

Revisionsverkets ställningstaganden

Konsekvensanalys av skatteförändringar och skattestöd

Genom beskattningen får den offentliga sektorn skattemedel för finansiering av service och inkomstöverföringar. År 2017 insamlades totalt 96,9 miljarder euro i skatt och obligatoriska socialskyddsavgifter. I skattesystemet har skattebasen inskränkts och skattegrader nedsatts genom olika skattestöd, som är undantag från de normala bestämmelserna. Enligt definitionerna finns det nu över 180 skattestöd, varav en tredjedel är sådana där stödets omfattning inte kan uppskattas i euro och för en del kan bara storleksklassen uppskattas. År 2018 bedöms skattestöden uppgå till ca 26,8 miljarder euro, varav 17,5 miljarder euro hänför sig till statens skatteinkomster. Utöver fiskala mål och inkomstutjämning har vissa skattebestämmelser som mål att styra beteendet genom skattelättnader eller straffskatter. Vid skatteförändringar är det viktigt att konsekvensanalysen är tillräckligt uppdaterad, omfattande och exakt. I revisionen bedömdes konsekvensanalyser av skatteförändringar och skattestöd utifrån analysens exakthet och dataunderlagets omfattning.

Konsekvensanalyserna av skatteförändringar har ett bra dataunderlag

Revisionen fann att konsekvensanalyserna av skatteförändringar ger ett bra underlag för beslutsfattandet. Det finns mycket information och flera beräkningsmodeller för analysarbetet. Konsekvensanalyserna görs per skatteslag och med något varierande praxis för de olika skatteslagen. Härvid borde det inom finansministeriets skatteavdelning finnas en samstämmig uppfattning om vilka konsekvenser som ska tas upp i regeringens propositioner. Eftersom konsekvensanalyserna görs för enskilda skatteförändringar kan man missa den samlade effekten av flera förändringar. Därför bör man även göra konsekvensanalyser av sådana samlade effekter, t.ex. hur årets alla skatteförändringar sammantaget påverkar hushållens ekonomi, sysselsättningen eller någon viss grupp av skattskyldiga.

I nuläget görs beräkningarna med bra dataunderlag och modeller, men risken är att läget försämras i framtiden, om saken inte får tillräcklig uppmärksamhet. Nu har man tre beräkningsmodeller för personbeskattningen, varav den mest använda (TUJA) avvecklas på grund av minskande personalresurser. Dessutom måste den andra centrala modellen rekonstrueras på grund av Skatteförvaltningens datasystemomläggning. Samtidigt riskerar de knappa personalresurserna att försämra beräkningarnas kvalitet. Denna risk skulle kunna minskas genom ett ställföreträdarsystem.

Liten mängd information om skattestödets effekter

Skattebestämmelser som avviker från de normala bestämmelserna i skattesystemet räknas som skattestöd. I Finland definierades normalsystemet och skattestöden senast år 2009. Då både skattelagstiftningen och omvärlden förändrats sedan dess bör man utreda om normaldefinitionen och förteckningen över skattestöd fortfarande är aktuell.

Skattestöden minskar skatteinkomsterna betydligt. Trots stödets betydande inverkan på de offentliga finanserna följs deras kostnader och effekter bara upp i liten omfattning och den tillgängliga informationen

om effekterna är knapphändig. Årligen beräknas bara det inkomstbortfall som skattestöden orsakar. Dessutom har det gjorts något större konsekvensanalyser av enskilda skattestöd. En tredjedel av skattestöden är sådana där man inte ens kan beräkna skattebortfallet.

Det behövs mer och bättre information om skattestöden för att beslutsfattarna ska kunna bedöma behovet och ändamålsenligheten av varje infört stöd. Nuvarande beräkningspraxis bygger i stor utsträckning på utredningen från år 2009. Mängden tillgänglig information kan ha ökat sedan dess och därmed skulle storleksklassen kunna beräknas för en del skattestöd. I förteckningen över skattestöd vore det också bra att skilja på stöd som har att göra med inkomstens eller utgiftens tidpunkt och övriga former av skattestöd. Därtill vore det bra att ange målet för varje skattestöd i förteckningen.

I en revision år 2007 rekommenderade revisionsverket att man ställer upp resultatmål för skattestöden och följer upp resultaten. Resultatmål har fortfarande inte ställts upp och de faktiska effekterna av stöden följs inte upp. Eftersom skattestöden minskar skatteinkomsterna betydligt och därmed försvagar statsfinanserna bör deras effekter och kostnader följas upp.

När nya skattestöd införs bör man även motivera varför just skattestöd valts som politiskt instrument i stället för direktstöd eller andra instrument. Valet mellan skattestöd och direktstöd som politiskt instrument bör grundas på skillnaden i effektivitet. Utan verklig prövning och motivering av valet finns risken att skattestöd används för att kringgå ramen för statsfinanserna. Ramförfarandet sätter inte gränser för nya skattestöd på samma sätt som för beviljandet av direktstöd. Genom valet av skattestöd som politiskt instrument är det således möjligt att hålla sig inom utgiftsramen även om utgifterna och upplåningsbehovet i realiteten ökar.

Revisionsverkets rekommendationer

Med beaktande av beskattningens omfattande ekonomiska konsekvenser är det viktigt att tillhörande konsekvensanalyser och lagberedningsarbete görs noggrant och att tillgängligt dataunderlag utnyttjas. Revisionsverket rekommenderar att finansministeriet

1. ser över skattestödets mål, åtminstone för de mest betydande stöden, samt ökar och diversifierar analyserna av skattestödets effekter.
2. säkerställer att förnyelsen av beräkningsmodellerna inte försämrar beräkningarnas nivå eller leveranstider. Härvid bör underhållet av modellen och dess användbarhet vid personbyten säkerställas. Dessutom ska dokumentationen skötas.
3. utöver enskilda skatteförändringar även bedömer den samlade effekten av flera skatteförändringar för olika delsektorer och aktörer i ekonomin.
4. organiserar en utvärdering av det nuvarande skattesystemet för uppdatering av normalsystemet och eventuell omdefiniering av skattestöden. I utvärderingen bör man se till att också få synpunkter som är oberoende av de delaktiga i skatteberedningen.