokalernas taxeringsvärde som vi kan använda för att räkna fram lokalernas marknadsvärde. Precis som för bostäder motsvarar taxeringsvärdet för lokaler 75 procent av marknadsvärdet för det aktuella värdeåret.⁵ Taxeringsvärdet räknas först upp till 2000 års basvärdenivå utifrån en schablon för uppräknings LMV tagit fram. Enligt schablonen förväntas basvärdena för lokaler i Storstockholm, Storgöteborg, Malmö och Lund i genomsnitt ligga 15 procent över 1997 års taxeringsvärden, dvs. de uppgifter avseende taxeringsvärden som uppgivits i vårt material. I övriga landet förväntas basvärdena ligga 10 procent över 1997 års taxeringsvärden.

Av tabell 6.1 framgår skillnaden mellan de två definitionerna av marknadsvärdet. I de fall föreningens räntevilkor inte, i någon betydande utsträckning, avviker från gällande marknadsränta och/eller föreningens lån på fastigheten är relativt små har det ingen större betydelse för marknadsvärdet vilken av de två definitionerna vi utgår ifrån. Detta gäller för merparten av alla fastigheter i vårt material. Det finns dock en kategori fastigheter för vilka valet mellan de två definitionerna har större betydelse. Det gäller fastigheter som är högt belånade och för vilka föreningen uppbär räntebidrag. I vårt material gäller det främst fastigheter med värdeår 1987 eller senare belägna utanför Stockholms innerstad. För dessa fastigheter blir marknadsvärdet betydligt lägre i det fall då det definieras utifrån den räntejusterade nettoskulden.

⁵ Marknadsvärde=1,33*taxeringsvärdet.

Tabell 6.1 Marknadsvärde per kvadratmeter definierat utifrån föreningens nominella nettoskuld samt utifrån den räntejusterade nettoskulden i 1998 års värdenivå, kronor

	-1950		1951-74		1975-	
Sthlms innerstad	20 730		20 585 ¹		19 165 ¹	
Del 1	20 955		20 425 ¹		19 905 ¹	
Sthlms innerstad	17 880		20 585 ¹		19 165 ¹	
Del 2	17 565		20 425 ¹		19 905 ¹	
			1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Göteborgs innerstad	7 700		5 820 ²	i.u.	8 340 ²	14 785 ²
	8 695		5 975 ²	i.u.	8 740 ²	9 935 ²
Malmö innerstad	4 825		5 820 ²	i.u.	8 340 ²	14 785 ²
	4 615		5 975 ²	i.u.	8 740 ²	9 935 ²
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	12 245	10 295	5 820 ²	i.u.	8 340 ²	14 785 ²
	11 385	11 340	5 975 ²	i.u.	8 740 ²	9 935 ²
Prisgrupp 2	9 210	5 085	3 840	2 945	6 815	10 075
	8 270	5 090	3 540	3 370	6 355	7 535
Prisgrupp 3	2 915	1 815	1 700	2 175	5 430	8 395
	2 445	1 900	1 775	2 190	5 535	5 880
	-1950					
Prisgrupp 4	2 030		1 185	1 060	4 520	7 215
	1 725		1 131	1 065	4 125	3 675

Anm. Den övre raden i varje cell svarar för medianvärdet för marknadsvärdet per kvadratmeter definierat utifrån den nominella skulden medan den nedre raden svarar för marknadsvärdet per kvadratmeter definierat utifrån den räntejusterade nettoskulden.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

² För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

Det kan även vara av intresse att jämföra bostadsrättslägenheternas marknadsvärde per kvadratmeter, enligt den definition som anges ovan, med överlåtelsevärde per kvadratmeter för småhus i respektive grupp. Denna jämförelse är dock endast aktuell för de delgrupper där det förekommer småhus, dvs. prisgrupp 1-4. När det gäller marknadsvärde för bostadsrättslägenheterna har vi för vissa årgångar beräknat ett

samlat värde för Göteborgs- och Malmös innerstäder samt prisgrupp 1. Det betyder att dessa inte är direkt jämförbara med överlåtelsevärdena för småhus som gäller enbart prisgrupp 1.

Tabell 6.2 Genomsnittligt överlåtelsepris per kvadratmeter för småhus samt genomsnittligt marknadsvärde per kvadratmeter för bostadsrättsfastigheter definierat utifrån nominell respektive räntejusterad nettoskuld i 1996 års priser, kronor

	-1940	1941-50	1951-64	1965-74	1975-86	1987-
Prisgrupp 1	11 510	10 290	9 440	i.u.	8 540	10 770
	9 450	8 530	5 355 ¹	i.u.	7 480 ¹	11 925 ¹
	9 495	11 485 ²	5 400 ¹	i.u.	8 025 ¹	8 920 ¹
Prisgrupp 2	6 970	6 760	6 770	6 525	6 430	8 340
	8 120	5 270	3 525	3 145	5 855	9 045
	8 325	5 175	3 495	3 325	6 045	7 450
Prisgrupp 3	4 700	4 700	5 210	5 120	5 030	4 050
	2 750	2 270	1 895	2 390	5 215	8 125
	2 340	2 175	1 965	2 250	5 605	5 715
Prisgrupp 4	-1950					
	2 990		3 510	3 790	4 050	5 790
	2 345		1 320	1 375	4 560	7 665
	2 215		1 400	1 375	5 005	4 485

Källa: Institutet för bostadsforskning vid Uppsala universitet samt eget datamaterial.

Anm: Den övre raden svarar för genomsnittligt överlåtelsepris per kvadratmeter för småhus, den mellersta och nedre raden svarar för genomsnittligt marknadsvärde per kvadratmeter för bostadsrättsfastigheter definierat utifrån nominell respektive räntejusterad nettoskuld. i.u. står för ingen uppgift.

¹ För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

² För två föreningar i denna grupp överstiger den nominella nettoräntan 67 procent av skulden. Om vi bortser från dessa extremvärden skulle det genomsnittliga marknadsvärdet per kvadratmeter uppgå till 8 955 kronor.

I merparten av dessa delgrupper ligger det genomsnittliga överlåtelsevärdet per kvadratmeter för småhus högre än motsvarande genomsnittsvärde för bostadsrättslägenheter oavsett definition av nettoskulden. När det gäller fastigheter med värdeår efter 1950 men före 1975 är överlåtelsevärdet per kvadratmeter för småhus i genomsnitt mycket högre, och i många fall mer än dubbelt så högt, än motsvarande marknadsvärde för bostadsrättslägenheter. En tänkbar förklaring till

detta kan vara att fastigheternas läge skiljer sig åt. Bostadsrättsfastigheter i dessa årgångar är sannolikt belägna i mindre attraktiva delar än småhusen och har därför ett lägre marknadsvärde per kvadratmeter. Även andra fysiska skillnader mellan de olika typerna av bostäder har betydelse för marknadsvärdet. En annan faktor som kan vara av betydelse är utformningen av skattereglerna för de olika typerna av bostäder. Det finns alltså ett antal möjliga förklaringar till skillnaderna varför värdena inte framstår som orimliga.

Det finns dock en grupp som skiljer sig åt nämligen fastigheter med värdeår 1987. För dessa fastigheter har det stor betydelse vilken av de två marknadsvärdedefinitionerna för bostadsrättslägenheter som används. I det fall då marknadsvärdet definieras utifrån den nominella nettoskulden ligger marknadsvärdet per kvadratmeter högre för bostadsrättslägenheterna än för småhusen. När marknadsvärdet däremot definieras utifrån den räntejusterade nettoskulden gäller detta endast prisgrupp 3. För fastigheter med värdeår 1987 eller senare utgår enligt dagens regler räntebidrag. Den definitionen av marknadsvärdet som utgår från den nominella nettoskulden innebär att vi i marknadsvärdet även inkluderar det kapitaliserade värdet av räntebidragen. Så är emellertid inte fallet då vi utgår från den räntejusterade nettoskulden. Då det kapitaliserade värdet av räntebidragen inte inkluderas i marknadsvärdet minskar skillnaden mellan småhusens överlåtelsevärde och bostadsrättslägenheternas marknadsvärde betydligt.

6.2 Bostadsrättslägenheternas taxeringsvärde

Ändrade regler för taxering av bostadsrättsfastigheter i enlighet med vad som anges i kapitel 12 leder till såväl höjda som sänkta taxeringsvärden beroende på fastighetens läge och ålder (se även tabell 13.3). Det totala skatteunderlaget avseende bostadsrättsbostäder i flerfamiljshus skulle vid en sådan omläggning öka med ca 13 miljarder kronor. För att få en uppfattning om hur stor andel av taxeringsvärdena som höjs respektive sänks har vi delat upp taxeringsvärdeförändringen på höjningar respektive sänkningar.

Tabell 6.3 Totalt taxeringsvärde enligt marknadsvärdemodellen (TVmv) respektive enligt dagens regler (TVhh) i 1998 års värdenivå, miljarder kronor

Totalt taxeringsvärde	
<hr/>	
Totalt TVmv	
Totalt TVhh	194 Mdr kr
	181 Mdr kr
<i>Om TVmv > TVhh</i>	
Totalt TVmv	131 Mdr kr
Totalt TVhh	80 Mdr kr
Andel av TVhh som höjs	44 %
<i>Om TVmv < TVhh</i>	
Totalt TVmv	63 Mdr kr
Totalt TVhh	101 Mdr kr
Andel av TVhh som sänks	56 %

Anm. TVmv motsvarar taxeringsvärdet enligt marknadsvärdemodellen. TVhh motsvarar taxeringsvärdet enligt dagens regler där bostadsrättsfastigheter taxeras som om de vore hyreshusfastigheter.

Av tabell 6.3 framgår att vid en övergång till marknadsvärdemodellen höjs 44 procent av det totala taxeringsvärdet med 51 miljarder kronor och 56 procent sänks med 38 miljarder kronor. Sänkningarna av taxeringsvärdena utgör alltså en större andel än höjningarna vilket betyder att det totalt sett blir fler sänkningar än höjningar av taxeringsvärdena.

6.3 Förändring i nettoskatteuttag

I kapitel 13 redovisas våra beräkningar av konsekvenser av ändrade taxerings- och skatteregler för bostadsrättsfastigheter på nettoskatteuttaget. Med nettoskatteuttag avses den samlade effekten av fastighets-skatt, avdragsregler och räntebidrag. Utgångspunkten i den jämförande analysen är de regler som enligt tidigare fattade beslut ska gälla år 2001. Det innebär att vi inte tar hänsyn till den tillfälliga sänkningen av fastighetsskatten till 1,2 procent utan utgår från en fastighetsskattesats på 1,5 procent. Det nettoskatteuttag som följer av 2001 års regler jämförs med den samlade effekten av en övergång till ett marknadsvärdebaserat skatteunderlag; en schablonintäkt på 5 procent som beskattas i inkomstslaget kapital med 30 procent; slopad fastighetsskatt

för bostäder; garanterad avdragseffekt på 30 procent för föreningens ränteutgifter samt slopande av de s.k. eviga räntebidragen. Nedan redovisas hur förändringen i skatteuttaget respektive avdragseffekten inklusive räntebidragen har beräknats.

6.3.1 Förändring i skatteuttag

Som nämnts ovan har vi i beräkningen av det totala skatteuttaget enligt dagens regler utgått från den fastighetsskattesats som enligt tidigare fattade beslut ska gälla år 2001, dvs. 1,5 procent. Vid beräkning av fastighetsskatten har hänsyn tagits till de s.k. reduktionsreglerna som innebär att fastighetsskatten reduceras de tio första åren efter nybyggnation. De första fem åren utgår ingen fastighetsskatt medan halv fastighetsskatt utgår påföljande fem år. Utöver fastighetsskatten ska bostadsrättsföreningar enligt dagens regler ta upp en schablonintäkt i inkomstlaget näringsverksamhet motsvarande 3 procent av taxeringsvärdet samt eventuella räntebidrag. Tillsammans innebär det ett skatteuttag motsvarande 2,34 procent av taxeringsvärdet ($0,2 \cdot 0,03 \cdot \text{taxeringsvärdet} + 0,015 \cdot \text{taxeringsvärdet}$). Enligt de förslag som läggs fram i kapitel 12 ska bostadsrättslägenheter beskattas på motsvarande sätt som egna hem. Det innebär att fastighetsskatten för bostäder slopas och att en schablonintäkt på 5 procent av taxeringsvärdet tas upp till beskattning i inkomstlaget kapital. En schablonintäkt på 5 procent som beskattas med 30 procent motsvarar en fastighetsskatt på 1,5 procent. Det betyder att skatteuttaget enligt de föreslagna reglerna jämfört med dagens regler sänks med 0,84 procentenheter. Det bör påpekas att skattereduktionen för nya bostäder förutsätts bestå även i det nya systemet.

6.3.2 Förändring i ränteavdragseffekt

För att beräkna effekten av ändrade avdragsregler och regler för räntebidrag har vi utgått från dagens regler som innebär att bostadsrättsföreningar ska ta upp 3 procent av taxeringsvärdet som schablonintäkt samt eventuella räntebidrag i inkomstlaget näringsverksamhet. Avdrag får sedan göras i samma inkomstslag för ränteutgifter hänförliga till fastigheten, tomträttsavgäld eller liknande avgäld samt återbetalning av statliga räntebidrag (39 kap. 25§, Inkomstskattelagen 1999:1229). Om ränteutgifterna inklusive eventuell tomträttsavgäld är lägre än schablonintäkten motsvarar avdragseffekten 28 procent av ränteutgifterna och tomträttsavgälden. Om ränteutgifterna inklusive eventuell tomträttsavgäld däremot överstiger schablonintäkten

begränsas avdrageffekten till 28 procent av schablonintäkten, dvs. att avdrageffekten understiger 28 procent av ränteutgifterna.

I den jämförande analysen beaktas endast de räntebidrag som utgår enligt 1993 års regler, dvs. det s.k. Danell-systemet. Övriga räntebidrag är nämligen enligt tidigare fattade beslut under avveckling och ingår därför inte i den omläggning av regelverket för bostadsrättsföreningar som kommittén diskuterat. Variabeln räntebidrag i vårt insamlade data-material inkluderar dock samtliga typer av räntebidrag varför denna inte kan användas. Enligt 1993 års regler motsvarar räntebidraget 30 procent av ränteutgifterna som är att hänföra till det bidragsgrundande underlaget. Vi har därför utgått från att det faktiska räntebidraget motsvarar 30 procent av bruttoränteutgifterna för alla fastigheter med värdeår 1993 eller senare. Noteras bör dock att föreningen kan ha lån som inte berättigar till räntebidrag vilket betyder att räntebidragets storlek till viss del överskattas i våra beräkningar.

Den skattereduktion som följer med nu gällande regler enligt dessa beräkningar jämförs sedan med skattelättnaden som skulle uppstå om föreningarna garanterades en skattelättnad motsvarande 30 procent av ränteutgifterna inklusive eventuell tomträttsavgäld. Därtill kommer effekten av slopade räntebidrag enligt 1993 års regler beräknad på det sätt som anges ovan.

6.4 Preiseffekter

De initiala förändringar i nettoskatteuttaget som en omläggning av taxerings- och skattereglerna ger upphov till kommer sannolikt att påverka överlåtelsepriserna på bostadsrättsmarknaden och därmed bostadsrättslägenheternas marknadsvärden. I de fall då nettoskatteuttaget ökar till följd av omläggningen kommer överlåtelsepriserna sannolikt att bli lägre än de skulle ha varit med nuvarande taxerings- och skatteregler. Följaktligen kommer även lägenheternas marknadsvärden att bli lägre vilket återspeglas i lägre taxeringsvärden. På motsvarande sätt gäller, i de fall då omläggningen resulterar i lägre nettoskatteuttag, att överlåtelsepriserna blir högre än de skulle ha blivit med oförändrade regler, vilket så småningom återspeglas i högre taxeringsvärden. De uppskattningar av dessa priseffekter som redovisas i kapitel 13 utgår från en teoretisk modell som beskriver hur marknadsvärdet för ägda bostäder bestäms. I modellen utgår vi från att sambandet mellan marknadsvärdet och kapitalkostnaderna samt de skatter som tas ut för fastigheten kan formuleras på följande vis:

$$MV = NH / [(1-t)i - \pi + \tau]$$

(1)

där MV är bostadens marknadsvärde, NH motsvarar nettohyresvärdet, i är den nominella räntesatsen för såväl det lånade som det egna kapitalet, t är kapitalinkomstskattesatsen, p är inflationstakten och τ är de bostadsanknutna skatterna uttryckta som andel av marknadsvärdet, dvs. den effektiva fastighetsskattesatsen. Uttrycket $(1-t)i - p$ inom klammrarna motsvarar realräntan efter skatt. Under vissa förutsättningar kan vi utifrån detta samband härleda ett uttryck för den förändring i marknadsvärdet som en viss förändring i nettoskatteuttaget ger upphov:

$$MV_1 - MV_0 = - [(\tau_1 - \tau_0) / ((1-t)i - \pi + \tau_0)] \times MV_0 \quad (2)$$

Innan vi kan tillämpa detta uttryck på de här aktuella skatteförändringarna måste vi uppmärksamma att ekvation (1) och (2) är formulerade så att avdragseffekten förutsätts vara densamma för alla räntekostnader för bostadskapitalet. Nu gällande regler för beskattning av bostadsrättsfastigheter innebär emellertid att räntekostnaden för det lånade kapitalet, efter skatt och räntebidrag, varierar mellan olika bostadsrättsföreningar. Detta har vi tagit hänsyn till i våra beräkningar genom att behandla den uteblivna skattereduktionen för den del av ränteutgifterna som överstiger föreningens beskattningsbara intäkter som en extra skatt och räntebidragen, efter skatt, som en reduktion av skatten. Vi definierar alltså skatteuttaget enligt nu gällande regler, T_0 , enligt följande:

$$T_0 = 0,0234TV_0 - 0,72 \times RB + S$$

(3)

TV_0 motsvaras här av taxeringsvärdet fastställt enligt nu gällande regler. RB representerar räntebidragen som beskattas som inkomst av näringsverksamhet med 28 procent. S representerar den ytterligare skattereduktion som föreningen skulle ha erhållit om reglerna hade varit sådana att avdragseffekten uppgick till 30 procent för alla av ränteutgifter. Det innebär att S definieras enligt följande uttryck:

$$S = 0,28RA_{\text{outn}} + 0,02(\text{bruttoränta} + \text{tomträttsavgäld})$$

(4)

RA_{outn} motsvaras här av den del av föreningens utgiftsräntor som överstiger den beskattningsbara inkomsten, som i våra beräkningar uppgår till 3 procent av det aktuella taxeringsvärdet samt räntebidrag

enligt 1993 års regler. Den sista termen i uttrycket tar hänsyn till att skattereduktionen för föreningens ränteutgifter endast kan uppgå till maximalt 28 procent enligt nu gällande regler.

Efter omläggningen av skattereglerna skulle skattereduktionen i kombination med eventuell skatteutbetalning tillsammans motsvara 30 procent av ränteutgifterna oavsett om lånen tagits av föreningen eller den enskilde bostadsrättsinnehavaren. Skatteuttaget efter omläggningen definieras därför på följande vis:

$$T_1 = 0,3 * 0,05 * 0,75 * MV_1$$

(5)

MV_1 representerar bostadsrättslägenhetens marknadsvärde med hänsyn tagen till de pris effekter som omläggningen ger upphov till.

Den effektiva skattesatsen, t , i ekvation (1) och (2), är definierad som det totala nettoskatteuttaget i en viss tidpunkt uttryckt som andel av marknadsvärdet i samma tidpunkt:

$$\tau_i = T_i / MV_i \quad i = 0,1$$

(6)

Genom att substituera in uttryck (5) och (6) i ekvation (2) och lösa ut MV_1 erhåller vi följande uttryck för bostadsrättslägenhetens marknadsvärde efter förändringen:⁶

$$MV_1 = [1 - (0,01125 - \tau_0) / ((1-t)i - \pi + \tau_0)] \times MV_0$$

(7)

Med hjälp av detta uttryck kan vi utifrån vårt material uppskatta de förändringar i marknadsvärdet som en omläggning av taxerings- och skattereglerna kan förväntas medföra på lång sikt. I analysen har vi utgått från att skatteunderlaget/taxeringsvärdet anpassas till förändringar i marknadsvärdenivån omgående. I själva verket sker dock anpassningen med viss fördröjning. Den initiala effekten av skatteomläggningen kommer sannolikt överstiga den långsiktiga effekten. Det beror på att skatteunderlaget inledningsvis kommer att spegla marknadsvärdenivån före omläggningen. Eftersom reformen kommer vara känd innan den träder kraft är det möjligt att en viss anpassning av värdenivån, grundad på förväntningar om framtida förändringar i nettoskatteuttaget, äger rum redan till det första år då det nya systemet

⁶ I de fall då reduktionsreglerna för ny- och ombyggda fastigheter är tillämpliga modifieras dock uttrycket något.

tillämpas. Det är dock inte sannolikt att hela prisanpassningen äger rum i förväg. I områden där reformen medför ett ökat nettoskatteuttag, kan vi istället förvänta oss att det initiala prisfallet överstiger det långsiktiga. När detta så småningom slår igenom i skatteunderlaget kommer nettoskatteuttaget reduceras något, allt annat lika, vilket i sin tur torde leda till en viss återhämtning i överlåtelsepriserna. Denna effekt slår med tiden givetvis också igenom i skatteunderlaget, vilket återigen torde resultera i ett visst prisfall. Anpassningen mot den nya långsiktiga jämvikten kan med andra ord förväntas följa ett visst zic-zac-mönster, under i övrigt likartade utbuds- och efterfrågeförhåll-andena.

Det bör påpekas att vi i detta sammanhang endast talar om den förändring i bostadsrättspriserna som har att göra med förändringen av taxerings- och skattereglerna. Det innebär att vi tar sikte på de prisförändringar som skulle äga rum under i övrigt likartade förhållanden. Vidare kommer såväl förändrade taxeringsvärden som förändrade priser få effekter på förmögenhetsskatteuttaget. Den marknadsvärdenivå som ges av ekvation (7) ovan mot-svarar den värdenivå kring vilken marknaden såsmåningom skulle stabiliseras, *under i övrigt oförändrade förhållanden*. I beräkningen av bostadsrättslägenheternas marknadsvärde efter prisförändringen enligt ekvation (7) har vi utgått från att den nominella räntesatsen uppgår till 6 procent och att inflationstakten följer Riksbankens inflationsmål på 2 procent.

Tabell 6.4 Uppskattad förändring i marknadsvärdet per kvadratmeter efter en omläggning av taxerings- och skattereglerna för bostadsrättslägenheter under antagande om full kapitalisering. Procent av marknadsvärdet före omläggningen.

	-1950	1951-74		1975-		
Sthlms innerstad del 1	-7 % (-12% / -1%)	±0 %¹ (-5% / +1%)		+7 %¹ (-4% / +13%)		
Sthlms innerstad del 2	-7 % (-13% / -4%)	±0 %¹ (-5% / +1%)		+7 %¹ (-4% / +13%)		
		1951-64	1965-74	1975-86	1987-	
Göteborgs innerstad	+12 % (+8% / +15%)	+24 %² (+7% / +40%)	i.u.	+34 %² (+17% / +40%)	+5 %² (±0 / +44%)	
Malmö innerstad	+23 % (+15% / +30%)	+24 %² (+7% / +40%)	i.u.	+34 %² (+17% / +40%)	+5 %² (±0 / +44%)	
	-1940	1941-50				
Prisgrupp 1	-2 % (-8% / ±0)	±0 (-8% / +11%)	+24 %² (+7% / +40%)	i.u.	+34 %² (+17% / +40%)	+5 %² (±0 / +44%)
Prisgrupp 2	+3 % (-6% / +9%)	+15 % (+4% / +29%)	+27 % (+19% / +40%)	+40 % (+27% / +47%)	+38 % (+29% / +46%)	+42 % (+30% / +48%)
Prisgrupp 3	+34 % (+28% / +41%)	+41 % (+25% / +49%)	+46 % (+37% / +57%)	+45 % (+39% / +51%)	+39 % (+31% / +47%)	+43 % (+38% / +48%)
	-1950					
Prisgrupp 4	+32 (+27% / +42%)	+46 % (+39% / +60%)	+53 % (+44% / +56%)	+42 % (+35% / +50%)	+47 % (+40% / +49%)	

Anm. Den övre raden i varje cell svarar för medianvärdet och värdena inom parentes på den nedre raden svarar för nedre respektive övre kvartilvärdet. i.u. står för ingen uppgift.

¹För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i del 1 och 2 i Stockholm.

²För dessa årgångar har ett samlat värde beräknats för innerstadsförsamlingarna i Göteborg och Malmö samt prisgrupp 1.

När det gäller bostadsrättslägenheter i äldre fastigheter i Stockholms innerstad är långsiktiga marknadsvärdefall på mellan 7 och 13 procent att vänta i stora delar av beståndet. Även i de församlingar som tillhör prisgrupp 1, dvs. huvudsakligen församlingar i Stockholms län, skulle marknadsvärdena reduceras med upp till 8 procent i stora delar av beståndet. I procentuella termer kan de mest dramatiska marknadsvärde-förändringarna förväntas uppstå utanför storstäderna. I de församlingar som ingår i prisgrupp 3 och 4, kan marknadsvärdena förväntas stiga med mellan 30 och 45 procent enligt våra beräkningar. I de församlingar som ingår i prisgrupp 1 och 2 är marknadsvärde-ökningar av ungefär samma storleksordning att vänta i stora delar av beståndet. Här gäller det dock främst fastigheter med värdeår 1951 och senare.

Appendix

I denna bilaga presenteras en lista över namn på de församlingar som ingår i respektive prisgrupp. Vissa församlingar i landet finns dock inte representerade i vårt datamaterial och saknas därför i listan.

Tabell 1 Församlingar som ingår i respektive prisgrupp

Prisgrupp 1:		
<i>Stockholms län</i>	Sollentuna	Saltsjöbaden
Vallentuna	Brännkyrka	Boo
Gustavsberg	Vantör	Lidingö
Huddinge	Farsta	Vaxholm
Trångsund	Bromma	Nynäshamn
Flemingsberg	Västerled	Ösmo
Tullinge	Enskede	<i>Kalmar län</i>
Österhaninge	Skarpnäck	Borgholm
Tyresö	Hägersten	<i>Västra Götalands län</i>
Täby	Östertälje	Rönnäng
Danderyd	Nacka	<i>Västmanlands län</i>
		Rytterne
Prisgrupp 2:		
<i>Stockholms län</i>	Skärholmen	Valsta
Ed	Spånga	<i>Uppsala län</i>
Hammarby	Södertälje	Uppsala domkyrkoförs.
Orkesta	Västertälje	Helga Trefaldighet
Viksjö	Sundbyberg	Gamla Uppsala
Jakobsberg	Solna	Vaksala
Kallhäll	Råsunda	Danmark
S:t Mikael	Norrtälje	Knivsta
Tumba	Sigtuna	Gottsunda
Salem	Husby-Ärlinghundra	Enköping
Vällingby	Norrsunda	

Prisgrupp 2:

Uppsala län	Lunds domkyrkoförs.	Fässberg
Öregrund	S:t Peters Kloster	Bäve
Södermanlands län	Stora Råby	Alingsås
Frustuna	Allhelgona	Norra Kyrketorp
S:t Nicolai	Helgeand	Värmlands län
Alla Helgona	S:t Hans	Hammarö
Fors	Östra Torn	Östra Fågelvik
Strängnäs domkyrkoförs.	Raus	Örebro län
Åker	Simrishamn	Olaus Petri
Östergötlands län	Hallands län	Almby
Risinge	Trönninge	Askersund
Linköpings domkyrkoförs.	Falkenberg	Västmanlands län
Landeryd	Varberg	Badelunda
Vreta Kloster	Kungsbacka	Dingtuna
Rystad	Släp	Västmanlands län
Berga	Västra Götalands län	Hubbo
Johannelund	Sävedalen	Viksäng
Hedvig	Norum	Önsta
Kullerstad	Stala	Dalarnas län
Jönköpings län	Nödinge	Lima
Sofia	Starrkärr	Rättvik
Kronobergs län	Lerum	Idre
Gårdsby	Skallsjö	Kristine
Kalmar län	Töllsjö	Gävleborgs län
Kalmar domkyrkoförs.	Nylöse	Tomas
Västervik	Kortedala	Hudiksvall
Gotlands län	Härlanda	Njurunda
Visby domkyrkoförs.	Örgryte	Jämtlands län
Blekinge län	Lundby	Åre
Ronneby	Biskopsgården	Frösö
Skåne län	Brämaregården	Västerbottens län
Skanör	Backa	Umeå stadsförs.
Lomma	Högsbo	Teg
Limhamn	Västra Frölunda	Ålidhem
Fosie	älvborg	Umeå Maria
Västra Skrävlinge	Tynnered	S:t Örjan
Sofielund	Angered	Norrbottnens län
Hyllie	Tuve	Örnäset
Eriksfält	Säve	Piteå stadsförs.
Kulladal	Björkekärr	

Prisgrupp 3:

<i>Stockholms län</i>	Värnamo	Heliga Trefaldighet
Botkyrka	Säby	Norra Åsum
Överjärna	Kronobergs län	Hässleholm
Häverö	Växjö domkyrkoförs.	Hallands län
Uppsala län	Skogslyckan	S:t Nikolai
Yttergran	Ljungby	Martin Luther
Ärentuna	Kalmar län	Snöstorp
Östhammar	S:t Johannes	Laholm
Alunda	Heliga Korset	Västra Götalands län
Skäfthammar	S:ta Birgitta	Fuxerna
Södermanlands län	Nybro	Kinna
Vrena	Oskarshamn	Örby-Skene
Oxelösund	Vimmerby	Uddevalla
Helgesta-Hyltinge	Blekinge län	Vänersborg
Mellösa	Jämshög	Trollhättan
Nävertorp	Karlskrona stadsförs.	Lextorp
Kloster	Karlshamn	Götalunden
Torshälla	Sölvesborg	Caroli
Östergötlands län	Skåne län	Gustav Adolf
Åtvid	Staffanstorp	Toarp
Valdemarsvik	Burlöv	Bredared
S:t Lars	Vellinge	Sandhult
Kärna	Örkelljunga	Kinnarumma
Matteus	Kävlinge	Ulricehamn
Östra Eneby	Södra Åsum	Mariestad
S:t Johannes	Höör	Lidköping
Vrinnevi	Ivetofta	Skövde
Motala	Perstorp	Hjo
Brunneby	Kirseberg	Falköping
Vadstena	Husie	Värmlands län
Mjölby	Dalby	Forshaga
Jönköpings län	Landskrona	Sunne
Habo	Maria	Karlstads domkyrkoförs.
Gislaved	Gustav Adolf	Norrstrand
Kristina	Kropp	Västerstrand
Ljungarum	Filborna	Kristinehamn
Huskvarna	Höganäs	Säffle
Gränna	Eslöv	Örebro län
Norrahammar	Ystad	Degerfors
Rogberga	Trelleborg	Nikolai
Nässjö	Anderslöv	Långbro

Prisgrupp 3:

Örebro län	Stora Tuna	Tuna
Asker	Säter	Arnäs
Kumla	Avesta	Jämtlands län
Karlskoga	Folkärna	Rödön
Västmanlands län	Gävleborgs län	Ås
Sura	Heliga Trefaldighet	Undersåker
Västerlövsta	Staffan	Östersund
Hallstahammar	Sandviken	Brunflo
Norberg	Söderhamn	Västerbottens län
Västerås domkyrkoförs.	Norråla	Umeå landsförs.
Lundby	Bollnäs	S:t Olov
Sala	Arbrå	Skellefteå landsförs.
Köping	Västernorrlands län	Norrbottnens län
Arboga stadsförs.	Härnösands domkyrkoförs.	Gällivare
Dalarnas län	Gustav Adolf	Luleå domkyrkoförs.
Mora	Skönsmon	Jukkasjärvi
Stora Kopparberg	Skön	

Prisgrupp 4:

Uppsala län	Skåne län	Arvika östra
Söderfors	Ekeby	Örebro län
Södermanlands län	Vollsjö	Hällefors
Katrineholm	Tomelilla	Lindesberg
Östergötlands län	Osby	Västmanlands län
S:t Olai	Klippan	Västanfors
Styrstad	Vä	Dalarnas län
Jönköpings län	Norra Mellby	Hedemora
Villstad	Finja	Husby
Reftele	Hallands län	Ludvika
Vetlanda	Färgaryd	Grängesberg
Hässleby	Västra Götalands län	Grangärde
Ingatorp	Karlsborg	Gävleborgs län
Kronobergs län	Götene	Ovanåker
Lessebo	Tibro	Västernorrlands län
Hovmantorp	Åmål	Timrå
Alvesta	Värmlands län	Gudmundrå
Kalmar län	Storfors	Långsele
Hultsfred	Munkfors	Örnsköldsvik
Överum	Grums	Nätra
Gamleby	Silbodal	
	Filipstad	

Prisgrupp 4:

<i>Jämtlands län</i>	<i>Västerbottens län</i>	<i>Norrbottnens län</i>
Sveg	Malå	Nederkalix
Lit	Stensele	Älvsby
	Vännäs	Överluleå
	Lycksele	

Enkätundersökning av bostadsrättsöverlåtelser

**Statistiska centralbyråns enkätundersökning till
Fastighetsbeskattningskommittén**

Oktober 1999

Innehållsförteckning

1 Sammanfattning	606
2 Urvalsram	607
3 Stratifiering	608
4 Urval	610
4.1 Urvalsallokering	610
4.2 Bruttourval	611
4.3 Nettourval	611
5 Förberedande arbete	612
5.1 Mätteknisk test	612
5.2 Kontakter	612
6 Utsändning	612
6.1 Antal blanketter	612
6.2 Första utsändning	613
6.3 Påminnelser	613
7 Datainsamling	613
8 Bortfall	614
8.1 Objektsbortfall	614
8.1.1 Föreningar som inte lämnat uppgifter om föreningen	614
8.1.1.1 Total bostadsyta och typkod	615
8.1.1.2 Föreningar som endast besvarat en del av enkäten	616
8.1.2 Föreningar som endast besvarat en del av enkäten	616
8.2 Partiellt bortfall	617
9 Sammanfattning om undersökningens kvalitet	617

Appendix 1	Population, urval, bortfall	619
Appendix 2	Posttyp 1 och 2, sammanfattning	621
Appendix 3	Kvalitet posttyp 1, enkät	623
Appendix 4	Kvalitet posttyp 2, enkät	625
Appendix 5	Kvalitet basuppgifter, ej övertäckning	626

1 Sammanfattning

SCB har på Fastighetsbeskattningskommitténs uppdrag insamlat uppgifter om överlåtna bostadsrätter 1996–1998 samt uppgifter om bostadsrättsföreningarnas ekonomi enligt 1997 års bokslut.

Undersökningen om bostadsrättsöverlåtelse är en urvalsundersökning. Uppgiftsinsamlingen har utförts med hjälp av postenkät.

SCB svarar endast för uppgiftsinsamling inklusive utformning av enkäten, dataregistrering samt redigering av inkommet material till bearbetningsbart dataunderlag. Det avidentifierade dataunderlaget överlämnas till Fastighetsbeskattningskommittén enligt överenskommelse på textfiler.

I många undersökningar förekommer bortfall. Denna undersökning utgör inget undantag. Vi var beredda på ett mycket stort bortfall på grund av undersökningens art och de eventuella konsekvenser undersökningen kan medföra i en förlängning. En av intresseorganisationerna hade dessutom rekommenderat sina medlemsföreningar att ej delta i undersökningen. Trots detta har bortfallet kunnat begränsas till cirka 45%.¹ En försvårande omständighet var att uppgiftslämnarplikt inte förelåg. Uppgiftslämnarplikt hade kunnat begränsa bortfallet betydligt.

Bortfall brukar delas upp i objektsbortfall och partiellt bortfall. Det bortfall som omnämnes ovan är objektsbortfall, dvs. då uppgifter för hela föreningar inte kommer in. Ett annat bortfall är partiellt bortfall, när det saknas uppgifter för enstaka variabler. Partiellt bortfall förekommer även i denna undersökning.

Dataunderlaget består av tre olika delar. Uppgifter

- från fastighetstaxeringsregistret (basuppgifter)
- om bostadsrättsföreningens ekonomi, antal lägenheter
- om överlåtelse av bostadsrätter

I alla tre ovanstående delar förekommer partiellt bortfall, således även i fastighetstaxeringsregistret (FTR). De variabler i FTR, som ingår i taxeringsmodellen, har ett mycket litet partiellt bortfall. För övriga variabler förekommer det mer eller mindre partiellt bortfall.

En av frågorna i enkäten, *Lägenhetens fördelningstal eller andelstal*, har besvarats på ett sådant sätt att uppgiften i princip är oanvändbar. Bostadsrättsföreningarna har olika sätt att uttrycka uppgiften. Vi har därför i dataregistreringen registrerat exakt det som uppgiftslämnaren skrivit.

¹ Avser vägt totalt bortfall

2 Urvalsram

För att fastställa urvalsramen har FTR98² utnyttjats. FTR98 valdes framför FTR97 för att minska risken för fel till följd av förändrad adress.

Urvalsramen bygger på taxeringsenheter och begränsas inledningsvis av flerbostadshus med huvudsakligen bostäder (typkod 320) och flerbostadshus med bostäder och lokaler (typkod 321). Upplåtelseformen skall vara bostadsrättsförening, dvs. juridisk form = 53. Taxeringsenheten identifieras med hjälp av variabeln ID-taxenhet och bostadsrättsföreningen med hjälp av organisationsnummer. Uppgifterna om ID-taxenhet och organisationsnummer lämnas inte ut.

En bostadsrättsförening kan omfatta en eller flera taxeringsenheter. Därför kan det inträffa att en bostadsrättsförening även omfattar småhus (typkod 222). Bostadsrättsföreningar som omfattar småhusenheter med upplåtelseform bostadsrätt utesluts ur urvalsramen.

I underlaget till urvalsramen har varje taxeringsenhet (typkod 320 och 321) kompletterats med information om bostadsrättsföreningens sammanlagda bostadsyta i flerbostadshus (typkod 320 och 321) respektive småhus (typkod 222) samt sammanlagd lokalyta. Alla objekt där bostadsytan i småhus är större än noll har uteslutits från ramen.

Tabell 1. Antal taxeringsenheter i FTR98 med upplåtelseform bostadsrätt (juridisk form = 53) som ingår i en bostadsrättsförening.

	<i>Alla taxeringsenheter oavsett om föreningen även omfattar småhusenhet</i>	<i>Taxeringsenheter i föreningar som endast omfattar flerbostadshus</i>
Hyreshus med huvudsakligen bostäder	11 182	10 759
Hyreshus med bostäder och lokaler	2 370	2 353
Totalt	13 552	13 112

Alla utvalda bostadsrättsföreningar kommer inte att besvara enkäten själva utan överlämnar uppgiften till en förvaltare. Allt för detaljerad information om de överlåtna lägenheterna kan vara svåra att få fram, t.ex. om överlåtten lägenhet ligger i en småhusenhet eller i ett flerbostadshus. Eftersom Fastighetsbeskattningskommittén inte primärt är intresserad av småhus med upplåtelseform bostadsrätt beslöt vi i

² Fastighetstaxeringsregistret 1998 justerad av SCB.

samarbete med kunden att utesluta de taxeringsenheter som ingår i en bostadsrättsförening som även omfattar småhusenhet (typkod 222).

Urvalsramen utgörs härmed preliminärt av 13 112 taxeringsenheter.

3 Stratifiering

Enligt Fastighetsbeskattningskommitténs önskemål skulle man vid urvalsdragningen ta hänsyn till

- (bostadsbyggnadens) ålder
- sysselsättning (AKU motsvarande årssyss)
- outhyrda lägenheter (marsundersökningen 1997 och 1998)
- information från försäljningen av småhus 1997 och 1998

De tre sistnämnda variablerna skulle kunna ge en ”geografisk” gruppering, trots att den geografiska grupperingen var av underordnad betydelse. Viktigare var att variablerna skulle kunna fånga upp *andra faktorer* som har betydelse för prisbildningen på bostadsrätter.

Dessvärre gav inte variablerna sysselsättning, outhyrda lägenheter och småhusförsäljningen en information som skulle kunna användas för stratifiering. Vi har därför efter samråd med uppdragsgivaren valt att dela in landet i två ”regioner”; *stad* och *övriga kommuner*. I stad ingår storstadsområdena Stor-Stockholm,³ Stor-Göteborg⁴ och Stor-Malmö⁵ samt kommunerna Uppsala, Linköping, Norrköping, Helsingborg, Örebro och Umeå.

Åldersfaktorn speglar en byggnadsperiod. Därför är *nybyggnadsår* mer korrekt variabel än värdeår. Variablerna *nybyggnadsår*, *värdeår* och *ombyggnadsår* kan saknas i registret. Minst är det partiella bortfallet på värdeår.

Om taxeringsenheten inte förändrats, dvs. byggnader inte uppförts eller byggts om, är värdeår och nybyggnadsår lika. Om ny-, om- eller tillbyggnad ägt rum skall det finnas en uppgift om ombyggnadsår. Har det ägt rum upprepade förändringar är ombyggnadsår sannolikt årtalet för den senaste eller mest omfattande förändringen. I FTR98 finns det för hyreshus (serie 300) endast uppgift ombyggnadsår för de senaste tio

³ Stor-Stockholm omfattar, för den aktuella perioden, alla kommuner i Stockholms län utom Norrtälje, Nynäshamn och Södertälje. Nykvarn bildades 1999-01-01!

⁴ Stor-Göteborg omfattar kommunerna Kungsbacka, Härryda, Partille, Öckerö, Stenungsund, Tjörn, Ale, Lerum, Göteborg, Mölndal, Kungälv.

⁵ Stor-Malmö omfattar kommunerna Staffanstorps, Burlöv, Vellinge, Kävlinge, Lomma, Svedala, Malmö, Lund, Trelleborg.

åren. Uppgift saknas behöver inte betyda partiellt bortfall för variabeln ombyggnadsår.

Om både värdeår och nybyggnadsår saknas pågår sannolikt byggnadsarbeten på taxeringsenheten. Dessa taxeringsenheter utesluts från ramen. Saknas nybyggnadsår, men det finns uppgift om värdeår, ersätts nybyggnadsår med värdeår. Variabeln benämnes *byggnadsår*.

Urvalsramen omfattar nu 13 071 taxeringsenheter.

Tablå 1 Ålder fördelad efter byggnadsår.

<i>Period</i>	<i>Kommentar</i>
-1940	
1941-50	
1951-60	
1961-64	
1965-74	Miljonprogrammet
1975-86	
1987-93	Krisårgångar
1994-	

Stratifieringsvariabler är *region* och *byggnadsår*. Byggnadsår skall ej förväxlas med bostadsrättsföreningens ålder.

Tablå 2. Översikt strata

<i>Strata, nummer</i>	<i>Taxeringsenheter</i>
10	Byggda 1940 och tidigare i övriga kommuner
11	Byggda 1940 och tidigare i storstadsområden eller större kommuner
20	Byggda 1941-50 i övriga kommuner
21	Byggda 1941-50 i storstadsområden eller större kommuner
30	Byggda 1951-60 i övriga kommuner
31	Byggda 1951-60 i storstadsområden eller större kommuner
40	Byggda 1961-64 i övriga kommuner
41	Byggda 1961-64 i storstadsområden eller större kommuner
50	Byggda 1965-74 i övriga kommuner
51	Byggda 1965-74 i storstadsområden eller större kommuner
60	Byggda 1975-86 i övriga kommuner
61	Byggda 1975-86 i storstadsområden eller större kommuner
70	Byggda 1987-93 i övriga kommuner
71	Byggda 1987-93 i storstadsområden eller större kommuner
80	Byggda 1994 och senare oavsett kommunstorlek

4 Urval

Riktmarke för urvalsstorleken fastställdes till 3 000 taxeringsenheter.

4.1 Urvalsallokering

Urvalsstorleken i respektive strata har fastställts med hjälp av formeln

$$n_h = n \cdot \frac{N_h \cdot S_h(T) \cdot c_h}{\sum_h N_h \cdot S_h(T) \cdot c_h} \quad (1)$$

där N_h antalet taxeringsenheter i beståndet

$S_h(T)$ spridning taxeringsvärde

c_h vikt ("problemfaktor")

och n urvalsstorlek

Faktorn c har fastställts för att öka urvalet i de strata där vi befarar ett större bortfall.

Tabell 2 Underlag för fastställande av urvalsallokering

Taxerings-enheter i strata*	Antal taxeringsenheter i beståndet (N)	Spridning totalt taxeringsvärde (avrundade värden, tkr)	c	Urvalsstorlek, bruttourval
10	479	3 223	8	101
11	2 848	7 365	5	854
20	1 439	4 509	5	264
21	1 004	8 728	4.5	321
30	1 918	7 593	3	356
31	814	17 645	2	234
40	686	8 217	1	46
41	352	22 397	1	64
50	708	17 583	1	101
51	586	29 502	1	141
60	506	12 577	1	52
61	444	30 307	1	110
70	651	13 665	2	145
71	445	27 875	1.5	152
80	191	25 967	1.5	61
Summa	13 071			3 002

* för tolkning se tablå 2

4.2 Bruttourval

Ett obundet slumpmässigt urval utan återläggning med urvalsstorlek inom strata enligt tabell 2 drogs.

4.3 Nettourval

Undersökningsobjektet är *överlåtna lägenheter i bostadsrättsföreningar*. Urvalet av taxeringsenheter justerades till urval av bostadsrättsföreningar. Om flera taxeringsenheter som tillhör samma bostadsrättsförening kommit med i urvalet, valdes som *representant* för urvalet den enhet som hade den *största bostadsytan*. ”Representanten” bestämmer stratumtillhörighet.

Tabell 3 Fördelning av urvalet på taxeringsenheter och bostadsrättsföreningar

Antal bostadsrätts föreningar	Antal taxeringsenheter	Totalt antal valda taxeringsenheter
2 801	1	2 801
59	2	118
22	3	66
3	4	12
1	5	5

Bostadsrättsföreningar som omfattar flera taxeringsenheter har större urvalssannolikhet än föreningar med endast en taxeringsenhet. Föreningar som omfattar flera taxeringsenheter kan dessutom tillhöra olika strata. Två sådana fall observerades i urvalet.

Juridisk form = 53 omfattar även bostadsföreningar. Bostadsföreningar⁶ tillhör inte populationen (övertäckning). Om utvalda enheter i namnet har både *bostadsförening* och *UPA* (alternativt *U P A*) utesluts de från urvalet.

I appendix 1, tabell 1, redovisas nettourvalets fördelning på stratum.

⁶ Enligt överenskommelse med Fastighetsbeskattningskommittén.

5 Förberedande arbete

5.1 Mätteknisk test

Mättekniska laboratoriet vid SCB har medverkat vid utformning av enkäten och missiv. Enkät och missiv har testats vid besöksintervjuer hos ett provurval av bostadsrättsföreningar. Intervjuerna har genomförts med hjälp av SCB:s intervjuare. (Se rapport från Mättekniska laboratoriet)

5.2 Kontakter

Under det förberedande arbetet har vi haft kontakter med HSB, Riksbyggen och SBC (Sveriges bostadsrätters centralorganisation). Kontakterna har bland annat gällt olika frågor i enkäten men även för att skapa ett uppgiftslämnarvänligt klimat, dvs. motverka ett allför stort svarsbortfall.

Fortlöpande under undersökningen har vi haft kontakt med Fastighetsbeskattningskommittén för att förankra beslut som har med undersökningen att göra.

6 Utsändning

6.1 Antal blanketter

För att uppskatta antalet följeblanketter till huvudblanketten har antalet omsatta lägenheter uppskattats enligt formeln

$$x \approx 3 \cdot 0.09 \cdot \frac{\text{BOYTA}}{68}$$

där BOYTA är den totala bostadsytan i bostadsrättsföreningen
68 uppskattad genomsnittliga bostadsyta per lägenhet
0.09 uppskattad årlig omsättning
3 undersökningsperiodens längd

6.2 Första utsändning

Enkäten skickades ut under vecka 16 (1999-04-23) till de utvalda bostadsrättsföreningarna.

6.3 Påminnelser

Ungefär en vecka efter första utsändningen skickades *ett tack- och påminnelsekort* ut.

I samråd med Fastighetsbeskattningskommittén beslutades det att endast skicka ut en skriftlig påminnelse och inte därefter genomföra *telefonuppföljning*.

Anledningen till att man avstod från telefonuppföljning var

- tidpunkten (semesterperiod)
- problem att hitta rätt kontaktpersoner
- föreningar som bestämt sig för att inte medverka i undersökningen knappast skulle kunna övertalas att lämna uppgifter

Den *skriftliga påminnelsen inklusive enkät* skickades ut en månad efter den första enkäten

7 Datainsamling

Uppgifter om överlåtna bostadsrätter insamlades i huvudsak med hjälp av den utskickade enkäten. Några bostadsrättsföreningars intresseorganisationer framförde önskemål om att få lämna uppgifter från centrala register, förutsatt att den lokala föreningen godkände förfarandet. Tyvärr har de elektroniskt överlämnade uppgifterna vållat oss visst bekymmer. Uppgifterna har fått kompletteras flera gånger vilket påtagligt försenat arbetet. Det är den negativa sidan. Den positiva sidan är att en elektronisk datainsamling är mycket smidigare i och med att man underlättar dataregistrering, inte besvarar fler uppgiftslämnare än nödvändigt och har ett fåtal kontaktpersoner.

Datainsamlingen avbröts före Midsommar (vecka 25). De elektroniskt insamlade uppgifterna har kompletteras fram till i början av augusti.

Adresserna i FTR är i undantagsfall inte aktuella. Adresserna i FTR kan avse en förvaltare vars primära uppgift inte är att besvara de frågor som förekommer i enkäten. Adressproblemen har bland annat förorsakat postreturer. Ny enkät har skickats till "rätt" adressat.

Under insamlingsarbetets har några enstaka fel på variabeln fastighetstyp (typkod) noterats. Felaktig typkod och andra liknande problem har marginellt ökat undertäckningen.

8 Bortfall

Bortfallet indelas i objektsbortfall, ej besvarade enkäter, och partiellt bortfall, ej besvarade frågor inklusive uppgift saknas.

Beräkningen av det procentuella bortfallet kompliceras av att det förekommer övertäckning. Med hjälp av olika antaganden om övertäckningen kan man uppskatta det (uppräknade) procentuella bortfallet.

Exempel på övertäckning i bortfallet som ej identifieras är:

Uppgiftslämnaren läser missivet, tittar på enkäten och finner att undersökningen inte berör föreningen. Vederbörande kontaktar inte SCB direkt och inte heller efter påminnelsen.

8.1 Objektsbortfall

Objektsbortfallet kan indelas i tre olika grupper

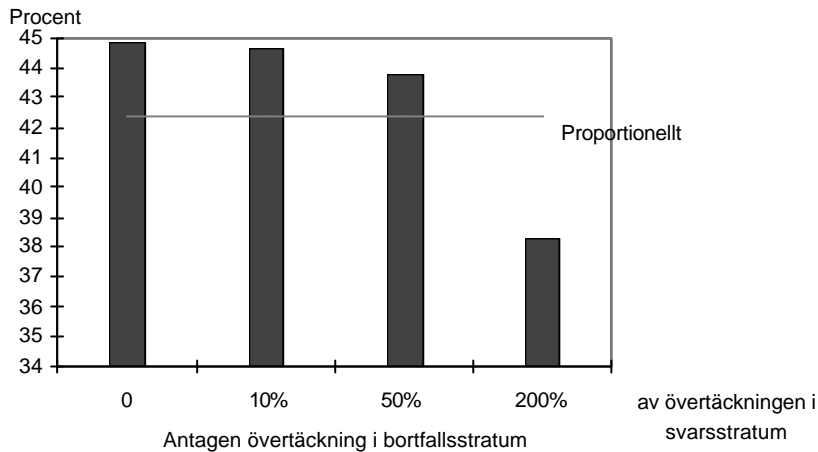
- Föreningar som *ej besvarat enkäten*, varken *uppgifter om föreningen* eller *uppgifter om överlåtelse* (1 315).
- Föreningar som enbart lämnat *uppgifter om föreningen* (97).
- Föreningar som enbart lämnat *uppgifter om överlåtelse* (6).

8.1.1 Föreningar som inte lämnat uppgifter om föreningen

Om man antar att all övertäckning har kunnat identifierats är det uppräknade objektsbortfallet 45%. Om däremot övertäckningen är större i bortfallsstratum än i svarsstratum minskar det uppräknade objektsbortfallet. I diagrammet nedan illustreras hur objektsbortfallet varierar med olika antaganden om övertäckningen i bortfallsstratum. Om den totala övertäckningen är okänd, men man kan antaga att den är densamma bland svarande som i bortfallet är objektsbortfallet 42%.

Uppräknat objektsbortfall givet olika antaganden om övertäckningen i bortfallsstratum.

Diagram 1. Uppräknat objektsbortfall givet olika antaganden om övertäckningen i bortfallsstratum.

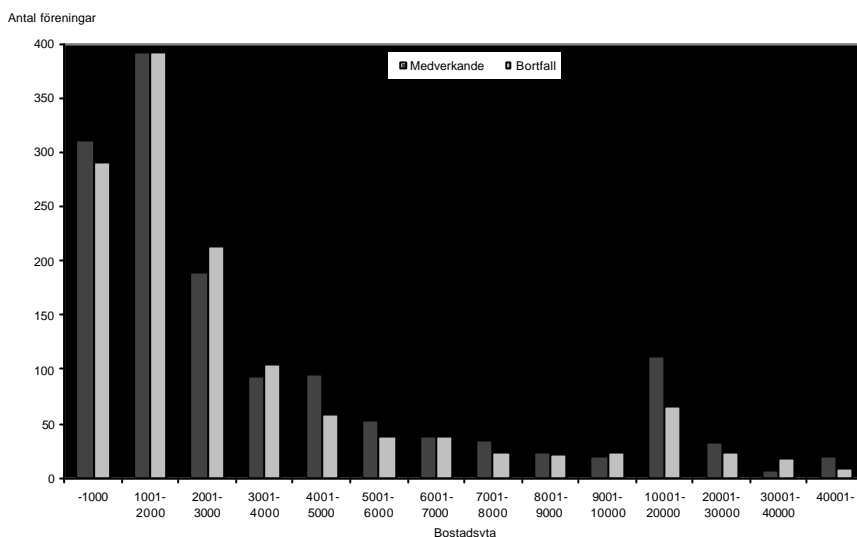


Bortfallet varierar mellan olika strata. Det största bortfallet finns i regionen stad med byggnadsperiod före 1941 (60%–69% beroende på antagande om övertäckning). Minst är bortfallet i övriga kommuner byggda 1975–86 (23%). I regionen stad med byggnadsperiod före 1994 är det uppräknade bortfallet (55%–59% beroende på antagande om övertäckning). För motsvarande byggnadsperiod i övriga kommuner är det uppräknade bortfallet (30%–31% beroende på antagande om övertäckning). Om man betraktar byggnadsperioderna har föreningar med de äldsta byggnaderna, byggda före 1941, det högsta bortfallet (56%–64% beroende på antagande om övertäckning).

8.1.1.1 Total bostadsyta och typkod

Bortfallet och de medverkande skiljer sig inte åt med avseende på föreningens sammanlagda bostadsyta.

Diagram 1. Total bostadsyta. Medverkande och bortfall.



Urvalsramen (taxeringsenheter) består av flerbostadshus med huvudsakligen bostäder (typkod 320) och flerbostadshus med bostäder och lokaler (typkod 321). Cirka 80 procent av urvalet utgörs av bostadsrättsföreningar med huvudsakligen bostäder. En liten reservation finns eftersom en mindre del av föreningarna omfattar fler än två taxeringsenheter. I de fall föreningen omfattar mer än en taxeringsenhet kan det finnas flerbostadshus med både typkod 320 och 321. Det finns inte någon skillnad med avseende på typkod mellan bortfallet och de medverkande.

8.1.2 Föreningar som endast besvarat en del av enkäten

Det är fullt tänkbart att de bostadsrättsföreningar som enbart lämnat uppgifter om föreningen inte har några överlåtelse att redovisa 1996–1998. Anledningen till att sex bostadsrättsföreningar inte lämnat uppgifter om föreningen är mer osäker och kräver egentligen en kontakt med uppgiftslämnaren.

Fler detaljer om objektsbortfallet finns i appendix 1 och 2.

8.2 Partiellt bortfall

Det partiella bortfallet varierar beroende på variabel.

Det lägsta partiella bortfallet hittar man på registervariablerna (FTR), men även för insamlade uppgifter avseende *Årsavgifter för bostäder*, *Räntor (brutto)*, *Långfristiga lån*, *Omsättningstillgångar* och på flertalet av de insamlade uppgifterna om överlåtelserna utom *Hiss* och *Antalet våningsplan i byggnaden* där lägenheten ligger. Mer detaljer om det partiella bortfallet redovisas i appendix 3–5.

9 Sammanfattning om undersökningens kvalitet

Bortfallet är stort, vilket medför problem när man skall analysera det insamlade materialet. Bortfallet försvårar dessutom möjligheterna att dra slutsatser till hela populationen av bostadsrättsföreningar.

Bortfallet är dock med tanke på omständigheterna lägre än befarat. Hade uppgifterna kunnat samlas in med stöd av uppgiftslämnarskyldighet är det troligt att objektsbortfallet blivit väsentligt lägre.

De faktorer som skiljer bortfallet och de svarande åt är stratifieringsvariablerna byggnadsålder och region. Stratifieringsvariablerna definieras i avsnittet Stratifiering. I urvalsallokeringen togs det dessutom hänsyn till (se tabell 2) ett befarat större bortfall i framför allt taxeringsenheter med äldre byggnader. Ytterligare två variabler, sammanlagd bostadsyta och typkod, har undersökts för att se om bortfallet och de svarande är olika. Någon skillnad har inte kunnat konstateras, vilket betyder att dessa variabler kan användas utan ytterligare justering.

Även det partiella bortfallet varierar. De bästa variablerna, med lägst partiellt bortfall, är

- föreningsuppgifter
 - * årsavgifter för bostäder
 - * (årsavgifter för lokaler)
 - * ränta (brutto)
 - * långfristiga lån
 - * omsättningstillgångar
 - * sammanlagd bostadsyta

- överlåtelser
 - * överlåtelsetidpunkt
 - * överlåtelsekod
 - * antal rum⁷
 - * månadsavgift
 - * överlåtelsepris
 - * lägenhetsyta

⁷ antal rum är sämre, större partiellt bortfall, än lägenhetsyta

Appendix 1

Tabell 1. Översikt antal taxeringsenheter, bostadsrättsföreningar för population och urval samt uppgift om övertäckning

Strata	N, bygger på taxeringsenheter	N, bygger på BRF	Urval, taxeringsenheter	Urval, BRF	Övertäckning, BRF	Urval BRF exklusive övertäckning
10	479	439	101	100	10	90
11	2 848	2 677	854	833	106	727
20	1 439	1 334	264	258	7	251
21	1 004	864	321	301	4	297
30	1 918	1 825	356	354	1	353
31	814	715	234	219	2	217
40	686	616	46	43	1	42
41	352	258	64	56	0	56
50	708	623	101	100	1	99
51	586	426	141	121	0	121
60	506	456	52	52	0	52
61	444	393	110	104	2	102
70	651	583	145	142	3	139
71	445	409	152	147	4	143
80	191	171	61	56	3	53
Summa	13 071	11 789	3 002	2 886	144	2 742

Tabell 2. Posttyp1 (föreningsuppgifter) och posttyp 2 (överlåtelser) medverkande och bortfall

Posttyp 1, föreningsuppgifter bortfall					Posttyp 2, överlåtelser bortfall			
Strata	antal	utan hänsyn till övertäck- ning (%)	med hänsyn till övertäck- ning (%)	medver- kande	antal	utan hänsyn till övertäck- ning (%)	med hänsyn till övertäck- ning (%)	medver- kande
10	29	29	32	61	35	35	39	55
11	501	60	69	226	524	63	72	203
20	78	30	31	173	94	36	37	157
21	140	47	47	157	146	49	49	151
30	112	32	32	241	123	35	35	230
31	127	58	59	90	131	60	60	86
40	11	26	26	31	13	30	31	29
41	30	54	54	26	30	54	54	26
50	32	32	32	67	34	34	34	65
51	54	45	45	67	56	46	46	65
60	12	23	23	40	14	27	27	38
61	61	59	60	41	64	62	63	38
70	46	32	33	93	56	39	40	83
71	59	40	41	84	61	41	43	82
80	29	52	55	24	31	55	58	22
Summa	1 321	42*	45*	1 421	1 412	46*	48*	1 330

* uppräknat bortfall

Appendix 2

Tabell 1. Sammanfattning objektsbortfall

Posttyp 1 – uppgifter om föreningen	Posttyp 2 – överlåtelser		Totalt
	bortfall	svar	
bortfall	1 315	6	1 321
svar	97	1 324	1 421
Totalt	1 412	1 330	2 742

Tabell 2. Föreningar som *endast* besvarat uppgifter om överlåtelser.

Byggnadsperiod	Storstadsområden och Övriga		Hela landet
	större kommuner	kommuner	
-1940	24	6	30
1941-50	7	16	23
1951-60	5	11	16
1961-64	1	2	3
1965-74	2	2	4
1975-86	4	2	6
1987-93	3	10	13
1994-			2
	46	49	97

Tabell 3. Föreningar som *endast* besvarat uppgifter om överlåtelser.

Byggnadsperiod	Storstadsområden och Övriga		Hela landet
	större kommuner	kommuner	
-1940	1	0	1
1941-50	1	0	1
1951-60	1	0	1
1961-64	1	0	1
1965-74	0	0	0
1975-86	1	0	1
1987-93	1	0	1
1994-			0
Summa	6	0	6

Tabell 4. Föreningar som ej besvarat enkäten

Byggnadsperiod	Storstadsområden och större kommuner		Övriga kommuner		Hela landet	
	Antal	Procent*	Antal	Procent*	Antal	Procent*
-1940	500	60%-69%	29	29%-32%	529	56%-64%
1941-50	139	46%-47%	78	30%-31%	217	37%-37%
1951-60	126	58%-58%	112	32%-32%	238	39%-39%
1961-64	29	52%-52%	11	26%-26%	40	33%-34%
1965-74	54	45%-45%	32	32%-32%	86	37%-37%
1975-86	60	58%-59%	12	23%-23%	72	39%-40%
1987-93	58	39%-41%	46	32%-33%	104	35%-36%
1994-					29	52%-55%
Summa	966	54%-59%	320	30%-31%	1 315	42%-45%

* Bortfallet har beräknats dels som om övertäckningen är lika fördelad i bortfalls- och svarsstratum, dels som om all övertäckning har kunnat identifierats.

Appendix 3

Kvalitet posttyp 1, enkät

Variabel	Klartext	Partiellt bortfall			Kommentar
		Kritiska värden	Antal	Procent heltal	
ANTLGH	Totala antalet lägenheter	., 0, 999	241	17	
VA	Stambyte VA klartext tydligare	., 0	433	30	
AR_VA	Period för stambyte VA	., 0	1 074	76	
	<i>Den fullständiga frågan om VA, VA och AR_VA</i>	., 0 *	444	31	
EL	Byte av elledningar	., 0	451	32	
AR_EL	Period för byte av elledningar	., 0	1 160	82	
	<i>Den fullständiga frågan om elledningar, EL och AR_EL</i>	., 0 *	463	33	
EKREK	Ekonomisk rekonstruktion	., 0	422	30	
AR_REK	Period för ekonomisk rekonstruktion	., 0	1 362	96	
	<i>Den fullständiga frågan om ekonomisk rekonstruktion, EKREK och AR_EK</i>	., 0 *	426	30	
AVGBO	Årsavgifter för bostäder (tkr)	I princip .	48	3	Uppgiften bygger på en bedömning
VARMEBO	Uppvärmning bostäder?	., 0	422	30	
	<i>Den fullständiga frågan om Årsavgifter för bostäder, AVGBO och VARMEBO</i>	., 0 *	422	30	
AVGLO	Årsavgifter för lokaler (tkr)	99999 och i princip .	117	8	Uppgiften bygger på en bedömning. Det är troligt att många föreningar hyr ut lokaler i stället för att upplåta dem med bostadsrätt.

Variabel	Klartext	Partiellt bortfall			Kommentar
		Kritiska värden	Antal	Procent heltal	
VARMELO	Uppvärmning lokaler?	., 0	1 124	79	
Den fullständiga frågan om Årsavgifter för lokaler, AVGLO och VARMELO		., 0 *	1 125	79	
HYRABOLO	Hysesintäkter bostäder och lokaler (tkr)	I princip .	573	40	Mörkertalet är nog dessvärre stort. Flera föreningar saknar antingen ytor för uthyrning eller hyr inte ut.
VARMEHYR	Uppvärmning uthyrda utrymmen?	., 0	1 248	88	
Den fullständiga frågan om Hysesintäkter för bostäder och lokaler, HYRABOLO och VARMEHYR		., 0 *	1 251	88	
BT	Bränsletillägg (tkr)	I princip .	1 026	72	Mest troligt att föreningarna saknar bränsletillägg. I merparten av fallen bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)
R_BRUTTO	Räntor (brutto) (tkr)	I princip .	64	5	Mest troligt att föreningarna ej har skulder som ger bruttoräntor. I merparten av fallen bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)
TOMT	Tomträttsavgäld (tkr)	I princip .	938	66	Tomträttsinstitutet förekommer inte i alla kommuner. Där tomträtt saknas bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)
R_BIDRAG	Räntebidrag (tkr)	I princip .	368	26	Mest troligt att föreningarna ej har räntebidrag. I merparten av fallen bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)
R_STOD	Räntestöd för reparation etc (tkr)	I princip .	891	63	Mest troligt att föreningarna ej har räntestöd. I merparten av fallen bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)
LAN_LANG	Långfristiga lån, totalt (tkr)	I princip .	71	5	Mest troligt att föreningarna ej har långfristiga lån. I merparten av fallen bör svaret vara 0 i stället för punkt (.)

* på minst en av variablerna

Appendix 4

Kvalitet posttyp 2, enkät

Variabel	Klartext	Partiellt bortfall			Kommentar
		Kritiska värden	Antal	Procent heltal	
HISS	Hiss	., 0	16 721	53	
AR	År	., 0	59	<0.5%	
MAN	Månad	., 0	236	1	
	<i>Den fullständiga frågan om överlåtelse</i>	., 0 *	239	1	
	<i>tid, AR och MAN</i>				
OVLKOD	Överlåtelsekod	., 0	955	3	
RUM	Antal rum	., 0	999	3	
ANT_V	Antal våningsplan	., 0	5 997	19	
AVGIFT	Månadsavgift	<i>I princip .</i>	473	1	Punkt kan även uttrycka att månadsavgift ej tas ut. Övriga värden går ej att kommentera utan kontakt med uppgiftslämnaren.
PRIS	Överlåtelsepris	.	863	3	Övriga värden går ej att kommentera utan kontakt med uppgiftslämnaren.
ANDELV	Andelsvärde	-	-	-	Går ej att använda!
LGHYTA	Lägenhetsyta	.	86	<0.5%	Bra variabel! Det förekommer lägenheter (5 st) med mycket små ytor, t.o.m. mindre än 10 m ² . Troligen är det felaktigt angivna ytor.
LGH_V	Lägenhetens våningsplan	.	2 088	7	Lägenhetsplan -1 och -2 ligger i souterrängvåning. 0 är markplan.
	<i>Den fullständiga frågan om lägenhetsstorlek, LGHYTA och RUM</i>	., 0 *	1 037	3	<i>Se LGHYTA</i>

* på minst en av variablerna

Appendix 5

Kvalitet basuppgifter, ej övertäckning

Variabel	Klartext	Partiellt bortfall			Kommentar
		Kritiska värden	Antal	Procent heltal	
TYPKOD	Typkoder				De objekt som ingår i urvalet har kontrollerats.
LAN	Län				
KOM	Kommun				
FORS	Församling				
BASVTOT	Totalt basvärde (taxeringsvärde)	.	0	0	Avser endast en av taxeringsenheterna i föreningen
ARBYGG	Byggnadsår	.	107	4	Variabeln ingår inte i värderingsmodellen för hyreshus.
ARVARDE	Värdeår	.	0	0	
AROMB	Ombyggnadsår	.	564	21	Avser ombyggnadsår för den största byggnaden i föreningen. Ombyggnadsår saknas (.), helt korrekt, även för de byggnader som inte är ombyggda, dvs. där värdeår = byggnadsår.
BOYTA	Bostadsyta BRF	.	0	0	Det finns två föreningar som sakna uppgift om bostadsyta. Båda har uppgift om bostadsbyggnadsvärde.
LOYTA	Lokalyta BRF	.	0	0	
VARDEBO	Bostadsbyggnadsvärde	.	0	0	Inklusive mark till bostadsdelen
VARDELO	Lokalbyggnadsvärde	.	0	0	Inklusive mark till lokaldelen