

## **FINANSUTSKOTTETS UTLÅTANDE** **12/2003 rd**

**Statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets direktiv (reducerade mervärdeskattesatser)**

**Statsrådets utredning med anledning av kommissionens rapport — Försöket att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på vissa arbetsintensiva tjänster**

*Till stora utskottet*

### **INLEDNING**

#### **Remiss**

Riksdagens talman sände den 15 september 2003 statsrådets skrivelse med anledning av ett förslag till rådets direktiv (reducerade mervärdeskattesatser) (U 29/2003 rd) till stora utskottet för behandling och bestämde samtidigt att finansutskottet ska lämna utlåtande i saken till stora utskottet.

Stora utskottet sände den 11 juli 2003 statsrådets utredning med anledning av kommissionens rapport - Försöket att tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på vissa arbetsintensiva tjänster (E 34/2003 rd) till finansutskottet för eventuella åtgärder.

Utskottet har behandlat ärendena i ett sammanhang och lämnar ett gemensamt utlåtande om dem.

#### **Beredning i delegation**

Ärendet har beretts av finansutskottets skattedelegation.

#### **Sakkunniga**

Skattedelegationen har hört

- lagstiftningsråd Tommi Parkkola, finansministeriet
- överinspektör Leila Himanka, Skattestyrelsen
- forskningsdirektör Juha Honkatukia och specialforskare Timo Rauhanen, Statens ekonomiska forskningscentral
- vice verkställande direktör Pauli K Mattila, Centralhandelskammaren
- ekonom Jussi Heiskala, Byggnadsindustrin RT rf
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- chefsjurist Anna Lundén, Företagarna i Finland rf
- avdelningschef Risto Lähdevuori, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- juridisk direktör Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund rf
- sekreterare för samhällsrelationer Kalervo Haverinen, Servicebranschernas fackförbund rf
- näringspolitiskt ombud Helena Pollari, Servicearbetsgivarna
- ombudsman Veli-Matti Aittoniemi, Finlands Hotell- och Restaurangförbund rf

- verkställande direktör Matti Pulkki, Sokos Hotels Sokotel Oy
- verkställande direktör Håkan Gabrielsson, Mediernas centralförbund

- ombudsman Petri Kaukiainen, Finlands scouter.

Dessutom har utskottet fått ett skriftligt utlåtande från Löntagartidningarna PALE rf.

## STATSRÅDETS SKRIVELSE OCH UTREDNING

### *Statsrådets skrivelse U 29/2003 rd*

Europeiska gemenskapernas kommission lade den 23 juli 2003 fram ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 77/388/EEG med avseende på reducerade mervärdesskattesatser, KOM(2003) 397. Syftet med ändringen är att reglerna för mervärdesskattesatser ska rationaliseras och förenklas. Förslaget och dess motivering utgör samtidigt den rapport som kommissionen enligt det gällande direktivet är ålagd att lägga fram vartannat år som underlag för rådets granskning av tillämpningsområdet för de reducerade mervärdesskattesatserna.

### *Regeringens ståndpunkt*

Regeringen tillstyrker rationaliseringen och förenklingen av reglerna för reducerade mervärdesskattesatser i enlighet med de centrala principerna i kommissionens förslag.

I likhet med kommissionen har regeringen vissa förbehåll när det gäller ett utvidgat tillämpningsområde för de reducerade skattesatserna. Sänkta skattesatser är sällan några effektiva instrument för att omsätta samhällspolitiska mål i praktiken. I detta hänseende är direkta stöd ofta en effektivare mekanism, eftersom de lättare kan fokuseras på de tilltänkta objekten. Dessutom äventyrar reducerade skattesatser skatteneutraliteten, stör den inre marknadens funktion och strider mot harmoniseringssträvandena i skattefrågor. Om tillämpningsområdet utvidgas minskar skatteinkomsterna i en situation då skatteinkomsterna behövs för att andra skatter, särskilt skatter på arbete, ska kunna sänkas.

Det är ändå klart att de reducerade skattesatserna fortfarande kommer att behövas inom vissa begränsade sektorer. Till de delar som de anses motiverade tillstyrker regeringen kommissi-

onens förslag att alla medlemsstater får lika rätt att införa reducerade skattesatser.

Den gällande situationen att vissa medlemsstater med hjälp av övergångsbestämmelser får tillämpa en reducerad mervärdesskattesats på vissa varor medan andra medlemsstater inte får göra det, kan inte anses acceptabel, eftersom det som var tänkt att gälla under en begränsad tid i stället har blivit normal praxis.

I enlighet med regeringsprogrammet arbetar regeringen för en ändring av EU-reglerna i syfte att få skattesatsen på matservering på restauranger och i personalmatsalar sänkt till samma nivå som för livsmedel. I linje med detta stöder regeringen kommissionens förslag att utsträcka tillämpningsområdet för reducerade mervärdesskattesatser till restaurangtjänster.

Kommissionens förslag att inskränka tillämpningen av en nollskattesats på de varor som anges i bilaga H betyder att nollskattesatsen på tryckning av allmännyttiga samfunds medlems-tidningar måste avskaffas. I detta hänseende är förslaget problematiskt, särskilt om de övriga medlemsstaterna får ha kvar sina nollskattesatser i viss omfattning också på andra varor än de som anges i bilaga H eller får införa nya varu- och tjänstekategorier i bilagan. Regeringen anser att det inte är skäl att ändra på Finlands nuvarande praxis gällande mervärdesskattesatsen för tryckningen av allmännyttiga samfunds medlems-tidningar.

Enligt regeringens mening bör förslaget ses som en helhet: dels ger det nya möjligheter, dels inskränker det möjligheterna att tillämpa reducerade skattesatser. Förslaget är svårt för många medlemsstater och för att uppnå en enhällig lösning och ett godtagbart resultat kommer det att krävas kompromissvilja av alla parter.

### *Statsrådets utredning E 34/2003 rd*

I kommissionens rapport presenteras resultaten av ett försök gällande reducerad mervärdesskattesats på arbetsintensiva tjänster. Enligt kommissionen är det inte möjligt att klart påvisa att en mervärdesskattesänkning har gynnsamma

effekter på sysselsättningen eller att den leder till en minskning av den svarta ekonomin.

### *Regeringens ståndpunkt*

I rapporten ingår inga sådana förslag som förutsätter att en ståndpunkt formuleras i det här skedet.

## UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

### *Motivering*

Utskottet tillstyrker kommissionens strävan att rationalisera och förenkla den nuvarande strukturen på reducerade mervärdesskattesatser. Utskottet anser att den föreslagna regleringen där de otaliga specialundantagen för enstaka medlemsstater avskaffas och enhetliga regler för alla medlemsstater tas i bruk är motiverad. Den föreslagna åtgärden är öppen och ger olika medlemsstater en likvärdig ställning. Vidare anser utskottet att det är motiverat att förslaget ger medlemsstaterna rätt att även framöver själva bestämma till vilka delar de vill tillämpa sänkta mervärdesskattesatser i sin interna lagstiftning. Också skattesatserna ingår i den nationella beslutanderätten i den utsträckning direktivet tillåter.

Utskottet anser att det är viktigt att kommissionens förslag leder till lagstiftningsåtgärder och att listan över mervärdesskattesatser i bilaga H till direktivförslaget blir färdig. Utskottet har på det sätt som framgår längre fram i utlåtandet tagit ställning till bilaga H.

### *Ett försök som initierats av kommissionen gällande arbetsintensiva tjänster*

I direktivet om möjlighet att på försök tillämpa en reducerad mervärdesskattesats (1999/85/EG) var utgångspunkten den att det bör finnas ett tydligt samband mellan den prissänkning som reducerade mervärdesskattesatser medför och ökad efterfrågan. Eftersom det inte finns ett sådant direkt samband, bör diverse faktorer besannas för att ett samband ska uppstå. För det första bör sänkningen av mervärdesskatten sänka konsumentpriset på tjänster. Prissänkningen bör dess-

utom vara tillräckligt stor för att den ska öka efterfrågan på tjänster. Den ökade efterfrågan bör i sin tur öka produktionen, vilket bör leda till nyanställningar och inte exempelvis till ökad produktivitet och ökat övertidsarbete. Sambandet bryts också om försäljarna använder skattesänkningen till att öka sin egen vinst.

Kommissionens slutsatser om det ursprungliga treåriga försöket, som senare förlängdes till fyra år, är relativt drastiska. Enligt kommissionen kunde inget av de nio länderna som deltog i försöket med säkerhet påvisa att sänkningen av skattesatserna skulle ha skapat mera arbetsplatser eller ökad effektivitet. Sänkningen av skattesatserna har haft mycket liten inverkan på priserna och prisändringarna har varit tillfälliga. Därmed har kommissionen dragit den slutsatsen att sänkningen av skattesatserna inte har någon större inverkan på efterfrågan. Reducerade mervärdesskattesatser är dessutom ett betydligt dyrare sätt att skapa nya arbetsplatser än direkta åtgärder på arbetskraftskostnaderna. Kommissionen anser att sänkta arbetskraftskostnader ökar antalet nya arbetsplatser med 52 procent och har en lika stor inverkan på budgeten som reducerade mervärdesskattesatser som till fullo överförs på priserna.

Kommissionens slutsatser om försöket att bekämpa den svarta ekonomin var också de tämligen dystra. Reducerade mervärdesskattesatser uppmuntrade inte oregistrerade företag eller företag som verkar helt utanför den officiella ekonomin att ge upp sin svarta verksamhet. Enligt kommissionens mening berodde detta på att mervärdesskatten inte är den viktigaste orsaken till att företag driver verksamhet svart utan att de

helt vill undvika att betala skatter och sociala avgifter.

En del av de sakkunniga som utskottet hörde ansåg att kommissionens slutsatser var förhastade, partiska eller opålitliga, eftersom de flesta branscher som var med i försöket utom renovering och reparation av bostäder och frisörverksamhet var mycket små. De deltagande ländernas rapportering grundade sig på undersökningar som utförts enligt olika principer och där slutresultatet inte betraktats separat från den övriga ekonomiska utvecklingen. Dessutom ansågs det att försöket borde ha genomförts över en längre tid. Enligt experterna ger en granskning som sträcker sig över en hel konjunkturcykel ett pålitligare underlag för slutsatser. De flesta anser dock att slutsatsen att reducerade mervärdesskattesatser inte har en lika effektiv inverkan på sysselsättningen som sänkta inkomstskatter eller sociala avgifter är helt motiverad.

Utskottet anser att kritiken mot undersökningsmetoderna bör noteras och att mervärdesskattesatsernas inverkan på efterfrågan och sysselsättningen bör undersökas vidare. Att förbättra sysselsättningssituationen förutsätter enligt utskottets mening att många olika metoder utnyttjas och att olika metoder inte automatiskt utesluter varandra. Vidare påpekar utskottet att direkta stödformer inte heller är helt problemfria. Trots att reducerade mervärdesskattesatser inte i allmänhet anses som ett kostnadseffektivt sätt att främja sysselsättningen, kan de ändå vara bra att använda inom vissa specialbranscher, t.ex. i restaurangverksamhet. Utskottet behandlar frågan närmare nedan.

Vid utfrågningen av de sakkunniga ansågs mervärdesskattesystemet i allmänhet vara ett dåligt redskap för att genomföra olika sociala, arbetskrafts- och miljöpolitiska eller andra motsvarande samhällspolitiska åtgärder. Enligt de sakkunniga fungerar t.ex. styrningen genom punktskattesystemet flexiblare och effektivare än mervärdesskattesystemet. I det förstnämnda fallet kan man också mer pålitligt konstatera vem eller vad skattestödet betalas till. Om skattesatserna reduceras endast inom vissa branscher, minskar samtidigt möjligheten att sänka

den allmänna skattesatsen. Sakkunniga påpekade också att de minsta arbetsintensiva branscherna från och med början av år 2004 får en lättnad i den nedre gränsen för skatteplikten. Den kompenserar den proportionella belastning som mervärdesskatten utgör på de minsta serviceföretagen.

Utskottet omfattar dessa ståndpunkter och betonar att mervärdesskatten uttryckligen är av fiskal betydelse och dess huvudsakliga syfte är att öka statens skatteintäkter. Intäkterna kan sedan användas vidare t.ex. till att strukturellt sänka skatten på arbete.

En helt annan fråga är sedan om det är motiverat att differentiera skattesatsen för varor och tjänster enligt deras miljökonsekvenser. Möjligheten har tagits upp i bl.a. miljöministeriets kompendium 116, "Ympäristöperusteinen verotus ja kestävä kehitys edellytykset, visio vuoteen 2020" (Miljöministeriet 2003).

#### *Bilaga H i direktivförslaget*

I bilaga H i direktivförslaget förtecknas ingående de varor och tjänster på vilka medlemsstaterna vid behov kan tillämpa reducerade eller exceptionellt låga skattesatser eller nollskattesatser. I praktiken utvidgar direktivförslaget inte tillämpningen av den nuvarande bilagan H. I bakgrunden ligger kommissionens syn på att reducerade mervärdesskattesatser inte är det bästa sättet att främja konsumtionen av vissa varor eller tjänster och att mervärdesbeskattningsens syfte inte är att ändra på konsumenternas beteende.

De sakkunniga som utskottet hörde gav sina återhållsamma ståndpunkter till trots sitt generella samtycke till att restaurangtjänsterna blir en ny kategori i bilaga H. Detta har motiverats starkt bl.a. med att sänkningen av mervärdesskatten för matserveringen enligt inhemska utredningar är ett effektivt sätt att förbättra sysselsättningen. Dessutom har det bedömts att de dynamiska effekterna av beskattningen inom matserveringen ger tillbaka nästan 60 procent av de schematiskt beräknade förlusterna av skatteintäkter. En sänkning av skattesatsen skulle lik-

ställa matservering med övrig livsmedelsförsäljning.

Med hänvisning till övrig utredning finner utskottet det viktigt att restaurangtjänsterna blir en del av bilaga H såsom kommissionen föreslagit. Avsikten att sänka mervärdesskatten på matservice ingår dessutom i regeringsprogrammet. Det faller därmed inom den nationella beslutanderätten att bestämma närmare om den reducerade skattesatsen ska omfatta endast matservering eller även alkohol. För tillfället är det inte aktuellt att fatta beslut i ärendet.

Trots att kommissionen inte föreslår att tillämpningsområdet för den reducerade skattesatsen utvidgas till att omfatta arbetsintensiva tjänstebranscher, ska en del av de tjänster som ingår i försöket ändå införas i bilaga H som ett led i ambitionen att rationalisera lagstiftningen. Till dessa tjänster räknas renovering och städning av privatbostäder samt hemvårdstjänster. En del av tjänsterna i bilaga H har redan under vissa förutsättningar undantagits från mervärdesskatt i det sjätte mervärdesskattedirektivet och i vår nationella lagstiftning. Vissa nya direkta stödformer tillämpas nationellt, som hushållsavgifter och den i regeringsprogrammet inskrivna lättnaden för mervärdesskattens nedre gräns för företagarna i mindre företag. Avsikten är att den sistnämnda ska träda i kraft från och med början av nästa år. Sådana här direkta stödformer kan riktas direkt på utvalda objekt utan att neutraliteten i mervärdesbeskattningen eller harmoniseringsmålen försvagas under processen. Därmed anser utskottet att statsrådets generellt reserverade hållning till utvidgningen av kategorierna i bilaga H är motiverad.

#### *Allmännyttiga samfunds ställning*

I den föreslagna nya bilagan H ingår inte tryckning av allmännyttiga samfunds medlemstidningar. Kommissionens förslag innebär därmed

en ändring i Finlands nuvarande nollskattesats och att den allmänna skattesatsen tillämpas på de nuvarande omkring 2 000 medlemstidningarnas sammanlagda upplaga. Enligt statsrådets skrivelse uppskattas ändringen påverka skatteintäkterna och de allmännyttiga samfundens tryckningskostnader med en summa som uppgår till fem miljoner euro årligen. Vid utfrågningen av de sakkunniga ansågs summan bli ännu högre.

Ändringen förväntas också få stora konsekvenser för enskilda organisationer. Enligt en utredning till utskottet skulle till exempel utgifterna för Finlands största ungdomsorganisation, Finlands Scouters centralorganisation, öka med en summa som motsvarar ungefär en femtedel av det årliga statsbidraget. Organisationens representanter påpekar att hela verksamheten sköts på frivillig basis och att det i praktiken är omöjligt att höja medlemsavgiften. Ökade tryckningskostnader betyder därmed att de nuvarande trycksakerna minskar. Ändå är det tryckta ordet en viktig eller t.o.m. enda förbindelselänk i föreningarnas verksamhet. Ändringen betyder sämre villkor för de allmännyttiga samfunden.

Utskottet håller med regeringen om att de allmännyttiga samfundens beskattningsmässiga ställning bör tryggas även när beslut om bilaga H fattas. Den nuvarande nollskattesatsen infördes ursprungligen för att ge allmännyttiga samfund samma villkor som de utgivare som bedriver affärsverksamhet. Samtidigt är skattestödet ett erkännande för samhällselikt viktigt arbete. Denna motivering är fortfarande väsentlig och godtagbar.

#### *Utlåtande*

Finansutskottet meddelar

*att utskottet omfattar statsrådets ståndpunkt.*

**FiUU 12/2003 rd — U 29/2003 rd, E 34/2003 rd**

Helsingfors den 3 oktober 2003

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent

vordf. Matti Ahde /sd

medl. Eva Biaudet /sv

Jyri Häkämies /saml

Kyösti Karjula /cent

Jari Koskinen /saml

Pekka Kuosmanen /saml

Reijo Laitinen /sd

Maija-Liisa Lindqvist /cent

Mika Lintilä /cent

Pekka Nousiainen /cent

Pirkko Peltomo /sd

Iivo Polvi /vänst

Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd

Kimmo Sasi /saml

Irja Tulonen /saml

Kari Uotila /vänst

Jukka Vihriälä /cent

ers. Susanna Huovinen /sd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.