fas tighets skatt

1992:11
SOU

betänkande av
fastighetsskatteutredningen

fas tighets skatt

1992:11

SOU

betänkande av
fastighetsskatteutredningen

57

Statens offentliga utredningar
1992:11
Finansdepartementet

Fastighetsskatt

Betänkande av fastighetsskatteutredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Omslag: Carina Fredriksson

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL
Stockholm 1992

ISBN 91-38-10972-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 4 oktober 1990 bemyndigade regeringen det statsråd som hade till uppgift att föredra ärenden om beskattning att tillkalla en särskild utredare att utreda frågan om underlaget för fastighetsbeskattningen.

Med stöd av bemyndigandet förordnades numera docenten Bengt Turner som särskild utredare från och med den 3 december 1990.

Som experter i utredningen förordnades den 20 februari 1991 departementssekreteraren Urban Fredriksson, numera byråchefen Lennart Sjögren, skattedirektören Rune Yregård, kammarrättsassessorn Nils–Ove Äng samt den 10 april 1991 docenten Stellan Lundström. Utredningen har också biträtts av planeringschefen Urban Zetterquist.

Fil.kand. Katinka Hort (från och med den 1 januari 1991) och byråchefen Bengt Kjellson (från och med den 1 februari 1991) förordnades att vara sekreterare åt utredningen.

Utredningen antog namnet Fastighetsskatteutredningen.

Vi får härmed överlämna vårt betänkande Fastighetsskatt (SOU 1992:11). Uppdraget är därmed slutfört.

Gävle den 30 januari 1992

Bengt Turner

/Katinka Hort

Bengt Kjellson

INNEHÅLL

Bilagor:

Sammanfattning

Skattens syfte

Den statliga fastighetsskatten i Sverige tillkom ursprungligen som ett bostadspolitiskt instrument. Därefter har fastighetsskattens ändamål förskjutits. Detta framgick inte minst i samband med reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen.

Fastighetsskatten skall i dag ses som en löpande beskattning av det kapital som investerats i fastigheter. Den utgör en del av den samlade beskattningen av kapitalavkastning. En grundläggande målsättning skall vara att sådan beskattning är enhetlig och likformig. Detta medför att skattens utformning och storlek bör göras lik annan kapitalbeskattning. De bostadspolitiska målen paritet och neutralitet, liksom en allmän bostadssocial målsättning om bra bostäder till rimliga kostnader, bör dock fortfarande ses som en viktig restriktion vid detaljutformningen av skatten. Fastighetsskatten skall inte motverka dessa strävanden.

Det nuvarande underlaget för fastighetsskatten utgörs av taxeringsvärdet. Utfallet härav har dels analyserats utifrån ett avkastningsperspektiv på fastighetsskatten och dels utifrån ett boendevärdesperspektiv. Utfallet för olika hushåll har också studerats.

Taxeringsvärdet som mått på marknadsvärdet

Småhusens taxeringsvärden fungerar tillfredsställande som mått på marknadsvärdet vid värderingstillfället. För hyreshusen är möjligheterna att empiriskt fastställa hur marknadsvärdet varierar sämre. Mot bakgrund av mer principiella resonemang om hur fastighetsmarknaden fungerar framstår dock taxeringsvärdets variationer som rimliga även för de hyreshusenheter som upplåts med hyresrätt.

Taxeringsvärdet blir dock allt mindre tillförlitligt som mått på marknadsvärdet för såväl hyreshus som småhus ju längre tid som gått sedan det fastställdes.

För hyreshusenheter som upplåts med bostadsrätt utgör taxeringsvärdet i många fall ett dåligt mått på marknadsvärdet. Ett förslag till en ny värderingsmodell för dessa fastigheter har dock utformats av Bostadsrättsvärderingskommittén.

Skillnader i skatteuttaget mellan olika bostadshus

För både hyreshus och småhus stiger taxeringsvärdet kraftigt med husets värdeår. Skattereduktionen för ny- och ombyggda bostadshus begränsar dock variationerna avsevärt samtidigt som den innebär att skatteuttaget blir lägst för hus färdigställda under de tio senaste åren.

Taxeringsvärdet per kvadratmeter är i genomsnitt dubbelt så högt för småhusen som för hyreshusen. Skillnaderna i skattesats mellan de två hustyperna medför emellertid att fastighetsskatten per kvadratmeter är ungefär densamma för småhus som för hyreshus i genomsnitt. Förhållandena varierar dock kraftigt mellan olika delar av landet.

För småhusen är de regionala skillnaderna i såväl taxeringsvärde som fastighetsskatt per kvadratmeter betydande. För småhus i Stockholmsregionen är de tre gånger högre än för småhus i övre och mellersta Norrland. För hyreshusen är de regionala variationerna i taxeringsvärdet betydligt mindre.

Fastighetsskattens fördelning mellan olika typer av hushåll

Fastighetsskatten tenderar att öka med hushållens disponibla inkomst. Stora variationer finns dock mellan hushåll med lika stora inkomster. Vidare har den en viss utjämnande effekt på inkomstfördelningen i den meningen att hushåll med höga inkomster svarar för en proportionellt sett större andel av det totala fastighetsskatteuttaget. Delvis motsvaras det dock av de skillnader i bostadskonsumtion som finns mellan inkomstgrupperna. Hushåll med högre inkomster bor i större utsträckning i småhus än hushåll med lägre inkomster. De tenderar också att bo i mer centralt belägna och större bostäder med högre standard än hushåll med lägre inkomster. Följdaktligen förstärker fastighetsskatten även skillnaderna i bostadsutgifter mellan olika hushåll. Det gäller framförallt i småhussektorn.

Effekter av nya skatteregler och omtaxeringen av småhusen

Den sammanlagda effekten av de nya skattereglerna och omtaxeringen av småhusen var att skatteuttaget för dessa fastigheter ökade med i genomsnitt 330 kronor mellan 1989 och 1991. Ökningen var uteslutande ett

resultat av omtaxeringen. De nya skattereglerna innebar att skatteuttaget som andel av taxeringsvärdet minskade.

För hyreshusen medförde förändringarna i fastighetsskatten att skatteuttaget ökade med i genomsnitt 720 kronor per år.

Merparten av alla hushåll i småhus med störst relativ taxeringsvärdehöjning har förhållandevis höga inkomster. Det finns dock ett betydande antal hushåll med låga inkomster för vilka taxeringsvärdet höjdes kraftigt. För många av dessa hushåll lindras effekterna härav genom ökade bostadsbidrag eller kommunala bostadstillägg. För icke-pensionärshushåll i småhus täcks i genomsnitt omkring 20 procent av skattehöjningen av ökade bostadsbidrag. För pensionärshushåll i småhus täcker ökade kommunala bostadstillägg drygt 70 procent av skattehöjningen i genomsnitt.

Statens totala intäkter av fastighetsskatten

De totala skatteintäkterna beräknas uppgå till knappt 17 miljarder kronor inkomståret 1991. Det motsvarar drygt tre procent av den offentliga sektorns totala skatteintäkter. De övergångsregler som gäller 1991 medför att skatteintäkterna blir lägre än vad de skulle ha blivit om de nya reglerna tillämpats fullt ut. Samtidigt medför den tillfälligt förhöjda skattesatsen för kommersiella fastigheter ökade skatteintäkter. Nettoeffekten är att skatteuttaget blir omkring en miljard kronor lägre inkomståret 1991 än det skulle ha blivit om de nya reglerna varit fullt genomförda.

I reala termer beräknas intäkterna av fastighetsskatten öka något under 1990-talets första hälft för att därefter ligga på en i stort sett oförändrad nivå under resten av decenniet.

Alternativa underlag

Med det grundläggande synsätt på fastighetsskatten som vi anlagt framstår ett underlag baserat på annat än ett marknadsvärde som mindre lämpligt.

Vi har emellertid undersökt hur alternativa underlag skulle kunna utformas. Vi har tagit vår utgångspunkt i de resonemang om boendevärde som Bostadskommittén och Boendekostnadsutredningen redovisat i sina betänkanden. Olika möjligheter att utforma ett boendevärde baserat på egenskaper såsom storlek, standard och läge har därvid övervägts.

Vi har funnit att bostadens storlek bör ligga till grund för boendevärdet. Begreppen standard och läge har också analyserats ur ett boendevärdesperspektiv. Vi har dock inte funnit det möjligt att använda dessa fakto-

rer för att fastställa ett boendevärde. I motsats till storleken är det enligt vår uppfattning omöjligt att på ett entydigt och över tiden någorlunda stabilt sätt faststlå hur de boende värdesätter och rangordnar dessa faktorers betydelse för boendevärdet. Det har resulterat i ett boendevärde baserat på respektive bostads storlek.

Vi har också försökt belysa möjligheterna att utforma ett underlag som är baserat på bostadshusens produktionskostnader.

Slutsatsen av dessa analyser är att varken ett boendevärde i form av ett storleksrelaterat eller ett produktionskostnadsrelaterat underlag utgör en lämplig bas för fastighetsskatten. Detta ställningstagande gäller oavsett skattens syfte.

Ett underlag utan koppling till marknadsvärdet uppvisar sådana brister på stabilitet, objektivitet och hänsynstagande till grundläggande rättssäkerhetskrav att det inte är möjligt att lägga ett sådant värde till grund för den löpande fastighetsbeskattningen.

Underlaget i framtiden

Vi har därför funnit att fastighetsskatten även framledes, av både principiella och praktiska skäl, bör baseras på ett värde som är relaterat till marknadsvärdet.

Dagens taxeringsvärde är relaterat till marknadsvärdet och skall motsvara 75 procent av detta. För det stora flertalet taxeringsenheter är taxeringsvärdet baserat på uppgifter om köpeskillingar. Sådana uppgifter är lämpliga att använda som grundläggande underlag då de är lätt tillgängliga och lätt jämförbara för den enskilde fastighetsägaren.

Vi har därför funnit att skatteunderlaget även i framtiden bör knytas till taxeringsvärdet.

Vi har bedömt resultatet av fastighetstaxeringen som relativt gott, framför allt beträffande småhusen. Däremot kan det finnas viss tveksamhet i förhållande till delvärdena (mark- respektive byggnadsvärde). Detta kan delvis bero på att de hittills inte haft någon egentlig betydelse i beskattningssammanhang.

Även om taxeringsvärdet framstår som det mest naturliga underlaget med hänsyn till dess koppling till marknadsvärdet har vi studerat möjligheterna att använda ett modifierat taxeringsvärde som underlag för fastighetsskatten.

Det naturliga alternativet är att enbart använda byggnadsvärdet som underlag. Härigenom skulle de regionala skillnaderna mellan identiska bostäder i främst småhus minska. Däremot skulle de åldersmässiga variationerna i skatteuttaget öka. Den äldre delen av bostadsbeståndet skulle

få en lägre fastighetsskatt medan skatteuttaget skulle öka för den yngre delen. Vidare skulle stora regionala omfördelningar i skatteuttaget från storstadsområdena till övriga delar av landet inträffa.

Eftersom byggnadsvärdet endast är en del av det nuvarande skatteunderlaget medför en övergång till en byggnadsvärdesbaserad skatt en minskning av de totala skatteintäkterna med nuvarande skattesatser. Genom olika kombinationer av skattesatser och genom att använda byggnadsvärdet som underlag för endast delar av de skattepliktiga fastigheterna kan de statsfinansiella konsekvenserna av ett nytt underlag för skatten reduceras.

Vi har funnit att underlaget för fastighetsskatten även framledes bör utgöras av hela taxeringsvärdet. Härigenom upprätthålls likformigheten i beskattningen av avkastning på investerat kapital. Det totala taxeringsvärdet är också fastställt med större säkerhet än delvärdena och är en stabil mätare av fastigheternas marknadsvärde.

De problem som kan uppstå som en följd av en konsekvent tillämpning av fastighetsskattens grundläggande motiv bör i stället lösas på annat sätt än genom ett förändrat underlag.

Behov av lösningar för vissa hushåll

Stigande fastighetspriser kan leda till ett relativt högt uttag av fastighetsskatt för vissa grupper av hushåll. Det rör sig främst om hushåll i småhus med relativt låga inkomster som bor i högprisområden. Dessa hushåll har till stor del bott i området under lång tid. Fastighetsskatten utgör en förhållandevis stor del av boendekostnaden. Samtidigt är dessa hushålls fastigheter ofta lågt belånade. Hushållen lider med andra ord inte av någon resursbrist i egentlig mening. Det är i stället fråga om ett likviditetsproblem.

Den lösning som ligger närmast till hands är att utnyttja den tillgång fastigheten utgör. Genom de reguljära möjligheter som står till buds i form av till exempel sedvanliga banklån kan medel för de löpande kostnaderna frigöras.

För barnfamiljer, liksom för pensionärshushåll, i både småhus och hyreshus, gäller att bostadsbidraget redan nu till en inte oväsentlig del täcker höjningar av fastighetsskatten.

Vi finner det dock inte uteslutet att dessa befintliga lösningar kan vara otillräckliga för ett mycket begränsat antal hushåll. Särskilda lösningar genom statligt ingripande kan då övervägas. Vi har därför formulerat en principskiss för ett system med möjlighet till uppskov med skyldigheten att betala fastighetsskatt.

Ställningstaganden i övrigt

Det grundläggande synsätt på fastighetsskatten som vi anlagt innebär i princip att skattesatsen bör vara densamma för alla typer av fastigheter, förutsatt att även taxeringsvärdenivån är densamma. Genom att taxeringsvärdena endast anpassas till ändrade marknadsvärden vart sjätte år och vid olika tillfällen för olika typer av fastigheter är denna förutsättning inte uppfylld. Vi avstår därför från att föreslå någon förändring i skattesatserna.

För att fastighetsskatten inte skall motverka de bostadspolitiska målen om paritet och bra bostäder till rimliga kostnader bör även skattereduktionen till ny- och ombyggda fastigheter bibehållas.

Vi har slutligen pekat på några önskvärda förändringar med anknytning till fastighetsskatten. Av bland annat likformighets- och stabilitetsskäl anser vi att ett omräkningsförfarande bör införas i fastighetstaxeringen. Vi ställer oss bakom förslagen om ett sådant från Fastighetstaxeringskommittén.

Vidare anser vi att fastighetsskatten bör vara en allmän fastighetsskatt, som inte är begränsad till att bara avse bostäder och vissa lokaler. Likformighetsskäl är ett tungt skäl härför. Även de accentuerade svårigheterna att dra gränser mellan hyreshusenheter och enheter för industriell verksamhet talar för en breddning av basen för fastighetsskatten.

1 Inledning

1.1 Fastighetsskattens utformning i dag

1.1.1 Fastighetsskatten omfattar småhus och hyreshus

Fastighetsskatten infördes från och med den 1 januari 1985. Den regleras i lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt som tillämpades första gången vid 1986 års taxering. Avgörande för om fastighetsskatt skall utgå är vad som fastställs vid den årliga fastighetstaxeringen.

Skatten omfattar alltsedan införandet småhusenheter och hyreshusenheter. Dessutom omfattar den lantbruksenheter om det finns småhus, hyreshus eller tomtmark för småhus eller hyreshus på den.

Sådana fastigheter som inte är skattepliktiga enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152) är också undantagna från skatteplikt enligt fastighetsskattelagen. Fastigheter som innehas med tomträtt likställs här, liksom i de flesta andra avseenden, med fast egendom. Tomträttshavare betalar med andra ord fastighetsskatt för både mark och byggnader.

Användningen av fastighetstaxeringens indelning av fastigheterna i olika slags enheter innebär också att obebyggd tomtmark samt exploateringsmark för småhus och hyreshus omfattas av fastighetsskatten. För industrifastigheter och lantbruk (förutom vad som redovisats ovan) utgår inte fastighetsskatt, då de inte omfattas av fastighetsskattelagens bestämmelser. Fritidshus betraktas som småhus vid fastighetstaxeringen och påförs fastighetsskatt.

Fastighetsskatten är en ren objektbeskattning utan knytning till inkomstbeskattningen, förutom att den – i motsats till exempelvis fordonsskatten – redovisas och tas upp i samband med inkomsttaxeringen. Det belopp varmed fastighetsskatten utgår är i huvudsak oberoende av ägarens inkomster.

Beskattningsunderlaget har varierat för olika typer av fastigheter men har alltid utgått från taxeringsvärdet. Taxeringsvärdet bestäms vid de all-

männa fastighetstaxeringarna som äger rum vart sjätte år för varje fastighetskategori.

Taxeringsvärdet skall utgöra 75 procent av marknadsvärdet under det så kallade nivååret, som är två år före taxeringsåret. Det innebär till exempel att de småhus som taxerades vid den allmänna fastighetstaxeringen 1990 (AFT 90) värderades med ledning av det genomsnittliga prisläget 1988. Vid AFT 92 taxeras lantbruksenheter, inklusive bostäder på sådana enheter, med ledning av prisläget 1990. Hyreshusenheter taxeras nästa gång vid AFT 94 på grundval av prisläget 1992.

Mellan de allmänna fastighetstaxeringarna bestäms nya eller ändrade taxeringsvärden endast för nya enheter samt för sådana som varit föremål för större förändringar. Detta görs vid de årliga särskilda fastighetstaxeringarna. Det innebär att taxeringsvärdet i allmänhet ligger fast under en sexårsperiod oberoende av hur mycket och i vilken riktning marknadsvärdet förändras.

Det har emellertid funnits förslag, vilket också framgår av våra direktiv, om att årligen räkna om taxeringsvärdena med ledning av ett fastighetsprisindex. Därigenom skulle man få en kontinuerlig anpassning av taxeringsvärdena till marknadsvärdet.

För småhusenheter bestämdes underlaget för fastighetsskatten ursprungligen till en tredjedel av taxeringsvärdet och för småhus på lantbruksfastigheter till en tredjedel av bostadsbyggnads- och tomtmarksvärdet. Underlaget sattes till hela taxeringsvärdet för övriga fastigheter med hänvisning till skillnaderna i taxeringsvärden mellan bostäder i olika typer av hus. Taxeringsvärdet för lägenheter i flerfamiljshus och småhus bedömdes vid skattens införande ha ett förhållande 1:3.

Vidare sattes skattesatserna högre för konventionellt beskattade hus, det vill säga i huvudsak privata hyreshus, med hänvisning till att skatten var avdragsgill vid inkomsttaxeringen för dessa. Inledningsvis bestämdes skattesatserna till två procent för konventionellt beskattade hus och till 1,4 procent för schablonbeskattade hus. Såväl skattesatser som underlaget för olika slags hyreshus justerades senare.

Efter besluten om en reformerad inkomst- och företagsbeskattning är fastighetsskatten den enda löpande skatten på innehav av privatbostäder, det vill säga småhus som innehas med äganderätt. Skattesatserna skall, från och med 1994 års taxering, uppgå till 2,5 procent för hyreshusenheter och till 1,5 procent för småhusenheter. Skatten beräknas på hela taxeringsvärdet.

Fastighetsskatt utgår även för sådan privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen (1928:370) och som är belägen i utlandet, för tid under vilken ägaren varit bosatt i Sverige.

Den förändrade inkomsts- och företagsbeskattningen innebar också att vissa lättnader i fastighetsskatten infördes för nyproducerade eller ombyggda bostäder. För byggnader som huvudsakligen innehåller bostäder och med värdeår 1991 eller senare skall ingen fastighetsskatt utgå under de fem första åren och endast halv fastighetsskatt de därpå följande fem åren. Detta ansågs nödvändigt för att motverka de kraftiga ökningarna av utgifterna i nyproducerade bostäder som blev ett resultat av bland annat förändringarna i skattelättnader för ränteutgifter och den del av breddningen av mervärdesskatten som inte kompenserades genom investeringsbidrag vid nyproduktion. Genom dessa lättnader avsågs också nyproduktionen uppmuntras, vilket i sin tur förväntades bidra till en allmänt lägre hyres- och bostadskostnadsnivå.

1.1.2 Övergångsregler och tillfälligt förhöjt uttag för vissa fastigheter

Enligt fastighetsskattelagens övergångsregler är skattesatserna satta till en lägre nivå (1,2 procent) vid 1992 och 1993 års taxeringar för småhus med värdeår 1990 eller tidigare. Denna sänkning omfattar både vanliga småhusenheter och småhus med tomtmark på lantbruksenheter. Hyreshus som är inrättat till bostad åt högst tio familjer och som ingår i en lantbruksenhet betraktas som småhus vid 1992 års inkomsttaxering.

För beståndet av småhus infördes övergångsregler som medför att endast halv fastighetsskatt skall utgå för enheter med vissa värdeår vid inkomsttaxeringarna 1992-1996 (se tabell 1.1).

Sänkningarna motiverades av effekterna av de höjda taxeringsvärdena 1990 i kombination med förslagen i reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen. Eftersom taxeringsvärdena ökade för alla årgångar av småhus borde alla årgångar omfattas av lättnader under en övergångsperiod. För de senaste årgångarna fanns dock ett behov av en viss extra lättnad beroende på att deras taxeringsvärden förväntades öka särskilt kraftigt. Begränsningarna av skattelättnaderna för ränteavdrag bidrog också till detta behov. De senaste årgångarna angavs genomgående ha högre belåning än äldre småhus.

För hyreshusenheter som huvudsakligen innehåller bostäder utgår halv (1,25 procent) eller ingen fastighetsskatt alls vid taxeringarna fram till år 2000 för hus med vissa värdeår (se tabell 1.1). Motiven var desamma som

för den permanenta sänkningen under de första tio åren för nyproducerade bostadshyreshus.

Tabell 1.1 Sammanställning över de delar av bostadsbeståndet för vilka fastighetsskatten sätts ned under en infasningsperiod

Taxeringsår	Halv skatt för småhus med värdeår	Halv respektive ingen skatt för hyreshus med värdeår	
1992	1986-1990	1973-1976	1977-1990
1993	1987-1990	1975-1978	1979-1990
1994	1988-1990	1977-1980	1981-1990
1995	1989-1990	1979-1982	1983-1990
1996	1990	1981-1984	1985-1990
1997		1983-1986	1987-1990
1998		1985-1988	1989-1990
1999		1987-1990	
2000		1989-1990	

För hyreshusenheter som huvudsakligen består av lokaler (kommersiella fastigheter) utgår fastighetsskatt med ett förhöjt belopp vid 1992 och 1993 års inkomsttaxeringar enligt lagen (1990:1460) om tillfällig höjning av statlig fastighetsskatt. Skattesatsen är 3,5 procent.

Både den tillfälliga höjningen av fastighetsskatten och reduceringsreglerna är administrativt knutna till en indelning av hyreshusenheterna som inte återfinns direkt i fastighetstaxeringen. Visserligen åsätts fastigheterna typkoder som är ett uttryck för deras användning, men dessa typkoder har inte tidigare haft någon betydelse vare sig för fastighetsägaren eller i beskattningssammanhang. De har endast använts i statistik- och värderingssammanhang. Den nuvarande tillämpningen av regelsystemet har medfört att typkoderna kommit att användas för att bestämma om enheten faller in under reduceringsreglerna (huvudsakligen innehåller bostäder) eller omfattas av den tillfälliga höjningen av fastighetsskatten (huvudsakligen består av lokaler).

1.2 Utredningens tillkomst

1.2.1 Debatten kring fastighetsskatten

Den nuvarande statliga fastighetsskatten infördes efter beslut i riksdagen 1984. Under några år hade då vissa hyreshusfastigheter varit belagda med

en hyreshusavgift. Denna avgift kan ses som en direkt föregångare till fastighetsskatten. Införandet av en fastighetsskatt innebar att alla typer av bostäder blev föremål för en särskild löpande beskattning.

Alltsedan dess tillkomst har fastighetsskatten beräknats på taxeringsvärdet, det vill säga ett värde som skall motsvara 75 procent av marknadsvärdet. Fastighetsskatten infördes utan något särskilt utrednings- eller remissförfarande, men Bostadskommittén hade tagit upp ämnet i sitt andra delbetänkande (SOU 1984:36).

Förslag om att använda ett annat underlag har dock inte saknats. Från olika håll har ända sedan 1950-talet hävdats att bostadsbeskattningens anknytning till marknadsvärdet är olämplig ur flera synvinklar, varför ett annat underlag borde användas.

Bostadskommittén diskuterade i sitt ovan nämnda betänkande ett alternativt underlag i form av ett boendevärde. Som motiv för detta resonemang anförde kommittén de stora geografiska variationerna för taxeringsvärdena för egnahem som var likvärdiga till storlek och standard. Detta medförde olika skatt för bostäder som i viss mening var likvärdiga. Samtidigt gällde för hyresgästernas del att hyrorna varierade relativt litet över landet. Med denna utgångspunkt presenterade kommittén ett möjligt alternativt underlag i form av ett boendevärde. Detta värde skulle motsvara bostadens värde från boendesynpunkt, i motsats till marknadsvärdet.

Bostadskommittén konstaterade att begreppet boendevärde var beroende av vilka egenskaper hos en fastighet som ansågs värdefulla från boendesynpunkt. Man framförde tankar på att beräkna ett särskilt boendevärde vid sidan av taxeringsvärdet, till exempel utifrån hyresnivån på orten, belåningsgrad och vissa faktorer i fastighetstaxeringen.

Sammanfattningsvis ansåg dock Bostadskommittén att en differentierad småhusbeskattning efter boendevärdet skulle medföra oönskade sociala effekter och dessutom bli alltför komplicerad till sin utformning. Taxeringsvärdet borde enligt kommitténs uppfattning även fortsättningsvis utgöra grunden för den framtida småhusbeskattningen.

I ett särskilt yttrande till 1986 års småhustaxeringskommittés betänkande Småhustaxering (Ds F 1987:8) framfördes förslag om att den värdefaktor i fastighetstaxeringen som utgörs av fastighetens läge bara skulle påverka värdet av marken. Då, liksom nu, återspeglar sig nämligen läget både i mark- och byggnadsvärdena. Förslaget avsågs skapa en mera likformig och rättvis taxering av byggnader, oavsett var dessa är belägna. Detta förfarande påstods också få betydelse för inkomsttaxeringen och vara till fördel för permanentboende i områden där efterfrågan på fritids-

bostäder i attraktiva lägen driver upp marknads- och taxeringsvärdena på deras bostadsfastigheter och därmed ökar deras boendekostnader.

Boendekostnadsutredningen, som i betänkandet Ny bostadsfinansiering (SOU 1989:71) föreslog det räntelånesystem som avsågs införas 1992, menade att den löpande bostadsbeskattningen borde vara så utformad att den inte tvingade fram krav på en högre förräntning av bostadskapitalet. Utredningen ansåg att beskattningen inte borde utformas efter bostadens värde vid en försäljning eftersom det leder till att skatteuttaget i hela beståndet bestäms efter de starkaste hushållens bärkraft. I stället borde skatten utgå från bostadens värde inom ramen för den pågående användningen. Skattens storlek borde därvid bestämmas av sådana faktorer som har direkt betydelse för bostadsnyttan. Som exempel på sådana faktorer nämnde utredningen bostadens storlek, standard och läge i förhållande till kommunikationer och annan service. Enligt utredningens mening fanns i allt väsentligt uppgifter om de förhållanden man avsåg i det material som samlas in till grund för fastighetstaxeringen.

Boendekostnadsutredningen konstaterade vidare att den accentuerade skillnaden i boendekostnader för likvärdiga småhus i olika delar av landet var ett problem som inte gick att lösa med bara bostadspolitiska instrument.

Frågan om tomträttshavarens skyldighet att betala fastighetsskatt för mark som ägs av tomträttsupplåtaren togs inte upp särskilt i 1988 års tomträttsutredning (SOU 1990:23). Utredningen tolkade nämligen sina direktiv så att frågan bara skulle tas upp om den nuvarande ordningen hindrade en förenkling av avgäldssystemet. Direktiven ansågs inte lämna utrymme för att i detta sammanhang ta upp frågan om det allmänt sett är rimligt att tomträttshavaren skall betala fastighetsskatt på den mark som ägs av tomträttsupplåtaren. Beträffande frågan om fastighetsskatten borde beaktas vid avgäldsberäkningen sades att man då kanske också hade anledning att titta på hur avgälden behandlades vid inkomstbeskattningen. Då stor osäkerhet förelåg kring inkomstbeskattningen på grund av reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen avstod man. Dessutom sade man att det ur principiell synpunkt framstod som tveksamt om tomträttslagstiftningen skall utformas för att korrigera skattebestämmelsernas effekter.

1.2.2 Utredningsuppdraget

Mot bakgrund av bland annat dessa diskussioner utfärdades i oktober 1990 direktiv för en utredning om underlaget för fastighetsskatten. Utredningsdirektiven fogas som bilaga 1 till betänkandet.

I direktiven anges att de överväganden som hittills legat till grund för både fastighetstaxeringen och den löpande bostadsbeskattningen lett till slutsatsen att marknadsvärdet skall ligga till grund för taxeringsvärdet och att taxeringsvärdet är det värde som bäst lämpar sig som underlag för beskattning av bostadsfastigheter.

Trots det har det enligt direktiven i olika omgångar framförts kritik mot den gällande ordningen, senast i samband med reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen och förslagen om ny bostadsfinansiering. Enligt föredragande statsrådets uppfattning skall underlaget för fastighetsskatten i vart fall på kort sikt utgöras av taxeringsvärdet. Som också framgått i samband med förslagen om reformering av inkomst- och företagsbeskattningen var han dock beredd att pröva alternativa baser för skatteuttaget. En sådan prövning kräver emellertid ett annat faktaunderlag än vad som för närvarande finns tillgängligt. En översyn av underlaget för fastighetsskatten bör därför komma till stånd och denna bör avse underlaget för både småhus och bostadshyreshus. Vi har tolkat direktiven så att utredningen inte skall avse underlaget för de bostäder belägna i utlandet som är skattepliktiga till fastighetsskatt i Sverige.

Utredarens uppgift är att belysa olika beskattningsunderlag och göra analyser av deras effekter i bostadspolitiska, regionalpolitiska, fördelningsmässiga och andra hänseenden. Utredningen bör enligt direktiven arbeta förutsättningslöst, men det ter sig ändamålsenligt att arbetet tar sin utgångspunkt bland annat i de idéer som framförts i Bostadskommitténs och Boendekostnadsutredningens betänkanden.

Utgångspunkten för de alternativa baser för fastighetsskatten som kan komma att förordas skall vara ett oförändrat totalt skatteuttag. Det bör redan här framhållas att vi uppfattat detta som att statens inkomster av fastighetsskatten under de närmaste åren skall ligga på samma nivå som en fortsatt tillämpning av de regler som redan beslutats skulle innebära.

Det bör vidare särskilt studeras i vilken mån de regionalpolitiska effekterna överensstämmer med de riktlinjer som ligger till grund för regionalpolitiken. Av direktiven framgår också att det finns skäl att undersöka vilka konsekvenser som olika beskattningsunderlag kan få för taxering av sådana taxeringsenheter som omfattar både bostäder och annat.

I direktiven anges att analysen bör beakta den prispåverkan som bostadssubventioneringen kan ge upphov till. De effekter en övergång till ett bostadsvärderelaterat underlag skulle få på fastighetspriser och taxeringsvärden i olika delar av landet bör också prövas. Särskilt påpekas att det kan finnas skäl att uppmärksamma om inte den regionala spridningen i fastighetsvärdena i själva verket kan komma att förstärkas ytterligare genom en differentiering av beskattningen.

Även frågan om det är påkallat att differentiera bostadsbeskattningen i vissa orter som är attraktiva för fritidsboende, till exempel vissa skärgårdsområden, ingår i utredningsuppdraget.

Av direktiven framgår vidare att de värden som ingår i olika underlag skall vara objektivt mätbara. Tänkbara underlag skall också uppfylla krav på sådan stabilitet att de kan ligga till grund för beskattning under lång tid och under skiftande förhållanden. Rimliga krav på rättvisa, likformighet och effektivitet måste tillgodoses. De regler som kan komma att föreslås bör göras enkla och lättillämpade.

I uppdraget ingår vidare att pröva om effekterna av de höjda taxeringsvärdena vid de två senaste allmänna fastighetstaxeringarna och uttaget av fastighetsskatt under vissa speciella förhållanden kan ge ett oskäligt beskattningsresultat.

Utredningen skall också inhämta relevanta utländska erfarenheter.

Avslutningsvis framhålls i direktiven den långa framförhållning som krävs för de allmänna fastighetstaxeringarna och den påverkan eventuella förslag om ett nytt fastighetsskatteunderlag kan få härvidlag. Samma sak gäller beträffande eventuella förslag om ett regelbundet omräkningsförfarande av taxeringsvärden och om ett nytt system för taxering av bostadsrättsfastigheter. Utredningens förslag bör därför i första hand inriktas på andra faktorer än grunden för fastighetstaxeringen.

Slutligen anges i direktiven att det finns skäl för utredaren att samråda med Bostadsrättsvärderingskommittén.

I juni 1991 beslutade regeringen om gemensamma tilläggsdirektiv för Bostadsrättsvärderingskommittén (Fi 1989:01) och Fastighetsskatteutredningen. Dessa föranleddes av de beslut om ett nytt system för bostadsfinansiering som riksdagen fattat våren 1991. Tilläggsdirektiven fogas som bilaga 2 till betänkandet.

Av dessa direktiv framgår att Bostadsrättsvärderingskommittén och Fastighetsskatteutredningen genom samråd gemensamt bör undersöka i vilken mån de föreslagna justeringarna i skattereglerna förändrar utredningarnas analyser. Även de konsekvenser som omläggningen av bostadsfinansieringen får inom respektive utrednings verksamhetsområde

bör redovisas. Särskilt påpekas att de förslag som kan komma att läggas fram också bör omfatta flerfamiljshus som ägs av bostadsrättsföreningar.

Genom regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 förlorade emellertid tilläggsdirektiven i stort sin betydelse.

Vi har i vårt arbete funnit att inriktningen av våra ställningstaganden är sådan att det saknas anledning redovisa särskilda EG-aspekter.

1.2.3 Uppläggningen av arbetet och betänkandet

Fastighetsskatteutredningens arbete har till stor del varit inriktat på analyser för att få en korrekt bild av hur fastighetsskatten fungerar i dag. Vi har bearbetat material från Statistiska centralbyråns fastighetstaxeringsregister. Statens institut för byggnadsforskning har på vårt uppdrag genomfört en studie rörande fastighetsskatten ur ett hushållsperspektiv. Studien har gjorts av Tommy Berger.

Vi har under arbetets gång samrått med Bostadsrättsvärderingskommittén. En viss arbetsuppdelning har också gjorts utredningarna emellan rörande vissa frågor av gemensamt intresse avseende bostadsrättsfastigheter.

Betänkandet är disponerat så att vi i avsnitt 2 redogör för fastighetsskattens bakgrund. Avsnitt 3 innehåller en redovisning av dess utformning i andra länder. I avsnitt 4 redovisas hur fastighetsskatten fungerar i dag ur olika perspektiv, och avsnitt 5 innehåller beräkningar av de intäkter fastighetsskatten ger ur ett statsfinansiellt perspektiv. Avsnitt 6 innehåller en beskrivning av hur ett underlag som inte är knutet till marknadsvärdet skulle kunna utformas. I avsnitt 7 redovisar vi vår principiella syn på fastighetsskatten och dess underlag och avsnitt 8 innehåller våra slutsatser om vilket underlag som bör användas i den praktiska tillämpningen. Avsnitt 9 beskriver bland annat behovet av skilda skattesatser och infasningsregler. Avsnitt 10 rör tänkbara modifieringar för att lösa särskilda problem för vissa hushåll och våra ställningstaganden i denna del. I avsnitt 11 beskriver vi vilka konsekvenser vissa aktuella reformtankar kan få för våra ställningstaganden. Avsnitt 12 beskriver vissa administrativa konsekvenserna av våra ställningstaganden.

Förutom utredningsdirektiven i bilagorna 1 och 2 fogas till betänkandet i bilaga 3 en beskrivning av förfarandet vid fastighetstaxeringen. Bilagorna 4 och 5 innehåller material rörande taxeringsvärden och fastighetsskatt ur fastighets- respektive hushållsperspektiv. Bilaga 5 består av den konsultrapport vi beställt från Statens institut för byggnadsforskning.

Förhållandet mellan subventioner, fastighetspriser och fastighetsskatt beskrivs slutligen i bilaga 6.

2 Fastighetsskatten i dag

2.1 Bostadsbeskattningens historia

2.1.1 Inledning

Fastighetsskatten är inte den första formen av löpande bostadsbeskattning vi haft i Sverige. Tvärtom har vi, precis som de flesta andra länder, under lång tid beskattat innehavet av fast egendom på olika sätt. De olika beskattningsformerna har gett inkomster till både stat och kommun, och motiven har skiftat över tiden. Genomgående har dock varit att innehavet av en fastighet förutsätts ge upphov till en inkomst eller avkastning som inte bör undantas från beskattning.

2.1.2 Hyreshusavgiften

Den närmaste föregångaren till fastighetsskatten var hyreshusavgiften. Den avskaffades samtidigt som fastighetsskatten infördes. Hyrehusavgiften omfattade alla flerbostadshus, samt vissa hus med affärs- och/eller kontorslokaler, som inte berördes av räntebidragssystemet.

De intäkter som hyreshusavgiften gav avsågs bidra till finansieringen av räntebidragen. Hyreshusavgiften utgjorde därmed en del av det statliga omfördelningssystemet inom bostadspolitiken. Antalet boende som berördes av den statliga omfördelningen inom räntebidragssystemet ökade på så sätt. Den tillkommande gruppen utgjordes främst av bostadsrättshavare i fastigheter utan statliga lån och med värdeår före 1975.

Vidare medförde hyreshusavgiften en begränsning av förmögenhetsomfördelningen till privata fastighetsägare med fastighetsinnehav utanför räntebidragssystemet samt en viss ytterligare belastning på det allmännyttiga hyreshusbeståndet.

2.1.3 Den kommunala garantibeskattningen

En tidig föregångare till fastighetsskatten, som kan spåras tillbaka till 1800-talet, är den kommunala garantibeskattningen.

Detta var en kombinerad fastighets- och inkomstskatt. Den skulle garantera kommunerna en inkomst från fastigheterna i kommunen, oberoende av fastigheternas faktiska inkomster. Kommunerna var på så sätt garanterade en viss minsta inkomst. Det beskattningsbara beloppet som påfördes fastigheten skulle ingå som ett garanterat minimum för dess beskattning. Beloppet fick sedan dras av från de faktiska inkomsterna från fastigheten.

Förändringar skedde fortlöpande i garantibeskattningens utformning. Den knöts allt närmare inkomstbeskattningen och dess omfattning begränsades successivt. År 1953 genomfördes exempelvis tämligen stora förändringar i den kommunala fastighetsbeskattningen. Garantiskatten blev i princip underordnad inkomstbeskattningen. I den utredning som föregick denna reform konstaterades att garantibeskattningen fått minskad betydelse, eftersom inkomsternas betydelse för det kommunala skatteunderlaget ökat kraftigt i förhållande till fastigheterna. Även om skatten inte längre utgjorde någon garanti behölls den, då den trots allt var en alltför betydelsefull inkomstkälla för många kommuner.

Genom reformen 1953 slopades det särskilda uttaget av garantiskatt av alla fastighetsägare. I stället skulle en viss procent av taxeringsvärdet tas upp som skattepliktig inkomst i den kommunala beskattningen. Detta så kallade garantibelopp var ursprungligen fem procent av taxeringsvärdet. Samma belopp fick dras av från den positiva delen av den kommunalt beskattningsbara nettointäkten för att undvika dubbelbeskattning. Därigenom tillförsäkrades kommunerna en viss skatteintäkt också från fastigheter för vilka skattemässiga underskott redovisades.

2.1.4 Garantibeskattningens avskaffande

Garantiskattens procentsats sänktes succesivt i takt med att taxeringsvärdena ökade. Efter 1965 års fastighetstaxering bestämdes den till två procent. Garantiskatten avskaffades stegvis under 1980-talet. Efter 1988 års allmänna fastighetstaxering sänktes garantibeloppet till 1,5 procent av taxeringsvärdet. Som ett led i slopandet av den kommunala beskattningsrätten av juridiska personer 1985 slopades också garantibeskattningen av dessas fastigheter.

Slutligen slopades garantiskatten för fysiska personers fastigheter (en- och tvåfamiljsfastigheter, fritidshus) 1987. Reformen finansierades ge-

nom att det extra avdraget för villaägare slopades i inkomstbeskattningen. Som motiv för slopandet av de sista resterna av garantibeskattningen anfördes att skatten inte längre fyllde sitt ursprungliga motiv som garanti samt att kombinationen av nettointäktsbeskattning och garantibeskattning hade gett upphov till "improduktiv skatteplanering" från de skattskyldigas sida.

2.1.5 Schablonintäktsbeskattning av småhus

Från och med 1955 års inkomsttaxering infördes en schablonbeskattning av småhus. Denna kategori av fastigheter hade tidigare beskattats enligt konventionell metod men detta hade lett till tillämpningssvårigheter.

Införandet av schablonintäktsbeskattningen motiverades med att man ville få likhet i beskattningen av ägare till egnahem och hyresgäster. Ett innehav av småhus kunde inte jämställas med innehav av en förvärvskälla i egentlig mening. Något förvärvssyfte förelåg i allmänhet inte. Småhusägaren kunde jämställas med en hyresgäst med en viktig skillnad i att villaägaren i regel hade eget kapital placerat i fastigheten som han inte betalade ränta på. Hyresgästens hyra däremot inkluderade ränta på hela det kapital som lagts ned i lägenheten. Detta hindrade att småhusen helt uteslöts från en skattemässig inkomstberäkning.

En utgångspunkt vid införandet av schablonbeskattningen var att värdet av fastighetens nyttjande sett på lång sikt motsvarade omkostnaderna för innehavet. I omkostnaderna skulle skälig ränta på det egna kapitalet ingå. Därför borde man beskatta avkastningen på det i småhuset nedlagda egna kapitalet. Det ansågs vidare att villaägare borde beskattas för en avkastning på kapitalet som knöt an till den allmänna räntenivån. Härigenom avsåg man åstadkomma likhet mellan hyresgäster och villaägare.

För att kunna beräkna storleken av räntan var det nödvändigt att fastställa storleken av det egna kapitalet i fastigheten. Storleken av detta kapital är beroende av de lån för fastigheten som ägaren har. Med tanke bland annat på svårigheterna att avgöra i vad mån en ägares skulder hänförde sig till fastigheten eller annat borde avkastningen därför i stället beräknas till viss procent av fastighetens totala taxeringsvärde samt avdrag medges för skuldräntor. Den föreslagna metoden avsågs leda till större enhetlighet mellan olika skattskyldiga och skulle därför befordra rättvisesynpunkter.

Avdragsrätten begränsades till räntekostnader på lånat kapital som nedlagts i fastigheten och till tomträttsavgäld. För fastigheter innehavda med

tomträtt beräknades schablonintäkten på taxeringsvärdet inkluderande markvärde.

Från och med inkomsttaxeringen 1968 infördes en progression i denna schablonbeskattning. Schablonintäkten utgjorde med andra ord en stigande andel av taxeringsvärdet. Ett uttalat motiv för att göra beskattningen progressiv var att motverka effekterna av den säkerhetsmarginal som finns i fastighetstaxeringen i och med att taxeringsvärdet sätts till 75 procent av marknadsvärdet.

I samband med reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen och de följdändringar som då gjordes i bostadsbeskattningen togs schablonintäktsbeskattningen bort för egnahem.

Avskaffandet av schablonintäkten för dessa kan ses som en minskning av de regionala skillnaderna i fastighetsbeskattningen. Den differentierade beräkningen av schablonintäkten hade medfört en högre beskattning av fastigheter i högprisområden dels genom ett högre taxeringsvärde som berodde på det allmänna prisläget i regionen och inte bara på standard och storlek och dels genom en högre skattesats.

2.1.6 Kvarstående schablonbeskattning

För närvarande schablonbeskattas hyreshusenheter (hyres- och bostadsrättshus) som ägs av allmännyttiga bostadsföretag eller äkta bostadsrättsföreningar, medan hyreshus som är i privat ägo beskattas konventionellt. Denna skillnad i beskattningen behandlades av Utredningen om reformerad företagsbeskattning. Med hänvisning till direktiven samt av tidsskäl avstod de dock från att föreslå någon förändring av nuvarande system.

I propositionen om reformering av inkomst- och företagsbeskattningen anfördes att den rådande differentieringen mellan schablonbeskattade och övriga hyreshus borde upphöra. Något förslag härom presenterades emellertid inte. Frågan om schablonbeskattningens avskaffande hör till de frågor som Bostadsrättsvärderingskommittén har möjlighet att ta upp till behandling i samband med att den undersöker möjligheterna att värdera och taxera hus ägda av bostadsrättsföreningar efter nya metoder.

2.2 Fastighetsskattens tidigare och nuvarande motiv

2.2.1 Inledning

Fastighetsskatten infördes i ett läge där den offentliga ekonomin hade försämrats och nettokostnaderna för subventioner till bostadssektorn hade

ökat kraftigt. Bland annat under 1980–talet hade automatiken i ökningen av de statliga räntesubventionerna vid upprepade tillfällen dämpats genom extra upptrappningar av de garanterade räntorna. Bakomliggande motiv var statsfinansiellt. En restriktion fanns dock i en bostadspolitisk strävan att åstadkomma paritet och neutralitet, det vill säga liknande kostnadsförutsättningar för hus med olika besittningsformer och av olika ålder.

Upptrappningarna innebar ökade kapitalkostnader endast för de räntebidragsberättade bostadsfastigheterna. Hyresnivåerna i dessa höjdes därför. Också i de hyresfastigheter som inte omfattades av räntebidragen, och alltså inte drabbats av kostnadsökningar i motsvarande grad, höjdes hyresnivåerna.

Det utrymme som därigenom skapades för förmögenhetsomfördelningar till förmån för fastigheter utanför räntebidragssystemet avsågs motverkas genom hyreshusavgiften. Denna infördes 1983 och motiverades också av en önskan att ytterligare begränsa den offentliga sektorns nettoutgifter till bostadssektorn.

De beslut som fattades innebar att man frångick den tidigare principen att endast genom bidrag söka uppnå de bostadspolitiska neutralitets- och paritetsmålen. I stället infördes en metod bestående i en kombination av skatt och bidrag.

2.2.2 En bostadspolitisk utgångspunkt ...

Planerna att införa en statlig fastighetsskatt presenterades 1983 som en del i ett större ekonomiskt åtgärdspaket från regeringens sida. Bostadsministern uttalade i sammanhanget att ett grundläggande mål för regeringens bostadspolitik "är att allt boende oavsett när bostaden är uppförd, hur den är finansierad och vilken besittningsform som föreligger på ett rättvist sätt skall beröras av den statliga omfördelningen". Paritets- och neutralitetsmålen låg återigen bakom dessa uttalanden.

För att målet om ett solidariskt omfördelningssystem skulle kunna nås borde en generellt verkande statlig fastighetsskatt införas. Skatten föreslogs, till skillnad från hyreshusavgiften, omfatta samtliga hyreshusenheter, småhus, tomtmark för dessa, bostadsbyggnad på jordbruksfastighet samt vissa exploateringsfastigheter. Beträffande industrifastigheter sades att ytterligare överväganden krävdes.

Det förelåg en intim koppling till räntebidragssystemet för ny– och ombyggnad i det system som då skisserades. Dessa båda instrument – skatt

och räntebidrag – sades tillsammans vara det som bäst svarade mot kravet på ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn.

Eftersom fastighetsskatten var knuten till räntebidragssystemet som en del i ett omfördelningssystem inom bostadssektorn ansågs det att det bostadsbestånd som omfattades av det statliga räntebidragssystemet inte skulle drabbas av kostnadsökningar till följd av skatten. Orsaken var att de belastades av stigande nominella ränteutgifter genom upptrappningen av de garanterade räntorna inom bostadslånesystemet. Vidare avsågs vissa nyförvärvade småhus undantas från fastighetsskatten. Avsikten var att statligt belånade fastigheter skulle undantas från fastighetsskatt så länge räntebidrag utgick.

När ett mer detaljerat förslag senare överlämnades till lagrådet mötte det mycket stark kritik. Lagrådet invände bland annat att lagstiftningen var så komplicerad och svårtillgänglig att den stod på gränsen till vad som var rimligt från rättssäkerhetssynpunkt. Vidare ansåg rådet att det saknades underlag för en bedömning av hur förslaget förhöll sig till principen om fördelning av skatt efter bärkraft. Enligt lagrådets mening vore det bättre om skatten, i enlighet med kravet på en skatts principiellt allmängiltiga karaktär, kunde ges en utformning som innebär att den utan undantag träffar alla som innehar vissa klart avgränsade kategorier av egendom. Vidare ansåg lagrådet att de syften de föreslagna undantagen från fastighetsskatteplikt avsågs tjäna kunde tillgodoses inom det statliga lånesystemets ram.

På grund av den kritik som mötte från lagrådet blev det inte några undantag från skyldigheten att betala fastighetsskatt, men inriktningen var klart angiven. Lösningen blev i stället att tillkommande såväl som befintliga årgångar av hus kompenserades genom sänkningar av de garanterade räntorna.

Av riksdagsbehandlingen vid fastighetsskattens införande framgår att syftet fortfarande var att skapa ett instrument som tillsammans med räntebidragssystemet för ny– och ombyggnad svarar mot kravet på ett rättvist och solidariskt omfördelningssystem inom bostadssektorn. Genom fastighetsskatten skulle alla fastighetsägare bidra till den nödvändiga subventioneringen av ny– och ombyggnadsåtgärder. Detta ansågs nödvändigt för att motverka fortsatta kostnadsökningar för staten till följd av subventioneringen. Motiven för att låta skatten omfatta även andra fastigheter än sådana som innehåller bostäder var däremot främst av fiskal natur.

2.2.3 ...och en avkastningsbaserad fortsättning

Som en del i den nu genomförda reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen genomfördes ändringar också i bostadsbeskattningen. De övergripande målen för skattereformen var att åstadkomma en samhällsekonomiskt effektiv beskattning samtidigt som fördelningspolitiska mål uppfylldes. Arbete och sparande skulle ges en bättre skattemässig behandling medan villkoren för lånebaserad konsumtion och förmögenhetsuppbyggnad försämrades. En likvärdig behandling av arbetsinkomster och kapitalinkomster avsågs komma till stånd.

Genomförandet av skattereformen innebar att skattereglerna i större omfattning utformades med utgångspunkt från skattesystemets fundamentala uppgifter, nämligen att finansiera offentliga utgifter och att skapa fördelningseffekter. Andra mål, sades det, får därmed i större utsträckning tillgodoses genom åtgärder utanför skattesystemet.

Ett grundläggande krav i skattereformen var likformighet. Av likformighetsprincipen följde, enligt Utredningen om reformerad inkomstbeskattning, att avkastning i form av värdeökningar i största möjliga utsträckning borde beskattas på samma sätt som löpande avkastning i form av ränta och utdelning. I konsekvens härav uttalades också att värdeökningar i största möjliga utsträckning skulle beskattas när de uppkommer och inte när de realiseras.

Eftersom hälften av hushållens förmögenhetstillgångar består av bostäder i form av egnahem och bostadsrätter är beskattning av olika typer av bostäder av central betydelse med hänsyn till målet om en mer likformig och enhetlig beskattning av kapitalinkomster. Alla typer av kapitalavkastning förutsattes nämligen bli beskattade på ett enhetligt sätt, oberoende av om det gällde direkt sparande eller indirekt sparande i form av till exempel kvarhållna vinstmedel.

Den uttalade principen var att avkastningen på alla typer av indirekt sparande skulle beskattas på samma sätt och med samma skattesats som avkastningen på hushållens direkta sparande. Vad gäller bostäder uppstår ett indirekt sparande genom de värdeökningar som inträffar och därmed också en implicit avkastning. Att undanta bostäderna från beskattning skulle med andra ord innebära ett allvarligt avsteg från principen om likformighet.

Regeringens förslag om bostadsbeskattningen i reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen lades alltså fram med utgångspunkt från dessa i korthet redovisade övergripande målsättningar. Några särskilda bostadspolitiska uttalanden gjordes inte i sammanhanget. Däremot

hade vissa remissinstanser påpekat att motiven för fastighetsskatten redovisats på ett motstridigt sätt i betänkandet från utredningen om reformerad inkomstbeskattning. De ansåg att den framställdes dels som en avkastningsskatt motsvarande skatten på kapital, dels som ett bostadspolitiskt instrument.

2.2.4 Val av skattesats

En principiell utgångspunkt vid avvägningen av uttaget av fastighetsskatt vid dess införande 1985 var att skatten, med den schablonisering som följer av generella system, skulle utjämna kostnadsskillnader mellan bostäder med skilda finansieringsförutsättningar. I övrigt fick de andra inslag som bestämmer bostadspolitikens utformning, främst subventionssystemet, användas för att åstadkomma önskade effekter.

Kravet på en likformig kapitalbeskattning medförde enligt Utredningen om reformerad inkomstbeskattning en riktpunkt om ett skatteuttag på 1,5 procent av marknadsvärdet för marginella investeringar. Detta skulle i princip gälla även för privatbostäder. I detta sammanhang avsågs det sammanlagda skatteuttaget i form av fastighetsskatt, skattepliktig schablonintäkt samt realisationsvinstbeskattning för privatbostad. Utredningen beaktade här hela fastighetsskatten trots att den tillsammans med räntebidragen åtminstone delvis kunde ses som ett bostadspolitiskt medel med syfte att utjämna bostadsutgifterna mellan olika årgångar.

Denna riktpunkt gällde, enligt Utredningen om reformerad inkomstbeskattning ett givet totalt skatteuttag för privatbostäder. Ett högre uttag av skatt vid försäljningar ger utrymme för en något lägre löpande beskattning, vilket är önskvärt utifrån bostads- och i viss mån även fördelningspolitiska målsättningar.

Efter det att man tagit bort schablonintäktsbeskattningen av småhus med äganderätt återstod beskattning i form av fastighetsskatt och realisationsvinst. Realisationsvinster på privatbostäder gav enligt utredningen skatteintäkter motsvarande ett årligt uttag på 0,38 procent av marknadsvärdet. Genom att dra dessa 0,38 procent från riktpunkten om 1,5 procent kom man fram till en beskattningsnivå på 1,12 procent av marknadsvärdet. Detta är detsamma som 1,5 procent av taxeringsvärdet om detta är 75 procent av marknadsvärdet. Utredningen föreslog därför att fastighetsskatten för egnahem och andra privatbostäder skulle bestämmas till 1,5 procent av taxeringsvärdet.

Beträffande hyreshusen uttalade Utredningen om reformerad inkomstbeskattning inga särskilda motiv för skatten.

Man konstaterade beträffande skattesatsen att den då rådande differentieringen mellan privatägda och andra hyreshus inte var försvarbar ur likformighetssynpunkt. Att motivera en högre skatt för de konventionellt beskattade hyreshusen med att skatten var avdragsgill innebar att man bortsåg från att de höjda hyresintäkter som blev en följd av skatten var skattepliktiga för de privatägda husen. Den gällande bruksvärdesprövningen ansågs nämligen innebära att allmännyttans kostnader för fastighetsskatten helt kan övervältras på hyresgästerna genom höjda hyror. En höjd fastighetsskatt leder alltså inte till någon sänkt inkomstskatt för de privata hyreshusägarna.

Både målet om enhetliga och överskådliga regler samt likformighetssträvanden talade därför enligt utredningens uppfattning för att samma skattesats skulle gälla för alla hyreshus och att skattesatsen skulle vara densamma som för småhusen.

I regeringens proposition rörande en reformerad inkomst- och företagsbeskattning föreslogs emellertid skilda skattesatser. För småhusens del sattes skattesatsen till 1,5 procent i linje med ovanstående resonemang om en enhetlig kapitalbeskattning. Då hyreshusens taxeringsvärden även efter 1988 års fastighetstaxering befann sig på en väsentligt lägre nivå än småhusen föreslogs däremot att skattesatsen skulle sättas högre för hyreshusen. Hyreshusens taxeringsvärden vid reformens ikraftträdande baserade sig ju på värdenivån 1986 och småhusens på värdenivån 1988. Prisutvecklingen mellan värdetidpunkterna bedömdes ha varit så kraftig att detta motiverade en skillnad i skattesatserna. Det påpekades också att de nedsättningar för senare årgångar som föreslogs i övergångsreglerna till fastighetsskattelagen var mer omfattande för hyreshusens del. Skattesatsen föreslogs därför sättas till 2,5 procent för hyreshusen. Detta blev också riksdagens beslut.

3 Hur ser man på fastighetsskatten i andra länder

3.1 Inledning

Beskattning av fast egendom har funnits i olika former under mycket lång tid, inte bara i Sverige. Vissa forskare hävdar att fastighetsskatten är den äldsta beskattningsformen överhuvudtaget. Som exempel brukar nämnas att man i Kina för cirka 4 500 år sedan hade ett system som motsvarade en beskattning av marken med elva procent av avkastningen.

Fastighetsskattens betydelse kvarstår och är i många länder den viktigaste inkomstkällan för den lokala administrationen. Det sätt på vilket skatten beräknas liksom kretsen av skattepliktiga fastigheter varierar naturligtvis mellan olika länder, men det finns många gemensamma drag.

Det finns därför anledning att göra en internationell utblick över fastighetsbeskattningen, vilket också förutskickas i våra direktiv.

Den pågående internationaliseringen, inte minst i Europa, talar också för att fastighetsbeskattning i olika former kommer att få en ökad betydelse. I motsats till arbetskraft och kapital rör sig ju fastigheterna inte fritt över gränserna. I flera europeiska länder övervägs nu, enligt vad vi erfarit, att i större utsträckning än tidigare beskatta mark och byggnader.

Den redovisning som följer är i huvudsak inriktad på våra grannländer. Avslutningsvis följer också en beskrivning av några av de viktigare aspekterna på fastighetsbeskattningen i ett internationellt perspektiv.

3.2 Fastighetsbeskattningen i Norge

3.2.1 Inledning

Den huvudsakliga beskattningen av fast egendom i Norge sker som en del av inkomstbeskattningen. Fastigheter som ger direkta inkomster (främst

hyreshus, jordbruk och industrifastigheter) beskattas för sina faktiska inkomster med full avdragsrätt för underhållskostnader. "Boliger" (bostäder i form av småhus och bostadsrätter) beskattas efter en schablon.

Vidare finns möjlighet att ta ut en särskild kommunal "eiendomsskatt" för fastigheter i tätorter och industrianläggningar utanför tätort. Till grund för dessa båda skatter ligger två olika värderingar som båda skall vara i nivå med marknadsvärdet. De är i praktiken långt under marknadsvärdet. Det finns inte heller någon regelbunden total fastighetstaxering av svensk modell i Norge.

3.2.2 Beskattningen

Inkomstbeskattningen av fastigheter med andra bostäder än hyresbostäder är i Norge en del av kapitalbeskattningen. Skatten utgår med 2,5 procent av ett skattläggningsvärde ("ligningsverdi" eller "ligningstakst"). Från det fastställda värdet görs ett grundavdrag på 35 000 norska kronor per bostad. Detta värde skall vara i nivå med marknadsvärdet, men ligger i dag i genomsnitt på mellan 20 och 30 procent därav. Hyresfastigheter, inklusive sådana tillhöriga kommuner eller av kommun delägt bolag, inkomstbeskattas på konventionellt sätt.

För beskattningen av bostäder på jordbruk gäller speciella regler. Sådana bostäder beskattas utifrån ett beräknat bruttohyresvärde med fullt avdrag för underhållskostnader. Underskott som därvid kan uppkomma kan bara kvittas mot intäkter från jord- eller skogsbruk samt pälsdjursuppfödning.

Förutom denna beskattning kan kommunerna besluta att en kommunal egendomsskatt på fast egendom skall utgå. Enligt lagen får nivån sättas till mellan två och sju promille av "eiendomsskattetaksten". Detta värde ligger i allmänhet närmare marknadssvärdet än "ligningstaksten", men fortfarande under detta värde.

Den kommunala fastighetsskatten utgår endast för fastigheter i tätbebyggda områden och för industriella anläggningar därutanför. Denna skatt tas in i samband med debiteringen av kommunala avgifter för till exempel vatten och avlopp.

3.2.3 Underlaget för skatten

"Ligningstaksten" fastställs med ledning av uppgifter från den som byggt huset. Det är alltså produktionskostnaderna som ligger till grund för värderingen. Värdet skall inte sättas högre än produktionskostnaden även om likvärdiga fastigheter i närheten sålts för högre summor. Någon indi-

viduell värdering sker sedan inte. Efter 1983 har värdena räknats upp med tio procent per år enligt särskilda beslut varje år.

Kommunerna genomför själva den värdering som behövs för egendomsskatten. Detta görs vart tionde år, men enligt ett stortingsbeslut 1982 behöver man inte längre göra någon ny värdering när en period löper ut. I stället kan värdena räknas upp med tio procent per år.

Man planerar nu att införa en ny form för taxering av bostäder från 1994. Den nya taxering som planeras bygger på att tomtmark skall värderas efter marknadsvärdet. Det förutsätts bli ett kvadratmetervärde för marken med korrektionsfaktorer för läge (strand, avstånd till centrum och så vidare).

Byggnader avses värderas efter produktionsvärdet, vilket med hänsyn till fastighetspriserna i dag kan vara högre än marknadssvärdet. Detta värde skall fastställas med ledning av uppgifter från fastighetsägaren. Vid ombyggnationer får fastighetsägaren en uppgiftsskyldighet så att ett nytt värde kan fastställas.

Sedan värdet väl fastställts skall det räknas om årligen med hänsyn till kostnadsutvecklingen.

När den nya taxeringen sker kommer dessa värden att ligga till grund även för den kommunala fastighetsskatten.

3.2.4 Skatt på reavinst

Realisationsvinstbeskattning finns, men har man bott i sin bostad mer än ett av de senaste två åren uppstår ingen skattepliktig reavinst. Om man bott mindre än ett år men under någon period de senaste två åren beskattas reavinsten endast kommunalt (21 procent). Särskilda regler finns också för de fall man tvingats flytta på grund av byte av arbete eller hälsa. Vid försäljning av fritidsfastigheter undgår man reavinstbeskattning om man använt fritidshuset under minst fem av de senaste åtta åren.

3.2.5 Övrigt

Den skattereform som just beslutats medför sänkta skatter för inkomster och en breddning av skattebasen. I likhet med den svenska reformen eftersträvas enkelhet och likformighet. Man baserar beskattningen på beräkningar utifrån nominella värden.

Från 1992 blir den allmänna skattesatsen 28 procent på avkastning och reavinst på all kapitalegendom, inklusive bostäder.

Vad fastighetsbeskattningen ger i fråga om inkomster till stat och kommun är svårt att räkna fram då intäkterna från bostäderna utgör en del av övriga kapitalinkomster.

Några särskilda undantag för vissa grupper från skyldigheten att betala fastighetsskatt i någon form finns inte i Norge.

3.3 Fastighetsbeskattningen i Danmark

3.3.1 Inledning

Det finns tre former av löpande beskattning av fastighetskapitalet i Danmark. "Grundskyld" och "daekningsafgift" är rena fastighetsskatter som kommunerna och amtskommunerna (länen) men inte staten har rätt att ta ut. Därutöver beskattas fastigheter inom ramen för den allmänna inkomstbeskattningen vilket ger inkomster för såväl stat som kommun. Fastigheter som används i förvärvssyfte beskattas konventionellt medan bostadsfastigheter schablonbeskattas.

Trots att man har ett mycket precist värderingssystem så används det inte i den utsträckning som är möjlig. Man använder till exempel endast markvärdet som skatteunderlag för flertalet fastigheter.

3.3.2 Beskattningen

"Grundskylden" är en kommunal skatt som endast tas ut på markvärdet. Den får tas ut på alla fastigheter. Den mark som primärkommunens egna byggnader ligger på kan dock undantas från skatten. Kommunen kan också undanta skolor, sjukhus, bibliotek och andra institutioner med "allmännyttiga" ändamål från grundskyld. Vidare finns ett antal skattefria fastigheter såsom kyrkor, försvarsanläggningar, järnvägar och flygplatser.

Den kommunala "grundskyldens" storlek fastställs av respektive kommun inom intervallet 6-24 promille av det taxerade markvärdet. Samma skattesats skall gälla för alla fastigheter inom kommunen. "Grundskyldens" nivå varierar mellan kommunerna över hela det tillåtna intervallet. Amtskommunernas skattesats för grundskylden skall alltid uppgå till tio promille.

"Daekningsafgift" kan tas ut på byggnadsvärdet för offenliga byggnader (med samma möjliga undantag som gäller för "grundskylden") och fastigheter som används i förvärvssyfte, det vill säga affärs- och kontorsfastigheter samt industrifastigheter. För offentliga byggnader får primärkommunens "daekningsavgift" uppgå till maximalt fem promille av byggnadsvärdet och amtskommunens till maximalt 3,75 promille. För fastigheter som används i förvärvssyfte får "daekningsafgift" endast tas ut av primärkommunen och uppgå till maximalt tio promille.

Sammanfattningsvis innebär detta att bostadsfastigheter, inklusive fastigheter med ägarlägenheter, och lantbruksfastigheter endast beskattas på markvärdet med sammanlagt mellan 16 och 34 promille. Offentligt ägda fastigheter och fastigheter som används i förvärvssyfte beskattas på hela taxeringsvärdet med mellan 16 och 42,75 promille för de offentliga fastigheterna och mellan 16 och 44 promille för näringsfastigheter.

Utöver dessa skatter tar kommunerna ut avgifter för avlopp, vatten och liknande. Det finns en tendens att i ökad utsträckning använda olika typer av avgifter som intäktskällor i kommunerna.

Härtill kommer att både småhus som innehas med äganderätt och ägarlägenheter schablonbeskattas. Hyreshusfastigheter beskattas konventionellt. Schablonintäkten uppgår till 2,5 procent av taxeringsvärdet upp till 1 336 800 kronor och 7,5 procent på värde däröver. 7,5 procent av marknadsvärdet anses motsvara den hyra man i regel kan ta ut för bostadsfastigheter. Marginalskatten på såväl schablonintäkten som privata räntor (vid avdrag eller som intäkt) är 50 procent. Det kommunala och statliga skatteuttaget i den löpande inkomstbeskattningen uppgår alltså i regel till 1,25 procent av taxeringsvärdet, eftersom de flesta fastigheter och lägenheter numera har ett värde som understiger gränsen för den högre skattesatsen.

3.3.3 Underlaget för skatten

I Danmark finns ett mycket väl utvecklat värderingssystem genom vilket landets cirka två miljoner fastigheter värderas. Sedan 1977 bygger den allmänna värderingen av de ca 1,3 miljoner bostadsfastigheterna inte längre på självdeklarationer utan på olika typer av befintliga registeruppgifter i "eiendomsregistret", planregistret och byggnads- och bostadsregistret. Dessa bearbetas maskinellt. Sådana förändringar av fastigheterna som inte kräver byggnadstillstånd kommer inte med i dessa register. För övrigt anses de vara minst lika tillförlitliga som uppgifter från självdeklarationer. För de cirka 700 000 icke-bostadsfastigheterna sker värderingen manuellt med ledning av registerinnehållet. I ett fåtal fall sker en besiktning av fastigheterna. Några deklarationer från fastighetsägarna används inte heller här.

Allmän fastighetstaxering äger rum vart fjärde år. Däremellan fastställs nya taxeringsvärden vid de så kallade årsomräkningarna endast om fastigheten byggts om för fem procent av det tidigare taxeringsvärdet och minst 25 000 kronor.

Varje år räknas taxeringsvärdena om till den rådande prisnivån med hjälp av särskilda index som fastställs för olika geografiska områden och olika typer av fastigheter. För vissa mer sällsynta egendomstyper används samma omräkningstal för hela landet. De vid dessa omräkningar bestämda värdena kan inte överklagas.

Taxeringsvärdena skall motsvara 100 procent av marknadsvärdet. Markens taxeringsvärde skall motsvara dess marknadsvärde i oförbättrat skick. Det skall inte påverkas av faktisk användning utan endast av den bästa tillåtna användning som fastställts i enlighet med plan- och bygglagen. Detta gäller även jordbruksmark.

Allmänt gäller att taxeringsvärdena skall fastställas utifrån jämförbara försäljningar. För småhusen gäller att man utgår från försäljningar av obebyggd tomtmark. Detta material kompletteras sedan med försäljningsuppgifter avseende likvärdiga bebyggda småhusfastigheter i olika lägen. De skillnader som då uppträder förutsätts motsvara skillnader i läget som skall återspegla sig i markvärdet. Där jämförbara försäljningar av obebyggd mark avseende hyreshus inte finns i tillräcklig omfattning bygger taxeringen emellertid också på jämförelser av hyrorna för likartade byggnader med samma användningsmöjligheter i olika områden. Skillnaden i hyresintäkternas kapitaliserade värde antas då motsvara skillnader i markvärdet mellan områdena, det vill säga att de antas bero på läget.

Härigenom lyckas man fastställa byggnadsvärdet så att det varierar mycket litet mellan olika delar av landet. Det danska byggnadsvärdet fastställs med andra ord efter andra principer än det svenska då det i princip bara är kopplat till produktionskostnaderna.

För blandade fastigheter delas byggnadsvärdet upp i en bostads- och en affärsdel. Uppdelningen följer i första hand hyresintäkternas fördelning och i andra hand ytans fördelning mellan bostäder och lokaler. Markvärdet behöver inte delas upp.

3.3.4 Skatt på reavinst

I princip omfattas även egendom som inte används i förvärvssyfte av reglerna om reavinstbeskattning. I praktiken saknar de dock i stort sett betydelse. Reavinstskatt tas nämligen bara ut om egendomen innehafts i mindre än sju år. Säljs egendomen inom två år efter förvärvet beskattas reavinsten till 100 procent. Mellan det andra och det sjunde året trappas den del av reavinsten som beskattas ned med 20 procent om året. Den skattepliktiga vinsten läggs ovanpå den beskattningsbara inkomsten.

Om planmyndigheten (kommunen) beslutar att ändra det tillåtna användningsområdet för ett visst markområde beskattas den värdestegring som detta eventuellt ger upphov till mycket hårt. 40 procent av värdestegringen upp till 200 000 kronor och 60 procent av värdestegringen därför tas ut i form av en engångsskatt ("frigörelsesafgift") som delas mellan stat och kommun. Samtidigt kan emellertid ägaren kräva att kommunen övertar marken till det högre värdet.

3.3.5 Övrigt

Pensionärer som inte anser sig ha råd att betala fastighetsskatten har rätt att ta ut lån med säkerhet i fastigheten för att betala skatten. Räntan uppgår till diskontot minus 1,5 procent. Lånet återbetalas först i samband med att fastigheten överlåts. Lånerätten gäller bara i den mån det finns outnyttjat inteckningsutrymme med tillräckligt god säkerhet kvar i fastigheten. Dessa lån får prioritet före vanliga banklån och avgörande för om det finns något låneutrymme är det gällande taxeringsvärdet. När priserna fallit kraftigt under senare år har därför rätten upphört i många fall. 1984 uppgick det totala lånebeloppet till endast 504 miljoner danska kronor fördelat på knappt 20 000 fastigheter.

Även i Danmark har det funnits problem i de områden som är särskilt attraktiva för fritidsboende. Kommunen har rätt att gå in och besluta att sommargäster inte får köpa vissa fastigheter. I områden som är attraktiva för fritidsboende, till exempel på Samsö, sjunker därigenom marknadsvärdet för dessa fastigheter i förhållande till de som är tillgängliga för fritidsboende. Detta slår igenom i taxeringsvärdet.

I praktiken utnyttjas denna rätt numera sällan. En anledning till detta är att det är svårt att få någon att bosätta sig permanent på dessa orter. Det blir alltså en fråga om bebyggelsen skall stå outnyttjad eller användas för fritidsändamål.

3.4 Fastighetsbeskattningen i Finland

3.4.1 Inledning

Löpande beskattning av fastigheter förekommer i dag i en rad olika former i Finland. För fastigheter inom detaljplanerat område utgår en kommunal gatuavgift. Mantalsskatten är en annan kommunal skatt baserad på markvärdet. Den implicita avkastningen av alla småhus som upplåts med äganderätt beskattas som bostadsinkomst i form av en schablonintäkt

som läggs ovanpå övriga beskattningsbara inkomster. Slutligen kan en särskild kommunal skatt enligt prövning utgå för vissa fastigheter. Intäkterna är dock relativt små.

Underlaget för de olika beskattningsformerna varierar men i de flesta fall utgörs det av det så kallade förmögenhetsskattevärdet som fastställs årligen.

Fastighetsbeskattningen i Finland har nyligen utretts och tämligen stora förändringar planeras till 1993 års taxering.

3.4.2 Beskattningen

Gatuavgiften beräknas huvudsakligen efter fastighetens återanskaffningsvärde. Beskattningsformen har sina föregångare i olika typer av avgifter för kommunal service, som också var baserade på förmögenhetsskattevärdet. Därför kan den närmast beskrivas som en skatt baserad på förmånsprincipen. I viss mån beror den också på vilken typ av gata fastigheten ligger vid. I praktiken täcker intäkterna dock bara en mindre del av kostnaderna för gatuunderhållet (cirka 15-20 procent).

I Storhelsingfors infördes 1988 en särskild skatt för underutnyttjad mark. Även denna skatt är baserad på förmögenhetsskattevärdet. Skatten är relativt hög men för att den verkligen ska tas ut måste mycket starka kriterier vara uppfyllda. Skatten syftar till att förhindra viss spekulation i mark.

En annan kommunal beskattningsform är den så kallade mantalsskatten. Den baseras på markvärdet, men är av marginell betydelse som kommunal inkomstkälla. 1991-92 uppbärs den inte alls.

Som en del av inkomstbeskattningen finns en schablonmässigt beräknad inkomst av egnahem. Schablonintäkten uppgår till tre procent av förmögenhetsskattevärdet. Om huset används som permanentbostad av ägaren utgör den beskattningsbara schablonintäkten endast tre procent av den del av förmögenhetsskattevärdet som överstiger ett visst belopp. 1991 och 1992 är gränsen 440 000 finska mark. För övriga småhus som innehas med äganderätt utgår kommunal skatt på tre procent av hela förmögenhetsskattevärdet, men statlig skatt endast på den del av värdet som vid 1991- och 1992 års beskattning överstiger 90 000 finska mark.

För andra fastigheter än småhus som innehas med äganderätt, jordbruks- och skogsmark kan även så kallad kommunal beskattning enligt prövning utgå. Så kan ske om den faktiska nettoinkomsten av fastigheten kan anses vara oskäligt låg. Underlaget för denna skatt är inte klart definierat men i praktiken utgörs det alltid av förmögenhetsskattevärdet.

3.4.3 Underlaget för skatten

Som framgått ovan fastställs ett förmögenhetsskattevärde varje år. Detta värde skall användas vid förmögenhetsbeskattningen. Det finns emellertid även andra skatter som förutsätter värdering av fast egendom. I vissa fall, såsom vid schablonbeskattningen av egnahem, utgår man alltid från förmögenhetsskattevärdet. För arvs- och gåvoskatten är basen inte klart definierad i lagen utan bestäms i de kommunala taxeringsnämnderna. I vissa kommuner utgår man från förmögenhetsskattevärdet, men inte i alla.

Förmögenhetsskattevärdet skall i princip motsvara 100 procent av marknadsvärdet. I praktiken är emellertid så inte fallet. Detta beror dels på brister i taxeringen och dels på att vissa typer av egendom, i synnerhet jordbruksmark, värderas lågt för att de skall gynnas i beskattningen.

Mark och byggnader värderas i allmänhet separat. Summan av de två värderingarna får dock inte överstiga marknadsvärdet för fastigheten.

Marken värderas med hänsyn tagen till dess användning, de kommunalt bestämda byggrättigheterna, läget, kommunikationer och annan kommunal infrastruktur, dess lämplighet för förbättringar samt prisnivån för liknande egendom i närheten. I praktiken ligger markvärdena långt under marknadsvärdet. Vidare har det funnits stora skillnader mellan kommunerna när det gäller principerna för markvärderingen och därmed också i markvärdenas förhållande till marknadsvärdet.

Sedan 1989 skall emellertid de statliga skattemyndigheterna fastställa bindande regler för hur taxeringen ska gå till. Dessa anvisningar baseras på värdekartor som i sin tur bygger på faktiska försäljningar i respektive område. För närvarande har skattemyndigheten satt som mål att markvärdena ska justeras så att de uppgår till 70 procent av marknadsvärdena 1985-1986. Eftersom priserna har stigit betydligt sedan dess ligger även detta mål långt under marknadsvärdena.

Värderingen av byggnaderna styrs av detaljerade regler från finansdepartementet. De fastställs med hjälp av schematiskt beräknade återanskaffningsvärden. Detta värde minskas med en viss procent beroende på byggnadens ålder, byggnadsmaterial och användning. För en byggnad som fortfarande används får åldersavdraget dock aldrig vara större än 80 procent av återanskaffningsvärdet.

Den kommunala gatuskatten grundas vidare på markvärdet plus byggnadens återanskaffningsvärde före åldersavdrag.

Värderingen av jord- och skogsbruksmark baseras på den schematiskt bestämda årliga avkastningen. Jordbruksmarkens värde skall sättas till

sju gånger och skogsbruksmark till tio gånger denna avkastning. Den faktiska avkastningen är dock i regel betydligt högre än den schematiskt bestämda varför förmögenhetsskattevärdet i allmänhet endast motsvarar en bråkdel av marknadsvärdet, framförallt för jordbruksmark.

3.4.4 Skatt på reavinst

Reavinstbeskattning förekommer också i Finland. Om egendomen innehas i mer än två år baseras skatten på antingen skillnaden mellan köpeskillingen och ingångsvärdet, inklusive depreciering och kostnader för försäljningen, eller 50 procent av köpeskillingen. Det lägsta beloppet tas upp till beskattning.

Den på detta sätt beräknade vinsten är fullt skattepliktig om fastigheten innehafts i mindre än fyra år. Vid längre innehavstider reduceras skatten. Fastigheter som utgör näringstillgångar reavinstbeskattas enligt särskilda regler.

3.4.5 Förslag till förändring av fastighetsbeskattningen

1989 lade en statlig utredning, "Fastighetsskattekommissionen", fram sitt betänkande (Kiinteistöverotoimikunnan mietintö 1989:2). Kommissionen föreslog att fyra av de skatter som i dag tas ut på fastighetsinnehav skall ersättas av en enhetlig fastighetsskatt till stat och kommun. De fyra skatter som avses ersättas är gatuavgiften, mantalsskatten, beskattningen av bostadsinkomst (schablonbeskattningen) och den kommunala beskattningen enligt prövning.

Ett av syftena med reformen är enligt kommissionen att åstadkomma en mer likformig och rättvis skattemässig behandling av olika slag av fastigheter. Därför, och även för att skattesatsen skall kunna hållas så låg som möjligt bör basen för den nya skatten vara så bred som möjligt.

Den nya skatten skall omfatta alla fastigheter, inklusive byggnader, utom allmänna vatten, torg, gator och liknande, vissa fastigheter med anknytning till försvaret samt utländska beskickningars och konsulats fastigheter.

Skatten föreslås beräknas i procent av fastighetens värde. Detta värde bör motsvaras av förmögenhetsskattevärdet, trots att detta för närvarande rymmer en hel del brister. Detta förutsätts dock kunna åtgärdas genom en utveckling av värderingssystemet så att beskattningsvärdena för olika typer av fastigheter står i samma proportion till fastigheternas gängse värde.

Utredningen föreslog att samma skattesats skall gälla i alla kommuner för en och samma typ av fastighet. En enhetlig skattesats för alla typer av

fastigheter innebär en alltför stor förändring av skattebelastningen för vissa fastigheter, framför allt beskattningen av fastigheter med permanentbostäder jämfört med fritidsfastigheter och samfundsägda affärsfastigheter. Därför föreslogs att skattesatsen för fastigheter med hus för permanentboende skall vara lägre än för övriga fastigheter, åtminstone inledningsvis.

Något direkt förslag till skattesatser gavs inte med hänvisning till pågående förändringar i beskattningsgrunderna. Skattesatserna 0,3 procent för fastigheter med bostadsbyggnader och 0,6 procent för övriga fastigheter angavs dock som riktgivande för skattens storleksordning. Dessa skattesatser ligger också till grund för kommissionens beräkningar. Jämfört med nuläget innebär dessa skattesatser en viss omfördelning av skattebördan. Å andra sidan blir den skattemässiga behandlingen av olika typer av fastigheter mer enhetlig.

Den låga skattesatsen i kombination med de relativt låga förmögenhetsvärden som gäller för närvarande får dessutom inte någon större inverkan på den enskildes ekonomi. Det genomsnittliga beskattningsvärdet för bostadsfastigheter uppgick 1987 till en tredjedel av marknadsvärdet. För bostadbyggnader innebär den av kommissionen föreslagna skattesatsen därför bara en effektiv beskattning på en promille av marknadsvärdet.

Skatteintäkterna skall enligt utredningens förslag till 95 procent tillfalla kommunerna och till 5 procent staten. Fördelningen motsvarar ungefär den som gäller för de skatter och avgifter som avses ersättas av den nya skatten.

3.4.6 Övrigt

Gatuavgiften är enbart en kommunal inkomstkälla och inbringade totalt cirka 400 miljoner mark, eller omkring 0,2 procent av alla skatteintäkter 1990. Intäkterna från beskattningen av bostadsinkomst uppgick till totalt 460 miljoner mark varav största delen var kommunalskatt. Intäkterna av beskattning enligt prövning och mantalsskatten var marginella.

Den nya skatten skulle, med de skattesatser som kommissionen använde, ha inbringat 1,5 miljarder mark eller drygt 1 procent av de totala skatteintäkterna 1987.

3.5 En internationell utblick

3.5.1 Inledning

Som framgått är de olika fastighetsskatter som finns i våra nordiska grannländer i huvudsak en kommunal inkomstkälla. En vidare internationell utblick visar på samma förhållande. Den statliga svenska fastighetsskatten framstår som något av ett unikum.

Det är emellertid inte rättvisande att bara göra en sådan jämförelse. Fastighetsskatten är ju en av många skatter. Den totala beskattningen av arbete, kapital, näringsverksamhet och förmögenhet, men också de utgifter skatterna finansierar, måste naturligtvis tas med i bilden.

En fullständig jämförelse av fastighetsbeskattningen ur ett europeiskt perspektiv faller utanför ramarna för denna utredning. Det kan trots det vara av intresse att översiktligt jämföra utformningen av beskattningen, de underlag som används, beskattningens intäkter samt skattens omfattning och eventuella lättnader som ryms inom fastighetsbeskattningen i några jämförbara länder.

Alla internationella jämförelser som finns tillgängliga bygger på enkäter. Det innebär att uppgifterna måste användas med en viss försiktighet. De frågor som ställs passar inte alltid in på de lokala förhållandena och de anpassningar eller tolkningar som görs blir inte alltid likformiga. Enkätsvar utarbetas med varierande intresse och ambition, vilket påverkar resultatet.

En uppenbar brist är att begreppet fastighetsskatt inte är helt entydigt. Vissa fastighetsrelaterade skatter betraktas som inkomstskatter och kan inte heller alltid särskiljas i statistiken. Detta gäller bland annat vissa länders schablonintäktsbeskattning. På samma sätt betraktas realisationsvinstbeskattning som en fastighetsskatt av till exempel OECD medan den i USA betraktas som en inkomstskatt.

Den redovisning som följer visar att fastighetsskatter tas ut på många olika sätt. Dess intäkter och betydelse varierar också stort. Genomgående är dock att de flesta länder har någon form av löpande fastighetsskatt, att denna baseras på marknadsvärdet samt att det finns någon form av lättnad i beskattningen för vissa slags fastigheter eller vissa grupper av hushåll.

3.5.2 Skattens mottagare

Som framgått är fastighetsskatten i allmänhet en lokal skatt. Det hindrar dock inte att en fastighet samtidigt utgör en skattekälla för flera olika lokala och regionala jurisdiktioner. I Frankrike går exempelvis intäkterna

av de två huvudsakliga fastighetsskatterna till flera olika nivåer i den administrativa indelningen. Den centrala statsmakten har i stället ett mycket starkt inflytande på värdering och uppbörd av skatterna. I Schweiz tillfaller fastighetsskattens intäkter både kommunerna och kantonerna, medan den federala staten inte erhåller någon del. Fastighetsbeskattningen regleras vidare i lagstiftning på kantonnivå. Detta innebär vissa olikheter så att till exempel skatten är obligatorisk i vissa delar av landet och frivillig i andra delar.

USA är ett land där fastighetsskatten utgör den viktigaste lokala skattekällan. Det hindrar dock inte att dess betydelse minskat under de senaste decennierna. I stället har inkomstskattens betydelse ökat. Inom OECD betraktas fastighetsskatter som den näst viktigaste inkomstkällan för den lokala administrationen, enbart överträffade av inkomstskatter.

I Holland tillfaller intäkterna från fastighetsskatten kommunerna, men uppbörden har hittills skett genom den statliga skattemyndigheten. Från och med 1993 kommer detta dock att göras på kommunal nivå. Fastighetsskatten är den viktigaste skatten för de holländska kommunerna. I Holland utgår vidare en särskild fastighetsskatt som tillfaller de lokala, statliga vattenkontrollorganen.

För att göra skattens betydelse och kostnaderna för lokal service mer uppenbara har skattskyldigheten i Frankrike, och tidigare också i Storbritannien, ålagts fastighetens nyttjare. Ägaren är skattskyldig endast för obrukad mark.

3.5.3 Intäkternas storlek

Det kan vara av intresse att jämföra fastighetsskatternas storlek i olika länder. Som framgått av den nordiska redogörelsen varierar skattesatserna från några promille upp till några procent. Även underlaget varierar i storlek (fullt marknadsvärde eller en del därav) och kvalitet (exempelvis i form av värderingstidpunkt). Att bara titta på skattesatser ger därför inte någon bra bild.

Även om vissa brister fortfarande finns kan det vara mer intressant att titta på de intäkter fastighetsskatterna ger i relation till de totala skatteintäkterna och till respektive lands bruttonationalprodukt (BNP). Tabell 3.1 visar förhållandena i några europeiska länder 1989.

Som framgår av tabellen varierar fastighetsskattens betydelse mycket mellan de länder som redovisats. Två länder, Portugal och Turkiet, saknar helt en löpande fastighetsskatt som den definieras i OECD:s statistik. I

Storbritannien däremot uppgick fastighetsskattens andel av BNP 1989 till nästan fyra procent.

Tabell 3.1 Fastighetsskattens andel av bruttonationalprodukten och de totala skatteintäkterna i några europeiska länder 1989.

Land	Totala skatteintäkternas andel av BNP %	Fastighetsskatt som andel av BNP %	Fastighetsskatt som andel av de totala skatteintäkterna %
Belgien	44,3	0,01	0,02
Danmark	49,9	1,20	2,34
Finland	38,1	0,08	0,22
Frankrike	43,8	0,97	2,21
Holland	46,0	0,74	1,64
Italien	37,8	0,00	0,00
Norge	45,5	0,31	0,69
Schweiz	31,8	0,13	0,43
Storbritannien	36,5	3,95	10,82
Sverige	56,1	0,53	0,92
Tyskland (Väst)	38,1	0,39	1,01
Österrike	41,0	0,28	0,69
Snitt OECD Europa	39,7	0,58	1,46

Källa: Revenue Statistics of OECD Member Countries, 1965-1990 (Paris 1990).

Utvidgas redovisningen till att avse länder utanför Europa höjs genomsnittsvärdena betydligt. I Australien, Japan, Kanada, Nya Zeeland och USA ger fastighetsskatten intäkter som motsvarar mer än 1 procent av BNP. Genomsnittet för alla OECD-länderna avseende fastighetsskattens andel av BNP 1989 var 0,98 procent. Om man tittar på EG-ländernas genomsnitt ligger detta något högre än för OECD:s europeiska medlemmar. 1989 var det 0,70 procent.

De mest aktuella internationella siffrorna avser 1989. Den svenska fastighetsskatten beräknades 1991, det vill säga efter taxeringen av småhus 1990 och reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen, ge skatteintäkter motsvarande en procent av BNP. Denna siffra ligger med andra ord nära genomsnittet för OECD.

3.5.4 Andra fastighetsanknutna skatter

Att det förekommer något som kallas fastighetsskatt (eller markskatt, egendomsskatt eller liknande) i de flesta industriländer har redan framgått. Liksom i Sverige finns dock flera andra skatter som innebär en beskattning av fastigheter. Allmänt förekommande är någon form av stämpelskatt som tas ut när fastigheter byter ägare. Likaså ingår oftast fastigheter i förmögenhetsmassan vid beräkningen av underlaget för eventuella förmögenhetsskatter.

Olika former av schablonintäktsbeskattning förekommer också på många håll. På så sätt får även staten en viss skatteinkomst som har sitt ursprung i fastigheterna, även om den egentliga fastighetsskatten tillfaller kommunerna eller någon annan lokal eller regional administration. Bland annat i Holland skall en schablonintäkt tas upp till beskattning. Den baseras på bostadsfastigheternas marknadsvärden. För permanentbostäder är underlaget för schablonintäkten emellertid reducerat till 60 procent av marknadsvärdet.

Däremot beskattas som regel inte privatpersoner för realisationsvinster vid försäljning av fast egendom i Holland. I Schweiz å andra sidan beskattas realisationsvinster även vid privatpersoners försäljning av fast egendom. I en del kantoner beskattas också företag för realisationsvinster.

Olika former av avgifter för exempelvis vägar och renhållning tas i vissa länder ut som skatter, bland annat i Frankrike och Australien.

I Storbritannien finns för närvarande ingen egentlig fastighetsskatt. Man har dock fattat beslut om att överge det nuvarande poll tax-systemet som ersatte en tidigare fastighetsskatt 1990. Poll tax, som är ett slags inkomstskatt som utgår från röstlängden, mötte emellertid mycket kraftig kritik. Tidigare utgick fastighetsskatten från hyresintäkterna, och detta system gäller fortfarande för kommersiella fastigheter. Poll tax kommer att ersättas av en ny fastighetsskatt.Det är fortfarande oklart hur den nya fastighetsskatten kommer att se ut eller hur underlaget skall utformas.

3.5.5 Beskattningsunderlaget

Fastighetsskatten i betydelsen en löpande beskattning av fastigheter kan vid en internationell jämförelse sägas omfatta antingen den oförbättrade marken eller hela fastigheten, inklusive markförbättringar och byggnader. I några få länder omfattar det som där benämns fastighetsskatt även vissa tillhörande rörelseinventarier (Japan) och djurbesättningar (Turkiet). Vanligast är att skatten omfattar marken i befintligt skick med bygg-

nader. Den schweiziska fastighetsskatten omfattar både mark och byggnader, men också vissa rättigheter som är föremål för inskrivning.

Beskattningsunderlaget för den löpande fastighetsbeskattningen kan sägas vara utformat efter två huvudlinjer. Båda linjerna innebär dock att det är någon form av marknadsvärde som skall ligga till grund för beskattningen.

Det kan med andra ord slås fast att marknadsvärdet vid en internationell jämförelse är det helt dominerande beskattningsunderlaget.

Vanligast är ett marknadsvärde i form av kapitalvärdet, det vill säga ett hypotetiskt försäljningsvärde. Exempelvis använder 95 procent av de holländska kommunerna marknadsvärdet som underlag för fastighetsskatten. Marknadsvärdet bygger på ortsprismetoden för bostäder, medan kommersiella fastigheter värderas med utgångspunkt från kapitaliserade hyresintäkter. För mer speciella fastigheter utan någon egentlig marknad används en återanskaffningsmetod.

Resterande kommuner har hittills använt ett skatteunderlag som bygger på fastigheternas och byggnadernas yta, det vill säga något som liknar ett tänkt, enkelt boendevärde. Skatten beräknas per kvadratmeter. Vissa korrigeringsfaktorer används också. På så sätt kan viss hänsyn tas till typ, användning, läge och standard. Detta underlag får emellertid inte användas efter 1991. Orsaken härtill är att det med tiden framstått som alltmer orättvist av både allmänhet, domstolar och beslutsfattare. Antalet kommuner som använt detta skatteunderlag har också minskat med tiden.

Det huvudsakliga alternativet till kapitalvärdet är ett avkastningsvärde som tar sin utgångspunkt i verkliga eller beräknade hyresintäkter. Det är alltså också en form av marknadsvärde, även om det är indirekt beräknat.

Ofta används flera olika metoder för att fastställa marknadsvärdet. Som exempel kan nämnas att flera olika värderingssätt förekommer i Frankrike, bland annat beroende på att man har flera olika fastighetsskatter. I huvudsak rör det sig dock om en ortsprismetod för privatbostäder och om en avkastningsmetod som baserar sig på beräknade marknadshyror eller intäkter för andra fastighetstyper. Förhållandena påminner med andra ord om de svenska.

Själva värderingen går naturligtvis till på olika sätt i olika länder. På samma sätt vilar ansvaret på olika nivåer. Ofta finner man att värderingsansvaret är en angelägenhet för den centrala statsförvaltningen, liksom uppbörden av skatten, medan skatteintäkterna tillfaller den lokala administrationen.

I de flesta europeiska länder omvärderas fastigheterna med cirka fem års intervall. I Frankrike genomfördes den senaste fullständiga taxeringen 1970, men justeringar har därefter gjorts vart tredje år.

I takt med att värderingsförfarandet automatiseras öppnar sig dock möjligheter till tätare och billigare omvärderingar och/eller omräkningar på samma sätt som i Danmark. I flera länder eftersträvas tätare värderingar så att beskattningsunderlaget upplevs mer korrekt och rättvist av de skattskyldiga. Av samma anledning fastställs allt oftare centrala värderingsregler även om ansvaret för värderingen ligger på exempelvis kommunal nivå. I Holland görs värderingen på kommunal nivå, antingen i egen regi eller av privata värderare. Värderingen kommer att ställas under en hårdare statlig kontroll under de närmaste åren för att åstadkomma en större enhetlighet.

3.5.6 Undantagsregler

I de flesta länder förekommer någon form av undantagsregler eller lättnader i fastighetsbeskattningen. I många fall är det fråga om regler som funnits under lång tid och som efter hand utvecklats till att omfatta allt fler skattskyldiga. Denna utveckling har också lett till att reglerna inte medför några egentliga lättnader för den ursprungliga målgruppen. De har med andra ord blivit alltför generella. Detta har också uppmärksammats, inte minst i USA, och man försöker nu på flera håll komma bort från en alltför stor användning av olika former av undantag.

Det vanligaste undantaget från fastighetsskatteskyldighet är statliga byggnader, undervisnings- och sjukvårdslokaler, sportanläggningar och religiösa byggnader. Ofta, exempelvis i Sverige, är sådana fastigheter helt befriade från skatteplikt och åsätts därför inga taxeringsvärden.

Vidare intar ofta jord- och skogsbruksfastigheter, liksom gruvfastigheter, en särställning i beskattningshänseende. Dessa fastighetstyper, som ju i viss mån kan sägas representera ett lands naturtillgångar, behandlas i regel välvilligt i fastighetsskattesammanhang.

I många länder är också bostadsfastigheter, främst permanentbostäder, skattemässigt gynnade. Detta kommer till uttryck antingen genom lägre skattesatser eller direkta lättnader. I stället beskattas övriga fastigheter, inklusive industrifastigheter, hårdare.

Diskussioner pågår emellertid, exempelvis i Frankrike och Storbritannien, om en mer gynnsam behandling av fastigheter för industriell verksamhet. Härigenom skulle det enligt förespråkarna för en sådan ordning bli lättare att locka till sig ny industri.

I Holland undantas de första 30 kvadratmetrarna från beskattning när skatten beräknas på ytan. Härigenom tas fastigheter med mycket låga värden ur skattesystemet samtidigt som hushåll med låga inkomster får ett visst stöd. Denna ordning kan sägas ha vissa likheter med de norska reglerna om ett fribelopp för varje bostad.

Vissa infasningsregler är också relativt vanligt förekommande. I allmänhet omfattar dessa bostadsfastigheter. I Frankrike kan till exempel en nybyggd permanentbostad undantas från en viss fastighetsskatt i 15 år. Även i Tyskland förekommer liknande infasningsregler.

Lättnader i beskattningen kan också vara riktade direkt till fastighetsägarna i ställer för till fastighetstyperna. Begreppet lättnader uppfattas olika och det hävdas exempelvis att möjligheten att betala fastighetsskatten i delposter under året kan utgöra en sådan lättnad i beskattningen.

I USA förekommer direkta skattereduktioner i flera former. Speciellt vanlig är den gynnsamma behandlingen av "homestead owners" (ursprungligen avseende särskilda grupper av hemmansägare). Ofta sker detta genom ett fribelopp för egnahem som är permanentbostäder. Även för andra fastighetskategorier förekommer ofta ett differentierat skatteunderlag eller skattesatser. I många stater försöker man, som tidigare framgått, att komma bort från detta system, då det är administrativt besvärligt och kostsamt samt då stödet dessutom inte alltid träffar de avsedda målgrupperna.

Mer relevanta är de "circuit breakers" som förekommer. I likhet med de flesta andra lättnader och undantagsregler kopplas sådana möjligheter till inkomst- eller andra personliga förhållanden. Härigenom får låginkomsthushåll en form av bidrag som är direkt kopplat till storleken av det belopp man skall betala i fastighetsskatt. I vissa delstater förekommer också att delstaten går in och betalar den fastighetsskatt fastighetsägaren egentligen skall betala till de lokala jurisdiktionerna. I USA har det ofta diskuterats huruvida dessa bidrag medför risk att låginkomsttagare skaffar dyrare och större bostäder än vad de annars skulle göra.

Uppskovsregler ("deferrals") i olika former är också relativt vanligt förekommande. Vidare finns, exempelvis i USA, Frankrike och Danmark, speciella regler för äldre och handikappade.

Liksom i Sverige är fastighetsskatten regelmässigt avdragsgill vid beskattning av näringsverksamhet. Vid beskattning av tjänsteinkomster varierar förhållandena, men i de flesta länder föreligger inte någon avdragsrätt.

4 Fastighetsskattens fördelningsprofil

4.1 Inledning

Utifrån ett avkastningsperspektiv på fastighetsskatten bör variationerna i skatteuttaget motsvara variationerna i fastigheternas marknadsvärde. Utifrån ett boendevärdesperspektiv på skatten bör skillnader i skatteuttaget motsvara sådana skillnader mellan bostäderna som kan anses vara av generell betydelse för de boende ur konsumtionssynpunkt.

För att få en uppfattning om hur fastighetsskatten fungerar idag har vi undersökt hur skatteuttaget varierar mellan olika typer av fastigheter och mellan olika grupper av hushåll. Den fråga vi studerat är huruvida fastighetsskattens fördelning kan anses vara rimlig med hänvisning till de syften som ligger bakom skatten.

Som framgått tidigare har motiven bakom fastighetsskatten varierat under årens lopp. Enligt det synsätt som låg bakom reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen skall fastighetsskatten i första hand ses som ett medel att beskatta den avkastning som bostadskapitalet ger upphov till på samma sätt som annan kapitalavkastning beskattas.

Ur detta perspektiv, som vi kallar avkastningsperspektivet, bör fastighetsskattens fördelning i stort sett följa fördelningen av det bruttoförmögenhetsvärde, som fastigheterna representerar. Huvudfrågan blir då om variationerna i taxeringsvärdena, och därmed även i fastighetsskatten, speglar variationerna i bostadskapitalets marknadsvärde. Det bör påpekas att vi här begränsar frågan till att gälla förhållandet mellan taxeringsvärdet och marknadsvärdet vid värderingstillfället. Eftersom taxeringsvärdena endast fastställs vart sjätte år blir de alltmer otillförlitliga som mätare av marknadsvärdet ju längre tid som gått sedan den senaste fastighetstaxeringen. Detta problem behandlas emellertid särskilt.

För att ta reda på huruvida taxeringsvärdets variationer överensstämmer med marknadsvärdet har vi med hjälp av regressionsanalys studerat ett urval ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. Syftet är i ett första steg att undersöka vilken betydelse olika egenskaper har för taxeringsvärdet samt i vilken utsträckning de förklarar de totala variationerna i taxeringsvärdet. Analysen är med nödvändighet begränsad till de uppgifter som samlas in i samband med taxeringen. I nästa steg diskuteras, med hänvisning till andra teoretiska och empiriska studier på området, huruvida marknadsvärdet kan förmodas variera på samma sätt som taxeringsvärdet. Annorlunda uttryckt är frågan om de faktorer som förklarar variationerna i taxeringsvärdet också kan anses förklara variationerna i marknadsvärdet.

Vidare analyseras förhållandet mellan 1990 års taxeringsvärden och köpeskillingarna för småhus sålda under 1988. Här utgår vi från ett material som tagits fram av Statistiska centralbyrån för Riksskatteverkets räkning.

De förslag om en skatt baserad på någon form av boendevärde som rests från flera håll utgår emellertid från en helt annan uppfattning. Någon entydig definition av boendevärdet går visserligen inte att finna men den gemensamma nämnaren bakom de olika förslagen är att fastighetsskatten ska stå i proportion till ett icke-marknadsbaserat mått på bostadskonsumtionens omfattning. Med vår tolkning innebär det att skillnader i skatteuttaget endast är befogade så länge som de motsvarar påtagliga skillnader mellan själva bostäderna av något slag, t ex skillnader i utrymme eller standard. Gemensamt för dessa egenskaper är, förutom att de är rent fysiskt förknippade med bostaden, att man kan hävda att folk i allmänhet föredrar en större bostad framför en mindre och högre standard framför en lägre. När det gäller standarden kan det dock vara problematiskt att på ett allmängiltigt sätt avgöra vad som anses utgöra en högre standard. Vi återkommer till det i avsnitt 6. Där diskuteras också mer i detalj hur ett boendevärdebegrepp kan fastställas.

Huvudfrågan när vi studerar fastighetsskattens fördelning ur ett boendevärdesperspektiv är om hushåll som bor i lika stora bostäder med likartad standard betalar lika mycket fastighetsskatt. Med denna utgångspunkt har vi undersökt hur taxeringsvärdet och fastighetsskatten per kvadratmeter varierar i tre avseenden. Först studeras variationerna ur paritetssynpunkt, det vill säga att vi undersöker i vad mån skatteuttaget varierar mellan olika gamla hus med i övrigt likvärdiga bostäder. Därefter analyseras skattens fördelning mellan hus med olika upplåtelseformer (den så

kallade neutralitetsaspekten) och slutligen behandlas skatteuttagets variationer mellan olika delar av landet.

Analyserna bygger även här på vårt urval ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. I de analyser som gäller fastighetsskattens fördelning ur ett boendevärdesperspektiv ingår de hyreshusenheter som innehåller bostäder, det vill säga hus med huvudsakligen bostäder, hyreshus med bostäder och lokaler och hyreshus med huvudsakligen lokaler. Hyreshusfastigheter som enbart innehåller lokaler, det vill säga hotell och restaurangfastigheter, garage och parkeringshus, kiosker samt kontor inom industrimark ingår inte. Bostadsenheter på lantbruksfastighet ingår inte heller i analysen eftersom aktuella taxeringsuppgifter för dessa fastigheter ännu inte är tillgängliga för statistisk bearbetning.

Det ska också påpekas att analyserna endast gäller småhus med en bostadsbyggnad och hyreshus med en byggnad. Anledningen är att våra uppgifter om taxeringsvärdet avser hela fastigheten medan uppgifterna om ytan endast avser en byggnad på varje fastighet. Även fastigheter där uppgift om antal byggnader saknas har uteslutits. För småhusens del innebär det att småhus som ägs av bostadsrättsförening, kommun, allmännyttigt bostadsföretag eller annat svenskt aktiebolag är underrepresenterade i urvalet. Totalt bygger analyserna på cirka 22 000 småhus och 6 000 hyreshus. För ytterligare detaljer om datamaterialet och de metoder som använts hänvisas till bilaga 4.

Oavsett om man utgår från ett avkastningsperspektiv eller ett boendevärdesperspektiv på fastighetsskatten bör en redogörelse för hur den nuvarande fastighetsskatten fungerar också rymma en analys av skattens fördelning mellan olika typer av hushåll. Därför har vi också undersökt i vad mån och på vilket sätt skatteuttaget varierar med hushållens inkomst och sammansättning. Här utgår vi från en studie som Statens institut för byggnadsforskning utfört för utredningens räkning och som redovisas i sin helhet i bilaga 5. Det är framförallt två frågeställningar som ligger bakom dessa analyser. Den ena gäller skattens betydelse för inkomstfördelningen, det vill säga om skatteuttaget tenderar att stiga med hushållens inkomst eller inte. Den andra gäller dess betydelse för det bostadspolitiska målet att ge alla möjlighet till en god bostad till rimlig kostnad. Här är det framförallt skatteuttaget från låginkomsthushållen i allmänhet och, i synnerhet, sådana hushåll som bor i områden med höga fastighetspriser och taxeringsvärden, som står i centrum.

4.2 Skatteuttagets variationer ur ett avkastningsperspektiv

Småhusens taxeringsvärden fungerar tillfredsställande som mått på marknadsvärdet vid värderingstillfället.

Mot bakgrund av mer principiella resonemang om hur fastighetsmarknaden fungerar framstår taxeringsvärdets variationer som rimliga även för hyreshusenheter som upplåts med hyresrätt.

För hyreshusenheter som upplåts med bostadsrätt utgör taxeringsvärdet i många fall ett dåligt mått på marknadsvärdet. Bostadsrättsvärderingskommittén har dock utarbetat ett förslag till ny värderingsmodell för dessa fastigheter.

Allmänt gäller att taxeringsvärdet blir allt mindre tillförlitligt som mått på marknadsvärdet ju längre tid som gått sedan det fastställdes.

Ur ett avkastningsperspektiv blir huvudfrågan, som konstaterats ovan, om variationerna i taxeringsvärdet kan anses spegla marknadsvärdets variationer. Någon grundlig utvärdering av utfallet av fastighetstaxeringen har inte varit möjlig att genomföra inom ramarna för utredningen. Å andra sidan kan en diskussion om den nuvarande fastighetsskattens funktion inte helt förbigå frågan om hur väl taxeringsvärdena speglar marknadsvärdena. Vissa begränsade analyser har därför ändå genomförts.

4.2.1 Småhus

Genom så kallad multivariat regressionsanalys kan man undersöka hur taxeringsvärdet förändras då en av de värdepåverkande faktorerna förändras samtidigt som övriga faktorer hålls konstanta. För varje variabel som ingår i regressionsmodellen beräknas en parameter som anger hur mycket taxeringsvärdet förändras när den aktuella variabeln ändras med en enhet. Man får också fram uppgifter som anger hur tillförlitlig den skattade parametern är eller, med en statistisk term, om parametern är signifikant. Vidare kan man beräkna hur stor del av de totala variationerna i taxeringsvärdet som kan hänföras till de faktorer som inkluderats i analysen. Man talar här om modellens förklaringsgrad. Ju närmare siffran ett denna ligger desto större andel av de totala variationerna i den beroende variablen (taxeringsvärdet) kan hänföras till variationer i de oberoende variabler som ingår i analysen.

I tabellen nedan redovisas resultaten av dessa analyser vad gäller småhusens taxeringsvärde. Ett mer detaljerat tabellmaterial samt redovisning av modellarbetet återges i bilaga 4. Två olika ansatser redovisas. I den ena har sambandet skattats för alla småhus i hela landet i en och samma modell. Lägets betydelse fångas här av särskilda regionala variabler. I den andra ansatsen har sambandet mellan taxeringsvärdet och de värdepåverkande faktorerna ålder, yta och standard undersökts för varje region för sig. Med denna ansats kan man undersöka om ytterligare en standardpoäng, kvadratmeter eller värdeår påverkar taxeringsvärdet på samma sätt i olika regioner.

I dessa analyser använder vi oss av sex olika regioner, nämligen de tre storstadsregionerna, Östsverige utanför Stor-Stockholm samt primära och regionala centra. Medan de fyra första regionerna består av geografiskt sammanhållna områden utgörs de två sistnämnda av två olika typer av regioner. Primära centra utgörs av en medelstor stad med omnejd, såsom till exempel Helsingborg, Gävle eller Norrköping. Regionala centra är regioner utanför de större och medelstora städerna. Närmare detaljer redovisas i bilaga 4.

Tabell 4.1 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Hela landet	Regionala centra	Primära centra	Östsverige	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	280.0	283.2	312.7	402.6	461.7	549.2	566.3
Parametervärde för:							
Värdeålder	-2.0	-2.3	-2.2	-2.8	-2.3	-2.3	1.6
Standard	6.2	5.0	5.7	6.2	8.7	7.7	12.7
Yta	1.6	0.9	1.2	1.5	1.6	2.7	3.2
Primärt centr	26.4						
Östsverige	103.1						
Malmö	126.1						
Göteborg	247.0						
Stockholm	381.8						
Förklaringsgrad	71%	65%	62%	65%	60%	71%	63%
Antal obs.	21527	5970	7657	3088	874	1516	2417

Källa: Urval ur FTR 90 och egna bearbetningar.

Tabellen skall tolkas på följande vis. Interceptet anger ett slags grundnivå. I den modell som avser alla småhus i hela landet, det vill säga den första kolumnen, motsvaras det av det statistiskt beräknade taxeringsvärdet för ett småhus i ett regionalt centrum med värdeår 1989 och genomsnittlig standardpoäng och värdeyta. I övriga kolumner anger interceptet det skattade taxeringsvärdet för motsvarande småhus i den region kolumnen avser. Variabeln värdeålder har för varje hus beräknats som 1990 minus husets värdeår och dess parameter anger hur många tusen kronor taxeringsvärdet förändras när värdeåldern ökar med ett år. Variablerna för standard och värdeyta motsvarar skillnaden mellan varje småhus totala standardpoäng respektive värdeyta och genomsnittet för alla småhus i landet. Parametrarna för dessa variabler anger hur taxeringsvärdet förändras när ytan eller standardpoängen förändras med en kvadratmeter respektive poäng. Parametrarna för de regionala variabler som ingår i modellen för hela riket anger den genomsnittliga skillnaden mellan taxeringsvärdet för ett visst hus i ett regionalt centra och ett hus med samma ålder, standard och yta i den region som variabeln avser.

Som uppgifterna om förklaringsgrad visar svarar de fyra faktorerna ålder, standard, värdeyta och region tillsammans för drygt 70 procent av de totala variationerna i småhusfastigheternas taxeringsvärde. För den som har erfarenhet av regressionsanalys från andra sammanhang kan detta synas osedvanligt högt. I detta fall avser dock analysen resultatet av en administrativ process och de oberoende variablerna består enbart av sådana faktorer som vi vet ligger till grund för taxeringsvärdena. Om vi kunnat inkludera alla de värdepåverkande faktorer som används vid fastighetstaxeringen borde förklaringsgraden ha uppgått till närmare 100 procent. Att den inte gör det beror dels på att man vid taxeringen tar hänsyn till olika typer av säregna förhållanden som inte ingår i vår analys och dels på att de lägesvariabler som vi använder är betydligt grövre än den indelning i riktvärdeområden som fastighetstaxeringen utgår från. En förklaringsgrad på 70 procent framstår därför som fullt rimlig.

Om man ser till genomsnittet för landet som helhet avtar taxeringsvärdet med 2 000 kronor per värdeår. Varje standardpoäng påverkar taxeringsvärdet med drygt 6 000 kronor och varje kvadratmeter värdeyta medför en förändring i taxeringsvärdet på 1 600 kronor. Den mest avgörande faktorn är dock det regionala läget, vilket framgår av parametrarna för de regionala dummyvariablerna. Ett hus i Stockholmsregionen har i genomsnitt ett taxeringsvärde som ligger 380 000 kronor över taxeringsvärdet för ett i övrigt jämförbart hus i ett regionalt centrum. Skillnaderna i ålder, standard och yta mellan två hus som ligger i samma typ av region måste

med andra ord vara mycket stora för att skillnaden i taxeringsvärde ska bli lika stor som skillnaden mellan två hus belägna i till exempel ett regionalt centrum och en storstad.

De värdepåverkande faktorernas betydelse varierar dock mellan regionerna. I storstäderna och framförallt i Stockholmsregionen är taxeringsvärdet betydligt känsligare för variationer i standarden än i övriga Sverige. Även skillnader i yta har större betydelse för taxeringsvärdet i Göteborg och Stockholm än i övriga delar av landet.

När det gäller värdeåret däremot finns inget sådant mönster. Ett hus ålder är emellertid en mycket komplex variabel som kan förväntas samvariera med en rad olika egenskaper. Som nämnts ovan är det troligt att åldern samvarierar med husens läge inom respektive region. De flesta nya hus byggs i tätorternas utkanter vilket antagligen har större betydelse för värdenivån för hus i storstäderna än för hus på mindre orter. Att taxeringsvärdet tycks öka med husens ålder i Stockholmsregionen kan därför till stor del tänkas bero på att de äldre husens centralare läge här har en stor motverkande effekt på taxeringsvärdet.

Åldersvariablen samvarierar inte bara med läget utan också med standarden. Detta kan man emellertid i viss mån ta hänsyn till i analysen genom att skapa en ny standardvariabel som anger skillnaden mellan den standardpoäng som kan förväntas med hänsyn till husets värdeålder och yta och den faktiska standardpoängen. Med denna ansats ökar värdeålderns och även ytans betydelse för taxeringsvärdet. Även interceptet blir något högre. För närmare detaljer hänvisar vi till bilaga 4.

I tabellen ovan redovisas den *genomsnittliga* effekten av en förändring i husets ålder, standard och yta med en enhet. Vi har emellertid också genomfört analyser som tyder på att effekterna avtar på marginalen. Med andra ord medför en viss ökning i värdeåldern en större minskning i taxeringsvärdet för nybyggda hus än för äldre hus. Vidare har ytterligare en standardpoäng eller en kvadratmeter värdeyta större inverkan på taxeringsvärdet för hus med låg standard respektive liten yta än för stora hus med hög standard. När vi tar hänsyn till detta i analyserna ökar förklaringsgraden till omkring 75 procent. Närmare detaljer redovisas i bilaga 4.

Slutligen har vi inkluderat ytterligare några faktorer i analysen, nämligen tomtytan, hustyp, fastighetsrättsliga förhållanden, belägenhet, VA-förhållanden och tomträtt. Tomtytan ger ingen statistiskt säkerställd effekt på taxeringsvärdet. Det behöver emellertid inte betyda att den saknar betydelse. En trolig förklaring är i stället att tomtytans inverkan på

taxeringsvärdet motverkas av att hus med stor tomt i allmänhet är mindre centralt belägna än hus med liten tomt.

När det gäller hustypen har ett friliggande hus i regel ett högre taxeringsvärde än ett radhus. Friliggande hus tenderar också att vara högre värderade än kedjehus men sambandet är inte lika stabilt som för radhusen. Möjligen beror det på att hustypen samvarierar med avståndet till bebyggelsens centrum så att skillnaden mellan friliggande hus och kedjehus inte blir statistikt lika tydlig. Detsamma gäller tomträttsfastigheter. När en variabel som ska fånga upp betydelsen av tomträtt inkluderas i analysen blir resultatet att tomträtt tenderar att höja taxeringsvärdet. Troligen beror det på att tomträttsfastigheter är vanligare i högprisområden än i andra områden, varför tomträttsvariabeln inte bara speglar tomträttens utan även lägets betydelse.

De andra tre variablerna ger dock väntat utslag. Hus på självständig tomt har högre taxeringsvärde än hus på avstyckningsbar tomt som i sin tur har högre värde än hus på icke avstyckningsbar tomt. Strandtomt ger högre värde än strandnära tomt som ger högre värde än tomt som inte ens är strandnära. Ett hus som saknar kommunalt vatten och avlopp har i regel ett lägre taxeringsvärde än ett som är anslutet till det kommunala VA-nätet.

Sammanfattningsvis visar våra analyser att variationerna i taxeringsvärdet till cirka 75 procent kan förklaras av fyra faktorer: värdeåldern, ytan, standardpoängen och det regionala läget. Om vi även tar hänsyn till hustypen, fastighetsrättsliga förhållanden, belägenhet i förhållande till strand och VA-förhållanden kan vi förklara omkring 80 procent av variationerna. Vidare tycks effekten på taxeringsvärdet avta med tilltagande ålder, standardpoäng och yta.

Frågan är om dessa resultat överensstämmer med dem som uppkommit vid svenska och internationella analyser av marknadsvärdets variationer. Om så är fallet ökar tilltron till att taxeringsvärdets variationer motsvarar variationerna i småhusens marknadsvärde.

Rune Wigren redogör i sin rapport "Småhuspriserna i Sverige"[1] för ett antal studier av sambandet mellan husens värde (i allmänhet priset) och olika egenskaper hos hus, tomt och omgivning. Såväl husstorleken som åldern har i så gott som alla studier en tydlig inverkan på husets värde. Liksom taxeringsvärdet i våra analyser ökar marknadsvärdet med husets

1. Se Wigren, Rune: "Småhuspriserna i Sverige", Forskningsrapport SB 1, SIB, Gävle 1986.

storlek och avtar med åldern. De resultat som finns vad gäller standardens betydelse är dock svårare att generalisera och jämföra eftersom standarden mäts på olika sätt i olika studier. Att sådana faktorer som köksutrustning, antal badrum, uppvärmingssätt och öppen spis påverkar marknadsvärdet positivt är dock helt klart. Även fastighetens vatten- och avloppsförhållanden samt hustypen har tydliga effekter på marknadsvärdet i samma riktning som våra analyser av taxeringsvärdet pekar på.

Det tycks också finnas ett klart samband mellan tomtstorleken och huspriset. För att detta ska visa sig i de statistiska analyserna måste man emellertid också ta hänsyn till tillgängligheten definierad som någon typ av avstånd till regionens centrum. Anledningen är att dessa två förhållanden samvarierar och kan förmodas ha motsatt effekt på marknadsvärdet. Det bristande sambandet mellan taxeringsvärdet och tomtstorleken i våra analyser behöver därför inte vara oförenliga med resultaten i prisstudierna eftersom vi i vår analys inte kunnat ta hänsyn till tillgängligheten.

Även vissa variabler som speglar egenskaper i den omgivande miljön tenderar att samvariera med tillgängligheten så att det blir svårt att fastställa deras betydelse för marknadsvärdet statistiskt. Variabler som speglar "tillgång till god natur" har dock visat sig ge tydligt utslag i marknadspriserna på samma sätt som närhet till strand påverkar taxeingvärdena.

Hur stor betydelse de olika egenskaperna har för marknadsvärdet är dock svårt att uttala sig om i generella termer. Det beror dels på att de mäts på olika sätt i olika studier och dels på att den statistiska effekten av varje enskild egenskap är beroende av vilka andra egenskaper man tagit hänsyn till i analysen. Den enda slutsats vi kan dra utifrån denna begränsade jämförelse är därför att variationerna i småhusens taxeringsvärde inte verkar orimliga.

Taxeringsvärdenivån för småhus sålda under 1988

För att kunna säga något mer bestämt om huruvida variationerna i taxeringsvärdet även storleksmässigt motsvarar marknadsvärdets variationer skulle vi behöva ha tillgång till såväl pris- som taxeringsuppgifter för ett större antal småhus sålda under det värdeår som gällde vid den senaste fastighetstaxeringen. Vidare skulle vi behöva veta om fastigheterna förändrats mellan tidpunkten för köpet och värderingstillfället. Eftersom frågan om taxeringsvärdenas tillförlitlighet inte har prioriterats i vår utredning har vi inte lagt ner några större resurser på att ta fram ett sådant material.

Däremot har vi tagit del av ett material som Riksskatteverket beställt från Statistiska centralbyrån. Det innehåller uppgifter om förhållandet

mellan 1990 års taxeringsvärde och köpeskillingen för småhus sålda under 1988. Uppgifterna avser endast lagfarna köp som kan förmodas ha ägt rum under normala marknadsmässiga förhållanden. Vidare ingår bara fastigheter som inte genomgått några större förändringar sedan köpetillfället. För varje län och kommun redovisas taxeringsvärdenivån i form av ett ovägt genomsnitt, det vill säga genomsnittet av varje fastighets taxeringsvärde dividerat med dess köpeskilling. Fastigheter som innehas med tomträtt ingår inte.

I princip bör taxeringsvärdet för dessa fastigheter genomsnittligt sett uppgå till 75 procent av köpeskillingen. Det finns dock en svaghet i materialet som gör att en viss avvikelse härifrån kan förekomma som inte kan hänföras till brister i fastighetstaxeringen. Medan taxeringsvärdena fastställs utifrån den prisnivå som rådde vid mitten av det aktuella nivååret, det vill säga juni/juli 1988, avser köpeskillingarna i Statistiska centralbyråns material köp som ägt rum under hela 1988. Under detta år steg småhuspriserna kraftigt. I den mån de köp som ingår i materialet inte var jämnt fördelade över året kommer taxeringsvärdet inte motsvara 75 procent av köpeskillingarna för dessa fastigheter i genomsnitt. Uppgifterna nedan får därför tolkas med viss försiktighet.

För riket som helhet uppgår taxeringsvärdenivån till 70,9 procent för permanentbostadshus och 74,6 procent för fritidshus. Om vi ser till genomsnittet för varje län varierar det mellan 65,4 procent och 74,6 procent för permanenthusen. Den högsta nivån finner vi i Örebro län och den lägsta i Uppsala län. För fritidshusen är spridningen betydligt större. De länsvisa genomsnitten för dessa varierar mellan 62,5 procent och 89,3 procent. Återigen är nivån högst i Örebro län medan Gotland svarar för den lägsta nivån.

Den större spridningen för fritidshusen märks också om vi delar upp länen i tre grupper med taxeringsvärdenivå under 70 procent, mellan 70 och 75 procent och över 75 procent. För permanenthusen ligger taxeringsvärdenivån, som vi konstaterat tidigare, inte över 75 procent någonstans utan länen är jämnt fördelade mellan de två lägsta grupperna. Vad gäller fritidshusen däremot hamnar nästan alla län i den lägsta respektive högsta gruppen. Bara i tre län ligger taxeringsvärdenivån mellan 70 och 75 procent.

Den genomsnittliga taxeringsvärdenivån redovisas också särskilt för permanenthus respektive fritidshus i tre olika värdeårsklasser. Som framgår av tabellen ovan är spridningen mellan länen av ungefär samma storleksordning inom varje åldersklass. För permanentbostadshusen ligger dock taxeringsvärdenivån i den yngsta värdeårsklassen något högre.

Tabell 4.2 Taxeringsvärdenivå för småhus sålda under 1988. 1990 års taxeringsvärden. Ovägda medelvärden.

	Permanentbostadshus			Fritidshus		
Värdeår	Alla	Lägsta genomsnitt på länsnivå	Högsta genomsnitt på länsnivå	Alla	Lägsta genomsnitt på länsnivå	Högsta genomsnitt på länsnivå
Alla	70.9%	65.4%	74.6%	74.6%	62.5%	89.3%
-59	70.4%	65.4%	75.2%	75.8%	61.0%	90.9%
60-79	70.4%	65.8%	74.6%	70.4%	62.5%	87.7%
80-	71.4%	66.2%	76.9%	75.2%	*	*

* Antalet sålda fritidshus med värdeår över 1980 är så få att vi valt att inte redovisa några uppgifter om dessa.
Källa: Statistiska centralbyrån.

Sammanfattningsvis tyder dessa uppgifter på att taxeringsvärdena, åtminstone vad gäller permanentbostadshusen, speglar marknadsvärdena relativt väl. Undantag finns naturligtvis men generellt sett verkar träffsäkerheten tillfredsställande. Vidare tycks det vara så att taxeringsvärdena för permanentbostadshusen snarare tenderar att ligga under än över 75 procent av marknadsvärdet. Detta gäller inte bara om vi ser till genomsnittet för riket utan även när vi ser till taxeringsvärdenivån för varje kommun. Antalet kommuner med taxeringsvärdenivå över 75 procent uppgår endast till 30 stycken. Av dessa är det dessutom endast fem där taxeringsvärdenivån överstiger 77 procent. För fritidshusen däremot tycks taxeringsvärdena vara mer symmetriskt spridda runt 75 procent av marknadvärdet.

Vår slutsats av dessa analyser av småhusens taxeringsvärden är därför att de fungerar tillfredsställande som mått på marknadsvärdet. Det skall dock återigen påpekas att detta endast gäller förhållandena vid värderingstillfället. Vi återkommer till detta längre fram.

4.2.2 Hyreshus

Variationerna i hyreshusens taxeringsvärde har också studerats med hjälp av multipel regressionsanalys. De faktorer som i första hand inkluderats är hyresintäkterna totalt och uppdelat på lokal- och bostadshyror samt värdeåldern. Det regionala lägets betydelse har också undersökts. Förutom att variationerna för alla bebyggda hyreshusfastigheter studerats samtidigt har separata analyser genomförts för olika typer av hyreshusfastigheter.

Innan vi redogör för resultaten av dessa analyser bör det återigen poängteras att de endast avser fastigheter med en byggnad. För hyreshusen kan detta förmodas vara en större brist än för småhusen. Fördelningen mellan olika värdeårsklasser är visserligen ungefär densamma för hyreshus med en byggnad som för hus med flera byggnader. Fastigheter med en byggnad är emellertid något överrepresenterade i storstäderna och underrepresenterade i regionala centra och det är också möjligt att de är annorlunda fördelade i förhållande till bebyggelsens centrum inom varje regiontyp än fastigheter med flera byggnader. Vidare är riktvärdetabellerna för hyreshusen konstruerade så att taxeringsvärdet inte ökar i takt med hyresintäkterna. Medan skillnaderna i belägenhet inte bör ha någon större betydelse för just hyreshusens taxeringsvärde är den sistnämnda faktorn förmodligen av större betydelse. Resultaten nedan kan därför förmodas överskatta hyresintäkternas genomsnittliga betydelse för taxeringsvärdet för alla hyreshusfastigheter. Med denna reservation i minnet analyserar vi variationerna i taxeringsvärdet för hyreshus med bostäder.

Som framgår av tabell B4.7 i bilaga 4 är hyresintäkterna helt avgörande för taxeringsvärdet. Hela 87 procent av de totala variationerna i taxeringsvärdet kan hänföras till variationer i de totala hyresintäkterna. Faktum är att förklaringsgraden inte ökar när värdeåldern inkluderas i analysen, trots att dess betydelse för taxeringsvärdet är statistiskt säkerställt.

Tabell 4.3 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för hyreshus med bostäder. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Hela riket	Regionala centra	Primära centra	Universitetsregioner	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	3222	2816	3816	3229	3179	3889	3693
Parametervärde för:							
Värdeålder	(-6.8)	-11.7	(-23.0)	-18.3	-26.4	-34.7	(3.1)
Bostadshyra	6.5	5.2	7.7	6.0	5.0	6.6	6.5
Lokalhyra	6.2	3.8	4.7	4.2	3.6	4.6	7.0
Förklaringsgrad	87%	90%	83%	91%	81%	90%	90%
Antal obs.	5898	1494	351	2249	306	460	1033

Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99-procentsnivån, understrukna parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 95-procentsnivån.

Källa: Urval ur FTR 90 och egna bearbetningar.

Hyresintäkternas betydelse, det vill säga parametervärdets storlek, håller sig också relativt stabilt mellan olika skattningar (se tabell 4.3). För varje tusentals kronor i ökade hyresintäkter ökar taxeringsvärdet med omkring 6 000 kronor. Bostadshyrornas betydelse för taxeringsvärdet är något större än lokalhyrornas.

Värdeålderns betydelse för taxeringsvärdet är statistiskt säkerställd men varierar avsevärt mellan olika modeller (det vill säga olika kolumner i tabellen). Förmodligen beror det på att ålderns betydelse för taxeringsvärdet delvis fångas upp av hyresvariablerna. Hyresnivån är ju i allmänhet högre i yngre fastigheter. Statistiskt medför det att det blir svårt att få fram stabila skattningar av värdeålderns betydelse för taxeringsvärdena i en analys där även hyresintäkternas betydelse inkluderats.

Allmänt gäller dock att värdeålderns betydelse för taxeringsvärdet framträder tydligare när vi studerar varje regiontyp för sig jämfört med när vi ser på variationerna i riket som helhet. I tabellen ovan ser det visserligen ut som om åldern inte skulle ha någon betydelse för hyreshusens taxeringsvärde i Stockholmsregionen. Sannolikt beror det emellertid på den samvariation mellan hyresintäkternas storlek och åldern som påpekats ovan. Andra analyser vi gjort tyder nämligen på att åldern har ungefär samma betydelse i Stockholmsregionen som i de andra storstäderna.

Taxeringsvärdets variationer har också undersökts för varje typ av hyreshus för sig (se tabell B4.8 i bilaga 4). Resultatet av dessa skattningar visar att värdeåldern endast har betydelse för bostadshyreshusens taxeringsvärde, inte för hyreshus som huvudsakligen eller enbart består av lokaler.

Slutligen har värdeålderns betydelse undersökts genom analyser av taxeringsvärdets variationer i nio olika värdeårsklasser för sig. Resultatet av dessa analyser redovisas i tabell 4.4.

Två saker är värda att notera här. För det första märks inga större skillnader i skattningarna mellan värdeårsklasserna före 1970. För hus med värdeår över 1970 har dock hyresintäkterna märkbart större betydelse för taxeringsvärdet än för äldre hus. För varje tusental kronor i ökade hyresintäkter blir taxeringsvärdet i genomsnitt 6 000-10 000 kronor högre om värdeåret är högre än 1970 men endast omkring 4 000 kronor högre om värdeåret är lägre än 1970. För det andra ökar den andel av variationerna i taxeringsvärdet som förklaras av variationer i hyresintäkterna ytterligare något när vi ser på varje värdeårsklass för sig.

Tabell 4.4 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för hyreshus med bostäder i olika värdeårsklasser. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	-1949	1950-1954	1955-1059	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1984	1985-
Intercept	2972	2926	2312	2473	2290	2223	2697	3330	4056
Parametervärde för:									
Bostadshyra	4.1	4.2	4.2	4.3	4.3	6.4	6.3	8.8	10.4
Lokalhyra	7.6	7.9	4.8	5.7	8.9	6.8	5.0	6.8	4.8
Förklaringsgrad	89%	91%	78%	93%	91%	91%	96%	86%	98%
Antal obs.	2232	508	423	548	374	413	385	438	569

Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99-procentsnivån, understrukna parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 95-procentsnivån.

Källa: Urval ur FTR 90 och egna bearbetningar.

Lägets betydelse för taxeringsvärdet har också undersökts både genom att särskilda variabler för varje regiontyp införts i analysen och genom att taxeringsvärdets variationer studerats i varje regiontyp för sig. Resultaten av den sistnämnda ansatsen framgår av tabell 4.3. Någon större skillnad i de olika värdefaktorernas betydelse för taxeringsvärdet mellan regionerna finns inte. Resultatet av den förstnämnda ansatsen pekar i samma riktning – det regionala läget har ingen statistiskt mätbar betydelse för hyreshusens taxeringsvärde (se tabell B4.10 i bilaga 4). De skillnader som finns beror snarare på att hyreshusenheterna i storstäderna är större i genomsnitt än enheterna i övriga delar av landet.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att hyreshusens taxeringsvärden i mycket hög utsträckning speglar variationerna i hyresintäkterna. För hyreshus som till stor del består av bostäder påverkas taxeringsvärdet också av värdeåldern. Framförallt skiljer sig taxeringsvärdet åt mellan fastigheter som är mindre respektive mer än tjugo år gamla. Läget har däremot ingen statistiskt säkerställd betydelse för hyreshusens taxeringsvärde.

Våra möjligheter att bedöma hur väl dessa variationer i hyreshusens taxeringsvärde överensstämmer med marknadsvärdets variationer är ännu sämre än för småhusen. Någon empirisk studie av vad som bestämmer marknadsvärdet för hyreshusfastigheter finns nämligen inte. Den fortsat-

ta diskussionen måste därför begränsas till att gälla vissa allmänna synpunkter på hyreshusens taxeringsvärden som mått på marknadsvärdet.

Å ena sidan är det fullt tänkbart att hyreshusens marknadsvärde varierar med hyresintäkterna och värdeåret samt att det i stort sett är oberoende av läget på det sätt som taxeringsvärdet visat sig göra i våra analyser. Eftersom hyresintäkterna utgör en väsentlig del av avkastningen från dessa fastigheter är marknadsvärdet säkerligen i hög grad relaterat till dessas storlek.

I en analys där hänsyn samtidigt tas till hyresintäkternas betydelse är det också troligt att värdeåldern endast har en statistiskt mätbar betydelse för marknadsvärdet för upp till 20 år gamla bostadshyreshus. Som påpekats ovan fångas ålderns betydelse delvis upp genom hyresintäkterna eftersom hyresnivån tenderar att avta med husens värdeår. Parametern för värdeåldern kan därför framförallt antas spegla andra åldersanknutna förhållanden än skillnaderna i hyresnivå. Hit hör de statliga räntebidragen som bara utgår till den yngre delen av bostadshyreshusen. Dessa subventioner har säkerligen också betydelse för dessa fastigheters marknadsvärde.

Att läget i stort sett saknar betydelse för marknadsvärdet är också troligt med tanke på de principer som gäller för hyressättningen i Sverige. Bruksvärdessystemet medför ju att skillnaderna i hyresnivå mellan hyresbostäder i olika delar av landet är små. Eftersom hyran kan antas vara av avgörande betydelse för marknadsvärdet är det troligt att inte heller detta varierar nämnvärt mellan olika delar av landet.

Ett problem vid värderingen av hyreshusfastigheter är, å andra sidan, att antalet överlåtelser inom denna sektor är relativt få. Framförallt gäller detta vissa kategorier av hyreshusfastigheter, såsom större fastigheter belägna i tätorternas ytterområden och ägda av allmännyttiga bostadsföretag. Detta är ett problem som funnits under en längre tid. Till det kommer att det på senare tid blivit allt vanligare att investeringar i hyreshusfastigheter inte sker genom regelrätta fastighetsköp utan genom handel med bolag av olika slag. Härigenom begränsas det jämförelsematerial som värderingen ska bygga på.

Att möjligheterna att utvärdera taxeringsvärdenas tillförlitlighet som mätare av marknadsvärdet undergrävs är naturligtvis allvarligt. Därför kan det finnas skäl att undersöka vilka alternativa principer som på sikt skulle kunna ligga till grund för hyreshusenheternas taxeringsvärden än de som för närvarande gäller. Detta är emellertid en fråga som inte ingår i denna utredningsuppdrag.

4.2.3 Bostadsrättshus

Hyreshusenheter som huvudsakligen upplåts med bostadsrätt taxeras i dag som om de uppläts med hyresrätt (se bilaga 3). Eftersom hyressättningen bestäms av bruksvärdesprincipen medan priserna på bostadsrätter bestäms fritt på marknaden medför det att taxeringsvärdena generellt sett kan förmodas underskatta de enskilda bostadsrätternas marknadsvärde. Detta gäller framförallt fastigheter i attraktiva lägen och på expansiva orter.

I en studie av överlåtelsepriserna för bostadsrätter i flerbostadshus som Bostadsrättsvärderingskommittén låtit genomföra redovisas det genomsnittliga överlåtelsepriset och nettoskulden per kvadratmeter bostadsyta för bostadsrätter i 30 olika orter. Nettoskulden motsvarar föreningens lån reducerade med föreningens tillgångar utom fastigheten. Den totala nettoskulden har fördelats på respektive bostadsrätt med hjälp av beräknade andelstal. Studien omfattar endast så kallade representativa köp, det vill säga sådana köp som kan antas ha skett under normala marknadsmässiga förhållanden, som ägde rum under 1988 och 1989.

För att få en uppfattning om förhållandet mellan taxeringsvärdet och de enskilda bostadsrättslägenheternas marknadsvärden har det genomsnittliga taxeringsvärdet för bostadsdelen per kvadratmeter bostadsyta tagits fram för de bostadsrättsfastigheter på dessa orter som ingår i vårt urvalsmaterial.

Denna jämförelse är naturligtvis behäftad med en hel del osäkerhet eftersom de överlåtna bostadsrätterna i Lantmäteriverkets undersökning inte återfinns i de fastigheter som det genomsnittliga taxeringsvärdet beräknats på. Då de två materialen inte innehåller samma typ av data kan vi inte kontrollera att uppgifterna avser likartade fastigheter. Vi kan dock konstatera att andelen bostadsrätter i nybyggda fastigheter är ungefär densamma som i vårt urval vad gäller fyra av de sex kommungrupperna. I kommungrupp två är andelen betydligt lägre i vårt urval än i Lantmäteriverkets material. Det genomsnittliga taxeringsvärdet för de fastigheter som överlåtelsepriserna avser kan därför antas vara högre än det som anges i tabellen. I kommungrupp tre är förhållandet det omvända.

Det ska också påpekas att taxeringsvärdena avser 1986 års värdenivå medan överlåtelsepriserna avser perioden 1988-89. Eftersom fastighetspriserna steg avsevärt under slutet av 1980-talet kan den låga "taxeringsvärdenivån" endast delvis tillskrivas det faktum att bostadsrättsfastigheter taxeras som om de uppläts med hyresrätt. Delvis beror den på den

eftersläpning i anpassningen av taxeringsvärdena till ändrade marknadsförhållanden som berör alla typer av fastigheter.

Tabell 4.5 Överlåtelsepriser, nettoskuld och taxeringsvärde för bostadsrättshus i vissa kommuner grupperade efter prisnivå. Genomsnitt per kvadratmeter bostadsyta.

Kommungrupp	Överlåtelsepris	Nettoskuld	Bostädernas taxeringsvärde	Taxeringsvärdet som andel av pris+skuld
1 Stockholm	13 500	800	1 800	13%
2 Göteborg, Malmö Järfälla	5 500	1 800	1 500	21%
3 Linköping, Örebro Umeå	2 800	1 900	2 500	53%
4 Hudiksvall, Gävle Trollhättan, Västerås Helsingborg	2 000	1 400	1 800	53%
5 Hedemora, Värnamo, Borås, Eskilstuna, Bollnäs, Sandviken Söderhamn, Sala	1 200	1 300	1 100	44%
6 Tidaholm, Falköping, Avesta, Skara, Nässjö Vetlanda, Tranås, Lidköping Hässleholm Gislaved	500	1 200	1 000	59%

Källa: Lantmäteriverket samt egna bearbetningar av fastighetstaxeringsdata.

Med dessa reservationer pekar dock denna jämförelse på betydande skillnader mellan det genomsnittliga taxeringsvärdet och summan av överlåtelsepriset och nettoskulden per kvadratmeter. Framförallt i de två första kommungrupperna är taxeringsvärdets andel av överlåtelsepriset och nettoskulden så låg att den inte enbart kan tillskrivas prisutvecklingen på bostadsrättsmarknaden mellan 1986 och 1989.

Frågan är nu om taxeringsvärdena därmed också skall anses underskatta bostadsrättsfastigheternas marknadsvärde. Från vissa håll har det hävdats att bostadsrättsfastigheter inte bör värderas utifrån de priser som erhålls när en eller annan lägenhet överlåts utan från de priser som skulle gälla om hela fastigheten överläts. Men förutom att det rent praktiskt vore svårt att tillämpa denna värderingsprincip, eftersom bostadsrättsfastighe-

ter sällan överlåts i sin helhet, överensstämmer den inte med den definition av marknadsvärdet som vi menar bör ligga till grund för fastighetstaxeringen.

Enligt vår mening, och enligt fastighetstaxeringslagen, skall marknadsvärdet definieras som det mest sannolika pris som skulle erhållas vid en försäljning under normala marknadsmässiga förhållanden. För bostadsrättsfastigheter är det normala varken att fastigheten säljs i sin helhet eller att den omvandlas till hyresrättsfastighet, utan att besittningsrätten till en eller ett fåtal lägenheter i sänder överlåts. Marknadsvärdet för dessa fastigheter bör därför motsvara summan av de överlåtelsepriser som gäller för de enskilda bostadsrätterna och föreningens nettoskuld. Följdaktligen kan taxeringsvärdena anses underskatta marknadsvärdet för bostadsrättsfastigheter i högprisområden. Samtidigt kan det naturligtvis också finnas områden där taxeringsvärdena överskattar marknadsvärdet. Kommunerna i prisgrupp sex i tabellen ovan kan tänkas vara sådana områden.

Ur ett avkastningsperspektiv leder dessa brister i taxeringsvärdena för bostadsrättsfastigheter till bristande likformighet i bostadsbeskattningen mellan olika upplåtelseformer förutsatt att skattesatsen är densamma för alla typer av fastigheter.

I detta sammanhang kan det vara värt att nämna att ur ett avkastningsperspektiv kan bruksvärdeshyressättningen anses medföra liknande brister i beskattningen av fastigheter som upplåts med hyresrätt. I den mån bruksvärdeshyrorna är lägre än vad marknadshyrorna skulle vara kan avkastningen av hyresfastigheterna, såsom Peter Melz påpekar i "Bostadsbeskattningen i det nya skattesystemet"[1], anses vara delad mellan fastighetsägaren och hyresgästerna. Både inkomstbeskattningen och fastighetsskatten baseras i princip bara på den del av avkastningen som motsvaras av de faktiska hyresintäkterna, det vill säga den del som tillfaller fastighetsägaren. Den del av avkastningen som tillfaller hyresgästerna och motsvaras av skillnaden mellan den faktiska hyran och en marknadsmässig hyra beskattas emellertid inte alls. Liksom för bostadsrättsfastigheter förekommer skatteförmåner av detta slag endast i områden där efterfrågan på lägenheter i flerfamiljshus är hög, det vill säga framförallt i storstädernas centralare delar och vissa expansiva orter.

1. Se Melz Peter: "Bostadsbeskattningen i det nya skattesystemet - synpunkter på dess struktur och effekter", Juristförlaget, Stockholm 1991.

4.2.4 Eftersläpningar i anpassningen av taxeringsvärdena till förändrade marknadsvärden

Även om variationerna i taxeringsvärdena väl överensstämmer med marknadsvärdets variationer gäller detta endast vid värderingstidpunkten. Ju längre tid som gått sedan taxeringsvärdena fastställdes desto mer kommer förmodligen taxeringsvärdenivån, det vill säga taxeringsvärdets andel av marknadsvärdet, att variera mellan olika typer av hus i olika delar av landet. Därmed kommer också variationerna i den effektiva skattesatsen att öka. Detta ser vi som en av de allvarligaste bristerna med det nuvarande underlaget för fastighetsskatten.

Med den effektiva skattesatsen menas här skattens andel av marknadsvärdet. Om taxeringsvärdena vid värderingstillfället motsvarar 75 procent av marknadsvärdet innebär en skatt på 1,5 procent respektive 2,5 procent av taxeringsvärdet att den effektiva skattesatsen uppgår till 1,125 procent respektive 1,875 procent. Ju lägre taxeringsvärdenivån blir desto lägre blir den effektiva skattesatsen. Genom att studera de uppgifter om taxeringsvärdenivån som Statistiska centralbyrån regelbundet publicerar kan man få en uppfattning om variationerna i den effektiva skattesatsen. Dessa uppgifter anger förhållandet mellan taxeringsvärdet och köpeskillingen för de hus som sålts under normala marknadsförhållanden under en viss period.

För småhus sålda under sista kvartalet 1989, det vill säga strax före 1990 års allmäna fastighetstaxering, uppgick taxeringsvärdenivån endast till knappt 40 procent. Därmed skulle en skatt på 1,5 procent av taxeringsvärdet endast ha inneburit en effektiv beskattning på knappt 0,6 procent. Förhållandena varierade dock betydligt över landet. I Örebro län uppgick taxeringsvärdenivån till drygt 47 procent vilket skulle innebära en effektiv skattesats på drygt 0,7 procent. I Stockholms län däremot uppgick den endast till 30 procent av taxeringsvärdet. Den effektiva skattesatsen skulle därför bara ha uppgått till 0,45 procent.

Eftersom småhuspriserna steg relativt kraftigt under slutet av 1980-talet låg taxeringsvärdenas andel av köpeskillingen betydligt under 75 procent redan under sista kvartalet 1990, två år efter nivååret men strax innan de nya taxeringsvärdena användes som underlag för fastighetsskatten för första gången. För landet som helhet uppgick taxeringsvärdenivån endast till 50 procent i genomsnitt. Den lägsta nivån fanns då i Malmöhus län där den uppgick till 45 procent och den högsta i Stockholms län där den uppgick till 53 procent. Med ett skatteuttag på 1,5 procent av taxeringsvärdet

skulle den effektiva skattesatsen endast ha uppgått till mellan 0,7 respektive 0,8 procent.

För hyreshusen uppgick taxeringsvärdena endast till 32 procent av köpeskillingen i genomsnitt för hus sålda under första kvartalet 1991, mitt emellan två allmänna fastighetstaxeringar. Den effektiva skattesatsen uppgick därför endast till 0,8 procent. Variationerna i taxeringsvärdenivån mellan länen är dock något mindre än för småhusen. Om vi ser till hus sålda under 1990 varierade den mellan 45 och 33 procent. Högst var den i Kopparbergs län och lägst i Stockholms, Malmöhus, Hallands, Älvsborgs och Gotlands län. Den effektiva skattesatsen varierade därmed mellan 0,8 och 1,12 procent. Om vi ser till olika typer av hyreshus uppgick taxeringsvärdenivån 1990 till 42 procent för hyreshus med huvudsakligen lokaler och 36 procent för bostadshyreshus. Variationerna mellan länen var dock betydligt större för lokalhyreshusen än för bostadshyreshusen med en spridning mellan 62 och 33 procent. Med ett skatteuttag på 2,5 procent av taxeringsvärdet skulle den effektiva skattesatsen därmed ha varierat mellan 0,8 och 1,6 procent.

Ur ett strikt avkastningsperspektiv på fastighetsskatten utgör eftersläpningen i anpassningen av taxeringsvärdena till förändrade marknadsvärden en allvarlig brist. Möjligheter att förbättra underlaget i detta avseende finns dock. För det första skulle införandet av rullande fastighetstaxering innebära att taxeringsvärdena anpassades kontinuerligt till förändringar i marknadsvärdena i stället för, som nu, språngvis vart sjätte år. För det andra skulle eftersläpningen begränsas om nivååret bestämdes till året närmast före taxeringsåret i stället för, som nu, året dessförinnan. Vi återkommer till detta längre fram.

4.3 Skatteuttagets variationer ur ett boendevärdesperspektiv

> För både hyres- och småhus stiger taxeringsvärdet kraftigt med husets värdeår. Skattereduktionen för ny- och ombyggda bostadshus begränsar dock variationerna avsevärt och medför att skatteuttaget blir lägst för de senaste årgångarna.
>
> Taxeringsvärdet per kvadratmeter är i genomsnitt dubbelt så högt för småhusen som för hyreshusen. Skillnaderna i skattesats medför dock att fastighetsskatten per kvadratmeter är ungefär densamma.
>
> För småhusen är de regionala skillnaderna i såväl taxeringsvärde som fastighetsskatt per kvadratmeter betydande.

När vi nu övergår till analysera fastighetsskattens fördelning ur ett boendevärdesperspektiv är den centrala frågan om variationerna i skatteuttaget kan anses motsvara sådana skillnader mellan bostäderna som kan anses vara av generell betydelse för de boende ur konsumtionssynpunkt. Med denna utgångspunkt undersöks taxeringsvärdets och fastighetsskattens variationer mellan olika gamla hus, mellan hus med olika upplåtelseformer samt mellan hus i olika delar av landet.

4.3.1 Paritetsproblemet

Den första frågan vi ställer oss när fastighetsskattens variationer studeras utifrån ett boendevärdesperspektiv är om skillnaderna i skatteuttaget mellan olika gamla fastigheter kan anses motsvara kvalitativa skillnader i bostadskonsumtionen. Som framgår av tabellen nedan ökar taxeringsvärdet mycket tydligt med fastighetens värdeår. Detta gäller inte bara hyreshusen utan även småhusen. Faktum är att småhusens taxeringsvärden varierar nästan lika mycket mellan olika åldersklasser som mellan olika delar av landet.

I absoluta termer är de åldersmässiga variationerna i småhusens taxeringsvärde ungefär lika stora som för hyreshusen. Skillnaden mellan det högsta och det lägsta genomsnittsvärdet uppgår till 2 559 kronor för småhusen och ungefär detsamma, 2 650 kronor, för hyreshusens totala taxeringsvärde. Ser man enbart till bostadsdelen i hyreshusen ökar skillnaden något, till 3 054 kronor.

Att skillnaden är större för bostadsdelen än för fastigheten som helhet beror på två förhållanden. För det första är bostadshyrorna, trots bruks-

värdesprincipen, i högre grad relaterade till kapitalkostnaderna, och därmed även till värdeåldern, än vad de marknadsbestämda lokalhyrorna är. För det andra tar man vid fastighetstaxeringen inte bara hänsyn till hyresintäkternas storlek utan också till räntebidragen. Eftersom dessa endast omfattar hyreshusbostäderna blir taxeringsvärdets åldersberoende i den yngre delen av beståndet större för bostadsdelen än för fastigheten som helhet. Det genomsnittliga taxeringsvärdet blir därför lägre i bostadsdelen än för hela fastigheten för hus i värdeårsklass 1980-1982 och tidigare men högre för bostadsdelen i hus i värdeårsklasser från och med 1983-1985.

Tabell 4.6 Variationer i taxeringsvärdet per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika värdeårsklasser. Kronor per kvadratmeter.

	Taxeringsvärde per kvadratmeter					
	Småhus		Hyreshus			
			hela fastigheten		bostadsdelen	
Värdeårsklass	medel-värde	sprid-ning*	medel-värde	sprid-ning*	medel-värde	sprid-ning*
Alla	2850	65	1658	86	1481	67
-1949	2340	87	1126	83	1000	35
1950-1959	2786	69	1198	91	1036	30
1960-1969	3017	54	1452	103	1164	35
1970-1974	3006	45	1699	90	1381	23
1975-1979	3110	51	1989	43	1851	26
1980-1982	3346	47	2608	46	2571	24
1983-1985	4118	39	3246	47	3347	24
1986-1987	4656	33	3776	38	3826	22
1988	4899	37	3629	35	3886	23
1989	4841	49	3769	28	4054	20
Maximal differens i absoluta termer**	2559		2650		3054	
relativa termer**	2.1		3.4		4.1	

* Uppgifterna avser variationskoefficienten, det vill säga den genomsnittliga avvikelsen från medelvärdet i procent av medelvärdet.

** Skillnaden respektive kvoten mellan största och minsta genomsnittsvärdet.

Källa: Urval ur FTR90 från SCB och egna beräkningar.

Värdenivån är emellertid generellt sett nästan dubbelt så hög för småhusen som för hyreshusen. I relativa termer är därför de åldersmässiga variationerna betydligt större för hyreshusen än för småhusen. Med relativa variationer menas här förhållandet mellan det högsta och lägsta taxeringsvärdet per kvadratmeter. För hyreshusen är det högsta genomsnittsvärdet drygt tre gånger högre än det lägsta om vi ser till det totala taxeringsvärdet och fyra gånger högre om vi enbart ser till bostadsdelens taxeringsvärde. För småhusen däremot är det högsta värdet dubbelt så högt som det lägsta.

Taxeringsvärdet ökar i stort sett kontinuerligt med stigande värdeår både för småhusen och för hyreshusen. Det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter för småhus minskar dock något för hus från sjuttiotalets första hälft samt för hus från 1988 och 1989. Vad gäller den sista årgången är en tänkbar förklaring att den genomsnittliga utrustningsstandarden är betydligt lägre för dessa hus än för 1980-talets tidigare årgångar. Vi återkommer till frågan om standardens betydelse längre fram. Även för hyreshusen är taxeringsvärdet per kvadratmeter i stort sett oförändrat för hus med värdeår från 1986 och framåt. Här beror det dock på att de hus som tillkommit efter 1988 års allmänna fastighetstaxering (AFT 88) värderas på samma sätt som den senaste årgången vid AFT 88, det vill säga som hus med värdeår 1987.

Spridningen kring de genomsnittliga värdena inom respektive värdeårsklass är också betydande både för småhusen och för hyreshusens totala taxeringsvärde. Detta beror förmodligen på de stora regionala prisskillnaderna (se vidare nedan). Ser vi enbart till hyreshusens bostadsdel är spridningen inom värdeårsklasserna betydligt mindre, vilket överensstämmer med att de regionala variationerna i det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter är betydligt lägre för hyreshusbostäderna. Detsamma gäller för småhusens genomsnittliga byggnadsvärde jämfört med det totala taxeringsvärdet. För alla genomsnittsvärden avtar spridningen också med stigande värdeår.

Frågan är om de skillnader i skatteuttaget som dessa variationer i taxeringsvärdet ger upphov till kan anses skäliga utifrån ett boendevärdesperspektiv. Eftersom utrustningsstandarden i allmänhet är högre i nyare hus och en högre standard måste anses svara mot ett högre boendevärde kan det vara rimligt att också skatteuttaget är högre. Med andra ord skulle det högre skatteuttaget från yngre fastigheter kunna anses motiverat också ur ett boendevärdesperspektiv om tendensen till stigande taxeringsvärden med stigande värdeår försvinner när vi tar hänsyn till skillnader i standard.

Som framgick i föregående avsnitt visar våra regressionsanalyser av småhusens taxeringsvärde att värdeåret har betydelse för taxeringsvärdet även då vi tar hänsyn till skillnader i standardpoäng. Eftersom standarden inte utgör någon värdepåverkande faktor vid taxeringen av hyreshusen saknas explicita uppgifter om standarden i dessa fastigheter i taxeringsregistret. Motsvarande analys kan därför inte göras för hyreshusens del.

För småhusen har vi visserligen tillgång till vissa standarduppgifter. Trots det är det mycket svårt om inte omöjligt att helt särskilja standardskillnadernas betydelse för taxeringsvärdets variationer från värdeårets inverkan. Med andra ord kan även en del av de variationer i taxeringsvärdet per kvadratmeter som vi funnit mellan hus med *samma* standardpoäng och i samma region men med olika värdeår antas bero på standardskillnader. Anledningen är att de riktvärdetabeller som används vid fastighetstaxeringen bland annat baseras på regressionsanalyser av köpeskillingsstatistik. I dessa analyser ingår såväl värdeår som standardpoäng som oberoende variabler. Eftersom ett hus standard kan återspeglas både av dess ålder och av vissa utrustningsdetaljer kan variationer i marknadsvärdet, som beror på husens standard, fångas upp av båda dessa variabler. Följdaktligen kommer standarden också kunna påverka taxeringsvärdet genom båda värdefaktorerna värdeår och standardpoäng.

Å andra sidan innebär inte detta att taxeringsvärdets variationer mellan olika värdeårsklasser enbart kan hänföras till standardskillnader. Faktorn värdeår kan nämligen också antas spegla andra åldersberoende egenskaper såsom förväntad återstående livslängd och räntebidragens kapitaliseringseffekter. (Se avsnitt 4.2 ovan samt tabell B4.12 i bilaga 4.) Den enda slutsats vi kan dra är därför att en del av de variationer i taxeringsvärdet som vi funnit mellan hus i samma standardklass men med olika värdeår förmodligen beror på standardskillnader som har betydelse för marknadsvärdet men som inte fångas upp av standardpoängen. *Hur* stor denna del är vet vi emellertid inte.

Sammanfattningsvis visar dessa analyser att en odifferentierad fastighetsskatt baserad på taxeringsvärdet ger betydande variationer i skatteuttaget mellan hus med olika värdeår. Som framgår av tabell 4.7 innebär dock reduktionsreglerna för de senaste årgångarna både att variationerna begränsas avsevärt och att mönstret delvis förändras. I den äldre delen av beståendet ökar skatteuttaget med stigande värdeår men det lägsta skatteuttaget finner vi i hus färdigställda under de senaste tio åren

Tabell 4.7 Variationer i fastighetsskatten per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika värdeårsklasser. Kronor per kvadratmeter.

Värdeårsklass	Fastighetsskatt per kvadratmeter Småhus	Hyreshus med bostäder och lokaler	huvudsakligen bostäder
Alla	39	32	26
-1949	35	28	26
1950-1959	42	30	27
1960-1969	45	36	30
1970-1974	45	42	35
1975-1979	47	50	47
1980-1982	25	43	34
1983-1985	22	36	24
1986-1987	0	19	0
1988	0	22	0
1989	0	16	0

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

4.3.2 Skatteuttagets fördelning mellan olika upplåtelseformer

Uttaget av fastighetsskatt per kvadratmeter kan variera mellan olika upplåtelseformer av framför allt tre skäl. För det första kan det bero på att marknadsvärdet och därmed även taxeringsvärdet är beroende av fastighetens upplåtelseform. Olika upplåtelseformer medför ju olika begränsningar i dispositionsrätten vilket i sin tur påverkar de kostnader och intäkter som fastighetsinnehavet kan förväntas ge upphov till. Därmed skulle marknadsvärdet och även taxeringsvärdet bli beroende av upplåtelseformen.

Det kan också tänkas att de olika värderingsmodeller som används vid taxeringen av hyreshusfastigheter och småhusfastigheter ger olika stor precision vid bedömningen av marknadsvärdet. Eftersom småhus i allmänhet disponeras med äganderätt medan hyreshus upplåts med hyres- eller bostadsrätt kan taxeringsvärdet då komma att variera mellan upplåtelseformerna på ett annat sätt än marknadsvärdet.

För det tredje kan skillnaden i skattesats mellan småhus och hyreshus medföra att skatteuttaget varierar mellan hus med olika upplåtelseformer. Så som fastighetsskatten är utformad för närvarande uppgår småhusens

skattesats endast till 60 procent av hyreshusens. Om småhusens taxeringsvärde är 65-70 procent högre än hyreshusens blir dock fastighetsskatten per kvadratmeter ungefär lika stor i de två hustyperna.

Innan det går att säga något om hur skillnaden i skattesats mellan småhus och hyreshus påverkar skillnaderna i skatteuttaget per kvadratmeter måste taxeringsvärdets variationer mellan hustyperna undersökas.

Tabell 4.8 Taxeringsvärdet per kvadratmeter i småhus respektive hyreshus med olika upplåtelseformer. Kronor per kvadratmeter.

	Taxeringsvärde för fastigheten som helhet	bostadsdelen
Småhus	2 849	
Hyreshus	1 658	1 481
varav med		
Hyresrätt	1 659	1 479
Bostadsrätt	1 654	1 500

Källa: Urval ur FTR 90 samt egna beräkningar.

I tabell 4.8 redovisas taxeringsvärdet per kvadratmeter för småhus och för hyreshus med olika upplåtelseformer. I fastighetstaxeringsregistret finns visserligen inga explicita uppgifter om upplåtelseform utan bara om vilken ägarkategori fastighetsägaren tillhör. Vi har emellertid utgått från att hus som ägs av bostadsrättsförening eller liknande huvudsakligen upplåts med bostadsrätt medan övriga hyreshusfastigheter upplåts med hyresrätt.

För småhusen har vi inte kunnat göra någon uppdelning på upplåtelseformer trots att omkring åtta procent av alla småhusfastigheter kan antas vara upplåtna med bostads- eller hyresrätt. Anledningen är att uppgifter om taxeringsvärde per kvadratmeter endast kan beräknas för fastigheter med en bostadsbyggnad medan större delen av alla småhus som upplåts med bostads- eller hyresrätt ingår i fastigheter med flera bostadsbyggnader. Av alla fastigheter med en bostadsbyggnad i vårt urval är det endast två procent som kan antas upplåtna med bostadsrätt eller hyresrätt. Detta är ett för litet antal för en statistisk jämförelse. Dessutom är risken stor att det i dessa fall rör sig om småhus som inte är representativa för alla småhus upplåtna med hyres- och bostadsrätt. Det kan emellertid påpekas att en viss skillnad i taxeringsvärdet mellan småhus upplåtna med äganderätt och sådana som upplåts med hyres- eller bostadsrätt borde finnas.

Enligt den praxis som tillämpas vid fastighetstaxeringen ska nämligen varje småhus på en fastighet som ägs av en bostadsrättsförening eller något annat bostadsföretag taxeras under presumtionen att tomten ej är avstyckningsbar. Det innebär att tomtvärdet ska reduceras med 100 000 kronor och att byggnadsvärdet endast skall sättas till halva det värde som skulle gälla om byggnaden låg på en avstyckningsbar eller självständig tomt.

För hyreshusenheterna tycks det däremot inte finnas någon större skillnad i genomsnittligt taxeringsvärde per kvadratmeter mellan hus med olika upplåtelseformer. Detta gäller både i fråga om det totala taxeringsvärdet och bostadsdelens taxeringsvärde.

Skiljelinjen går i stället mellan hustyperna, vilket är helt i överensstämmelse med de principer som enligt fastighetstaxeringslagen ska ligga till grund för fastighetstaxeringen. Enligt dessa ska civilrättsliga förhållanden såsom exempelvis upplåtelseformen inte ha någon betydelse för taxeringsvärdet (se bilaga 3). Det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter för riket som helhet är nästan dubbelt så högt för småhusen som för hyreshusen. Till stor del beror det på att marknadsvärdena generellt sett ligger högre för småhus än för hyreshus, men delvis beror det på att småhusens taxeringsvärde motsvarar 1988 års värdenivå medan hyreshusens motsvarar 1986 års värdenivå

Bryter man ner materialet visar det sig emellertid att förhållandena varierar kraftigt över landet, framförallt beroende på att småhusens genomsnittliga taxeringsvärde per kvadratmeter är mycket olika i olika delar av landet (se tabell 4.9).

Som nämndes inledningsvis innebär differentieringen av skattesatsen mellan hustyperna att skatteuttaget per kvadratmeter blir ungefär lika stort när småhusens taxeringsvärde är 65-70 procent högre än hyreshusens. Denna förutsättning är i stort sett uppfylld i tre regiontyper – primära och regionala centra samt universitetsregionerna. I dessa tre regiontyper återfinns knappt 80 procent av alla småhus och knappt 70 procent av alla hyreshus i vårt material. I storstäderna däremot är taxeringsvärdet per kvadratmeter nästan tre gånger så högt för småhusen som för hyreshusen. Där blir skatteuttaget per kvadratmeter nästan 70 procent högre i genomsnitt för småhusen.

Ser vi på förhållandena i tio olika landsdelar framträder en mer varierad bild. Både i landets nordligaste och sydligaste delar är skatteuttaget per kvadratmeter i genomsnitt högre för hyreshusen än för småhusen eftersom småhusens taxeringsvärde där endast är 40-50 procent högre än hyreshusens. Vidare visar det sig att det inte bara är i storstäderna som skat-

teuttaget per kvadratmeter är högre för småhusen än för hyreshusen. Samma förhållande gäller i de delar av Östsverige som ligger utanför Storstockholm. Den största skillnaden finner vi dock i Storstockholm där det genomsnittliga skatteuttaget per kvadratmeter är dubbelt så stort för småhusen som för hyreshusen.

Tabell 4.9 Förhållandet mellan taxeringsvärdet per kvadratmeter för småhus respektive hyreshusens bostadsdel i olika delar av landet och olika typer av regioner. Kronor per kvadratmeter.

	Taxeringsvärde per kvadratmeter för		Kvoten mellan småhusens och hyreshusens genomsnittliga	
	småhus	hyreshusens bostadsdel	taxeringsvärde per kvadratmeter	fastighetsskatt per kvadratmeter
Riket	2 850	1 481	1.92	1.15
Regiontyper				
Storstäder	4 772	1 700	2.81	1.69
Universitetsregioner	2 821	1 548	1.82	1.09
Primära centra	2 344	1 439	1.63	0.98
Regionala centra	2 151	1 233	1.74	1.04
Landsdelar				
Övre Norrland	1 996	1 428	1.40	0.84
Mellersta Norrland	1 969	1 282	1.54	0.92
Södra Skogsbygden	2 079	1 218	1.71	1.03
Östsverige	3 064	1 509	2.03	1.22
Stockholm	5 674	1 696	3.35	2.01
Småland med öarna	1 974	1 236	1.60	0.96
Sydsverige	2 188	1 493	1.47	0.88
Malmö	3 081	1 256	2.45	1.47
Västsverige	2 415	1 427	1.69	1.01
Göteborg	4 309	2 010	2.14	1.28

Källa: Urval ur FTR 90 samt egna beräkningar.

Som konstaterats tidigare är skillnader i skatteuttaget endast befogade ur ett boendevärdesperspektiv i den mån de motsvarar någon form av kvalitativa skillnader i bostadskonsumtionen, såsom skillnader i bostadsyta eller standard. Eftersom flerfamiljshus som upplåts med bostadsrätt i allmänhet inte skiljer sig särskilt mycket, vare sig fysiskt eller lägesmässigt,

från hus som upplåts med hyresrätt är det rimligt att underlaget för fastighetsskatten är ungefär lika stort per kvadratmeter. Bostäder upplåtna med äganderätt, det vill säga småhus, skiljer sig däremot i regel, inte bara vad gäller dispositionsrätten utan även fysiskt och lägesmässigt, från bostäder upplåtna med hyres- eller bostadsrätt.

Hyreshussektorn rymmer en större andel mindre lägenheter men också fler centralt belägna bostäder än småhussektorn. Förmodligen finns det också fler småhus med en standard över den normala än det finns exklusivt utrustade flerfamiljslägenheter. Frågan är då om de skillnader i skatteuttag som redovisats ovan mellan hus med olika upplåtelseformer kan anses motsvara skillnader i storlek och standard och därmed också i boendevärde. Den frågan har enligt vår mening inget klart svar. Däremot pekar den på behovet av en mer precis definition av begreppet boendevärde.

4.3.3 Skatteuttagets regionala variationer

Avslutningsvis skall vi analysera taxeringsvärdets regionala variationer ur ett boendevärdeperspektiv. Som redan framgått är det framförallt småhusens taxeringsvärden som varierar mellan olika delar av landet. Genomsnittet för storstäderna, där taxeringsvärdet är högst, ligger drygt 2 600 kronor över genomsnittet i de regionala centra. I Stockholmsregionen ligger det hela 3 500 kronor högre. För hyreshusen som helhet är genomsnittet i storstäderna bara knappt 800 kronor högre än i de regionala centra. Ser vi enbart till bostadsdelen krymper skillnaden till knappt 500 kronor. I relativa termer är skillnaden i regional variation mellan de båda hustyperna något mindre.

För småhusens del är det framförallt i storstäderna som taxeringsvärdet per kvadratmeter avviker från övriga typer av regioner. Det finns dock betydande skillnader mellan de tre storstäderna. Genomsnittet för Stockholm är nästan dubbelt så högt som för Malmö. Taxeringsvärdet i Malmö ligger bara omkring tio procent över genomsnittet för universitetsregionerna. I viss mån kan dessa skillnader förklaras av skillnader i den genomsnittliga standardpoängen. Delar vi upp materialet ytterligare visar det sig emellertid att det framförallt är i Malmö och Göteborg som standardnivån är hög. I Stockholmsregionen ligger den nära genomsnittet för riket. Allmänt sett är dock de regionala skillnaderna i genomsnittlig standard små varför större delen av de regionala variationerna i taxeringsvärdet per kvadratmeter ändå kan anses bero på skillnader i prisnivå mellan regiontyperna. Resultatet av regressionsanalyserna som redovisats ovan visar också att skillnaderna i taxeringsvärde mellan olika typer av regio-

ner är betydande även när vi jämför hus som är lika vad gäller storlek, standard och värdeålder.

Även för hyreshusen är taxeringsvärdet per kvadratmeter högst i storstäderna. Ser vi på var och en av de tre storstäderna för sig visar det sig emellertid att detta endast gäller Stockholm och Göteborg. Värdenivån i Malmö är i stället närmast jämförbar med nivån i de regionala centra. Det gäller både det totala taxeringsvärdet och taxeringsvärde för enbart för bostadsdelen. Det kan också noteras att bostadsdelens taxeringsvärde ligger betydligt högre i Göteborg än i Stockholm. Detta kan emellertid till stor del antas bero på skillnader i genomsnittlig ålder mellan dessa regioner. I Göteborg är hyreshusens "värdeålder" i genomsnitt 30 år medan den i Stockholm är 38 år.

Tabell 4.10 Variationer i taxeringsvärde per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika typer av regioner samt i Stockholms, Göteborgs och Malmös A-regioner. Medelvärde och spridningsmått.

	Taxeringsvärde per kvadratmeter					
	Småhus		Hyreshus totalt		Hyreshus bostadsdelen	
	medel-värde	sprid-ning	medel-värde	sprid-ning	medel-värde	sprid-ning
Riket	2 850	65	1 658	86	1 481	67
Regionala centra	2 151	59	1 320	77	1 233	71
Primära centra	2 344	50	1 508	80	1 439	70
Universitets-regioner	2 821	44	1 739	75	1 548	64
Storstäder	4 772	49	2 109	87	1 700	60
varav						
Stockholm	5 674	46	2 328	94	1 696	56
Göteborg	4 309	35	2 076	59	2 010	59
Malmö	3 081	41	1 420	66	1 256	66
Maximal differens mot regionala centra i:						
absoluta termer	3 523		1 008		777	
relativa termer	2.6		1.8		1.6	

Källa: Urval ur FTR90 och egna beräkningar.

Uppgifter som visar taxeringsvärdets variationer mellan olika geografiskt sammanhållna regioner har också tagits fram. För småhusens del bekräftar denna uppdelning i stort sett bara den bild som indelningen i olika

typer av regioner gav. Taxeringsvärdet är högst i Stockholm följt av Göteborg. Före Malmö kommer dock Östsverige (exklusive Stockholmsregionen). I övriga Sverige ligger det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter relativt samlat. Skillnaden mellan det högsta och det lägsta värdet ökar emellertid beroende på att denna indelning innebär att mer detaljerade uppgifter tas fram för regiontyper med låga taxeringsvärden, regionala och primära centra.

Tabell 4.11 Variationer i taxeringsvärde per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika delar av landet. Medelvärde och spridningsmått.

	Taxeringsvärde per kvadratmeter					
	Småhus		Hyreshus totalt		Hyreshus bostadsdelen	
	medel-värde	sprid-ning	medel-värde	sprid-ning	medel-värde	sprid-ning
Riket	2 850	65	1 658	86	1 481	67
Övre Norrland	1 996	52	1 543	74	1 428	71
Mellersta Norrland	1 969	65	1 304	74	1 282	80
Södra Skogsbygden	2 079	43	1 326	79	1 218	74
Östsverige	3 064	52	1 617	76	1 508	64
Stockholm	5 674	46	2 328	94	1 696	56
Småland med öarna	1 974	51	1 354	104	1 236	69
Sydsverige	2 188	50	1 535	67	1 493	70
Malmö	3 081	41	1 420	66	1 256	64
Västsverige	2 415	46	1 484	59	1 427	69
Göteborg	4 309	35	2 076	68	2 010	67
Maximal differens i:						
absoluta termer	3 705		1 024		792	
relativa termer	2.9		1.8		1.7	

Källa: Urval ur FTR90 och egna beräkningar.

En uppdelning av materialet i landsdelar visar ännu tydligare att rangordningen för hyreshusen inte överensstämmer med den som gäller för småhusen. Som redan noterats ovan hör det genomsnittliga taxeringsvärdet för hyreshus i Malmöregionen till de lägsta i landet. I Övre Norrland, å andra sidan, där småhusens taxeringsvärden är mycket låga, är det genomsnittliga taxeringsvärdet för hyreshusens bostadsdel relativt högt. Till stor del kan nog detta förhållande förklaras på samma sätt som det lå-

ga genomsnittet i Malmöregionen, det vill säga med hänvisning till husens ålder. Det genomsnittliga värdeåret för hyreshusen i Övre Norrland är nämligen lägst i landet.

Allmänt gäller att de regionala skillnaderna i hyreshusens taxeringsvärden inte skall överdrivas. Eftersom de åldersmässiga skillnaderna är betydligt större finns det alltid en viss risk för att variationerna i de rena genomsnittsvärden som redovisas i tabellen ovan snarare speglar skillnader i ålderstrukturen mellan olika delar av landet än lägets inverkan som sådant. Det faktum att spridningen kring genomsnittet är betydande i alla regiontyper, framförallt för hyreshusen, beror förmodligen till stor del på de stora variationerna i värdenivån mellan hus med olika värdeår. Regressionsanalyserna av hyreshusens taxeringsvärden har inte heller givit några belägg för att taxeringsvärdenivån skulle variera systematiskt mellan hyreshus i olika typer av regioner. Däremot är det möjligt att hyreshusens lokalisering i förhållande till bebyggelsens centrum har en viss betydelse för taxeringsvärdet. Det har vi emellertid inte haft möjlighet att undersöka.

De kraftiga variationerna i småhusens taxeringsvärden mellan olika delar av landet har, som påpekats tidigare, varit det grundläggande i den kritik som riktats mot en fastighetsskatt baserad på taxeringsvärdet. Ur ett strikt boendevärdesperspektiv kan det naturligtvis ifrågasättas om det är bättre, i någon allmängiltig mening, att bo i en storstadsregion än i ett regionalt centra. De regionala skillnaderna i taxeringsvärdet motsvaras ju inte av skillnader i sådana egenskaper som är relaterade till själva bostaden eller skillnader i den omgivande miljön som man generellt kan hävda att människor värderar positivt eller negativt.

Till skillnad från de åldersmässiga variationerna i taxeringsvärdet reduceras inte heller effekten av de regionala variationerna av någon form av differentiering i skattesatsen. Däremot innebär det nuvarande systemet med taxeringsvärden som endast anpassas till förändrade marknadsvärden vart sjätte år att det effektiva skatteuttaget differentieras mellan de allmänna fastighetstaxeringarna på ett sådant sätt att de regionala skillnaderna i skatteuttaget mildras.

I avsnitt 4.2 pekade vi på hur eftersläpningen i anpassningen av taxeringsvärdena till förändringar i marknadsvärdena medför variationer i det effektiva skatteuttaget. Ur ett avkastningsperspektiv innebär detta att taxeringsvärdet blir bristfälligt som underlag för fastighetsskatten. Ur ett boendevärdesperspektiv däremot är det snarare att betrakta som en fördel eftersom de regionala skillnaderna i skatteuttaget därigenom blir mindre än vad de skulle ha blivit om taxeringsvärdena anpassades snabbare till

marknadsvärdets fluktuationer. Ser vi till det totala skatteuttaget under hela perioden mellan två allmänna fastighetstaxeringar blir ju den effektiva beskattningen, det vill säga skatteuttaget i förhållande till marknadsvärdet, lägre i områden med snabb prisutveckling. Jämfört med en perfekt avkastningsskatt innebär därför nuvarande beskattning en förmånligare beskattning av fastigheter med snabb värdeutveckling jämfört med fastigheter med långsam värdeutveckling.

4.4 Skatteuttagets fördelning mellan olika typer av hushåll

Fastighetsskatten tenderar att öka med hushållens disponibla inkomst. Det finns dock stora variationer i skatteuttaget mellan hushåll med samma inkomst.

Skatten har även en viss utjämnande effekt på inkomstfördelningen om vi bortser från de skillnader i bostadskonsumtion som finns mellan olika inkomstgrupper.

Den sammanlagda effekten av skattereformen och småhustaxeringen 1990 var att skatteuttaget för småhusen i genomsnitt ökade med 330 kronor. Ökningen berodde uteslutande på fastighetstaxeringen.

Merparten av alla hushåll i småhus med störst taxeringsvärdeshöjning har förhållandevis höga inkomster. Det finns dock ett antal hushåll med låga inkomster för vilka taxeringsvärdet höjdes kraftigt. För många av dessa lindras skattehöjningen genom ökade bostadsbidrag eller kommunala bostadstillägg.

Oavsett om fastighetsskatten betraktas som en avkastningsskatt eller en bostadspolitiskt motiverad skatt måste hänsyn också tas till dess fördelningspolitiska effekter för olika hushåll. I detta avsnitt ska vi därför undersöka hur skatteuttaget varierar mellan olika typer av hushåll med olika inkomstförhållanden. Redogörelsen baseras på en rapport som Tommy Berger vid Statens institut för byggnadsforskning utarbetat för utredningens räkning. Beräkningarna av hushållens fastighetsskatteuttag baseras på uppgifter från 1990 års fastighetstaxering och de skatteregler som gäller för inkomståret 1991. Det bör också påpekas att uppgifterna i detta avsnitt inte gäller taxeringsvärde respektive fastighetsskatt per kvadratme-

ter utan per lägenhet. För närmare detaljer hänvisar vi till Tommy Bergers rapport i bilaga 5.

I det följande analyseras först fastighetsskattens fördelning mellan hushåll med olika inkomst. Därefter tar vi upp fastighetsskatten i relation till hushållens bostadsutgifter. Frågan är då om skatten bidrar till att minska eller öka skillnaderna i bostadsutgift mellan olika hushåll. För det tredje redogör vi för vad omläggningen av bostadsbeskattningen i samband med skattereformen och den samtidiga omtaxeringen av småhusen inneburit för olika hushåll. Slutligen behandlas skattens betydelse för vissa särskilt utsatta grupper.

4.4.1 Fastighetsskattens fördelning mellan olika inkomstgrupper

För att få en uppfattning om fastighetsskattens fördelning mellan hushåll med olika inkomst har uppgifter om det genomsnittliga skatteuttaget för hushåll i olika inkomstdeciler tagits fram. Det innebär att hushållen har rangordnats efter storleken på deras disponibla inkomst och därefter delats in i tio lika stora grupper. För varje decil har sedan både det genomsnittliga taxeringsvärdet och det genomsnittliga uttaget av fastighetsskatt beräknats. Eftersom variationerna inom respektive inkomstgrupp kan vara rätt stora har vi också beräknat så kallade korrelationskoefficienter för att se hur hushållens taxeringsvärde respektive fastighetsskatt varierar med deras disponibla inkomst. Dessa koefficienter, som kan anta värden mellan -1 och +1, anger hur och i vilken utsträckning två förhållanden samvarierar. Positiva värden innebär att de rör sig i samma riktning, det vill säga att exempelvis fastighetsskatten tenderar att öka med stigande inkomst. Ju närmare siffran ett värdet ligger desto större är samvariationen eller, annorlunda uttryckt, desto ovanligare är det att någon med högre inkomst har lägre fastighetsskatt. Som jämförelse kan nämnas att korrelationskoefficienten för sambandet mellan hushållens bruttoinkomst och inkomstskatt uppgår till 0,97 enligt beräkningar från Statens institut för byggnadsforskning.[1]

Resultatet av dessa beräkningar sammanfattas i tabell 4.12.

1. Beräkningarna har gjorts på samma material som analyserna i fastighetsskattens inkomstberoende. Med bruttoinkomst avses taxeringsbegreppet 'den sammanräknade inkomst'.

Tabell 4.12 Taxeringsvärden och fastighetsskatt i olika inkomstklasser och hustyper. Tusental kronor.

Inkomst-decil	Småhus Taxe-rings-värde	Fastig-hets-skatt	Hyreshus Taxe-rings-värde	Fastig-hets-skatt	Alla Fastighets-skatt
1	266	3.2	86	1.2	1.5
2	274	3.2	89	1.4	1.8
3	308	3.6	89	1.5	1.7
4	329	3.8	96	1.5	1.8
5	330	3.8	100	1.4	2.0
6	344	3.9	111	1.6	2.6
7	366	4.1	124	1.6	2.9
8	417	4.7	134	1.7	3.1
9	452	5.2	148	1.8	3.7
10	589	6.9	173	2.1	5.1
Alla	368	4.2	115	1.6	2.6
Korrelations-koefficient	0.32	0.31	0.24	0.17	0.38

Källa: Bilaga 5.

Såväl taxeringsvärdet som fastighetsskattens storlek är tydligt relaterade till hushållens disponibla inkomst. Både för hushåll i småhus och hushåll i hyreshus stiger såväl det genomsnittliga taxeringsvärdet som fastighetsskatteuttaget med stigande inkomst. Inkomstberoendet är dock tydligare i småhussektorn än i hyreshussektorn. Mellan den lägsta och den högsta decilen ökar den genomsnittliga fastighetsskatten med drygt 100 procent för småhushushållen. För hushåll i hyreshus ökar den med 75 procent. I hyreshussektorn är skillnaderna dessutom störst mellan de två lägsta och de två högsta decilerna. Ökningen mellan den andra och den nionde decilen är mycket måttlig.

Det lägre inkomstberoendet i hyreshussektorn märks också på korrelationskoefficienten som uppgår till 0,24 för hyreshusen men 0,32 för småhusen. Inom hyreshussektorn är korrelationen mellan fastighetsskatt och inkomst dessutom betydligt lägre än mellan taxeringsvärde och inkomst. Det tyder på att skattereduktionen för ny- och ombyggda fastigheter tillfaller hyreshushushåll med såväl låga som höga inkomster. I småhussektorn däremot är samvariationen mellan taxeringsvärde och inkomst ungefär lika stor som mellan fastighetsskatt och inkomst. Skattereduktionen kan därför framförallt antas tillfalla de lägre inkomstgrupperna i småhus-

sektorn. Det skall emellertid också påpekas att skattereduktionen med de övergångsregler som gäller för inkomståret 1991 är mindre omfattande för småhusen än för hyreshusen. Fastighetsskatten följer därför taxeringsvärdets variationer i högre grad för småhusen än för hyreshusen.

Både skatteuttaget och inkomstnivån är emellertid generellt sett lägre i hyreshussektorn än i småhussektorn. Att skatteuttaget är lägre i hyreshussektorn beror dels på att värdenivån är lägre för hyreshusen, såsom visats ovan, men också på att hyreshusbostäderna i allmänhet är mindre än småhusen. En uppdelning av hushållen på de båda hustyperna ger därför inte en rättvisande bild av fastighetsskattens inkomstprofil. Om vi betraktar alla hushåll samtidigt visar det sig att fastighetsskattens inkomstberoende ökar något. Skatteuttaget i den högsta decilen är då drygt tre gånger så stort som uttaget i den lägsta decilen. En stor del av skillnaden beror visserligen på att skatteuttaget ökar mycket kraftigt mellan den näst högsta och den högsta inkomstgruppen, men även om vi jämför den lägsta och den näst högsta decilen är skatteuttaget i den senare en och en halv gång högre än i den lägsta decilen. Korrelationskoefficienten stiger också till 0,38.

Bryter vi ner materialet visar det sig dock att sambandet mellan hushållsinkomst och fastighetsskatt är olika starkt i olika delar av landet och för olika hushållstyper.

Tabell 4.13 Sambandet mellan hushållens disponibla inkomst och fastighetsskatten i olika regioner och hushållstyper. Småhus och hyrehus. Korrelationskoefficienter.

	Regiontyp				
Huahållatyp	Regionala centra	Primära centra	Universitetsregioner	Storstäder	Hela riket
En vuxen utan barn	0.22	0.21	0.44	0.13	0.16
En vuxen med barn	0.14	0.18	0.06	0.13	0.14
Två vuxna utan barn	0.23	0.21	0.22	0.34	0.29
Två vuxna med barn	0.24	0.27	0.52	0.21	0.27
En vuxen över 65 år	0.15	0.09	0.39	0.15	0.16
Två vuxna över 65 år	0.05	0.22	0.07	0.02	0.08
Alla hushåll	0.48	0.46	0.40	0.34	0.38

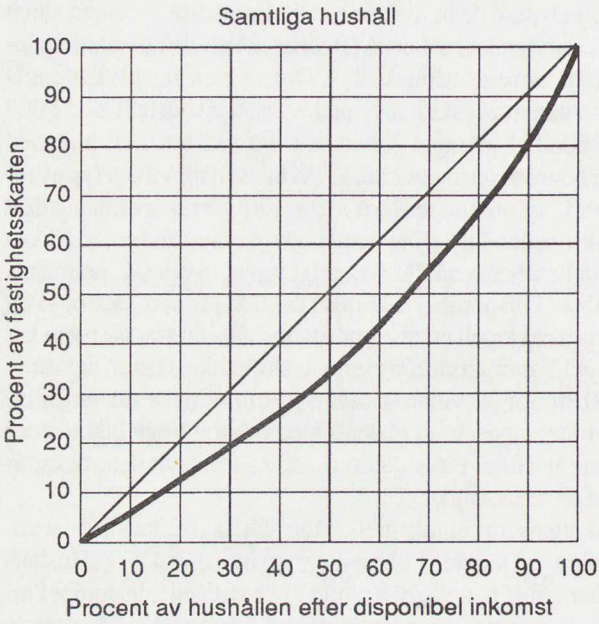
Källa: Statens institut för byggnadsforskning.

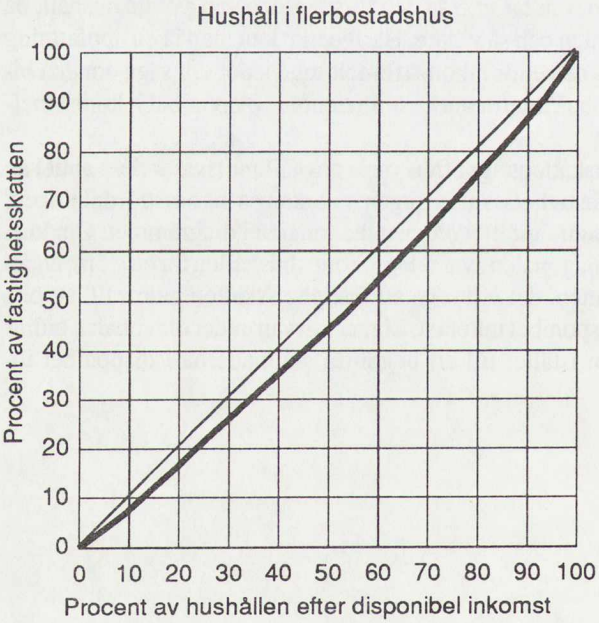
I småhussektorn är sambandet mellan inkomst och fastighetsskatt delvis ett resultat av likartade variationer i såväl inkomstförhållanden som taxeringsvärden mellan olika delar av landet. Det framkommer bland annat när man studerar sambandet mellan skatteuttaget och den disponibla inkomsten med hjälp av regressionsanalys. Om vi bara ser till det enkla sambandet mellan dessa två faktorer visar det sig att ett hushåll med 1 000 kronor mer i disponibel inkomst genomsnittligt sett bor i ett hus med drygt 500 kronor högre taxeringsvärde. Tar vi hänsyn till vilken typ av region hushållet bor i blir inkomstens betydelse för taxeringsvärdet endast hälften så stor. Skillnaden i taxeringsvärde uppgår med andra ord endast till 250 kronor mellan två hushåll av samma typ som bor på samma ort men med en skillnad i disponibel inkomst på 1 000 kronor. Jämför vi ett hushåll som bor i ett regionalt centra med ett hushåll i en storstad som har samma inkomst och sammansättning uppgår skillnaden i taxeringsvärde till drygt 300 000 kronor (se vidare bilaga 5). Förklaringen till varför inkomstsambandet försvagas är att hushåll med relativt höga inkomster i större utsträckning återfinns i storstäderna, där taxeringsvärdena också är högre, än i andra delar av landet.

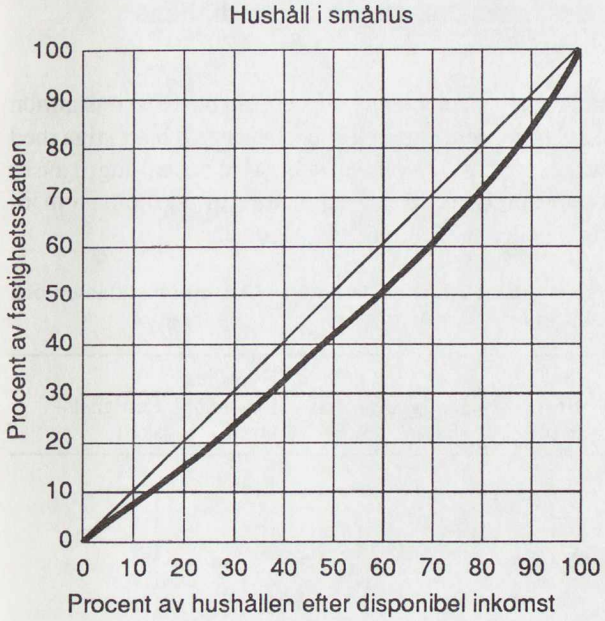
Slutligen har skattens fördelning mellan hushåll med olika inkomst undersökts med hjälp av så kallade Lorenzdiagram (se figur 4.1-3). Hushållen rangordnas här längs den vågräta axeln efter stigande disponibel inkomst. Kurvan i diagrammet anger sedan hur stor andel av den totala fastighetsskatten som tas ut från den första procenten av alla hushåll, de två första procenten och så vidare. Härigenom kan man få en uppfattning om skattens betydelse för inkomstfördelningen, det vill säga om den bidrar till att utjämna eller förstärka skillnaderna i disponibel inkomst mellan hushållen.

Om fastighetsskatteuttaget från varje hushåll motsvarar dess andel av alla hushåll har fastighetsskatten ingen inverkan på inkomstfördelningen. Lorenzkurvan sammanfaller då med diagonalen i diagrammet. Om kurvan ligger över diagonalen svarar låginkomsthushållen för en större andel av fastighetsskatten, det vill säga att fastighetsskatten bidrar till att öka skillnaderna i disponibel inkomst. Ligger kurvan under diagonalen bidrar fastighetsskatten istället till att begränsa skillnaderna i disponibel inkomst.

Lorenzdiagram över fastighetsskatten i Sverige år 1991







Resultatet av dessa analyser visar att fastighetsskatten har en viss utjämnande effekt på inkomstfördelningen. Detta gäller framförallt dess betydelse för samtliga hushåll (se figur 4.3). Det bör dock påpekas att vi här bortser från de skillnader i bostadskonsumtion som också finns mellan hushåll med olika inkomst. Att hushåll med höga inkomster svarar för en proportionellt sett större andel av fastighetsskatten beror åtminstone delvis på att de oftare bor i småhus, närmare centrum och i större bostäder med högre standard än låginkomsthushåll.

Sammanfattningsvis pekar dessa analyser på att fastighetsskatten generellt sett ökar med stigande inkomst. Skatteuttaget varierar dock en hel del mellan hushåll med samma inkomstförhållanden. En viss utjämnande effekt på inkomstfördelningen har också påvisats, förutsatt att vi bortser från skillnaderna i bostadskonsumtion mellan olika inkomstgrupper.

4.4.2 Fastighetsskattens betydelse för hushållens bostadsutgifter

Allmänt gäller att hushållen tenderar att anpassa sin bostadskonsumtion till sina inkomster. Därför tenderar också bostadsutgiften att stiga med stigande inkomst, vilket framgår av tabell 4.14. Med bostadsutgift avses här endast nettobostadsutgiften, det vill säga den del av utgifterna som inte betalas med bidrag eller subventioner av något slag.

Tabell 4.14 Bostadsutgift och fastighetsskatt i olika inkomstklasser och hustyper. Tusental kronor.

Inkomst-decil	Småhus Bostads-utgift	Fastighets-skatt	Hyreshus Bostads-utgift	Fastighets-skatt
1	27	3.2	13	1.2
2	35	3.2	19	1.4
3	42	3.6	26	1.5
4	54	3.8	27	1.5
5	56	3.8	28	1.4
6	59	3.9	31	1.6
7	62	4.1	33	1.6
8	67	4.7	35	1.7
9	74	5.2	40	1.8
10	85	6.9	46	2.1
Alla	56	4.2	30	1.6
Korrelations-koefficient	0.39	0.31	0.42	0.17

Källa: Bilaga 5.

Den genomsnittliga bostadsutgiften i den högsta inkomstdecilen är drygt tre gånger så hög som i den lägsta decilen i båda hustyperna och korrelationskoefficienten mellan bostadsutgiften och den disponibla inkomsten uppgår till omkring 0,40. Eftersom även fastighetsskatten tenderar att stiga med stigande inkomst bidrar den till att förstärka skillnaderna i bostadsutgift mellan inkomstgrupperna.

Frågan är nu om fastighetsskatten generellt sett bidrar till att förstärka de skillnader i bostadsutgift som finns mellan olika grupper eller om den i vissa fall verkar utjämnande på bostadsutgifterna. För att undersöka detta närmare kan man se på korrelationen mellan bostadsutgiften och fastighetsskatten för olika typer av hushåll.

Tabell 4.15 Sambandet mellan bostadsutgift och fastighetsskatt för olika typer av hushåll i småhus respektive hyreshus. Korrelationskoefficienter.

Hushållstyp	Småhus	Hyreshus
En vuxen utan barn	0.45	0.28
En vuxen med barn	0.67	0.07
Två vuxna utan barn	0.52	0.24
Två vuxna med barn	0.51	0.21
En vuxen över 65 år	0.54	0.35
Två vuxna över 65 år	0.42	0.37
Alla hushåll	0.52	0.28

Källa: Bilaga 5.

Ett negativt värde på korrelationskoefficienten för någon grupp skulle ha inneburit att fastighetsskatten bidrar till att utjämna skillnaderna i bostadsutgifter mellan hushållen i denna grupp. Så är emellertid inte fallet i någon av de grupper vi studerat (se tabell 4.15). Framförallt i småhussektorn bidrar fastighetsskatten istället till att förstärka skillnaderna i bostadsutgifter. Även i hyreshussektorn gäller detta men i mindre grad. För hushåll med en vuxen med barn i hyreshus finns i princip inget samband mellan bostadsutgiftens storlek och fastighetsskattens.

4.4.3 Betydelsen av nya skatteregler och nya taxeringsvärden

De förändringar i skatteuttaget från bostadssektorn som ägde rum mellan 1990 och 1991 är ett resultat av flera händelser. För det första genomfördes flera förändringar i skattereglerna både för småhusen och för hyreshusen. Betydelsen av dessa förändringar varierade mellan olika hushåll beroende på inkomstförhållanden, fastighetens belåningsgrad, taxeringsvärdenivå, ålder med mera. För det andra fastställdes nya taxeringsvärden för alla småhus vid 1990 års allmänna fastighetstaxering. I genomsnitt höjdes taxeringsvärdena med 54 procent. Förändringarnas storlek varierade dock kraftigt mellan olika delar av landet. I Stockholms län fördubblades taxeringsvärdena medan den genomsnittliga höjningen i Örebro län endast uppgick till 29 procent.

För att få en uppfattning om hur dessa förändringar påverkat olika hushåll har uppgifter om det totala fastighetsskatteuttaget före och efter skattereformen beräknats. För småhusens del har vi också särskiljt den del av förändringen i skatteuttaget som beror på ändrade skatteregler från den

del som beror på taxeringsvärdehöjningarna. Resulatet av dessa analyser redovisas i tabell 4.16. Det bör påpekas att i fastighetsskatten före reformen ingår för småhusens del även beskattningen av den progressiva schablonintäkten. De intervallgränser som då gällde har även antagits gälla efter omtaxeringen. Om schablonintäktsbeskattningen inte hade avskaffats är det möjligt att dessa gränser skulle ha ändrats efter omtaxeringen. Detta har vi dock inte kunnat ta hänsyn till i analysen. Effekterna av såväl omtaxeringen som de nya skattereglerna kan därför anses vara något överskattade.

Vidare bör också nämnas att storleken på effekten av nya regler och av omtaxeringen är beroende av i vilken ordning de beräknas. I tabell 4.16 motsvarar effekterna av omtaxeringen den förändring i skatteuttaget som de nya taxeringsvärdena skulle medfört med de gamla reglerna. Effekterna av ändrade regler avser de förändringar i skatteuttaget som de nya reglerna skulle resulterat i om de nya taxeringsvärdena gällt både före och efter förändringen. Totaleffekten blir dock alltid densamma oavsett hur vi definierar de två delarna. För närmare detaljer hänvisar vi till bilaga 5.

Tabell 4.16 Förändringar i fastighetsskatten till följd av nya skatteregler och taxeringsvärden för hushåll med olika inkomst. Tusental kronor.

Inkomst-decil	Småhus Effekt av om-taxering*	Effekt av nya regler	Total effekt	Hyreshus Effekt av nya regler
1	1483	-761	722	530
2	1526	-970	557	755
3	2177	-1706	470	805
4	1941	-1634	307	760
5	1970	-1692	278	658
6	2248	-2029	219	725
7	2433	-2267	166	679
8	3401	-3190	211	740
9	4193	-4130	63	708
10	8837	-8526	311	851
Alla	3020	-2690	330	721

* Häri ingår effekterna av den slopade progressiva schablonintäktsbeskattningen.

Källa: Bilaga 5.

För småhusens del är det framförallt taxeringsvärdehöjningen som ligger bakom det ökade skatteuttaget. De nya reglerna innebar emellertid att skatteuttaget minskade genomgående. Totalt sett resulterade förändringarna därför bara i en genomsnittlig höjning på 300 kronor per hushåll och år. För hyreshusen däremot gäller fortfarande de taxeringsvärden som fastställdes vid 1988 års allmänna fastighetstaxering. Hushållen i dessa fastigheter berördes därför endast av de ändrade skattereglerna. Till skillnad från vad som var fallet för småhusen blev resultatet en skärpning av fastighetsbeskattningen. Därmed ökade skatteuttaget med i genomsnitt 700 kronor per hushåll och år.

Tabell 4.17 Förändringar i fastighetsskatten till följd av nya skatteregler och taxeringsvärden för småhus i olika regioner. Tusental kronor.

Region-typ	Effekt av om-taxering*	Effekt av nya regler	Total effekt
Regionala centra	1015	-1045	-30
Primära centra	1391	-1389	2
Universitetsregioner	2947	-2622	325
Storstäder	7856	-6604	1252
Alla	3020	-2690	330

* Häri ingår effekterna av den slopade progressiva schablonintäktsbeskattningen.
Källa: Bilaga 5.

Eftersom taxeringsvärdehöjningarna för småhusens del varierade kraftigt mellan olika delar av landet finns det också betydande regionala skillnader i förändringarna i skatteuttaget (se tabell 4.17). För hushåll i regionala och primära centra blev skatteuttaget i stort sett oförändrat eftersom omtaxeringen och de nya reglerna i stort sett tog ut varandra. I storstäderna däremot ökade skatteuttaget med i genomsnitt 1 250 kronor per hushåll.

4.4.4 Fastighetsskattens betydelse för vissa särskilt utsatta grupper

De uppgifter som presenterats ovan ger endast en bild av de genomsnittliga förhållandena för ganska stora hushållsgrupper. Avslutningsvis ska vi också se hur fastighetsskatten påverkar vissa mindre grupper som kan an-

tas vara särskilt utsatta. Hushåll i småhus för vilka taxeringsvärdet höjdes mest vid 1990 års allmänna fastighetstaxering är en sådan grupp. Därför har vi undersökt förhållandena för den tiondel av alla hushåll i småhus för vilka den relativa taxeringsvärdehöjningen var störst.

För dessa hushåll höjdes taxeringsvärdet med 117 procent i genomsnitt. För övriga hushåll höjdes det med 37 procent. Den sammanlagda effekten av höjda taxeringsvärden och ändrade skatteregler innebar vidare att fastighetsskatten ökade från knappt 3 000 kronor i genomsnitt för dessa hushåll till 7 000 kronor. För övriga hushåll ökade skatteuttaget i genomsnitt från 1 600 kronor till 3 900 kronor. Vidare är den disponibla inkomsten omkring 15 procent högre för hushållen med störst taxeringsvärdehöjning jämfört med övriga hushåll i småhus.

Inte oväntat återfinns hushållen med störst taxeringsvärdehöjning framförallt i Stockholms- och Göteborgsregionerna. Drygt tio procent av alla hushåll i småhus bor i Stockholmsregionen, och sju procent i Göteborgsregionen. Av hushållen med störst taxeringsvärdehöjning däremot bor drygt 50 procent i Stockholm och 13 procent i Göteborg.

I tabell 4.18 nedan delas hushållen med störst taxeringsvärdehöjning upp i inkomstdeciler och jämförs med övriga hushåll. För hushållen med störst taxeringsvärdehöjning är skillnaderna i genomsnittliga höjning mellan inkomstdecilerna relativt små. De visar inte heller något systematiskt mönster. För övriga hushåll däremot ökar höjningarna mycket tydligt med stigande inkomst.

För båda grupperna visar den genomsnittliga bostadsutgiften en tydlig inkomstprofil. Fastighetsskattens inkomstprofil är däremot mindre tydlig för hushåll med störst taxeringsvärdehöjning. Att döma av medelåldern i respektive inkomstdecil består hushållen i de lägsta inkomstklasserna till stor del av pensionärer. Det är förmodligen en förklaring till varför bostadsutgifterna visar en tydligare inkomstprofil än fastighetsskatten. Bostadsutgifterna är ju i hög grad beroende av hur länge hushållet bott i sitt hus medan fastighetsskatten är mer beroende av läget.

Som påpekats ovan är den genomsnittliga inkomsten något högre för de hushåll som bor i småhus med störst relativ taxeringsvärdehöjning. Delvis sammanhänger detta med att de till stor del återfinns i Stockholms- och Göteborgsregionerna där inkomstnivån allmänt sett ligger något högre. Det kan emellertid också noteras att de hushåll med störst taxeringsvärdehöjning som bor i Stockholmsregionen dessutom är något överrepresenterade i de tre högsta inkomstgrupperna.

Tabell 4.18 Hushåll i småhus med störst relativ förändring i taxeringsvärdet jämfört med övriga hushåll fördelade på inkomstgrupper.

Inkomst-decil	Förändring i taxeringsvärdet Hushåll med störst TV-höjning	Förändring i taxeringsvärdet Övriga hushåll	Bostadsutgift i tusental kronor Hushåll med störst TV-höjning	Bostadsutgift i tusental kronor Övriga hushåll	Fastighetsskatt 1991 i tusental kronor Hushåll med störst TV-höjning	Fastighetsskatt 1991 i tusental kronor Övriga hushåll
1	119%	32%	34	28	6	3
2	118%	33%	40	35	6	3
3	115%	34%	52	48	7	4
4	115%	35%	62	54	6	4
5	127%	34%	64	59	6	4
6	115%	40%	72	63	5	4
7	111%	42%	76	65	6	4
8	118%	43%	82	74	8	5
9	114%	50%	88	78	9	6
10	122%	51%	104	86	11	6
Alla	117%	37%	68	55	7	4

Källa: Statens institut för byggnadsforskning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kraftiga taxeringsvärdehöjningar och därmed också fastighetsskattehöjningar framförallt drabbat hushåll i Stockholm och Göteborg med relativt höga inkomster. Det finns dock även en betydande grupp med relativt låga inkomster, såväl inom som utanför storstäderna för vilka taxeringsvärdet och fastighetsskatten ökat kraftigt. För många av dessa hushåll lindras dock höjningarna till viss del av bostadsbidragen.

I tabell 4.19 redovisas hur stor del av en tioprocentig ökning av fastighetsskatten som sugs upp av ökade bostadsbidrag eller kommunala bostadsbidrag. Ungefär samma resultat erhålls om vi studerar effekten av en femtioprocentig höjning. Uppgifterna avser endast hushåll som erhåller bidrag före höjningen.

För alla bidragsberättigade icke-pensionärshushåll resulterar 76 procent av höjningen av fastighetsskatten i ökade bostadsutgifter. Resterande 24 procent av skattehöjningen täcks av höjda bostadsbidrag. Denna så kallade absorptionsgrad är något högre för hushåll i hyreshus och något lägre för småhushushållen. Vidare är den högre för ensamstående med barn än för barnhushåll med två vuxna.

För pensionärshushåll med kommunalt bostadstillägg är absorptionsgraden genomgående betydligt högre än för icke-pensionärshushåll. I ge-

nomsnitt täcks över hälften av höjningen i fastighetsskatten av höjda bostadstillägg. För hushåll i småhus resulterar endast en fjärdedel av höjningen i ökade bostadsutgifter medan tre fjärdedelar täcks av höjda bostadtillägg.

Tabell 4.19 Andel av en tioprocentig höjning av fastighetsskatten som motsvaras av höjda bostadsbidrag respektive kommunala bostadstillägg. Endast bidragsmottagande hushåll.

Hushållstyp	Hyres-rätt	Bostads-rätt	Ägande-rätt	Totalt
Hushåll med bostadsbidrag	27%	25%	20%	24%
varav				
1 vuxen med barn	29%	34%	18%	28%
2 vuxna med barn	30%	14%	21%	23%
Hushåll med kommunalt bostadstillägg	47%	63%	73%	52%
varav				
1 vuxen över 65 år	49%	64%	74%	53%
2 vuxna över 65 år	24%	43%	78%	36%

Källa: Bilaga 5 samt Statens institut för byggnadsforskning.

Vi har här försökt beskriva förhållandena för vissa grupper som kan förmodas vara särskilt utsatta av de förändringar i fastighetsbeskattningen som ägde rum i början av 1990-talet. Hur många hushåll det rör sig om är naturligtvis beroende av hur vi definierar dem. Som redan påpekats kan inte alla hushåll med störst taxeringsvärdehöjning anses tillhöra gruppen särskilt utsatta. Förmodligen är det inte heller så att fastighetsskatten är av avgörande betydelse för alla hushåll med bostadsbidrag.

En rimligare avgränsning får vi om vi definierar gruppen särskilt utsatta som de hushåll som tillhör båda dessa grupper samtidigt, det vill säga hushåll som både tillhör den tiondel av alla hushåll som fått den största relativa höjningen av taxeringsvärdet och som är berättigade till bostadsbidrag. Denna grupp är dock för liten för att vi ska kunna undersöka den närmare utifrån det material vi har tillgång till. Vi får därför nöja oss med att konstatera att det rör sig om cirka 32 000 hushåll varav cirka 5 000 är pensionärshushåll. Utöver dessa hushåll finns ett antal hushåll som tillhör grupper med störst taxeringsvärdehöjningar men som inte är berättigade till bostadsbidrag trots att de har relativt låga inkomster och höga bostadsutgifter. Det rör sig framför allt om icke-pensionärshushåll utan barn.

5 Statens totala intäkter av fastighetsskatten

De totala skatteintäkterna beräknas uppgå till knappt 17 miljarder kronor inkomståret 1991. Det motsvarar drygt tre procent av den offentliga sektorns totala skatteintäkter. De övergångsregler som gäller 1991 medför att skatteintäkterna blir lägre än vad de skulle ha blivit om de nya reglerna hade tillämpats fullt ut. Samtidigt medför den tillfälligt förhöjda skattesatsen för kommersiella fastigheter ökade skatteintäkter. Nettoeffekten är att skatteuttaget blir omkring en miljard kronor lägre inkomståret 1991 än det skulle ha blivit om de nya reglerna gällt fullt ut.

I reala termer beräknas intäkterna av fastighetsskatten öka något under 1990-talets första hälft för att därefter ligga på en i stort sett oförändrad nivå under resten av decenniet.

5.1 Inledning

I det följande redovisas de beräkningar vi gjort av fastighetsskattens bidrag till statskassan. Några sådana skattningar har inte gjorts tidigare utifrån ett så detaljerat material som det vi haft tillgång till. Vid Riksrevisionsverket görs beräkningar av de förväntade intäkterna av fastighetsskatten inom ramen för de allmänna beräkningar av statsbudgetens inkomster som där utförs för regeringens räkning. Hittills har dessa emellertid byggt på ett relativt grovt underlag som förmodligen var tillfredsställande så länge skattesatsen inte var differentierad efter fastighetens värdeår eller typkod. Med nu gällande regler krävs dock ett mer detaljerat underlag.

Våra beräkningar grundas huvudsakligen på taxeringsuppgifter för ett urval fastigheter ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. Närmare detaljer om förutsättningarna för beräkningarna återfinns i bilaga 4.

5.2 Fastighetsskatteuttag med gällande regler

Under en tid framöver påverkas skatteuttaget av vissa övergångsregler samt av den tillfälligt förhöjda skattesatsen för kommersiella fastigheter. För bebyggda småhusenheter är skattesatsen under taxeringsåren 1992 och 1993 1,2 procent. Detta ger något lägre skatteintäkter. Skattereduktionen för ny- och ombyggda småhus kommer dock inledningsvis att gälla ett färre antal årgångar än vad som blir fallet i det fullt utbyggda systemet.

För hyreshusen kommer däremot skattereduktionen till att börja med omfatta fler årgångar än när det nya systemet är helt genomfört. Därigenom begränsas skatteintäkterna. Å andra sidan omfattas de så kallade kommersiella fastigheterna av en tillfällig höjning av skattesatsen till 3,5 procent under taxeringsåren 1992 och 1993. Närmare detaljer om skattereglerna återfinns i avsnitt 1. Resultatet av beräkningarna redovisas i tabell 5.1.

Genom skattereformen och framför allt efter omtaxeringen av landets alla småhusfastigheter har fastighetsskattens betydelse som intäktskälla för staten ökat väsentligt. Totalt sett beräknas fastighetsskatten inbringa 16,8 miljarder kronor inkomståret 1991. Enligt regeringens budgetproposition 1992 (1991/92:100 bilaga 1:1) uppgår den offentliga sektorns totala skatteintäkter till 550 miljarder kronor 1991. Fastighetsskatten utgör alltså drygt tre procent av alla skatteintäkter. Allt eftersom övergångsreglerna ersätts av det regelverk som beslutades i samband med den stora skattereformen kommer intäkterna att öka ytterligare något (se vidare nedan).

Trots att det totala taxeringsvärdet för småhussektorn är drygt 60 procent högre än för hyreshussektorn är småhusens bidrag till statskassan ungefär lika stort som hyreshusens. Det totala skatteutaget från hyreshussektorn är ungefär lika fördelat mellan bostadshusen och de kommersiella hyreshusen. Det totala taxeringsvärdet för bostadshusen är dock två och en halv gånger högre än för de kommersiella hyreshusen.

Tabell 5.1 Totala intäkter av fastighetsskatten inkomståret 1991 med gällande regler. Miljoner kronor.

	Miljoner kronor
Småhusfastigheter	
Tomtmark för småhus	217
Bebyggda småhusfastigheter	7 839
Summa	8 056
Hyreshusfastigheter	
Tomtmark för hyreshus	38
Bostadshyreshus	4 009
Kommersiella hyreshus	4 353
Summa	8 400
Lantbruksfastigheter	
Tomtmark för bostadsbyggnad	1
Småhus	323
Hyreshus	0
Summa	324
Totala intäkter	16 780

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Intäkterna från lantbruksfastigheternas bostadsenheter är marginella. Knappt två procent av de totala intäkterna härstammar från dessa fastigheter. Delvis beror det på att de är relativt få till antalet, endast en tiondel av det totala antalet småhusfastigheter. En annan orsak är att det fortfarande är 1981 års taxeringsvärden som gäller som underlag för dessa fastigheters fastighetsskatt vid 1992 års taxering. Dessa värden skall motsvara 67,5 procent av 1978 års marknadsvärden medan hyreshusens och småhusens taxeringsvärden skall motsvara 75 procent av 1986 respektive 1988 års marknadsvärden. Taxeringsåret 1993, då fastighetsskatten grundas på nya taxeringsvärden för lantbruksfastigheter, kommer intäkterna från dessa fastigheter öka betydligt. Fortfarande kommer de dock bara svara för en marginell del av de totala intäkterna från fastighetsskatten.

5.3 Har fastighetsbeskattningen skärpts?

Enligt Riksrevisionsverkets beräkningar uppgick statens intäkter från fastighetsskatten till sex miljarder kronor för inkomståret 1989 (taxeringsåret 1990) och knappt åtta miljarder kronor året därpå. Statens in-

täkter från fastighetsskatten har alltså mer än fördubblats under 1990-talets första år. Detta innebär dock inte att skattetrycket på fastighetskapitalet har ökat i motsvarande grad.

Samtidigt som fastighetsskatten höjdes genom 1991 års skattereform slopades schablonintäktsbeskattningen av småhusfastigheterna. Det nuvarande skatteuttaget från småhussektorn bör därför jämföras med tidigare uttag i form av såväl fastighetsskatt som inkomstskatt på schablonintäkten.

För en "normalvilla" uppgick schablonintäkten till två procent av taxeringsvärdet. Denna intäkt lades ovan på den beskattningsbara inkomsten. Enligt Utredningen om reformerad inkomstbeskattning uppgick marginalskattesatsen för de flesta som redovisade underskott på sina villor till 47,8 procent. Schablonintäktsbeskattningen innebar alltså ett skatteuttag på 0,94 procent av taxeringsvärdet. Till detta skall fastighetsskatten läggas. Den uppgick före reformen till 1,4 procent på 1/3 av taxeringsvärdet, det vill säga 0,47 procent av taxeringsvärdet. Sammantaget ger detta ett skatteuttag på 1,42 procent av taxeringsvärdet, vilket är högre än det nuvarande fastighetsskatteuttaget på 1,2 procent men något lägre än den skattesats som skall gälla från och med 1994 års taxering.

För hyreshusen är bilden lite mer komplicerad. För alla typer av hyreshusfastigheter höjdes fastighetsskatten i samband med skattereformen utan att någon annan form av beskattning av bostadskapitalet slopades. Före reformen uppgick skatteuttaget till 0,91 procent av taxeringsvärdet för de allmännyttiga bostadsföretagens och bostadsrättsföreningarnas hyreshusenheter och 1,6 procent för privata hyreshusenheter jämfört med 2,5 procent som nu gäller för alla hyresfastigheter. Däremot innebar reformen att skattesatserna sänktes generellt för alla typer av inkomster. Hur stor denna sänkning var varierar dock mellan inkomsttagarna beroende på en rad olika faktorer. Den samlade effekten vad gäller beskattningen av hyreshusfastigheterna är därför svår att fastställa.

En annan förklaring till de ökade skatteintäkterna från fastighetsskatten är att småhusens taxeringsvärden, som till och med 1990 års inkomsttaxering motsvarade 1979 års prisnivå, anpassats till 1988 års prisnivå. I genomsnitt innebar 1990 års allmänna fastighetstaxering att taxeringsvärdena och därmed även fastighetsbeskattningen höjdes med 54 procent.

Ur ett längre perspektiv kan det emellertid också hävdas att den effektiva beskattningen av bostadskapitalet succesivt sjunkit under 1980-talet genom att taxeringsvärdena kommit att motsvara en allt lägre andel av marknadsvärdet. 1989 motsvarade de i genomsnitt endast 49 procent av

marknadsvärdet. Med detta synsätt motsvaras den del av det ökade skatteuttaget som beror på de höjda taxeringsvärdena endast av att bostadsbeskattningen återställts till den nivå som gällde i början av 1980-talet.

5.4 Fastighetsskatteuttag med redan beslutade regeländringar

För att få en uppfattning om hur intäkterna från fastighetsskatten kommer utvecklas framöver har vi även beräknat hur stora intäkterna skulle ha blivit om de nya skattereglerna hade tillämpats fullt ut redan för inkomståret 1991. Det innebär att intäkterna beräknats utifrån en skattesats på 1,5 procent för alla småhus och 2,5 procent för alla hyreshus utom vissa ny- och ombyggda fastigheter. Den senare skattesatsen har även antagits gälla för kommersiella hyreshusenheter. Vidare har vi utgått från de reduktionsregler som ska gälla när systemet är fullt genomfört. Det innebär att halv fastighetsskatt antagits utgå för bostadsfastigheter med värdeår 1981–1985 medan fastigheter med värdeår 1986 och senare antagits vara helt befriade från fastighetsskatt.

I tabell 5.2 redovisas resultatet av våra beräkningar. Totalt sett skulle fastighetsskatten ha inbringat 17,5 miljarder kronor till statskassan om de nya reglerna hade tillämpats fullt ut vid 1992 års taxering. Det är ungefär en miljard mer än vad nu gällande övergångsregler och den tillfälliga höjningen för kommersiella fastigheter beräknas ge.

För småhussektorn består övergångsreglerna av två olika delar, en lägre generell skattesats och mindre generösa reduktionsregler. Nettoeffekten av att dessa upphör att gälla är en ökning av intäkterna med drygt en miljard kronor. Hyreshusens bidrag till statskassan skulle däremot vara ungefär detsamma om de nya reglerna hade varit fullt genomförda som med nu gällande regler. Det beror helt och hållet på att den tillfälligt högre skattesatsen för de kommersiella hyreshusen nu ger ett tillskott till statskassan på drygt en miljard kronor. Bostadshyreshusen skulle däremot ha svarat för en större del av det totala skatteuttaget från hyreshussektorn. Anledningen är att reduktionsreglerna för närvarande omfattar fler årgångar än de kommer göra i framtiden.

Sammantaget innebär detta att bostadsfastigheterna skulle ha svarat för en större del av de totala intäkterna från fastighetsskatten om de nya reglerna hade tillämpats fullt ut redan nu. Småhussektorn inklusive lantbruksfastigheterna skulle ha svarat för drygt hälften av intäkterna, 9,5 miljarder kronor och bostadshyreshusen för drygt fem miljarder kronor.

De kommersiella hyreshusens bidrag till statskassan skulle endast ha uppgått till tre miljarder kronor.

Tabell 5.2 Totala intäkter av fastighetsskatten inkomståret 1991 under antagande om fullt genomförda nya skatteregler. Miljoner kronor.

	Miljoner kronor
Småhusfastigheter	
Tomtmark för småhus	217
Bebyggda småhusfastigheter	8 949
Summa	9 166
Hyreshusfastigheter	
Tomtmark för hyreshus	38
Bostadshyreshus	5 320
Kommersiella hyreshus	3 114
Summa	8 472
Lantbruksfastigheter	
Tomtmark för bostadsbyggnad	1
Småhus	399
Hyreshus	0
Summa	400
Totala intäkter	18 038

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Det kan också vara av intresse att veta hur stor den statsfinansiella effekten av skattereduktionen för ny- och ombyggda fastigheter kommer vara. När de nya fastighetsskattereglerna är fullt genomförda kommer ny- och ombyggda fastigheter vara befriade från skatt under fem år varefter endast halv skatt tas ut under ytterligare fem år. Detta stöd kan betraktas som en skattesubvention som belastar statsbudgeten i form av ett intäktsbortfall. För att ta reda på vad detta kostar staten har vi undersökt hur stort skatteuttaget skulle ha blivit om reduktionsreglerna för ny- och ombyggda fastigheter inte hade gällt. Skattesatsen har då satts till 1,5 procent för alla småhus och 2,5 procent för alla hyreshus.

Som framgår av tabell 5.3 innebär reduktionsreglerna i det fullt genomförda systemet ett skattebortfall på 3,1 miljarder kronor. Bortfallet blir störst i hyreshussektorn, 1,9 miljarder kronor jämfört med 1,2 miljarder kronor i småhussektorn.

Tabell 5.3 Statens kostnader för skattereduktionen för ny- och ombyggda fastigheter inkomståret 1991. Miljoner kronor.

	Intäkter av fastighetsskatten utan reduktion	med reduktion	Skatte-bortfall
Bebyggda småhus	10 158	8 949	1 209
Bostadshyreshus	7 213	5 320	1 893
Lantbruksbostäder	407	400	7
SUMMA	17 778	14 669	3 109

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

5.5 Skatteuttagets utveckling under 1990-talet

Skillnaderna mellan de faktiska skatteintäkterna taxeringsåret 1992 och de intäkter som skulle ha kommit staten till del om de nya reglerna redan nu hade tillämpats fullt ut ger en indikation om hur skatteuttaget kommer att utvecklas framöver. Den framtida utvecklingen av skatteintäkterna beror emellertid på ytterligare två faktorer. För det första förändras fastighetsbeståndet över tiden och för det andra medför prisutvecklingen på fastighetsmarknaden att taxeringsvärdena förändras, om än med viss eftersläpning och stor ryckighet.

Att fastighetsbeståndet förändras över tiden har två orsaker. Dels beror det på att gamla fastigheter rivs eller byggs om och ersätts av nya eller ombyggda hus och dels på att antalet nya fastigheter är fler än de som rivs så att antalet bebyggda fastigheter ökar. Båda dessa förändringar medför att underlaget för fastighetsskatten växer. Anledningen till att en modernisering av beståndet tenderar att vidga skattebasen är att ny- eller ombyggda hus i regel har en högre standard och längre förväntad livslängd än äldre hus och därför också högre taxeringsvärde. Som framgår av tabellen är skillnaderna i taxeringsvärde mellan hus av olika årgångar mycket stora.

Det genomsnittliga taxeringsvärdet per kvadratmeter för hyresbostäder med värdeår över 1985 är nästan fyra gånger så högt som för hus i den tidigaste värdeårsklassen. Ser man till småhusen är skillnaden inte fullt så stor. De yngsta småhusens taxeringsvärde per kvadratmeter är i genomsnitt omkring dubbelt så högt som de äldsta husens. Framför allt är det för hus i de senaste värdeårsklasserna som taxeringsvärdet är påtagligt högre. En del av förklaringen härtill är att dessa fastigheter i regel berätti-

gar till räntebidrag. Detta tenderar att påverka prisnivån och därmed även taxeringsvärdena för nybyggda hus. Delvis beror dock de högre taxeringsvärdena på att standarden är högre och den förväntade återstående livslängden längre i de nya husen. Det framgår av skillnaderna i taxeringsvärden för lokaler i hyreshus i olika värdeårsklasser. Dessa berättigar inte till räntebidrag men värdena i de yngsta fastigheterna är ändå nästan dubbelt så höga som i de äldsta. Oavsett vad som händer med stödet till nyproduktionen framöver kan man alltså förvänta sig att underlaget för fastighetsskatten växer över tiden till följd av den löpande moderniseringen av beståndet.

Tabell 5.4 Taxeringsvärde per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika värdeårsklasser. Kronor per kvadratmeter.*

	Taxeringsvärde per kvadratmeter		
	Hyreshus		Småhus
Värdeår	Bostäder	Lokaler	
-1949	998	1 733	2 341
1950-59	1 036	1 527	2 787
1960-69	1 165	2 057	3 019
1970-74	1 380	2 219	3 006
1975-79	1 847	2 215	3 109
1980-84	2 855	2 649	3 536
1985-	3 812	3 058	4 675

* Vad gäller småhusen avser uppgifterna endast fastigheter med en bostadsbyggnad. För hyreshusen avser de endast fastigheter med en byggnad.
Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Prisutvecklingen på fastigheter kan också förväntas medföra att skatteunderlaget expanderar, åtminstone i nominella termer. För närvarande ligger visserligen taxeringsvärdena fast sex år i taget vilket gör att skattebasen först urholkas successivt i reala termer, i takt med den allmänna inflationen. I samband med de allmänna fastighetstaxeringarna justeras dock taxeringsnivån upp till den prisnivå på fastighetsmarknaderna som rådde under nivååret, det vill säga andra året före taxeringen. Underlaget för fastighetsskatten expanderar då kraftigt.

På lång sikt tycks det dessutom finnas en tendens till att fastighetspriserna stiger realt, det vill säga snabbare än den allmänna prisnivån. Skattebasen kan därför även förväntas växa i reala termer på lång sikt. Under 1980-talet har denna trend visserligen brutits men det finns mycket som

talar för att det till stor del hänger samman med politiskt bestämda förändringar i skattesystemet och på kreditmarknaderna och inte med förändringar i de grundläggande ekonomiska sambanden. Om det stämmer är det troligt att de långsiktiga fastighetspriserna så småningom börjar stiga realt igen men från än lägre nivå.

Med hjälp av vårt urval ur 1990 års fastighetstaxeringsregister har vi gjort uppskattningar av hur intäkterna från fastighetsskatten kan förväntas utvecklas under 1990-talet. När det gäller förändringarna i skattereglerna har vi endast utgått från att övergångsreglerna fasas ut enligt nu gällande lagstiftning. Våra antaganden om vilka förändringar i beståndet man kan förvänta bygger på uppgifter om byggnadsinvesteringarnas utveckling. Våra antaganden om framtida taxeringsvärdehöjningar bygger på Statistiska centralbyråns uppgifter om den aktuella taxeringsvärdenivån, uppgifter från Lantmäteriverket om den förväntade taxeringsvärdehöjningen för lantbruksfastigheter vid 1992 års allmänna fastighetstaxering, samt egna bedömningar av prisutvecklingen under 1991 och 1992. Vidare har vi för perioden efter 1992 utnyttjat de antaganden om den allmänna prisutvecklingen som används i 1992 års långtidsutredning. Försiktigtvis har vi utgått från att fastighetspriserna från och med 1993 endast kommer att stiga i takt med inflationen. Närmare detaljer om förutsättningarna för beräkningarna redovisas i bilaga 4.

Tabell 5.5 Totala intäkter av fastighetsskatten inkomståren 1991-1999. Miljarder kronor.

Inkomstår	Hyreshus	varav bostadshyreshus	kommersiella hyreshus	Småhus	Bruks-	Lantlöpande fastig-	Intäkter totalt fasta priser	priser*
1991	8.5	4.0	4.4	8.0		0.3	16.8	16.8
1992	8.9	4.2	4.5	8.1		0.8	17.8	16.8
1993	8.0	4.5	3.4	10.2		1.0	19.2	17.5
1994	10.3	5.8	4.3	10.2		1.0	21.5	19.0
1995	10.9	6.3	4.5	10.3		1.0	22.2	19.0
1996	11.7	6.9	4.6	13.3		1.0	25.9	21.4
1997	12.6	7.6	4.8	13.4		1.0	26.9	21.4
1998	13.7	8.6	4.9	13.4		1.0	28.1	21.6
1999	14.4	9.2	5.1	13.4		1.0	28.8	21.3

* 1991 års prisnivå. Antaganden om den allmänna prisutvecklingen bygger på prognoser från 1992 års långtidsutredning.
Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Beräkningar av detta slag är naturligtvis i hög grad en spegling av de antaganden som gjorts om framtida förändringar i fastighetsbeståndet och priser. Under första halvan av decenniet ökar intäkterna från fastighetsskatten enligt dessa beräkningar både i nominella och reala termer. Under andra halvan däremot är intäkterna konstanta realt sett. Det skall dock påpekas att de antaganden som gjorts om fastighetsprisernas och byggnadsinvesteringarnas utveckling är relativt försiktiga.

6 Ett underlag utan anknytning till marknadsvärdet

Vi har övervägt att basera fastighetsskatten på två olika slags boendevärden.

Det ena utgår från de resonemang som förts i tidigare utredningar. Det andra grundar sig på husens produktionskostnader. Vi kallar detta för produktionskostnadsvärde.

Om ett boendevärde införs bör det endast relateras till bostadens storlek. Fastighetstaxeringens uppgifter om yta kan användas för detta ändamål. Standard och läge bör inte utgöra värdeegenskaper. Detta beror på att det inte går att på ett entydigt sätt fastställa hur de boende värderar sådana egenskaper.

Ett produktionskostnadsvärde har anknytning till ett ekonomiskt värde, som i huvudsak är beroende av förhållanden på utbudssidan. Det saknas i dag ett lättillgängligt underlag för en produktionskostnadsbaserad värdering av bostadsbeståndet.

6.1 Boendevärdet som bas

6.1.1 Tidigare beskrivningar av ett boendevärde

Boendevärdet har, som framgår av våra direktiv, i olika omgångar framförts som ett möjligt underlag för fastighetsskatten. Vi har också uppfattat direktiven så att det är ett underlag baserat på bostadens värde i sin pågående användning som är det egentliga alternativet till det nuvarande marknadsvärdebaserade skatteunderlaget.

Som grund för de överväganden Bostadskommittén gjorde om boendevärdet låg en uppfattning om stora geografiska variationer i taxeringsvärdena för egnahem som var likvärdiga till storlek och standard. Därigenom uppstod stora skillnader i beskattningen av dessa samtidigt som skillnaderna i hyresnivåerna i olika delar av landet var betydligt mindre.

Bostadskommittén definierade boendevärdet som bostadens värde från boendesynpunkt samtidigt som man uttalade att en mängd olika faktorer påverkar hushållens värdering ur detta perspektiv. En del av dessa faktorer är knutna till fastighetens fysiska egenskaper och andra är knutna till den omgivande miljön. Boendevärdet blir därför beroende av vilka egenskaper som kan anses vara värdefulla från boendesynpunkt.

Kommittén redovisade flera möjliga metoder för att fastställa ett boendevärde för egnahem och fritidshus. Ett alternativ var att beräkna ett särskilt boendevärde vid sidan av taxeringsvärdet. Detta kunde göras utifrån hyresnivån på orten, belåningsgraden och vissa faktorer i fastighetstaxeringen. En annan möjlighet var att använda ett justerat taxeringsvärde, till exempel uppdelat på olika geografiska nivåer så att värdena räknades ned i vissa områden. Slutligen framfördes möjligheten att justera schablonintäkten eller progressionen i schablonintäktsberäkningen.

Bostadskommittén avförde dock boendevärdet från vidare diskussion eftersom det bedömdes medföra oönskade sociala effekter och bli alltför komplicerat till sin utformning.

Boendekostnadsutredningen å andra sidan menade att ett boendevärde var ett lämpligt underlag för fastighetsskatten ur ett bostadspolitiskt perspektiv. Utredningen ansåg att den löpande bostadsbeskattningen inte borde utformas efter bostadens värde vid en försäljning eftersom det leder till att skatteuttaget i hela beståndet bestäms efter de starkaste hushållens bärkraft. Bostadsbeskattningen borde i stället vara utformad så att den inte tvingar fram krav på en högre förräntning av bostadskapitalet. Skatten borde, enligt Boendekostnadsutredningens mening, läggas ut på ett sådant sätt att den inte förstärker den ekonomiska segregationen i boendet på expanderande orter eller påskyndar omvandlingen av permanentbostäder till fritidshus inom attraktiva turistområden.

Därför borde beskattningen av bostäder utgå från bostadens värde inom ramen för den pågående användningen. Faktorer som har direkt betydelse för bostadsnyttan skulle därvidlag bestämma skattens storlek.

Boendekostnadsutredningen nämnde bostadens storlek, standard och läge i förhållande till kommunikationer och annan service som exempel på förhållanden som borde vara relevanta i detta sammanhang. Enligt ut-

redningens uppfattning fanns sådana uppgifter i allt väsentligt i det material som samlas in för fastighetstaxeringen.

I stort sett samtliga organisationer på bostadsmarknaden har uttalat sitt stöd för boendevärdet som underlag för fastighetsskatten. Av våra diskussioner med företrädare för olika organisationer har det dock framgått att det inte råder någon gemensam uppfattning om hur ett boendevärde skall definieras, förutom att det inte skall baseras på marknadsvärdet. I huvudsak har de flesta dock uppfattat boendevärdet som ett värde relaterat till vissa fysiska egenskaper hos bostaden och då främst storleken. Visst hänsynstagande till bostadens standard har också ofta nämnts som nödvändigt för att fastställa ett boendevärde. Även läget har angivits som en delfaktor, men i en betydligt mer underordnad roll än i dag.

6.1.2 Vår definition av boendevärdesbegreppet

Boendevärdet har med andra ord beskrivits som ett värde för en bostad i dess pågående användning oberoende av såväl potentiella köpares som den nuvarande innehavarens betalningsvilja. Ett sådant värde skiljer sig därigenom både från marknadsvärdet och från det brukarvärde (user value) som i internationella sammanhang ibland nämns som ett möjligt underlag vid fastighetsbeskattning.

Med brukarvärde avses den nuvarande bostadsinnehavarens subjektiva uppfattning om bostadens värde. Detta innebär till exempel att bostadshavarens känslomässiga knytning till den egna bostaden kommer att återspegla sig i värdet. Ett brukarvärde har därför i allmänhet bedömts ligga på en nivå som överstiger marknadsvärdet, utom möjligen i de fall där de aktuella bostadshavarnas köpkraft är betydligt lägre än de potentiella köparnas.

Vi anser för vår del att begreppet boendevärde bör definieras så att det är helt frikopplat från marknadsvärdet. Naturligtvis kan man tänka sig olika former av modifierade marknadsvärden som alternativ till det nuvarande underlaget. För att det skall vara meningsfullt att definiera ett nytt värdebegrepp bör det dock, enligt vår mening, skilja sig från marknadsvärdet.

Det centrala problemet när ett sådant boendevärde skall definieras är att olika personer har olika åsikter om vilka egenskaper som är mest värdefulla från boendesynpunkt. Om inte marknadskrafterna ska avgöra hur olika egenskaper ska värderas måste detta göras på något annat sätt. I praktiken är det en politisk snarare än en teknisk fråga vilken värderingsgrund som beskattningen skall utgå från. Samtidigt är det, med hänsyn till

rättssäkerheten, viktigt att det värdebegrepp som ligger till grund för beskattningen är i teknisk mening strikt definierat.

I de följande avsnitten beskriver vi två tänkbara utformningar av ett boendevärde som enligt vår mening uppfyller detta krav samtidigt som de skiljer sig från det marknadsrelaterade värdebegrepp som ligger till grund för taxeringsvärdet.

Det första utgår från uppfattningen att det boendevärde som ska ligga till grund för fastighetsskatten skall definieras med hänvisning till egenskaper hos bostaden som är av betydelse för de boende – brukaren.

Den andra utformningen av boendevärdet utgår från uppfattningen att bostadsbeskattningen skall baseras på det ekonomiska värde som bostaden representerar ur produktionssynpunkt. Med denna utgångspunkt blir slutsatsen att boendevärdet skall spegla bostadens produktionskostnad.

6.2 Ett storleksrelaterat boendevärde

6.2.1 Utformning av ett storleksrelaterat boendevärde

I våra direktiv framhålls att en utgångspunkt för vårt arbete är att fastighetstaxeringen blir kvar i framtiden. Ett system med ett boendevärde som bas för fastighetsskatten skulle då, vilket förutsattes av Boendekostnadsutredningen, kunna använda sig av vissa uppgifter som inhämtas i samband med fastighetstaxeringen. Med tanke på de förenklingar som skett i beskattningen under de senaste åren bör i första hand konstruktionen av ett boendevärde bygga på befintliga uppgifter och inte på ett införande av ytterligare rutiner för uppgiftslämnande från fastighetsägarna. Det medför också att antalet faktorer som kan tänkas påverka ett boendevärde med nödvändighet begränsas.

Av Boendekostnadsutredningens betänkande, och av våra kontakter med parterna på bostadsmarknaden, framgår att de faktorer som närmast bör konstituera boendevärdet är bostadens storlek, standard och läge.

Bostadskommittén berörde på sin tid svårigheterna att på ett enkelt och lättbegripligt sätt bestämma de värdefaktorer som skulle ligga till grund för ett boendevärde. Det hindrar dock inte att ett boendevärde åtminstone från en praktisk synvinkel skulle kunna innehålla ytterligare värdepåverkande faktorer förutom storlek, standard och läge.

Bostadens storlek

Den enklaste definitionen av ett boendevärde innebär i praktiken att fastighetsskatten baseras på antalet kvadratmeter lägenhetsyta. Denna upp-

gift är en värdefaktor vid taxeringen av småhus men inte för hyreshusen. Uppgiften anges dock även för hyreshusens del i fastighetsdeklarationerna och dataregistreras. Däremot prövas inte uppgiftens riktighet. Detta faktum skulle dock kunna rättas till i samband med 1994 års allmänna fastighetstaxering, som nu förbereds.

Att använda bostadens yta som en del i underlaget för ett boendevärde är därför fullt möjligt. Det faktum att uppgifterna insamlats för ett annat ändamål torde inte utgöra något hinder häremot, då det är fråga om en näraliggande tillämpning.

Ett värde konstruerat på detta sätt skulle vara mycket enkelt att införa och administrera. Bostadens storlek är dessutom ett enkelt och relativt entydigt begrepp som är objektivt mätbart för fastighetsägaren.

Bostadens standard

Standard är i dag bara en värdefaktor för småhusen och alltså inte för hyreshusen. Med hänsyn till att boendevärdet inte skall vara kopplat till marknadsvärdet kan det ifrågasättas om den standardbestämning som nu görs i taxeringssammanhang är relevant för boendevärdet. Dagens standardbestämning syftar nämligen till att ge ett mått på den allmänna utrustningsstandarden i förhållande till marknadens värdering. I ett boendevärdesammanhang rör det sig däremot om utrustningsstandardens betydelse för bostadskonsumtionen.

De standardpoäng som sätts vid fastighetstaxeringen grundar sig på förekomsten av vissa egenskaper. Samma egenskaper ger lika många standardpoäng oavsett var i landet byggnaden ligger. De värdeskillnader som finns i fastighetstaxeringens byggnadsvärde beror på vilken S-tabell som gäller för det riktvärdeområde fastigheten ligger i.

Det faktum att standardpoängen åsätts på samma sätt i hela riket gör att det i och för sig skulle gå att använda de egenskaper som ligger bakom som ett närmevärde för boendevärdets standardbegrepp. Frågorna som sådana kan nämligen sägas beskriva nyttigheter som medför värdeskillnader men också fysiska nyttor som kan värdesättas på olika sätt ur boendesynpunkt.

Bostadens läge

Att relatera boendevärdet till läget i form av närhet till kommunikationer och service i form av affär, post, bank, hälsocentral eller liknande innebär ett delvis annat lägesbegrepp än det som påverkar marknadsvärdet. Där mäts ju inte lägets kvalitativa aspekter direkt utan endast indirekt genom deras inverkan på prisnivån i olika områden. I det sammanhanget får eko-

nomiska förhållanden såsom förhållandet mellan utbud och efterfrågan samt hushållens köpkraft avgörande betydelse. När det gäller boendevärdet är det just de fysiska lägesförhållandena som är av betydelse.

I de förslag om ett boendevärde som förts fram har det ansetts vara mindre värt att bo på ett större avstånd från någon form av tätort och de faciliteter som där erbjuds. Såvitt vi kan bedöma finns i dag endast en fungerande rutin som på något sätt anger en fastighets läge i förhållande till annan bebyggelse. Vi avser den tätortskodning för vilken Statistiska centralbyrån ansvarar och som återfinns i ADB-register både hos Statistiska centralbyrån och i fastighetsdatasystemet hos Centralnämnden för fastighetsdata. Tätortskodningen innebär att det för varje fastighet redovisas om den ligger i en tätort eller inte. Med tätort menas i detta sammanhang att det bor minst 200 personer i tätorten och att det är högst 200 meter till närmaste grannhus. En fördel med denna tätortsdefinition är att den är både stabil över tiden och enhetligt tillämpad.

Genom att använda dessa uppgifter skulle två lägesklasser kunna påverka boendevärdet. Uppgifterna kan på ett enkelt sätt föras över från fastighetsdatasystemet till skatteförvaltningens fastighetsdatabaser genom existerande aviseringsrutiner. Denna indelning i tätortsområden är som framgått en ren statistikindelning i dag. I en framtid torde den emellertid kunna fastställas och bli föremål för prövning på ett sätt liknande indelningen i riktvärdeområden vid fastighetstaxeringen.

Ett mer förfinat lägesbegrepp skulle möjligen kunna utvecklas genom att använda fastighetsdatasystemets centralpunktskoordinater som nu finns för i princip hela riket. Då vi emellertid gör den bedömningen att en mer utvecklad lägeskomponent i boendevärdet blir svårgripbar för det stora flertalet fastighetsägare och dessutom leder till ett stort antal "gränstvister" har vi inte närmare studerat hur en sådan lägesangivelse skulle kunna utformas.

Den indelning i nyckelkodsområden som görs av kommunerna har vi inte bedömt vara tillräckligt enhetlig för att kunna användas i detta sammanhang. Det ankommer på varje kommun att avgöra hur detaljerad indelningen skall vara och skillnaderna mellan olika kommuners arbetssätt är avsevärda.

Andra värdefaktorer

Det finns andra faktorer, förutom storlek, standard och läge, som visat sig ha betydelse för marknadsvärdet och som skulle kunna tänkas påverka boendevärdet. Det gäller framför allt sådana faktorer som inte kan betraktas som en fysisk egenskap hos bostaden. Den nuvarande innehavarens

eller potentiella köpares betalningsvilja, som bland annat är beroende av betalningsförmågan, är en sådan faktor. En annan är olika formella aspekter såsom vilken typ av finansiering fastigheten berättigar till, om tomten är avstyckningsbar eller ej, vilken upplåtelseform som tillämpas med mera.

I huvudsak återspeglar emellertid dessa faktorer förhållandet mellan utbud och efterfrågan eller fastighetens egenskaper ur investeringssynpunkt snarare än bostadens värde i dess pågående användning. Sådana faktorer bör inte ligga till grund för bestämmandet av boendevärdet.

6.2.2 Principiella synpunkter på ett storleksrelaterat boendevärde

Vår målsättning när vi försökt definiera ett boendevärde utifrån de boendes synpunkt har varit att finna ett begrepp som dels har sin grund i bostadens funktion som bostad och dels kan anses vara oberoende av rådande ekonomiska förhållanden. De faktorer som skall anses ha betydelse för boendevärdet måste då uppfylla två kriterier. För det första måste de vara rent fysiskt förknippade med bostaden. För det andra måste man kunna hävda att de boende i allmänhet föredrar mer eller mindre av den aktuella egenskapen.

Så vitt vi kan se är det endast bostadens storlek som uppfyller båda dessa kriterier. Storleken är helt klart en fysisk egenskap och de boende i allmänhet kan anses föredra en större bostad framför en mindre om allt annat, inklusive priset, är lika.

Rent abstrakt skulle man kunna hävda att även utrustningsstandarden uppfyller de två kriterierna. Den är en fysisk egenskap och högre standard anses av de allra flesta vara att föredra framför lägre. I konkreta termer är det dock svårt att definiera standarden så att den uppfyller kravet på allmängiltighet. Vad som anses utgöra en högre standard råder det mycket olika meningar om.

En ytterligare brist i ett system där standardegenskaper används för att fastställa ett boendevärde är att det saknas instrument för att fastställa vilka värden respektive egenskap skall ha. I motsats till andra sammanhang där standarbegrepp används finns inget objektivt värde att mäta standardens betydelse mot. I fastighetstaxeringen ställs standarden, liksom de övriga värdefaktorerna, mot uppgifter om jämförbara köpeskillingar. I hyressättningen inom bruksvärdesystemet mäts standarden mot fastighetsföretagets självkostnader för sitt fastighetsbestånd.

Närhet till kommunikationer och service i form av affär, post, vårdcentral och liknande är inte något som generellt anses vara att föredra framför andra egenskaper i närmiljön, såsom tillgång till strövområden eller avskildhet. Ser man till marknadsvärdet värderas visserligen de förra egenskaperna i regel högre än de senare men det beror på andra ekonomiska förhållanden som är förknippade med att bo i en tätort med goda kommunikationer och närhet till social service snarare än på egenskaperna som sådana. Även knapphet på mark i centrala lägen torde ha betydelse för värdet.

Frågan är om det alls är möjligt att avgöra vilka lägesfaktorer som är generellt positiva och vilka som inte är det. Avgörande för värdet av att bo i skärgården eller i en storstadskärna har att göra med vars och ens personliga preferenser, och någon allmänt giltig uppfattning härom är svår att finna.

Om man bortser från ekonomiska aspekter som rådande prisförhållanden, inkomstmöjligheter och liknande, är det enligt vår mening inte heller möjligt att hävda att det generellt sett är bättre att bo i närheten av ett samhälles centrum än i periferin. Detsamma gäller förhållandet mellan att bo i en storstad och i en småstad. Somliga föredrar storstaden med dess större utbud av arbetsmöjligheter, kulturella evenemang, kommersiell mångfald med mera. Andra däremot föredrar småstadens småskalighet där anonymiteten är mindre och restiderna mellan olika aktiviteter kortare. Det ena kan därför inte sägas vara bättre än det andra ens för en majoritet av hushållen.

Gemensamt för de lägesbegrepp som nämts ovan – storstad, småstad, glesbygd, centrum, periferi – är att var och en relaterar till en mångfald olika egenskaper varav vissa upplevs som positiva och andra som negativa. Eftersom olika människor lägger olika vikt vid var och en av dessa egenskaper är det omöjligt att ange något som objektivt sett bättre än det andra. Däremot skulle man i princip kunna urskilja vissa enskilda lägesfaktorer om vilka de allra flesta har en gemensam uppfattning. Att det är bättre att bo nära en livsmedelsaffär anses av de flesta vara bättre än att bo långtifrån den, allt annat lika. Att ha nära till allmänna kommunikationer anser nog också de flesta vara bättre än att inte ha det, allt annat lika. I regel är emellertid inte allt annat lika. Därför, men även av andra, rent praktiska skäl, är det enligt vår mening inte heller möjligt att basera ett boendevärde på enskilda lägesaspekter av detta slag.

Vår slutsats blir därför att ett skatteunderlag i form av ett boendevärde endast skall vara beroende av bostadens storlek. Andra värdefaktorer går

inte att i teknisk mening värdera på ett tillräckligt entydigt sätt. De medför alltför stora inslag av godtycke.

6.3 Ett boendevärde baserat på produktionskostnaden

Ett grundläggande problem med ett boendevärde grundat på bostadsytan är att det måste omvandlas till ett stabilt värde som kan ligga till grund för beskattningen. Man måste med andra ord avgöra hur stort värdet av en kvadratmeter bostadsyta skall anses vara. Problemet är att det i praktiken är omöjligt att finna en måttstock för boendevärdet i form av bostadens storlek som inte är beroende av kraven på skatteintäkternas storlek och skattesatsen. Om exempelvis skatteintäkterna skall vara 24 kan boendevärdet lika gärna vara 2 (med en skattesats på 12) som 12 (med en skattesats på 2). Detta medför att skattesatsen eller boendevärdet ständigt måste höjas för att skatteintäkternas reala värde skall upprätthållas. I motsats till ett marknadsvärdebaserat underlag räknar ju inte boendevärdet om sig själv över tiden med hänsyn till inflation eller prisutveckling.

Med hänsyn till detta problem har vi även försökt finna ett värdebegrepp med en mer direkt knytning till ett ekonomiskt värde än det boendevärde som definierats ovan.

Bostadens produktionskostnad

Det alternativ vi då funnit innebär att bostadens värde definieras som dess produktionskostnad eller återanskaffningsvärde. Till skillnad från det ovan definierade boendevärdet är detta inte oberoende av marknadsekonomiska förhållanden. Men medan det marknadsvärde som nu ligger till grund för beskattningen är ett resultat av såväl utbud som efterfrågan på fastighetsmarknaden är ett produktionskostnadsbaserat boendevärde framförallt relaterat till förhållandena på utbudssidan. Dessa varierar starkt med konjunkturerna. Därigenom kommer ett boendevärde av detta slag att variera med de priser marknaden är beredd att betala för såväl de olika produktionsfaktorerna som för nybyggda fastigheter vid olika tidpunkter. Produktionskostnaderna varierar dock betydligt mindre än försäljningspriserna mellan olika regioner.

Med ett produktionskostnadsbaserat boendevärde skulle varje enskild bostads värde kopplas till en kostnad som är direkt beroende av bostadens utformning. Jämfört med dagens byggnadsvärde i fastighetstaxeringen är detta boendevärde inte lika beroende på läget eller marknadens bedöm-

ning av detta. Ett sådant boendevärde skulle vara likt byggnadsvärdet såsom det oftast definieras internationellt. I många andra länder ligger nämligen lägeseffekten helt i markvärdet medan byggnadsvärdet relateras till produktionskostnaderna.

Produktionskostnadsbaserad värdering i dag

I dag görs i fastighetstaxeringssammanhang produktionskostnadsbaserade värderingar för industri- och övriga byggnader som har en begränsad användning för annat ändamål än för vilket de nyttjas samt för andra, mer speciella byggnader. Detta görs för att fastställa marknadsvärdet för fastighetstyper där det inte finns jämförbara försäljningar att utgå från. Utgångspunkten är det tekniska nuvärdet. Det motsvaras av återanskaffningskostnaden för byggnaden multiplicerad med en nedräkningsfaktor som beaktar den värdeminskning som uppkommit sedan byggnaden togs i bruk. Riket indelas också i värdeområden utifrån antaganden om marknadens efterfrågan på den aktuella fastighetstypen.

Återanskaffningskostnaden bestäms antingen genom en beräkning grundad på erfarenheter om produktionskostnadernas storlek det aktuella värdeåret eller genom en uppräkning av den faktiska produktionskostnaden. Samma principer skulle kunna gälla för beräkningen av ett boendevärde som grundas på produktionskostnaden.

Krav på informationsunderlag

Ett boendevärde baserat på produktionskostnaden för varje bostad kräver dock ett helt annat informationsunderlag än vad som finns tillgängligt idag. Förutom mer detaljerade uppgifter om konstruktion och material torde det vara nödvändigt att utveckla metoderna för att beräkna produktionskostnaderna på ett någorlunda schablonartat sätt. Vidare måste principer anges för hur beräkningarna skall justeras med hänsyn till varje byggnads ålder.

För bostadshusens del, vare sig det är fråga om småhus eller hyreshus, finns idag ingen offentlig redovisning av produktionskostnaden. Inom ramen för länsbostadsnämndernas prövning av låneansökningar används vissa uppgifter om aktuella produktionskostnader. Låne- och tillståndsgivningen i samband med bostadsbyggandet håller emellertid på att förenklas. Det förefaller troligt att behovet av uppgifter för detta ändamål kommer att minska. Inom försäkringsbranschen används också beräkningar på återanskaffningskostnaden utifrån vissa egenskaper hos varje byggnad vid beräkningen av tariffer. Ingen av dessa rutiner eller tillämp-

ningar innehåller enhetliga uppgifter om landets samtliga bostäder, varför uppgifterna måste samlas in direkt från fastighetsägarna.

7 Vår syn på fastighetsskatten

Fastighetsskattens huvudsakliga motiv är skattepolitiskt. Skattereformens krav på likformighet och enhetlighet i beskattningen av avkastningen på investerat kapital bör också prägla fastighetsskatten.

Fastighetsskatten bör även i framtiden vara knuten till fastigheternas marknadsvärden. En beskattning baserad på ett boendevärde eller ett produktionskostnadsvärde är inte konsekvent och är även olämplig ur bostadspolitisk synvinkel.

I konsekvens med skattens motiv, och av rättviseskäl, är det ohållbart att i längden bibehålla den nuvarande begränsningen i fastighetsskattens omfattning. Skatten bör på sikt även breddas till industrifastigheter. Denna fråga bör dock utredas ytterligare.

7.1 Skatten är en kapitalavkastningsbeskattning

Grundläggande för vilket underlag fastighetsskatten skall beräknas på är det motiv beskattningen har. Vi anser att fastighetsskattens huvudsakliga motiv i dag är av skattepolitisk art. Fastighetsskatten är alltså att betrakta som en del i ett större system för att åstadkomma en likformig och enhetlig beskattning av avkastningen på investerat kapital. Kapital som investerats i till exempel aktier, fastigheter eller satts in på bankkonto skall beskattas på ett likvärdigt sätt.

Det faktum att skatten infördes med i huvudsak bostadspolitiska motiveringar, bland annat för att inom begränsade budgetramar åtgärda bristande paritet mellan olika årgångar, måste i huvudsak vika för detta nya synsätt. Det är inte skattesystemets huvudsakliga uppgift att åstadkomma

effekter av annat slag än att generera inkomster till stat och kommun och skapa vissa fördelningseffekter.

Den genomförda reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen innebär att skattereglerna i större utsträckning utformats med utgångspunkt i den fundamentala uppgiften att finansiera offentliga utgifter. Ett annat grundläggande synsätt i reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen är att beskattningen skall göras mer likformig och enhetlig. Ett flertal undantag och specialregler har rensats bort.

Vi har sett det som betydelsefullt att så långt som möjligt fullfölja skattereformens grundläggande synsätt i dessa delar. Det innebär exempelvis att vi inte ser fastighetsskatten som ett fördelningspolitiskt instrument, främst beroende på att den saknar knytning till beräkningen av den taxerade inkomsten.

Vissa bostadspolitiska målsättningar bör i konsekvens härmed tillgodoses genom politiska instrument som ligger utanför beskattningssystemet. Bostadsfinansieringssystem, liksom olika former av bostadsbidrag, har ett uttalat sådant bostadspolitiskt syfte. En skatts principiellt allmängiltiga karaktär talar också för en sådan ordning. Däremot bör de bostadspolitiska målen paritet och neutralitet liksom en allmänt bostadssocial målsättning om bra bostäder till rimliga kostnader finnas med i bilden, bland annat när beskattningen utformas i detalj, så att fastighetsskatten inte motverkar dessa strävanden. Skatten skall med andra ord inte upphäva de effekter bostadsbidrag, räntebidrag och andra mer specifika bostadspolitiska medel är avsedda att ge.

7.2 Fastighetsskatten bör vara en allmän fastighetsskatt

Eftersom skatten enligt vårt synsätt är en kapitalavkastningsbeskattning innebär det också att det i längden är oacceptabelt att låta fastighetsskatten avse endast bostäder samt vissa lokaler. Frågan om att fastighetsskatten skall omfatta även industrifastigheter har heller aldrig, vilket förespeglats i olika sammanhang, blivit utredd.

Det är i dag inte ovanligt att tillverkande företag inte äger den fastighet där produktionen äger rum utan hyr denna av ett fastighetsbolag eller liknande. Att ett hyresförhållande föreligger har ingen betydelse för hur byggnader indelas vid fastighetstaxeringen eftersom det är den faktiska användningen som skall, och bör, vara avgörande. Det innebär att vissa kommersiella fastighetsägare betalar fastighetsskatt (för bostads- och lokalhyreshus) medan andra inte gör det (industrihyresfastigheter).

Eftersom hyreshusen, som ju omfattas av fastighetsskatten i dag, innehåller även lokaler som används till exempelvis kontor och inte bara bostäder, uppstår en olikhet i beskattningen av lokaler där produktion av något slag äger rum. Byggnader som klassificeras som industribyggnader vid fastighetstaxeringen, det vill säga då de är inrättade för industriell verksamhet, undgår fastighetsskatt.

Det kan ifrågasättas om det alls är möjligt att upprätthålla en skarp gräns mellan industriell verksamhet och annan verksamhet. Sättet att producera tidningar är ett exempel på just denna svårighet, som också illustreras av ett ej lagakraftvunnet avgörande från Kammarrätten i Stockholm (1991-06-07, mål nr 7931-1990) rörande Svenska Dagbladets lokaler. I det fallet betraktades alla delar av tidningsbyggnaden, bestående av två byggnadskroppar med redaktions-, administrations- och produktionslokaler, som hyreshus. Fastighetsskatt skulle därför utgå på hela taxeringsvärdet, vilket innebar en fastighetsskatt på drygt fyra miljoner kronor 1991. Hade ägarens yrkande om att hela byggnaden utgjorde industribyggnad bifallits hade någon fastighetsskatt inte utgått över huvud taget.

Andra exempel som belyser det inkonsekventa med nuvarande begränsning av skattebasen vid ett avkastningsbaserat synsätt på skatten är de problem som uppstår när bensinstationer (likställs med industribyggnad) även inkluderar en större livsmedelshall (försäljningslokal, det vill säga hyreshus) eller med stora och enkelt byggda bilhallar (försäljningslokal) som är ihopbyggda med en bilverkstad (industribyggnad).

Vi har här pekat på inkonsekvenser och svårigheter vid nuvarande avgränsning som bör ändras i framtiden, främst av likformighets- och rättviseskäl. Detta gäller oavsett vilka principer som skall gälla för skattens underlag. Något förslag att nu utvidga basen för fastighetsskatten vill vi inte ge då frågan bör utredas närmare. Bland annat bör konsekvenserna av ett sådant förslag studeras mot bakgrund av den samlade företags- och kapitalbeskattningen som dessa fastigheter är föremål för. Detta arbete ryms inte inom våra direktiv och tidsramar. Vi återkommer dock något till frågan om en breddning av basen för fastighetsskatten i avsnitt 10.

Förutom behandlingen av industrifastigheter kan det finnas anledning att särskilt analysera hur jordbruket skall behandlas vid en utvidgning av fastighetsbeskattningen. Just jordbruket blir som regel föremål för generella lättnader i fastighetsbeskattningen i andra länder.

7.3 Skatten måste knytas till marknadsvärdet

Med den syn vi redovisat ovan på fastighetsskattens grundläggande motiv följer också att beskattningen måste knytas till det investerade kapitalets värde. Det innebär att underlaget bör vara knutet till marknadsvärdet.

Boendevärdet som underlag i ett kapitalavkastningsperspektiv

En boendevärdesskatt i form av en ren kvadratmeterskatt saknar knytning till marknadsvärdet. Att införa ett sådant underlag för fastighetsskatten skulle enligt vår mening innebära att det principiellt viktiga kravet på likformighet i den genomförda reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen åsidosätts.

Vidare skulle ett underlag utformat på detta sätt också medföra konsekvenser i fördelningen av skattebördan som i vissa enskilda fall skulle uppfattas som orimliga av de boende då det inte tar hänsyn till kvalitetsmässiga skillnader mellan olika bostäder.

Det skulle innebära att det i längden blir svårt att upprätthålla ett allmänt förtroende för skatten. Den skulle med all säkerhet upplevas som godtycklig och orättvis efter en tid. Det faktum att boendevärdet saknar knytning till ett marknadsvärde skulle med all sannolikhet också bidra till en allmän misstro mot skatteunderlaget när fastighetspriserna går ned eller upp. Internationell erfarenhet visar också att marknadsvärdet är det enda i längden användbara underlaget eftersom det är det enda mått som den enskilde på ett lätt sätt kan avgöra rimligheten i och som inte fastställs godtyckligt utifrån myndigheternas behov av ett skatteunderlag av viss storlek.

Boendevärdet som underlag i ett bostadspolitiskt perspektiv

Enligt vår mening skulle ett boendevärde i form av ett kvadratmetervärde inte heller uppfylla de krav man kan ställa på ett skatteunderlag utifrån rent bostadspolitiska motiveringar. Den viktigaste invändningen är den bristande förutsägbarheten i värdet, då förändringar i det i princip endast kan knytas till skatteintäkternas storlek. Det faktum att boendevärdet saknar knytning till ett annat objektivt mätbart värde innebär vidare att det inte uppfyller de grundläggande krav på objektivitet och stabilitet som bör ställas på ett skatteunderlag. Inte heller ett boendevärde där bostäderna sinsemellan klassificeras på ett mer detaljerat sätt förändrar detta förhållande. Beskattningen blir med andra ord godtycklig.

Ett boendevärde av detta slag skulle också ge kapitaliseringseffekter. Skatteuttaget från fastigheter i lågprisområden skulle öka, vilket förmod-

ligen skulle pressa ned priserna på dessa ytterligare. Högprisområden däremot skulle framför allt gynnas med stigande priser som följd. Genom de ökande räntekostnaderna som blir en följd av värdestegringen upphävs verkningarna av den regionala utjämningen av fastighetsbeskattningen.

Det måste i detta sammanhang framhållas att en förändring av de grundläggande principerna för fastighetsskattens underlag med nödvändighet måste ge effekter på prisbildning, fördelning av skatteuttaget och så vidare. I bilaga 6 redogörs för prisbildningen på bostadsmarknaden och den inverkan förändringar i subventioner och fastighetsskatt kan ha. Om en förändring är önskvärd måste sådana effekter godtas. Effekterna kan i och för sig mildras genom stegvisa förändringar eller genom särskilda övergångsregler.

Produktionsvärdet som underlag

Ett boendevärde beräknat efter produktionskostnaden uppfyller skattesystemets krav på stabilitet och objektivitet genom sin koppling till byggnadskostnaderna och dessas prisutveckling. Däremot uppstår andra brister med ett sådant underlag. För det första skulle även denna form av boendevärdesskatt innebära att kravet på likformighet åsidosätts.

För det andra torde ett produktionskostnadsbaserat underlag innebära mycket kraftiga omfördelningseffekter från expansiva områden där fastighetspriserna stigit kraftigt under 1980-talet, framför allt Storstockholmsområdet och östra Sverige, till övriga delar av landet, främst glesbygdsområden. En sådan omfördelning skulle sannolikt leda till betydande kapitaliseringseffekter. Dessa förtar omedelbart syftet med en omläggning av beskattningen och gynnar dem som äger fastigheter i högprisområden.

Vidare kan en beskattning enligt denna modell bedömas få större hämmande effekt på nybyggnadsverksamhet och underhållsverksamhet än vad en marknadsvärdebaserad skatt medför. Detta beror på att skattesatsen måste sättas högre än i dag för att det totala skatteuttaget skall vara oförändrat eftersom ett produktionskostnadsbaserat boendevärde förmodligen blir lägre än de nuvarande taxeringsvärdena för flertalet fastigheter. En investering i en byggnad, till exempel vid en totalrenovering, blir då hårdare beskattad i ett produktionskostnadsbaserat fastighetsskattesystem än i ett marknadsvärdebaserat, förutsatt att höjningen av återanskaffningskostnaden motsvaras av taxeringsvärdets höjning.

Det faktum att de uppgifter som behövs för att fastställa värdet i stort sett saknas gör det också orealistiskt att införa ett sådant underlag.

Marknadsvärdet som underlag

Vi måste därför konstatera att inte heller ett produktionskostnadsbaserat boendevärde lämpar sig som underlag för en fastighetsskatt, oavsett vilken utgångspunkt beskattningen har.

Den slutsats vi drar är därför att underlaget för fastighetsskatten även i framtiden bör vara knutet till marknadsvärdet. Detta är, som framgått ovan, en nödvändig konsekvens av vår grundläggande syn på fastighetsskatten. Även en fastighetsskatt utifrån bostadspolitiska utgångspunkter måste enligt vår mening vara baserad på ett marknadsanknutet värde. Endast därigenom blir skatteunderlaget objektivt mätbart och stabilt över tiden.

8 Marknadsvärdet som underlag

Taxeringsvärdet utgör den bästa mätaren av marknadsvärdet. Hela taxeringsvärdet bör även i fortsättningen utgöra basen för fastighetsskatten. Problem som följer av en konsekvent tillämpning av fastighetsskattens grundläggande motiv bör lösas på annat sätt än genom att underlaget för skatten ändras.

Om lösningen trots allt skall sökas i ett modifierat underlag är byggnadsvärdet det enda tänkbara alternativet till hela taxeringsvärdet.

En byggnadsvärdebaserad beskattning medför en viss regional utjämning av skatteuttaget, i första hand för småhusen. Det medför emellertid även att skillnaderna i skatteuttag mellan bostäder från olika byggnadsperioder ökar.

8.1 Tänkbara grunduppgifter

8.1.1 Inledning

Med den grundläggande inställning till fastighetsskatten som vi redovisat i avsnitt 7 följer att underlaget bör vara knutet till marknadens värdering av de fastigheter som omfattas av skatten. Ett marknadsvärde i någon form bör därför vara det underlag som fastighetsskatten beräknas på. Därvid uppstår frågan dels om hur detta värde bäst kan fastställas och dels vilket marknadsvärde som vid en samlad bedömning är bäst lämpat att utgöra underlag för fastighetsskatten.

8.1.2 Vad innebär knytningen till marknadens värdering?

Först bör några ord sägas om hur vi tolkar marknadsbegreppet. Det har i olika sammanhang framförts kritik mot de principer som ligger till grund för åsättandet av taxeringsvärden. Denna har gått ut på att priserna vid enstaka försäljningar bestämmer alla fastigheters värden. Kritikerna har menat att marknadsvärdet borde vara värdet vid en samtidig försäljning av hela beståndet. Vi delar inte denna uppfattning.

Med marknaden avser vi, precis som avses i 4 § lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt, en handelsplats där varor försäljs under normala förhållanden. Det innebär med andra ord en situation med utbud och efterfrågan och där prisnivån fastställs på grundval av ett begränsat antal köp. För fast egendom gäller vidare att den kan betecknas som en vara med lång varaktighet. Den kan omsättas flera gånger under sin livstid. Det innebär att endast delar av det totala beståndet är föremål för försäljning vid varje given tidpunkt. Detta synsätt ligger också bakom fastighetstaxeringen.

Denna stabilitet påverkas dock hela tiden av de förändringar som präglar en marknadsekonomi, exempelvis i form av spekulationer, konjunktursvängningar och ändringar i inkomster, utbud och preferenser. Med hänsyn till detta framstår det också som nödvändigt att kontinuerligt räkna om fastighetsvärdet i takt med att marknadssituationen ändras.

Marknadsvärde i form av taxeringsvärdet

Marknadsvärdet på den marknad som beskrivits ovan kan mätas på olika sätt. Detta innebär också att knytningen av skatten till marknadens värdering kan medföra flera möjliga underlag. Det närmast liggande är taxeringsvärdet som fastställs vid fastighetstaxeringarna och som skall motsvara 75 procent av marknadsvärdet.

I bilaga 3 redogör vi för fastighetstaxeringens grunder och för hur den genomförs.

Med marknadsvärde förstås i fastighetstaxeringen det sannolika priset för en taxeringsenhet vid en försäljning på den allmänna marknaden. Det är alltså fråga om en hypotetisk försäljning där man bortser från privaträttsliga förpliktelser (förutom servitut och liknande) och andra ovidkommande omständigheter som till exempel släktskap. Marknadsvärderingen utgår från normalt gällande belåningsförhållanden och med ledning av i första hand fastighetsförsäljningar i orten (ortsprismetoden). En utgångspunkt är att fastigheten skall nyttjas på bästa möjliga sätt. I andra hand bestäms värdet med ledning av en avkastningskalkyl (avkast-

ningsmetoden) och i tredje hand med utgångspunkt i det tekniska nuvärdet (produktionskostnadsmetoden).

Som framgått tidigare fastställs marknadsvärdet vid fastighetstaxeringen efter ungefär de principer som internationellt sett är vanligast när det gäller att bestämma en fastighets marknadsvärde. Det innnebär dock inte att alternativ saknas.

Alternativ till taxeringsvärdet

Först och främst förekommer att den senaste köpeskillingen för varje fastighet används som skatteunderlag. För de fastigheter som inte överlåts inom en viss tidsrymd kan det bli nödvändigt att efter en viss tid fastställa en hypotetisk köpeskilling enligt den ovan beskrivna ortsprismetoden. Köpeskillingarna kan räknas upp kontinuerligt med ett index som tar hänsyn till hur marknaden utvecklas.

Vid införandet av en sådan ordning kan flera alternativ tänkas. Förutom att utgå från gällande taxeringsvärden och sedan åsätta ett nytt skatteunderlag så fort fastigheterna överlåts, är det möjligt att utgå från den senaste faktiska köpeskillingen eller en beräknad produktionskostnad. Ett köpeskillingsunderlag av detta slag används internationellt sett mest som underlag för olika skatter i samband med överlåtelse av fast egendom, exempelvis stämpelskatt. Även den svenska stämpelskatten tas som regel ut på den aktuella köpeskillingen. På vissa håll har dock den faktiska köpeskillingen använts som underlag för den löpande fastighetsbeskattningen.

De två resterande komponenterna vid fastställandet av taxeringsvärdet i Sverige, återanskaffningskostnaden och avkastningsvärdet (som i Sverige båda är marknadsvärdeanknutna), förekommer också var för sig som underlag för den löpande beskattningen. I det första fallet utgår man från en köpeskilling eller nybyggnadskostnad och hänsyn tas till exempelvis ålder, inflation, förslitning. När avkastningsvärdet används som skattebas beräknas det kapitaliserade värdet av en verklig eller en hypotetisk inkomst. I Finland har, som tidigare framgått, avkastningen varit avgörande för vissa fastighetstypers värde i skattesammanhang, medan återanskaffningsvärdet används för att fastställa byggnadsvärden.

8.1.3 Utgångspunkten bör vara köpeskillingsinformation

Med hänsyn till de grundläggande krav på enkelhet och förutsägbarhet som måste ställas på skatteunderlaget framstår en knytning till uppgifter om köpeskillingar som den tveklöst mest lämpade utgångspunkten för

underlaget. Köpeskillingsuppgiften är lätt tillgänglig och oftast relativt lätt jämförbar för den enskilde fastighetsägaren. Att utgå från ett hypotetiskt avkastningsvärde, vilket fallet ju skulle bli för småhusens del, framstår som mindre lämpligt ur fastighetsägarnas perspektiv. Sådana uppgifter är varken lättförståeliga eller enkla att jämföra.

En möjlighet är att låta de individuella fastigheternas köpeskillingar utgöra skatteunderlaget för respektive fastighet. Detta framstår som en sämre lösning än nuvarande system med bearbetade uppgifter om jämförbara köpeskillingar. Visserligen skulle varje fastighetsägare veta exakt vad han skulle ha för skatteunderlag i framtiden, men detta underlag för skatten skulle leda till stora olikheter i beskattningen av identiska bostäder med samma marknadsvärde i samma bostadsområde. En sådan ordning skulle, precis som erfarenheterna från Kalifornien visar, upplevas som orättvis efter en tid. Denna metod kan inte sägas uppfylla de krav på likformighet som måste ställas. Vidare skulle negativa effekter uppstå på bostadsmarknaden. Benägenheten att flytta från en fastighet med ett i förhållande till marknadsvärdet lågt beskattningsvärde skulle med största sannolikhet minska. Vi får med andra ord inlåsningseffekter.

Slutsatsen blir därför att fastighetstaxeringens uppgifter, som ju grundas på generell köpeskillingsinformation, är det mest lämpade underlaget för fastighetsskatten. De principer som ligger till grund för fastighetstaxeringen ger uttryck för en stor följsamhet till marknadens värderingar. Förfarandet är väl känt och inarbetat. Beprövade rutiner för besvär finns.

Med hänsyn härtill, och då fastighetstaxeringen under alla omständigheter rimligen kommer att behövas även för andra ändamål, framstår dess uppgifter som ett väl passande underlag för fastighetsskatten. Detta gäller dock under en viktig förutsättning, nämligen att de taxeringsvärden som fastställs nära sammanfaller med fastighetens marknadsvärde.

8.2 Taxeringsvärdet som mätare av marknadsvärdet

8.2.1 Taxeringsvärdet följer marknadsvärdet

Taxeringsvärdet skall, enligt 5 kap 2 § fastighetstaxeringslagen, motsvara 75 procent av marknadsvärdet. Värdet skall fastställas med ledning av prisnivån under prisnivååret, det vill säga andra året före taxeringsåret.

Som framgår av redogörelsen i bilaga 3 är fastighetstaxeringen en mycket grundlig process, både vad gäller förberedelsearbetet och genomförandet av själva taxeringen.

Varje allmän fastighetstaxering, som äger rum i sexårsintervaller för respektive fastighetsslag, förbereds bland annat genom lokala bearbetningar av värderingssakkunnig personal. Ett omfattande datamaterial utnyttjas och värderingsmetoderna utvecklas kontinuerligt. Det är också i detta förberedande skede som grunden för hela taxeringen läggs. Själva genomförandet av taxeringen måste dock betraktas som något ålderdomligt och kostsamt, då det i stor utsträckning bygger på ett omfattande uppgiftslämnande från fastighetsägarna. Som en följd härav krävs ett relativt stort manuellt arbete med materialet vid varje allmän fastighetstaxering både inom skatteadministrationen och i fastighetstaxeringsnämnderna. Den typ av förenklingar som genomförts vid inkomsttaxeringen saknas i fastighetstaxeringen.

Resultatet av denna massvärdering är, såvitt vi kan bedöma, relativt gott (se vidare avsnitt 4.2). Det hindrar naturligtvis inte att enstaka enheter av olika orsaker åsätts taxeringsvärden som är missvisande. Åtminstone för småhusen torde det vara så att det inte går att åstadkomma en mer rättvisande värdering än vad som nu är fallet, om man inte gör en helt individuell värdering av varje fastighet av det slag som görs vid expropriation eller i vissa belåningssituationer. Något sådant torde inte vara aktuellt utan tvärtom går utvecklingen mot att sänka kostnaderna för fastighetstaxeringen. Denna strävan synes gälla i värderingssammanhang generellt och det finns goda skäl att undersöka möjligheterna att effektivisera taxeringsförfarandet, åtminstone för småhusens del.

För övriga delar av fastighetsbeståndet är det svårare att med säkerhet uttala sig om fastighetstaxeringens säkerhet. Ingen extern utvärdering av taxeringens träffsäkerhet har gjorts vid de senaste taxeringarna. Det är emellertid vår uppfattning att taxeringsvärdet återspeglar marknadsvärdet relativt väl.

Däremot kan man med visst fog ifrågasätta om delvärdena, det vill säga markvärde och byggnadsvärde, alltid är korrekta. Fastighetstaxeringen ger ett resultat i form av det totala taxeringsvärdet som är objektivt mätbart. Däremot saknas något egentligt underlag för att göra jämförelser av delvärdena med. Det bör i detta sammanhang framhållas att delvärdena hittills inte haft någon större betydelse i beskattningssammanhang. Det är, i såväl taxerings- som andra värderingssammanhang, fastigheternas totala värde som är det väsentliga.

Sammanfattningsvis har vi funnit att taxeringsvärdet väl uppfyller den i föregående avsnitt uppställda förutsättningen. Taxeringsvärdet måste anses vara en tillräckligt god mätare av fastigheternas marknadsvärde vid värderingstillfället.

8.2.2 Brister i fastighetstaxeringen

Om taxeringsvärdet alltså kan sägas återspegla marknadsvärdet relativt väl så finns ändå ett par väsentliga frågor kring taxeringen som bör nämnas.

För det första utgör taxeringsvärdet, som redan framgått, 75 procent av marknadsvärdet. Denna nedsättning från den fulla värdenivån tillkom ursprungligen som en säkerhetsmarginal. Genom att sätta ned värdenivån skulle ingen fastighet få ett taxeringsvärde som översteg marknadsvärdet. Detta har sedan lett till att även andra tillgångar i olika skattesammanhang tas upp till endast 75 procent av marknadsvärdet. Detta gäller till exempel börsnoterade aktier.

Även om förmögenhetsbeskattningen, liksom arvs- och gåvobeskattningen, kommer att slopas eller åtminstone få en minskad betydelse i framtiden kan det finnas anledning att av förenklingsskäl överväga att låta taxeringsvärdet utgöra 100 procent av marknadsvärdet. Det blir då enklare för de enskilda fastighetsägarna att kontrollera riktigheten i åsatta taxeringsvärden. Något behov av en säkerhetsmarginal kvarstår såvitt vi kan bedöma inte längre, inte minst mot bakgrund av den kompetens som finns inom värderingsområdet och de metoder som kan tillämpas i värderingsarbetet. Ett taxeringsvärde motsvarande det fulla marknadsvärdet skulle naturligtvis innebära att skattesatserna får justeras nedåt i motsvarande grad.

Ett system med ett oreducerat taxeringsvärde innebär att en mer robust princip för skatteunderlaget införs. Härigenom uppnås förbättringar vad avser stabilitet och förutsägbarhet. En sådan ordning skulle emellertid medföra ändringar i andra delar av skattelagstiftningen. Därför avstår vi från att lägga något förslag i denna del.

Ett annat problem har att göra med den eftersläpning som finns i taxeringsförfarandet. Detta problem visar sig på två sätt.

För det första ligger som nämnts nivååret två år före taxeringsåret, vilket innebär att taxeringsvärdet kan sägas vara inaktuellt redan när det åsätts.

För det andra medför de sexårsintervall som finns i taxeringen att taxeringsvärdena förlorar mer och mer av sin marknadsvärdeanknytning fram till den tidpunkt då ett nytt värde skall åsättas. Det innebär att de nya taxeringsvärdena medför mycket stora trappstegseffekter som en följd av att flera års utveckling skall justeras vid ett tillfälle. Detta var särskilt tydligt vid den allmänna fastighetstaxeringen 1990 (AFT 90) då det hade gått nio år sedan den senaste taxeringen. Samma förhållande gäller också vid den

pågående AFT 92 då det förflutit tolv år mellan nivååren. Sådana effekter bör undvikas. Vi föreslår därför att detta sker genom att ett omräknings-förfarande införs. Fastighetstaxeringskommittén har tidigare utarbetat förslag om ett sådant. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.

8.3 Taxeringsvärdet som underlag för fastighetsskatten

8.3.1 Möjliga underlag i fastighetstaxeringens information

Av vad vi tidigare anfört framgår att ett marknadsvärdeanknutet värde ur principiell synpunkt framstår som det enda möjliga skatteunderlaget. Vidare har vi kommit fram till att fastighetstaxeringen ger ett resultat som återspeglar marknadsvärdet på ett sådant sätt att det kan användas som underlag för fastighetsskatten.

En fråga som uppkommer är om det kan finnas anledning att använda något annat än det totala taxeringsvärdet som underlag för skatten. Att på något sätt modifiera taxeringsvärdet skulle kunna innebära att knytningen till marknadsvärdet finns kvar, även om det krav på likformighet i beskattningen av avkastning på kapital som utgjorde en väsentlig del av reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen då till viss del åsidosätts.

Det motiv som främst kan aktualisera en sådan lösning är den strävan som låg bakom Bostadskommitténs resonemang kring boendevärdet, nämligen en regional utjämning av beskattningen av småhus. I debatten har olika förslag till modifieringar av taxeringsvärdet för att uppnå en sådan målsättning förekommit. Även om förslagen helt bygger på fastighetstaxeringsprocessen kan de därför också sägas utgöra boendevärdesalternativ.

Begränsningar av lägeseffekten i taxeringsvärdet

Ett förslag innebär att den så kallade S-nivåfaktorns genomslag skulle begränsas. Denna faktor uttrycker lägets inverkan på marknadsvärdet, eller mera precist, på byggnadsvärdet. På så sätt skulle höjningen av taxeringsvärdet i attraktiva områden som har en snabb prisutveckling minskas.

Ett sådant förfarande skulle emellertid innebära att man förutom det vanliga taxeringsvärdet har ett modifierat fastighetsskattevärde. Vid en fortsatt differentierad prisutveckling på de regionala fastighetsmarkna-

derna kommer de båda värdena att skilja sig alltmer från varandra. Den långsiktiga utvecklingen med en sådan ordning blir därför svår att förutsäga. Även om det i och för sig förefaller vara en ur administrativ synvinkel enkel lösning framstår den som något svårbegriplig ur ett fastighetsägarperspektiv.

Ett sådant underlag kan därför inte anses vara tillräckligt stabilt över tiden. Dessutom visar internationella erfarenheter att modifieringar av skatteunderlaget på liknande sätt i längden leder till helt orimliga konsekvenser. Det synes vara så att olika modifierade taxeringsvärden regelmässigt skapar nya problem som framstår som mer och mer orättvisa ju längre tiden går.

Regionala utjämningskoefficienter

Ett annat förslag som förekommit i debatten är att med hjälp av differentierade koefficienter för exempelvis olika åldersklasser i beståndet omfördela skattebördan från nyare till äldre hus. Regionala skillnader skulle kunna utjämnas på samma sätt.

En fördel med ett sådant förfarande skulle vara att taxeringsvärdena fortfarande skulle utgöra grunden för fastighetsskatten. Å andra sidan uppstår en viss godtycklighet vid fastställandet av koefficienterna.

Taxeringsvärdets byggnadsvärde som underlag

En annan möjlighet att komma tillrätta med de regionala variationerna är att enbart använda sig av det taxerade byggnadsvärdet. Eftersom de regionala variationerna beror på läget, och detta i huvudsak återspeglar sig i markvärdet, skulle de regionala skillnaderna i beskattningen av identiska bostäder då minska.

De metoder som används för att fastställa taxeringsvärdet innebär emellertid att läget även påverkar byggnadsvärdet. Att basera skatten på detta värde skulle därför inte innebära någon fullständig utjämning.

En byggnadsvärdebaserad beskattning innebär att underlaget fortfarande fastställs i den nuvarande fastighetstaxeringsprocessen. Detta är en fördel eftersom detta är ett väl utvecklat och känt förfarande utan inslag av godtycke.

Att basera fastighetsskatten på byggnadsvärdet skulle också påverka en annan fråga som antyds i våra direktiv, nämligen beskattningen av tomträtter. En beskattning grundad på byggnadsvärdet skulle nämligen innebära att tomträttshavarna beskattas för den egendom de faktiskt äger medan marken undgår beskattning. För arrendetomter skulle markägaren

inte längre riskera att drabbas av en hög fastighetsskatt i kombination med ett lågt arrende.

8.3.2 En empirisk analys av byggnadsvärdet som underlag för fastighetsskatten

Det byggnadsvärde som fastställs vid taxeringen framstår alltså som det mest tilltalande alternativet till hela taxeringsvärdet som underlag för fastighetsskatten. Därför skall vi i det följande analysera de fördelningsmässiga och statsfinansiella aspekterna av ett sådant underlag jämfört med nuvarande underlag. Tre olika aspekter skall behandlas.

För det första gäller det hur stora variationerna i byggnadsvärdet är jämfört med variationerna i det totala taxeringsvärdet mellan hus av olika ålder, i olika delar av landet samt mellan småhus och hyreshus. För det andra skall vi analysera sambandet mellan den disponibla inkomsten och byggnadsvärdet för olika hushåll. För det tredje skall de statsfinansiella konsekvenserna av en begränsning av skatteunderlaget till enbart byggnadsvärdet behandlas. I det sammanhanget diskuteras även de omfördelningar av skatteuttaget som skulle bli följden om man samtidigt håller fast vid direktivens krav på oförändrat totalt skatteuttag.

Byggnadsvärdets variationer mellan olika fastigheter

Variationerna i byggnadsvärdet mellan hus med olika värdeår är större än variationerna i det totala taxeringsvärdet. Ett skatteunderlag bestående av enbart byggnadsvärdet medför därför större variationer i skatteuttaget än det totala taxeringsvärdet. Detta gäller både för småhusen och för hyreshusen. Förutsättningen är naturligtvis att skattereduktionen för ny- och ombyggda fastigheter inte utvidgas till fler årgångar.

Det bör också påpekas att även om nuvarande reduktionsregler bibehålls skulle en övergång till en byggnadsvärdebaserad skatt innebära ökade variationer i skatteuttaget mellan hus med olika värdeår. Skillnaden i byggnadsvärde per kvadratmeter mellan hus i värdeårsklassen 1980-1982 och hus med värdeår före 1950 är nämligen också större än skillnaden i taxeringsvärde mellan dessa två värdeårsklasser.

I absoluta termer blir skillnaden visserligen inte så mycket större men i relativa termer ökar den betydligt. Småhus med värdeår 1989 har ett byggnadsvärde per kvadratmeter som är mer än tre gånger så högt som för hus med värdeår före 1950. Det totala taxeringsvärdet däremot är dubbelt så högt i den senaste årgången jämfört med de äldsta. För hyreshusen är byggnadsvärdet i den senaste årgången närmare fem gånger så högt som i de äldsta medan det totala taxeringsvärdet bara är tre gånger så högt.

Tabell 8.1 Variationer i totalt taxeringsvärde och byggnadsvärde per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika värdeårsklasser. Kronor per kvadratmeter.

Värdeårsklass	Småhus totalt taxerings-värde	byggnads-värde	Hyreshus totalt taxerings-värde	byggnads-värde
Alla	2 850	1 715	1 658	1 302
-1949	2 340	1 138	1 126	744
1950-1959	2 786	1 148	1 198	873
1960-1969	3 017	1 816	1 452	1 093
1970-1974	3 006	1 972	1 699	1 340
1975-1979	3 110	2 181	1 989	1 671
1980-1982	3 346	2 464	2 608	2 249
1983-1985	4 118	3 042	3 246	2 913
1986-1987	4 656	3 618	3 776	3 411
1988	4 899	3 781	3 629	3 342
1989	4 841	3 810	3 769	3 512
Maximal differens i				
absoluta termer*	2 559	2 672	2 650	2 768
relativa termer*	2.1	3.3	3.4	4.7

* Skillnaden respektive kvoten mellan största och minsta genomsnittsvärdet
Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar

De regionala skillnaderna i byggnadsvärdet är däremot mindre än skillnaderna i det totala taxeringsvärdet. En byggnadsvärdesbaserad skatt medför följdaktligen mindre regionala variationer i skatteuttaget. Även i detta fall gäller det både för småhusen och för hyreshusen, men utjämningen skulle främst märkas för småhusen där de regionala variationerna i det nuvarande skatteunderlaget är betydligt större.

I absoluta termer är skillnaden i byggnadsvärde per kvadratmeter mellan de två extremerna Stockholm och regionala centra drygt 1 000 kronor. Skillnaden i det totala taxeringsvärdet uppgår till omkring 3 500 kronor. I relativa termer är byggnadsvärdenivån i Stockholm knappt dubbelt så hög som i de regionala centra medan taxeringsvärdet är drygt två och en halv gånger högre. För hyreshusen är skillnaden i byggnadsvärde mellan Stockholm och de regionala centra i absoluta termer nästan hälften så stor som skillnaden i det totala taxeringsvärdet mellan dessa båda regioner. I relativa termer däremot är den regionala spridningen i byggnadsvärdet nästan lika stor som för det totala taxeringsvärdet.

Tabell 8.2 Variationer i totalt taxeringsvärde och byggnadsvärde per kvadratmeter för småhus och hyreshus i olika typer av regioner samt i Stockholms, Göteborgs och Malmös A-regioner. Kronor per kvadratmeter.

Region	Småhus totalt taxerings-värde	byggnads-värde	Hyreshus totalt taxerings-värde	byggnads-värde
Riket	2 850	1 715	1 658	1 302
Regionala centra	2 151	1 393	1 320	1 104
Primära centra	2 344	1 526	1 508	1 229
Universitets-regioner	2 821	1 908	1 739	1 441
Storstäder	4 772	2 468	2 109	1 530
varav				
Stockholm	5 674	2 629	2 328	1 619
Göteborg	4 309	2 499	2 076	1 655
Malmö	3 081	1 966	1 420	1 043
Maximal differens i				
absoluta termer*	3 523	1 236	1 008	576
relativa termer*	2.6	1.9	1.8	1.6

*Skillnaden respektive kvoten mellan största och minsta genomsnittsvärdet
Källa: Urval ur FTR90 och egna beräkningar

Eftersom byggnadsvärdet utgör en mindre andel av det totala taxeringsvärdet för småhusen än för hyreshusen skulle en skatt baserad på byggnadsvärdet också innebära att skillnaderna i skatteunderlaget per kvadratmeter mellan de två hustyperna minskade. Småhusens byggnadsvärde per kvadratmeter är i genomsnitt 30 procent högre än för bostadshyreshusen. Det totala taxeringsvärdet per kvadratmeter är däremot 70 procent högre för småhusen än för hyrehusen.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att en övergång till en byggnadsvärdesbaserad skatt skulle mildra det ena av de fördelningsmässiga problem som det nuvarande skatteunderlaget medför, nämligen de regionala skillnaderna i skatteuttaget för småhusen. Samtidigt skulle emellertid de åldersmässiga variationerna i skatteuttaget öka, både i småhussektorn och för hyreshusen.

Sambandet mellan byggnadsvärde och hushållens disponibla inkomst

Sambandet mellan hushållens disponibla inkomst och byggnadsvärdet är ungefär lika starkt som mellan inkomsten och det totala taxeringsvärdet.

För alla hushåll i småhus uppgår korrelationskoefficienten mellan inkomst och byggnadsvärde till 0,34. För sambandet mellan inkomst och det totala taxeringsvärdet uppgår den till 0,32. Bryter vi ner materialet och ser på förhållandena i skilda regiontyper och olika hushållsgrupper ändras inte bilden nämnvärt.

När det gäller korrelationen i olika hushållstyper är den något lägre för ensamstående utan barn och två vuxna med barn men något högre för ensamstående med barn och pensionärer. Även i alla regiontyper utom i universitetsregionerna är korrelationen också något högre. Skillnaderna är dock genomgående små.

Om vi i stället ser till det genomsnittliga taxeringsvärdet respektive byggnadsvärdet i olika inkomstdeciler finner vi att de absoluta skillnaderna mellan de högsta och de lägsta inkomstklasserna är något mindre för byggnadsvärdet. I relativa termer däremot är skillnaderna något större för byggnadsvärdet.

Tabell 8.3 Genomsnittligt taxeringsvärde och byggnadsvärde för hushåll i olika inkomstgrupper. Tusental kronor.

Inkomst-decil	Småhus Taxerings-värde	Byggnads-värde	Hyreshus Taxerings-värde	Byggnads-värde
1	266	155	86	69
2	274	168	89	70
3	308	197	89	69
4	329	223	96	76
5	330	229	100	80
6	344	240	111	89
7	366	256	124	101
8	417	290	134	109
9	452	311	148	121
10	589	377	173	140
Alla	368	245	115	93
Skillnad mellan 2:a och 9:e decilen				
absoluta termer	178	143	59	51
relativa termer	1.65	1.85	1.66	1.72

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar

Som vi sett tidigare är sambandet mellan hushållens disponibla inkomst och taxeringsvärdet svagare i hyreshussektorn än i småhussektorn. Det

gäller även byggnadsvärdet. Korrelationen mellan byggnadsvärde och inkomst är till och med något lägre än mellan taxeringsvärde och inkomst. Även när vi bryter ner materialet och ser på sambandet i olika regiontyper, hushållstyper och värdeårsklasser är det genomgående något svagare för byggnadsvärdet än för det totala taxeringsvärdet. Liksom för småhusen är dock skillnaderna små.

I absoluta termer är skillnaderna i genomsnittligt taxeringsvärde mellan hushåll i olika inkomstgrupper dessutom endast marginellt mindre än skillnaderna i genomsnittligt byggnadsvärde. I relativa termer är de i stället något större för byggnadsvärdet.

Vår slutsats blir därför att det med avseende på fastighetsbeskattningens inkomstprofil inte har någon större betydelse om man väljer att basera skatten på det totala taxeringsvärdet eller enbart på byggnadsvärdet. I den mån man skulle välja att höja skattesatserna för att kompensera det minskade skatteunderlag som en övergång till byggnadsvärdet medför, skulle skillnaderna i genomsnittligt skatteuttag visserligen öka. Detta beror på att skillnaderna i relativa termer är större för byggnadsvärdet. Variationerna inom inkomstgrupperna skulle dock fortfarande vara ganska stora.

Statsfinansiella konsekvenser av en övergång till byggnadsvärde som underlag för fastighetsskatten

En övergång till det taxerade byggnadsvärdet som underlag för fastighetsskatten skulle innebära ett minskat skatteunderlag dels genom att obebyggda fastigheter inte längre skulle omfattas av skatten och dels genom att underlaget för varje bebyggd fastighet skulle minska. Vidare medför det en omfördelning av det totala skatteuttaget eftersom byggnadsvärdets andel av det totala taxeringsvärdet varierar både mellan olika hustyper och mellan olika delar av landet. I det följande ska dessa två frågor behandlas.

Det totala taxeringsvärdet samt byggnadsvärdet för de olika fastighetstyper som omfattas av fastighetsskatten redovisas i tabellen nedan. Det totala skatteunderlaget uppgick 1990 till drygt ett tusen miljarder kronor. Av detta utgjorde byggnadsvärdet 69 procent. Byggnadsvärdeandelen är störst för hyreshusfastigheterna, drygt 78 procent, och lägst för småhusen, 63 procent.

Tabell 8.4 Fastighetsskattens underlag enligt 1990 års allmänna fastighetstaxering Miljoner kronor.

Fastighetstyp	Totalt taxeringsvärde	varav byggnadsvärde	Byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet
Hyreshusfastigheter			
exploateringsmark	214	0	0.0%
obebyggd tomtmark	1 501	0	0.0%
bebyggda hyreshus	400 851	314 828	78.5%
Summa	402 566	314 828	78.2%
Småhusfastigheter			
exploateringsmark	601	0	0.0%
obebyggd tomtmark	14 318	0	0.0%
bebyggda småhus	654 275	422 202	64.5%
Summa	669 194	422 202	63.1%
Lantbruksfastigheter			
bostadsenhet	27 257	20 966	76.9%
Summa	27 257	20 966	76.9%
TOTALT	1 099 017	757 996	69.0%

Källa: Statistiska centralbyrån, Statistiska Meddelanden.

Om man enbart övergår till att beskatta byggnadsvärdet utan att förändra skattesatserna minskar de totala skatteintäkterna med omkring 30 procent. Exakt hur stort bortfallet blir beror på om vi utgår från nuvarande tillfälliga skattesatser eller de som ska gälla i det fullt utbyggda systemet.

Man kan också tänka sig att enbart låta den nuvarande fastighetsskatten ersättas av en byggnadsvärdesbaserad skatt för vissa typer av fastigheter, exempelvis bostadsfastigheter eller enbart bebyggda småhusfastigheter. En övergång till en byggnadsvärdesbaserad skatt för bebyggda småhus enbart resulterar, med oförändrade skattesatser, i ett intäktsbortfall på omkring fem procent.

Fördelningsmässiga effekter av en totalfinansierad reform.

En övergång till en beskattning av byggnadsvärdet kan emellertid genomföras enbart i syfte att omfördela skatteuttaget mellan fastighetsägarna. Skattesatserna skulle då behöva förändras för att det totala uttaget skall vara oförändrat. Hur stora dessa förändringar skulle bli beror på vilka förutsättningar vi väljer.

Låt oss utgå från att det nuvarande underlaget beskattas med de skattesatser som ska gälla när de nya reglerna är fullt genomförda, det vill säga

1,5 procent för småhus och 2,5 procent för hyreshus. Effekten av skattereduktionen för ny- och ombyggda fastigheter bortser vi från. Låt oss också förutsätta att fördelningen av det totala skatteuttaget från de tre fastighetstyperna, hyreshus, småhus och lantbruksfastigheter skall vara oförändrat.

För hyreshusfastigheterna skulle skattesatsen då behöva höjas till 3,2 procent och för småhusen till 2,4 procent. Skattesatsen för lantbruksfastigheternas småhusenheter skulle behöva höjas till 2,0 procent.

Eftersom byggnadsvärdets andel av det totala taxeringsvärdet inte bara varierar mellan hustyperna utan också mellan olika delar av landet och mellan hus med olika värdeår skulle en sådan förändring av fastighetsbeskattningen innebära en omfördelning av skatteuttaget inom respektive hustyp. I tabell 8.5 och 8.6 redovisas den genomsnittliga byggnadsvärdeandelen och uppgifter om hur skatteuttaget skulle förändras för småhus respektive hyreshus i tio olika landsdelar.

Tabell 8.5 Byggnadsvärdeandel och genomsnittlig förändring i skatteuttaget för småhus i olika landsdelar.

Landsdel	Byggnadsvärdeandel Vägt genomsnitt	Genomsnittlig förändring i skatteuttaget	Andel med större förändring än -25%	+25%
Övre Norrland	73%	+11%	9%	25%
Mellersta Norrland	67%	-2%	22%	14%
Södra skogsbygden	70%	+6%	11%	21%
Östsverige	69%	+3%	15%	17%
Småland med öarna	71%	+9%	9%	23%
Sydsverige	69%	+6%	10%	19%
Västsverige	69%	+5%	12%	19%
Stockholm	52%	-20%	39%	3%
Göteborg	63%	-4%	19%	8%
Malmö	69%	-5%	10%	14%
Riket	63%		16%	17%

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

För småhusen varierar byggnadsvärdets genomsnittliga andel av det totala taxeringsvärdet med 21 procentenheter mellan landsdelarna. Den lägsta andelen, 52 procent, finns i Stockholmsregionen och den högsta, 73 procent, i Övre Norrland. Om vi bortser från Stockholmsregionen ligger dock byggnadsvärdeandelen betydligt mer samlad. Den totala spännvidden uppgår endast till 10 procentenheter.

För att ett skatteuttag på 2,4 procent av byggnadsvärdet skall vara lika stort som 1,5 procent av hela taxeringsvärdet skall byggnadsvärdet utgöra omkring 63 procent av taxeringsvärdet. Genomsnittligt sett gäller detta endast i Göteborgsregionen. Om vi bortser från effekten av skattereduktionen för ny- och ombyggda hus skulle skatteuttaget öka med upp till 17 procent i alla andra delar av landet utom Stockholm. I Stockholm skulle det minska lika mycket.

Eftersom byggnadsvärdeandelen, som tidigare framgått, i regel är högre i nyare fastigheter modifieras dock bilden något när vi tar hänsyn till skattereduktionen. För det första visar det sig att det genomsnittliga skatteuttaget även skulle minska något i Malmö, Göteborg och Mellersta Norrland. I Stockholm skulle det minska med hela 20 procent medan det i de andra tre landsdelarna endast rör sig om en minskning på 2-5 procent. För det andra blir den genomsnittliga ökningen i skatteuttaget i övriga delar av landet inte fullt så stor som uppgifterna avseende den genomsnittliga byggnadsvärdeandelen antyder. Som mest uppgår den till 11 procent.

Det skall emellertid också påpekas att variationerna inom respektive landsdel är betydande. Resultaten för de två landsdelar där den genomsnittliga ökningen respektive minskningen i skatteuttaget är störst illustrerar detta. I det första fallet, Övre Norrland, får vart fjärde småhus en skattehöjning på mer än 25 procent. Samtidigt sänks skatten för vart tionde hus med mer än 25 procent. I det andra fallet, Stockholm, är det bara 3 procent av alla småhus som drabbas av en skattehöjning på mer än 25 procent. Däremot skulle 40 procent av alla småhus få en skattesänkning med mer än 25 procent.

För hyreshusen varierar den genomsnittliga byggnadsvärdeandelen betydligt mindre mellan olika landsdelar. Skillnaden uppgår som mest till 16 procentenheter. Den lägsta andelen finner vi även här i Stockholms län, 71 procent, och den högsta, 87 procent, i Mellersta Norrland.

Om byggnadsvärdeandelen uppgår till omkring 78 procent motsvarar ett skatteuttag på 3,2 procent av byggnadsvärdet 2,5 procent av hela taxeringsvärdet. I fem av de tio landsdelarna uppgår byggnadsvärdeandelen till mellan 76 och 81 procent. Om vi bortser från effekten av skattereduktionen för ny – och ombyggda hus skulle det genomsnittliga skatteuttaget i dessa delar av landet alltså vara i stort sett oförändrat. I Syd- och Västsverige samt, framförallt, i Övre och Mellersta Norrland skulle skatteuttaget däremot öka något och i Stockholmsregionen skulle det minska.

Tabell 8.6 Byggnadsvärdeandel och genomsnittlig förändring i skatteuttaget för hyreshus i olika landsdelar.

Landsdel	Byggnadsvärdeandel Vägt genomsnitt	Genomsnittlig förändring i skatteuttaget	Andel med större förändring än -25%	+25%
Övre Norrland	86%	+4%	3%	4%
Mellersta Norrland	87%	+5%	3%	2%
Södra skogsbygden	81%	-2%	6%	1%
Östsverige	81%	-2%	5%	1%
Småland med öarna	80%	-2%	5%	1%
Sydsverige	84%	0%	5%	2%
Västsverige	84%	-1%	5%	1%
Stockholm	71%	-14%	31%	4%
Göteborg	80%	-4%	20%	1%
Malmö	76%	-10%	9%	1%
Riket	78%		10%	2%

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

När vi tar hänsyn till effekten av skattereduktionen är det däremot endast i de två nordligaste landsdelarna som det genomsnittliga skatteuttaget ökar. I alla andra delar av landet utom Sydsverige minskar det. Det bör också påpekas att andelen fastigheter med stora förändringar i skatteuttaget (mer än 25 procents ökning eller sänkning) är betydligt mindre för hyreshusen än för småhusen överallt utom i Stockholm och Göteborg. I dessa städer minskar skatten med mer än 25 procent för vart tredje respektive vart femte hyreshus.

Som vi sett tidigare skiljer sig byggnadsvärdeandelen för hyreshusens del inte i första hand mellan olika delar av landet utan mellan hus med olika värdeår. Därför är det också av intresse att se hur det genomsnittliga skatteuttaget för hyreshus i olika värdeårsklasser skulle förändras vid en totalfinansierad övergång till en byggnadsvärdesbaserad fastighetsskatt.

Som väntat skulle skatteuttaget minska för den äldre delen av beståndet och öka för den nyare delen. Skiljelinjen går för hyreshusens del mellan hus byggda före respektive efter 1970 och för småhusen mellan hus byggda före och efter 1960. Skattereduktionen för ny- och ombyggda hus gör dock att ökningen för de senaste årgångarna inte blir så kraftig som skillnaden i byggnadsvärdeandel antyder. De fem senaste årgångarna av bostadshus skulle inte påverkas av omläggningen förrän efter några år i samband med att reduktionen trappas ned. Att det genomsnittliga

skatteuttaget ändå ökar något för hyreshus med värdeår 1986-89 beror på att skattereduktionen inte gäller kommersiella fastigheter.

Tabell 8.7 Förändring i skatteuttaget för småhus och hyreshus med olika värdeår.

Värdeår	Hyreshus Byggnads-värdeandel	Genomsnittlig förändring i skatteuttaget	Småhus Byggnads-värdeandel	Genomsnittlig förändring i skatteuttaget
-1949	65%	-13%	54%	-10%
1950-59	69%	-5%	58%	-1%
1960-69	74%	-1%	63%	+4%
1970-74	76%	+2%	68%	+10%
1975-80	80%	+8%	72%	+18%
1981-85	87%	+14%	77%	+24%
1986-87	90%	+4%	79%	0%
1988-89	89%	+4%	80%	0%
Alla	78%		63%	

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

En kompromiss mellan totalfinansiering och oförändrade skattesatser

Man kan naturligtvis också tänka sig någon form av kompromiss mellan de två alternativ som skisserats ovan, det vill säga mellan att låta skatteintäkterna minska med 30 procent eller att låta skattesänkningen i framför allt Stockholmsregionen finanserias av ett ökat uttag i övriga delar av landet. Antalet tänkbara lösningar blir då obegränsat. I den lösning vi valt att studera litet närmare har skattesatserna valts utifrån målsättningen att det totala skatteuttaget från fastigheter utanför storstäderna skall hållas oförändrat medan storstadsområdena får en viss sänkning. I enskilda fall kommer dock skatteuttaget förändras även utanför storstäderna.

Då byggnadsvärdeandelen för småhusen utanför storstäderna uppgår till 70 procent skulle ett skatteuttag på 2,1 procent av byggnadsvärdet ge ungefär samma totala skatteintäkter från dessa fastigheter som nuvarande beskattning. För hyreshusen utanför storstäderna uppgår byggnadsvärdeandelen till 83 procent, varför skattesatsen bör sättas till tre procent för att den angivna målsättningen skall uppnås.

Denna lösning innebär givetvis att det i våra direktiv uppställda kravet på ett oförändrat skatteuttag inte kan uppnås. Totalt sett skulle skattein-

täkterna minska med tolv procent. Intäkterna från hyreshussektorn skulle minska med tio procent medan intäkterna från småhusen skulle minska med 14 procent.

Tabell 8.8 Förändring i skatteuttaget för småhus och hyreshus i olika landsdelar. Skatteuttag på 2,1 procent respektive 3,0 procent av byggnadsvärdet.

	Småhus			Hyreshus		
	Genomsnittlig förändring	Andel med större förändring än		Genomsnittlig förändring	Andel med större förändring än	
Län		-25%	+25%		-25%	+25%
Övre Norrland	-2%	15%	10%	-2%	4%	0%
Mellersta Norrland	-14%	32%	5%	-1%	5%	0%
Södra skogsbygden	-7%	19%	6%	-8%	10%	0%
Östsverige	-10%	23%	5%	-7%	9%	0%
Småland med öarna	-4%	15%	6%	-8%	8%	0%
Sydsverige	-7%	19%	5%	-5%	8%	0%
Västsverige	-8%	21%	6%	-7%	9%	0%
Stockholm	-30%	56%	3%	-19%	41%	0%
Göteborg	-16%	30%	4%	-9%	13%	0%
Malmö	-8%	18%	5%	-16%	29%	0%
RIKET		25%	5%		15%	0%

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Ser vi till förändringarna i skatteuttaget för hyreshus och småhus i olika delar av landet kan vi konstatera att denna förändring i fastighetsbeskattningen genomsnittligt sett skulle leda till sänkt fastighetsskatt i alla delar av landet för båda hustyperna. Bland småhusen skulle det fortfarande finnas fastigheter för vilka skatteuttaget skulle öka med mer än 25 procent. De skulle dock vara betydligt färre samtidigt som antalet fastigheter för vilka skatten skulle minska med mer än 25 procent skulle öka. I Stockholm skulle det senare gälla mer än vart annat småhus. Bland hyreshusen skulle ökningar i skatteuttaget på mer än 25 procent i princip inte förekomma alls.

8.3.3 Vår syn på byggnadsvärdet som underlag för fastighetsskatten

Av redogörelsen ovan framgår att en total övergång till en byggnadsvärdebaserad skatt minskar de regionala skillnaderna i skatteuttaget för småhusen. Samtidigt inträder andra effekter i form av en omfördelning av skatteuttaget mellan hus av olika ålder samt en regional omfördelning från storstadsområdena till övriga delar av landet.

En byggnadsvärdebaserad beskattning innebär att skatteunderlaget fortfarande behåller en viss knytning till marknadsvärdet. Som tidigare framgått i avsnitt 8.2.1 kan det emellertid ifrågasättas om delvärdena (byggnadsvärde och markvärde) alltid är korrekta. Om delvärdena får en ökad betydelse kan de på sikt komma att fastställas med något större omsorg, även om det endast är det totala marknadsvärdet som har någon direkt empirisk motsvarighet. Därför är det bara det totala taxeringsvärdet som fastighetsägaren har en verklig möjlighet att kontrollera. Det finns dock, genom byggnadsvärdets koppling till det totala taxeringsvärdet, viss anledning att tro att byggnadsvärdet är tillräckligt stabilt, framför allt beträffande småhusen, för att kunna vara ett möjligt alternativt underlag för fastighetsskatten.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att peka på att 1988 års tomträttsutredning också fann markvärdet för småhusen tillförlitligt nog att användas som underlag för omräkning av tomträttsavgäld. Däremot fann utredningen markvärdet för hyreshusfastigheternas del inte vara tillräckligt bra för att kunna ligga till grund för omräkning av avgälden. Ett flertal remissinstanser uttryckte dock en annan uppfattning och menade att markvärdet mycket väl kunde ligga till grund för avgäldsomräkningen för alla typer av bostadsfastigheter.

En konsekvens av en byggnadsvärdebaserad beskattning utöver vad som redovisats tidigare är att ett ökat antal besvär över fastighetstaxeringsnämndernas beslut avseende byggnadsvärdet kan förväntas. Dessa torde komma att främst avse mindre defekter på byggnaderna.

8.3.4 Underlaget bör bestå av hela taxeringsvärdet

Vi anser att fastighetsskatten även fortsättningsvis bör baseras på varje skattepliktig fastighets hela taxeringsvärde. Det totala taxeringsvärdet utgör en god mätare av marknadsvärdet. Det svarar därmed också väl mot de krav som följer av den syn på fastighetsskatten som vi gett uttryck för tidigare. Målsättningen om likformighet i beskattningen av avkastningen på investerat kapital kan uppfyllas på ett tillfredsställande sätt. Taxer-

ingsvärdet är vidare stabilt och objektivt mätbart på ett sätt som gör det väl lämpat att utgöra underlaget för fastighetsskatten.

De problem som ligger i regionala skillnader i beskattningen av olika bostäder, och som varit ett argument för någon typ av boendevärdesbeskattning, kvarstår emellertid. Dessa bör, enligt vår mening i första hand lösas på annat sätt än genom att underlaget för skatten ändras.

Endast om det inte går att finna andra lämpliga former för att komma tillrätta med de problem som kan uppstå som en följd av en konsekvent tillämpning av fastighetsskattens grundläggande motiv eller om dessa bör vika för andra motiv kan det finnas anledning att frångå det totala taxeringsvärdet som underlag för fastighetsskatten. Utgångspunkten bör dock fortfarande vara att beskattningen skall utgå från den marknadsvärdeanknytning som finns i fastighetstaxeringen.

I en sådan situation där lösningen skall sökas i själva underlaget för skatten, finns enligt vår mening endast de alternativ vi redogjort för ovan att välja på.

Den lösning som i denna situation framstår som den enda möjliga är att använda byggnadsvärdet som underlag.

Det innebär inte med nödvändighet att byggnadsvärdet måste utgöra underlaget för fastighetsskatten för alla skattepliktiga fastigheter. Tvärtom talar mycket för att byggnadsvärdet i så fall skall ha en begränsad användning. Genom att låta taxeringsvärdet utgöra underlag för allt utom småhusen kan de mindre önskvärda konsekvenser som en byggnadsvärdebaserad skatt medför begränsas. Samtidigt kan de regionala skillnaderna i beskattningen av småhus minskas. De nya problem som kan förväntas uppträda, och som beskrivits tidigare, får i så fall accepteras.

En sådan förändring av basen för skatten skulle också kunna kombineras med andra förändringar, som till exempel berör omfattningen av fastighetsskatten eller införandet av ett omräkningsförfarande. Härigenom skulle ett visst statsfinansiellt utrymme kunna skapas för att göra bostadspolitiskt motiverade justeringar av skattesatserna.

9 Behov av modifieringar i ett marknadsvärdebaserat system

Vårt grundläggande synsätt på fastighetsskatten innebär att skattesatsen av likformighetsskäl bör vara densamma för alla typer av fastigheter. Med hänvisning till de skillnader i taxeringsvärdenivån som finns mellan hyreshus och småhus avstår vi dock från att föreslå någon förändring i skattesatsen.

Av bostadspolitiska skäl förordar vi även att skattereduktionen till ny- och ombyggda fastigheter bibehålls.

Differentieringen av fastighetsskatten mellan kommersiella hyreshus och bostadshyreshus bör grundas på de två typerna av värderingsenheter lokaler respektive bostäder.

Fastigheter som innehas med tomträtt bör beskattas på samma sätt som fastigheter i övrigt.

9.1 Inledning

I föregående avsnitt konstaterade vi att fastighetsskatten även fortsättningsvis bör baseras på varje skattepliktig fastighets totala taxeringsvärde. Våra studier av fastighetsskattens fördelningsprofil, som redovisats i avsnitt 4, pekar dock på vissa problem med en odifferentierad skatt baserad på hela taxeringsvärdet för alla fastigheter. I det följande redovisas hur fastighetsskatten bör anpassas till såväl kravet på likformighet som vissa fördelnings- och bostadspolitiska mål.

Vi har tidigare konstaterat att den nuvarande eftersläpningen i anpassningen av taxeringsvärdena till förändrade marknadsvärden medför att

kravet på likformighet inte kan tillgodoses med en enhetlig skattesats för alla fastigheter. Ett system med rullande fastighetstaxering bör därför införas på sikt, vilket vi återkommer till i avsnitt 11. Till dess så har skett bör dock en viss differentierng av skattesatserna mellan olika kategorier accepteras.

En odifferentierad skatt innebär också att skillnaderna i boendeutgifter mellan fastigheter av olika ålder förstärks. Av bostadspolitiska skäl kan det därför även vara önskvärt att differentiera skattesatsen mellan hus av olika ålder.

Dessa två frågor behandlas i de två följande avsnitten. I avsnitt 9.4 behandlas ytterligare två problem i det nuvarande fastighetsskattesystemet som påpekats från olika håll. Det gäller för det första differentieringen av skatten mellan kommersiella hyreshus och bostadshyreshus och för det andra hur beskattningen av fastigheter som innehas med tomträtt skall utformas. Även beskattningen av arrendetomter behandlas.

9.2 Bör olika skattesatser gälla för småhus och hyreshus?

Alltsedan reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen har skilda fastighetsskattesatser tillämpats för småhus och hyreshus. Under förutsättning att taxeringsvärdenivån, det vill säga förhållandet mellan taxeringsvärdet och marknadsvärdet, inte skiljer sig åt mellan de båda hustyperna är denna differentiering, enligt vår mening, inte motiverad.

I sitt slutbetänkande (SOU 1989:33) föreslog Utredningen om reformerad inkomstbeskattning att samma skattesats, 1,5 procent, skulle gälla för alla fastigheter som omfattades av fastighetsskatten. Det huvudsakliga skälet härtill var målet om enhetliga och överskådliga skatteregler. Även strävan efter likformighet i beskattningen anfördes som skäl, men utan närmare precisering.

Riksdagen beslöt emellertid, i enlighet med regeringens förslag, att skattesatsen för hyreshusens del skulle sättas till 2,5 procent. Det främsta skälet var att hyreshusens taxeringsvärden motsvarade 1986 års värdenivå medan småhusens motsvarade 1988 års värdenivå. Prisutvecklingen på hyreshusfastigheter ansågs ha varit så kraftig mellan dessa år att betydande skillnader i taxeringsvärdenivån mellan de båda hustyperna hade uppstått. Detta borde kompenseras genom en högre skattesats för hyreshusen.

Som nämndes inledningsvis är en förutsättning för en enhetlig skattesats, enligt vår mening, att taxeringsvärdenivån är densamma i alla husty-

per. Med nuvarande system med allmän fastighetstaxering vid olika tidpunkter för olika hustyper och endast vart sjätte år för varje kategori är denna förutsättning inte uppfylld. Därför kan det enligt vår mening vara motiverat med en differentiering av skattesatserna.

Eftersom prisutvecklingen även varierar betydligt mellan hus av samma typ men belägna i olika delar av landet skulle man kunna hävda att ytterligare differentieringar av skattesatserna borde införas. Ett sådant system skulle dock bli alltför omständligt. Dessutom skulle det inte innebära att det grundläggande problemet, eftersläpningen i taxeringsvärdenas anpassning till förändrade marknadsförhållanden, rättas till.

I stället förordar vi att ett system för rullande fastighetstaxering med ett omräkningsförfarande införs av det slag som Fastighetstaxeringskommittén föreslog. Därigenom kan skillnaderna i taxeringsvärdenivå mellan olika typer av hus begränsas betydligt. Även Utredningen om reformerad inkomstbeskattning föreslog att så skulle ske med motiveringen att förslaget om en enhetlig fastighetsskattesats endast därigenom skulle resultera i en likformig fastighetsskatt.

Med ett system för rullande fastighetstaxering skapas förutsättningar för att införa en enhetlig skattesats för alla typer av fastigheter. Så länge nuvarande system för fastighetstaxering består kan det emellertid finnas anledning att differentiera skattesatsen mellan småhus och hyreshus med hänvisning till de olika nivåår som ligger till grund för taxeringsvärdena. Vi avstår därför från att föreslå någon förändring i skattesatserna.

9.3 Behov av infasningsregler för ny- och ombyggda fastigheter

Den nedsättning i fastighetsskatten för ny- och ombyggda bostadsfastigheter som infördes i samband med reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen innebär att skattens karaktär av avkastningsskatt modifieras. Trots det anser vi att det finns skäl att behålla denna reduktion.

Motiven till att införa vissa lättnader i fastighetsbeskattningen för de senaste årgångarna av bostadsbeståndet var, som påpekats tidigare, framför allt av bostadspolitisk natur. Genom dessa lättnader skulle bostadsproduktionen stimuleras, vilket i sin tur skulle bidra till att hålla hyres- och bostadskostnaderna nere. Härtill kom att de förändringar som samtidigt genomfördes i andra delar av skattesystemet, framför allt begränsningar i avdragseffekten för ränteutgifter och breddningen av mervärdesskatten, skulle leda till betydande kostnadshöjningar för nyproducerade bostäder. Dessa motiv kvarstår enligt vår mening.

Som framgått i avsnitt 4 är skillnaderna i taxeringsvärdenivå mellan hus med olika värdeår betydande. Framför allt ökar taxeringsvärdet per kvadratmeter kraftigt för de allra senaste årgångarna. Genom att skatten reduceras under de tio första åren efter byggnadens färdigställande begränsas dock skillnaderna i skatteuttag mellan olika årgångar. Fördelningspolitiska överväganden och den bostadssociala målsättningen om bra bostäder till rimliga kostnader talar därför för att skattereduktionen bibehålls.

Vidare utgår för närvarande räntesubventioner till nyproducerade bostadsfastigheter i syfte att stimulera bostadsproduktionen och tillgodose kravet på bra bostäder till rimliga kostnader. En starkt bidragande orsak till att taxeringsvärdena stiger kraftigt för de senaste årgångarna av bostadshusen är att räntebidragen bidrar till att höja prisnivån på dessa fastigheter. Det faktum att en del av räntekostnaderna under en tid framöver kan förväntas finansieras genom bidrag gör att fastigheten kan säljas till ett högre pris än vad som annars skulle vara fallet. Detta tar man hänsyn till vid fastighetstaxeringen vilket resulterar i högre taxeringsvärdena för fastigheter som normalt uppbär räntebidrag.

Detta innebär att det, utan skattereduktionen, skulle uppstå en viss rundgång. Räntebidrag utgår för att hålla kostnaderna i nyproducerade bostäder nere men samtidigt leder de till högre taxeringsvärden för dessa. Utan skattereduktion skulle syftet med räntebidragen motverkas av den högre fastighetsskatt som detta resulterar i. Även detta talar för att skattereduktionen bibehålls.

Till detta kommer att statens stöd till bostadsfinansiering för närvarande är föremål för omprövning. I december 1991 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppgift att lämna förslag om nya former för stöd till bostadsfinansieringen för ny- och ombyggda fastigheter (Fi 1991:08). I utredningens direktiv anförde föredragande statsrådet att utredaren bör vara oförhindrad att föreslå sådana förändringar av skattereglerna som kan minska behovet av statliga insatser för att nå rimliga kapitalutgifter för bostäder under det inledande skedet (se Dir. 1991:107). I detta läge är det, enligt vår mening, olämpligt att föreslå en förändring av bostadsbeskattningen som skulle få motsatt verkan.

Den totala kostnaden för skattereduktionen i form av uteblivna skatteintäkter kan, som redovisats i avsnitt 5 ovan, uppskattas till drygt tre miljarder kronor inkomståret 1991. I förhållande till de totala intäkterna av fastighetsskatten, som enligt motsvarande beräkningar skulle uppgå till 18 miljarder kronor, kan detta förefalla mycket. Det bör dock även jämfö-

ras med de totala utgifterna för räntebidragen som samma år beräknas uppgå till 27 miljarder kronor.

9.4 Andra problem i nuvarande fastighetsskattesystem

9.4.1 Differentiering av fastighetsskatten mellan bostäder och lokaler.

För närvarande skiljer sig fastighetsbeskattningen av så kallade kommersiella hyreshusfastigheter från den som gäller för bostadshyreshus på två punkter. För det första är skattesatsen tillfälligt höjd till 3,5 procent för kommersiella fastigheter under taxeringsåren 1992-1993. För det andra skall reduktionsreglerna endast gälla bebyggda bostadsfastigheter.

Rådande praxis innebär att bostadsfastigheter definieras med ledning av de typkoder som fastställs i samband med fastighetstaxeringen. Fastigheter som huvudsakligen innehåller lokaler (typkod 322-326) klassas som kommersiella fastigheter. Övriga bebyggda hyreshus klassas som bostadsfastigheter (typkod 320 och 321). Huvudsaklighetsbegreppet grundas i sin tur på hur stor del av ytan som utgör bostäder. Om mer än 25 procent av ytan utgör bostäder skall fastigheten klassas som bostadsfastighet. I viss mån tar man även hänsyn till förhållandet mellan den totala bostads- och lokalhyran.

Detta innebär att skattesatsen endast reduceras för ny- och ombyggda hyreshus med typkod 320 och 321. För dessa fastigheter reduceras dock skatten för hela fastigheten, det vill säga även för den del av taxeringsvärdet som avser lokaler. För hyreshus med huvudsakligen lokaler (typkod 325) däremot tas full skatt ut, för närvarande med en skattesats på 3,5 procent, även på de delar av taxeringsvärdet som avser bostäder.

Detta medför att bostäder respektive lokaler med i övrigt lika egenskaper beskattas mycket olika beroende på om de ligger i en fastighet med huvudsakligen lokaler eller i en bostadsfastighet. Skillnaden i skattesats mellan bostäder som ligger i fastigheter med typkod 325 och de som ligger i fastigheter med typkod 320 och 321 kan för närvarande uppgå till 3,5 procent. Lokaler i ny- eller ombyggda fastigheter med typkod 320 eller 321 gynnas i motsvarande grad.

Denna olikformighet är enligt vår mening både otillfredsställande och möjlig att åtgärda. Riksskatteverket har i en promemoria till Finansdepartementet, avlämnad i december 1991, föreslagit att skatteuttaget för hy-

reshus skall beräknas separat för bostäder och lokaler. I stället för att differentiera skattesatsen efter fastigheternas typkoder skulle man därigenom låta de två typerna av värderingsenheter, bostäder respektive lokaler, ligga till grund för differentieringen. Ingen skattereduktion skulle medges för den del av taxeringsvärdet som avser lokaler utan endast på bostadsdelen. På samma sätt skulle den förhöjda skattesatsen på 3,5 procent, som skall gälla till och med taxeringsåret 1993, endast tas ut på alla hyreshuslokaler fram till och med taxeringsåret 1993. Obebyggda fastigheter skulle inte beröras av denna förändring utan full skatt skulle alltid utgå.

Med hjälp av vårt urval ur fastighetstaxeringsregistret har de statsfinansiella effekterna av en sådan lösning beräknats. De totala skatteintäkterna har beräknats utifrån de reduktionsregler som skall gälla när det nya skattesystemet är fullt genomfört. Vidare har vi räknat på effekten såväl med som utan hänsyn tagen till den tillfälligt höjda skattesatsen för kommersiella fastigheter.

Resultatet av dessa beräkningar visar att den av oss föreslagna differentieringen av fastighetsskatten mellan bostäder och lokaler endast skulle påverka de totala skatteintäkterna mycket marginellt. Totalt sett skulle de bli knappt 400 miljoner kronor högre om effekten av den tillfälligt förhöjda skattesatsen tas med i beräkningen. Det motsvarar omkring 2 procent av de totala intäkterna av fastighetsskatten. Om vi bortser från effekten av den högre skattesatsen för kommersiella fastigheter, som skall upphöra från och med taxeringsåret 1994, skulle de totala skatteintäkterna endast öka med drygt 100 miljoner kronor.

Ser vi på effekterna för respektive kategori av hyreshus blir skillnaden dock större, framförallt så länge skatteuttaget från lokaldelen uppgår till 3,5 procent. Skatteuttaget från bostadshyreshusen ökar då med omkring 10 procent på grund av att lokaldelarna av dessa fastigheter inte längre skulle omfattas av reduktionsreglerna för ny- och ombyggda fastigheter men däremot av den tillfälliga höjningen för kommersiella fastigheter. Med rådande bruksvärdeshyressättning bör det ökade skatteuttaget från bostadshyreshusen emellertid inte påverka boendekostnaderna. På lite längre sikt, det vill säga om vi bortser från effekten av den förhöjda skattesatsen, ökar skatteuttaget från dessa fastigheter bara med knappt tre procent.

Skatteuttaget från de kommersiella hyreshusen skulle å andra sidan minska något, närmare bestämt med tre procent så länge skattesatsen för denna del av beståndet uppgår till 3,5 procent. Här beror minskningen på att det högre skatteuttaget inte längre skulle omfatta bostadsdelarna i

dessa fastigheter samtidigt som skattesatsen för dessa delar skulle reduceras under de första åren efter ny- eller ombyggnad. I dessa fastigheter bör detta leda till sänkta bostadskostnader.

Tabell 9.1 Totalt skatteuttag med alternativ grund för differentierat skatteuttaget mellan bostäder och lokaler. Miljoner kronor.

	Fastighetsskatt utan tillfälligt förhöjd skatt för kommersiella fastigheter	med tillfälligt förhöjd skatt för kommersiella fastigheter
Obebyggd hyreshusmark	38	38
Bostadshyreshus	5 463	5 823
Kommersiella hyreshus	2 969	4 088
Summa	8 470	9 949
Förändring jämfört med nuvarande grund för differentieringen		
Obebyggd tomtmark	0	0
Bostadshyreshus	143	503
Kommersiella hyreshus	-32	-112
TOTALT	111	319

Källa: Urval ur FTR 90 och egna beräkningar.

Förutom den strävan efter likformighet som genomsyrat de senaste årens förändringar av skattesystemet finns det följdaktligen, enligt vår mening, såväl statsfinansiella som bostadspolitiska skäl för att övergå till den modell för differentiering av skattesatsen mellan bostäder och lokaler som skisserats ovan.

Det bör dock påpekas att för omkring en procent av alla hyreshus i vårt urval var summan av lokaldelens och bostadsdelens taxeringsvärden mindre än det totala taxeringsvärdet för fastigheten. Någon annan förklaring härtill har vi inte funnit än att man idag inte lägger särskilt stor vikt vid uppdelningen i detta avseende från skattemyndigheternas sida eftersom den för tillfället inte används i något skattesammanhang. Denna brist i taxeringsuppgifterna borde dock kunna åtgärdas utan större svårigheter i samband med 1994 års allmänna fastighetstaxering.

9.4.2 Beskattningen av tomträtter

Fastigheter som innehas med tomträtt har i beskattningssammanhang, med undantag av förmögenhetskatt, arvsskatt och gåvoskatt, behandlats

på samma sätt som andra fastigheter. Det innebär med andra ord att tomträttshavaren beskattas även för marken trots att denna är i tomträttsupplåtarens ägo. Även i andra sammanhang, till exempel i konkurslagstiftningen och på familjerättens område, likställs tomträtten med fast egendom. Av jordabalkens regler framgår också att tomträttsinstitutet är avsett att för den enskilde fungera i huvudsak på samma sätt som äganderätten.

Detta kan sägas vara en konsekvens av att tomträttshavaren även i andra sammanhang helt jämställs med en fastighetsägare. Utgångspunkten är att tomträttshavaren helt träder i fastighetsägarens ställe. De ovan nämnda beskattningssituationerna är undantag från denna inställning. Med detta synsätt bör fastigheter som innehas med tomträtt beskattas på samma sätt som fastigheter i övrigt.

Vi delar detta synsätt.

Om det däremot anses orimligt att beskatta tomträttshavaren med utgångspunkt i både byggnads- och markvärde står flera möjliga lösningar till buds. Först och främst skulle fastighetsskatten kunna delas upp mellan fastighetsägare och tomträttshavare. Detta skulle innebära bland annat en ökad ekonomisk belastning på kommunerna då det i huvudsak är de som upplåter fastigheter med tomträtt. För de kommuner där tomträtter är vanligt förekommande skulle det innebära inte helt obetydliga konsekvenser.

En förändring av uttaget av fastighetsskatt så att tomträttshavaren betalar skatt endast på byggnadsvärdet aktualiserar också frågan om avdragsrätten för tomträttsavgälden vid inkomstbeskattningen.

Rätten till avdrag kan sägas utgöra en direkt följd av att tomträtten likställs med fast egendom. Avgälden motsvarar den räntekostnad tomträttshavaren skulle ha för den kapitalinvestering som krävs för att förvärva marken. Likaväl som markägarens räntekostnad är avdragsgill är tomträttshavarens motsvarande kostnad i form av avgälden avdragsgill. Tomträttshavaren är med andra ord likställd med markägaren även i detta avseende. I analogi med detta kan man också konstatera att precis som markägaren är skyldig att betala fastighetsskatt bör tomträttshavaren vara det för de fastigheter som är innehas med tomträtt. En förändring i beskattningen avseende enbart tomträtter borde därför leda till förändringar även i avdragsrätten för tomträttshavaren.

Ett annat sätt att åtgärda ett eventuellt tomträttsproblem skulle vara att låta skatten påverka avgäldens storlek. Man skulle med andra ord beakta fastighetsbeskattningens effekter när avgälden regleras. Med hänsyn till de principer som ligger till grund för avgäldens bestämmande, det vill sä-

ga en realränta som baseras på ett markvärde, torde detta emellertid inte vara en framkomlig väg. I så fall skulle en total översyn av tomträttsinstitutet vara nödvändig. Mer rimligt är att tro att beskattningens effekter ger ett genomslag i överlåtelsepriserna för tomträtter, så att dessa blir lägre än för likvärdiga fastigheter som inte är upplåtna med tomträtt. Därmed påverkas också beskattningsunderlaget.

Arrendetomter

För arrendetomter finns motsvarande problem men i motsatt riktning. Det har resulterat i att markägarna i debatten har hävdat att skatteuttaget är orimligt stort. Arrendatorn betalar fastighetsskatt för byggnaderna, medan markägaren betalar fastighetsskatt för marken. För dessa, liksom för tomträtterna, gäller att man vid bestämmandet av avgäldens storlek inte tar hänsyn till beskattningen. För de privatpersoner som upplåtit mark mot ett för lång tid framåt bestämt arrende kan uttaget av fastighetsskatt bli en mycket tung börda, särskilt om tomterna ligger i ett område som under kontraktstiden blivit särskilt attraktivt. På sikt bör parterna skriva sådana avtal att dessa oväntade effekter undanröjs.

Problemen är likartade för markägare som uppfört uthyrningsstugor på sina fastigheter. Ligger dessa i attraktiva områden, där det är möjligt att avstycka de tomter stugorna ligger på, kan taxeringsvärdena bli tämligen höga. De stughyror som då kan vara motiverade med hänsyn till beskattningen bedöms bli alltför höga för att få några hyresgäster.

Detta är enligt vår mening i grund och botten ett slag av privaträttsliga problem som inte bör lösas genom förändringar i skattelagstiftningen. I båda fallen gäller att fastighetsägaren nyttjar marken genom att upplåta användningen åt annan. Om detta inte längre kan göras på ett sunt företagsekonomiskt sätt saknas egentligen skäl att inte, där så är möjligt, ompröva verksamheten eller innehavet av just denna mark.

10 Lösningar för vissa grupper av hushåll

Fastighetsskatten kan skapa likviditetsproblem för vissa grupper av hushåll

För hushåll med låga inkomster mildras dessa problem redan i dag genom existerande system för bostadsbidrag. För övriga hushåll i småhus kan likviditetsproblemen mildras genom en ökad upplåning.

För ett begränsat antal hushåll kan dessa möjligheter visa sig vara otillräckliga. Särskilda lösningar genom statligt ingripande kan då komma i fråga. En möjlighet till uppskov med betalningen av fastighetsskatten bör övervägas.

10.1 Befintliga möjligheter

En grundläggande kritik mot den löpande fastighetsskatten har varit att den medför ett likviditetsproblem för hushåll i småhus i högprisområden. Detta gäller främst dem som bott i området under en längre tid. I allmänhet gäller det hushåll, ofta bestående av äldre personer och med relativt låga inkomster, som flyttat in i ett område vid en tidpunkt då priserna var väsentligt lägre än i dag.

Likviditetsproblem av detta slag förekommer både i storstadsområdena och i områden som är särskilt attraktiva för fritidsboende. De orter som ofta nämns i dessa sammanhang skiljer sig dock åt i ett viktigt avseende. Dels finns det högprisorter där inkomstnivån är generellt låg för de permanentboende. Detta gäller till exempel vissa kustkommuner i Bohuslän

och i Roslagen. Dels finns det orter där inkomstnivån är låg bland äldre hushåll men hög bland nyinflyttade hushåll i samma område. Detta gäller till exempel i gamla egnahemsområden som Stockholmsförorten Bromma och i flera pendlingsorter, exempelvis i delar av Uppsala.

Eftersom vi kommit fram till att fastighetsskatten även fortsättningsvis bör tas ut med hela taxeringsvärdet som bas kan det förutsättas att vissa praktiska problem för hushåll i småhus kommer att kvarstå. Det finns därför anledning att se hur de problemen kan lösas.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 3 är det i andra länder vanligt med lättnader i beskattningen för vissa särskilt definierade kategorier fastighetsägare, eller i vissa fall boende.

Mot sådana lösningar kan emellertid allvarliga invändningar riktas. Det grundläggande skälet härför är principiellt. En beskattning vars syfte är att träffa det kapital som är nedlagt i en fastighet kan rimligtvis inte innehålla möjligheter som innebär att skatten, med hänvisning till bristande resurser, inte behöver betalas trots att fastigheten faktiskt representerar ett betydande kapital. Att låta dessa hushåll, som inte lider av någon egentlig resursbrist i ett längre perspektiv, slippa att själva svara för den löpande fastighetsbeskattningen innebär att de betraktas som relativt fattiga fram till den tidpunkt då bostaden säljs och den däri nedlagda förmögenheten omvandlas till kontanta medel. Det likviditetsproblem som föreligger måste betraktas som övergående. Åtminstone när fastigheten realiseras finns med all sannolikhet möjlighet att betala fastighetsskatten.

En utgångspunkt bör därför vara att lösningar som innebär att subventioner till hushåll som obestridligen innehar en betydande förmögenhet bör undvikas.

Behovet av en särskild lösning av något slag kan också ifrågasättas eftersom det för dessa ofta lågt belånade fastigheter är möjligt att erhålla krediter på vanligt sätt. Härigenom kan medel för att betala skatten frigöras.

Vår uppfattning är därför att särskilda lösningar bör undvikas. De möjligheter som i dag är tillgängliga bör i första hand komma i fråga för att lösa de problem som beskrivits ovan. Behovet av särskilda åtgärder mildras också av de förändringar som sker i förmögenhetsbeskattningen. Det gäller framför allt äldre hushåll utan barn, men också hushåll i delar av skärgården. Beträffande de permanentboende i skärgården kan sägas att fastighetsskatten inte utgör något huvudproblem. Den höga prisnivån i vissa skärgårdsområden skapar större problem genom att den försvårar för till exempel barn att förvärva fastigheter på orten. Därigenom uppstår

också problem att upprätthålla den särskilda kulturmiljö som finns i skärgårdsområdena.

I hyreshussektorn är taxeringsvärdena höga i framför allt de senaste husen. Fastighetsskatteuttaget är emellertid reducerat under en längre infasningsperiod än för småhusen varför problemen är mildrade för ny- och ombyggda fastigheter. Bostadsbidragssystemet har också en stor betydelse när det gäller att mildra effekterna av ett höjt uttag av fastighetsskatt. Detta system omfattar emellertid i dag inte alla kategorier av boende. För hyreshusen gäller också att fastighetsskatten kan antas övervältras direkt från fastighetsägarna till hyresgästerna genom bruksvärdessystemet. Fastighetsskatten skapar därför inte några egentliga likviditetsproblem för fastighetsägaren. Däremot skulle förslaget om nya principer för taxeringen av bostadsrättsfastigheter kunna medföra vissa likviditetsproblem även i den sektorn.

Vårt ställningstagande innebär ändå inte att det kan uteslutas att det finns ett behov av lösningar för en mycket liten grupp av hushåll. Sådana bör dock komma i fråga endast om det bedöms att de reguljära möjligheterna är otillräckliga och det finns ett behov av ytterligare statliga lösningar. Vi har studerat olika lösningar som i en sådan situation skulle kunna vara aktuella.

De kan delas upp dels i generella lösningar som omfattar alla skattskyldiga, oavsett om de kan anses omfattas av ett likviditetsproblem, och dels i mer specialdestinerade lösningar. Flera lösningar medför sådana konsekvenser eller administrativa rutiner att de under alla förhållanden får bedömas som olämpliga. Vi vill trots det redovisa de olika möjligheterna och motiven för våra ställningstaganden.

10.2 Möjliga generella lösningar

10.2.1 Differentiering av skattesatsen

En möjlig lösning är att differentiera skattesatsen mer än vad som i dag är fallet. Olika skattesatser kan gälla för olika regioner, det vill säga en geografisk differentiering. På så sätt skulle vissa extrema högprisområden beskattas efter en lägre skattesats för att nå en viss utjämning i uttaget av fastighetsskatt. Ett annat sätt är att differentiera beskattningen efter fastighetens användning.

Regional differentiering

Fastighetsskatten skulle kunna utgå efter olika skattesatser i olika delar av landet. Härigenom skulle exempelvis regionala skillnader i skatteuttaget kunna utjämnas.

Det kan emellertid antas leda till oönskade kapitaliseringseffekter så att prisnivån stiger ytterligare i de högprisområden som får en lägre skattesats. Därigenom skulle den eftersträvade effekten motverkas.

En sådan ordning skulle också medföra betydande gränsdragningsproblem, eftersom de differentierade skattesatserna kan få en viss betydelse för bosättningsmönster, investeringar med mera. Ur administrativ synvinkel krävs också en kontinuerlig omprövning av skattesatserna.

En regional differentiering av skattesatsen är därför ingen lämplig lösning på likviditetsproblemet.

Differentiering mellan användningsformer

En annan möjlighet är att differentiera skattesatserna mellan permanent- och fritidsbebyggelse. Detta kan förefalla som en enkel lösning för att komma åt de problem som finns för de permanentboende i skärgårdskommunerna.

I andra områden, till exempel i fritidsområden i storstädernas närhet och i gamla egnahemsområden på expansiva orter, är inkomststrukturen en annan och en differentiering av skattesatserna även där skulle få oönskade effekter.

Det är därför inte tillräckligt att differentiera beskattningen mellan permanentbostäder och fritidshus. En differentiering av detta slag skulle, för att lösa problemen i de orter som är särskilt attraktiva för fritidsboende, behöva vara speciellt inriktad på just dessa områden. Skattesatsen måste därför differentieras också geografiskt. På så sätt undviks också en skattesänkning i lågprisområden där skatteuttaget redan är förhållandevis lågt. Å andra sidan skulle problemen i gamla egnahemsområden i storstäderna kvarstå.

Vi tror vidare att en differentiering mellan permanent- och fritidsbebyggelse leder till mycket besvärliga gränsdragnings- och tillämpningsproblem. I dag har indelningen i permanent- och fritidsbebyggelse ingen direkt betydelse i beskattningssammanhang förutom vid realisationsvinstbeskattningen. Uppgifterna används huvudsakligen för statistikändamål. Med en differentiering av skattesatserna blir situationen en annan. För att komma i åtnjutande av en lägre beskattning kan det med visst fog antas att så kallade skenskrivningar börjar förekomma, även om skillna-

der i den kommunala beskattningsnivån i viss utsträckning kan motverka detta. Därmed aktualiseras också frågan om en grundligare kontroll i folkbokföringen. En sådan utveckling är inte önskvärd.

10.2.2 Fribelopp

En annan möjlighet är att införa ett fribelopp för permanentbostäder av norsk modell. Ett visst belopp dras av från antingen taxeringsvärdet eller själva skattebeloppet. För flerbostadshusens del innebär det ett fribelopp för varje lägenhet. Varje permanentbostad skulle härigenom få en viss skattesänkning.

Denna modell löser emellertid inte några egentliga problem utan får mer ses som en allmän, bostadspolitiskt motiverad sänkning av skatteuttaget. Konsekvenserna av en sådan lösning skulle i stället kunna bli att de relativa skillnaderna i beskattningen ökar.

Vi bedömer därför att ett fribelopp är meningslöst om syftet är att klara vissa hushålls likviditetsproblem.

10.2.3 Basbreddning och en sänkt skattesats

Vi har tidigare hävdat att basen för fastighetsskatten bör breddas. En sådan breddning medför att intäkterna från fastighetsskatten ökar.

Hur stor ökningen blir beror naturligtvis på hur stor basen blir och vilka skattesatser som väljs för de tillkommande fastighetskategorierna. Det totala taxeringsvärdet för industrienheter uppgår till cirka 300 miljarder kronor. Motsvarande siffra för jordbruksmark är 90 miljarder. En ökad skatteintäkt på åtminstone tre miljarder kronor förefaller därför inte orimlig.

Dessa ökade skatteintäkter kan användas för att åstadkomma en bostadspolitiskt motiverad sänkning av skatteuttaget för hela eller delar av bostadsbeståndet.

10.2.4 Bostadsbidragen

Bostadsbidragen har, som vi konstaterat i avsnitt 4.4, en icke obetydlig absorberande effekt på fastighetsskatten. Likväl kvarstår faktum att vissa hushåll med låga inkomster i högprisområden belastas av betydande utgifter för fastighetsskatten. Det gäller främst hushåll utan barn som inte är berättigade till kommunala bostadstillägg.

En modifiering av reglerna för bostadsbidrag så att en stor förmögenhet i fast egendom för eget permanentboende inte reducerar bidragets storlek

skulle kunna vara ett sätt att åtgärda vissa hushålls likviditetsproblem. En annan möjlighet skulle vara att höja utgiftstaket vid beräkningen av bostadsbidrag.

För båda dessa lösningar gäller emellertid att bostadsbidragen har en tendens att ge stora marginaleffekter. Detta talar mot att öka användningen av bostadsbidragsinstrumentet.

Det faktum att hushåll i yrkesverksam ålder med låga inkomster men utan barn inte alls omfattas av bostdsbidragssystemet, vare sig de bor i småhus eller hyreshus, talar mot en ökad användning av bostadsbidragen om systemet inte utvidgas till att också omfatta denna grupp. Det faktum att det stora flertalet särskilda lösningar endast kan avse småhusboendet, där fastighetsskatten är en mer påverkbar kostnad än i hyreshus, kan tala för att inriktningen på bostadsbidragssystemet bör ses över.

En betydande grupp av de hushåll som avses här består av pensionärer. Eftersom de kommunala bostadstilläggen nu är föremål för en genomgripande översyn saknas förutsättningar för att närmare gå in på möjligheterna att använda de kommunala bostadstilläggen som en lösning på pensionärshushållens likviditetsproblem. De analyser vi gjort pekar emellertid på att de nuvarande reglerna för de kommunala bostadstilläggen har en mycket stor absorberande effekt på förändringar i fastighetsskatten, även om reglerna skiljer sig åt mellan olika kommuner.

10.3 Möjliga specialinriktade lösningar

10.3.1 Undantag

För vissa områden skulle man kunna tänka sig att införa ett behovsprövat undantag från skyldigheten att betala fastighetsskatt efter amerikansk förebild. Närmast till hands ligger att införa en sådan möjlighet för att lösa de permanentboendes situation i de områden som är särskilt attraktiva för fritidsboende.

En sådan undantagsmöjlighet förutsätter i så fall en viss minsta bostads- eller fastighetsskatteutgift, en inkomst understigande ett visst belopp, en förmögenhet som inte består av annat än den egna bostadsfastigheten samt en viss minsta boendetid på orten. Denna lösning är endast möjlig för äganderättssektorn, som också är den kategori som drabbas av de stigande taxeringsvärden som är en följd av efterfrågan på fritidsfastigheter.

En lösning enligt denna modell bör endast komma ifråga för en mycket begränsad kategori boende på några få orter, exempelvis sådana där kommunerna har en utvidgad förköpsrätt.

Statsfinansiellt torde konsekvenserna av en undantagsmöjlighet enligt nu skisserad modell inte bli alltför stora. Skulle möjligheten införas generellt blir situationen en annan. Däremot uppkommer viss extra administration inom skatteförvaltningen, som får bedömas vara den organisation som bäst kan hantera frågan om undantag från skyldigheten att betala fastighetsskatt.

10.3.2 Lån

I Danmark finns möjlighet för pensionärer att erhålla lån till fastighetsskatten. En sådan möjlighet skulle naturligtvis kunna införas också i Sverige.

Med hänsyn till att det inte endast är pensionärshushåll som kan antas ha den typ av likviditetsproblem som beskrivits torde möjligheten att få lån i stället vara kopplad till en behovsprövning. Vi har redan tidigare anfört att det ur principiell synvinkel inte är rimligt att införa några särskilda lösningar då det finns väl fungerande system tillgängliga på marknaden. Detta gäller naturligtvis särskilt beträffande införandet av särskilda lånemöjligheter i statlig regi.

10.3.3 Uppskov

Om de reguljära möjligheterna inte är tillräckliga och det är nödvändigt att införa någon form av särskild lösning är det alternativ vi funnit lämpligast ett uppskov med erläggandet av skatten.

Detta kan ses som ett alternativ till en lånemöjlighet. Skatten bör betalas när fastigheten realiseras och erläggas fullt ut.

En lösning som innebär att fastighetsägaren får uppskov kan emellertid bara komma ifråga för egnahemssektorn, eftersom fastighetsskatten i övriga upplåtelseformer inte framgår direkt i boendekostnaderna.

Ett uppskov kan utformas på flera sätt. Det är viktigt att en sådan lösning görs administrativt enkel samtidigt som den utformas så att den verkligen når rätt målgrupp.

Prövningen

Det förefaller oss naturligt att en uppskovsmöjlighet hanteras av skatteförvaltningen, som måste restföra uppskovsbeloppet tills skatten erlagts. För att minimera den ekonomiska prövning som de lokala skattekontoren

måste göra kan uppskovsmöjligheten knytas till bostadsbidragen. I bostadsbidragssystemet görs nämligen den prövning av inkomstförhållanden och boendekostnader som är en förutsättning för att uppskovsmöjligheten skall vara förbehållen dem som har likviditetsproblem av det slag vi beskrivit ovan.

Det innebär att uppskovsmöjligheten kan knytas till att man uppbär bostadsbidrag avseende den fastighet man söker uppskov för eller att man är berättigad till bostadsbidrag. Av administrativa skäl förefaller den första rutinen vara att föredra. Då kan den uppskovssökande genom att förete bevis om att han uppbär bostadsbidrag på ett enkelt sätt styrka sin rätt till uppskov med fastighetsskatten. Skattekontorets prövning kan därigenom hållas mycket enkel.

För att tillgodose de behov som finns för grupper som inte omfattas av bostadsbidragssystemet kan det övervägas om någon form av kompletterande möjlighet skall inkluderas. Uppskovsmöjligheten skulle i så fall kunna knytas till den taxerade inkomsten, förmögenheten och basbeloppet.

Det faktum att uppskov erhållits medför att de administrativa skattesystemen måste bevaka den fordran som det allmänna då får. Vi förutsätter att detta är möjligt att göra, även om en fordran kan finnas kvar under en följd av år.

Uppskovets innehåll

Uppskovsrätten bör utformas på ett sådant sätt att den kan likställas med att staten lånar ut pengar till den enskilde fastighetsägaren för att denne skall kunna erlägga skatten vid ett senare tillfälle. De hushåll som kan komma ifråga för uppskov har, enkelt uttryckt, ett kortsiktigt problem med likviditeten. Däremot lider de, som framgått tidigare, egentligen inte av någon resursbrist i ett längre perspektiv.

Uppskovet bör därför utformas så att det i största möjliga utsträckning kan jämställas med ett lån. Samtidigt måste dock hänsyn tas till kravet på enkelhet och rationalitet, inte minst för att hålla kostnaderna nere.

Statens totala skatteintäkter förändras inte genom ett uppskovsförfarande, men fördelas på ett annat sätt över tiden. Detsamma gäller för fastighetsägaren. Som redan framgått anser vi det principiellt viktigt att fastighetsskatten faktiskt betalas av de skattskyldiga.

En fråga som inställer sig är huruvida det är rimligt att erhålla uppskov under obegränsad tid. Genom kopplingen till att bostadsbidrag beviljats är de flesta hushåll som kan få uppskov antingen pensionärer eller barnfamiljer. När barnen växt upp uppfyller hushållet inte längre förutsättning-

arna för att få bostadsbidrag, och uppskov kan inte heller fås. Det hindrar inte att uppskov kan bli aktuellt under en betydande tidsperiod.

Vare sig ur privatekonomisk synvinkel eller ur ett fordringsägarperspektiv kan det vara riktigt att ha en uppskovsmöjlighet som inte är begränsad i tid eller omfattning. Även om hushållets likviditetsproblem är kortsiktigt så kan det finnas anledning att göra en bedömning av om boendekostnaderna trots allt är för höga i relation till hushållets ekonomi. Det måste också finnas rimliga förutsättningar att kunna betala den skuld som uppstått genom uppskovet när fastigheten överlåts. Skulden får med andra ord inte bli för stor i förhållande till fastighetens värde, även om skuldens betalning är knuten till ägaren i första hand och inte till fastigheten.

Som regel betalar man ränta på de lån man tar. Frågan uppkommer om även det belopp man fått uppskov med bör belastas med ränta.

För det första bör den som söker och beviljas uppskov med att betala fastighetsskatten inte behandlas väsentligt mycket bättre än den som betalar sin skatt i rätt tid med pengar som lånats på vanligt sätt. För det andra talar likformighetsskäl för att ränta skall beräknas på uppskovsbeloppet. Kvarskatt och andra restförda skatteskulder är räntegrundande. Den räntesats som skall gälla bör vara affärsmässig och alltså inte motsvara en dröjsmålsränta. En lämplig räntesats är den som tillämpas av bostadslåneinstituten.

Det kan emellertid bli administrativt besvärligt att fortlöpande följa ränteutvecklingen. Vidare torde en skyldighet att betala ränta på hela uppskovsbeloppet varje år leda till orimliga konsekvenser för fastighetsägaren. Efter cirka tio år, skulle räntan vara lika stor som den årliga fastighetsskatten. Det kan därför vara lämpligare att fastighetsskatteskulden räknas upp årligen, exempelvis på samma sätt som äldre statliga studielån, det vill säga sådana som beviljats före 1989. En sådan lösning är administrativt enkel samtidigt som den inte förvärrar likviditetsproblemet för det hushåll som fått uppskov. Visserligen innebär den relativt låga uppräkningen en subvention, men skillnaden mellan normal ränta, med åtföljande avdragsrätt, och denna typ av uppräkning torde bli rätt liten.

Återbetalning vid överlåtelse

Uppskovsbeloppet bör inte amorteras av utan betalas vid ett tillfälle. Det kan antas att de flesta hushåll som skulle vara berättigade till uppskov är det under flera år i rad. Det framstår som olämpligt att samtidigt ha en löpande återbetalning. Även administrativa skäl talar mot att en obligatorisk återbetalning eller amortering sker innan fastigheten bytt ägare, helt

eller delvis. Däremot kan den uppkomna skatteskulden mycket väl betalas av dessförinnan på frivillig väg.

En fråga som inställer sig är om alla slags överlåtelser skall utlösa betalning av uppskovsbeloppet. Enligt vår mening bör så bli fallet. Det innebär att skatten förfaller till betalning även om fastigheten byter ägare utan att vederlag utgår. Vid till exempel bodelning efter skilsmässa och vid arvskifte bör hänsyn tas till uppskovsbeloppet precis som till andra skulder, och det bör förfalla till betalning om fastigheten till någon del byter ägare.

Inte heller bör återbetalningen kopplas till realisationsvinstberäkningen. Det innebär med andra ord att skatten betalas vid en försäljning oberoende av till vilket pris fastigheten säljs.

Uppskov beviljas fastighetsägaren men den skuld som uppkommer bör inte förenas med panträtt i fastigheten. Statens fordran bör behandlas som andra skattefordringar och med den förmånsrätt som följer därav. På så sätt blir administrationen kring bevakning och återbetalning väsentligt enklare och billigare.

Återbetalningen av uppskovsbeloppet kan ske i samband med inkomsttaxeringen året efter överlåtelsetidpunkten. Det är också då som realisationsvinstbeskattning kan aktualiseras. Skattekontoren har också uppgift om alla överlåtelser för vilka lagfart beviljats, varför det ur administrativ synpunkt torde vara enkelt att driva in de fordringar som förfaller till betalning.

Man kan slutligen tänka sig den situationen att ett hushåll flyttar från en fastighet, för vilken uppskov med fastighetsskatten beviljats, till en annan där förutsättningarna för att få uppskov också är uppfyllda. Uppskov avseende den senare fastigheten bör då inte meddelas förrän det tidigare uppskovsbeloppet betalats fullt ut. Skulden avseende fastighetsskatten kan då i princip sägas ha omvandlats till ett sedvanligt banklån, eftersom betalningen av uppskovsbeloppet medför en lägre kontantinsats i den nya fastigheten.

11 Konsekvenser av aktuella reformtankar med anknytning till taxeringsvärdet

Med det grundläggande synsätt på fastighetsskatten som vi anlagt är det väsentligt att underlaget för skatten speglar fastigheternas marknadsvärden. Vi förordar därför att värderingen av bostadsrättsfastigheter ändras i den riktning som Bostadsrättsvärderingskommittén föreslår.

Av samma skäl förordar vi att ett årligt omräkningsförfarande av det slag som Fastighetstaxeringskommittén föreslog införs i fastighetstaxeringen.

11.1 Ändrade principer för taxering av bostadsrättsfastigheter

De principer som för närvarande tillämpas vid fastighetstaxeringen av fastigheter som ägs av bostadsrättsföreningar innebär, som påpekats tidigare, att taxeringsvärdena inte speglar det marknadsvärde som de enskilda bostadsrätterna representerar. I stället motsvarar de det marknadsvärde som man kan förmoda att fastigheten som helhet skulle betinga om den i stället uppläts med hyresrätt till rådande bruksvärdehyror.

I juni 1989 beslöt regeringen emellertid att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda hur ett nytt system för värdering av dessa fastigheter som bättre gav uttryck för de enskilda bostadsrätternas marknadsvärde skulle kunna utformas. Kommittén, som antog namnet Bostadsrätts-

värderingskommittén (Fi 1989:01), fick också i uppdrag att se över den löpande beskattningen av bostadsrättsföreningar (se direktiven 1989:27). Den avser att överlämna ett betänkande omkring den 1 februari 1992.

Ett nytt system för värdering av bostadrättsfastigheter av det slag som Bostadsrättsvärderingskommittén föreslår skulle i vissa fall innebära betydande höjningar av taxeringsvärdena. Framför allt skulle det gälla fastigheter belägna i storstädernas inneområden och vissa mindre, expansiva orter. Det finns emellertid också orter med svag efterfrågan på bostäder där en sänkning av taxeringsvärdena kan förväntas, framförallt vad gäller de nyare delarna av beståndet.

Detta medför i sin tur att variationerna i fastighetsskatteuttaget mellan olika fastigheter förändras. Framför allt leder det till att de regionala skillnaderna i skatteuttaget ökar. Därigenom kommer fastighetsskattens fördelning i denna del av bostadsbeståndet mer att likna fördelningen i småhussektorn.

Ur ett avkastningsperspektiv är det, enligt vår mening, väsentligt att underlaget för fastighetsskatten väl speglar det marknadsvärde som bostadstillgångarna representerar. Med de taxeringsvärden som för närvarande gäller för bostadsrättsfastigheterna är så inte fallet. Av likformighetsskäl är det därför angeläget att värderingen av dessa fastigheter förändras i den riktning som Bostadsrättsvärderingskommittén föreslår.

En sådan reform kan emellertid komma att medföra likviditetsproblem för vissa grupper av hushåll på samma sätt som ovan konstaterats för vissa hushåll i småhus. Vid en förändring av fastighetstaxeringen i enlighet med Bostadrättsvärderingskommitténs förslag bör möjligheter till uppskov av det slag som vi föreslår för hushåll i småhus även ordnas för hushåll i bostadsrätt. Den ordning som vi föreslagit för hushåll i äganderätt är dock inte möjlig att införa för bostadsrättssektorn så länge skattskyldigheten för fastighetsskatten ligger på föreningarna och inte på de enskilda bostadsrättshavarna.

Med taxeringsvärden som bättre speglar de enskilda bostadsrätternas marknadsvärden kommer även de totala intäkterna av fastighetsskatten att öka under förutsättning att skattesatsen inte förändras. Vi har emellertid avstått från att försöka uppskatta hur mycket de totala intäkterna av fastighetsskatten skulle förändras om taxeringsvärdena för bostadsrättsfastigheter skulle komma att fastställas efter dessa nya principer. Anledningen är att Bostadsrättsvärderingskommittén samtidigt föreslår att schablonintäktsbeskattningen av bostadrättsföreningarna skall slopas och att avdragsrätten för räntorna på föreningens skulder flyttas ut till de

enskilda bostadsrättshavarna. Därigenom skulle den samlade beskattningen av dessa bostäder mer komma att likna beskattningen av bostäder upplåtna med äganderätt.

Eftersom de olika förslag som Bostadsrättsvärderingskommittén presenterar är att betrakta som en helhet är det enligt vår uppfattning inte meningsfullt att försöka beräkna de statsfinansiella effekterna av enbart en del i det hela.

11.2 Införande av rullande fastighetstaxering

Den främsta svagheten i det nuvarande underlaget för fastighetsskatten är, som vi konstaterat vid ett flertal tillfällen, eftersläpningen i anpassningen till förändrade taxeringsvärden. Denna har sin grund dels i att taxeringsvärdena endast anpassas till nya marknadsförhållanden vart sjätte år, vid de allmänna fastighetstaxeringarna, och dels i att värdenivån motsvaras av den prisnivå som gällde två år före det allmänna fastighetstaxeringsåret.

Fastighetstaxeringskommittén föreslog emellertid att en successiv anpassning av taxeringsvärdena till en aktuella marknadsvärdenivå skulle göras årligen (se SOU 1984:37-38). Fortfarande skulle taxeringsvärden fastställas för varje fastighet vid en allmän fastighetstaxering vart åttonde år. Dessa så kallade basvärden skulle emellertid justeras upp vartannat år till en aktuell marknadsvärdenivå med hjälp av ett särskilt utarbetat index. Vidare skulle nivååret flyttas något närmare taxeringsåret. I stället för att som nu utgöra året två år före taxeringsåret skulle det motsvaras av perioden 1 juli två år före till 30 juni året före taxeringsåret. Förslaget mottogs positivt men har ännu inte omsatts i praktiken.

En övergång till en kontinuerlig anpassning av taxeringsvärdena till förändrade marknadsvärden skulle, enligt vår mening, innebära en avsevärd förbättring av fastighetsbeskattningen. Eftersom detaljerade förslag i denna riktning redan finns nöjer vi oss emellertid med att uttala vårt stöd härtill. Vi vill dock tillägga att det vore en fördel om taxeringsvärdena kunde justeras varje år istället för vartannat som Fastighetstaxeringskommittén föreslog.

De statsfinansiella effekterna av dessa förslag är naturligtvis i hög grad beroende av den framtida prisutvecklingen. Ju snabbare fastighetspriserna stiger desto större skulle ökningen bli. I perioder med fallande nominella fastighetspriser skulle dock ett system med rullande fastighetstaxering ge lägre intäkter. Trots det har vi gjort vissa uppskattningar av de statsfinansiella effekterna av en sådan förändring.

I beräkningarna utgår vi dels från att taxeringsvärdena justeras upp årligen och dels från att nivååret ändras till att motsvara året före det aktuella fastighetstaxeringsåret. Vid de årliga justeringarna antar vi att taxeringsvärdena räknas upp med en faktor som både tar hänsyn till fastighetsprisutvecklingen och till att fastigheterna förslits med tiden. Deprecieringen antas uppgå till 2 procent per år. För övrigt utgår beräkningarna dels från den prisutveckling som faktiskt ägt rum för de olika fastighetstyperna fram till och med sista kvartalet 1990 och dels på de antaganden om den framtida prisutvecklingen som användes vid våra beräkningar av fastighetsskatteintäkternas utveckling fram till sekelskiftet (se avsnitt 5 och bilaga 4).

Tabell 11.1 Statsfinansiella effekter av införande av rullande fastighetstaxering. Miljarder kronor. Löpande priser.

	Nuvarande system				Rullande fastighetstaxering				Intäkts-ökning
Inkomstår	Intäkter totalt	Hyreshus	Småhus	Lantbruksfastighet	Intäkter totalt	Hyreshus	Småhus	Lantbruksfastighet	
1991	16.8	8.5	8.0	0.3	30.2	18.0	11.6	0.6	13.4
1992	17.8	8.9	8.1	0.8	22.1	11.0	10.3	0.7	4.3
1993	19.2	8.0	10.2	1.0	23.3	9.8	12.7	0.9	4.1
1994	21.5	10.3	10.2	1.0	24.2	10.4	12.9	0.9	2.7
1995	22.2	10.9	10.3	1.0	25.2	11.1	13.2	0.9	3.0
1996	25.9	11.7	13.3	1.0	26.5	12.1	13.5	0.9	0.6
1997	26.9	12.6	13.4	1.0	27.9	13.2	13.8	0.9	1.0
1998	28.1	13.7	13.4	1.0	29.8	14.7	14.1	1.0	1.7
1999	28.8	14.4	13.4	1.0	31.0	15.7	14.3	1.1	2.2

Källa: Urval ur FTR 90 samt egna beräkningar.

Att det intäktstillskott som en övergång till rullande fastighetstaxering skulle ge är starkt beroende av fastighetspriserna utveckling framgår tydligt av dessa beräkningar. Med den snabba prisstegring på såväl småhus som hyreshus som ägde rum under slutet av 1980-talet skulle ett system med rullande fastighetstaxering ha resulterat i ett intäktstillskott på drygt 13 miljarder kronor inkomståret 1991 jämfört med nuvarande system. Det prisfall på framförallt hyreshus som ägt rum under 1991 innebär att skillnaden i totala intäkter mellan de två systemen minskar betydligt till inkomståret 1992.

En övergång till rullande fastighetstaxering kan emellertid inte förväntas ske förrän tidigast efter AFT 94. De intäktstillskott som redovisas för inkomståren 1991-93 utgör därför bara en illustration av vad ett årligt omräkningsförfarande skulle ha resulterat i jämfört med det som faktiskt tillämpas.

Uppgifterna avseende 1994 och framåt kan däremot betraktas som en uppskattning av det intäktstillskott som en sådan reform skulle resultera i. Därför kan det vara värt att erinra om att beräkningarna utgår från att fastighetspriserna endast kommer öka i takt med inflationen från och med 1993. Den inkomstökning som genereras från och med 1994 motsvarar därför bara det belopp som krävs för att intäkterna från fastighetsskatten inte skall minska i reala termer vid givna antaganden om den allmänna prisutvecklingen.

11.3 Konsekvenser av framtida förändringar i finansieringssystemet

Genom reformeringen av inkomstbeskattningen minskade räntebidragen till bostadssektorn. Det åstadkoms genom en höjning av den garanterade räntan och genom en snabbare upptrappning av denna ränta. Samtidigt minskade värdet på småhusägarnas ränteavdrag, eftersom skattereformen resulterade i en sänkning av marginalskatten. Förändringarna var så konstruerade att pariteten mellan årgångar och neutraliteten mellan upplåtelseformer bibehölls. Den viktiga effekten blev att bostadsutgifterna ökade i relation till de flesta andra nyttigheter i ekonomin, samtidigt som de disponibla inkomsterna ökade.

För småhus med äganderätt och för bostadsrättslägenheterna bör minskade bostadssubventioner och åtföljande ökade bostadsutgifter leda till prisfall på bostäder och en minskad nyproduktion. Orsaken är att ökade subventioner tenderar att kapitaliseras som högre fastighetspriser. Ett borttagande av subventioner får motsatt effekt. På sikt tenderar priserna att öka igen i samband med att den minskade produktionen av bostäder driver upp priserna på det befintliga beståndet av bostäder till en nivå som svarar mot prisnivån i nyproduktionen.

Lägre priser medför lägre taxeringsvärden och en minskad fastighetsskatt. Skattebortfallet blir i regel mindre än den initiala subventionsminskningen, eftersom fastighetsskattens andel av kapitalutgifterna i de flesta årgångar är liten jämfört med subventionsandelen.

För hyreshusen blir effekterna av de minskade subventionerna delvis annorlunda. Den initiala effekten är en hyreshöjning, åstadkommen ge-

nom de allmännyttiga bostadsföretagens hyresledande roll. Dessa företag är självkostnadsföretag som måste höja hyran för att få täckning för de ökade utgifter som följer av minskade subventioner. Eftersom de är hyresledande kommer sannolikt de privata hyreshusen att följa efter, under förutsättning att marknaden är stark nog att klara en sådan hyreshöjning utan att det uppstår tomma lägenheter.

I regel bör en hyreshöjning, som motsvaras av en lika stor utgiftsökning, resultera i att fastighetens pris blir oförändrat. Då en osäker subvention ersätts med en säker hyreshöjning behöver så emellertid inte bli fallet. Resultatet kan till och med bli en prisökning på hyreshus. Detta är förutsett i de värderingsmodeller som tillämpas i taxeringsprocessen (se bilaga 6 för en utförligare framställning). Därigenom ökar taxeringsvärdet och fastighetsskatten något.

För framtiden planeras ytterligare minskningar i bostadssubventionerna. Som nämnts ovan har regeringen nyligen tillsatt en utredning om statens stöd för bostadsfinansieringen (Fi 1991:08). Utredningen skall föreslå ett nytt finansieringssystem som på annat sätt åstadkommer en subventionsminskning av minst den omfattning som den som skulle ha åstadkommits genom det föreslagna räntelånesystemet.

Det är troligt att subventionsminskningen i första hand kommer att beröra nyproduktionen, medan räntebidragen i det befintliga beståndet kommer att bibehållas.

Genom en sådan förändring blir kapitalutgifterna betydligt högre i det tillkommande beståndet än i det befintliga. Det innebär att det äldre beståndet blir billigare i relativa termer, och att en del av efterfrågan flyttas över från nyproduktionen till beståndet. Det resulterar i ökade fastighets- och taxeringsvärden i beståndet. Effekterna blir starkast i småhussektorn och i bostadsrättssektorn, men det är inte uteslutet att det även kan bli en viss prisökning i hyreshusbeståndet trots de självkostnadsprinciper som de allmännyttiga bostadsföretagen arbetar efter.

Ur bostadspolitisk synvinkel innebär ett sådant nytt finansieringssystem att den gamla målsättningen om paritet får vika för ett statsfinansiellt krav. Likabehandlingen mellan sektorerna på bostadsmarknaden kan emellertid upprätthållas.

Eftersom ett framtida finansieringssystem med en sådan utformning som här förutskickas resulterar i ökade fastighets- och taxeringsvärden i det äldre beståndet kommer det även att medföra ökad fastighetsskatt i det äldre beståndet. En sådan skatteökning håller tillbaka prisökningen, men dess inverkan torde vara måttlig.

Å andra sidan får ett finansieringssystem med kraftigt ökade bostadsutgifter i nyproduktionen större negativa effekter på byggvolymen än ett system där subventionsminskningen sprids ut över både bestånd och nyproduktion och där kapitalutgifterna fördelas över tiden med hjälp av ett räntelån.

Slutsatsen för fastighetsskattens del blir att en förändring av finansieringssystemet åstadkommer ökade fastighetsskatteintäkter i det äldre bostadsbeståndet, medan skatteintäkterna minskar i det tillkommande beståndet. Nettoeffekten är osäker.

Därtill kommer den statsfinansiella besparing som beror på att minskade subventioner skall utbetalas till ett mindre antal nyproducerade bostäder. Statsfinansiellt medför därför ett nytt finansieringssystem enligt de riktlinjer som här har skisserats en betydande besparing, även om förändrade fastighetsskatteintäkter tas med i beräkningen.

12 Administrativa konsekvenser

En viktig slutsats av vårt arbete är att det nuvarande underlaget för fastighetsskatten är det mest lämpade. Några mer genomgripande kostnadsmässiga eller administrativa konsekvenser uppstår därför inte beträffande själva underlaget för fastighetsskatten.

Vissa önskvärda förändringar för sättet att fastställa underlaget har dock skisserats. Vi avser då införandet av en rullande fastighetstaxering och en breddning av basen för fastighetsskatten, men också en höjning av värdenivån.

Den kontinuerliga anpassning av taxeringsvärdena till den rådande marknadssituationen som vi förespråkar kan ske genom ett omräkningsförfarande. Förslag härom har tidigare utarbetats av Fastighetstaxeringskommittén och presenterats i betänkandet Rullande fastighetstaxering (SOU 1984:37).

Detta förslag har aktualiserats på olika sätt under tiden därefter. Det finns i dag en viss beredskap inom Lantmäteriet för ett sådant omräkningsförfarande i och med det fastighetsprissystem som byggts upp. När fastighetsdatasystemet hos Centralnämnden för fastighetsdata nu i det närmaste täcker hela landet finns också den tillgång till de aktuella uppgifter som krävs för att få en snabb omräkningsprocedur. Några större investeringar i form av nya ADB-rutiner torde inte bli nödvändiga.

Införandet av ett omräkningsförfarande bör därför inte bli vare sig särskilt administrativt betungande eller kostsamt.

I samband med en sådan åtgärd kan det också finnas anledning att göra en översyn av fastighetstaxeringens organisation och genomförande. Vi tror att det därigenom skulle vara möjligt att göra vissa rationalitetsvinster och besparingar. Inte minst erfarenheterna från Danmark, där man redan använder sig av ett automatiserat omräkningsförfarande, talar för detta.

En breddning av basen för fastighetsskatten kräver, som vi tidigare anfört, ytterligare utredning. Vad beträffar underlaget för en breddad fastig-

hetsskatt kan det emellertid redan nu konstateras att fastighetstaxeringen omfattar alla fastigheter som kan vara aktuella vid en breddning av fastighetsskatten.

Fastighetstaxeringens kostnader torde därför inte påverkas av en sådan breddning. Inte heller torde de administrativa rutinena kring uppbörden av fastighetsskatten påverkas i någon större utsträckning.

En förändring av taxeringsvärdenivån från 75 till 100 procent bör inte heller medföra några egentliga administrativa eller kostnadsmässiga konsekvenser. En viss informationsverksamhet kan dock vara nödvändig, inte minst för att undvika ett ökat antal besvär över fastighetstaxeringen, som annars skulle vara den mest påtagliga administrativa konsekvensen. Antalet besvär över fastighetstaxeringsnämndernas beslut är alltid mycket svårt att förutsäga. Detta visade sig inte minst vid 1990 års allmänna fastighetstaxering.

Vi tror att en höjning av värdenivån, och motsvarande sänkning av skattesatserna, medför en bättre rättssäkerhet med större möjligheter för den enskilde att på ett enkelt sätt kontrollera sitt taxeringsvärde. Någon markant höjning av antalet besvär bör därför ej uppstå, särskilt om nivååret flyttas närmare taxeringsåret.

De administrativa och statsfinansiella konsekvenserna av den möjlighet till uppskov med betalningen av fastighetsskatten som vi skisserat är svåra att ange. En sådan möjlighet innebär en tillkommande arbetsuppgift i skatteförvaltningen som inte uppvisar några likheter med befintliga rutiner. Utnyttjandet av en möjlighet att få uppskov påverkar både skatteförvaltningens resursbehov och storleken av den förskjutning av skatteintäkterna som blir en följd. Det finns i dag inget underlag för att göra några precisa bedömningar i dessa delar. De statsfinansiella konsekvenserna torde dock inte bli särskilt stora.

Kommittédirektiv

Dir. 1990:58

Utredning om underlaget för fastighetsbeskattningen

Dir. 1990:58

Beslut vid regeringssammanträde 1990-10-04

Statsrådet Åsbrink anför.

1 Mitt förslag

Jag föreslår att en utredare tillkallas för att analysera och pröva underlaget för fastighetsskatten.

Utredarens arbete bör vara slutfört under hösten år 1991.

Sammanfattningsvis skall utredaren

- göra en översyn av underlaget för fastighetsskatten,
- belysa och analysera olika beskattningsunderlags effekter i bostadspolitiska, regionalpolitiska, fördelningsmässiga och andra hänseenden,
- pröva om effekterna av de nya höjda taxeringsvärdena vid 1988 och 1990 års allmänna fastighetstaxeringar och uttaget av fastighetsskatt under vissa speciella förhållanden kan ge ett oskäligt beskattningsresultat samt
- med utgångspunkt i den genomförda analysen överväga och föreslå den lagstiftning och de andra åtgärder som kan erfordras.

2 Inledning

Taxeringsvärdet som grund för bostadsbeskattningen

Bostadsbeskattningen sker för närvarande med taxeringsvärdet som grund. Den består dels av uttag av fastighetsskatt för sådana fastigheter eller delar av fastigheter som benämns småhus och hyreshus, dels av en inkomstbeskattning i form av schablonintäkt för ägare till småhus, allmännyttiga bostadsföretag och vissa bostadsrättsföreningar. Fastighetsskatten och schablonintäkten beräknas som en viss procent av hela eller en del av taxeringsvärdet. För ägare till småhus som inte schablonbeskattas och för privatägda hyreshus sker dock beskattningen i stället genom en konventionell metod, dvs. den skattepliktiga intäkten beräknas utifrån verkliga intäkter och kostnader.

Från och med den 1 januari 1991 läggs bostadsbeskattningen om och sker i fortsättningen i ökad utsträckning genom fastighetsskatt. Schablonintäktsbeskattningen av småhus upphör således. För vissa bostadsrättsföreningar och allmännyttiga bostadsföretag kvarstår emellertid tills vidare intäktsbeskattningen enligt schablonmetoden. Frågan om hur beskattningen av dessa bostadsföretag skall utformas övervägs för närvarande av bostadsrättsvärderingskommittén (Fi 1989:01).

Taxeringsvärdet fastställs vid de regelbundet återkommande allmänna fastighetstaxeringarna. Dessa sker vartannat år för skilda slag av fastigheter. Vart sjätte år omtaxeras en viss fastighetstyp. Innevarande år, 1990, sker t.ex. en allmän fastighetstaxering av småhus. Nästa sådan taxering sker år 1996. Under den mellanliggande perioden ligger taxeringsvärdet fast såvida skäl inte finns att förändra värdet under någon av de årliga särskilda fastighetstaxeringarna på grund av t.ex. förändring i fastighetsindelningen eller större tillbyggnad.

Inför 1975 års allmänna fastighetstaxering övervägdes vilket underlag som skulle utgöra grund för taxeringsvärdet. Slutsatsen innebar i praktiken att taxeringsvärdet liksom tidigare skall relateras till marknadsvärdet. Fastighetstaxeringen ansluter därmed till välkända fastighetsekonomiska värdebegrepp. För att förhindra att övervärdering sker tillämpas en generell säkerhetsmarginal om 25 %, dvs. taxeringsvärdet skall bestämmas till 75 % av en taxeringsenhets marknadsvärde.

Tidigare utredningar

Tidvis har diskuterats att använda alternativa underlag för bostadsbeskattningen i form av boendevärde, bruksvärde eller liknande. Som motiv för en sådan omläggning har anförts att man bör neutralisera lägets inverkan på taxeringsvärdet och på så sätt undvika att regionala skillnader i taxeringsvärden påverkar skatteuttaget. Frågan brukar aktualiseras vid de allmänna fastighetstaxeringarna när regionala skillnader av naturliga skäl framträder. Förutom den inverkan som läget har kan taxeringsvärdena även variera beroende på att hus har olika storlek och standard i olika regioner och att byggkostnaderna också kan variera regionalt. Vidare varierar taxeringsvärdena också väsentligt mellan fastigheter av olika ålder. Således uppvisar de senaste årgångarna högre priser än tidigare årgångar för i övrigt likvärdiga fastigheter. Till stor del torde detta bero på att ägare till nyare hus erhåller räntebidrag.

Möjligheten att värdera en fastighet från boendesynpunkt – med hjälp av ett boendevärde – har såvitt gäller egnahem behandlats av bostadskommittén i två betänkanden. I ett delbetänkande (SOU 1984:36 del 2) belyste kommittén frågan om olika metoder för att ta ut lika skatt från egnahem med

samma boendevärde men med olika marknadsvärde. Metoderna anknöt mer eller mindre till fastighetstaxeringen. Bl.a. ansåg kommittén att det även framdeles skulle vara nödvändigt med ett fastighetstaxeringsförfarande – även om ett särskilt beräknat boendevärde ligger till grund för inkomstbeskattningen – eftersom taxeringsvärdet har stor betydelse även i andra sammanhang. Kommittén fann vidare att en småhusbeskattning som differentierades efter boendevärde skulle medföra oönskade sociala effekter samt även bli alltför komplicerad. Därför avfärdades tanken om ett särskilt boendevärde i kommitténs slutbetänkande (SOU 1986:6 del 2). Kommittén ansåg att taxeringsvärdet var det enda värde som kan användas som underlag för beskattning. En majoritet av de remissinstanser som berörde frågan i sina yttranden över delbetänkandet delade kommitténs uppfattning.

Kraven på en översyn av underlaget för fastighetsskatten har åter aktualiserats av boendekostnadsutredningen (BKU) i betänkandet (SOU 1989:71) Ny bostadsfinansiering. I betänkandet presenteras förslag om ett räntelånesystem avsett att ersätta det nuvarande systemet med räntebidrag för finansiering av bostadshus. Utredningen har emellertid också tagit upp frågan om ett annat underlag för bostadsbeskattningen. Utredningen anser att fastighetsskatten med nuvarande utformning har betydande inslag av skatt på bostadssubventioner. Den löpande beskattningen bör enligt utredningen vara så utformad att den inte tvingar fram krav på en högre förräntning av bostadskapitalet. Den bör därför inte utgå från bostadens värde vid en försäljning, utan från bostadens värde inom ramen för den pågående användningen. Skattens storlek bör därvid bestämmas av sådana faktorer som har direkt betydelse för bostadsnyttan. Utredningen menar att uppgifter om sådana förhållanden finns att hämta i det material som ligger till grund för fastighetstaxeringen, exempelvis bostadens storlek, standard och läge i förhållande till kommunikationer och annan service.

BKU:s betänkande har remissbehandlats. Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig såvitt avser förslagen om fastighetsskatteunderlaget och dessa har haft delade synpunkter. Kommunförbundet och flertalet organisationer inom bostadssektorn ställer sig positiva till att en utredning görs i frågan om fastighetsskatten skall grundas på ett boendevärde eller byggnadsvärde. Andra remissinstanser förhåller sig tveksamma eller avvisande. Lantmäteriverket hävdar bl.a. att det blir väsentligt svårare att bestämma en lägesfaktor som tillgodoser beskattningens krav på likställighet och rättvisa om en koppling inte görs till marknadens värderingar. Liknande slutsatser drar verket om standardbegreppet och standardklassificeringen frikopplas från marknadens värderingar. Vidare anförs att ett beskattningssystem som beaktar lägesvärdena i mindre utsträckning än hittills också i princip innebär en omfördelning av skattebelastningen från tätort till landsbygd.

Verket lägger även fram egna idéer. Bl.a. anser verket att det inte finns

några tekniska hinder för att genom koefficienter utjämna regionala skillnader inom ramen för nuvarande modell om detta anses önskvärt. Fördelen med en sådan modell jämfört med utredningens skulle enligt verket vara att den grundas på samma värde som också behövs för t.ex. arvs-, gåvo- och förmögenhetsbeskattningen.

Även riksskatteverket avstyrker utredningens förslag i denna del. Som alternativ förordas generella, matematiskt beräknade korrigeringar av det marknadsvärderelaterade taxeringsvärdet.

3 Utredningsuppdraget

Ny utredning om underlaget för fastighetsskatt

Som framgått har de överväganden som hittills legat till grund för fastighetstaxeringen och den löpande bostadsbeskattningen i nu berörda avseenden lett till slutsatsen att marknadsvärdet skall ligga till grund för taxeringsvärdet och att taxeringsvärdet är det värde som bäst lämpar sig som underlag för beskattning av bostadsfastigheter. Likväl har från flera håll framförts kritik mot gällande ordning – senast i anslutning till reformeringen av inkomst- och företagsbeskattningen och förslagen om en ny bostadsfinansiering. För egen del anförde jag i propositionen (prop. 1989/90:110) att jag hyser stor tveksamhet mot att frikoppla den löpande beskattningen av bostäder från deras marknadsvärde. Underlaget för fastighetsskatten utgörs därför i vart fall på kort sikt av taxeringsvärdet.

Jag är emellertid beredd – vilket också framhålls i propositionen – att pröva alternativa baser för skatteuttaget. En sådan prövning kräver emellertid ett annat faktaunderlag än det som f.n. finns tillgängligt. En översyn av underlaget för fastighetsskatten bör därför nu komma till stånd.

Krav på utredningen

Utredningen bör – inom de relativt vida ramar som jag här kommer att ange – arbeta förutsättningslöst. Det ter sig emellertid ändamålsenligt om utredarens arbete tar sin utgångspunkt bl.a. i de idéer som framförts i bostadskommitténs och BKU:s betänkanden. Översynen skall som nämnts avse underlaget för uttag av fastighetsskatten. Den bör avse såväl det underlag som används vid beskattning av småhus som fastighetsskatteunderlaget för bostadshyreshus.

Olika beskattningsunderlag bör belysas och analyser bör göras av deras effekter i bostadspolitiska, regionalpolitiska, fördelningsmässiga (avseende såväl inkomst- som förmögenhetsfördelningen) och andra hänseenden. I denna analys bör beaktas den prispåverkan som bostadssubventioneringen

kan ge upphov till. Det bör särskilt studeras i vilken mån de regionalpolitiska effekterna överensstämmer med de riktlinjer som ligger till grund för regionalpolitiken. Det finns även skäl att undersöka vilka konsekvenser som olika beskattningsunderlag kan få för taxering av sådana taxeringsenheter som omfattar både bostäder och annat t.ex. kombinerade lokal- och bostadshyreshus samt bebyggda lantbruksenheter. Vidare bör prövas vilka effekter som en övergång från ett marknadsvärderelaterat skatteunderlag till någon form av "bostadsvärderelaterat" underlag skulle få på fastighetspriserna och därmed taxeringsvärdena i olika delar av landet. Här finns skäl att uppmärksamma om inte den regionala spridningen i fastighetsvärdena i själva verket kan komma att förstärkas ytterligare genom en differentiering av beskattningen. Utredaren bör vidare visa vilka komplikationer i övrigt som kan tänkas uppkomma om det införs ett annat underlag än taxeringsvärdet för fastighetsskatten, exempelvis vid förmögenhetsbeskattningen.

De värden som ingår i olika underlag skall vara objektivt mätbara. Utgångspunkten för de alternativa baser för skatten som kan komma att förordas skall vara ett oförändrat totalt fastighetsskatteuttag. Tänkbara alternativa underlag skall vidare uppfylla krav på sådan stabilitet att de kan ligga till grund för beskattning under lång tid och skiftande förhållanden. Även rimliga krav på rättvisa, likformighet och effektivitet måste tillgodoses. Det är angeläget att de regler som utredaren kan komma att föreslå görs enkla och lättillämpade.

Utredningen bör inhämta utländska erfarenheter i de avseenden som skall belysas.

I uppdraget bör också ingå att pröva om effekterna av de nya höjda taxeringsvärdena vid 1988 och 1990 års allmänna fastighetstaxeringar och uttaget av fastighetsskatt under vissa speciella förhållanden kan ge ett oskäligt beskattningsresultat. I utredningsuppdraget får också anses ligga frågan om det är påkallat att differentiera bostadsbeskattningen i vissa orter som är attraktiva för fritidsboende t.ex. vissa skärgårdsområden. Sistnämnda fråga har berörts i skatteutskottets betänkande 1989/90:SkU30. Även i dessa hänseenden bör eventuella förslag till justeringar ge ett statsfinansiellt neutralt resultat.

Avslutningsvis bör här erinras om den inverkan som utredningsresultatet eventuellt kan komma att få på förberedelsearbetet inför de allmänna fastighetstaxeringarna. Jag avser här främst förberedelsearbetet inför taxeringarna av hyreshus och industrier år 1994, av småhus år 1996 och även av lantbruken år 1998. Även genomförandet av ett eventuellt nytt system för taxering av bostadsrättsfastigheter samt eventuella förslag om regelbundet omräkningsförfarande av taxeringsvärdena skulle kunna påverkas av ett nytt underlag för fastighetsskatten. Samtliga dessa projekt är beroende av lång framförhållning och riksdagsbeslut i god tid för att fastighetstaxeringarna

skall kunna genomföras på ett smidigt och effektivt sätt. Skall eventuella förslag om ett nytt fastighetsskatteunderlag kunna få ett snabbt genomförande talar de ovan nämnda omständigheterna för att förslagen i första hand bör inriktas på andra faktorer än grunderna för fastighetstaxeringen.

Jag vill framhålla att det finns skäl för utredaren att samråda med bostadsrättsvärderingskommittén.

4 Redovisning av utredningsuppdraget m.m.

Som jag tidigare berört kan resultatet av utredningsuppdraget komma att påverka fastighetstaxeringsarbetet, vilket kräver lång framförhållning. Det är bl.a. därför nödvändigt att utredningsarbetet bedrivs skyndsamt och att uppdraget redovisas senast under hösten år 1991.

Utredaren skall beakta innehållet i regeringens direktiv (dir. 1984:4 och 1988:43) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagens inriktning resp. EG-aspekter i utredningsverksamheten.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar det statsråd som har till uppgift att föredra ärenden om beskattning

att tillkalla en utredare – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppdrag att utreda underlaget för fastighetsbeskattningen,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt kommittén.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar att kostnaderna skall belasta sjunde huvudtitelns anslag Utredningar m.m.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv

Dir. 1991:60

Tilläggsdirektiv till bostadsrättsvärderingskommittén (Fi 1989:01) och fastighetsskatteutredningen (Fi 1990:13)

Dir. 1991:60

Beslut vid regeringssammanträde 1991-06-27

Statsrådet Åsbrink anför.

Mitt förslag

Jag föreslår att bostadsrättsvärderingskommittén och fastighetsskatteutredningen ges tilläggsdirektiv i anledning av att skattereglerna föreslås bli anpassade till den nya bostadsfinansieringen samt därmed sammanhängande frågor. Vidare föreslår jag att ett närmare samarbete organiseras mellan de båda utredningarna.

Bostadsbeskattningen

Genom 1990 - 1991 års skattereform har i flera avseenden nya regler införts på skatteområdet. Bl.a. har bostadsbeskattningsreglerna förändrats i så måtto att skatt i ökad utsträckning nu tas ut genom fastighetsskatt. En sådan omläggning har i sin helhet genomförts beträffande egnahemmen för vilka fastighetsskatten har ersatt schablonintäktsbeskattningen. Vissa hyresintäkter och andra intäkter från sådana fastigheter redovisas i inkomstslaget kapital, där också ränteavdragen görs.

Vad avser allmännyttiga och liknande bostadsföretag samt vissa bostadsrättsföreningar har förändringarna emellertid hittills inte innefattat schablonintäktsbeskattningen. Den schablonintäkt som påförs dessa bostadsföretag redovisas dock numera i inkomstslaget näringsverksamhet. Enligt direktiven för bostadsrättsvärderingskommittén (Fi 1989:01),

BVK, är kommittén oförhindrad att behandla frågan om huruvida denna beskattningsmetod skall användas även fortsättningsvis (jfr dir. 1989:27).

Huvuduppgiften för BVK är emellertid att finna en bättre metod än den nuvarande för fastighetstaxering av sådana flerfamiljshus som ägs av bostadsrättsföreningar. I direktiven betonas det angelägna i att den typ av taxeringsvärden som föreslås skall kunna användas som underlag för fastighetsskatt.

Uttaget av fastighetsskatt sker på basis av taxeringsvärdet. Det pågår även en översyn av underlaget för fastighetsbeskattningen som utförs av fastighetsskatteutredningen (Fi 1990:13), FSU. Enligt sina direktiv (dir. 1990:58) skall FSU bl.a. belysa effekterna av olika beskattningsunderlag i bostadspolitiska, fördelningsmässiga och andra hänseenden. Därvid påpekas att analysen bör beakta den prispåverkan som bostadssubventioneringen kan ge upphov till.

Nya regler om bostadsfinansiering, m.m.

Riksdagen har nyligen antagit ett nytt bostadsfinansieringssystem som skall tillämpas från och med den 1 januari 1992. Systemet omfattar såväl egnahem som hyreshus och bostadsrättshus. Det nya systemet förutsätter att reglerna för både den löpande beskattningen och realisationsvinstbeskattningen justeras i vissa avseenden.

Inom finansdepartementet har mot denna bakgrund utarbetats en promemoria om skatteregler för ny bostadsfinansiering (Ds 1991:38) som kommer att presenteras inom kort. Promemorian kommer att remissbehandlas under sommaren 1991 och avsikten är att dess förslag, efter sedvanlig beredning, skall leda till lagstiftning senare under året.

De förändrade reglerna om bostadsfinansieringen utgör i sig ett nytt moment att analysera i BVKs och FSUs arbete. Därtill kommer de föreslagna justeringarna i skattereglerna som utarbetats inom finansdepartementet. Eftersom båda utredningarna arbetar på att undersöka basen för bostadsskatteuttaget, om än med olika utgångspunkter och inriktning, anser jag det vara en fördel om deras analyser av de nytillkomna omständigheterna kan samordnas. Jag finner därför anledning att ge dem gemensamma tilläggsdirektiv.

Riktlinjer för utredningsuppdragen

Delvis ändrade regler för realisationsvinstberäkningen

I promemorian om skatteregler för ny bostadsfinansiering föreslås åtgärder för att anpassa den löpande beskattningen till det nya finansieringssystemet. Således lämnas där förslag till regler om skattebehandlingen av investeringsbidrag, skattekompenserande räntebidrag, realräntebidrag och räntelån.

I promemorian aktualiseras även utformningen av realisationsvinstbeskattningen vid avyttring av bostadsrätter. Därvid behandlas också frågor som inte omedelbart betingas av den nya bostadsfinansieringen, även om det finns ett samband. Det förslag jag nu syftar på gäller slopad genomsyn vid tillämpning av den s.k. huvudregeln som gäller vid realisationsvinstberäkningen. Någon förändring föreslås däremot inte för beräkning av realisationsvinst enligt takreglerna. Jag skall i korthet förklara vad detta innebär.

De nuvarande reglerna om beräkning av realisationsvinst vid avyttring av bostadsrätt enligt huvudregeln innebär i praktiken att den vinst som uppkommer sedan anskaffningspriset avräknats från försäljningssumman, skall justeras på ett visst sätt mot bostadsrättsföreningens förmögenhetsförhållanden. Hänsyn skall nämligen tas till den förändring som inträffat i föreningens förmögenhet mellan tidpunkten för anskaffandet och tidpunkten för avyttringen av bostadsrätten. Om föreningens skulder mellan dessa tidpunkter har ökat, skall realisationsvinsten öka med bostadsrättens del därav. Har föreningsskulderna minskat, nedjusteras i stället realisationsvinsten på motsatt vis. Dessa genomsynsregler innefattar också regler om avdragsrätt för den skattskyldige för dennes andel av föreningens kostnader för ny-, till- och ombyggnader samt för vissa värdehöjande åtgärder.

En alternativ metod för beräkning av realisationsvinsten är takreglerna. De innebär att vinsten beräknas som en viss procentuell andel av försäljningssumman. Även i detta fall justeras vinsten med avseende på föreningens förmögenhetsförhållanden, dock med den skillnaden att det avgörande här enbart är förhållandena vid avyttringstillfället.

Genomsynsreglerna tar således hänsyn till de ekonomiska förpliktelser som bostadsrättshavaren ikläder sig genom att vara medlem i en bostadsrättsförening. Metoden hade delvis sin motsvarighet redan enligt de äldre reglerna, genom avdragsrätt för kapitaltillskott till föreningen. Det nya som tillförts lagstiftningen med genomsynen är i princip att även

kapitalöverföringar från föreningen till medlemmen blir beskattade vid avyttring av bostadsrätten.

Konsekvenser av promemorieförslaget

Promemorians förslag om att slopa genomsynen vid tillämpning av huvudregeln vid realisationsvinstbeskattning av bostadsrätter har motiverats av främst de praktiska komplikationer som uppkommer. I första hand avses de svårigheter som är förknippade med den enskildes avdragsrätt för sin andel av vissa föreningsutgifter, nämligen dels möjligheterna att få fram ett korrekt underlag, dels de många gånger besvärliga bedömningar som är nödvändiga. I den nyss nämnda promemorian har motiven för förslaget att i visst avseende slopa genomsynen närmare utvecklats.

Promemorians förslag kan leda till otillfredsställande effekter på grund av att resultatet av vinstberäkningen i vissa fall inte blir helt korrekt om den sker enligt en huvudregel utan genomsyn. Detta gäller om förhållandena är sådana att de avgifter för den löpande verksamheten som de boende betalar till bostadsrättsföreningen (årsavgiften) varit högre eller lägre än vad som - sett i ett längre tidsperspektiv - är nödvändigt för att finansiera det löpande underhållet inklusive normal fondering för inre och yttre underhåll av större beskaffenhet. I det avseendet kan genomsynsreglerna sägas innebära att konsekvenserna av för höga resp. för låga avgifter korrigeras genom beskattningsreglerna. Detta bortfaller i och med en slopad genomsyn, vilket i princip innebär ökade möjligheter för föreningarna att skattefritt finansiera bostadsrättshavarnas kostnader genom upptagande av lån.

Enligt min mening kan det vara motiverat att låta utreda om de skattemässiga och ekonomiska effekterna som följer av att man slopar genomsynen vid tillämpningen av huvudregeln för realisationsvinstbeskattningen kan motverkas på annat sätt.

Uppdraget

Jag har tidigare redogjort för BVK:s uppdrag. Utredningen har under sin verksamhet kommit att beröra såväl inkomstskatte- som fastighetstaxeringsfrågor. Mot bakgrund av uppdraget finner jag det lämpligt att uppdra åt BVK att utreda frågan om vilka åtgärder som kan vidtas för att motverka de inte önskvärda skattemässiga och ekonomiska effekterna av slopad genomsyn.

Även vissa övriga förslag i promemorian om skatteregler för ny bo-

stadsfinansiering kan väcka frågor som jag anser att både BVK och FSU bör ägna gemensam uppmärksamhet åt genom samråd. Det utredningsarbete som jag nu åsyftar bör inriktas på att undersöka i vilken mån de föreslagna justeringarna i skattereglerna förändrar utredningarnas analyser. Även de konsekvenser som omläggningen av bostadsfinansieringen får inom resp. utrednings verksamhetsområde bör redovisas. Redogörelsen kan lämnas separat i resp. utredningsbetänkande.

Jag vill i detta sammanhang också framhålla att de förslag FSU kan komma att lägga fram rörande underlaget för fastighetsskatten också bör omfatta flerfamiljshus som ägs av bostadsrättsföreningar. Även av denna anledning finns det därför skäl för ett nära samarbete mellan de båda utredningarna i sådana frågor.

Eftersom dessa tilläggsdirektiv kommer att förorsaka utredningarna ett visst merarbete är det motiverat att förlänga den tid inom vilken deras hela uppdrag skall vara slutförda. Härvid bör beaktas att promemorian om skatteregler för ny bostadsfinansiering kan leda till lagstiftning först under slutet av år 1991. Av dessa skäl bör senaste tidpunkt för slutredovisning av utredningsuppdragen bestämmas till den 1 februari 1992.

Hemställan

Jag hemställer att regeringen utvidgar bostadsrättsvärderingskommitténs och fastighetsskatteutredningens uppdrag i enlighet med vad jag nu har anfört.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hans hemställan.

Fastighetstaxeringen

1 Inledning

Det ursprungliga syftet med fastighetstaxeringen var endast att ge underlag för den särskilda kommunala beskattningen, vilken senare ersattes av garantibeskattningen. Under årens lopp har fastighetstaxeringen, inbegripandes de uppgifter den ger kommit att få en bred användning både inom skattelagstiftningen och inom andra rättsområden. Den är alltså av betydelse inte bara för fastighetsskattens bestämmande. Detta framgår också av våra direktiv.

En bra bild av den stora användningen av fastighetstaxeringens uppgifter återfinns i Fastighetstaxeringskommittens betänkande Rullande fastighetstaxering (SOU 1984:37). Där redovisades en lång rad beskattningsområden, förutom i direkt fastighetsanknutna beskattningssammanhang, där fastighetstaxeringens uppgifter då användes.

Även i andra verksamheter utgör taxeringsuppgifterna ett viktigt inslag. Vid kreditgivning ger till exempel uppgifterna från fastighetstaxeringen en snabb bild av en fastighets värde. Också i kommunal verksamhet utgör taxeringsuppgifterna en viktig del i informationshanteringen.

2 Regelsystemet och grundläggande principer

2.1 Fastighetstaxeringslagen och andra regler

Vid fastighetstaxeringen fattas beslut om fastigheternas skattepliktsförhållanden och indelning i taxeringsenheter. Denna indelning kan alltså skilja sig från indelningen i fastigheter, till exempel genom att en fastighet uppdelas i flera taxeringsenheter. Samtidigt bestäms typ av taxeringsenhet och taxeringsvärde för varje taxeringsenhet. Hur detta skall gå till regleras i fastighetstaxeringslagen (1979:1152).

Fastighetstaxeringslagen innehåller de grundläggande bestämmelserna om hur fastigheterna skall delas in i taxeringsenheter, vilka principer och faktorer som skall ligga till grund för värdet och om förfarandet. Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer skall, enligt 7 kap 7 § fastighetstaxeringslagen, besluta om närmare föreskrifter om indelning i värdeområden, klassindelning av värdefaktorer, klassindelningsgrunder, värdeserier och värdetabeller för olika byggnadstyper och ägoslag. På motsvarande sätt skall föreskrifter om förberedelsearbetet utfärdas enligt 19 kap 1 § och 27 kap 1 § fastighetstaxeringslagen.

Fastighetstaxeringsförordningen (1979:1193) innehåller bland annat mer detaljerade regler om värderingen, men också om förberedelsearbetet inför fastighetstaxeringarna.

Enligt 9 kap 5 § och 17 kap 4 § fastighetstaxeringsförordningen skall Riksskatteverket meddela de ytterligare verkställighetsföreskrifter som behövs till fastighetstaxeringslagen. Skattemyndigheten i varje län skall vidare meddela föreskrifter om indelningen i värdeområden för småhus och tomtmark.

Lantmäteriverket skall biträda under taxeringsarbetet i olika avseenden, bland annat avseende provvärderingsarbetet (4 kap 3 § fastighetstaxeringsförordningen).

2.2 Fastighetstaxeringens begrepp

I fastighetstaxeringen jämställs enligt 1 kap 4 § fastighetstaxeringslagen byggnad som är lös egendom, dvs byggnader som ägs av annan än fastighetsägaren, med fastighet. Sådana byggnader återfinns oftast på arrendetomter. I taxeringssammanhang är de kanske mest kända som "byggnad å" eller "byggnad på ofri grund". Vidare jämställs också bland annat tomträttshavare med fastighetsägare.

Fastighetstaxeringen sker på grundval av varje fastighets användning och beskaffenhet vid ingången av året. Varje fastighet är numera föremål för allmän fastighetstaxering vart sjätte år. Om fastigheten är föremål för till exempel byggnation eller fastighetsindelningen ändras kan taxeringsvärdet ändras vid en särskild fastighetstaxering. Sådana äger rum varje år. För fastigheter som inte skall åsättas ett nytt taxeringsvärde fastställs taxeringsvärdet från den senaste taxeringen.

De begrepp som används i fastighetstaxeringslagen kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Först indelas fastighetens byggnader i byggnadstyper och mark i ägoslag enligt vissa regler i 2 kap fastighetstaxeringslagen. Huvudregeln i 3

kap fastighetstaxeringslagen är att en fastighet är skattepliktig men vissa typer av byggnader och mark är emellertid undantagna från skatteplikt. Den stora gruppen av inte skattepliktiga fastigheter utgörs av specialbyggnader samt tomtmark och övrig mark som hör till sådana byggnader.

Specialbyggnader är försvarsbyggnader, kommunikationsbyggnader, distributionsbyggnader (för gas, värme, el eller vatten), värmecentraler, reningsanläggningar, vårdbyggnader, bad-, sport och idrottsanläggningar, skolbyggnader, kulturbyggnader, ecklesiastikbyggnader samt allmänna byggnader (allmänt ägd byggnad som används för bland annat förvaltning och rättsvård). Vidare är byggnader (och mark som hör till byggnaden) som ägs av till exempel kyrkor, vissa ideella föreningar, akademier, Nobelstiftelsen, studentsammanslutningar samt främmande makts beskickning undantagna från skatteplikt om de till övervägande del används i deras verksamhet.

Att en fastighet inte är skattepliktig innebär att den är undantagen, helt eller delvis, från olika typer av fastighetsanknuten beskattning. Så har fallet varit sedan lång tid tillbaka och i dag innebär det bland annat befrielse från den statliga fastighetsskatten. Vidare är undantag från skatteplikt av betydelse till exempel vid förmögenhetsbeskattningen.

Därefter sker en indelning i taxeringsenheter. En taxeringsenhet är något som skall taxeras för sig. Normalt skall en fastighet utgöra en taxeringsenhet. Av 4 kap 5 § fastighetstaxeringslagen framgår att en taxeringsenhet skall omfatta en viss kombination av byggnadstyper och ägoslag. Det finns sex sådana kombinationer med tillhörande beteckning för typ av taxeringsenhet.

Av särskilt intresse i detta sammanhang är småhusenheter, det vill säga småhus, tomtmark för sådan byggnad samt exploateringsmark för småhusbebyggelse, och hyreshusenheter (hyreshus, tomtmark för sådan byggnad och exploateringsmark för hyreshusbebyggelse). I taxeringsenhetstypen lantbruksenhet ingår småhus och tomtmark för sådan byggnad som ligger i anslutning till lantbruksenhet med minst fem hektar åkermark, betesmark och skogsmark om byggnaden behövs som bostad för ägare, arrendator eller deras arbetskraft. Till byggnadstypen småhus hör numera också byggnad som är inrättad som bostad åt högst tio familjer om byggnaden ingår i lantbruksenhet.

Varje taxeringsenhet kan i sin tur bestå av en eller flera värderingsenheter som skall värderas för sig. Om en byggnad till exempel är inrättad för väsentligt olika ändamål får den indelas i flera värderingsenheter om detta underlättar värderingen. Vid värdering av hyreshus med tomtmark skall bostads- och lokaldelar alltid utgöra skilda värderingsenheter.

Vid taxeringen bestäms också delvärden för taxeringsenheterna. Detta innebär, vad gäller bostadsbyggnader av olika slag, att separata totalvärden för mark och byggnader redovisas.

2.3 Värdenivå och värderingsmetoder

Taxeringsvärdet skall enligt 5 kap 2 § fastighetstaxeringslagen bestämmas till det belopp som motsvarar 75 procent av taxeringsenhetens marknadsvärde. Marknadsvärdet beskrivs i 5 kap 3 § som "det pris som taxeringsenheten sannolikt betingar vid en försäljning på den allmänna marknaden". Det genomsnittliga prisläget två år före taxeringsåret skall ligga till grund för marknadsvärdet.

Vid värderingen skall inte tas hänsyn till andra privaträttsliga förpliktelser än sådana som gäller enligt servitut eller liknande eller som gäller beträffande markens utnyttjande enligt ett tomträttskontrakt. Värderingen skall ske med bortseende från de lånevillkor som gäller för fastigheten. Detta innebär att man grundar värderingen på en för fastighetstypen normal belåning.

Marknadsvärdet skall i första hand bestämmas med ledning av fastighetsförsäljningar i orten, den så kallade ortsprismetoden. Om fastighetsförsäljningarna inte ger den ledning som behövs kan marknadsvärdet beräknas enligt avkastningsmetoden. Då ligger bland annat byggnadens återstående livslängd och den förräntning av investerat kapital man i allmänhet räknar med vid köp av aktuellt slag av fastigheter till grund för den avkastningskalkyl man gör. Skulle inte heller detta ge erforderlig ledning återstår produktionskostnadsmetoden. I detta fall tar man det tekniska nuvärdet, det vill säga återanskaffningskostnaden för byggnaden, som utgångspunkt för värderingen.

Ortsprismetoden är den helt dominerande värderingsmetoden vad gäller bostadsfastigheter. Detta gäller även hyreshusenheter där värderingsmetoden kan sägas innebära att betalda priser ställs i direkt relation till de utgående bruttohyrorna. Avkastningsmetoden, som huvudsakligen används för industrienheter, är i princip också en ortsprismetod. Specialbyggda industribyggnader värderas enligt produktionskostnadsmetoden.

2.4 Allmänna värderingsregler

Värderingen skall ske med utgångspunkt i värdefaktorer, det vill säga egenskaper som är knutna till taxeringsenheten och som har betydelse för marknadsvärdet. Välbekanta exempel på värdefaktorer är storlek, ålder

och standard (för småhus), bostadshyra och lokalhyra (hyreshus) samt storlek och typ av bebyggelse (tomtmark). Till grund för värderingen delas hela landet in i värdeområden för byggnadstyper och ägoslag. I varje sådant område skall värdeförhållandena i allt väsentligt vara enhetliga. Till varje område hör riktvärden för vissa kombinationer av värdefaktorer.

Byggnadsvärde är, enligt 7 kap 8 § fastighetstaxeringslagen, det mervärde en taxeringsenhet har på grund av att den är bebyggd. Av 7 kap 9 § framgår att markvärde skall bestämmas som om marken var obebyggd. 1986 års småhustaxeringskommitté menade i betänkandet Småhustaxering (Ds F 1987:8) att fastighetstaxeringslagens bestämmelser om tomtvärde och byggnadsvärde är ett uttryck för antagandet att läget inverkar såväl på byggnads- som på tomtvärdet och att identiska hus således kan vara olika mycket värda beroende på var de ligger. De identiska husen får därför olika byggnadsvärden.

3 Förfarandet i stort

3.1 Taxeringens två delar

Taxeringsarbetet kan grovt delas upp i två delar, nämligen förberedelsearbetet och själva fastställandet av de enskilda taxeringsenheternas värden, den egentliga taxeringen. Under förberedelsearbetet läggs grunden för hela taxeringen genom att indelningen i värdeområden,riktvärden för varje område, tabellval etc bestäms. Förfarandet är mycket expertinriktat och är utan tvekan svårt att sätta sig in i för en enskild fastighetsägare. Arbetet är mycket beroende av diverse bedömningar rörande till exempel indelningen i värdeområden, och kräver stor sakkunskap inom det värderingstekniska området.

Möjligheterna för den enskilde fastighetsägaren att påverka resultatet av denna betydelsefulla del av taxeringsförfarandet är också små. När den egentliga taxeringen sedan äger rum, och varje fastighetsägare fyller i de deklarationsblanketter som beskriver förhållandena på respektive fastighet, är ramen för värderingen given. Det handlar till stor del om ett summerande av blankettuppgifter och tabelläsande.

Möjligheterna att åstadkomma ändring av det med ledning av riktvärdet bestämda marknadsvärdet inskränker sig i praktiken till att man kan justera värdet för säregna förhållanden. Med säregna förhållanden avses värdefaktorer som inte beaktats vid bestämmande av riktvärdet för området och som påtagligt inverkar på marknadsvärdet. Som exempel på sär-

egna förhållanden kan nämnas förekomst av radon, närhet till bullerkälla eller särskilt besvärliga markförhållanden. För småhusens del innebär detta att förhållandet skall medföra en justering av taxeringsvärdet med minst 10 000 kronor. Själva värdenivån i ett område ligger däremot i princip fast.

3.2 Organisationen

Inom varje län håller skattemyndigheten ihop arbetet med fastighetstaxeringen, bland annat genom att utfärda föreskrifter. Riksskatteverket leder och ansvarar för hela skatteförvaltningens verksamhet enligt fastighetstaxeringslagen. Detta sker genom att verket utfärdar föreskrifter och ger ut rekommendationer m m till ledning för arbetet. Den sakkunskap inom värderingsområdet som behövs kommer från Lantmäteriet och Skogsstyrelsen (Skogsvårdsstyrelserna).

Varje län indelas vid allmän fastighetstaxering i fastighetstaxeringsdistrikt. För varje sådant distrikt finns en fastighetstaxeringsnämnd som verkställer taxeringen av enheterna i distriktet. Under förberedelserna för taxeringen utgör den blivande fastighetstaxeringsnämnden en arbetsgrupp. Lantmäteriverket förordnar personal att biträda nämnderna. Dessa värderingstekniker biträder normalt nämnden både under förberedelsearbetet och under själva taxeringen. Skattemyndigheten utser fastighetstaxeringskonsulenter med sakkunskap i fråga om fastighetsvärdering, som biträde under själva taxeringen.

Fastighetsägaren förser fastighetstaxeringsnämnden med uppgifter till ledning för taxeringen genom att lämna en allmän fastighetsdeklaration. I deklarationen skall enligt fastighetstaxeringslagen bland annat lämnas uppgifter om sådana förhållanden som behövs för att bestämma de värdefaktorer som taxeringen skall grunda sig på. Deklarationen skall lämnas senast den 1 december året före taxeringsåret.

3.3 Förberedelserna för en allmän fastighetstaxering

En viktig utgångspunkt i fastighetstaxeringen är att taxeringarna skall bli likformiga och rättvisa. Detta kräver ett förberedelsearbete som bedrivs på samma ambitionsnivå landet runt, att viktiga arbetsmoment utförs på ett likartat sätt och att bedömningar som är viktiga görs efter gemensamma principer. Riksskatteverkets rekommendationer och föreskrifter blir därvid av stor betydelse. Lantmäteriets arbete bland annat avseende utbildning rörande värderingsfrågor är också viktigt.

Som framgått ovan är förberedelsearbetet av stor strategisk betydelse för den efterföljande taxeringen. Arbetet förutsätter en mycket grundlig

kunskap i värderingstekniska frågor. Den arbetsgrupp som bildas för varje fastighetstaxeringsdistrikt, och som består av ledamöterna i fastighetstaxeringsnämnden, för att förbereda en allmän fastighetstaxering blir därför mycket beroende av sin värderingstekniker. Tillsammans undersöker man hur distriktet skall indelas i värdeområden, vilka riktvärden för tomtmark man skall ha och till exempel vilka riktvärdetabeller (S-tabeller) som man med hänsyn till rådande prisläge bör använda inom olika delar av distriktet vid en småhustaxering. Särskilt vad gäller indelningen i riktvärdeområden och val av riktvärdetabeller torde värderingsteknikerns arbete vara av helt avgörande betydelse.

Till sin hjälp har man uppgifter om fastighetsförsäljningar inom distriktet som härstammar från inskrivningsregistret. Lantmäteriverket framställer också uppgifter om kommunvis statistik över normerad köpesumma. Att köpesumman normerats innebär att en uppskattning har gjorts för varje köp av vad priset skulle blivit om köpet hade skett vid värdetidpunkten (mitten av 1988 vid 1990 års allmänna fastighetstaxering) och avsett ett "normalhus" vid den senaste allmänna fastighetstaxeringen. Uppgifter om taxa för kommunal VA-anläggning, aktuell markanvändning och länsbostadsnämndens gällande belopp för tomt- och grundberedningskostnader är exempel på annat underlag som används när man upprättar förslag till riktvärdekartor för tomtmark.

I arbetet kan arbetsgruppen kombinera ihop komponenterna indelning i markvärdeområden, indelning i byggnadsvärdeområden, val av riktvärde för normaltomt, val av korrektionsfaktorer för speciell belägenhet och val av S-tabell inom byggnadsvärdeområde på olika sätt för att få de värdeskillnader som finns att slå igenom på ett riktigt sätt i taxeringen. Detta innebär till exempel att värdeskillnader som beror på läge vid strand kan fördelas ut både med hjälp av riktvärdet för normaltomt, korrektionsfaktorn för speciell belägenhet och med hjälp av valet av S-tabell.

Vidare skall en provvärdering göras enligt 19 kap 3 § fastighetstaxeringslagen för att se om de förslag till föreskrifter om indelning i värdeområden, klassindelningsgrunder, värdeserier och värdetabeller för byggnadstyper och ägoslag som Riksskatteverket utfärdat samt de egna förslagen ger taxeringsvärden som ger en riktig taxeringsnivå. Vid provvärderingen väljs ett antal provvärderingsobjekt ut och för dessa beräknas taxeringsvärden maskinellt. De objekt som väljs ut är fastigheter som överlåtits de senaste åren och som kan anses vara representativa främst vad gäller köpeskillingen. Genom provvärderingen kan arbetsgruppen pröva de hypoteser man uppställt om till exempel indelningen i byggnadsvärdeområden och val av S-tabell för varje område.

Skattemyndigheten yttrar sig senast den 15 augusti till Riksskatteverket över de föreliggande förslagen till föreskrifter och rekommendationer. Föreskrifter och rekommendationer fastställs sedan senast den 1 oktober året före taxeringsåret av dels Riksskatteverket, dels skattemyndigheten i länet. Dessa beslut återfinns bland annat i riktvärdekartor. På dessa ser man dels indelningen i riktvärdeområden och vilka riktvärden och värdetabeller som skall användas i varje område.

3.4 Själva taxeringen

Fastighetstaxeringsnämnden ombesörjer sedan taxeringen med ledning av de deklarationer som lämnats in. Senast den 15 juni taxeringsåret meddelar man beslut om taxeringen av varje fastighet som ingår i distriktet. Fastighetstaxeringslagens 20 kap 12 och 13 §§ reglerar vad som skall redovisas i beslutet. Sedan fastighetsägaren underrättats om beslutet har han möjlighet att inkomma med erinringar senast den 31 augusti. Vid den allmänna fastighetstaxeringen 1990 (AFT 90), som omfattade småhusfastigheter, inkom cirka 70 000 erinringar till fastighetstaxeringsnämnderna. AFT 90 avsåg cirka 2,2 miljoner taxeringsenheter.

Nämndens arbete avslutas senast den 30 september. Besluten förs in i fastighetslängden som skall vara färdig vid månadsskiftet oktober – november. Fastighetsägaren, skattemyndigheten och kommunen kan anföra besvär över fastighetstaxeringsnämndens beslut. Detta görs hos länsrätten. Besvär över länsrättens beslut förs enligt förvaltningsprocesslagen (1971:291) hos kammarrätten. Sista instans är regeringsrätten.

3.5 Särskild fastighetstaxering

Förfarandet vid särskild fastighetstaxering är i huvudsak identiskt med den allmänna fastighetstaxeringen. Förberedelsearbetet är dock av väsentligt mindre omfattning. Antalet enheter som taxeras är också mycket lägre än vid en allmän fastighetstaxering.

4 Fastställande av taxeringsvärdet

4.1 Taxering av småhus

Vid taxering av småhus är riktvärdet för småhus lika med värdet av ett småhus med tillhörande garage, förråd och liknande byggnader. Till grund för riktvärdet skall en eller flera av värdefaktorerna storlek, ålder,

standard, byggnadskategori, fastighetsrättsliga förhållanden och värdeordning ligga. Riktvärdet för tomtmark till småhus utgörs av värdet av en tomt eller, undantagsvis, värdet av en kvadratmeter tomtmark. Värdet skall inom värdeområdet bestämmas för skilda förhållanden för en eller flera av värdefaktorerna storlek, vatten och avlopp, fastighetsrättsliga förhållanden samt, om särskilda skäl föreligger, typ av bebyggelse och speciell belägenhet.

Detta innebär att byggnad och mark värderas var för sig. Det marknadsvärde som därvid ligger till grund för markvärdet bestäms i praktiken i huvudsak av läget och av byggrättens omfattning. Andra förhållanden som storlek och beskaffenhet är av mindre betydelse och även förhållanden i form av till exempel nedlagda kostnader har generellt sett endast marginell betydelse för markvärdet enligt vad som redovisas i betänkande av 1988 års tomträttsutredning (SOU 1990:23).

4.2 Taxering av hyreshus

Riktvärdet för tomtmark för hyreshus skall utgöra värdet av en kvadratmeter byggnadsrätt vid nybebyggelse eller värdet av en kvadratmeter tomtmark. De värdefaktorer som används är typ av bebyggelse och typ av våningsplan.

Värdet av hyreshuset, det vill säga själva byggnaden, bestäms på ett sätt som skiljer sig markant från vad som gäller för småhusen. Detta bestäms nämligen som skillnaden mellan värdet av en värderingsenhet bestående av hyreshuset och tillhörande mark och värdet av den eller de värderingsenheter som avser marken. Byggnaden värderas alltså inte för sig på det sätt som småhusen värderas utan dess värde blir en restpost.

Riktvärdet för en hyreshusenhet bestående av hyreshus med tillhörande tomtmark skall utgöra det sammanlagda värdet av byggnader och mark. Inom varje värdeområde skall riktvärden bestämmas för skilda förhållanden för en eller flera av värdefaktorerna bostadshyra, lokalhyra, ålder och markvärdeandel. I princip är riktvärdet produkten av hyresintäkterna under värdeåret och en bruttokapitaliseringsfaktor. Bruttokapitaliseringsfaktorn beror på värdenivån inom det värdeområde fastigheten är belägen, det vill säga på läget, och fastighetens egenskaper. Läget återspeglar sig genom värdeområdesindelningen och indirekt genom värdefaktorn markvärdeandel medan fastighetens egenskaper i övrigt uttrycks genom dess ålder.

Det finns ingen explicit värdefaktor storlek för hyreshusen men genom hyresintäkternas omfattning beaktas den ändå indirekt. Vidare sker en

viss korrigering för det faktum att större hyresfastigheter i allmänhet betingar ett lägre marknadsvärde per hyreskrona än mindre fastigheter som i övrigt är jämförbara.

Med bostadshyra avses bruksvärdehyra och med lokalhyra marknadsmässig hyra. I båda fallen utgår man normalt ifrån den totala utgående årshyran inom värderingsenheten under prisnivååret. Häri ingår bränsletillägg, VA-tillägg, tillägg för fastighetsskatt och andra tillägg men inte t ex avgifter för hushållsförbrukning av el eller moms, enligt Riksskatteverkets förskrifter.

De räntebidrag som utgått inom ramen för det hittills gällande bostadsfinansieringssystemet har i den värderingsmodell som tillämpas indirekt uppfattats som en hyresintäkt. Grunden för detta är att marknadens aktörer påstås likställa räntebidragen med hyresintäkter. Detta synsätt innebär att bruttokapitaliseringsfaktorn för nyare hyreshus är väsentligt högre än för äldre, eftersom ju väsentligt högre räntebidrag utgått för nyare årgångar. Den är också högre i nya bostadshyreshus jämfört med lokalhyreshus.

4.3 Taxering av övriga fastighetstyper

Även om fastighetsskatten inte träffar industri- och lantbruksenheter, förutom bostadshusdelen på ett lantbruk, kan det finnas anledning att se hur dessa värderas.

Riktvärden för tomtmark för industribyggnad skall inom varje värdeområde bestämmas för skilda förhållanden för värdefaktorn typ av bebyggelse. Industribyggnad skall värderas enligt avkastningsmetoden, men vissa byggnader av speciell karaktär skall värderas enligt produktionskostnadsmetoden.

Marken på en lantbruksenhet består huvudsakligen av åkermark, betesmark, skogsmark med växande skog och skogsimpediment. För den förstnämnda kategorin bestäms riktvärdet för värdefaktorerna storlek, beskaffenhet och dränering. Riktvärdet för betesmark och skogsimpediment bestäms för värdefaktorerna storlek och beskaffenhet. För skogsmark med växande skog är värdefaktorerna storlek, godhet, kostnad, virkesförråd (separat för vart och ett av trädslagen barrträd, bok och ek samt övriga lövträd) och grovskogsprocent. Om skogsmarksarealen är mindre än 20 hektar används bara värdefaktorerna storlek och virkesförråd. Byggnader på en lantbruksenhet (förutom bostadshus) utgörs i huvudsak av ekonomibyggnader. Riktvärdet bestäms för värdefaktorerna byggnadskategori, storlek, ålder och beskaffenhet.

5 Hur har fastighetstaxeringen värderats?

5.1 Av de skattskyldiga

Det är naturligtvis svårt att veta hur de skattskyldiga (fastighetsägarna) upplever resultatet av fastighetstaxeringen. Oss veterligen finns inga undersökningar gjorda om detta. Ett tecken på graden av uppskattning kan emellertid vara antalet besvär över fastighetstaxeringsnämndens beslut. Med ledning av utfallet beträffande småhusen vid 1981 års allmänna fastighetstaxering (AFT 81), då drygt 90 000 överklaganden kom in till länsrätterna, och i jämförelse med förhållandena vid AFT 90 hade man räknat med 60 000 besvär till länsrätt vid AFT 90. Antalet besvär blev cirka 18 000. Detta behöver inte nödvändigtvis innebära att resultatet vid den senaste småhustaxeringen var mer tillfredsställande, men utfallet tyder i vart fall inte på att övervärdering förekommit i någon större omfattning. Om ett stort antal erinringar till fastighetstaxeringsnämnderna bifallits torde det också minskat antalet besvär till länsrätt. Det bör vidare framhållas att villapriserna stigit med 40 procent mellan värderingsåret (1988) och taxeringsåret (1990). Detta har med all säkerhet minskat benägenheten att dels erinra sig mot fastighetstaxeringsnämndens beslut, dels besvära sig även om höjningen av taxeringsvärdet varit stor.

De skattskyldigas krav på en likformig och rättvis taxering har betraktats som ett hinder mot långtgående förenklingar i fastighetstaxeringen. Fastighetsägarna har inte upplevts villiga att acceptera ett mer schabloniserat taxeringsförfarande då detta befarats kunna leda till att likvärdiga fastigheter taxeras olika eller att fastigheter med mycket olika marknadsvärden taxeras lika.

Mot denna bakgrund pekar allt på att de skattskyldiga upplever resultatet i form av individuella taxeringsvärden positivt. Däremot har säkert många småhusägare tidigare haft negativa upplevelser av hur standardpoängsättningen fungerar. Särskilt har enskilda detaljers betydelse för taxeringsvärdet, såsom till exempel förekomsten av diskmaskin, blivit föremål för en hel del kritik, inte minst från massmedias sida. Inför AFT 90 genomfördes också förändringar vad gällde standardpoängsättningen så att denna blev mindre detaljinriktad.

5.2 Av andra utredningar

Tomträttsutredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1980:49) att man skulle utgå från marktaxeringsvärdena vid avgäldsbestämmandet även för hyreshus, kontors- och industrifastigheter. Detta kritiserades då av re-

missinstanserna eftersom detta värde ansågs vara ett dåligt mått på markens marknadsvärde. Även senare rättsfall, till exempel NJA 1986 s 272, visar på samma förhållande.

1986 års småhustaxeringskommitté berörde i sitt betänkande Småhustaxering (Ds F 1987:8) frågan om delvärdenas vara eller inte vara. Kommittén övervägde att fastighetstaxeringslängden endast skulle redovisa det totala taxeringsvärdet och inte delvärdena för mark och byggnad. Att man tog upp frågan berodde på brister i köpeskillingsstatistiken, som tidigare hade tagits upp av Fastighetstaxeringskommittén i betänkandet Rullande fastighetstaxering (SOU 1984:37). Småhustaxeringskommittén konstaterade att de problem som fanns fick lösas med gängse värderingstekniska metoder. Man anförde dock att det var angeläget att det utreddes om det fanns bättre metoder att beakta dessa problem vid fastighetstaxeringen, till exempel vid utvärderingen av AFT 90.

1988 års tomträttsutredning behandlade frågor rörande tomträttsavgälder. Värdet av den mark som upplåtits med tomträtt är då av central betydelse. I sitt betänkande (SOU 1990:23) konstaterade utredningen att det med hjälp av tillgängliga metoder inom fastighetsvärderingens område inte är möjligt att göra en entydig uppdelning av värdet av en bebyggd fastighet i en markvärdedel och en byggnadsdel. Avgäldsunderlaget för tomträtterna föreslogs därför i stället baseras på det värde marken skulle haft om den varit obebyggd. Utgångspunkten bör därvid vara att marken är iordningställd för byggande. Värdet av andra åtgärder på marken skall inte ingå i avgäldsunderlaget.

För småhusfastigheter konstaterade utredningen att marktaxeringsvärdena utgör ett tillfredsställande mått på markvärdet. De bör därför kunna utgöra avgäldsunderlag för tomträtter som upplåtits för småhusbebyggelse.

Förekommande brister i ortsprisunderlaget gör att man inte alltid kan räkna med att marktaxeringsvärdena för andra fastigheter än småhusfastigheter speglar markvärdena. Utredningen föreslog därför en fri värdering för tomträtter som upplåtits för andra ändamål än för småhusbebyggelse. Den praxis som tillämpats under de senaste åren har enligt utredningen inneburit att för småhusfastigheter har markvärdet i många fall bestämts med utgångspunkt i marktaxeringsvärdet. Däremot har marktaxeringsvärdet sällan haft betydelse vid tvister om avgälden för hyreshus- och industrifastigheter. I stället har avgälden vanligen bestämts med utgångspunkt från ortsprisunderlag avseende bebyggda fastigheter.

I sitt remissvar på utredningens betänkande föreslog dock Lantmäteriverket att huvudregeln för hyreshusen skulle vara att marktaxeringsvär-

det skulle utgöra grunden för avgälden och att avtalsfrihet skulle råda bara när lokaldelen övervägde bostadsdelen. På så sätt skulle det förenklade förfarandet träffa betydligt fler objekt och nästan all bostadsbebyggelse skulle behandlas på samma sätt. Verket föreslog också att ett reduktionsbelopp skulle införas för småhusens del.

Även Svea hovrätt ansåg att marktaxeringsvärdena gick att använda för fastigheter med rena flerbostadshus. Man anförde att dessa värden är betydligt mer realistiska än för fastigheter med rent kommersiellt nyttjande och att man därigenom skulle uppnå likhet mellan skilda boendeformer, vilket ansågs eftersträvansvärt. De så kallade blandade husen angavs vara en komplikation och som gräns mellan bostadshyreshus och lokalhyreshus föreslog hovrätten de huvudsakliga hyresintäkternas fördelning. Också Hovrätten för Västra Sverige anförde liknande synpunkter.

Samma utredning konstaterade också att marktaxeringsvärdet för småhusfastigheter bestäms efter förhållandevis strikta regler. Utrymmet för subjektiva bedömningar, som skulle kunna leda till obefogade skillnader mellan olika tomter och mellan taxeringarna, är därmed litet. Det sätt på vilket markvärdet bestäms gör att man med en sådan ordning inte heller behöver befara ett ökat antal överklaganden av marktaxeringsvärdena.

Datamaterial och metoder för våra analyser av nuvarande underlag för fastighetsskatten

1 Datamaterialet

Huvuddelen av våra empiriska analyser grundas på taxeringsuppgifter som erhållits från Statistiska centralbyrån för ett slumpmässigt urval fastigheter ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. Urvalet bestod ursprungligen av 25 000 småhusfastigheter, 10 000 hyreshusfastigheter samt 5 000 enheter med bostadsbyggnadsvärde på lantbruksfastighet. En första genomgång av materialet resulterade i att ett mindre antal småhusenheter och hyreshusenheter rensades ut ur materialet. Därefter återstod 24 819 eller cirka en procent av alla småhusfastigheter samt 9 754 eller omkring nio procent av alla hyreshusfastigheter i riket. De 5 000 enheterna med bostadsbyggnadsvärde på lantbruksfastighet motsvarar drygt två procent av alla sådana enheter i landet.

För alla fastigheter i urvalet har vi haft tillgång till vissa uppgifter som rör hela fastigheten, såsom totalt taxeringsvärde uppdelat på mark- och byggnadsvärde, typkod och ägarkategori. Dessutom har vi för fastigheter med endast en byggnad haft tillgång till fullständiga taxeringsuppgifter, det vill säga även uppgifter om till exempel husets storlek, standard, hyresintäkter, hustyp, byggnads- och värdeår. Dessa fastigheter uppgår till 6 378 eller 65 procent av alla hyreshus och 21 778 eller 88 procent av alla småhus i urvalet. För fastigheter med flera byggnader har de senare uppgifterna endast rört en slumpmässigt utvald byggnad på fastigheten, inte hela fastigheten.

Uppgifter om upplåtelseform registreras inte i samband med fastighetstaxeringen. Våra analyser av skillnaderna i taxeringsvärde mellan hus med olika upplåtelseform bygger därför på vissa antaganden. För

småhusen har vi utgått från att hus som ägs av fysisk person eller dödsbo upplåts med äganderätt, hus ägda av bostadsrättsförening eller liknande innehas med bostadsrätt och övriga upplåts med hyresrätt. Hyreshus som ägs av bostadsrättsförening eller liknande antas huvudsakligen vara upplåtna med bostadsrätt medan övriga hyreshusfastigheter antas vara upplåtna med hyresrätt.

2 Regionindelningen

I våra analyser av taxeringsvärdets variationer mellan olika delar av landet har vi använt två olika typer av regionindelningar. Den första utgår från uppfattningen att de förhållanden som är av betydelse för prisbildningen på bostadsmarknaden, och därmed för taxeringsvärdets variationer, inte bara varierar mellan geografiskt sammanhängande områden utan också mellan olika typer av orter. Därför har vi försökt avskilja ett antal regiontyper inom vilka förhållandena på bostadsmarknaden kan antas vara likartade.

En första utgångspunkt har då varit att människor i allmänhet väljer bostadsort med hänsyn till var de arbetar eller kommer att arbeta och inte tvärtom. Därmed kan vi anta att de regionala bostadsmarknaderna i stort sett motsvaras av arbetskraftens pendlingsområden. A-regionerna brukar anses fungera förhållandevis väl som avgränsning av arbetskraftens pendlingsområden. De har därför fått utgöra den minsta beståndsdelen i vår indelning. Dessa regioner har sedan slagits samman till fyra grupper i en hierarkisk struktur.[1]

I den första gruppen, storstäder, ingår Stockholms, Göteborgs och Malmös A-regioner. I gruppen universitetsregioner ingår de A-regioner som innehåller en större universitetsort men inte tillhör gruppen storstäder. Primära centra utgörs av A-regioner som inte är storstäder eller universitetsregioner men som innehåller minst ett så kallat primärt centrum. Begreppet primärt centrum användes tidigare i regionalpolitiska sammanhang. Det motsvarar i praktiken en medelstor stad såsom Helsingborg, Gävle eller Norrköping. Regionala centra, slutligen, består av A-regioner som inte innehåller något primärt centrum.

1. Denna indelning är hämtad från Rune Wigrens studie "Regionala trender i sysselsättningsandelar", Forskningsrapport SB:17, Statens Institut för Byggnadsforskning, 1989.

Den andra typen av regionindelning består helt enkelt av tio geografiskt sammanhållna landsdelar. Indelningen är inspirerad av den som Rune Wigren använder i sin studie "Regionala trender i sysselsättningsandelar" och överensstämmer i huvudsak, men inte helt, med den officiella indelningen av riket i landsdelar. Skillnaden är att hela Bergslagen ingår i en och samma landsdel (Södra Skogsbygden) eftersom detta är ett ur ekonomisk synpunkt relativt homogent område. Vidare har storstäderna särskilts från Östsverige, Västsverige respektive Sydsverige.

3 Regressionsanalyserna av taxeringsvärdet

Småhus

Analyserna har endast utförts för bebyggda småhus för vilka uppgifter om byggnadsvärde, standardpoäng och värdeyta finns och är större än noll. Vidare har fastigheter med mer än en bostadsbyggnad uteslutits eftersom flera av taxeringsuppgifterna endast hänför sig till en byggnad medan taxeringsvärdet gäller hela fastigheten (se ovan). Slutligen har fastigheter som registrerats som varande under byggnad uteslutits eftersom taxeringsvärdet för dessa fastställs enligt speciella regler som inte är motiverade av marknadens sätt att värdera sådana fastigheter. Av alla småhusfastigheter i vårt urvalsmaterial (24 819) utgick regressionsanalyserna från cirka 87 procent (21 528 fastigheter).

Modellarbetet har inte primärt utgått från teoretiska resonemang om hur småhusmarknaden fungerar utan från de regler som styr fastighetstaxeringen. Utgångspunkten är en enkel modell som endast inkluderar de värdefaktorer som vi utifrån andra studier av taxeringsvärdena har uppfattat som mest betydande för taxeringsvärdets storlek, nämligen värdeår, standardpoäng, värdeyta och läge. Modellen byggs sedan ut successivt med variabler för hustyp, fastighetsrättsliga förhållanden, tomtareal, belägenhet och VA-förhållanden.

Värdeåret motsvaras i analyserna av variabeln värdeålder som motsvarar antalet år mellan värdeåret och taxeringsåret 1990. När det gäller standardpoängen och värdeytan har vi skapat variabler som anger värdeytans respektive standardpoängens avvikelse från genomsnittet för de ingående observationerna avrundat till närmaste heltal. I de additiva modellerna motsvaras de av skillnaden mellan det faktiska värdet för respektive hus och genomsnittsvärdet. I de multiplikativa modellerna motsvaras de av kvoten mellan dessa båda storheter.

Vid fastighetstaxeringen låter man läget påverka taxeringsvärdet genom valet av riktvärdeområde och riktvärdetabell. Dessa uppgifter har vi dock inte haft tillgång till. I stället har vi testat två uppsättningar regionala dummyvariabler. I den ena särskildes fyra regioner – regionala centra utanför Östsverige, primära centra (inklusive universitetsregioner) utanför Östsverige, Östsverige samt storstäder. I den andra definierade vi i stället dummyvariabler för var och en av de tre storstäderna för sig. Eftersom förklaringsgraden ökade när storstäderna fördes in separat utan att modellen i övrigt försämrades har vi använt den strukturen när modellen byggts ut ytterligare.

Såväl de regionala variablerna som andra dummyvariabler har definierats hierarkiskt med en variabel för varje alternativ undantaget det så kallade referensalternativet. Det innebär att parametervärdet för den första dummyvariabeln av en viss typ, exempelvis variabeln för primärt centrum, skall tolkas som det tusental kronor som taxeringsvärdet i primära centra överstiger taxeringsvärdet i regionala centra (referensalternativet) för hus som i övrigt är lika. Parametervärdet för den andra variabeln, i detta fall Östsverige, anger hur många tusental kronor som taxeringsvärdet i denna region överstiger taxeringsvärdet i primära centra och så vidare. I tabellerna nedan skall dummyvariablernas parametervärden alltså adderas hierarkiskt. I avsnitt 4 däremot har vi för att förenkla läsningen redan genomfört denna räkneoperation så att parametervärdena där alltid anger skillnaden i taxeringsvärde för den aktuella regionen och referensalternativet.

I tabell B4.1 nedan redovisas resultaten av de två enklaste modellerna med två olika uppsättningar regionala dummyvariabler. Vi har också testat den enkla modellen för varje region för sig. Resultaten av dessa analyser redovisas också i tabellen. Tomtstorlekens betydelse för taxeringsvärdet har också testats i alla åtta modellerna. Inte i någon av modellerna blev dock resultatet tillfredsställande. R-värdet sjönk i alla modellerna och i flera fall var signifikansnivån för den skattade parametern relativt låg. Vidare var parametervärdet generellt mycket lågt och dessutom negativt. En trolig förklaring härtill är att det ofta finns ett negativt samband mellan tomtens storlek och avståndet till bebyggelsens centrum. Eftersom vi inte haft möjlighet att särskilja dessa effekter har tomtarealen inte inkluderats i dessa modeller.

Tabell B4.1 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Hela riket		Regionala centra	Primära centra	Östsverige	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	281.6	280.0	283.2	312.7	402.6	461.7	549.2	566.3
Värdeålder	-2.1	-2.0	-2.3	-2.2	-2.8	-2.3	-2.3	1.6
Standard	6.0	6.2	5.0	5.7	6.2	8.7	7.7	12.7
Värdeyta	1.6	1.6	0.9	1.2	1.5	1.6	2.7	3.2
Dummy-variabler för region*								
Primära centra	26.5	26.4						
Östsverige	76.5	76.7						
Storstäder	190.2							
Malmö		23.0						
Göteborg		120.9						
Stockholm		134.8						
R^2	0.67	0.71	0.65	0.62	0.65	0.60	0.71	0.63
F-värde	7239	7118	3755	4233	1941	427	1265	1359
Antal obs.	21527	21527	5970	7657	3088	874	15016	2417

Anm. Alla parametrar är signifikanta på 99,99%-nivån.
* Regionala centra utgör referensalternativet för lägesvariablerna.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Vi har också testat taxeringsvärdets beroende av husets värdeålder, standard, yta och region i en multiplikativ modell. I en sådan modell kan även eventuella icke-lineära samband fångas upp. Resultaten av dessa analyser redvisas i tabell B4.2.

Som framgår är såväl förklaringsgraden (R^2) som F-värdet högre i den multiplikativa modellen än i den additiva modellen vilket tyder på ett icke-lineärt samband mellan taxeringsvärdet och åtminstone vissa variabler. När det gäller de kontinuerliga variablerna är det svårt att säga om de skattade parametrarna överensstämmer med de värden som de additiva modellerna resulterade i. Enligt de additiva modellerna påverkas ju taxeringsvärdet lika mycket i absoluta termer av varje värdeår, standardpoäng och kvadratmeter. De multiplikativa modellernas parametrar där-

emot anger den procentuella förändringen i taxeringsvärdet vid en procents förändring i värdeåldern, standarden respektive ytan. Den absoluta förändringen i taxeringsvärdet för varje värdeår, standardpoäng eller kvadratmeter är med andra ord inte konstant utan avtar med stigande värdeålder, standard och yta. Det kan dock nämnas att taxeringsvärdets beroende av tomtarealen visade sig vara signifikant i den multiplikativa modellen. Modellen som helhet blev dock mindre tillförlitlig (F-värdet sjönk) när tomtarealen inkluderades. Dessutom var parametervärdet både mycket lågt och negativt, varför vi valt att inte heller här inkludera denna variabel.

Tabell B4.2 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Multplikativ modell. Beroende variabel: logaritmen av taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Hela riket		Regionala centra	Primära centra	Östsverige	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	6.0	6.0	6.2	6.2	6.4	6.3	6.5	6.3
Logaritmen för								
Värdeålder	-0.21	-0.21	-0.28	-0.24	-0.23	-0.14	-0.12	(0.01)
Standard	0.57	0.58	0.58	0.63	0.56	0.72	0.39	0.44
Värdeyta	0.61	0.62	0.62	0.60	0.58	0.83	0.76	0.69
Dummy-variabler för region*								
Primära centra	0.13	0.13						
Östsverige	0.30	0.30						
Storstäder	0.43							
Malmö		(0.00)						
Göteborg		0.36						
Stockholm		0.27						
R^2	0.75	0.77	0.74	0.72	0.71	0.71	0.70	0.64
F-värde	10732	8860	5652	6477	2459	722	1160	1459
Antal obs.	21527	21527	5970	7657	3088	874	1516	2417

Anm. Understrukna parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån. Övriga är signifikanta på 99,99%-nivån.

* Regionala centra utgör referensalternativet för lägesvariablerna.

Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Dummyvariablernas parametrar är lättare att jämföra. Enligt den multiplikativa modellen är skillnaden i taxeringsvärdet mellan regionala centra och primära centra något större än enligt den additiva modellen. För Östsverige och Malmö är resultaten ungefär desamma medan skillnaden mellan regionala centra och Göteborg samt, framförallt Stockholm är mindre enligt den multiplikativa modellen.

Den enkla modellen har även byggts ut successivt med dummyvariabler för andra egenskaper som enligt taxeringsreglerna skall påverka taxeringsvärdet. I uppställningen nedan anges de egenskaper vi testat, referensalternativet för respektive egenskap samt de alternativ som representerats av dummyvariabler i den ordning de jämförts med varandra.

Egenskap	Referensalternativ	Dummyvariabler
Typ av bebyggelse	friliggande hus	kedjehus, radhus
Fastighetsrättsliga förhållanden	självständig tomt	avstyckningsbar tomt, ej avstyckningsbar tomt
Typ av belägenhet	ej strand eller strandnära	strandnära, strand
VA-förhållanden	Kommunalt vatten avlopp	Ej kommunalt vatten och avlopp

Dessa egenskaper har testats både i additiva och i multiplikativa modeller. Resultatet redovisas i tabell B4.3 respektive B4.4.

Variablerna för fastighetsrättsliga förhållanden, belägenhet och VA-förhållanden ger alla signifikanta parametervärden som överensstämmer med vad man kan förvänta sig. De behöver därför inte kommenteras närmare här. Variabeln för kedjehus däremot blir endast signifikant i två fall. En tänkbar förklaring härtill är att vi i våra skattningar inte tagit hänsyn till husens belägenhet i förhållande till bebyggelsens centrum. I den mån den andel av alla hus som ligger i tätorterna är större för kedjehusen än för de fristående småhusen kommer lägeseffekten påverka parametervärdet för kedjehusens dummyvariabel i motsatt riktning mot hustypen som sådan. Samma fenomen ligger förmodligen bakom de resultat vi fått när vi inkluderat en dummyvariabel för tomträttsfastigheter. Parametern för denna variabel blir nämligen signifikant positiv både när den skattas i en modell för hela riket med dummyvariabler för såväl läge som

övriga kvalitativa egenskaper och när vi skattar taxeringsvärdet i varje region för sig. Endast i ett fall överensstämmer resultatet med det förväntade, nämligen Stockholmsregionen där parametern blir negativ på 95-procentsnivån. Att värdet blir positivt när analysen omfattar hela riket beror förmodligen på att tomträttsfastigheterna är överrepresenterade i Stockholmsregionen där den allmänna värdenivån är hög. I skattningarna för varje region för sig är det i stället troligt att förklaringen ligger i att tomträttsfastigheter oftare är belägna nära bebyggelsens centrum än andra fastigheter.

Tabell B4.3 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Fem modeller med olika dummystruktur samt en modell med taxeringsvärde per kvadratmeter som beroende variabel. Additiv modell

Oberoende variabel	Beroende variabel Fastighetens taxeringsvärde Tusental kronor				Taxeringsvärde per kvadratmeter Kronor
Intercept	286.9	290.6	281.2	291.3	2 807.8
Värdeålder	-2.1	-1.9	-2.0	-2.0	-19.9
Standard	5.7	5.5	6.1	5.9	26.2
Värdeyta	1.6	1.4	1.6	1.5	-11.4
Tomtareal				(0.0)	0.02
Dummyvariabler					
Primärt centr	27.0	26.6	27.1	27.1	282.8
Östsverige	77.8	83.3	77.2	83.9	865.7
Malmö	27.8	20.1	28.1	21.2	(139.9)
Göteborg	119.1	125.8	119.4	129.1	1140.1
Stockholm	135.2	132.2	134.9	133.0	1387.6
Kedjehus	(-0.4)		(1.8)	-11.2	-290.6
Radhus	-33.0		-32.6	-34.8	-320.7
Avstyckn.	-25.2		-27.4	(1.7)	-558.0
Ej avstyckn.	-103.6		-106.8	-123.1	-(691.0)
Strandnära		48.9		43.1	583.1
Strand		58.3		54.9	604.2
Ej kom. VA		-48.4		-63.8	-408.5
Fritidshus			15.0	31.2	
R^2	0.72	0.72	0.72	0.72	0.55
F-värde	4566	4746	4229	3342	1580
Antal obs.	21527	20438	21441	20353	20438

Anm. Parametervärde inom parentes är inte signifikant på 99,99%-nivån, understruket parametervärde inom parentes är inte signifikant på 95%-nivån
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Tabell B4.4 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Fem modeller med olika dummystruktur samt en modell med taxeringsvärde per kvadratmeter som beroende variabel. Multiplikativ modell

Oberoende variabel	Beroende variabel Fastighetens taxeringsvärde Tusental kronor				Taxeringsvärde per kvadratmeter Kronor
Intercept	6.0	6.1	6.0	6.1	8.4
Värdeålder	-0.21	-0.22	-0.21	-0.22	-0.22
Standard	0.46	0.44	0.47	0.43	0.41
Värdeyta	0.53	0.42	0.54	0.46	-0.57
Tomtareal				(-0.01)	(-0.01)
Dummyvariabler					
Primärt centr	0.12	0.13	0.12	0.12	0.12
Östsverige	0.30	0.31	0.30	0.32	0.32
Malmö	(0.04)	(0.03)	(0.04)	(0.02)	0.02
Göteborg	0.32	0.33	0.32	0.34	0.34
Stockholm	0.26	0.24	0.26	0.25	0.25
Kedjehus	0.04		0.04	(-0.02)	-0.02
Radhus	-0.08		-0.08	-0.09	-0.09
Avstyckn.	-0.59		-0.59	-0.29	-0.29
Ej avstyckn.	-0.88		-0.89	-0.44	-0.39
Strandnära		0.14		0.13	0.13
Strand		0.18		0.16	0.17
Ej kom. VA		-0.24		-0.24	-0.23
Fritidshus			0.02	0.08	
R^2	0.83	0.80	0.83	0.81	0.69
F-värde	8842	7374	8190	5031	2812
Antal obs.	21527	20438	21441	20353	20438

Anm. Parametervärde inom parentes är inte signifikant på 99,99%-nivån, understruket parametervärde inom parentes är inte signifikant på 95%-nivån.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Slutligen skall också påpekas att dummyvariabeln för fritidshus ursprungligen inkluderades som ett alternativ till variablerna för typ av belägenhet och VA-förhållanden. Som framgår av tabellen ovan blev dess parametervärde emellertid signifikant positiv och till och med högre när vi samtidigt inkluderade variablerna för belägenhet och VA-förhållanden. Även här kan det vara fråga om en slags lägeseffekt som inte fångas upp av våra regionala dummyvariabler. Småhus som är attraktiva för fri-

tidsboende är ju ofta koncentrerade till vissa områden och dit efterfrågan från relativt köpstarka hushåll riktas. Därigenom dras prisnivån upp vilket i sin tur påverkar taxeringsvärdena i området.

I modellerna ovan är standardpoängen i hög grad korrelerad med värdeåldern och ytan. Därför har vi även testat modeller där variabeln för standardpoäng ersatts av en variabel som anger standardpoängens avvikelse från den förväntade med hänvisning till värdeåldern och värdeytan för respektive hus. Med andra ord har vi först skattat standardpoängen som en funktion av åldern och ytan. Standardpoängens avvikelse från det förväntade värdet har sedan definierats som skillnaden mellan den faktiska poängen och den som erhålls utifrån de skattade parametrarna i standardfunktionen. Denna variabel kallar vi avvikelsen från den förväntade standardpoängen. Det skall dock sägas att det med denna ansats blir svårt att avgöra om standardvariabeln enbart speglar skillnader i standardpoäng eller om den också speglar den värdeålder som åstadkommit standarden.

Avvikelsen från den förväntade standarden har också fått ersätta standardpoängen i modeller med dummyvariabler för andra egenskaper än läget. Resultatet blev dock i stort sett detsamma som i de två nedanstående tabellerna varför de inte redovisas här. Allmänt gäller att endast interceptet och parametrarna för värdeåldern och värdeytan ändrades. Interceptet samt värdeålderns och värdeytans parametrar steg något medan standardens och dummyvariablernas parametervärden förblev oförändrade. Förklaringsgraden och modellernas F-värden påverkades inte heller.

Vi har också testat två modeller där den kontinuerliga variabeln för värdeålder ersatts av dummyvariabler för nio värdeårsklasser, dels en enkel modell med dummyvariabler för enart region och dels en modell med en fullständig uppsättning dummyvariabler utom den som avser fritidshus. Den äldsta värdeårsklassen, hus med värdeår före 1950, utgjorde referensalternativ och övriga klasser rymde fem årgångar vardera. Resultatet av dessa modeller var dock mindre bra. R-värdena blev visserligen även här drygt 0,7 och F-värdet var också tillfredsställande men lägre än för modellerna med kontinuerlig åldersvariabel. Den främsta svagheten är dock att parametervärdena för flera åldersklasser inte var signifikanta. Därför övergavs denna ansats.

Sammanfattningsvis kan sägas att de multiplikativa modellerna i regel ger något högre förklaringsgrad än de additiva modellerna. Störst förklaringsvärde erhålls i den multiplikativa modell där vi förutom de kontinuerliga variablerna för husets ålder, standard och yta inkluderar dummyvariabler för de regionala lägeseffekterna, hustyper och fastig-

hetsrättsliga förhållanden. 83 procent av de totala variationerna i taxeringsvärdet förklaras av dessa variabler. I denna modell är dessutom alla parametrar utom en signifikanta på 99,99-procentsnivån och parametern för Malmöregionen är signifikant på 95-procentsnivån. Även med de additiva modellerna blir dock både förklaringsgraden och F-värdena relativt höga

Tabell B4.5 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Standardvariabel motsvarande avvikelsen från förväntad standard med hänvisning till husets värdeålder och värdeyta. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Hela riket		Regionala centra	Primära centra	Östsverige	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	302.7	301.9	298.9	332.7	420.7	480.5	579.9	596.0
Värdeålder	-2.6	-2.6	-2.8	-2.8	-3.4	-2.9	-3.2	0.6
Avv. från förväntad standard	6.0	6.2	5.0	5.7	6.2	8.7	7.7	12.7
Värdeyta	2.3	2.3	1.5	1.9	2.3	2.4	3.6	4.5
Dummyvariabler för region*								
Primärt centr	26.5	26.4						
Östsverige	76.5	76.7						
Storstäder	190.2							
Malmö		23.0						
Göteborg		120.9						
Stockholm		134.8						
R^2	0.67	0.71	0.65	0.62	0.65	0.60	0.71	0.63
F-värde	7239	6645	3755	4233	1941	427	1265	1359
Antal obs.	21527	21527	5970	7657	3088	874	1516	2417

Anm. Understrukna parametrar är signifikanta på 95%-nivån. Övriga är signifikanta på 99,99%-nivån.

* Regionala centra utgör referensalternativet för lägesvariablerna.

Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Tabell B4.6 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för småhus med en bostadsbyggnad. Standardvariabel motsvarande avvikelsen från förväntad standard med hänvisning till husets värdeålder och värdeyta. Multplikativ modell. Beroende variabel: logaritmen av taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Hela riket		Regionala centra	Primära centra	Östsverige	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	610	6.1	6.3	6.4	6.6	6.4	6.6	6.4
Logaritmen för Värdeålder	-0.27	-0.27	-0.34	-0.30	-0.29	-0.17	-0.16	(0.02)
Avv. från förv. std	0.57	0.58	0.58	0.63	0.56	0.72	0.39	0.44
Värdeyta	0.98	0.98	0.98	1.00	0.96	1.23	1.00	0.94
Dummy-variabler för region*								
Primärt centr.	0.13	0.13						
Östsverige	0.30	0.30						
Storstäder	0.43							
Malmö		(0.00)						
Göteborg		0.36						
Stockholm		0.27						
R^2	0.75	0.77	0.74	0.72	0.71	0.71	0.70	0.64
F-värde	10732	8860	5652	6477	2459	722	1160	1459
Antal obs.	21527	21527	5970	7657	3088	874	1516	2417

Anm. Understrukna parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån. Övriga är signifikanta på 99,99%-nivån.
* Regionala centra utgör referensalternativet för lägesvariablerna.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

och parametervärdena tillförlitliga. Vår slutsats är därför att marginaleffekten av högre standardpoäng och värdeålder samt större yta avtar i viss mån men att sambanden kan betraktas som i det närmaste lineära.

Hyreshus

Även när det gäller hyreshusens taxeringsvärden har vi varit tvungna att begränsa regressionsanalyserna till fastigheter med endast en byggnad. Det innebär att endast omkring 65 procent av alla hyreshusfastigheter i vårt urval ingått i analyserna. Förmodligen påverkar det resultaten i högre

grad för hyreshusen än för småhusen eftersom riktvärdetabellerna för hyreshus är konstruerade så att taxeringsvärdet kan förväntas vara en avtagande funktion av de totala hyresintäkterna (se vidare bilaga 3). De resultat som redovisas nedan kan därför antas överskatta hyresintäkternas genomsnittliga betydelse för taxeringsvärdet för hyreshusbeståndet som helhet. När det gäller fördelningen mellan olika regiontyper är hyreshus med en byggnad dessutom något överrepresenterade i storstäderna och något underrepresenterade i regionala centra. Det är också möjligt att hyreshus med en byggnad är annorlunda fördelade i förhållande till bebyggelsens centrum än fastigheter med flera byggnader. Det har vi dock inte möjlighet att kontrollera. Fördelningen mellan olika värdeårsklasser är däremot i stort sett densamma för hyreshus med en byggnad som för hyreshusen totalt sett.

Inledningsvis testade vi både modeller där enbart hyresintäkterna ingick som förklarande variabel och en modell där även värdeåldern och markvärdeandelen ingick. Den senare testades dels med en variabel för de totala hyresintäkterna, dels med hyresintäkterna uppdelade på lokaler och bostäder. I tabell B4.7 redovisas resultaten av dessa analyser för alla typer av hyreshus samt för hyreshus med bostäder enbart, det vill säga fastigheter med typkod 320, 321 och 325.

Tabell B4.7 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för hyreshus med en byggnad. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Alla hyreshus			Hyreshus med bostäder*			
Intercept	2882	2894	2887	2897	2897	3228	3204
Värdeålder		(-0.1)	(-0.0)			-10.1	-9.3
Bostadshyra			6.5		6.5		6.5
Lokalhyra			6.1		6.2		6.1
Totalhyra	6.2	6.2		6.2		6.2	
Markvärde-andel	160.1	156.6				174.3	168.7
R^2	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87	0.87
F-värde	41534	13927	10484	39321	19731	13223	9445
Antal obs.	6216	6216	6216	5898	5898	5898	5898

Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99%-nivån, understrukna värden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån.
* Endast hyreshus med typkod 320, 321 och 325.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Eftersom resultatet blir i stort sett detsamma när vi enbart inkluderar hyran totalt som när den delas upp på bostäder och lokaler redovisas i det följande endast skattningar där de två hyresvariablerna inkluderats. I tabell B4.8 redovisas skattningar för varje typkod för sig.

Tabell B4.8 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för olika typer av hyreshus. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Hyreshus med huvudsakligen bostäder	bostäder och lokaler	huvudsakligen lokaler	hotell eller restaur.	kiosk	parkeringshus garage	kontor industrimark
Typkod	(320)	(321)	(325)	(322)	(323)	(324)	(326)
Intercept	3039	3655	5448	(4954)	195	4244	1938
Värdeålder	-27.4	(-9.0)	(-2.6)	(-0.0)	*	*	(0.0)
Bostadshyra	6.2	6.2	(4.1)	(3.9)	*	*	(3.6)
Lokalhyra	6.4	6.5	6.1	5.4	3.6	5.6	4.2
Markvärdeandel	(175.3)	(20.0)	2127.2	2786.5	(2.8)	(-60.1)	(210.5)
R^2	0.85	0.93	0.87	0.88	0.90	0.99	0.99
F-värde	4932	3970	1805	220	342	2975	1199
Antal obs.	3561	1281	1054	123	82	35	74

* Parametervärden har inte kunnat skattas på grund av multikollinearitet.
Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99%-nivån, understrukna värden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Värt att notera är att värdeåldern bara påverkar taxeringsvärdet i hyreshus med stor andel bostäder. Det tyder på att ålderseffekten enbart kan hänföras till räntebidragen och inte till andra tänkbara åldersegenskaper såsom skillnader i förväntad återstående livslängd eller underhållskostnadernas andel av bruttohyran.

Markvärdeandelens betydelse för taxeringsvärdet är endast signifikant för två typer av hyreshus, nämligen hyreshus med huvudsakligen lokaler och hotell- och restaurangfastigheter. I modeller som enbart skattats på bostadshyreshus, det vill säga typkod 320, 321 och 325, gav markvärdeandelen i regel otillförlitliga resultat. I det följande redovisas därför enbart resultaten av de skattningar där markvärdeandelen inte inkluderats.

Värdeålderns betydelse har också undersökts genom att taxeringsvärdet skattats för nio värdeårsklasser för sig. Trots att värdeåldern enligt

analyserna ovan inte har någon statistiskt säkerställd betydelse för taxeringsvärdet för rena lokalhyreshus blev resultaten ungefär desamma när alla hyreshus ingick i analysen som när enbart hyreshus med bostäder inkluderades. Anledningen är förmodligen att antalet rena lokalhyreshus utgör en liten andel av alla hyreshus i analysen. För övrigt överensstämmer resultaten väl med de resultat som redovisats i tabellerna ovan.

Tabell B4.9 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för hyreshus med bostäder i olika värdeårsklasser. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde -1949	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1969	1975-1974	1980-1979	-1985 1984
Intercept	2 972	2 926	2 312	2 473	2 290	2 223	2 697	3 330	4 056
Bostadshyra	4.1	4.2	4.2	4.3	4.3	6.4	6.3	8.8	10.4
Lokalhyra	7.6	7.9	4.8	5.7	8.9	6.8	5.0	6.8	4.8
R^2	0.92	0.91	0.78	0.93	0.91	0.91	0.96	0.86	0.98
F-värde	9 157	2 530	741	3 517	1 949	2 153	4 216	1 352	17 380
Antal obs.	2 232	508	423	548	374	413	385	438	569

Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99%-nivån, understrukna värden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån.
Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Slutligen har vi också testat regionens betydelse för hyreshusens taxeringsvärde dels genom att inkludera regionala dummyvariabler i modellerna och dels genom att studera sambanden i varje region för sig. I tabell B4.10 redovisas resultaten avseende alla hyreshus med bostäder, det vill säga typkod 320, 321 och 325.

Vad gäller de två hyresvariablernas parametrar blir resultaten ungefär desamma när vi låter analyserna omfatta hela riket som när vi skattar taxeringsvärdet i varje region för sig. Parametern för åldersvariabeln blir däremot inte signifikant. Det blir den emellertid om vi inkluderar en variabel för markvärdeandelen. Inte för någon av de regionala dummyvariablerna blir parametervärdet signifikant på 99-procentsnivån. Variabeln för Stockholm blir inte heller signifikant på 95-procentsnivån.

Tabell B4.10 Regressionsanalys av taxeringsvärdet för hyreshus med bostäder i olika regioner. Additiv modell. Beroende variabel: taxeringsvärdet i tusental kronor

Oberoende variabel	Parametervärde Hela riket	Regionala centra	Primära centra	Universitetsregioner	Malmö	Göteborg	Stockholm
Intercept	3 185	2 816	3 816	3 229	3 179	3 889	2 654
Värdeålder	(-7.4)	-11.7	(-23.0)	-18.3	-26.4	-34.7	(3.1)
Bostadshyra	6.5	5.2	7.7	6.0	5.0	6.6	6.5
Lokalhyra	6.1	3.8	4.7	4.2	3.6	4.6	7.0
Dummy-variabler för region*							
Malmö	(-742)						
Primära centra	(620)						
Universitetsreg.	(370)						
Göteborg	(-411)						
Stockholm	(372)						
R^2	0.87	0.90	0.83	0.91	0.81	0.90	0.90
F-värde	4 962	4 239	554	7 370	439	1426	2 935
Antal obs.	5 898	1 494	351	2 249	306	460	1 033

Anm. Parametervärden inom parentes är inte signifikanta på 99,99%-nivån, understrukna värden inom parentes är inte signifikanta på 95%-nivån.

* Regionala centra utgör referensalternativ.

Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

4 De totala intäkterna av fastighetsskatten.

Våra beräkningar av de totala intäkterna av fastighetsskatten utgår också från taxeringsuppgifter för vårt urval ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. Det totala skatteuttaget i urvalet har först beräknats för varje typkod för sig. Detta har sedan räknats upp med kvoten mellan det totala antalet fastigheter i respektive typkod i landet och det totala antalet i urvalet.

I beräkningarna har vi generellt utgått från att typkodningen är riktig trots att vissa uppgifter i materialet gör att detta kan ifrågasättas. Det finns

till exempel 360 hyreshus med typkod 320 eller 321 som har ett taxeringsvärde för lokaler som är större än noll samtidigt som taxeringsvärde för bostadsdelen antingen saknas eller är satt till noll. Det finns också 73 fastigheter med typkod 325 som har ett taxeringsvärde för bostadsdelen som är större än noll medan taxeringsvärde för lokaldelen saknas eller är satt till noll. Vidare finns det 29 fastigheter som enligt typkodningen helt borde sakna bostäder men som ändå har ett taxeringsvärde för bostäder. I knappt hälften av fallen kan det bero på att vårt material bara innehåller uppgifter om lokaldelens respektive bostadsdelens värde för en byggnad på fastigheten medan fastighetens typkod beror på fördelningen mellan lokaler och bostäder i fastigheten som helhet. Den andra hälften är dock fastigheter med högst en byggnad.

Ett annat problem är att obebyggd tomtmark för bostadshus på lantbruksfastighet inte ingår i vårt urval. Skatteintäkterna för dessa har därför skattats utifrån Statistiska centralbyråns totalräknade statistik. Det totala antalet obebyggda tomtmarksenheter på lantbruksfastighet har antagits motsvara skillnaden mellan antalet lantbruksfastigheter med tomtmarksvärde och antalet lantbruksfastigheter med bostadsbyggnadsvärde, det vill säga 1 480 stycken. Det genomsnittliga taxeringsvärdet per obebyggd tomtmarksenhet har antagits vara detsamma som det genomsnittliga värdet för tomtmarken på alla bostadsenheter på lantbruksfastigheter, det vill säga 29 000 kronor. Det totala taxeringsvärdet för obebyggd tomtmark på lantbruksfastighet har följdaktligen uppskattats till 43 miljoner kronor. Förmodligen utgör detta en viss överskattning av det sanna värdet.

Uppgift om värdeår saknas också för 398 (4 procent) av alla hyreshusfastigheter och 1 797 (7 procent) av alla småhusfastigheter i vårt material. För dessa fastigheter har värdeåret antagits vara lägre än 1980. Följdaktligen har inga reduktionsregler antagits gälla för dessa fastigheter. Vad gäller hyreshusen finns i många fall två värdeår angivna, ett för lokaldelen och ett för bostadsdelen. Eftersom reduktionsreglerna är avsedda att gälla bostadsfastigheter har vi låtit skattesatsen följa bostadsdelens värdeår.

Vårt urval är som nämnts ovan hämtat ur 1990 års fastighetstaxeringsregister. Det nya fastighetsskattesystemet skall emellertid tillämpas första gången vid taxeringsåret 1992 och då baseras på uppgifter enligt 1991 års fastighetstaxering som inte varit tillgängliga för oss. Därför har vi antagit att det totala taxeringsvärdet 1991 motsvarar 1990 års uppgifter med undantag för fastigheter med värdeår 1990. Det totala taxeringsvärdet för

den senaste värdeårsklassen har sedan skattats separat för småhus, bostadshyreshus och lokalhyreshus.

För alla tre fastighetstyperna har det totala antalet fastigheter med värdeår 1989 skattats genom att deras antal i vårt urval multiplicerats med kvoten mellan det totala antalet fastigheter i respektive typkod i landet och antalet i urvalet. Därmed har vi antagit att fastigheterna i vårt urval är representativt fördelade mellan värdeårsklasserna inom varje typkod. Dessa fastigheter har sedan relaterats till tidigare års bostads- och byggnadsinvesteringar enligt Nationalräkenskaperna. Bostads- och lokalhyreshusen har antagits vara resultatet av 1987 års investeringar i flerbostadshus respektive näringslivets, exklusive industrins, byggnadsinvesteringar. Byggtiden för dessa uppgår nämligen i genomsnitt till omkring 13 månader enligt Konjunkturinstitutet som svarar för investeringsstatistiken i Nationalräkenskaperna. För småhusen är den genomsnittliga byggtiden sex månader varför 1989 års fastigheter har antagits motsvara 1988 års investeringar i småhus.

Därefter har vi antagit att antalet fastigheter med värdeår 1990 motsvarar antalet fastigheter med värdeår 1989 multiplicerat med förändringen i byggnadsinvesteringarnas volym mellan 1987 och 1988 (för hyreshusen) respektive 1988 och 1989 (för småhusen). Värdet per fastighet har slutligen antagits motsvara det genomsnittliga taxeringsvärdet per fastighet av respektive typ med värdeår 1989 i vårt urval. Resultatet av dessa skattningar redovisas i tabell B4.11. Som jämförelse redovisas även det totala taxeringsvärdet för 1989 års fastigheter.

Tabell B4.11 Antal och totalt taxeringsvärde för fastigheter med värdeår 1989 och 1990.

Värdeår Fastighetstyp	Antal	Totalt taxeringsvärde miljoner kronor
1989		
Småhus	13 720	8 304
Bostadshyreshus	1 499	10 689
Lokalhyreshus	572	4 264
1990		
Småhus	14 843	8 906
Bostadshyreshus	1 545	11 013
Lokalhyreshus	576	4 529

För att få en bild av hur intäkterna av fastighetsskatten kommer utvecklas under återstoden av 1990-talet har de framtida förändringarna i skatteunderlaget skattats i två steg. Först har förändringarna i det totala taxeringsvärdet beräknats utan hänsyn till taxeringsvärdehöjningarna i samband med de allmänna fastighetstaxeringarna. Förändringarna i det totala taxeringsvärdet från ett år till ett annat har antagits motsvara det totala taxeringsvärdet för ytterligare en värdeårsklass beräknat enligt den metod som beskrivits ovan. De investeringsuppgifter som använts har hämtats från nationalräkenskaperna fram till och med 1990. Därefter har vi utgått från de antaganden om bostads- och byggnadsinvesteringarnas utveckling som används i 1992 års långtidsutredning.

I ett andra steg har hänsyn tagits till effekten av de allmänna fastighetstaxeringar som skall äga rum under 1990-talet. Därvid har vi för det första tagit hänsyn till den värdeminskning som följer av att fastighetsbeståndet åldras. För alla fastigheter har vi antagit att denna depreciering uppgår till två procent per år som förlutit sedan föregående allmänna fastighetstaxering eller mellan fastighetens värdeår och det aktuella fastigehtstaxeringsåret.

För det andra har taxeringsvärdena räknats upp med hänsyn till prisutvecklingen på fastighetsmarknaderna. Här har lite olika metoder tillämpats för olika delar av fastighetsbeståndet. Vid 1992 års allmänna fastighetstaxering (AFT 92) höjs lantbruksfastigheternas taxeringsvärden till 1990 års värdenivå. Detta arbete är relativt långt framskridet varför vi kunnat utgå från Lantmäteriverkets uppskattningar av den förväntade taxeringsvärdehöjningen för lantbruksfastigheternas bostadsenheter.

Vid AFT 94 är det hyreshusens tur. Dessa tilldelas då taxeringsvärden motsvarande 1992 års värdenivå. Enligt Statistiska centralbyråns fastighetsprisstatistik uppgick den genomsnittliga köpeskillingskoefficienten, det vill säga köpeskillingen i förhållande till taxeringsvärdet, för hyreshus sålda under sista kvartalet 1990 till 3,06. Utifrån preliminära uppgifter om prisutvecklingen under 1991 har vi antagit att prisnivån för hyreshus föll med 40 procent under 1991. Vidare har vi antagit att priserna kommer vara oförändrade under 1992. Därmed skulle taxeringsvärdena behöva höjas med 38 procent i genomsnitt vid AFT 94.

För småhusen uppgick den genomsnittliga köpeskillingskoefficienten till 1,99 för hus sålda under fjärde kvartalet 1990 enligt Statistiska centralbyråns fastighetsprisstatistik. Under 1991 uppskattar vi att prisnivån sjönk med i genomsnitt tio procent. Vidare antar vi att även småhuspriserna kommer vara oförändrade under 1992 för att därefter följa den allmänna prisutvecklingen såsom den förutses i 1992 års långtidsutredning. Av

detta följer att det totala taxeringsvärdet för småhusen kommer höjas med 44 procent vid AFT 96.

Vid AFT 98, slutligen, är det återigen dags att fastställa nya taxeringsvärden för alla lantbruksfastigheter. För dessa har vi antagit att priserna kommer att utvecklas på samma sätt som för småhus under perioden 1991-1996. Detta skulle resultera i en genomsnittlig taxeringsvärdehöjning med tre procent.

5 Kompletterande tabellmaterial.

Tabell B4.12 Variationer i genomsnittligt taxeringsvärde per kvadratmeter mellan småhus i olika värdeårsklasser och olika standardklasser. Kronor per kvadratmeter.

Värdeårs-klass	Standardklass 1-15	16-20	21-25	26-30	31-35	36-40	>40
-1949	2 319	2 165	2 243	2 448	2 694	2 524	2 771
1950-59	3 010	2 801	2 474	2 775	2 844	3 253	3 218
1960-69	2 764	3 244	2 915	2 987	3 150	3 453	3 469
1970-74	2 747	3 174	2 973	3 045	2 927	3 195	3 302
1975-79	3 284	3 385	3 089	3 071	2 994	3 159	3 428
1980-82	3 291	3 550	3 213	3 338	3 367	3 327	4 019
1983-85	3 040	4 035	3 916	4 151	4 390	4 275	4 165
1986-87	3 794	3 661	4 693	4 549	4 880	5 129	6 165
1988	2 788	4 158	5 000	5 629	4 943	5 318	5 303
1989	4 007	4 607	4 452	4 841	5 219	5 713	4 450
Alla	2 633	2 665	2 637	2 960	3 138	3 251	3 228
Maximal differens i relativa termer	1.5	2.1	2.2	2.3	1.9	2.3	2.2

Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Tabell B4.13 Taxeringsvärdets variationer för hyreshus i olika värdeårsklasser i olika delar av landet.

Landsdel	Värdeår -1949	1950-1959	1960-1969	1970-1974	1975-1979	1980-1985	1986-1989	Alla
Övre Norrland	900	931	1 065	1 181	1 559	2 820	3 883	1 428
Mellan Norrland	762	922	928	1 134	1 596	2 225	3 723	1 282
S:a Skogsbygden	790	881	1 073	1 200	1 617	2 614	3 570	1 218
Stockholm	1 305	1 434	1 574	1 697	2 199	3 696	4 874	1 696
Östsverige	986	1 049	1 144	1 466	1 962	3 171	3 952	1 508
Småland med öarna	810	887	963	1 227	1 670	2 453	3 524	1 236
Sydsverige	825	903	1 008	1 244	1 707	2 632	3 687	1 493
Malmö	889	1 073	1 093	1 352	1 768	2 561	3 648	1 256
Göteborg	1 183	1 233	1 405	1 667	2 236	3 544	4 490	2 010
Västsverige	907	967	991	1 274	1 767	2 705	3 556	1 427
Riket	1 000	1 036	1 164	1 381	1 851	3 001	3 895	1 481
Maximal differens i relativa termer	1.7	1.6	1.7	1.5	2.0	1.7	1.4	1.7

Källa: FTR 90 och egna bearbetningar.

Fastighetsbeskattningen ur ett hushållsperspektiv

Tommy Berger
Statens institut för byggnadsforskning

INNEHÅLL

Sammanfattning

Syftet med studien är att analysera sambandet mellan hushållens inkomster och fastighetsskatt. Eftersom fastighetsskatten baseras på taxeringsvärden, kommer dessa inledningvis att uppmärksammas.

Det genomsnittliga taxeringsvärdet 1991 inom äganderättssektorn är 368 000 kronor. Taxeringsvärdet varierar systematiskt med inkomsten på så sätt, att med stigande inkomster ökar också taxeringsvärdet. Ökningen av inkomst är dock betydligt kraftigare än ökningen av taxeringsvärde.

Vid uppdelningar efter t ex hushållstyp, finner vi skillnader i taxeringsvärde mellan olika hushållstyper. Mellan olika regioner är skillnaderna dock betydligt större. I inre Storstockholm är taxeringsvärdet 781 000 kronor, dvs mer än dubbelt så högt som landets genomsnitt. Det regionala mönstret är tydligt med de högsta taxeringsvärdena i de traditionella storstads- och tillväxtregionerna. Lägst genomsnittligt taxeringsvärde återfinns i Jämtland/Västernorrland, 179 000 kronor. I alla regioner finns ett positivt samband mellan inkomst och taxeringsvärde, om än i något varierande grad.

I hyres- och bostadsrättssektorn är den genomsnittliga bostaden ungefär hälften så stor som den i äganderättssektorn, varför taxeringsvärdena kommer att bli betydligt lägre i den förra sektorn. Taxeringsvärdet är i genomsnitt 115 000 kronor. Vi kan även här konstatera ett tydligt inkomstsamband, där de högsta inkomstklasserna också har de högsta taxeringsvärdena. I den lägsta decilen är taxeringsvärdet 86 000 kronor, medan det i den högsta decilen är 173 000 kronor.

Den genomsnittliga bostadsutgiften för 1991 i äganderättssektorn är 56 100 kronor per år. Sammanboende hushåll med barn har de högsta bostadsutgifterna, i genomsnitt 67 400 kronor per år, medan pensionärshushållen har markant lägre bostadsutgifter. Nivåerna mellan olika regioner varierar kraftigt, där inre Storstockholms genomsnittliga bostadsutgift är 77 300 kronor per år, medan motsvarande utgift för Jämtland är 43 700 kronor. Även mellan olika inkomstklasser är spridningen stor. Den lägsta inkomstdecilens genomsnittliga bostadsutgifter är cirka 27 500 kronor per år, varefter bostadsutgifterna ökar kontinuerligt och kraftigt, och är för den högsta inkomstdecilen cirka 84 600 kronor per år.

Fastighetsskatten för 1991 uppvisar inte alls lika stor spridning mellan inkomstklasserna. Det finns dock ett tydligt positivt samband mellan inkomst och fastighetsskattens storlek. Genomsnittligt är fastighetsskatten cirka 4 200 kronor per år, eller mindre än 200 kronor i månaden. Den utgör i genomsnitt 9 procent av bostadsutgiften. Andelen varierar mellan

olika hushållstyper. Den utgör en större andel för pensionärshushåll och även för hushåll med låga inkomster. Detta skall dock inte tolkas som att fastighetsskatten skulle vara speciellt betungade för hushåll med låga inkomster och pensionärshushåll. Snarare är det så att dessa hushåll ofta har bostadsbidrag, vilka sänker bostadsutgiften och därmed får fastighetsskatten att utgöra en ansenlig del av bostadsutgiften. Vi kan nämligen konstatera att de aktuella hushållen betalar lägre fastighetsskatt än övriga hushåll.

Den genomsnittliga bostadsutgiften i hyres- och bostadsrättssektorn är 29 700 kronor per år. Spridningen mellan olika hushållstyper är dock stor. Ensamstående pensionärshushåll har lägst bostadsutgifter, 20 600 kronor, medan sammanboende barnhushåll har högst bostadsutgifter, 42 800 kronor. Spridningen mellan olika regioner är liten i förhållande till äganderättssektorn.

Den genomsnittliga fastighetsskatten är 1 600 kronor och uppvisar liksom bostadsutgiften ett positivt inkomstsamband. Sambandet mellan inkomst och fastighetsskatt framstår dock inte som lika starkt. I genomsnitt utgör fastighetsskatten 7 procent av bostadsutgiften, dvs en lägre andel än i äganderätt.

För båda sektorerna är förhållandet det att fastighetsskatten ökar med stigande bostadsutgift. Det innebär att fastighetsskatten ökar spridningen i bostadsutgift, men den gör det i relativt begränsad omfattning.

Den genomsnittliga ökningen av taxeringsvärdet i samband med AFT 90 är 123 200 kronor, eller, relativt sett, 46 procent. De genomsnittligt största ökningarna, både absolut och relativt, återfinns bland barnhushållen. Pensionärshushåll har i genomsnitt lägst ökningar. Spridningen mellan olika hushållstyper är dock inte så stor, vilket blir uppenbart vid en regional uppdelning. I storstäder är ökningen av taxeringsvärdet 259 600 kronor (77 procent), medan den i regionala centra är 61 700 kronor (32 procent).

Det finns också ett positivt samband mellan förändring i taxeringsvärde och inkomst. För hushållen i de lägsta inkomstdecilerna har taxeringsvärdet ökat med 81-82 000 kronor, medan hushållen i de högsta decilerna har fått ökningar av taxeringsvärdet med i genomsnitt 158 000 respektive 243 000 kronor. Även vid en studie av relativ förändring av taxeringsvärdet står sig slutsatsen att ökningarna har varit större för hushållen med höga inkomster. I den grupp av hushåll som har fått störst ökning av taxeringsvärdet, finner vi en viss överrepresentation av ekonomiskt starka barnhushåll, men framförallt av hushåll i storstäder.

I tiden sammanfaller AFT 90 och skattereformen, varför fastighetsbeskattningen berörs av två förändringar. Omtaxeringen medför kraftigt höjda taxeringsvärden, men skatteomläggningen innebär lättnader i beskattningen. Fastighetsskatten var före omtaxering och med de regler som gällde före skattereformen, i genomsnitt 3 900 kronor. Efter omtaxering och skattereform har fastighetsskatten i genomsnitt stigit med 330 kronor till 4 400 kronor, vilket är en ökning med cirka 8 procent. Totaleffektens ganska måttliga ökning består dock av två poster, vilka var för sig har en helt annan storleksordning. Effekten av omtaxeringen ökar fastighetsskatten med drygt 3 000 kronor, medan effekten av skattereformen sänker fastighetsskatten med knappt 2 700 kronor. Vid beaktande av inkomst, finner vi att båda effekterna ökar i storlek med stigande inkomst. Effekten av skattereformen motverkar i större utsträckning effekten av omtaxeringen för hushåll i de högre inkomstdecilerna, varför totaleffekten, ökningen av fastighetsskatt, är störst i de lägsta inkomstdecilerna. En uppdelning i hushållstyper visar att pensionärer får de i genomsnitt högsta ökningarna. Detta beror på att de dels bor i äldre hus, dels har låga marginalskattesatser.

Även i hyres- och bostadsrättssektorn har reglerna för fastighetsbeskattning ändrats i samband med skattereformen. Totalt sett innebär skattereformen att fastighetsskatten stiger med i genomsnitt drygt 700 kronor. Även om beloppet i sig inte är så stort, innebär denna ökning nästan en fördubbling av fastighetsskatten, från 850 till 1 570 kronor i genomsnitt. Barnhushåll får lägst ökning av fastighetsskatten, medan sammanboende pensionärshushåll får de största ökningarna.

De förändringar som har beskrivits, med ökade bostadsutgifter som följd, motverkas till viss del av ökade bostadsbidrag. Absorptionsgraden, dvs i vilken utsträckning hushållen via bostadsbidrag får kompensation för ökade bostadsutgifter, är för hela population icke-pensionärer 5 procent. Den varierar dock mellan olika upplåtelseformer. Graden är högre i hyresrätt, 8 procent, medan den i bostads- och äganderätt, är 4 respektive 3 procent. Bland hushållen med lägst inkomster är absorptionsgraden 13 procent. För olika hushållstyper är absorptionsgraden för ensamstående barnhushåll 26 procent.

För gruppen av bidragsmottagande hushåll är absorptionsgraden 24 procent, och skillnaderna mellan olika upplåtelseformer är relativt sett mindre än för hela populationen. Skillnaderna mellan olika hushållstyper blir inte nu heller så markant. Ensamstående barnhushåll har högst absorptionsgrad, 28 procent, medan ensamstående utan barn och sammanboende med barn båda har 23 procent i absortionsgrad. Absorptionen för

sammanboende utan barn är 16 procent. Totalbilden modifieras vid hänsyntagande till upplåtelseform. Både i hyres- och äganderätt är absorptionsgraden högst för sammanboende hushåll med barn. De mycket låga värdena för icke-barnhushåll i äganderätt, indikerar att en mycket stor del av bidragshushållen har bostadsutgifter som ligger över bokostnadsgränserna i regelverket.

Introduktion

Syfte och uppläggning

Fastighetsskatten utgör i genomsnitt knappt tio procent av hushållens bostadsutgifter, eller cirka två-tre av deras disponibla inkomster. Därmed kommer fastighetsskatten att utgöra en tämligen betydelsefull utgiftspost för hushållen. Syftet med studien är att analysera sambandet mellan hushållens inkomster och fastighetsskatt. Det är dock inte hushållen utan fastigheten som utgör grund för fastighetsskatten, varför det är faktorer utanför hushållet som förklarar storleken på fastighetsskatten. Det innebär att de samband vi kommer att redovisa enbart utgör statistiska samband, och att de inte får tolkas som orsakssamband. Eftersom det dock är det enskilda hushållet som belastas direkt (äganderätt) eller indirekt (hyres- och bostadsrätt) av fastighetsskatten, är det av stort intresse att studera dennas betydelse för olika hushåll.

Vi vill också påpeka att den beskrivning vi kommer att ge, har en tendens att överdriva inkomstsambandet, eftersom vi inte tar hänsyn till skiftande egenskaper hos bostäderna. Vi vet sedan tidigare att högre hushållsinkomster i genomsnitt innebär högre bostadskonsumtion i form av standard och storlek. Med detta följer också högre taxeringsvärden. Om vi på ett korrekt sätt tar hänsyn till olika egenskaper hos bostäderna, skulle vi rimligen inte finna något som helst inkomstsamband. Vår uppläggning motiveras av att vi vill belysa det direkta inkomstsambandet för att se hur fastighetsskatten belastar olika hushåll.

Vi vill också inledningsvis betona några omständighter vilka gör det rimligt att tro, att vi kommer att finna att fastighetsskatten har mycket olika betydelse för olika hushåll.

En sådan omständighet är metoden för fastställande av underlaget för fastighetsskatten, taxeringsvärdet, varierar mellan olika bostadsfastigheter. För äganderättssektorn (privata småhus) gäller att taxeringsvärdet är relaterad till fastigheternas marknadsvärde, där marknadsvärdet administrativt bestäms med utgångspunkt i överlåtelsepriser för likvärdiga småhus. För hyres- och bostadsrättssektorerna (flerbostadshus) bestäms i stället taxeringsvärdet med utgångspunkt i marknadens värdering av fastighetens avkastning. Detta ger upphov till skillnader i taxeringsvärden mellan olika fastigheter som inte enbart beror på skillnader i storlek på bostäderna. Rent faktiskt har detta lett till att relationen mellan fastighetens ålder och dess taxeringsvärde är betydligt starkare i hyres- och bostadsrättssektorn än i äganderättssektorn.

En annan omständighet som är av betydelse för hushållen i äganderätt, är taxeringsvärdenas starka samband med marknadspriset på fastigheten. Detta leder till att fastighetsskatten blir beroende av regionala skillnader i prisnivåer.

Ytterligare en omständighet utgörs av de glesa taxeringstillfällena. Eftersom förändringar i underlaget för taxeringen sker kontinuerligt, men taxeringsvärdet fastställs för cirka sex år, uppstår vid omtaxeringarna ofta mycket kraftiga höjningar av taxeringsvärdet. Effekten för hushållen kan bli mycket kännbar genom kraftigt ökade bostadsutgifter, och leda till problem för de hushåll som inte har förutsett dessa förändringar.

Dessa omständigheter kommer att belysas i den redovisning som kommer att göras av sambandet mellan hushållens inkomster och fastighetsskatten. Av två skäl kommer redovisningen att ske separat för äganderätt och för hyres- och bostadsrätt. Det ena skälet är de skilda förhållanden för taxeringsvärdets fastställande, och det andra skälet är av datatekniskt (se nedan). Uppläggningen av redovisningen är till stora delar lika för del A (äganderätt) och del B (hyres- och bostadsrätt), men några långtgående jämförelser mellan sektorerna vill vi inte göra.

Genom fastighetsskattesystemets konstruktion är taxeringsvärdet av speciellt intresse. I ett första avsnitt studeras därför sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde, vilket görs genom korstabullering, korrelationsanalys och regressionsanalys. Samma uppläggning av analysen återfinns i efterföljande avsnitt, i vilken sambandet mellan fastighetsskatt och bostadsutgifter studeras.

För äganderättssektorn görs sedan en särskild analys av resultatet av den senaste fastighetstaxeringen (AFT 90). Denna omtaxering skedde samtidigt som skattereformen genomfördes, vilken i sig medförde stora förändringar i reglerna för fastighetsbeskattningen. Det finns därför anledning att separera effekterna av omtaxering och regelförändringar, vilket görs i ett fjärde avsnitt. Även för hyres- och bostadsrättssektorn innebar skattereformen förändrade regler, varför effekter av reformen behandlas även för denna sektor.

Förändringar av fastighetsskatten som medför ökade bostadsutgifter, kan till en del motverkas av ökade bostadsbidrag. I en avslutande del (del C), studeras därför bostadsbidragssystemets absorptionsförmåga.

En intressant aspekt utgörs av regionala skillnader i taxeringsvärden och fastighetsskatt. En lämplig regional indelning måste då göras som är både överskådlig och relevant. För bostadsmarknaden finns skäl som ta-

lar för att använda sig av A-regioner[1]. I vårt fall saknar vi dock tillräckligt antal med observationer i alla regioner, men även överskådlighetsskäl talar för en mer aggregerad regional indelning. Vi kommer att redovisa två olika indelningar: en med enbart fyra regioner (regionala och primära centra, universitetsregioner, storstäder), vilken följer Wigren, och en indelning i 22 regioner vilka utgör aggregeringar av kommuner med likartad nivå på taxeringsvärde per kvadratmeter. Båda regionindelningar kommer att användas i redovisningarna, men enbart indelningen i fyra regioner kommer att återfinnas i alla avsnitt i del A och del B.

Datamaterial

Det datamaterial som utgör det empiriska underlaget är en statistisk undersökning som görs av SCB, "Bostads- och hyresundersökningen" (BHU). Den BHU vi har arbetat med är BHU 1987.

BHU består egentligen av två undersökningar – en för bostads- och hyresrätt, och en för äganderätt. Populationen för undersökningen utgörs av bostäder där det finns hushåll (dvs bebodda lägenheter). För bostads- och hyresrättsdelen ingår cirka 1,8 miljoner bostäder, medan äganderättsdelen innehåller cirka 1,3 miljoner av de cirka 1,7 miljoner bostäder i en- och tvåbostadshus som ingår i bruttopopulationen. De bostäder som undantagits är bl a småhus med juridisk person som ägare, tvåbostadshus och bostäder på jordbruksfastighet. Den första delen av undersökningen täcker således så gott som samtliga bostäder, medan det i den andra delen saknas en inte oväsentlig andel. När vi redovisar genomsnittsvärden för de tre olika upplåtelseformerna, påverkas dessa inte av att det är olika grad av täckning, men för totalredovisningar kommer resultaten att bli missvisande. Vi har därför i sammanräkningar viktat alla observationer så att fördelningen mellan upplåtelseformerna kommer att överensstämma med den faktiska.

Bostads- och hyresrättsdelen i 1987 års BHU omfattar ett urval på ca 13 000 bostäder. För dessa finns uppgifter som fysiskt beskriver lägenheterna. Hushållsuppgifter har sedan samlats in dels genom en enkät, dels genom registeruppgifter. Kompletta uppgifter finns för ca 8 000 bostäder/hushåll.

1. Se t ex Wigren, R., (1989), *Regionala trender i sysselsättningsandelar*, för en utförlig argumentering.

Äganderättsdelen omfattar ett urval om ca 5 000 bostäder. Kompletta uppgifter finns för ca 4 000 hushåll. I denna del har varje hushåll svarat på uppgifter om lägenheten, medan det i bostads- och hyresrättsdelen är bostadsrättsföreningen respektive fastighetsägaren som har lämnat dessa uppgifter. I övrigt gäller även här att redovisade enkätuppgifter har kompletterats med registeruppgifter.

I båda delundersökningarna har urvalen gjorts som stratifierade urval, varför olika observationer har olika vikt i redovisningarna.

BHU-materialet innehåller mycket information om hushållen och bostäderna, men saknar däremot data som är lämpade för att beskriva finansieringssystemet. Av det skälet kompletteras BHU-materialet med en kalkylmodell över finansieringssystemet. Bearbetningar med denna kalkylmodell imputeras sedan i BHU-materialet.

Kompletteringar för taxeringsvärden har också gjorts. För flerbostadshusen saknas taxeringsvärde i BHU, varför uppgifter har fått imputeras. Detta har gjorts genom att taxeringsvärde per kvadratmeter har beräknats för olika regioner och värdeår. Materialet för denna beräkning har varit ett urval ur fastighetstaxeringregistret. Även om det är taxeringsvärde per kvadratmeter som är det värde som imputeras, är det i redovisningarna taxeringsvärdet för bostaden som kommer att redovisas. Detta kan göras eftersom vi har uppgift om bostadens yta.

För småhus ingår taxeringsvärden från AFT 81 i BHU. Vi har speciellt för detta uppdrag tillfogat taxeringsvärden från AFT 90 genom en särskild bearbetning som SCB har gjort på vårt uppdrag. Vi kan alltså mäta förändringar i taxeringsvärden för enskilda hushåll.

De ekonomiska variabler som redovisas, t ex disponibla inkomster och bostadsutgifter, avser en tänkt situation 1991. Eftersom grundmaterialet grundar sig på förhållanden 1987, innebär det dels att uppräkningar av ekonomiska variabler måste göras, dels att en del kompletterande antaganden måste göras.

För att i möjligaste mån avspegla de förhållanden som gäller 1991, använder vi oss av aktuella regelverk för skatter, bostadsbidrag och bostadsfinansiering. Det innebär att vi i första hand har räknat upp de variabler som utgör indata i regelverken. Den disponibla inkomsten i grundmaterialet har t ex inte räknats upp, utan det är de olika inkomstslagen som har räknats upp. Dessa har sedan använts för beräkning av inkomstskatt, vilken i sin tur utgör en del i beräkningen av den disponibla inkomsten. Motsvarande tillvägagångssätt för det statskommunala bostadsbidraget medför att vi inte har räknat upp det värde på bostadsbidraget som finns redovisat i BHU 1987, utan att vi med hjälp av bostadsbidragsreglerna har

räknat fram det bostadsbidrag som hushållet är berättigat till i en tänkt situation 1991.

För de variabler som har räknats upp, gäller att uppräkningarna har gjorts med egenindex. Någon differentiering för olika inkomstklasser eller hushållstyper har dock inte gjorts, utan samma värde på indexet har använts för alla observationer.

Del A: Småhus – äganderättssektorn

Taxeringsvärde och inkomst

En översikt

Det genomsnittliga taxeringsvärdet 1991 inom äganderättssektorn är 368 000 kronor (tabell A.1). Taxeringsvärdet varierar systematiskt med inkomsten på så sätt att med stigande inkomster ökar också taxeringsvärdet. Den lägsta decilen har ett taxeringsvärde som i genomsnitt är 267 000 kronor, medan den högsta decilens genomsnittliga taxeringsvärde är 588 000 kronor. Ökningen av inkomst är dock betydligt kraftigare än ökningen av taxeringsvärde. Mellan andra och nionde decilerna ökar inkomsterna med cirka 150 procent, medan taxeringsvärdet ökar med enbart cirka 65 procent.

Tabell A.1 Taxeringsvärde, byggnadsvärde och byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet, olika inkomstklasser.

Disponibel inkomst, tkr	Taxeringsvärde, kr	Byggnadsvärde, kr	Byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet
0-88	266401	155257	0.589
88-119	273560	168256	0.628
119-146	307670	197188	0.652
146-170	329073	223400	0.682
170-187	330418	229064	0.700
187-202	344348	240411	0.699
202-218	366403	255528	0.704
218-238	417429	290187	0.708
238-270	452338	310716	0.701
270-	588877	377283	0.664
Totalt	367611	244697	0.673

Studerar vi taxeringsvärdet för olika hushållstyper (tabell A.2), framstår skillnaderna mellan olika hushållstyper som stora. För de enskilda hushållstyperna har hushåll med två vuxna, med eller utan barn de högsta genomsnittliga taxeringsvärdena, 402 000 respektive 385 000 kronor. Pensionärshushåll har i genomsnitt betydligt lägre taxeringsvärden, lägre än 300 000 kronor. Det stabila positiva sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde som återfanns i hela populationen, blir nu osäkrare. Samban-

det återfinns visserligen i stort hos alla hushållstyper, men inte på samma markanta sätt.

Tabell A.2 Taxeringsvärden, olika inkomstklasser och hushållstyper.

Disponibel inkomst, tkr	En vuxen utan barn	En vuxen med barn	Två vuxna utan barn	Två vuxna med barn	En vuxen över 65	Två vuxna över 65
0-88	253565	550703	360135	372334	217034	307899
88-119	282242	294154	276371	398751	419860	237934
119-146	322326	388858	317703	290847	248613	288056
146-170	405439	325449	309833	332782	483827	339430
170-187	522984	555834	307731	333080	607860	345330
187-202	254518	210000	365661	327154	-	589931
202-218	415146	404000	350343	372166	680109	367967
218-238	403000	480750	408480	418091	626000	589372
238-270	680263	-	470477	441686	-	551735
270-	540726	717529	598688	580725	479000	693542
Totalt	316904	372049	385310	401804	244651	297588

En indelning i värdeårsklasser visar hur det genomsnittliga taxeringsvärdet ökar från 260 000 kronor i klassen -1930, medan klassen 1986- har ett genomsnittligt taxeringsvärde som är 600 000 kronor (tabell A.3). Intressant att notera är att vid konstanthållande av värdeårsklass, är inkomstsambandet svagt. Endast i värdeårsklass 1981-85 finner vi att taxeringsvärdet mer markant ökar med stigande inkomstklass. I de flesta övriga värdeårsklasser är ökningarna av taxeringsvärdet måttliga med stigande inkomst, bortsett från de allra högsta inkomstklasserna.

Vid en regional uppdelning (tabell A.4), kan vi konstatera att taxeringsvärdet är betydligt högre i storstäder än i övriga regioner. Här är värdet i genomsnitt 589 000 kronor, medan universitetsregioners genomsnittliga värde är 388 000 kronor. Primära centra och regionala centra har ytterligare lägre värden med 300 000 kronor, respektive 262 000 kronor. Skillnaden mellan högsta och lägsta inkomstdecil varierar mellan regionerna, och minst är skillnaden i storstäder. Vid motsvarande jämförelse som för hela landet, dvs mellan andra och nionde decil, ligger storstäders relativa ökning av taxeringsvärdet, cirka 20 procent, markant under övriga regioners ökning.

Tabell A.3 Taxeringsvärden, olika inkomst- och värdeårsklasser.

Disponibel inkomst, tkr	-1930	1931-50	1951-65	1966-75	1976-80	1981-85	1986-
0-88	191473	247528	305004	369626	356928	393645	238000
88-119	209081	242536	265193	366887	383647	421538	456000
119-146	198601	239308	305596	383154	380813	422141	690166
146-170	244582	271897	305956	376847	373660	421827	514840
170-187	246839	261725	304507	365174	341070	467983	430452
187-202	245866	264294	300309	364900	413960	466707	551971
202-218	262966	316239	325020	384719	380396	511835	563529
218-238	312425	348982	363411	418329	437084	524634	709444
238-270	353483	455151	416823	440992	461452	545082	674063
270-	640259	638276	576388	543634	626128	673824	759182
Totalt	259728	294897	330854	415497	422908	505300	600138

Tabell A.4 Taxeringsvärden, olika inkomstklasser och regioner.

Disponibel inkomst, tkr	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer
0-88	198416	213986	330423	488117
88-119	194541	235801	257962	506113
119-146	231879	240132	337595	560412
146-170	262674	304037	317881	525283
170-187	255801	289480	373429	517304
187-202	268984	296918	359391	569004
202-218	284315	323625	418965	542327
218-238	309026	371628	440641	598750
238-270	341325	381264	427121	606089
270-	345393	424173	550479	722900
Totalt	261534	300219	387717	589380

En mer detaljerad regionindelning visar att taxeringsvärdet i inre Storstockholm är mer än dubbelt så högt som landets genomsnitt, 781 000 kronor. Det regionala mönstret är tydligt med de högsta taxeringsvärdena i de traditionella storstads- och tillväxtregionerna. Yttre Storstockholm har ett genomsnittligt taxeringsvärde om 587 000 kronor, Storgöteborg 574 000 kronor, östra Mälaren 460 000 kronor och Malmö 458 000 kronor. Regioner som västra Mälaren, Helsingborg, Bohuslän, mellersta

Älvsborg och Umeå/Luleå/Kiruna har taxeringsvärden mellan 359 000 och 398 000 kronor. Det är egentligen bara Bohuslän, och i någon mån även mellersta Älvsborg, som inte är att betrakta som traditionella tillväxtområden. Lägst genomsnittligt taxeringsvärde återfinns i Jämtland/Västernorrland, 179 000 kronor. Andra regioner med låga genomsnittliga taxeringsvärden, 230-240 000 kronor, är Norrbotten, Västerbotten och sydöstra Sverige.

Ett positivt samband mellan inkomst och taxeringsvärde återfinns i alla regioner om än i något varierande grad. I inre Storstockholm är skillnaden mellan taxeringsvärdena för lägsta och högsta decil endast 30 procent. En så begränsad spridning är dock ovanligt. Desto vanligare är att skillnaden är cirka 100 procent.

Byggnadsvärdets andel av det totala taxeringsvärdet utgör 67 procent, 245 000 kronor (tabell A.1). Även byggnadsvärdet uppvisar ett positivt inkomstsamband. Det verkar också som om byggnadsvärdet har ett något starkare inkomstsamband än det totala taxeringsvärdet, eftersom byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet är lägst i de lägsta inkomstklasserna. Andelen ökar dock inte entydigt med stigande inkomst.

Samband mellan inkomst och taxeringsvärde – korrelationer

Den beskrivning som har gjorts i föregående avsnitt har gett en indikation på att det finns ett positivt samband mellan taxeringsvärde och inkomst. Tabellerna har dock inte visat spridningen kring medelvärdena. Om spridningen är stor kommer detta att avspegla sig i låga koefficienter i en korrelationsanalys, vilket också är fallet vid beräkning av Pearsons korrelationskoefficient.

Totalt sett är korrelationen 0.32, dvs positiv men inte starkt positiv. Inom olika hushållstyper är dock sambandet svagare, eftersom korrelationskoefficienterna är lägre för varje enskild hushållstyp, undantaget ensamstående pensionärer (tabell A.5). För ensamstående med barn, är korrelationen cirka 0.18, medan den är en tiondel högre för sammanboende utan barn.

Korrelationen mellan inkomst och byggnadsvärde är av samma storleksordning som mellan inkomst och taxeringsvärde, 0.34. För olika hushållstyper är skillnaderna mellan de olika korrelationerna olika stora. I några fall är korrelationen mellan byggnadsvärde och inkomst 5-6 procentenheter högre än motsvarande korrelation mellan taxeringsvärde och inkomst. Värdena är dock av ungefär samma storleksordning.

Tabell A.5 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika hushållstyper.

Hushållstyp	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
1 vx utan barn	0.19	0.18
1 vx med barn	0.18	0.24
2 vx utan barn	0.29	0.29
2 vx med barn	0.26	0.22
1 vx >65 år	0.33	0.38
2 vx >65 år	0.26	0.31

Inom de olika värdeårsklasserna är korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde högst inom den första klassen (-1930), där korrelationen är 0.45 (tabell A.6). Lägst värde, 0.20, återfinns i klassen 1966-75. Där är sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde uppenbarligen svagt. Värdena ligger dock relativt högt, och är för enskilda värdeårsklasser högre än för enskilda hushållstyper.

Korrelationen mellan inkomst och byggnadsvärde har över värdeårsklasserna ett mönster som avviker mot taxeringsvärde-inkomst. I de äldre värdeårsklasserna är korrelationen mellan inkomst och byggnadsvärde högre än mellan inkomst och taxeringsvärde, medan det motsatta förhållandet gäller i de yngre årsklasserna.

Tabell A.6 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika värdeårsklasser.

Värdeårsklass	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
-1930	0.45	0.48
1931-50	0.33	0.40
1951-65	0.27	0.29
1966-75	0.20	0.20
1976-80	0.30	0.38
1981-85	0.28	0.26
1986-	0.35	0.28

Inom de olika regionerna ligger korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde i primära och regionala centra över landets värde, medan de är lägre för universitetsregioner och storstäder. Lägst är korrelationen i storstäder med 0.36, och högst är den i regionala centra med 0.51 (tabell

A.7). På denna regionala nivå finner vi en stark koppling mellan byggnadsvärde och taxeringsvärde.

Tabell A.7 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika regioner.

Region	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
Regionala centra	0.35	0.38
Primära centra	0.38	0.40
Universitetsregioner	0.28	0.23
Storstäder	0.23	0.24

En mer detaljerad regionindelning visar att korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde varierar starkt mellan olika regioner (tabell A.8). I yttre Storstockholm är korrelationen så låg som 0.15, medan den i sydvästra Skåne är 0.64. Andra regioner med höga värden är norra Norrbotten, Storsjön, västra Mälaren och mellersta Älvsborg, vilka har korrelationer mellan 0.5 och 0.6. De låga värdena återfinns i östra Mälaren, Storgöteborg, inre Storstockholm och Västerbotten, vilka har värden mellan 0.2 och 0.3.

Det förefaller som om korrelationen mellan inkomst och såväl taxeringsvärde som byggnadsvärde, är hög inom olika delbostadsmarknader. Ett mycket mer splittrat intryck ges dock när vi samtidigt beaktar region och hushållstyp (tabell A.9). Här återfinner vi en variation som påminner om den vi fann när vi studerade enskilda hushållstyper istället för hela landet. Korrelationen blir nu något högre i de flesta fall. För en region, universitetsregioner, är korrelation markant högre i alla hushållstyper utom två, två vuxna utan barn och två vuxna över 65 år. Korrelationen mellan inkomst och byggnadsvärde ser i stort ut som mellan inkomst och taxeringsvärde.

Tabell A.8 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika regioner.

Region	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
Inre Storstockholm	0.28	0.30
Yttre Storstockholm	0.15	0.14
Östra Mälaren	0.27	0.26
Västra Mälaren	0.52	0.50
Småland med omgivningar	0.38	0.39
Sydöstra Sverige	0.30	0.31
Helsingborg	0.37	0.47
Malmö	0.38	0.40
Sydvästra Skåne	0.64	0.61
Halland	0.45	0.47
Storgöteborg	0.29	0.30
Bohuslän	0.49	0.53
Mellersta Älvsborg	0.52	0.52
Skaraborg/Värmland	0.33	0.38
Bergslagen	0.32	0.36
Gävleborg	0.43	0.41
Sundsvall/Hudiksvall	0.43	0.41
Jämtland/Västernorrland	0.47	0.48
Storsjön	0.61	0.64
Västerbotten/Södra Norrbotten	0.24	0.23
Umeå/Luleå/Kiruna	0.39	0.43
Norra Norrbotten	0.62	0.62

Tabell A.9 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde, olika hushållstyper och regioner.

Hushållstyp	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer
En vuxen utan barn	0.12	0.03	0.15	0.79
En vuxen med barn	0.31	0.16	0.22	0.51
Två vuxna utan barn	0.19	0.21	0.30	0.18
Två vuxna med barn	0.30	0.26	0.17	0.53
En vuxen >65 år	0.31	-0.13	0.31	0.72
Två vuxna >65 år	0.33	-0.01	0.33	0.24

Samband mellan inkomst och taxeringsvärde – regression

Med mätningen av korrelationer har vi kunnat komprimera tabellredovisningarna en hel del, och funnit ett positivt samband mellan inkomst och taxeringsvärde. Även här blir dock redovisningen oöverskådlig när vi vill beakta fler faktorer samtidigt. När vi har funnit ett samband, är det dessutom av intresse att kvantitativt försöka fastställa storleken på det också. Vad betyder 1 000 kronors skillnad i inkomst för taxeringsvärdet? Vi skall besvara den frågan med hjälp av multipel regressionsanalys.

Vi kommer att använda oss av två olika modellspecificeringar, en additativ modell och en multiplikativ. Eftersom vi enbart söker ett statistiskt samband har vi inte någon grund för vårt val av modellspecifikation, utan det blir närmast förklaringsgraden som är styrande för valet av specifikation.

Skattningarna är gjorda i tre steg. Först har en modell med enbart inkomst som oberoende variabel skattats. I nästa steg har hänsyn tagits till olika hushållsegenskaper genom tre dummy-variabler: om hushållet består av en eller två vuxna (PAR), om hushållet har barn (BARN), om det är ett pensionärshushåll (PENS). I det tredje steget tas hänsyn till regionala skillnader.

Interceptet ger en grundnivå, vartill ett belopp adderas som är beroende av inkomsten. I den första additativa modellen (tabell A.10), blir parametervärdet för inkomst 0.54. Det innebär att ett hushåll med 1 000 kronor högre inkomst än ett annat hushåll, bor i ett småhus som har ett taxeringsvärde som är 540 kronor högre. Förklaringsgraden är mycket låg, enbart 0.10. Mycket av variationen i taxeringsvärdet förklaras alltså av andra variabler än inkomst.

När vi inkluderar variabler som representerar hushållsegenskaper, ökar förklaringsgraden obetydligt. Inkomstparametern sjunker något, till 0.49. Jämförelsegrunden är ett hushåll bestående av en vuxen, inga barn och icke-pensionär. Består hushållet istället av två vuxna, bor det i ett småhus med 25 000 kronor högre taxeringsvärde. Är det dessutom ett barnhushåll, är taxeringsvärdet ytterligare 10 000 kronor högre. Är hushållet däremot ett pensionärshushåll, bor det i ett småhus med 55 000 kronor lägre taxeringsvärde.

I den tredje modellen tas hänsyn till regionala skillnader i taxeringsvärdet. Förklaringsgraden ökar kraftigt, till 0.47. Estimatet för inkomst sjunker till 0.28, en mycket kraftig förändring jämfört med de två tidigare modellerna. Ett hushåll, av samma hushållstyp och i samma region som ett annat hushåll, men med 1 000 kronor högre inkomst, återfinns alltså i en

bostad med 280 kronor högre taxeringsvärde. Parametervärdena för hushållsegenskaperna avviker något från värdena i den andra modellen, men är av samma storleksordning. Jämförelsegrunden i denna modell är ett likadant hushåll som i den förra modellen, men dessutom bor det i ett regionalt centra. Bor hushållet istället i ett primärt centra, är taxeringsvärdet 38 000 kronor högre. Skulle det bo i storstäder, är taxeringsvärdet ytterligare 75 000 + 196 000 kronor högre.

Den multiplikativa modellen tolkas annorlunda. Interceptet fungerar här som en skalfaktor, vilken "blåser upp" resultatet. Parametern för inkomst tolkas som en relativ förändring, och inte som en absolut förändring. Värdet 0.39 i den första multiplikativa modellen anger att en procent högre inkomst är kopplat till 0.4 procent högre taxeringsvärde. Förklaringsgraden är även i denna modell låg, 0.14.

Vid införandet av hushållsvariabler, sjunker parametervärdet för inkomst till 0.3. Även med denna modell får vi ett resultat som säger att sammanboende hushåll bor i hus med högre taxeringsvärde. Nu tolkas det dock som att taxeringsvärdet är 6 procent högre.

Det blir även i den multiplikativa specifikation en kraftig ökning av förklaringsgraden vid införandet av regionala variabler, vilken stiger till 0.45. Inkomstens betydelse minskar ytterligare, varför i övrigt likvärdiga hushåll i samma region, men med en procents högre inkomst, bor i hus med 0.2 procent högre taxeringsvärde. Parametervärdet är dock signifikant, och även om det är lägre än i den första modellen, så är betydelsen inte ringa.

Tabell A.10 Regressionsanalys av bostadens taxeringsvärde

Oberoende variabel	Beroende variabel Taxeringsvärde			Taxeringsvärde (logaritmerat)		
Intercept	265*	260*	193*	3,76*	4,16*	4,39*
Disp ink	0,54*	0,49*	0,28*			
Disp ink (log)				0,39*	0,30*	0,20*
PAR	-	25*	32*	-	0,06*	0,12*
BARN	-	10	8	-	0,02	0,03
PENS	-	-55*	-48*	-	-0,15*	-0,15*
CRP	-		38*	-	-	0,14*
CPU	-		75*	-	-	0,20*
CUS	-	196*		-	-	0,45*
R^2	0,10	0,12	0,47	0,14	0,15	0,45

* anger att parametern är signifikant på 5-procentnivån.

Likheterna mellan de två specifikationerna är slående. När antalet förklarande variabler ökar, kan vi se att förklaringsgraden ökar kraftigt. Detta gäller speciellt när vi för in variabler som fångar regionala skillnader. Samtidigt sjunker inkomstens kvantitativa betydelse. Den är dock fortfarande av stor betydelse, vilket gäller oberoende av om vi använder en additativ eller en multiplikativ modellspecifikation. Båda specifikationernas förklaringsförmåga ökar i samma utsträckning vid införandet av fler variabler. Det är alltså svårt att utifrån dessa resultat göra ett val av modellspecifikation. Däremot bekräftar båda modellerna ett betydande samband mellan inkomst och taxeringsvärde.

Fastighetsskatt och bostadsutgifter

En översikt

Den genomsnittliga bostadsutgiften för 1991 i äganderättssektorn är 56 100 kronor per år[1]. En redovisning för olika hushållstyper, värdeårsklasser och regioner, uppvisar stora skillnader. Sammanboende hushåll med barn har de högsta bostadsutgifterna, i genomsnitt 67 400 kronor per år. Pensionärshushållen har markant lägre bostadsutgifter. Bostadsutgiften stiger med sjunkande värdeålder. Nivåerna mellan olika regioner varierar kraftigt, där regionala centra har en genomsnittlig bostadsutgift om 49 200 kronor per år, medan storstäder har 70 200 kronor. En uppdelning i 22 regioner ökar spridningen mellan regionerna ytterligare. Inre Storstockholms genomsnittliga bostadsutgift är 77 300 kronor per år, medan motsvarande utgift för Jämtland är 43 700 kronor.

Redovisningen ovan avser endast medelvärden för olika hushållstyper, värdeårsklasser och regioner. Hänsyntagande till olika inkomstklasser ökar spridningen markant (tabell A.11). Medan den lägsta inkomstdecilen har bostadsutgifter omfattande cirka 27 500 kronor per år, ökar bostadsutgifterna kontinuerligt och kraftigt, och är för den högsta inkomstdecilen cirka 84 600 kronor per år. Det innebär omräknat på månadsbasis, att bostadsutgiften stiger från 2 300 kronor till 7 000 kronor, eller med 200 procent.

1. Med bostadsutgift avses nettobostadsutgift, dvs bostadsutgiften är justerad med hänsyn till bostadsbidrag, skatteeffekt och räntebidrag. Den fastighetsskatt som ingår i bostadsutgiften baseras på de övergångsregler som återfinns i proposition 1989/90:110 Reformerad inkomst- och företagsbeskattning

Tabell A.11 Bostadsutgift, fastighetsskatt och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, olika inkomstklasser

Disponibel inkomst	Bostads-utgift	Fastighets-skatt	Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften
0-88 000	27429	3188	0.217
88 000-119 000	34864	3221	0.099
119 000-146 000	42120	3615	0.093
146 000-170 000	53546	3845	0.081
170 000-187 000	56049	3789	0.072
187 000-202 000	59050	3912	0.069
202 000-218 000	62145	4143	0.072
218 000-238 000	66807	4700	0.073
238 000-270 000	74459	5186	0.075
270 000-	84639	6859	0.086
Totalt	56099	4246	0.093

Fastighetsskatten för 1991 uppvisar inte alls lika stor spridning mellan inkomstklasserna. Det finns dock en markant koppling mellan inkomst och fastighetsskattens storlek, vilket visar sig i att fastighetsskatten stiger med mer än 100 procent från lägsta till högsta inkomstklass. Den lägsta inkomstklassen betalar en fastighetsskatt på 3 200 kronor per år, medan den högsta inkomstklassen betalar 6 800 kronor per år. Genomsnittligt är fastighetsskatten cirka 4 200 kronor per år, eller mindre än 200 kronor i månaden.

Konklusionen av uppgifterna ovan är dels att fastighetsskatten utgör en mindre del av bostadsutgiften, cirka 9 procent, och att den borde utgöra en allt mindre andel med stigande inkomst. Det senare bekräftas bara i någon mån, eftersom andelen visserligen minskar med stigande inkomst, men är konstant i decilerna 5-9. Dessutom ökar andelen i den tionde decilen. Med undantag av den första decilen utgör fastighetsskatten i genomsnitt mellan 7 och 10 procent av bostadsutgiften i de olika inkomstklasserna. Den relativa skillnaden är alltså närmare 50 procent, medan den absoluta skillnaden är enbart 3 procentenheter.

Fastighetsskatten ser ut att ha ett ganska svagt inkomstsamband när man studerar olika hushållstyper. Enbart i de högsta inkomstklasserna ökar fastighetsskatten entydigt med stigande inkomst. Samma förhållande gäller ännu tydligare för olika värdeårsklasser. Inom regioner finner vi ett positivt, om än varierande, inkomstsamband. Nivåerna på fastighetsskatten skiljer sig kraftigt åt, från 3 000 kronor i regionala centra till

6 800 kronor per år i storstäder. Vid vår mer detaljerade regionindelning varierar fastighetsskattens storlek mellan 2 000 i Jämtland, och 9 000 kronor i inre Storstockholm.

Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften varierar mellan hushållstyperna[1]. Den utgör en större andel för pensionärshushållen och även för hushåll med låga inkomster. För sammanboende utan barn varierar andelen mellan 8 och 10 procent. För sammanboende med barn är andelen lägre, 7 procent i genomsnitt, och varierar mellan 6 och 8 procent från tredje decilen och uppåt. Detta skall dock inte tolkas som att fastighetsskatten skulle vara speciellt betungande för hushåll med låga inkomster och pensionärshushåll. Snarare är det så att dessa hushåll ofta har bostadsbidrag, vilka sänker bostadsutgiften och därmed får fastighetsskatten att utgöra en ansenlig andel av bostadsutgiften. Vi har ju tidigare kunnat konstatera att de aktuella hushållen betalar lägre fastighetsskatt än övriga hushåll.

Inom värdeårsklasser finns en tendens till u-form vad gäller fastighetsskattens andel av bostadsutgiften. En u-form som innebär att andelen sjunker med stigande inkomst, men att andelen ökar något i de högsta inkomstklasserna. Att andelen är lägst i den yngsta åldersklassen, kan tillskrivas att man i denna enbart betalar halv fastighetsskatt.

Variationen i fastighetsskattens andel av bostadsutgiften är stor mellan olika regioner. Vid indelning i 22 regioner varierar andelen från 5 (Jämtland) till 14 procent (inre Storstockholm). Andelen i inre Storstockholm är markant högre än i landet i övrigt. Ett inkomstsamband vilket innebär att andelen sjunker från att vara högst i de lägsta inkomstklasserna kan observeras. Dock är andelen tämligen stabil från tredje decilen. Detta gäller oavsett vilken av våra två regionindelningar vi använder oss av.

Korrelationer

Korrelationen mellan inkomst och bostadsutgift är totalt 0.39 (tabell A.12). Sambandet mellan inkomst och fastighetsskatt är något lägre, 0.31. Den tendens till u-form vi har tyckt oss kunna observera vad gäller fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, indikerar att motsvarande korrelation skall ge ett lågt värde. Så är också fallet, och det är dessutom negativt, -0.09.

1. Det bör påpekas att vi, genom vår definition av bostadsutgift, indirekt antar att bostadsbidraget inte reducerar fastighetsskatten, utan endast övriga bostadsutgifter. Detta medför en viss överskattning av fastighetsskattens andel av bostadsutgiften för bostadsbidragshushåll.

Korrelationen inkomst och fastighetsskatt varierar mycket mellan olika hushållstyper, och på samma sätt som sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde. Sambandet mellan inkomst och fastighetsskattens andel är i alla hushållstyper svagt, men varierar med både positiva och negativa värden.

Tabell A.12 Korrelation mellan disponibel inkomst och bostadsutgift, fastighetsskatt och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften.

Hushållstyp	Bostads-utgift	Fastig-hetsskatt	Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften
En vuxen utan barn	0.20	0.19	-0.04
En vuxen med barn	0.25	0.20	-0.05
Två vuxna utan barn	0.28	0.29	0.03
Två vuxna med barn	0.24	0.27	0.03
En vuxen >65 år	0.40	0.33	-0.16
Två vuxna >65 år	0.31	0.25	-0.08
Totalt	0.39	0.31	-0.09

Förstärker fastighetsskatten variationen i bostadsutgift?

Sambandet mellan bostadsutgift och fastighetsskatt, mätt i en korrelationsanalys, är 0.46. Det innebär att det finns ett positivt samband, och att det är relativt systematiskt. Det säger dock inte något om ökningstakterna. Vi kan konstatera att fastighetsskatten stiger med stigande bostadsutgift (tabell A.13), men inte i samma utsträckning. Medan fastighetsskatten ökar 2.5 gånger mellan andra och nionde decilerna, ökar bostadsutgiften tre till fyra gånger. Det avspeglar sig också i det faktum att fastighetsskattens andel av bostadsutgiften sjunker med stigande bostadsutgift. För enskilda hushållstyper återfinns ett likartat mönster, men med den skillnaden att fastighetsskattens andel av bostadsutgiften inte minskar lika mycket. Skillnaderna är dock små. Tolkningen av resultatet är att fastighetsskatten ökar den absoluta spridningen i bostadsutgiften, men inte i någon större utsträckning.

Tabell A.13 Fastighetsskatt och fastighetsskattens andel bostadsutgiften, olika bostadsutgiftsklasser.

Bostadsutgift, tkr	Fastighets-skatt, kr	Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, %
0-23	2109	22
23-32	2965	11
32-39	3241	10
39-45	3699	9
45-52	3972	8
52-59	4294	8
59-67	4565	7
67-77	4899	7
77-91	5493	7
91-	6795	6
Totalt	4246	9

Omtaxering och inkomst

Absolut och relativ förändring av taxeringsvärdet

Den senaste genomförda omtaxeringen, AFT 90, kom att innebära kraftiga ökningar av taxeringsvärdena. Den genomsnittliga ökningen var 123 200 kronor, eller, relativt sett, 46 procent (tabell A.14). Skillnader finns mellan olika hushållstyper vilka innebär att de genomsnittligt största ökningarna, både absolut och relativt, återfinns bland barnhushållen. Pensionärshushåll har i genomsnitt lägst ökningar (79 900, 94 200 kronor), vilket gäller även relativt sett (43 respektive 40 procent).

Spridningen mellan olika hushållstyper är dock inte så stor, vilket blir uppenbart vid en regional uppdelning. I storstäder är ökningen av taxeringsvärdet 259 600 kronor (77 procent), medan den i regionala centra är 61 700 kronor (32 procent). En mer detaljerad regionindelning ökar spridningen i ökade taxeringsvärden ytterligare. I inre Storstockholm är den relativa ökningen högst, 107 procent, medan den är lägst i Jämtland, 16 procent. Dessa regioner är också de med högst respektive lägst absolut genomsnittlig ökning av taxeringsvärdet. Överensstämmelsen är mycket stor i en rangordning av regionerna efter en absolut eller efter en relativ förändring.

Tabell A.14 Absolut (kronor) och relativ (procent) förändring av taxeringsvärdet, olika hushållstyper.

Hushållstyp	Absolut förändring, kr	Relativ förändring, %
1 vx utan barn	105062	44
1 vx med barn	131475	51
2 vx utan barn	126468	45
2 vx med barn	138167	49
1 vx >65 år	79851	43
2 vx >65 år	94208	40
Totalt	123166	46

Det är möjligt att urskilja ett mönster totalt, som visar ett positivt samband mellan förändring i taxeringsvärde och inkomst, dvs: hushåll med högre inkomst har fått absolut sett större ökningar av taxeringsvärdet (tabell A.15). För hushållen i de lägsta decilerna har taxeringsvärdet ökat med 81-82 000 kronor, medan hushållen i de högsta decilerna har fått ökningar av taxeringsvärdet med i genomsnitt 158 000 respektive 243 000 kronor. Även vid en studie av relativ förändring av taxeringsvärdet står sig slutsatsen om att ökningarna har varit större för hushållen med höga inkomster, även om sambandet inte framstår som lika tydligt. Vid en jämförelse mellan de lägsta decilerna och de högsta, föreligger ett markant positivt inkomstsamband. Över alla decilerna blir sambandet inte så tydligt, eftersom det i stort inte förekommer någon stegring av den relativa ökningen för de fem första decilerna. Den relativa ökningen är för dessa i stort sett densamma, 40-43 procent. Även sjätte och sjunde decilerna har måttliga relativa ökningar, 44 respektive 46 procent. Det är bara i de tre högsta decilerna som hushållen har fått markant högre relativa ökningar.

Vid ytterligare nedbrytningar på hushållstyper och inkomstklasser, tilltar otydligheten i tabellerna. Jämförelser mellan låga och höga inkomstdeciler visar ett tydligt positivt inkomstsamband, men ökningarnas nivå kan variera mycket mellan decilerna. Det är långt ifrån någon entydig ökning av vare sig de absoluta eller relativa taxeringsökningarna vid stigande inkomstdecil. För att ta hänsyn till flera faktorer, använder vi istället regressionsanalys. Samma oberoende variabler som har använts i tidigare analyser, används också här. Beorende variabel utgörs dock nu istället av absolut förändring av taxeringsvärde.

Tabell A.15 Absolut (kronor) och relativ (procent) förändring av taxeringsvärdet, olika inkomstklasser.

Disponibel inkomst, tkr	Absolut förändring, kr	Relativ förändring, %
0-88	81491	41
88-119	82983	40
119-146	100575	43
146-170	96688	40
170-187	99165	40
187-202	108341	44
202-218	115932	46
218-238	145264	51
238-270	157898	51
270-	243492	66
Totalt	123166	46

Av regressionsanalysen framgår regionens betydelse för taxeringsvärdets förändring. I den första modellen är förklaringsgraden enbart 7 procent. Införandet av hushållsvariabler ökar förklaringsgraden obetydligt (0.4 procent), medan införandet av regionala variabler ökar förklaringsgraden till 44 procent (tabell A.16).

Parametervärdet för inkomst är i den tredje modellen 0.14, och signifikant. Hushåll med 1 000 kronor högre inkomst, än ett annat i övrigt lika hushåll i samma region, bor i hus som har fått 140 kronor högre höjning av taxeringsvärdet. Att hushåll med höga inkomster får större ökningar av taxeringsvärdena är inte att förvånas över, eftersom vi tidigare har visat att hushåll med höga inkomster bor i hus med högre taxeringsvärden. Att dessa får högre absoluta ökningar, är därför förväntat. Intressantare är då att se om höginkomsttagare också har fått relativt sett högre ökningar av taxeringsvärdet, vilket indikerades i tabell A.15. Resultaten från en sådan regressionsanalys visas i modellerna 4-6 i tabell A.16.

Beroende variabel i dessa modeller är procentuell förändring av taxeringsvärdet. Interceptet anger en höjning av taxeringsvärdet med 30 procent (modell 6). För varje 1 000 kronor i inkomst som skiljer två hushåll, bor hushållet med högre inkomst i ett hus som har ökat 0.015 procent mer i taxeringsvärde. Även i denna modell framkommer den regionala betydelsen. Två identiska hushåll, men där ett hushåll bor i regionalt centra och det andra hushållet bor i storstäder, gör att det senare hushållet bor

i ett hus som har ökat sitt taxeringsvärde med 45 procent mer (4.5+15.1+24.9).

Den slutsats vi drar är att hushåll med högre inkomst har fått relativt sett högre ökningar av taxeringsvärdena. Förklaringsgraden är dock mycket låg, liksom parametervärdet. I en modell med absolut förändring som beroende variabel, blir inkomstsambandet starkare. I båda modellerna är det dock regionala skillnader som i betydande utsträckning förklarar förändringen av taxeringsvärdet.

Tabell A.16 Regressionsanalys av absolut och relativ förändring av taxeringsvärdet.

Modell	1	2	3	4	5	6
Oberoende variabel	Beroende variabel					
	Absolut förändring i taxeringsvärde			Relativ förändring i taxeringsvärde		
Intercept	72*	78*	35*	38*	41*	30*
Disp ink	0,27*	0,24*	0,14*	0,041*	0,039*	0,015*
PAR	-	-1	4	-	-3,8*	-2,5
BARN	-	7	6	-	3,3*	2,9*
PENS	-	-16*	-12*	-	-1,3	-0,3
CRP	-	-	17*	-	-	4,5*
CPU	-	-	50*	-	-	15,1*
CUS	-	-	123*	-	-	24,9*
R^2	0,07	0,07	0,44	0,02	0,02	0,27

* anger att parametervärdet är signifikant på 5-procentnivån.

Marginalgrupper: Decilen med störst förändring i taxeringsvärden

Det är mycket stor spridning i förändringen av taxeringsvärdena mellan enskilda hushåll. Hushåll med stora förändringar i taxeringsvärden är de som potentiellt drabbas hårt av ökad fastighetsskatt. Vilka hushåll som de facto har fått de största ökningarna i taxeringsvärde, utgör därför en intressant grupp. Vi gör här en indelning av hela populationen i två grupper, en bestående av de 10 procent hushåll med störst relativ ökning av taxeringsvärdet, och en grupp bestående av övriga hushåll. Vi studerar sedan i vilken mån dessa två grupper skiljer sig från varandra.

Fördelat över hushållstyper finner vi att barnhushåll, såväl ensamstående som sammanboende, är överrepresenterade i gruppen med störst förändring i taxeringsvärde. Bland olika inkomstdeciler är denna grupp

överrepresenterad i den åttonde och tionde decilen. Bland de olika värdeårsklasserna finns gruppen i högre utsträckning bland de äldsta och yngsta årgångarna. Det är dock vid en regionindelning som skillnaderna mellan denna grupp och övriga blir som allra tydligast. Vi finner en mycket kraftig överrepresentation i storstäder, 66 procent mot 20 procent för övriga. Även universitetsregioner är överrepresenterade.

Om vi ser på medelvärden för hushållen, skiljer sig gruppen med högst relativ förändring åt från övriga genom att de har högre disponibel inkomst, högre bostadsutgifter, har högre taxeringsvärden, betalar högre fastighetsskatt, bostadsföreståndaren är något yngre (två år), och man har något fler barn (tabell A.17).

Tabell A.17 Medelvärden för hushåll med störst relativ ökning av taxeringsvärdet, respektive övriga

	Störst	Övriga
Disponibel inkomst	219200	189700
Bostadsutgift	67500	56100
Taxeringsvärde (1981)	292800	244400
Fastighetsskatt	7004	4246
Antal barn	1,0	0,85
Ålder bf	48,7	50,7

Vid en sortering av hushållen efter den absoluta förändringen i taxeringsvärde, kan vi göra motsvarande gruppindelning. Vi finner då att beskrivningen ovan fortfarande gäller. Skillnaderna förstärks dock genomgående. Särskilt markant är det vid en regionindelning, där nästan 87 procent av hushållen med störst absolut förändring återfinns i storstäder.

Denna ganska översiktliga analys tyder på att det hushåll med stora höjningar av taxeringsvärden inte på något avgörande sätt skiljer sig från övriga hushåll, utom i ett avseende: de bor i storstäder. I den mån vi finner avvikelser vad gäller hushållstyp och inkomst, tyder dessa på en viss överrepresentation av ekonomiskt starka barnhushåll.

Effekter av skattereform och omtaxering på fastighetsskatten

Inledning

Skattereformens genomförande innebar en viktig omläggning av beskattning av bostadsfastigheter. Underlaget för fastighetsskatten breddades

och skattesatsen höjdes. Samtidigt togs schablonintäkten bort. Vid samma tidpunkt genomfördes också en omtaxering, varför effekterna på fastighetsskatten av många upplevdes som mycket kraftiga. Lättnaden i form av slopad schablonintäkt kanske inte heller uppfattades av hushållen som en sänkning av fastighetsskatten, eftersom slopandet av schablonintäkt alternativt kan uppfattas som en ökning av den disponibla inkomsten.

Det är också svårt att avgöra i vilken mån ändringen av skattereglerna och omtaxeringen påverkar varandra. Dock fastställs taxeringsvärdet i särskild ordning, varför förändrade skatteregler inte påverkar taxeringsvärdets storlek. Skattesatsen förefaller att vara mer påverkbar. Men samtidigt var kraven på likformighet vid skatteutformningen mycket stora, varför möjligheterna att göra stora avvikelser torde varit små. Det kan dock vara av intresse att göra en uppdelning av den totala effekten på fastighetsskatten i två delar: en del som berör effekter av omtaxeringen och en del som berör effekter av förändringar i regelsystemet. Med en kombination av två taxeringsvärden och två regelsystem kan vi bilda en enkel matris (figur A.1).

Figur A.1 Möjliga kombinationer för beräkning av fastighetsskatt, före och efter skattereform och omtaxering.

	Fastighetsskatteregler: Gamla		Nya
Taxeringsvärden: Gamla	FAST81	(a)	XFAST81
	(c)		(d)
Nya	FAST90	(b)	XFAST90

För att beskriva förändringen från FAST81 till XFAST90 kan man studera effekten av förändringar i regelsystemet som skillnaden mellan a) XFAST81-FAST81 eller b) XFAST90-FAST90. Effekten av förändringar i taxeringsvärdet kan på motsvarande sätt studeras som skillnaden mellan c) FAST90-FAST81 eller d) XFAST90-XFAST81. För totaleffekten har det givetvis ingen betydelse om man beräknar den som a+d eller b+c, men a och b, respektive c och d, skiljer sig kraftigt åt, varför det är av intresse på vilket sätt man väljer att beskriva deleffekterna. Vi använder b) som huvudbeskrivning av effekten av förändrade fastighetsskatteregler, men det finns något som absolut säger att det är den rätta ansatsen.

Vi vill också påpeka att beskattningen av schablonintäkten i det tidigare regelsystemet betraktas som en del av fastighetsskatten.

Skattereformen och fastighetsskatt

Fastighetsskatten var före omtaxering och med de regler som gällde före skattereformen, i genomsnitt 3 900 kronor (tabell A.18). Efter omtaxering och skattereform har fastighetsskatten stigit med 330 kronor till 4 400 kronnor i genomsnitt, vilket är en ökning med cirka 8 procent. Totaleffektens ganska måttliga ökning består dock av två poster, vilka har en helt annan storleksordning. Effekten av omtaxeringen ökar fastighetsskatten med drygt 3 000 kronor, medan effekten av skattereformen sänker fastighetsskatten med knappt 2 700 kronor.

Tabell A.18 Fastighetskatt före och efter skattereform och omtaxering, olika inkomst-deciler.

Disponibel inkomst, tkr	Fastig-hetsskatt 1989	Effekt omtaxe-ring (c)	Effekt regler (b)	Total-effekt	Fastig-hetsskatt 1991	Effekt regler (a)	Effekt omtaxe-ring (d)
0-88	2466	1483	-761	722	3188	-253	975
88-119	2665	1526	-970	557	3221	-416	972
119-146	3145	2177	-1706	470	3615	-704	1175
146-170	3539	1941	-1634	307	3845	-813	1120
170-187	3512	1970	-1692	278	3789	-837	1114
187-202	3694	2248	-2029	219	3912	-986	1205
202-218	3978	2433	-2267	166	4143	-1113	1278
218-238	4489	3401	-3190	211	4700	-1394	1605
238-270	5124	4193	-4130	63	5186	-1717	1779
270-	6548	8837	-8526	311	6859	-2513	2824
Totalt	3915	3020	-2690	330	4246	-1074	1405

Studerar vi olika inkomstdeciler, ser vi att båda effekterna ökar i storlek med stigande inkomst. Effekten av skattereformen motverkar i större utsträckning effekten av omtaxeringen för hushåll i de högre inkomstdecilerna, varför totaleffekten, ökningen av fastighetsskatt, är störst i de lägsta inkomstdecilerna.

En invändning mot denna redovisning kan vara att om inte reglerna hade förändrats (schablonintäkten hade varit kvar), hade man ändrat intervallgränserna för schablonintäkten. Vår beräkning innebär i detta perspektiv att både effekten av omtaxeringen och skattereformen blir överskattade. Detta är dock ett hypotetiskt resonemang som vi inte kan bedöma rimligheten i. För att visa effekten på storleken i förändringarna, redovisar vi i de två sista kolumnerna i tabell A.18, en beräkning enligt

den alternativa vägen i figur A.1. Storleken på förändringarna sjunker kraftigt. Effekten av förändringen i regelverket blir nu i genomsnitt cirka 1 100 kronor, medan omtaxeringen ökar fastighetsskatten med 1 400 kronor.

Effekten av förändrade skatteregler varierar mycket mellan olika hushåll beroende av inkomst och var de bor. Av förändringarna i regelverket vet vi per definition att hushåll med höga inkomster, boende i hus med höga taxeringsvärden, gynnas av de nya reglerna. Beroende på skilda boendeförhållanden, kommer därför skillnader i effekt mellan olika hushåll att kunna bli betydande, även vid likartade ekonomiska förhållanden. Av mycket stor betydelse blir i vilken region hushållet bor, eftersom vi tidigare har kunnat konstatera att de regionala skillnaderna i taxeringsvärde är mycket stora.

Om vi först enbart studerar efffekter av regelförändringar för olika hushållstyper i olika regioner (tabell A.19), finner vi att minskningen av fastighetsskatten varierar mellan 1 000 kronor i regional centra, och 6 600 kronor i storstäder. Skillnaderna mellan olika hushållstyper är inte lika stora. Pensionärshushåll har lägre sänkningar av fastighetsskatten än övriga hushåll, vilket inte gäller bara totalt, utan även inom olika regioner. Resultatet är knappast oväntat.

Tabell A.19 Effekt av ändrade fastighetsskatteregler, olika hushållstyper och regioner.

Hushållstyp	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer	Totalt
1 vx utan barn	-953	-920	-3238	-5795	-2189
1 vx med barn	-658	-1927	-1545	-5091	-2315
2 vx utan barn	-1164	-1448	-2627	-7383	-2975
2 vx med barn	-1327	-1818	-3058	-6995	-3199
1 vx >65 år	-105	-303	-1403	-3232	-845
2 vx >65 år	-507	-725	-1876	-4958	-1571
Totalt	-1045	-1389	-2622	-6604	-2690

Motsvarande indelning för den totala effekten, ger ett betydligt intressantare resultat (tabell A.20). Totaleffekten för regionala och primära centra,

visar att det i dessa regioner inte har skett något ökat uttag av fastighetsskatt. De förändrade skattereglerna har här fullt ut kompenserat hushållen för ökade taxeringsvärden. Storstäder och universitetsregioner kommer därmed att stå för hela ökningen i fastighetsskatt. Störst har ökningen av fastighetsskatt blivit i storstäder, där den genomsnittliga ökningen är 1 250 kronor.

Tabell A.20 Totaleffekt av omtaxering och ändrade fastighetsskatteregler, olika hushållstyper.

Hushållstyp	Regionala centra	Primära centra	Universitetsregioner	Storstäder	Totalt
1 vx utan barn	-48	24	703	1254	328
1 vx med barn	322	161	352	1975	667
2 vx utan barn	-166	3	396	1110	264
2 vx med barn	-73	-146	126	1094	240
1 vx >65 år	268	414	383	2040	686
2 vx >65 år	168	200	628	1854	546
Totalt	-30	2	325	1252	330

Skillnader i totaleffekt mellan olika hushållstyper finns också, och totalt är det sammanboende barnhushåll som har fått den lägsta ökningen i fastighetsskatt, 240 kronor. I regionala och primära centra har denna hushållstyp fått minskad fastighetsskatt med 70 respektive 150 kronor. Det är ensamstående barnhushåll och pensionärshushåll som har fått de största ökningarna av fastighetsskatt. Det gäller i alla regionerna utom universitetsregioner. Att pensionärer får de i genomsnitt högsta ökningarna, beror på att de dels bor i äldre hus, så att de inte får del av skatterabatten i de senaste årgångarna, dels har låga marginalskattesatser. Hushåll med höga marginalskattesatser gynnades nämligen mer av att reglerna för schablonintäkt avskaffades.

Del B: Flerbostadshus – Hyres- och bostadsrätt

Taxeringsvärde och inkomst

En översikt

Den genomsnittliga bostaden i hyres- och bostadsrätt är cirka hälften så stor som den i äganderätt, varför taxeringsvärdena kommer att bli betydligt lägre i den förra sektorn. Taxeringsvärdet är i genomsnitt 115 000 kronor (tabell B.1). Vi kan här konstatera ett tydligt inkomstsamband, där de högsta inkomstklasserna också har de högsta taxeringsvärdena. I den lägsta decilen är taxeringsvärdet 86 000 kronor, medan det i den högsta decilen är 173 000 kronor. Det innebär en ökning med cirka 100 procent.

Tabell B.1 Taxeringsvärde, byggnadsvärde och byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet, olika inkomstklasser.

Disponibel inkomst, tkr	Taxeringsvärde, kr	Byggnadsvärde, kr	Byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet
0-50	86364	69496	0.767
50-66	89105	70286	0.761
66-80	88676	69144	0.753
80-93	95759	75977	0.761
93-105	99562	80269	0.767
105-117	110782	89025	0.767
117-137	124231	100626	0.773
137-169	134414	109207	0.777
169-208	147977	121343	0.782
208-	173311	140137	0.770
Totalt	115041	92570	0.768

Byggnadsvärdet utgör 77 procent av det totala taxeringsvärdet. Andelen är alltså högre än i äganderättssektorn. En annan avvikelse mot äganderätt, är att byggnadsvärdets andel av taxeringsvärdet inte ökar med stigande inkomst. Andelen är i stort sett konstant över de olika inkomstklasserna.

Av de olika hushållstyperna, återfinns de högsta taxeringsvärdena bland hushåll bestående av två vuxna med barn, där taxeringsvärdet i genomsnitt är 191 000 kronor (tabell B.2). Det lägsta genomsnittet har ensamstående pensionärshushåll, 93 000 kronor. Inkomstsambandet för olika hushållstyper förefaller i tabellerna att vara svagare i dessa sektorer än i äganderätt.

Tabell B.2 Taxeringsvärden, olika inkomstklasser och hushållstyper.

Disponibel inkomst, tkr	En vuxen utan barn	En vuxen med barn	Två vuxna utan barn	Två vuxna med barn	En vuxen över 65	Två vuxna över 65
0-50	85948	152695	253601	278105	83538	174926
50-66	79488	129639	153508	138241	89067	146359
66-80	78958	132542	83419	145056	89163	157797
80-93	83837	140192	75263	124091	110038	126115
93-105	91492	152963	99448	198116	99092	102412
105-117	99873	156989	124123	177766	153000	95062
117-137	112287	147392	125508	171916	140448	113601
137-169	123571	174634	110399	194058	155543	121207
169-208	119565	201474	127125	178454	151513	150076
208-	137641	219346	153482	205397	125642	137651
Totalt	94714	158967	130468	190983	92801	117244

Taxeringsvärdet stiger mycket markant med stigande värdeår. Undantaget utgörs av den första värdeårsklassen, men i övrigt framgår att taxeringsvärdet stiger från 67 000 kronor i genomsnitt för de äldre bostäderna, till 320 000 kronor i den yngsta värdeårsklassen (tabell B.3). Inom de olika värdeårsklasserna återfinns ett positivt inkomstsamband.

Regionala skillnader i taxeringsvärden framträder också (tabell B.4). Det högsta genomsnittliga värdet återfinns i universitetsregioner, 136 000 kronor. Sedan följer storstäder, 127 000 kronor, primära centra, 104 000 kronor, och slutligen regionala centra, 97 000 kronor. Inom alla dessa regioner kan man urskilja ett positivt samband mellan taxeringsvärde och inkomst.

Tabell B.3 Taxeringsvärden, olika inkomst- och värdeårsklasser.

Disponibel inkomst, tkr	-1930	1931-50	1951-65	1966-75	1976-80	1981-85	1986-
0-50	59781	52776	59463	70455	115910	163835	235868
50-66	53890	60413	63704	85666	115233	186413	264401
66-80	69078	61556	65825	80626	122892	188226	252008
80-93	98999	61715	66550	82419	132874	218663	264139
93-105	60067	59150	64933	85398	136037	216167	286842
105-117	89133	61195	71569	95767	138627	227818	315934
117-137	84588	69608	77305	98707	156218	236234	328716
137-169	108685	78977	81456	105338	152348	272421	332953
169-208	109407	78452	90100	114203	162314	257269	365875
208-	137278	107740	97453	131968	191405	309391	400093
Totalt	88204	66794	72858	96380	142128	233251	319856

Tabell B.4 Taxeringsvärden, olika inkomstklasser och regioner.

Disponibel inkomst, tkr	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer
0-50	83231	78695	90975	95589
50-66	80445	82801	105963	96198
66-80	82535	80962	97749	96355
80-93	83791	93057	111258	99884
93-105	90240	86632	141557	109465
105-117	100298	103809	123192	117223
117-137	99701	112053	160682	138000
137-169	106761	129889	144300	147999
169-208	134278	137878	190130	153705
208-	140804	152272	177316	189816
Totalt	97496	103895	136480	127165

En noggrannare regionindelning, 22 regioner, gör det något svårare att konstatera ett positivt samband mellan inkomst och taxeringsvärde. Det återfinns hos de flesta regioner, men inte lika entydigt som i den mer aggregerade regionindelningen.

Samband mellan inkomst och taxeringsvärde – korrelationer

Sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde är totalt 0.24. Detta värde ligger över enskilda värden för olika hushållstyper (tabell B.5). Den

högsta korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde återfinns för hushållstypen två vuxna utan barn, 0.18. I övriga hushållstyper varierar korrelationen mellan 0.09 och 0.13. Korrelationen mellan byggnadsvärde och inkomst är ytterligare lägre, 0.21. Värdena är också lägre för alla enskilda hushållstyper.

Tabell B.5 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika hushållstyper.

Hushållstyp	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
1 vx utan barn	0.11	0.08
1 vx med barn	0.13	0.11
2 vx utan barn	0.18	0.15
2 vx med barn	0.13	0.09
1 vx >65 år	0.13	0.09
2 vx >65 år	0.08	0.06

Korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde är inom olika värdeårsklasser, högre än totalt (tabell B.6). För klasserna 1931-50 och 1981-85, är korrelationen lika hög eller något högre än totalt. Dessa värden framträder ändå som låga i jämförelse med övriga, som i flera fall är markant över 0.4. Högst värde är 0.47 i klassen 1976-80.

Tabell B.6 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika värdeårsklasser.

Värdeårsklass	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
-1930	0.46	0.47
1931-50	0.27	0.26
1951-65	0.35	0.36
1966-75	0.45	0.46
1976-80	0.47	0.46
1981-85	0.23	0.22
1986-	0.43	0.42

Olika regioner har samma storleksordning på korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde, 0.27 och 0.28, med undantag av storstäder (tabell B.7). I denna region är korrelationen klart lägre med 0.21. En mer

detaljerad regionindelning ger en större variation. Det finns flera regioner med betydligt högre korrelation: Helsingborg, 0.40, Halland, 0.38, sydvästra Skåne, 0.36 och västra Mälaren, 0.35. Det finns också flera regioner med mycket låga korrelationer. Allra lägst har Bohuslän med 0.05, men även Jämtland och Umeå/Luleå/Kiruna har låg korrelation, 0.12 respektive 0.13. Korrelationen mellan inkomst och byggnadsvärde är genomgående i alla regioner mellan 0.01 och 0.03 lägre än korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde.

Tabell B.7 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde respektive byggnadsvärde, olika regioner.

Region	Korrelationen mellan disponibel inkomst och Taxeringsvärde	Byggnadsvärde
Regionala centra	0.28	0.26
Primära centra	0.28	0.26
Universitetsregioner	0.27	0.25
Storstäder	0.21	0.18

Den låga korrelationen för olika hushållstyper kvarstår vid hänsynstagande av region (tabell B.8). Det högsta värde vi återfinner är 0.21 (sammanboende utan barn i storstäder, och äldre ensamstående i universitetsregioner). Det finns några mycket låga värden, 0.01, men i huvudsak ligger korrelationerna mellan 0.1 och 0.2.

Tabell B.8 Korrelation mellan disponibel inkomst och taxeringsvärde, olika hushållstryper och regioner.

Hushållstyp	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer
En vuxen utan barn	0.15	0.17	0.18	0.09
En vuxen med barn	0.01	0.17	0.19	0.12
Två vuxna utan barn	0.14	0.13	0.06	0.21
Två vuxna med barn	0.19	0.12	0.14	0.08
En vuxen >65 år	0.19	0.08	0.21	0.13
Två vuxna >65 år	0.08	0.09	0.07	0.08

Att korrelationsvärdena inte ökar på motsvarande sätt som för äganderätt, får tillskrivas metoden för taxeringsvärdenas fastställande. I äganderätten kan de regionala bostadsmarknaderna mellan sig uppvisa stora skillnader vad gäller nivån i marknadspriser, vilket gör att hänsynstagande till detta kan (och uppenbarligen också gör) öka korrelationen mellan inkomst och taxeringsvärde. Motsvarande effekt motverkas för flerbostadshusen, där regionala skillnader i prisnivå inte avspeglar sig på samma sätt.

Samband mellan inkomst och taxeringsvärde – regression

Vi genomför motsvarande regeressionsanalys av sambandet mellan inkomst och taxeringsvärde för denna sektor. En påminnelse kan vara på sin plats: Vi erhåller inte någon kausalitet, utan söker enbart ett statistiskt samband.

De tre olika additativa modellerna (de tre första kolumnerna i tabell B.9), ger alla signifikanta och positiva värden på inkomstparametern. Dock minskar parametervärdet när fler variabler tas med i regressionen. I den första modellen är värdet 0.23, medan det i den tredje modellen har minskat till mindre än hälften, 0.10. Innebörden i den sista modellen är att ett hushåll med 1 000 kronor högre inkomst, bor i en lägenhet med 100 kronor högre taxeringsvärde. Vidare framgår att om hushållet består av två vuxna, är taxeringsvärdet 23 000 kronor högre. Om det dessutom är ett barnhushåll, är taxeringsvärdet ytterligare 61 000 kronor högre. Till skillnad mot äganderättssektorn finner vi här inte någon skillnad mellan pensionärs- och icke-pensionärshushåll. Parametern är av mycket lågt värde och dessutom insignifikant.

De tre multiplikativa modellerna (kolumnerna 4-6 i tabell B.9), uppvisar resultat som i tecken och relativ betydelse överensstämmer med de additativa modellerna. Inkomstparameterns värde sjunker från 0.34 till 0.22 vid införandet av hushållsvariabler, dvs en kraftig minskning. Däremot ändras värdet enbart marginellt vid införandet av regionvariabler. Det sjunker, men inte mer än till 0.19. Tolkingen blir i denna modell att ett hushåll med en procent högre inkomst, bor i en lägenhet med 0.2 procent högre taxeringsvärde. Vi ser också att värdena mellan de olika hushållsvariablerna ändras måttligt (PAR), eller inte alls (BARN, PENS), vid införandet av regionala variabler. Ett intressant värde kan noteras för regionalvariabeln CUS (vilken mäter skillnaden mellan universitetsregioner och storstäder), som får ett negativt värde. I äganderättssektorn var det

positivt och av relativt stort värde. I hyres- och bostadsrättssektorn har det alltså det motsatta tecknet. Värdet är dock relativt lågt, varför skillnaden mot universitetsregioner inte är så stor.

Tabell B.9 Regressionsanalys av taxeringsvärde.

Oberoende variabel	Beroende variabel:					
	Taxeringsvärde			Taxeringsvärde (logaritmerat)		
Intercept	87*	84*	67*	2,95*	3,38*	3,37*
Disp ink	0,23*	0,11*	0,10*			
Disp ink (log)				0,34*	0,22*	0,19*
PAR	-	22*	23*	-	0,13*	0,15*
BARN	-	61*	61*	-	0,45*	0,45*
PENS	-	0	1	-	0,09*	0,09*
CRP	-	-	8*	-	-	0,06*
CPU	-	-	26*	-	-	0,23*
CUS	-	-	-6*	-	-	-0,05*
R^2	0,06	0,14	0,16	0,10	0,18	0,21

* anger att parametervärdet är signifikant på 5-procentnivån.

Förklaringsgraden i alla modellerna är också mycket låg. I den första modellen är den endast 6 procent. Vid införandet av hushålls- och regionvariabler, stiger förklaringsgraden till 14 respektive 16 procent. För de tre senare modellerna blir resultatet likartat. För de multiplikativa modellerna ökar förklaringsgraden från ett något högre värde, 10 procent, till 21 procent. Till skillnad mot äganderättssektorn uteblir i hyres- och bostadsrättssektorn den kraftiga ökningen av förklaringsgraden vid införandet av regionvariabler. Detta belyser tydligt att det är en mindre regional spridning av taxeringsvärden i denna sektor än i äganderättssektorn.

Fastighetsskatt och bostadsutgifter

En översikt

Den genomsnittliga bostadsutgiften i hyres- och bostadsrättssektorn (flerbostadshus), är 29 700 kronor per år. Spridningen mellan olika hushållstyper är dock stor. Ensamstående pensionärshushåll är den hushållstyp som har markant lägre bostadsutgifter, 20 600 kronor, medan sammanboende barnhushåll har markant högre bostadsutgifter, 42 800

kronor. Även mellan olika värdeårsklasser finns stora skillnader, även om de inte lika stora som för olika hushållstyper. I huvudsak stiger bostadsutgiften med sjunkande värdeår, och hushållen i de yngsta bostäderna har i genomsnitt bostadsutgifter om 39 300 kronor per år.

Spridningen mellan olika regioner är intressant, eftersom den är så liten. Med indelningen i fyra regioner varierar bostadsutgiften i genomsnitt mellan 27 100 kronor per år, och 32 000 kronor. Denna skillnad kanske inte uppfattas som liten, men betänk då spridningen inom äganderättssektorn mellan olika regioner, och i den jämförelsen framstår denna spridning som mer begränsad. En uppdelning i 22 regioner ökar spridningen. Bostadsutgiften i norra Norrbotten ligger markant under övrigas bostadsutgifter, vilket gör att spridningen förefaller att vara lika stor som i äganderätt vid jämförelse enbart av extremvärdena. Bortser vi från Norrbottens markant låga värde, framstår spridningen i hyres- och bostadsrätt som lägre.

Bostadsutgifternas variation över olika inkomstdeciler är stor. Den lägsta decilen har en bostadsutgift om 12 800 kronor, medan den högsta decilen har en bostadsutgift om 46 400 kronor (tabell B.10). Vi finner också att bostadsutgiften ökar kraftigast mellan de lägsta decilerna, och mellan de högsta. Den första delen indikerar att bostadsbidragen är betydelsefulla för hushållen i de lägsta inkomstklasserna.

Vid hänsynstagande av hushållstyp, värdeårsklass eller region, kvarstår den stora skillnaden i bostadsutgift mellan olika inkomstdeciler. För olika hushållstyper blir spridningen inte lika stor, men det positiva inkomstsambandet framträder fortfarande tydligt.

Den genomsnittliga fastighetsskatten är 1 600 kronor och uppvisar liksom bostadsutgiften ett positivt inkomstsamband. Sambandet mellan inkomst och fastighetsskatt framstår dock inte som lika starkt. Nästan en fördubbling av fastighetsskatten sker mellan första och sista decilerna, men mellan andra och nionde decilerna ökar fastigetsskatten enbart från 1 400 kronor till 1 800 kronor. Denna mer måttliga ökning resulterar i att fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, som i genomsnitt är drygt 7 procent, till viss del minskar med stigande inkomst. Det är främst i de lägsta decilerna som andelen sjunker.

Tabell B.10 Bostadsutgift, fastighetsskatt och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, olika inkomstklasser.

Disponibel inkomst, tkr	Bostads-utgift	Fastighets-skatt	Fastighetsskattens andel av bostads-utgiften
0-	12759	1177	0.191
50-66	18569	1430	0.105
66-80	26261	1477	0.069
80-93	27017	1485	0.061
93-105	27867	1397	0.055
105-117	30535	1557	0.055
117-137	32829	1593	0.053
137-169	34861	1734	0.054
169-208	39728	1768	0.047
208-	46372	2105	0.050
Totalt	29692	1572	0.074

Äganderättssektorn uppvisade ett samband mellan inkomst och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften som för olika klassindelningar i stort överensstämde med totalen. Så är inte fallet i hyres- och bostadsrätt. Mönstret varierar något beroende på vilken klassindelning som görs, varför vi redovisar det i form av korrelationskoefficienter istället.

Korrelationer

Totalt är korrelationen mellan inkomst och bostadsutgift 0.42, vilket är något högre än för äganderätt (tabell B.11). Däremot är korrelationen mellan inkomst och fastighetsskatt betydligt lägre, 0.17. Vi finner även i denna sektor en negativ korrelation mellan inkomst och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften. Den faktiska korrelationen är -0.16.

Korrelationen mellan inkomst och fastighetsskatt varierar mycket mellan olika hushållstyper, men utgör inte en exakt avspegling av det samband mellan inkomst och taxeringsvärde vi tidigare har studerat. Sambandet är totalt sett svagare, vilket vi tolkar som att det är rika hushåll som i större utsträckning tar del av skattelättnaderna i de senaste årgångarna. Vi kan också notera att sambandet mellan inkomst och fastighetsskattens andel i alla hushållstyper utom en är negativt, men inte lika negativt som totalt.

Tabell B.11 Korrelation mellan disponibel inkomst och bostadsutgift, fastighetsskatt och fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, olika inkomstklasser.

Hushållstyp	Bostads-utgift	Fastig-hetsskatt	Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften
En vuxen utan barn	0.18	0.11	-0.04
En vuxen med barn	0.22	0.07	-0.14
Två vuxna utan barn	0.35	0.19	0.01
Två vuxna med barn	0.57	0.19	-0.15
En vuxen >65 år	0.40	0.18	-0.16
Två vuxna >65 år	0.19	0.09	-0.05
Totalt	0.42	0.17	-0.15

Förstärker fastighetsskatten variationen i bostadsutgifter?

Sambandet mellan fastighetsskatt och bostadsutgift är relativt svagt, korrelationskoefficienten är endast 0.22. Därmed är sambandet markant lägre än i äganderätt. Fastighetsskatten växer med stigande bostadsutgift, men mycket måttligt. Det framgår av att fastighetsskatten ökar med cirka 70 procent mellan decil två och nio, medan bostadsutgiften ökar cirka tre gånger (tabell B.12). Fastighetskattens andel sjunker också med stigande inkomst och, även om det inte är helt tydligt, förefaller andelen att sjunka mer med stigande inkomst i denna sektor än i äganderättssektorn. Slutsatsen blir då att fastighetsskatten ökar spridningen i bostadsutgift, men i mycket begränsad omfattning.

Tabell B.12 Fastighetsskatt och fastighetsskattens andel bostadsutgiften, olika bostadsutgiftsklasser.

Bostadsutgift, tkr	Fastighets-skatt, kr	Fastighetsskattens andel av bostadsutgiften, %
0-11	2109	26
11-17	2965	8
17-21	3241	7
21-25	3699	6
25-28	3972	6
28-31	4294	6
31-35	4565	5
35-39	4899	5
39-46	5493	4
46-	6795	4
Totalt	4246	7

Effekter av skattereformen på fastighetsskatten

Inledning

I hyres- och bostadsrättssektorn har också reglerna för fastighetsbeskattning ändrats i samband med skattereformen. En breddning av underlaget till 100 procent för alla fastighetsägarkategorier har skett. Likaså har skattesatsen gjorts enhetlig. Som övergångsregler har införts en nedsättning av fastighetsskatten för senare årgångar, varför det för en del hushåll kan innebära sänkt fastighetsskatt[1].

Skattereformen och fastighetsskatt

Totalt sett innbär skattereformen att fastighetsskatten stiger med i genomsnitt drygt 700 kronor (tabell B.13). Även om beloppet i sig inte är så stort, innebär denna ökning nästan en fördubbling av fastighetsskatten, från 850 till 1 570 kronor. Ökningen av fastighetsskatt är störst för hushållen i den högsta inkomstdecilen, medan ökningen är lägst i den lägsta decilen. I den meningen finns ett positivt inkomstsamband vad gäller ökningens storlek. Vid jämförelser mellan olika deciler, ser vi dock att det inte före-

1. Även det fullt genomförda systemet kommer att innehålla skattelättnader för de senaste årgångarna, men med något annorlunda profil än övergångsreglerna.

ligger något entydigt samband mellan inkomst och förändring i fastighetsskatt. Skillnaderna i ökning förefaller vara mycket måttliga mellan olika inkomstklasser.

Tabell B.13 Fastighetsskatt före och efter skattereform, olika inkomsdeciler.

Disponibel inkomst, tkr	Fastighets-skatt, 1989	Regel-effekt	Fastighets-skatt, 1991
0-50	647	530	1177
50-66	675	755	1430
66-80	672	805	1477
80-93	725	760	1485
93-105	739	658	1397
105-117	832	725	1557
117-137	914	679	1593
137-169	994	740	1734
169-208	1059	708	1768
208-	1253	851	2105
Totalt	851	721	1572

Det finns också skillnader i ökning mellan olika regioner och olika hushållstyper (tabell B.14). Störst är ökningen i fastighetsskatt i storstäder, men den genomsnittliga ökningen är enbart 150 kronor större än totalt. Skillnaderna mellan regioner är små, jämfört med äganderättssektorn. Barnhushåll, ensamstående och sammanboende, är de hushållstyper som får lägst ökning av fastighetsskatten. Detta gäller inom alla regioner. Sammanboende pensionärshushåll får de största ökningarna, 1 000 kronor. Att pensionärer får de största ökningarna i genomsnitt, beror inte på att de är pensionärer, utan på att de i liten utsträckning bor i de nyare årgångar, där den sänkta fastighetsskatterabatten får betydelse.

Tabell B.14 Effekt av ändrade fastighetsskatteregler, olika hushållstyper och regioner.

Hushållstyp	Regionala centra	Primära centra	Universitets-regioner	Stor-städer	Totalt
1 vx utan barn	582	595	451	790	674
1 vx med barn	388	455	553	684	546
2 vx utan barn	829	772	684	973	865
2 vx med barn	428	423	-261	482	401
1 vx >65 år	601	652	505	948	759
2 vx >65 år	741	788	1240	1306	1017
Totalt	615	625	489	865	721

Del C: Bostadsbidragens absorptionsförmåga

Inledning

Den genomgång vi har gjort av sambanden mellan taxeringsvärde, fastighetsskatt och inkomst, ger underlag för att bedöma vilka hushåll som kommer att påverkas av förändringar i fastighetsskattens grund. Det ger också en uppfattning om storleken på dessa förändringar och därmed om ökade bostadsutgifter för hushållen. Hur dessa förändringar sedan faktiskt kommer att belasta olika hushåll modifieras av bostadsbidragssystemet, där ökade bostadsutgifter kan motverkas av ökade bostadsbidrag. I vilken utsträckning så faktiskt sker, kommer vi att kalla absorptionsgrad, och definiera enligt följande:

ABSG = [1 – (dBOUT – dBOB)/dBOUT]*100

där ABSG är absorptionsgrad
dBOUT är förändrad bostadsutgift
dBOB är förändrat bostadsbidrag

Beroende på vilken hushållstypen är, hur hög bostadsutgiften är och vilken inkomst hushållet har, kan absorptionsgraden variera mellan 0 och 100. Vi gör dock en avgränsning genom att vi enbart studerar icke-pensionärshushåll, varför absorptionsgraden som följd av regelverket kommer att begränsas till högst 75.

Det borde kanske vara självklart att en ökning av bostadsutgifterna kommer att påverka bostadsbidragets storlek likformigt, oavsett vad utgiftsökningen beror av. Så är dock inte fallet, eftersom olika utgifter behandlas olika mellan upplåtelseformerna. För hyresrättens del måste vi dessutom anta att hyresvärden kan övervältra hela utgiften på hyresgästen (vilket i och för sig inte är ett orimligt antagande). Låt oss exemplifiera.

Energiutgifter. En ökning av energiutgifter tas för hyresrätt ut via hyran och påverkar därmed bidragssytemet beräknade bokostnad, vilket i sin tur berör bidragets storlek. Samma förhållanden gäller för bostadsrätt om energikostnadsökningen tas ut via en höjd avgift till föreningen. För äganderätt kommer ökningen inte att påverka, såvida inte en justering av regelsystemet görs, eftersom energikostnader beräknas schablonmässigt.

Fastighetsskatt. Effekten kommer att bli densamma i hyresrätt och bostadsrätt som vid ökade energikostnader. Detta gäller oavsett om fastig-

hetsskatten ökar genom höjt procentuttag eller om taxeringsvärdet stiger. För äganderätt kan det bli annorlunda. En höjning av taxeringsvärdet leder till att fastighetsskattedelen i regelverkets beräkning av bokostnaden ökar, men det behöver inte nödvändigtvis motsvaras av samma faktiska kostnadsökning. De senaste årgångarna betalar enbart halv fastighetsskatt: 0.006*taxeringsvärde, men i bokostnaden beräknas fastighetsskattens del för alla som 0.012*taxeringsvärde.

Den beräknade absorptionsgraden är då i princip resultatet av två steg. Ett första steg som innebär en faktisk händelse och dess effekt, och sedan en tolkning av denna händelse inom ramen för bostadsbidragssystemet. I realiteten är det då möjligt att absorptionsgraden kan bli högre än vad reglerna anger. Den kan t o m överstiga 100.

Absorptionsgrad

I tabell C.1 visas vilken absorptionsgrad som gäller för olika hushållstyper och vid olika bokostnadsintervall, tolkat ur regelverket. Eftersom bidraget minskar vid stigande inkomst, kan absorptionsgraden variera mellan olika hushåll, givet hushållstyp.

Tabell C.1 Absorptionsgrader för olika hushållstyper och bostadsutgiftsintervall (icke-pensionärshushåll)

Hushållstyp	Bostadsutgift, kr/månad	Absorptionsgrad, %
Icke-barnhushåll		
>28 år	1600-3500	0-30
<29 år, ensamstående	800-2300	0-75
<29 år, sammanboende	800-2900	0-75
Barnhushåll		
Ett barn	1800-2400	0-75
	2400-3500	0-50
Två barn	1500-2800	0-75
	2800-4000	0-50
Tre eller fler barn	1200-3200	0-75
	3200-4500	0-50

Det är viktigt att notera att tabellen baserar sig på förändringar i bokostnaden, dvs en bostadsutgift som är administrativt beräknad, vilket innebär att såväl bokostnad som förändrad bokostnad, kan skilja sig från faktisk bostadsutgift respektive förändrad bostadsutgift. Det är därför fullt möj-

ligt att vid tillämpningen finna hushåll som kommer att få en bostadsbidragsökning som mer än väl täcker den faktiska höjningen av bostadsutgiften.

Absorptionsgraden är beroende av storleksordningen på förändringen. Stora förändringar kan medföra att bokostnaden blir högre än regelverkets högsta intervallgräns, varvid absorptionsgraden för den överskjutande delen blir 0 procent. Vi har gjort beräkningar för olika stora förändringar, 10, 50 och 100 procent, men resultaten skiljer sig inte åt i någon större utsträckning. Absorptionsgraden blir dock, som väntat, något lägre vid stora ökningar. Vi redovisar här absorptionsgrader vid en 10 procentig ökning av fastighetsskatten (en ökning av taxeringsvärdet).

Den faktiska absorptionsgraden är för hela population icke-pensionärer 5 procent, men varierar mellan olika upplåtelseformer (tabell C.2). Graden är högre i hyresrätt, 8 procent, medan den i bostads- och äganderätt är 4 respektive 3 procent. Sett över olika inkomstdeciler, är absorptionen högst i den lägsta decilen, 13 procent. Graden avtar sedan med stigande inkomst, men inte kontinuerligt. I fjärde och femte decilerna är absorptionen 10 respektive 9 procent.

För olika upplåtelseformer ser detta mönster olika ut. För hyresrätt och bostadsrätt är det lika som totalt, med undantag av att absorptionen är betydligt högre i den lägsta decilen, 18 procent. För äganderätt återfinns den högsta absorptionen i den fjärde decilen. Orsakerna till skillnaderna avslöjar sig inte omedelbart, utan kräver mer detaljerade analyser av skillnader mellan upplåtelseformerna vad gäller hushålls-, inkomst- och bostadsutgiftsmönster. Vissa skillnader uppstår som följd av av regelverkets utformning, men dessa är av mycket marginell karaktär.

För olika hushållstyper är absorptionsgraden för ensamstående barnhushåll 26 procent (tabell C.3). Vi kan samtidigt konstatera att det bara är i denna typ som absorptionsgraden är hög. För olika upplåtelseformer har dock även sammanboende barnhushåll i hyresrätt en relativt hög absorptiongrad, 11 procent. Äganderätt har en betydligt lägre absorptionsgrad än övriga upplåtelseformer för ensamstående med barn, 14 procent.

Tabell C.2 Faktiska absorptionsgrader för olika inkomstdeciler och upplåtelseformer (icke-pensionärshushåll)

Disponibel inkomst, tkr	Hyres-rätt	Bostads-rätt	Ägande-rätt	Totalt
0-85	13	18	3	13
85-102	5	4	8	5
102-117	5	1	6	5
117-139	11	5	10	10
139-167	11	8	9	9
167-188	9	1	4	5
188-205	3	2	3	3
205-224	2	0	2	2
224-256	2	1	1	1
256-	0	0	0	0
Totalt	8	4	3	5

Tabell C.3 Faktiska absorptionsgrader för olika hushållstyper och upplåtelseformer (icke-pensionärshushåll)

Hushållstyp rätt	Hyres-rätt	Bostads-rätt	Ägande-Totalt	
1 vx utan barn	4	2	0	4
1 vx med barn	28	28	14	26
2 vx utan barn	1	0	0	0
2 vx med barn	11	4	5	6
Totalt	8	4	3	5

Ett visst hänsynstagande till skilda inkomst- och bostadsutgiftsförhållanden ges vid studie av enbart bidragsmottagande hushåll. För dessa blir absorptionsgraden 24 procent, och skillnaderna mellan olika upplåtelseformer är relativt sett mindre än för hela populationen (tabell C.4). Skillnaderna mellan olika hushållstyper blir inte nu heller så markant. Ensamstående barnhushåll har högst absorptionsgrad, 28 procent, medan ensamstående utan barn och sammanboende med barn båda har 23 procent i absortionsgrad. Absorptionsgraden för sammanboende utan barn är 16 procent.

Tabell C.4 Faktiska absorptionsgrader för olika hushållstyper och upplåtelseformer (bidragsmottagande icke-pensionärshushåll)

Hushållstyp	Hyres-rätt	Bostads-rätt	Äganderätt	Totalt
1 vx utan barn	24	24	3	23
1 vx med barn	29	34	18	28
2 vx utan barn	23	0	4	16
2 vx med barn	30	14	21	23
Totalt	27	25	20	24

Totalbilden modifieras dock vid studie av olika upplåtelseformer. Både i hyres- och äganderätt är absorptionsgraden högst för sammanboende hushåll med barn. De mycket låga värdena för icke-barnhushåll i äganderätt, indikerar att en mycket stor del av bidragshushållen har bostadsutgifter som ligger över bokostnadsgränserna.

Att andelen bidragshushåll som ligger över bokostnadsgränsen är stort, visar sig i det att det är mellan 50 och 60 procent, beroende på upplåtelseform, av bidragshushållen som inte får ökade bostadsbidrag vid en 50 procentig ökning av fastighetsskatten.

Prisbildning på bostadsmarknaden

1 Introduktion

Huvudtexten i betänkandet består av en statisk beskrivning och analys av olika alternativa utformningar av fastighetsskatten. I denna bilaga skall några dynamiska effekter behandlas, varför analysen vidgas till att beakta effekter på prisbildning, hyressättning och nyproduktion av alternativa utformningar av fastighetsskatten. Analysen skall också vidgas till en diskussion om hur fastighetspriser, taxeringsvärde och fastighetsskatt påverkas av förändrade bostadspolitiska och marknadsmässiga förutsättningar.

Två skilda aspekter med stark politisk relevans skall behandlas i detta sammanhang. Det gäller effekterna av *minskade bostadssubventioner* och följderna av en *ökad lägesrelatering* i hyressättningen. I det första fallet är förändringen en direkt följd av fattade beslut i beskattnings- och finansieringsfrågor. I det andra fallet är förändringen en följd av överenskommelser mellan parterna på hyresmarknaden inom ramen för Hyresmarknadskommittén.

2 Effekter av en ändrad fastighetsskatt

Det förslag som förs fram i betänkandet innebär att det nuvarande underlaget och skattesatserna för fastighetsskatten bibehålles. Därmed påverkas inte heller storleken på den fastighetsskatt som betalas. Det är trots det av intresse att diskutera hur priser och hyror påverkas av en ändrad fastighetsskatt, till exempel en skatt som baseras på ett underlag i form av ett boendevärde.

Antag att fastighetsskatten baseras på bostädernas boendevärde. Antag vidare att boendevärdet för enkelhets skull definieras som en kvadratme-

terskatt. Resultatet blir en utjämning mellan bostäder av olika ålder, men framför allt en regional utjämning mellan hög- och lågprisorter, under en restriktion om statsfinansiell neutralitet. Utjämningen berör i första hand småhusen (med äganderätt), även om en viss utjämning kan komma till stånd även i hyreshussektorn. Med hyreshus menas i detta fall både fastigheter med hyresrätt och bostadsrätt. Senare skall de förändringar som kan komma att gälla för bostadsrätterna utvecklas särskilt.

En fastighetsskatt baserad på boendevärdet sänker skatterna i Stockholm och andra högprisorter, medan de höjs i lågprisorter. Attraktiva semesterorter intar en mellanställning, men det är inte otroligt att en viss skattesänkning kan komma dessa orter till del, trots att prisnivåerna är relativt låga där, jämfört med till exempel närförorterna i Stockholm.

För småhusens del medför skattesänkningar och skattehöjningar på kort sikt en nästan fullständig kapitalisering på grund av ett oelastiskt utbud. Småhusets pris kommer att i lågprisorterna falla med ett belopp som svarar mot skattebeloppet multiplicerat med en kapitaliseringsfaktor. Antag att fastighetsskatten ökar med 4 000 kronor och den nominella räntan efter skatt är nio procent. Då bör priset falla med cirka 45 000 kronor eftersom räntebetalningarna efter skatt på detta belopp är just 4 000 kronor. På motsvarande sätt ökar fastighetspriserna som en följd av skattesänkningen i högprisområdena.

Resultatet blir att skillnaderna i marknadspris mellan hög- och lågprisorter förstärks. Det innebär också att framtida småhusköpare exempelvis i Stockholm får ungefär lika stora bostadskostnader som de nu boende har, eftersom en minskad fastighetsskatt motverkas av ökade ränteutgifter i det högre prisläget som kommer att råda. De *nu boende* får både skattesänkning och en förmögenhetsvinst. I lågprisorterna blir effekterna de motsatta.

I *hyresrättsfastigheterna* blir resultatet av en övergång till en boendevärdesbaserad fastighetsskatt annorlunda. Det beror på att hyressättningen är reglerad genom det så kallade bruksvärdesystemet. Efterfrågan på hyreslägenheter, i kombination med balanssituationen på bostadsmarknaden, avgör på kort sikt om *hela* fastighetsskatteförändringen kan övervältras på hyresgästerna, respektive avlyftas från hyresgästerna.

Reaktionen på till exempel en skattehöjning inleds med att de allmännyttiga bostadsföretagen höjer hyran för att kompensera sig för skattehöjningen. Om inte marknadsläget hindrar kommer företagen att kompensera sig fullständigt eftersom de är så kallade självkostnadsföretag, som dessutom genom lag givits en marknadsledande roll. De privata hyreshu-

sens ägare är hänvisade till att anpassa sin hyra till den hyresnivå som råder i de allmännyttiga bostadsföretagen.

Åldersfördelningen i det allmännyttiga bostadsföretaget på en viss ort, i kombination med förändringen i fastighetsskatteuttaget i olika årgångar, avgör hur stor den genomsnittliga hyresförändringen blir. Eftersom ett allmännyttigt bostadsföretag i regel har ett större sammanhängande bostadsbestånd, kan fastighetsskatten spridas ut över beståndet i enlighet med det marknadsläge som råder för företagets olika delbestånd. Det är det som avgör hur stor den verkliga hyreshöjningen blir i företagets olika delbestånd.

Det är sedan dessa hyresförändringar i olika delbestånd som ligger till grund för den hyresförändring som ägaren till ett visst privat hyreshus kan ta ut. En övergång till fastighetsskatt på boendevärdets grund bör medföra en betydande skatteutjämning mellan olika årgångar av hus, samtidigt som det allmännyttiga bostadsföretaget kan förväntas sprida ut hyreshöjningen tämligen jämnt över hela sitt bestånd. Det medför att privata fastighetsägare med ett äldre bestånd missgynnas relativt sett, medan de som innehar yngre fastigheter kan gynnas påtagligt.

En fastighetsskatt som baseras på boendevärde i stället för på ett marknadsvärde får i likhet med småhussektorn regionala effekter. Dessa bör dock bli mindre i detta fall, eftersom taxeringsvärdesskillnaderna mellan regionerna är mindre för hyreshusen än de är för småhusen. Hyrorna stiger emellertid i lågprisorterna, medan de sjunker i högprisorterna. Därigenom minskar de regionala hyresskillnaderna.

Om bostadsefterfrågan på hyreslägenheter är elastisk, det vill säga känslig för hyresnivåns förändringar, blir situationen mera komplicerad. Hyreshöjningar i lågprisorter kan vara svåra att genomföra, eftersom företagen får uthyrningssvårigheter. Det kan då vara rationellt, det vill säga förlustminimerande, att inte höja hyran så mycket som fastighetsskatten ökar, för att undvika hyresförluster på ett än större belopp. Resultatet blir att fastigheten går med ett underskott, vilket i den privata hyreshussektorn, som måste anpassa sig efter det allmännyttiga bostadsföretagets hyressättningsstrategi, medför sjunkande fastighetspriser. Priserna sjunker förvisso även på de allmännyttiga fastigheterna, men det är av mindre intresse eftersom dessa fastigheter mycket sällan utbjuds till försäljning på den öppna marknaden.

I högprisorter sjunker i stället hyresuttaget. Det medför efterfrågeöverskott på hyreslägenheter på en initialt balanserad marknad. Eftersom de allmännyttiga bostadsföretagen är hyressättande, påverkas inte resultatsituationen nämnvärt för de privata fastighetsägarna, med de re-

servationer om betydelsen av det allmännyttiga bostadsföretagets åldersfördelning, som förut angivits. Fastighetspriserna påverkas således inte av en hyressänkning som betingas av en sänkt fastighetsskatt.

Avsnittet kan summeras med att en fastighetsskatt baserad på boendevärdet inom småhussektorn leder till prisförändringar som förstärker de regionala prisskillnaderna, och som upphäver verkningarna av den regionala utjämningen i fastighetsskatt. De framtida bostadsutgifterna ändras knappast, men de nu boende i högprisorterna får en förmögenhetsvinst utöver skattesänkningen, medan de boende i lågprisorterna får en skattehöjning och en förmögenhetsförlust. Inom hyreshussektorn medför i stället en boendevärdesbaserad fastighetsskatt ökade hyror i lågprisorterna, och minskade hyror i högprisorterna. Hyresrelationerna mellan årgångarna förväntas förbli opåverkade.

3 Nuvarande värderingsprinciper för bostadsrättssektorn

För närvarande värderas bostadsrätterna på samma sätt som hyreshusen. Det är fastighetens taxeringsvärde och ej lägenheternas taxeringsvärde som skall fastställas. I regel bildar varje bostadsrättsförening en egen taxeringsenhet. För bostadsrätter i småhus gäller dessutom, av praktiska skäl, att varje sådant enstaka hus bildar en särskild värderingsenhet.

Normalt utfaller värderingen så att bostadsrättsfastigheterna får ett taxeringsvärde som sammanfaller med taxeringsvärdet för en likvärdig hyresfastighet. Då spelar utgående hyra, ålder och markvärdets andel av de totala hyresintäkterna in som viktiga värdefaktorer. I det enklaste fallet kommer bostadsrättsfastighetens taxeringsvärde att bestämmas av utgående (bruksvärdes)hyra på jämförbara hyresfastigheter multiplicerad med en bruttokapitaliseringsfaktor.

De diskussioner som förts om tänkbara framtida förändringar i hyresrätternas taxeringsvärden som en följd av att fastighetsskatten baseras på ett boendevärde skulle med viss automatik komma att förändra bostadsrättsfastigheternas taxeringsvärden i samma riktning. För bostadsrätternas del bör emellertid genomslaget på bostadsrättsföreningens avgifter bli fullständigt, eftersom varje förening är strikt självkostnadsinriktad. En kapitalisering sker sedan som påverkar överlåtelsepriserna på bostadsrätterna. Ökade avgifter kapitaliseras som ett sänkt marknadspris på bostadsrätten, medan en avgiftssänkning får motsatt effekt. Hur fullständig kapitaliseringen blir beror, precis som för småhusen, bland annat

på utbudets och efterfrågan priskänslighet. På kort sikt bör kapitaliseringen bli tämligen total.

4 Nya värderingsprinciper för bostadsrätterna

Taxeringen av bostadsrätterna behandlas av Bostadsrättsvärderingskommittén (BVK). Enligt direktiven skall BVK pröva möjligheterna att åsätta marknadsprisrelaterade taxeringsvärden på bostadsrättshusen. Detta skall ske med beaktande av det kollektiva inslag som inryms i bostadsrättsformen. Kommittén kan därför inte lägga fram förslag som syftar till att bostadsrättssektorn skall jämställas fullt ut med äganderättssektorn vid bestämmande av taxeringsvärde.

De indirekta taxeringsvärden som åsätts de enskilda bostadsrätterna är, som tidigare beskrivits, grundade på de som åsatts på jämförbara hyresfastigheter inom hyressektorn. Dessa värden underskattar i många fall markant det marknadsvärde som dessa bostadsrätter betingar. Den viktigaste orsaken till detta är att den avgift till bostadsrättsföreningen, som närmast motsvarar hyran inom hyresrättssektorn, underskrider en tänkt marknadshyra. En sådan kan hypotetiskt tänkas bestå av avgiften i sig med tillägg för de kostnader som är förbundna med köpet av bostadsrätten, antingen i form av en insats för en ny lägenhet eller som ett överlåtelsepris på en successionslägenhet.

Insatsen kan i många fall vara betydande. Det beror på att de ekonomiska förutsättningarna skiljer sig åt mellan bostadsrättssektorn och hyressektorn. Bostadsrättssektorns hyror, det vill säga dess avgifter, baseras på historiska kapitalkostnader, med tillägg för drifts- och underhållskostnader. Om inte fastigheten genomgått en grundläggande renovering, kommer därför avgifterna för äldre bostadsrätter vara avsevärt lägre än för nyare bostadsrätter som producerats i ett helt annat kostnadsläge. Avgifterna är också lägre än för jämförbara hyresrätter, eftersom en hyresomfördelning praktiseras, som medför att äldre hyresrätter genom en förhöjd hyra finansierar höga kapitalutgifter i nyproduktionen.

Denna skillnad i hyra respektive avgift skapar grundvalen för konsumenternas villighet att betala en insats eller ett överlåtelsepris för bostadsrätten. Priset kan i vissa fall vara mycket större än som följer av de skäl som anförts ovan. Om inte hyrorna lägesrelateras kan skillnaden mellan avgifterna på bostadsrättslägenheter i attraktiva lägen och en potentiell marknadshyra vara mycket stor – långt större än avståndet till de existerande hyrorna på jämförbara hyreslägenheter. En sådan spänning medför i många fall att hushållen är villiga att erlägga betydande belopp

för bostadsrätten. I avsnitt 4.2.3 i betänkandet redovisas vissa resultat från en undersökning som utförts av Lantmäteriverket på uppdrag av BVK.

Av diskussionen följer att en värderingsmetod som tar sin utgångspunkt i jämförbara hyresfastigheters hyror ter sig grovt missledande om syftet är att åsätta taxeringsvärden som speglar bostadsrätternas marknadsvärden. Skillnaderna mot dagens värdering kan i många fall vara betydande, även om en lägesrelatering av hyrorna skulle minska skillnaderna. Det bör dock påpekas att resultaten är osäkra, delvis beroende på att resultaten är mycket känsliga för antaganden om bruttokapitaliseringsfaktorn och att marknaden dessutom är känslig för även små förändringar i omvärlden och i de ekonomiska förutsättningarna.

En fastighetsskatt som baseras på bostadsrätternas marknadsvärden, så som de har beskrivits i detta sammanhang, skulle medföra betydande effekter. Kraftiga ökningar i (skatte)utgifterna leder till prisfall i form av sänkta överlåtelsebelopp, medan det motsatta sker i orter där skatten eventuellt skulle sänkas. Marknadsanpassningen leder således till en regional utjämning i överlåtelsepriser, samtidigt som regionala skillnader i avgifter (hyra) accentueras.

5 Minskade bostadssubventioner

Genomförda och planerade reformer på bostadsmarknaden är starkt inriktade på att minska subventionerna – både räntebidragen och skatteeffekterna. I detta avsnitt skall vi beskriva vilka effekter detta kan leda till för hyreshusen och för småhusen. I det förra fallet är det nödvändigt att först redovisa den värderingsmodell som används, eftersom det är den som avgör hur en subventionsminskning återverkar på fastigheternas taxeringsvärde och fastighetsskatt.

Värderingsmodellen

Hyreshusens taxeringsvärde fastställs med hjälp av en värderingsmodell som skiljer sig från den som tillämpas för småhus. I betänkandet och i bilaga 3 har de aktuella värderingsmodellerna beskrivits.

I detta sammanhang räcker det med att påpeka att taxeringsvärdet (TV) teoretiskt kan bestäms som produkten av en bruttokapitaliseringsfaktor (BKF) och de samlade hyresintäkterna (H),

$$TV = BKF \times H$$

Värderingsmetoden är därmed en avkastningsmetod. I praktiken används en indirekt metoden där ett antal värdefaktorer såsom bostadshyra kontra lokalhyra, ålder och markvärdesandel bestämmer valet av den riktvärdetabell som ligger till grund för värderingen. Dessutom används olika tabeller för bostäder och lokaler, vilket är ett uttryck för att bruttokapitaliseringsfaktorn är olika för bostäder och lokaler. Vidare påverkas valet av tabell av särskilda förhållanden som hänger samman med marknadens förräntningskrav, det vill säga val av kapitaliseringsfaktor. Dit hör bland annat ett hänsynstagande till att förräntningskravet är lägre för små hyreshus eftersom en del av dessa ofta utgör ägarens egen bostad.

Räntebidrag och andra subventioner till hyresrättssektorn beaktas i värderingsmodellen genom att tabellerna är så utformade att bruttokapitaliseringsfaktorn är större för nyare än för äldre hus. Nyare hus har stora subventioner som sänker hyran. En ensartad bruttokapitaliseringsfaktor hade resulterat i alltför låga taxeringsvärden på dessa hus – tvärt emot marknadens värdering, som snarare baseras på både hyresintäkter, subventioner och utgifter.

Lantmäteriverket uppger att skillnaden mellan bruttokapitaliseringsfaktorerna för olika årgångar i praktiken innebär att cirka hälften av subventionen läggs till hyran, varvid man får ett hyresbelopp som i värderingshänseende kan jämföras med hyran på äldre, osubventionerade hyreshus. Enligt Lantmäteriverket är denna tumregel ett uttryck för marknadens värdering av nuvarande och framtida subventioner.

Eftersom subventionerna är olika stora i olika delar av hyresrättssektorn får denna tumregel mycket olika genomslag. Detta gäller särskilt ombyggnadsverksamheten som till stora delar har genomförts med hjälp av subventioner som har fördelas på samma villkor som subventionerna till nyproduktionen.

Effekter av minskade subventioner till hyreshusen

Minskade subventioner till hyresrättssektorn, som åtföljs av motsvarande hyreshöjningar, skulle därför komma att *höja* taxeringsvärdena, eftersom ett hyrestillskott värderas högre än ett subventionsbortfall vid fastställelse av taxeringsvärdet.

De skatte- och finansieringsreformer som nu genomförts innebär en markant minskning av subventionerna till bostadssektorn. Sammantaget beräknar vi att förändringen i marginalskattesats (för hushåll i småhus med äganderätt eller bostadsrätt), räntebidrag och bostadsbidrag medför att subventionerna totalt minskar med 20 miljarder kronor år 1991 – jämfört med en situation utan vare sig skatte- eller finansieringsreform. Inom

hyresrättssektorn drabbar merparten av denna minskning det nyare beståndet. I genomsnitt medför minskningen att hyrorna ökar med 15 procent i det nyare beståndet, och med något mindre procentsats i det äldre beståndet. Taxeringsvärdena kommer därmed att höjas mer i det nyare beståndet än i det äldre, under förutsättning att de ökade utgifterna slår igenom fullt ut i form av ökad hyra.

Ökade taxeringsvärden medför ett ökat uttag av fastighetsskatt, vilket bostadsföretagen försöker kompensera sig för genom ytterligare hyreshöjningar.

Beräkningarna förutsätter att hyrorna kan ökas så mycket att de fullt ut kompenserar både de minskade subventionerna och den ökade fastighetsskatten. Det innebär att den omfördelning av hyror som i viss omfattning äger rum inom bruksvärdesprövningens ram inte ändrar karaktär. Det är annars ett rimligt scenarium att fastigheter som träffas av stora utgiftsökningar får hyreshöjningar som inte täcker utgiftshöjningen fullt ut, medan andra fastigheter i beståndet får bidra med resterande hyresökningar. Detta gäller de allmännyttiga bostadsföretagen som i regel har väl differentierade bestånd. För de privata hyreshusen är situationen delvis annorlunda. Vi återkommer till det i ett senare sammanhang.

Oavsett bruksvärderingen och dess tillämpning finns det en ytterligare begränsning för hur stor en hyreshöjning kan göras. Det bestäms av företagens avsättningsmöjligheter, som beror på hushållens förmåga och vilja att betala den högre hyran. Under sådana omständigheter kan det finns marknadsskäl att inte höja hyrorna fullt ut. Gängse värderingsmetoder leder då till ett lägre taxeringsvärde än som annars hade åsatts. Det minskar i sin tur den ökning i fastighetsskatteuttag som subventionsminskningen initialt medförde.

Småhusen

För småhus med äganderätt och för bostadsrättslägenheterna bör minskade bostadssubventioner och åtföljande ökade bostadsutgifter leda till prisfall på bostäder och en minskad nyproduktion. Orsaken är att ökade subventioner kapitaliseras i form av högre fastighetspriser. Ett borttagande av subventioner får motsatta effekter. På sikt tenderar priserna att öka igen, i samband med att den minskade produktionen av bostäder driver upp priserna på det befintliga beståndet av bostäder till en nivå som svarar mot prisnivån i nyproduktionen.

Lägre priser medför lägre taxeringsvärden och en minskad fastighetsskatt. Skattebortfallet blir i regel mindre än den initiala subventions-

minskningen, eftersom fastighetsskattens andel av kapitalutgifterna är liten jämfört med subventionsandelen i de flesta årgångar.

En subventionsminskning i nyproduktionen

Det är troligt att framtida subventionsminskningar i första hand kommer att beröra nyproduktionen, medan räntebidragen i det befintliga beståndet kommer att bibehållas. Effekterna blir då något annorlunda än som angivits ovan. Kapitalutgifterna blir betydligt högre i det tillkommande beståndet än i det befintliga. Det innebär att det äldre beståndet blir billigare i relativa termer, och att en del av efterfrågan flyttas över från nyproduktionen till beståndet. Det resulterar i ökade fastighets- och taxeringsvärden i beståndet. Effekterna blir starkast i småhussektorn och i bostadsrättssektorn, men det är inte uteslutet att det även kan bli en viss prisökning i hyreshusbeståndet trots de självkostnadsprinciper som de allmännyttiga bostadsföretagen arbetar efter.

Eftersom ett framtida finansieringssystem med en sådan utformning som här förutskickas resulterar i ökade fastighets- och taxeringsvärden i det äldre beståndet, kommer det även att medföra ökad fastighetsskatt i det äldre beståndet. En sådan skatteökning håller tillbaka prisökningen, men dess inverkan torde vara måttlig.

Å andra sidan får ett finansieringssystem med kraftigt ökade bostadsutgifter i nyproduktionen större negativa effekter på byggvolymen än ett system där subventionsminskningen sprids ut över både bestånd och nyproduktion och där kapitalutgifterna fördelas över tiden med hjälp av ett räntelån.

Slutsatsen för fastighetsskattens del blir att ett nytt tänkbart finansieringssystem åstadkommer ökade fastighetsskatteintäkter i det äldre bostadsbeståndet, medan skatteintäkterna minskar i det tillkommande beståndet. Nettoeffekten är sannolikt positiv.

Därtill kommer den statsfinansiella besparing som beror på att minskade subventioner skall utbetalas till ett mindre antal nyproducerade bostäder. Statsfinansiellt medför därför ett nytt finansieringssystem enligt de riktlinjer som här har skisserats en betydande besparing, även om förändrade fastighetsskatteintäkter tas med i beräkningen.

6 Ökad lägesrelatering

Subventionsförändringar som påverkar fastighetsägarens intäkter och utgifter får effekter som liknar de som kan uppstå vid en *ökad lägesrelater-*

ing i hyressättningen, det vill säga utvecklingen mot en mera "marknadskonform" hyresstruktur. I båda fallen påverkas fastigheternas taxeringsvärde och storleken på den fastighetsskatt som skall erläggas. Frågan behandlas för närvarande i en departementsutredning, men parterna på hyresmarknaden har enats om ett nytt hyressättningssystem som skall lägga större vikt vid lägesfaktorn och tona ner betydelsen av andra hyrespåverkande faktorer, till exempel tillgång till service, utrustningsstandard i huset.

För Fastighetsskatteutredningen är det av vikt att värdera den betydelse som de nya hyressättningsprinciperna kan tänkas få för fastighetspriser, taxeringsvärden och fastighetsskatteuttaget.

Det är troligt att en ökad marknadsrelatering får störst effekt i de större städernas mest attraktiva bestånd. I regel gäller detta innerstadsbeståndet, men även mindre centralt belägna bostadsområden kan bli berörda.

Dessa attraktiva bestånd kännetecknas av att den utgående hyran understiger den hyra som skulle vara möjlig att ta ut vid en fri hyressättning. Denna skillnad kan vara betydande, vilket studier vid Statens institut för byggnadsforskning har visat. I till exempel Stockholms innerstadsbestånd skulle betydande hyreshöjningar erfordras för att nå balans mellan efterfrågan och utbud. Skillnaden är sannolikt betydligt mindre på andra orter i Sverige, men kan även där vara betydande. I vissa fall kan denna skillnad vara negativ, vilket innebär att en hypotetisk marknadshyra understiger den nu utgående hyran. Dessa fall är sannolikt ovanliga, eftersom vi i dag inte kan iaktta påtagliga överskottssituationer på någon delmarknad. En friare hyressättning kommer därför knappast att tvinga fram hyressänkningar på någon delmarknad. Vår kunskap om priseffekterna på olika delmarknader av en friare hyressättning är av naturliga skäl teoretisk, varför en viss osäkerhet präglar vår framställning.

I regel förväntas hyrorna öka mest på bostäder som har en låg statlig belåning, och följaktligen små subventioner, eftersom det i huvudsak gäller det äldre innerstadsbeståndet. En fortgående saneringsverksamhet har emellertid resulterat i betydande inslag av nybyggda bostäder i dessa områden. Samtidigt har en intensiv ombyggnadsverksamhet resulterat i att många av de äldre bostäderna har erhållit statliga lån på villkor som liknar de som tilldelas nyproduktionen.

Höjda hyror i fastigheter med låg statlig belåning och i attraktiva lägen ger ett fullt genomslag på fastigheternas marknads- och taxeringsvärden. Orsaken är att fastighetsägaren får så kallade "windfall gains", det vill säga intäktstillskott som inte motsvaras av kostnadsökningar. I det befintliga beståndet bör man räkna med att hela beloppet kapitaliseras. Höjning-

en av marknads- och taxeringsvärdet motverkas dock i viss mån av att det höjda taxeringsvärdet resulterar i en höjd fastighetsskatt. Denna kapitaliseras också, men i form av ett minskat fastighetspris.

På grund av Lantmäteriverkets särskilda sätt att värdera bostadssubventionernas betydelse för fastighetspriserna blir effekterna något annorlunda om den ökade hyran gäller fastigheter som samtidigt får minskade subventioner. I sådana fall reduceras ökningen i taxeringsvärde. Reduceringen blir dock bara hälften så stor som vore motiverat av själva subventionsminskningen. Enligt Lantmäteriverket beräkningar representerar dessa antaganden marknadens sätt att fungera. Vi föreställer oss att det kan finnas skäl för Lantmäteriverket att noggrant pröva sina värderingsmetoder i denna "nya" situation på fastighetsmarknaden.

7 Sammanfattning

Diskussionen i denna bilaga har syftat till att visa att förändringar i fastighetsskatt, subventioner och hyressättning skapar reaktioner på bostadsmarknaden. I vissa fall kan dessa omintetgöra själva syftet med reformen. En skatteändring på boendevärdets grund kan till exempel leda till förstärkta prisskillnader mellan hög- och lågprisorter, vilket motverkar den regionala utjämning som åsyftades.

Subventionsminskningar och marknadsanpassning av hyrorna skapar likartade reaktioner på marknaden. I det förra fallet påverkas främst nyproduktionen, medan prisbildningseffekter framstår som viktigare i det senare fallet.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatrin i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
   – Motiv. Del 1.
   – Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

Psykiskt stördas situation i kommunerna
–en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatrin i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]

Finansdepartementet

Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
Fastighetsskatt. [11]

Utbildningsdepartementet

Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]

Kulturdepartementet

Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]

Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.
INFORMATIONSBOKHANDELN, MALMTORGSGATAN 5 (VID BRUNKEBERGSTORG), STOCKHOLM.

ISBN 91-38-10972-7
ISSN 0375-250X