

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 38/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 15 september 2004 en proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 146/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagmotionerna

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 146/2003 rd — Tuija Nurmi /saml m.fl.: Lag om ändring av 127 a § inkomstskattelagen (remitterad 21.11.2003)
- LM 25/2004 rd — Maija Perho /saml m.fl.: Lag om ändring av 127 a § inkomstskattelagen (remitterad 15.4.2004)
- LM 67/2004 rd — Sari Sarkomaa /saml m.fl.: Lag om ändring av 127 a § inkomstskattelagen (remitterad 8.9.2004)
- LM 89/2004 rd — Leena Rauhala /kd: Lag om ändring av 127 a och 127 b § inkomstskattelagen (remitterad 8.9.2004)
- LM 95/2004 rd — Hanna-Leena Hemming /saml m.fl.: Lag om ändring av 127 c § inkomstskattelagen (remitterad 27.10.2004)

- LM 102/2004 rd — Ben Zyskiewicz /saml m.fl.: Lag om ändring av 127 a § inkomstskattelagen (remitterad 6.10.2004)

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överinspektör Panu Pykönen, finansministeriet
- överinspektör Riitta Roos, Skattestyrelsen
- vice verkställande direktör Pauli K Mattila, Centralhandelskammaren
- skattepolitiskt ombud Virpi Pasanen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund som representant för Näringslivets centralförbund
- ombudsman Paavo Määttä, Hyvä Arki ry
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK
- ombudsman Merja Salanko-Vuorela, Närståendevårdare och Vänner
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC r.f.
- sakkunnig Juha Mynttinen, Finlands Kommunförbund
- direktör Risto Suominen, Företagarna i Finland rf
- chefsekonomist Jaana Kurjenoja, Skattebetalarnas Centralförbund

- forskningschef Mikko Valtakari och forskare Kari Niilola, LTT-Tutkimus Oy
- verkställande direktör Leevi Koskelo och regionchef Aimo Koskelo, Rustholli Remontit Oy.

Finansministeriet har lämnat ett skriftligt utlåtande.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår en ändring i inkomstskattelagen. Bestämmelserna om hushållsavdrag föreslås bli ändrade så att avdraget i fortsättningen kan beviljas också för arbete som har utförts i en bostad som används av föräldrar eller mor- eller farföräldrar till den skattskyldige eller till den skattskyldiges make eller maka. Samtidigt höjs grunden för beviljande av avdraget så att den skattskyldige kan dra av 30 procent av den utbetalda lönen, jämfört med tidigare 10 procent.

I inkomstskattelagen intas dessutom en bestämmelse om att dagpenningen till polisaspiranter är skattefri.

Propositionen ansluter sig till budgetpropositionen för 2005 och avses bli behandlad i samband med den.

Avsikten är att lagen ska träda i kraft vid ingången av 2005. Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2005.

Lagmotionerna

I lagmotionerna LM 146/2003 rd och LM 25/2004 rd föreslås att rätten till skatteavdrag för hushållsarbete utvidgas till dem som får stöd för

närståendevård. En närståendevårdare har inte rätt till hushållsavdrag för de kostnader som han eller hon har för upphandling av utomstående vårdhjälp, om han eller hon får stöd för närståendevård.

I lagmotion LM 67/2004 rd föreslås att det högsta hushållsavdraget ska höjas från nuvarande 1 150 till 1 500 euro.

I lagmotion LM 89/2004 rd föreslås att det högsta hushållsavdraget för arbete som innebär underhåll eller ombyggnad av bostad eller fritidsbostad höjs till 1 250 euro och för normalt hushålls-, omsorgs- eller vårdarbete till 1 800 euro per år. De procentsatser som berättigar till hushållsavdrag föreslås dessutom bli höjda när det gäller hushålls-, omsorgs- eller vårdarbete.

I lagmotion LM 95/2004 rd föreslås att hushållsavdrag i ensamförsörjarfamiljer också ska kunna göras från skattskyldiga ungas inkomster på samma sätt som sambor och äkta makar kan göra avdraget från varandras inkomster.

I lagmotion LM 102/2004 rd föreslås att hushållsavdraget ändras genom att självrisken sänks från 100 till 50 euro och det högsta avdraget höjs från 1 150 till 2 300 euro.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

Hushållsavdraget har varit ett av de viktigaste enskilda utvecklingsobjekten i personbeskattningen ända sedan det permanentades 2001. Avdragets räckvidd har dessutom utvidgats helt fördomsfritt också innan det fanns tillförlitlig in-

formation att tillgå om dess verkliga effekter. Det har visat sig mycket populärt bland de skattskyldiga och har enligt utskottets bedömning redan befast sin ställning. Dessutom är det fortsatt föremål för sysselsättnings- och socialpolitiska förväntningar.

Regeringen föreslår nu två betydande ändringar i hushållsavdraget; det nya är i princip att

avdraget nu också ska omfatta arbete i en bostad som används av den skattskyldiges eller den skattskyldiges makes eller makas föräldrar eller mor- eller farföräldrar. Hit hör också adoptiv- och fosterföräldrar och deras släktingar i rakt uppstigande led. Ändringen utvidgar avdragets räckvidd i väsentlig grad eftersom det har varit begränsat bara till arbete i den skattskyldiges egen bostad eller fritidsbostad.

Ändringen är exceptionell också med tanke på de allmänna beskattningsprinciperna. Precis som vid hushållsavdrag över lag handlar det om ickeavdragsgilla levnadskostnader som nu dessutom ska kunna betalas för en annan skattskyldig. Regeringen beskriver saken genom att konstatera att det handlar om ett slags rätt till skatteavdrag för den skattskyldiges gåva till sina föräldrar.

Den andra föreslagna ändringen som går ut på att den avdragbara andelen av lönen höjs från nuvarande 10 till 30 procent spelar däremot en stor roll i pengar. Efter avdraget betalas nästan hälften av kostnaderna för att sysselsätta en arbetstagare med skattemedel upp till ett högsta tillåtet belopp. Ändringen avser framför allt att jämna ut den brist i skatteneutraliteten som uppkommit mellan olika sätt att utföra arbete.

De övriga grunderna för avdragsrätten ska däremot inte ändras; avdraget beviljas alltså på samma grunder som för arbete i den skattskyldiges egen bostad. Inte heller maximibeloppet eller egenandelen förändras. Begreppet arbete i bostad tolkas likaså på samma sätt som i gällande beskattningspraxis.

Enligt utskottets mening finns det skäl att granska de föreslagna ändringarna i ljuset av målen för avdraget och avdragets acceptabilitet.

Finska handelshögskolan i Helsingfors har fått i uppdrag av finansministeriet och arbetsministeriet att utföra en undersökning för att utreda hur hushållsavdraget fungerar också ur företagets synvinkel. Undersökningen pågår fram till årsskiftet och gäller bl.a. avdragsrättens inverkan på efterfrågan och den grå ekonomin och på avdragets effektivitet med tanke på sysselsättningen. Meningen är således att utreda både hur mycket nytt arbete som har uppstått och hur stor

övergången från den grå ekonomin är. Undersökningen ska också sätta ett nettopris på varje nytt arbetstillfälle. Men tyngdpunkten ligger på företagssidan och meningen är inte att utarbeta eller lägga fram några makroekonomiska kalkyler utifrån den.

Utifrån preliminära iakttagelser kan man redan nu konstatera att de som utnyttjat avdraget blivit omkring 35—50 procent fler per år. År 2002 utnyttjades avdraget av omkring 89 000 hushåll mot hela 141 000 i fjol. Kostnaderna har också ökat avsevärt. Arbete utförs till ett allt större belopp per år och tillväxten förväntas fortsätta också 2004 och 2005. Avdraget har i detta hänseende uppenbart haft ett slags hävstångseffekt; kostnaderna har ökat mer än avdragen.

Forskarna anser att avdraget har potential att generera nya arbetstillfällen. Hittills har det uppstått knappa 10 000 permanenta arbetstillfällen på marknadsvillkor. Vissa forskningsinstitut hävdar att det i bästa fall kan uppstå till och med 100 000 nya arbetstillfällen, men de sakkunniga som utskottet hörde höll detta för en mycket optimistisk bedömning. Det förefaller mera sannolikt att avdraget årligen genererar nytt arbete för tusentals årsverken. Arbetet fördelar sig egentligen över fler arbetstagare än så. Det är dessutom anmärkningsvärt att sysselsättningskostnaderna enligt experter inte är höga jämfört med andra typer av sysselsättning.

I en preliminär analys har det dessutom konstaterats att 60 procent av de tjänster som avdraget gjorts för har gällt reparationer. I pengar utgör de en ännu större andel, 70 procent. Experterna bedömer dessutom att reparationer skulle ha utförts också utan stöd. Undersökningen ser närmare också på denna fråga, liksom på vilken del av arbetet skulle ha utförts svart. Men det är uppenbart att sysselsättningseffekterna vore effektivare om en större del av avdraget gällde städning och hemvårdstjänster.

Vårdtjänster upptar enligt uppskattning för tillfället bara omkring 10 procent. Det avgörande för frekvensen var höjningen av det högsta avdraget för ett år sedan. Enligt utredning till utskottet bidrog den till att trygga och befästa verksamheten i branschen. Beställningarna öka-

de och avtalen blev längre. Det blev också svårare med tillgången till arbetskraft och efterfrågan var ställvis större än utbudet.

Representanterna för de företag i vårdbranschen som utskottet hört bedömde att regeringens ändringsförslag inte tillför avdraget något medvärde. Det viktigaste vore att höja det högsta avdraget. Beställningarna förväntas inte öka om inte avdragsrätten höjs.

Utskottet anser med stöd av erhållen utredning att regeringens förslag till utvidgad avdragsrätt är motiverade. De flesta sakkunniga som utskottet hört instämmer i detta. De föreslagna ändringarna är båda ägnade att skapa framför allt omsorgsmodeller på människors egna villkor. Det skulle underlätta både för hemmaboende äldre och för förvärvsarbetande vuxna. Många åldringar kunde eventuellt bo kvar längre i sitt eget hem, precis som regeringen bedömer i sin proposition.

Utskottet anser att det finns goda grunder för att utvidga avdragsrätten. Lindringen hålls inom rimliga gränser och enligt utredning till utskottet är också nyttan skäligen lika för alla. En utvidgad avdragsrätt betyder nya arbetstillfällen speciellt i låglönebranscherna, där stödbehovet är störst. Dessutom stöder avdraget sysselsättningen inom den öppna ekonomin och bidrar därmed till att minska efterfrågan på svart jobb. Det är en viktig aspekt i kampen mot den grå ekonomin, menar utskottet.

Utskottet vill inte höja det högsta avdraget förrän det finns mer information om den pågående undersökningen. Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har dessutom den hotbilden påtalats att ett högt skattestöd på sikt har en osund effekt på företagen. Stödet är bara ägnat att höja priserna.

Lagmotionerna

I lagmotionerna LM 67/2004 rd, LM 89/2004 rd och LM 102/2004 rd motiveras en höjning av det högsta avdraget med att det ökar hushållens köpkraft och ger bättre möjligheter att köpa tjänster i och med att avdragets omfattning utvidgas.

Utskottet har redan uttalat sig negativt om en höjning av det högsta avdraget på detta stadium. Avdraget är redan nu rätt omfattande och kostnaderna för det har ökat kraftigt år för år. Trots att ett viktigt syfte med avdraget är att skapa sysselsättning handlar det i alla fall om stöd genom beskattningen. Det finansieras i sista hand av andra skattebetalare som av någon anledning inte har behov eller möjligheter att upphandla sådana tjänster som omfattas av stödet.

Finansministeriet påpekar dessutom att avdraget är ett undantag från huvudprincipen i inkomstbeskattningen att levnadskostnader inte är avdragsgilla. Också om avdraget utan tvekan kan anses ha positiva effekter är en utvidgning problematisk med tanke på skattebasen och skatteinkomsterna. Om det högsta avdraget höjdes t.ex. enligt lagmotion LM 102/2004 rd till 2 300 euro minskar skatteinkomsterna enligt ministeriets bedömning med omkring 20 miljoner euro.

I lagmotion LM 102/2004 rd föreslås att egenandelen sänks från 100 till 50 euro och det motiveras med att avdraget då kan utnyttjas också för upphandling av mindre hushållstjänster.

Utskottet tillstyrker inte motionen. Avdragets primära syfte är att uppmuntra hushållen till sysselsättning. I praktiken har nästan varje hushåll små hushålls- eller reparationskostnader som omfattas av självrisk. Om de omfattades av avdraget skulle det inte stödja avdragets syfte, eftersom arbetet sannolikt skulle utföras också utan skatteavdrag. Meningen är att uppmuntra hushållen att upphandla tjänster som de annars inte skulle upphandla utan rätten till skatteavdrag. En sänkning av egenandelen till 50 euro stöder alltså inte avdragets syfte. Men det minskar enligt finansministeriets bedömning skatteinkomsterna med omkring 10 miljoner euro.

I lagmotionerna LM 146/2003 rd och LM 25/2004 rd föreslås att hushållsavdraget utvidgas så att det kan göras också när den skattskyldige fått stöd för närståendevård.

Ända sedan det lagstiftades om hushållsavdraget har en av grundprinciperna varit att avdraget beviljas bara för tjänster som inte får sam-

hålligt stöd på någon annan väg. Dessa tjänster skulle bara få dubbelt stöd om man fick göra avdrag för dem.

Enligt 127 a § i inkomstskattelagen beviljas avdrag inte, om *för samma arbetsprestation* har erhållits stöd för närståendevård. Med detta avses att både utföraren och arbetsuppgifterna är desamma för vilka stöd har betalats. Om till exempel en make som förvärvsarbetar på dagen får stöd för närståendevård för att vårda sin maka på natten och under veckosluten men om någon utomstående vårdar maken under vardagar, är lönen till den utomstående vårdaren avdragsgill. Likaså om en närståendevårdare som får stöd för närståendevård utför något annat arbete än för vilket stödet betalas, är stödet för närståendevård inget hinder för att hushållsavdrag skall beviljas.

Hushållsavdraget gäller alltså på samma villkor närståendevårdare som andra skattskyldiga till den del det handlar om arbetsprestationer som inte redan stöds genom stödet för närståendevård. Det är alltså inte motiverat att rucka på avdragets räckvidd till denna del.

I lagmotion LM 95/2004 rd föreslås en ändring som går ut på att en ung person i en ensamförsörjarfamilj ska ha rätt att göra avdrag, men utskottet anser att ändringen är obefogad. Avdragsrätten gäller alla som uppfyller de allmänna villkoren. Det väsentliga är att den skattskyldiga som får göra avdrag själv betalar de kostnader utifrån vilka avdraget beviljas. De kan i sig vara svårt att klarlägga detta i de fall som avses i lagmotionen. Saken kräver antagligen närmare anvisningar från skatteförvaltningen. Utskottet anser att det inte heller behövs någon utvidgning av rätten att överföra det belopp som inte dragits av.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar och

att lagmotionerna LM 146/2003 rd, LM 25/2004 rd, LM 67/2004 rd, LM 89/2004 rd, LM 95/2004 rd och LM 102/2004 rd förkastas.

Helsingfors den 9 december 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd (delvis)
medl. Christina Gestrin /sv
Jyri Häkämies /saml
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent (delvis)
Mika Lintilä /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd

Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
Jukka Vihriälä /cent
ers. Arto Bryggare /sd
Timo Kalli /cent
Eero Lämsä /cent
Maija Perho /saml
Maija Rask /sd (delvis)
Pia Viitanen /sd (delvis)
Jaana Ylä-Mononen /cent (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

I samlingspartiets lagmotion LM 102/2004 rd föreslås att villkoren för hushållsavdraget ändras så att egenandelen sänks från 100 euro till 50 euro och att avdragets minimibelopp höjs från 1 150 euro till 2 300 euro. Den föreslagna lagen är avsedd att träda i kraft den 1 januari 2005. Kostnadseffekterna av dessa förslag på 2005 års statsbudget har beaktats i budgetmotionen BM 1052/2004 rd.

Samlingspartiet har ständigt understrukit att vi inte har råd att låta bli att använda oss av tillbudsstående medel för att främja sysselsättningen. Trots den gynnsamma ekonomiska utvecklingen har Statistikcentralen kommit fram till att det i januari—oktober 2004 fanns i snitt 2 368 000 personer dvs. 5 000 färre sysselsatta än motsvarande tid föregående år. En förbättrad sysselsättning kräver helt nya metoder och utveckling av redan existerande lösningar. Enligt en uppskattning av finansministeriet kommer den ekonomiska utvecklingen under innevarande år att försvagas från den kalkylerade ökningen på 3,2 % till 2,8 % nästa år.

Det är givetvis svårt att exakt reda ut vilka exakta effekter hushållsavdraget har på sysselsättningen. Därför är den undersökning Helsingin Kauppakorkeakoulu nu gör på uppdrag av finansministeriet och arbetsministeriet välkommen. Men redan nu känner vi till trenden. Bara genom att analysera antalet personer som utnyttjar hushållsavdraget och de avdragna summorna står det klart att hushållsavdraget har lett till att priset på sådan service det används till har sjunkit för konsumenten vilket har ökat efterfrågan och därmed antalet arbetstillfällen i servicebranschen. Finansutskottet konstaterar mycket riktigt i sitt betänkande att hushållsavdraget har lett till tusentals nya årsverken. Därigenom har det skapats tillfällen där de som utför arbetet inte behöver så mycket specialkunskap. Bristen på sådana jobb har varit typisk för den finländska arbetsmarknaden efter recessionen på 1990-talet.

Hushållsavdraget har också bidragit till att motsvarande arbete inte utförts inom ramen för den s.k. gråa ekonomin. Summa summarum är erfarenheterna av hushållsavdraget goda.

I takt med att avdragsrätten utvidgats till hela landet och medborgarna lärt sig hur det kan användas är utsikterna för ytterligare efterfrågan goda. Antalet personer som utnyttjar hushållsavdraget har ökat snabbt. Detsamma gäller de avdragbara summorna. Avdragen har alltså haft den effekten att det årliga belopp som läggs på köpta tjänster ökar stadigt. De ändringar i hushållsavdraget som finansutskottet föreslår har en positiv men otillräcklig effekt på utvecklingen.

Av de tjänster som avdraget gjorts för har 60 % gällt reparationer. Utskottet konstaterar att sysselsättningseffekterna vore effektivare om en större del av avdraget gällde städning och hemvårdstjänster. Detsamma gäller vårdbranschen. Utskottet konstaterar dessutom att höjningen av maximibeloppet från 900 euro till 1 150 euro per år har varit en viktig faktor när det gällt att öka efterfrågan på sysselsättningseffektiva tjänster. Höjningen av maximibeloppet stabiliserade och tryggade verksamheten för många företag inom branschen. Det finns fortfarande ett behov av att höja maximibeloppet om man vill ge hushållen en möjlighet att regelbundet köpa tjänster.

Ett förhöjt maximibelopp leder till fortgående köp av tjänster inom städ-, hemvårds- och vårdbranschen och ökar ytterligare efterfrågan på tjänster och därigenom antalet arbetstillfällen i företag i branschen. Höjningen av maximibeloppet skulle också öka efterfrågan på omfattande reparationer, vilka har de största sysselsättande effekterna i företag i byggbranschen. Bland de experter som utskottet hörde framhöll representanterna för företagare i bygg- och vårdbranschen behovet av att höja maximibeloppet.

När användningsområdet för hushållsavdraget nu föreslås utvidgat till arbete som utförs hemma hos den skattskyldiges föräldrar samt mor- och farföräldrar skulle det vara särskilt vik-

tigt att höja maximibeloppet redan från början av 2005. Utskottet understryker i betänkandet att det är fråga om en väsentlig utvidgning av tillämpningsområdet. Sänkningen av egenandelen från 100 euro till 50 euro ökar dessutom möjligheten att utnyttja avdraget också vid mindre köptjänster. Då kan också personer med lägre inkomster utnyttja hushållsavdraget.

Finansministeriet har gjort den uppskattningen att de föreslagna ändringarnas effekt på sta-

tens skatteintäkter uppgår till ca 30 miljoner euro.

Förslag

Med stöd av det som anförs ovan föreslår vi

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Lag

om ändring av inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) 92 § 24 punkten, 127 a § 1 mom. och 127 b § 1 punkten,
sådana de lyder, 92 § 24 punkten i lag 1263/1997, 127 a § 1 mom. i lagarna 995/2000 och 1162/2002 och 127 b § 1 punkten i lag 1162/2002, samt
fogas till 92 §, sådan den lyder delvis ändrad i lagarna 1465/1994, 1333/1995, 196/2001, 896/2001, 1309/2002 och 1360/2002 samt i nämnda lag 1263/1997, en ny 25 punkt och till 127 a §, sådan den lyder i lagarna 995/2000 (*utesl.*) samt i nämnda lag 1162/2002, ett nytt 4 mom. som följer:

92 §
(Som i FiUB)

127 a §

Hushållsavdrag

En skattskyldig får från skatten dra av en del av de belopp som han eller hon har betalt för arbete som utförts i en bostad eller fritidsbostad som han eller hon använder (*hushållsavdrag*). Till avdrag berättigar normalt hushålls-, omsorgs- eller vårdarbete samt arbete som innebär underhåll eller ombyggnad av bostad eller fri-

tidsbostad. Avdraget är högst 2 300 euro om året och beviljas endast i den utsträckning som den i 127 b § avsedda avdragbara delen av kostnaderna överstiger 50 euro.

— — — — —
(4 mom. som i FiUB)

127 b §
(Som i FiUB)

— — — — —
Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FiUB)

Helsingfors den 9 december 2004

Jyri Häkämies /saml
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml

Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Maija Perho /saml