

Seminarer Stocholm 1999 økonomisk nasjonalrapport - finsk

BOENDEBESKATTNINGEN I FINLAND

Finsk økonomisk nasjonalrapport

Heikki A.Loikkanen och Henrik Lönnqvist

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

- I. Inledning 3
 - I.1 Bakgrund 3
 - I.2 Boendet som förnödenhet 4
 - I.3 Rapportens oppleggning5
- 2. Boendet och bostadsmarknaden i Finland6
 - 2.1 Bostadsbestandets struktur6
 - 2.2 Bostadsproduksjonen6
 - 2.3 Boendet som konsumpsjon9
- 3.Boendebeskattningsteori I I
 - I.Bostaden som investering: frågan om neutral beskattningsspraxis gållande investeringsobjekt I I
 - 3.2 Meritnyttighetsteorin samt externa verkninger som grund for skatte- og andra stöd I2
 - 3.3 Boendet og skatteunderlaget I3
 - 3.4 Råttviserfrågorne I3
- 4. Utvekkingslinjer i den finlåndska skattepolitiken I4
 - 4.1 Personbeskattningen I4
 - 4.2 Fåretagsbeskattningen I5
- 5. Boendebeskattningen i Finland I6
 - 5.1 Ur den boendes synvinkel I6
 - 5.1.1 Ågarboende I6

5.1.1.1 Skatten I 6

5.1.1.2 Skatte- och andra stöd I 6

5.1.2 Att bo på hyra I 8

5.1.3 Nya former av bostadsbesittande I 8

5.2 Ur hyresvärdens synvinkel I 8

5.2.1 Det privata hushållet I 8

5.2.2 Den institutionella investeraren I 9

5.3 Ur bostadsproducentens synvinkel I 9

6. Boendebeskattningen och rättvisan I 9

6.1 Den vertikala rättvisan 20

6.2 Den horisontella rättvisan 23

7. Beskattningen av boendet och den ekonomiska tillväxten 25

7.1 Neutral beskattning av investeringsobjekt 25

7.2 Boendet och arbetsmarknadens verksamhet 27

8. Boendebeskattningen och stödet ur stabiliseringspolitisk synvinkel. 27

9. Sluord 29

Referenser 30

I. Inledning

I.1 Bakgrund

Denna rapport behandlar beskattning av och stöd för boende(t) i Finland. Det centrala forskningsområdet är skattstöden. Beskattningen av boende, liksom bostadsbidragspolitiken, har tillsammans med marknadsregleringen, styrningen samt den demografiska och helhetsekonomiska utvecklingen, avgörande inverkat på verksamheten inom bostadssektorn samt på boendeförhållandena i Finland.

Följande drag kan ses som stiliserade fakta rörande Finland. Finlands ekonomiska långsiktstillväxt har under de senaste årtiondena varit snabbare än genomsnittet i OECD-Europa. Här har inkomstklyftan

jämfört med de andra länderna krumpit ihop. Boendestandarden var under efterkrigstiden låg, men också den har stigit märkbart. Trots det har skillnaderna i boendestandard utjämnats betydligt långsammare än skillnaderna i inkomst. Till den kraftiga ekonomiska tillväxten har i Finland bidragit också enligt internationella mått kraftiga växlingar. Bostadsmarknadens växlingar har varit följder av de helhetsekonomiska växlingarna. Också växlingarna inom bostadsproduktionen och bostadspriserna har varit internationellt sett ovanligt stora.

Största delen av efterkrigstiden har präglats av regleringar inom finansierings- och hyresmarknaderna. Dessutom har prisutvecklingen inom den offentligt finansierade (ARAVA) ägar- och hyresbostadsproduktionen baserat sig på en historisk inflatorisering (ägarARAVA). Gällande hyresbostäderna har prisutvecklingen baserat sig på en tillämpning av självkostnadsprincipen. Inom det totala bostadsbeståndet stampade det absoluta antalet privata hyresbostäder länge på stället eller sjönk fram till nyligen. Trots att utbudet på ARAVA-hyresbostäder ökade, har största delen av bostadsproduktionen utgjorts av ägarbostäder. Större delen av bostäderna i Finland är ägarbostäder. I städerna är en anmärkningsvärt stor del av dem höghusaktielägenheter i form av bostadsaktier medan par- och radhuslägenheterna är betydligt färre. På landsbygden, däremot, utgörs största delen av bostäderna av egnahemshus.

Mot slutet av senaste årtionde liberaliserades finansieringsmarknaden i Finland, liksom i många andra länder. Detta ledde till en boom inom bostadsmarknaden såväl som inom hela ekonomin. Båda marknaderna rasade, vilket resulterade i en kraftig depression. Under åren 1991-93 sjönk BNP med sammanlagt närmare 10 procentenheter jämfört med år 1990. Efter det har tillväxten varit ovanligt snabb. Den snabba tillväxten sammanhänger med en kraftig migrationsrörelse. Till skillnad från vad som varit fallet tidigare går den inte till städerna i allmänhet utan koncentrerar sig till huvudstadsregionen och en och annan universitetsstad. Bostadsproblemen i speciellt huvudstadsregionen har samtidigt tillspetsats. Arbetslöshetssiffrorna, som under 80-talets boom legat under 4%, steg under krisen till 17% och har först nu sjunkit under 10%.

Avregleringen av finansieringsmarknaden, samt Finlands medlemskap i EU - och speciellt EMU - har redan märkbart påverkat bostadsfinansieringen. Nya institutioner och finansieringsformer har uppkommit inom den marknadsstyrda bostadsfinansieringen. Ur finansieringssynpunkt har hushållens möjligheter att köpa bostad förbättrats jämfört med tidigare system som byggde på kännbara förhandsbesparingar, kontoregleringar och korta lånetider. Också hyresregleringarna avvecklades gradvis under åren 1992-95. Trots detta och trots att de allmänna finansieringsförutsättningarna förbättrats, har institutionella investerare tillsvidare inte anmält sig i på hyresmarknaden i någon större utsträckning.

Ovannämnda indikerar att den finländska bostadsmarknaden under den senaste tiden genomgått en mängd förändringar. Beskattningen och speciellt beskattningen av boende och förändringarna inom den har varit knutna till andra institutionella förändringar men förblivit en delfaktor i ett stort brytningsskede. Detta måste man hålla i minnet vid läsningen av nedanstående där vi behandlar beskattningen av boende(t) i Finland. Också här ligger huvudvikten vid nurådande system.

1.2 Boendet som förnödenhet

Ovan skisserade vi upp huvuddragen i den finländska ekonomiska- och bostadsmarknadsutvecklingen, mot vilka vår granskning av boendebeskattningen görs. Som bas för beskattningen fungerar särdragen i boendet som sådant, som också de är centrala vid studiet av beskattning och bostadsbidrag.

I ekonomisk bemärkelse är boendet konsumtion. Såväl ägar- som hyresbostadshushållen konsumerar boendeförnödenheter. För ett hushåll är bostaden oundgänglig. Bostaden är i allmänhet en sammanhängande, permanent och mycket mångdimensionerad förnödenhet. Bostadsmarknaden är ju också sammansatt av flera olika delmarknader, såsom hyres- och fastighetsmarknaderna med sina insatsmarknader (jordegendoms- o.a. marknader) på vilka beskattnings- eller reglerande metoder i olika former kan tillämpas. Förnödenheterna som säljs eller hyrs ut på de olika marknaderna, dvs bostäderna, utgör delvis varandras substitut, vilka för sin del påverkas av beskattningen.

Ägarbostaden är i allmänhet hushållens viktigaste egendom, och en del av efterfrågan på denna typ av bostad kan ses också som en portfolioefterfrågan. Ur rent fiskal synvinkel utgör bostäder, i likhet med andra fastigheter, genom sin permanenta placering ett tacksamt beskattningsobjekt: välfärdsförlusterna i beskattningen blir små. Å andra sidan ses boendet ofta förknippat med positiva externeffekter och/eller som en meritförnödenhet, vars minimikonsumtion måste garanteras och vars konsumtion bör vara större än den marknadsdiktade, och mer jämt fördelad än inkomsterna.

Dessa synpunkter talar, tvärtemot det fiskala argumentet, för ett stödande av boendet, vilket kan förverkligas antingen genom beskattning eller i form av direkta stöd.

Bostäderna är mycket långlivade och bostadsbeståndet förnyas långsamt: den årliga produktionen motsvarar endast 1-3% av det totala beståndet. Då största delen av utbudet består av bostadsbestånd, har det en central roll i prisutvecklingen. På kort sikt förmår det lokalt bundna bostadsutbudet inte motsvara de snabba förändringarna i efterfrågan, vilket leder till att prisfluktuationerna i allmänhet är stora. Å andra sidan kan förändringarna i efterfrågan påverka bostadspriserna också på lång sikt, med andra ord kapitaliseras i priserna (och hyrorna). Här ställer sig frågan huruvida boendeskatterna och skatte- o.a. stöd kapitaliseras till priserna och hyrorna. Detta beror ju på hur pass flexibelt bostadsutbudet är på lång sikt.

Boendet och sålunda också beskattningslösningarna för boendet har samband med många faktorer som är centrala för välfärden och den ekonomiska utvecklingen. Vid sidan av investeringsnivån påverkar fördelningen av bostads- och andra investeringar tillväxtmöjligheterna inom nationalekonomin på lång sikt. Verksamheten på bostadsmarknaden kan också inverka på arbetsmarknadens funktionsduglighet och därigenom på den ekonomiska utvecklingen. För den offentliga sektorn är påverkan på bostadsinvesteringarna ett konjunkturpolitiskt redskap. Å andra sidan syns beskattningen av och stöden till boendet som en del av den offentliga sektorns budget, vars konjunkturpolitiska spelrum numera bestäms av de begränsningar som stipulerats för den ekonomiska- och monetära unionens underskott.

1.3 Rapportens struktur

Gällande avsnitten som behandlar boendebeskattningen i Finland (kap.5-8) presenteras grundfakta om bostadssektorn (kap.2) samt några centrala frågor som är förknippade med boendebeskattningsteorin (kap.3). Efter detta ger vi en kort överblick över skattepolitikens utveckling i Finland under senaste årtionde (kap.4). Femte kapitlet behandlar boendebeskattningen ur den boendes, hyresvärdens och bostadsproducentens synvinklar. Eftersom rapporten strävar till att ge en bild av också hur boendebeskattningen inverkat på boendenivån och boendeomkostnaderna olika besittningsformer emellan, är det motiverat att ställvis, förutom beskattning och skattestöd, granska också andra former av boendestöd. Kapitlen 6-8 behandlar boendebeskattningens samband med rättvisefrågor, med den ekonomiska tillväxten och den offentliga sektorns finansieringsposition. I kapitel 9 presenterar vi våra slutsatser.

2. Boendet och bostadsmarknaden i Finland

2.1 Bostadsbeståndets struktur

På basen av uppgifterna år 1997 fanns i Finland ca 2,4 miljoner bostäder av vilka 92% permanent bebodda. 54% av bostadsbeståndet är småhuslägenheter, 46% höghuslägenheter. Inom storstadsområdena är förhållandet ett annat. Till exempel i Helsingfors är förhållandet 29% småhus, 71% höghus. De klart flesta finländarna hoppas dock på att få bo i småhus.

Tabell 2.1 Bostadsbeståndets fördelning (%) enligt hustyp, besittningsform och finansieringsmodell.

Bostadens ägoförhållande och finansieringsmodell
 Småhus Höghus Sammanlagt Ägarbostad 42 19 61 Fritt finansierad hyrebostad 4 12 16 ARAVA-hyrebostad 2 10 12 Annan eller okänd 2 1 3 Ej permanent bebodd 3 5 8 Sammanlagt 54 46 100 I hela landet utgör ägarbostäderna 69%, hyresbostäderna 28% av bostadsbeståndet. Bostadsrättslägenheternas andel är fortfarande liten: vid utgången av år 1998 hade inte mer än ca 18.000 bostadsrättslägenheter byggts. Samtidigt köade 54.000 hushåll för att få en bostadsrättslägenhet.

Vid en jämförelse regioner emellan varierar andelen hushåll som äger sin bostad märkbart. Minst är andelen i Nyland, ca 68%, störst är den i Vasatrakten, ca 83%. I allmänt kan konstateras, att hushåll som bor i småhus med märkbart större sannolikhet äger sin bostad än de som bor i höghus

(se tabell 3.1).

Medelstorleken på en bostad i Finland är 76 boendekvadratmeter. Ägarbostäderna är i medeltal märkbart större än hyresbostäderna och småhuslägenheterna klart större än höghuslägenheterna. Fast bostädernas medelstorlek kontinuerligt ökat, bor man i Finland trångt jämfört med många västländer.

2.2 Bostadsproduktionen

Nyproduktionens omfattning i förhållande till det befintliga bostadsbeståndet var under åren 1987-1996 i medeltal ca 1,7% per år. Siffran är mycket typisk vid jämförelsen med västländer i övrigt. Lägenheterna som produceras i Finland är dock fortfarande, internationellt sett, små. Därför ger ett studium av bostadsproduktionen i termer av färdigställda lägenheter per person en helt annan bild.

Tabell 2.2: Antalet färdigställda bostäder per 1000 invånare i Norden åren 1970-1997.

Land	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1997
Finland	10,8	14,7	10,4	10,3	13,1	14,95	15,1
Sverige	13,69	16,23	19,6	19,1	14,5	15,5	16,36
Norge	9,4	10,29	11,6	13,36	14,44	14,2	15,2
Danmark	10,37	10,05	11,94	13,3	15,32	16,63	17,1
Island	4,66,2

Stora konjunkturskiftningar kan skönjas i bostadsproduktionen (fig.2.3). Till exempel 1990 färdigställdes i Finland mer än 65.000 bostäder medan antalet år 1996 var mindre än 21.000. Störst var bostadsproduktionen år 1974, då över 70.000 bostäder färdigställdes. Också finansieringsformerna gällande nyproduktionen har varierat kraftigt.

Figur 2.3: Bostadsproduktionen i Finland åren 1950-1998 enligt finansiering

Samhällets direkta insats i bostadsproduktionen har under 1990-talet kanaliserats främst via ARAVA-hyresbostadsproduktionen samt den räntestödda bostadsproduktionen: antalet ARAVA-lån beviljade för produktion av ägarbostäder minskade till nästan ingenting, och efter år 1996 har inga sådana lån beviljats. I sin helhet står den samhällsstödda bostadsproduktionen på en mycket lägre nivå än under rekordåren på 1970-talet. Å andra sidan, under vågdalen vid mitten av 1990-talet var andelen statsstödd bostadsproduktion i förhållande till den totala produktionen ovanligt stor.

Ägarbostädernas reala prisutveckling (fig.2.4) har präglats av påfallande stor variation. Den första kända boomen upplevdes under 1970-talets början. Boomen bröts av I. oljekrisen och den internationella ekonomiska stagnation som följde. Den andra boomen upplevdes i samband med finansieringsmarknadernas liberalisering under 1980-talets slut. Den var över i och med att ekonomin hamnat i den dystraste depression sedan II världskriget (sammanlagt sjönk BNP med nära 10% under åren 1992-93) av såväl inhemska och internationella orsaker (se tex Honkapohja, Koskela & Paunio 1996).

Vid en jämförelse mellan beskrivningar på bostadsproduktion och priser på ägarbostäder kan man se hur prisutvecklingen har styrt antalet fritt finansierade (ej prisreglerade) bostäder med en liten fördröjning. Vid sidan om detta har såväl priserna på de offentligt finansierade ARAVA -ägarbostäderna (vid inköp och vidareförsäljning) som hyrorna för de privata- och ARAVA-hyresbostäderna varit reglerade. Inom ARAVA handlar det om en hyresstipulering som baserar sig på självkostnadsprincipen. Privata hyresbostäder omfattades fram till 1990-talets början av hyresregleringarna. Bara under 1960-talet kan vi notera en regleringsfri period, som varade över 1967 års devalvering. Regleringspolitiken förklarar varför utvecklingen inom realhyrorna fullständigt avviker från prisutvecklingen i fråga om bostäderna på den fria marknaden. Realhyrorna sjönk från början av 1960-talet till mitten av 1970-talet. Efter det bibehölls realnivån fram till stegringen på 1990-talet, då hyresregleringen gradvis avvecklades med början i nya hyresavtal år 1992.

1995 avstods helt och hållet från hyresregleringarna.

Figur 2.4: Realpriser på bostäder och realhyror 1961-1999 (1983=100).

Förändringarna inom bostadsproduktion och bostadspriser i Finland har internationellt sett varit ovanligt stora. (Englund & Ioannides 1997, Renaud 1995 och Kosonen 1997). Boendebeskattnings och stödpolitikens samband med instabiliteten inom bostadssektorn och hela nationalekonomins diskuteras närmare i kapitel 8.2, där vi behandlar sambanden mellan boendet och konjunkturpolitiken.

3.Boendet som konsumtion

Hushållens konsumtion mäts i utgifter för boendet. Utgifterna för boendet granskas relativa till hushållens inkomster. Besittningsformen har en betydande inverkan på inkomstandelen, men av betydelse är också valet av infallsvinkel: vad räknas som utgifter för boendet? Ett teoretiskt sett bättre grundat alternativ vore att inkludera vinsten av den egna egendomen (vinsten från ett alternativt investeringsobjekt) och

kapitalvinsten men inte låneamorteringar, vilka är besparingar.

Då man som i tabell 2.5 granskar enbart de boendekostnader som kan räknas i pengar (alltså inte kalkylmässiga), inklusive amorteringar, är det klart att till exempel en som bor i en skuldfri ägarbostad har betydligt lägre boendekostnader än en som bor i en belånad ägarbostad eller en hyresbostad. Inkomstandelen i boendet är högre under andra året efter depressionen, 1996, än under högkonjunktens sista år, 1990.

Tabell 2.5: Inkomstandelen (%) av hushållens boendekostnader i olika regioner åren 1990 och 1996.

Boendekostnaderna för hushåll som bor på hyra har stigit drastiskt under 1990-talet. Bakom fenomenet kan man anta å ena sidan en sänkning i inkomstnivån som en följd av massarbetslösheten, å andra sidan de privata hyresbostäderna, vilkas hyror är högre än de inom det gamla hyresbostadsbeståndet.

Genom att granska andelen av boendeservice i hushållens konsumtion får man ett enhetligare mätinstrument för granskningen. Enligt denna modell beräknas utgifterna enligt en såkallad bruttohyresprincip: den service som fås från ägarbostaden bestäms med hjälp av marknadshyrorna. I denna studie (fig 2.6) förefaller utvecklingen i Finland stabil från år 1975 fram till år 1990. Under denna period var boendeservicens andel av hushållens utgifter knappa 20%. Efter detta förändrades situationen avsevärt. Boendeutgifterna och inkomstnivån slutade stiga i samma takt som tidigare. Samtidigt som boendekostnaderna steg, sjönk realinkomsterna. Som en följd av detta var andelen för boendeservice uppe i över 25%.

Figur 2.5: Andelen boendeservice (%) i de finländska hushållens konsumtion åren 1975-1996.

3.oendebeskattningssteori

1.Bostaden som investering - frågan om neutral beskattning av investeringsobjekt

En omstridd fråga gällande boendet är huruvida man skall se ägarbostaden som ett investeringsobjekt bland andra. Att göra detta innebär, med tanke på maximal nationalekonomisk helhetsnytta, att en möjlig gynnsam beskattning av ägarboende och boende i allmänhet skulle förvränga allokeringen av resurserna och som sådant inte önskvärt.

Ur en dylik synvinkel kan en ägarbostad i eget bruk jämföras med andra investeringsobjekt, till exempel aktier. Bostaden producerar i detta fall boendeservice åt ägaren. Det är möjligt att kalkylera värdet av detta och jämföra det med vinsten från andra investeringsobjekt. Om en mildare beskattning anvisas på den kalkylerade vinsten från den egna bostaden kan man se att den berättigar till skattestöd. Som ett resultat av detta "överkonsumerar" ägarboende, om inte ifrågavarande stöd justerar boendets externeffekter eller andra defekter på marknaden.

Så länge finansieringsmarknaden reglerades i Finland, och villkoren för bostadsfinansieringen var ovanligt ofördelaktiga (förhandssparande, kreditreglering och korta lånetider) kunde skattestöd till ägarbostäder motiveras med att det kompenserade ovannämnda regleringseffekter.

Efter att finansieringsmarknaden blivit fri kan man inte, åtminstone i lika hög grad, motivera skatte- och

andra stöd för ägarbostäder med detta argument.

Beskattningen av bostadsinkomst är också politiskt en synnerligen svår fråga. Kalkylerad, ej pekuniär inkomst, är svår att se som inkomst som man skall betala skatt för. Som en följd av detta beskattas bostadsinkomster i de flesta länder mildt eller inte alls, även om hyresvärdarnas skatteinkomst i allmänhet omfattas av beskattningen. Utöver de politiska orsakerna kan det också vara svårt att räkna ut själva bostadsinkomsten från ägarbostaden. Den såkallade bruttohyresinkomsten uppskattas med hjälp av marknadshyrorna. Detta förutsätter en fungerande marknad. Bostadens brukskostnader och ränteutgifterna förorsakade av bostaden, vilka behövs för att beräkna nettobostadsinkomsten är kanske relativt lättvärderade, men däremot är värderingen av bostadens slitage redan svårare.

2. Meritförnödenhetsteorin och externeffekter som grund för skatte- och andra stöd

Med meritförnödenhet avses en förnödenhet, som hushållen i de demokratiska beslutsfattarorganens tycke konsumerar ... alltför lite. Gällande meritförnödenheten är motivet för den offentliga inblandningen en till förnödenheten bunden paternalism. Man vill i detta fall inverka inte bara på inkomstfördelningen utan också mer direkt på konsumtionen. Enligt detta tänkesätt behövs subventioner och/eller konsumtionsnormer. En del av stödet för boende motiveras med meritförnödenhetsargumentet. De som tror på individens starka autonomi, och ser samfund och samhälle som sekundära, bestrider meritförnödenhetsargumentet. Samhället skall inte befatta sig med individens val (tex King 1998.)

Den milda skattebehandlingen av boendet motiveras också ofta av externeffektsargumentet. Här ser man den sociala nyttan av boendet som större än den privata nyttan. Det stöd den offentliga sektorn anvisar för boendet är avsett att få boendekonsumtionen att växa till en nivå där också den yttre nyttan är på rätt sätt beaktad. Här är det fråga om externeffektens internaliserande subvention (boendestödet är i detta fall den negativa Pigou-skatten).

Det är långtifrån entydigt vilka en god boendestandarders externeffekter är och i vilken mån de framträder. Även om externeffektens existens skulle erkännas, är det kanske bäst kända argumentet mot Pigoubeskattningen det såkallade Coase-teoremet. Dess grundtanke är, att såvida äganderätten till förnödenheterna är väl definierade, och transaktionskostnader eller informationsproblem blir "överdimensionerade", internaliserar marknaden själv extereffekterna. Den offentliga sektorns intervention behövs inte. Även om man erkände att marknadslösningen är ineffektiv, kan man ändå kritisera den offentliga sektorns möjligheter att ta tag i problemen - denna syn representerar den såkallade Public Choice-skolan. Enligt dem utgörs den offentliga sektorn enbart av tjänstemän som strävar efter personliga fördelar, vilkas försök att reparera misslyckandena inom marknaden leder till den offentliga sektorns misslyckanden.

3. Boendet och skatteunderlaget

Ofta bestäms beskattningsfrågorna enligt vilka skatteobjekt som är lämpliga för att täcka de offentliga utgifterna. Som goda skatteobjekt anses sådana där beskattningen förändrar allokationen möjligast lite och effektivitetsförlusterna är möjligast små. Enligt denna princip är beskattningen av boende och andra fastigheter tack vare skatteunderlagets immobilitet en bra skatteform. Förutom att detta skatteunderlag

är immobilt motiveras det med att det uppmuntrar till ett effektivt bruk av mark och bostadsbestånd. Med andra ord anses det t.o.m förbättra allokationen. Detta beror på, att fastighetsskatten förorsakar löpande utgifter också för helt eller delvis onyttjade fastigheter. Fastighetsskatten är också ett indirekt sätt att prissätta offentlig service, eftersom de lokala offentliga tjänsternas fördelar (och nackdelar) kapitaliseras till fastighetspriserna, dvs till skatteunderlaget för fastighetsskatten.

4.Rättvisefrågorna

Med vertikal rättvisa avses en rättvisa som sträcker sig över människor som lever på olika inkomstnivåer. Om boendet inte vore förknippat med positiva externeffekter, om det inte skulle anses som en meritförnödenhet, borde boendet beskattas som vilken som helst normal privatförnödenhet, och den vertikala rättvisan skulle förverkligas endast som inkomstförskjutning, inte genom till förnödenheten bundna skatte- och understödslösningarna (in cash and not in kind). Eftersom boende dock anses vara en meritförnödenhet med externeffekter och vars minimikonsumtion man vill garantera, väcks frågan om hur bostadsbidragen och -skatterna fördelas de olika inkomstgrupperna emellan.

Med en horisontal rättvisa menas att likadana hushåll behandlas lika. I fråga om boendet är detta en viktig fråga, då saken granskas i gällande besittningsformen (ägar/hyres) och finansieringssättet (privat/arava). Problemet kan framläggas i form av en fråga: är bostadens effektiva pris (hyres- eller ägarbostadens brukskostnader, med beskattning och stöd beaktade) och tillgänglighet samma inom alla bostadsmarknaden delsektorer för hushåll med likadana egenskaper? Om det inte är så, förverkligas ingen horisontal rättvisa, utan boendets pris och boendestandarden beror på vilken sektor inom bostadsmarknaden hushållet sökt sig till eller råkat komma in på.

Till den horisontala rättvisan hör också valet mellan efterfråge- och utbudsstöd. Gällande utbudsstöden som är bundna till fastigheterna förutsätter den horisontala rättvisan att alla som har vissa givna egenskaper har tillgång till fastigheter subventionerade genom skattelösningar eller direkta stöd. Å andra sidan skall inte heller personer som inte är berättigade till stöd ha tillgång till dessa fastigheter. Efterfrågestöden å sin sida förutsätter i den bemärkelsen funktionsdugliga marknader att likadana hushåll har samma tillgång till bostäder som bjuds ut till marknadspris (eller hyra).

Rättvisefrågorna kommer fram speciellt samband med skatte- och stödreformer. Vi kan här som exempel anföra strävan att flytta beskattningen från inkomstbeskattning närmare fastighetsskatt, i form av lokalbeskattning. En höjning av fastighetsskattenivån ökar fastighetsägarens löpande utgifter och dessutom kapitaliseras förändringen i beskattningen i bostadspriserna och förorsakar förlust vid försäljning. Nykomlingar på marknaden får för sin del sina bostäder billigare, men är tvungna att, i likhet med de tidigare ägarna, betala fastighetsskatt. Effekterna av nyfördelningen av förmögenheten kan alltså uppstå generationer emellan men också mellan olika besittningsformer, beroende på vem som bär speciellt skatten som gäller hyresbostadsfastigheter.

En del av de frågor som här lyfts fram belyses närmare i avsnitt 6.

4.Utvecklingslinjer inom den finländska skattepolitiken

Under de senaste tio åren har två betydande skattereformer genomförts i Finland. År 1989 breddades skatteunderlaget: strävan var att få olika inkomstformer möjligast jämlika i beskattningsbeträffande. Gällande kapitalinkomsterna förblev beskattningen dock partisk. I samband med reformen sänktes också statens skatteskala.

1993 års skattereform förnyade kapital- och företagsbeskattningen så långt det var möjligt mot större neutralitet och enhetlighet. Den progressiva skatteskalen för förvärsinkomster bibehölls, men med kapitalinkomster började man tillämpa en enhetlig skattefot. Denna skattefot är klart lägre än den progressiva skatten i de högre inkomstklasserna.

1. Personbeskattning

Personbeskattningen i Finland är särbeskattning, alltså inte familjebeskattnings. Med 1993 års skattereform särskildes beskattningen av förvärs- och kapitalinkomster. Vid beskattningen av inkomst tillämpas vid sidan av den progressiva statsbeskattningen en fixerad kommunal skattefot. (2. I själva verket är också kommunalskatten progressiv, om än mycket litet. Progressivitet kommer sig av det sk basavdraget.) Varje kommun bestämmer sin årliga skattefot. Skattefoten för kapitalinkomst är 28% år 1999, men stiger förmodligen år 2000 till 29%. I beskattningen betraktas som kapitalinkomst vinsten på egendom, vinst erhållen vid överlåtande av egendom, samt annan sådan egendom som kan ses producerad av själva förmögenheten. Hyresinkomst ses alltså som kapitalinkomst. Ägarboendet har i Finland av tradition beskattats mildt. De flesta hushållen i Finland har inte beskattats alls, pga förmildrande stadganden, och år 1992 upphörde boendebeskattnings helt. Också den undre gränsen för förmögenhet som omfattas av förmögenhetsbeskattningen är hög; följaktligen är de som omfattas av den effektiva förmögenhetsbeskattningen få.

2. Företagsbeskattningen

Denna studie omfattar också företagsbeskattningen, eftersom företag som investerar i boendefastigheter beskattas enligt detta. Vid uppskattningen av företagsbeskattningen kan granskningen delas i två grenar - dels frågan om hur företagsinkomsten beräknas, dels frågan om hur den sålunda beräknade inkomsten skall beskattas. Nurådande system utgår ifrån att samtliga inkomster från näringsverksamhet beskattas och att samtliga utgifter förorsakade av samma verksamhet är avdragsgilla.

1993 års skattereform innebar en breddning av skatteunderlaget också inom företagsbeskattningen. Så gott som alla förbehåll och resultatutjämnings avskaffades. Samtidigt sänktes också skattefoten för samfund. Före reformen var den genomsnittliga samfundsskattefoten 36%. År 1999 är den 28% och år 2000 torde den stiga till 29%. En del av företagen är såkallade personföretag. Deras inkomster beskattas som ägarens personliga inkomst enligt ett separat inkomstskattesystem. Enligt kapitalskattefoten accepteras en bestämd procentandel av personföretagets nettoförmögenhet som beskattningsbar kapitalinkomst. Den resterande delen beskattas som förvärsinkomst.

Dubbelbeskattningen av aktieföretag och dess delägare avskaffades i skattereformen år 1990. Den skatt företaget betalar för sin vinst räknas i sin helhet aktieägarna till godo. Samtidigt avskaffades den kommunala prövningsbeskattningen för samfund. Kommunernas sålunda uteblivna skattevinst ersätts av

den andel av vinsten på samfundsskatt som numera kommer dem till del.

5. Boendebeskattningen i Finland

5. I Ur den boendes synvinkel

5.1.1 Ägarboende

5.1.1.1 Skatten

Skatten för ägarboende betalas, åtminstone under anskaffnings- och nyttjarskedena av ägaren. Då bostaden säljs, är ägaren skyldig att betala skatt endast om vissa villkor föreligger.

I köpsituationen (såväl vid köp av bostadsaktie som fastighet) måste köparen erlägga resursöverföringsskatt baserad på inköpspriset (eller på objektets värde). De som köper sin första bostad kan under vissa premisser undvika denna skatt. Skatteften för bostadsaktier är ca 1,6%, gällande fastigheter 4%. År 1998 avskaffades stämpelskatten för bostadslån, vilken var 1,6% av lånebeloppet. Försäljning av begagnade bostäder (bostadsaktier och -fastigheter) ses inte som mervärdesskattebelagd verksamhet i Finland. I priserna på nya bostäder däremot ingår mervärdesskatt (se punkt 5.3).

I boendeskedet skall ägaren av bostadsaktien och -fastigheten erlägga fastighetsskatt samt den mervärdesskatt som inkluderas i avgifterna för service- och reparationstjänster. Fastighetsskattefoten bestäms av varje kommun självständigt, inom särskilt lagstadgade ramar. Undre gränsen för statsbeskattad förmögenhet är 1,1 miljon mark, varvid skatten är 500 mark. Den överstigande förmögenheten beskattas med 0,9%. Värt att notera är att den beskattningsbara förmögenhetens värde kan avvika betydligt från gängse värde, även om man under senaste år strävat till att höja beskattningsvärdena närmare marknadsvärdena. nsten vid försäljning av egen bostad är befriad från skatt, om bostaden varit i säljarens ägo i över två år. Om överlåtelsevinst uppstår, tillämpas en skattefot på 28%. Att utan ersättning ge bort eller till underpris sälja en bostad eller bostadsfastighet leder till åläggande av gåvo- eller arvsskatt. Skatten bestäms progressivt enligt den överlåtna egendomens värde. Överlåtaren av gåva eller arv och hans/hennes släktskapsförhållande har betydelse vid bestämningen av skattens storlek.

5.1.1.2 Skatte- och andra stöd

Boendet har inte beskattats i Finland sedan år 1992. Enligt det tidigare ikraftvarande systemet var beskattningsbara inkomster enbart om bostadens beskattningsvärde överskred en viss gräns (åren 1991-92 var denna gräns 440.000 mark). Bostadsinkomstskatten ersattes i början av år 1993 med fastighetsskatten (som också ersatte de tidigare gatuavgifterna och mantalsskatterna).

Räntorna på bostadslån är, i likhet med andra räntor, för hushållen fullt avdragsgilla från kapitalinkomsten, utan begränsningar gällande vare sig kvalitet, procentsiffror eller markbelopp. Däremot går det inte att göra ränteavdrag direkt från förvärvsinkomsten. Gottgörelsen är maximalt 8000 mark per person per år. Dessutom beviljas för de två första barnen en höjning på 2000 mark var på maximalbeloppet. Under åren 1990-92 kunde man dessutom, i stället för ränteavdraget, välja ett bostadsavdrag som var oberoende av inkomster och räntor. Avdraget band den som valt det i tio år. Bostadsavdragets grunddel minskade med 10% per år, men barnavdraget à 3000 mark bibehölls hela

perioden. I samband med kapitalbeskattningen (för betald ränta nytta åt alla enligt kapitalskatteprocent) skapades ett övergångssystem, enligt vilket skattemyndigheterna valde det för skattebetalaren fördelaktigare alternativet vid beskattningen, bostadsavdraget eller underskottsersättningen. Bostadsavdragets relativa fördelaktighet har understrukits pga att räntorna sänkts: underskottsersättningen påverkas av räntefluktuationer, bostadsavdraget inte. I den nya regeringens program avskaffas bostadsavdraget.

Skattefriheten vid försäljning av egen bostad kan också ses som ett skattestöd (om förutsättningarna i avsnitt 5.1.1.1). Det stöd som ges i form av skattefrihet för den kalkylerade försäljningsvinsten är år 1999 ca 3,1 miljarder mark (Viitamäki 1999).

I slutet av år 1998 var ARAVA-lånen beviljade för byggande av ägarbostäder ca 8 miljarder mark. Omkring 250 miljoner av ARAVA-lånens underräntestöd riktades år 1998 till lån beviljade för byggandet av ägarbostäder. Dessutom gick samma år ca 80 miljoner mark till underräntestöd till lån beviljade dem som skaffar sin första bostad, och till övriga räntestöd för ägarbostäder ca 40 miljoner mark.

Som stöd för ägarboende bör också betraktas de garantier som staten beviljar för bostadslån. Det finns inga inkomstgränser för beviljande av statsgaranti för lån. Den bostad för vilken lån beviljas skall dock bebos av låntagaren själv. Staten tar för garantin en engångsersättning på 2,5% av garantisumman. För att garantin skall beviljas får lånets andel av bostadens pris vara högst 85% och begränsningen gäller högst 20% av lånet (då också maximalt 150 000 mark).

Bostadsstöd beviljas i Finland via tre olika system. Det allmänna bostadsbidraget är det mest omfattande. De andra formerna av bostadsbidrag är pensionärsstödet och boendetillägget för studerande. Boendetillägget för studerande beviljas dock inte dem som bor i egen lägenhet. Bostadsstödens sammanlagda belopp var under år 1998 nästan 4,5 miljarder mark. Av denna summa allokerades ca 15% till ägarboende.

5.1.2 Att bo på hyra

Som hyresgäst betalar man inga direkta boenderelaterade skatter. Man har inga större möjligheter till boendeavdrag i beskattningen.

Hyresboende stöds med både efterfråge- och utbudsstöd. Efterfrågestödet är det stöd som delas ut via olika system. År 1998 utgjorde det ca 85% av de 4,5 miljarder mark som totalt delades ut i bostadsbidrag. Utbudsstödet, som delas ut via samfund, utgörs av underräntestöden för ARAVA-lån samt andra räntestöd för hyresboende. Mer om utbudsstödet i punkt 5.2.2.

5.1.3 Nya former av bostadsbesittande

Som vi tidigare konstaterade, är bostadsrättsbostäder och ägarbostäder i Finland ett nytt och fortsättningsvis marginellt fenomen. Allmänt bostadsstöd samt boendetillägg för pensionärer beviljas också personer som bor i bostadsrättslägenhet. Dessutom allokeras en del av statens räntestöd, år 1998 ca 25 miljoner mark, till samfund som äger bostadsrättsbostäder.

5.2 Hyresvärdens synvinkel

5.2.1 Det privata hushållet

Ett hyresvärdshushåll är som ägare till en bostad ålagt att betala alla i punkt 5.1.1 nämnda skatter. Dessutom är hyresinkomster skattebelagda. Som en följd av övergången till det differentierade skattesystemet beskattas hushållets hyresinkomster enligt en fixerad kapitalinkomstskatteprocent, skild från den progressiva inkomstbeskattningen. Under åren 1998-99 är denna skatteprocent 28.

Före år 1993 beskattades hyresinkomster enligt en progressiv skatteskala som en del av inkomstbeskattningen. Om verksamheten skulle anses motsvara förvärvsverksamhet, detta betydde i praktiken två uthyrda bostäder, kunde hushållet dra av räntorna på bostadslån utan övre gräns också från andra än hyresinkomsterna. Även om hyresinkomsten beskattades enligt den progressiva skatteskalan, skall man lägga märke till, att den skattskyldiga beviljades ett basavdrag à 2000 mark på hyresinkomsterna. Det förhöjdes ännu med hälften av det överskridande beloppet avdragsberättigande inkomster.

Med den skattereform som trädde i kraft från och med början av år 1993 blev det möjligt att från hyresinkomsterna göra ränteavdrag och på basen av dessa åstadkomma ett underskott oberoende av verksamhetens omfattning. Hyresinkomster beskattas enligt nettoprincipen, alltså är tex bolagsvederlagen avdragsgilla vid beräkningen av den beskattningsbara inkomsten.

5.2.2 Den institutionella investeraren

Institutionaliserade investerare är samfund som driver affärsverksamhet, såsom försäkringsbolag, samt samfund som inte strävar efter vinst, såsom olika fonder och speciellt kommuner. De äger ansevärd mängder hyresbostäder. Såvida den instans som investerar i hyresbostäder är ett företag, beskattas det enligt normal företagsbeskattning (se kap 4.2). Hyresfastigheterna är i allmänhet fastighetsaktiebolag. De omfattas liksom andra företag av samfundsbeskattningen. Allmännyttiga stiftelser, kommuner och företag har vissa skatteförmåner som hänför sig till inkomstskattefrihet och ett effektivare nyttjande av reservationer såvida de bostadshus de äger inte juridiskt sett är bolag (alltså fastighetsbolag eller bostadsaktiebolag).

En betydande del av stödet till hyresboende är utbudstöd. Dessa finansieringsstöd allokeras till stöd för hyresboende speciellt via samfund som låter bygga fastigheter. I villkoren för ARAVA-lån ingår de krav som ställs på fastighetsägaren till exempel om grunderna för hur hyresnivån bestäms. Räntestöden däremot omfattar inte motsvarande krav. ARAVA-fastighetsbolagen har också jämfört med andra fastighetsbolag en särställning visavi beskattningen. I allmänhet är fastighetsbolagens verksamhetsöverskott beskattningsbar inkomst. Låneamorteringar är inte avdragsgilla vid uträkandet av verksamhetsöverskottet. För ARAVA-fastighetsbolagens del kan ett eventuellt överskott dock användas för amortering av ARAVA-lån utan fiskala konsekvenser.

5.3 Bostadsproducentens synvinkel

Den för bostadsproduktionens vidkommande mest betydande reformen som genomförts under senare år har varit övergången till mervärdesskatt. Tidigare var bostadsbyggandet underställt omsättningsskatt endast till den del som rörde omsättningsskatten för bygginsatserna. Mervärdesskattesystemet beskattar hela bostadsproduktionens mervärde. Den tillämpade skattefoten är nu 22%.

6.Boendebeskattningen och rättvisan

Den vertikala rättvisan i samband med beskattningen av boende granskas i det följande genom en presentation av fakta kring hur boendebesättning samt skatte- och andra stöd allokeras mellan hushåll som lever på olika inkomstnivå. Den horisontala rättvisan granskas genom en jämförelse av bostadsbidragen vid olika besittningsformer.

I. Den vertikala rättvisan

Bostadsbidragets fördelning mellan olika inkomstgrupper kan i betydande mån bero på vad som anses höra till bostadsbidragen. Så är också den centrala frågan huruvida de beräknade fördelarna av den partiella skattefriheten för bostadsinkomsten och försäljningsvinsten tas med i jämförelsen. De kalkyler som presenteras i detta kapitel baserar sig på inkomstfördelingsstatistiken och utgående från den på de kalkyler Statens Central för Ekonomisk Forskning utfört enligt TUJA-mikrosimulationsmodellen (Viitamäki 1999). För granskning enligt inkomstklasser är hushållen indelade inkomstmässigt i fem till antalet lika stora delar.

År 1996 beviljades ränteavdrag åt ungefär en miljon hushåll. Det genomsnittliga räntebidraget var för alla mottagare ca 2.400 mark per år. Ränteavdraget bestod av både underskottsersättning och ett extra ränteavdrag. Det sistnämnda allokerades klart till de övre inkomstgrupperna. För de barnfamiljer (ensamförsörjarhushållen ej medräknade) som beviljades ränteavdrag var avdraget i medeltal 3.400 mark, medan enpersonshushållen beviljades i medeltal 1.300 mark per år. Av barnfamiljer med två eller flera vuxna beviljades 77% ränteavdrag, medan bara 25% av enpersonshushållen erhöll avdraget.

Ränteavdraget allokeras tydligt till de övre inkomstgrupperna. Såväl det genomsnittliga stödet som antalet stödbeviljade ökar med ökande inkomster. Råntestödet har kritiserats just med anledning av denna upptäckt: råntestödet ges till medel- och höginkomsttagare, dvs till sådana hushåll som också utan stödet kan skaffa sig en egen bostad. Bilden blir dock en annan om bostadsbidragen tas med i statistiken. I så fall kan man tala om en fördelning av bostadsbidragen inkomstklasserna emellan. Undersökningarna gällande bostadsinkomster presenteras senare separat.

Tabell 6.2: Det allmänna bostadsbidraget, bostadsbidraget för pensionärer, för studerande samt ränteavdraget enligt inkomstklass år 1996.

Ovan presenterade jämförelse grupperna emellan är inte helt problemfri. Den centrala teoretiska tvistefrågan gällande bestämmandet av stöden är huruvida fördelen av skattefriheten för bostadsinkomst räknas med i bostadsbidragen. Att se bostaden som ett investeringsobjekt försvarar inkludering av bostadsinkomsten och möjligen också fördelarna av den partiella skattefriheten vid försäljningsvinsten i jämförelsen bostadsbidragen emellan. Såvida boendet betraktas som allmän konsumtion är ovan presenterade mer befogad. Också i den föregående jämförelsen saknas finansieringsstöden helt. (om finansieringsstöden se tabell 6.4).

Om man ser till människans hela livstid är i allmänhet ägarboende fördelaktigare än att bo på hyra. Tillspetsat kan man faktiskt påstå, att även om mindrebemedlade människors hyresboende stöds, endast sänker stödet deras boendeutgifter närmare de kalkylerade utgifterna för ägarboende, såvida amorteringarna inte räknas som boendeutgifter. Finansmarknadens tidigare läge, speciellt

kreditregleringen och de korta amorteringstiderna låste förmodligen in en del av befolkningen för hela livet i små hyresbostäder trots att det inte var fördelaktigt (Laakso ja Loikkanen 1995).

I den enhetliga granskningen olika besittningsformer emellan borde alltså ägarboendets fördelaktiga position, vilken framkommit ur studiet av människans hela levnadsbana, tas i beaktande. Att betrakta bostaden som ett investeringsobjekt leder till detta. Tyvärr finns det inga kalkyler gällande de fördelar som skattefriheten för bostadsinkomster respektive den partiella skattefriheten vid försäljning av bostäder från år 1996 som skulle motsvara dem rörande andra former av bostadsbidrag. Däremot hittar vi en undersökning från år 1993. På grund av att åren är olika presenteras fördelningen av bostadsinkomster inte tillsammans med övriga bostadsbidrag.

Det finns olika sätt att beräkna bostadsinkomsten:

i.Om man nalkas frågan utgående från marknadshyrorna, uppskattas den ägarboendes bruttoförmån med hjälp av rådande hyresnivå (den hyra, som ägaren skulle få om han hyrde ut sin lägenhet) Uppskattningen av gängse marknadshyror kan dock vara besvärlig på grund av tunna och lokalt ickeverksamma hyresmarknader eller tidigare hyresregleringar. Dessutom försvåras uppskattningen av ägar- och hyresbostädernas varierande standard. Bostadsinkomsten är den såkallade nettoinkomst som bruttohyran ger då man drar av bostadens

konsumtionskostnader, slitage samt ränteutgifter.

i.Om det inte finns användbar information om hyrorna, kan man försöka beräkna

inkomsten med en metod som baserar sig på konsumentkostnader. Här ersätts den i

granskningen i punkt i) på basen av hyran bestämda bruttoförmånen med det gängse priset på bostäder samt bostadens bruttoinkomst kalkylerad på basen av vinsten från ett alternativt investeringsobjekt. På basen av utförda beräkningar är bostadsinkomstens storlek mycket känslig för den valda skatteprocenten. En förändring på en procentenhet i vinstprocenten kan sänka eller höja bostadsinkomsten med upp till nästan tio miljarder mark.

Följande granskning baserar sig närmast på en bruttomyresmetod lik den i punkt i). Den är utförd med mikrosimulationsmodellen TUJA vid Statens Central för Ekonomisk Forskning, på basen av ett urval ur Statistikcentralens inkomstfördelningsstatistik (Mattila 1996).

Tabell 6.3: Den kalkylerade bostadsinkomsten per inkomstklass 1993.

På basen av såväl den sammanlagda bostadsinkomsten som hushållens genomsnittliga bostadsinkomst ser man att nettobostadsinkomsten accentueras i de högre inkomstgrupperna. I jämförelsen saknas stödet i form av partiell skattefrihet. Tillgängliga uppgifter om hur det fördelar sig enligt inkomstklasser saknas, men en uppskattning av stödets totalnivå presenteras i kapitel 6.2.

2. Den horisontella rättvisan

Den uppfattning man vid en jämförelse av olika besittningsformer får om fördelningen av skatte- och andra stöd är återigen mycket beroende av huruvida den förmån som erhålls genom att bostadsinkomsten samt vinsten vid försäljning av bostaden är skattefria omfattas som ett skattestöd för ägarboende.

Tabell 6.4: Skattestöden för boende och andra stöd åren 1997 (realiserade) och 1999 (uppskattning), miljoner mark.

I tabell 6.4 presenteras kalkyler gällande direkta boende- och skattestöd, gjorda vid Statens Central för Ekonomisk Forskning (Viitamäki 1999). De är såkallade kassakalkyler, som inte bygger på några beteendeantagelser. Vid årtiondets början låg det totala bostadsbidraget på en nivå som var 2-2,5 miljarder mark högre än den år 1997. Sänkningen beror huvudsakligen på två omständigheter: dels att man vid beskattningen av kapitalinkomster övergick till en relativ skattefot, dels att depressionen i början av 1990-talet sänkte vinsterna på försäljningen av egen bostad.

Efterfrågestöden, dvs bostadsbidragen, ränteavdragen samt ARAVA-lågräntelånen, samt förutom räntestöden de kalkylmässiga skattestöden, utgör av 1999 års stöd för boende ca 15 miljarder mark.

Utbudsstöden, dvs reparationsbidrag och de till samfund allokerade finansieringsstöden, är år 1999 knappa 2,4 miljarder mark.

Av stöden presenterade i tabell 6.4 är ränteavdragen, de kalkylmässiga skattestöden, finansieringsstöden till hushåll och reparationsbidragen till bostadsaktiebolagen samt ca 15% av bostadsbidraget stöd allokerade till ägarboende. Stöden till hyresboende allokeras på motsvarande sätt år 1999 knappa 6,2 miljarder, 36%.

Utan det kalkylmässiga skattestödet kan ägarboendet inte anses åtnjuta någon särställning jämfört med hyresboendet. Den centrala frågan vid utvärderingen av situationen är ju hur man förhåller sig till de kalkylmässiga skattestöden. Nuvarande system, som innefattar ränteavdrag och partiell skattefrihet för försäljningsvinst kan inte ur investeringsallokatorisk synvinkel ses som ett neutralt system.

Såvida man inte ser ägarbostaden som ett investeringsprojekt men ägarboendet dock som någonting man vill stöda, vore det mer befogat att gå över till ett system utan automatiska ränteavdrag och partiell skattefrihet för försäljningsvinst. Genom en ändring av villkoren för bostadsbidrag skulle ägarboendet kunna stödas till exempel genom just bostadsbidrag. Också ett system som beaktar familjens boendebehov under olika skeden av dess levnadsbana, som inte är bundet till ägandeformen vore värt att fundera på.

7. Beskattningen av boendet och den ekonomiska tillväxten

7.1 Neutral beskattning av investeringsobjekt

Ett bostadsköp har länge varit en förträfflig investering. I jämförelse med andra former av förmögenhet

har ägarbostaden beskattats synnerligen mildt. Dessutom har den periodvis mycket höga inflationen effektivt ätit upp bostadsskulderens nuvärde, och realräntorna var, speciellt om man beaktar rätten att dra av räntorna i beskattningen, länge negativa (se fig.7.1) Med tanke på allokeringen av resurserna berättar detta ändå inte hela sanningen, då samtidigt en omfattande kreditreglering varit i kraft. Inom ramarna för kreditregleringen var en betydande del av hushållen och småföretagen, och speciellt nya finansieringsbehövande som inte hade besparingar eller goda garantier i en dålig position. Däremot prioriterades hushåll med förmögenhet samt gamla storföretag i regleringssystemet.

Genom kreditregleringar som gynnade storföretagens investeringar strävade man till att bibehålla den ekonomiska tillväxten på hög nivå. En av avigsidorna i detta var förstås för bostadssektorns del vår boendestandard, som jämfört med många andra västländer släpade efter. I förhållande till människans levnadsbana avviker den finska boendekonsumtionen från bl a den svenska och den amerikanska i det att unga människors bostadskonsumtion här är mycket låg, medan den stiger upp mot pensionsåldern. På andra håll vänder den nedåt efter 40-50-årsåldern (Kuismanen, Laakso ja Loikkanen 1999). Regleringen av finansmarknaden, som speciellt kraftigt gällde bostadsfinansieringen och överhuvudtaget avsaknaden av institutioner specialiserade på bostadsfinansiering upprätthöll en blockering som löstes upp med frigörelsen av finansmarknaden med början år 1987. Denna konstellation ledde mot slutet av 1980-talet till en överhettad bostadsmarknad, som sedan rasade ihop med den allmänna lågkonjunkturen. Tidpunkten och sättet på vilket kreditregleringen nedmonterades kan diskuteras, men själva operationen torde ha varit oundviklig.

Figur 7.1: Realräntans och realräntans med ränteavdrag för bostad utveckling i Finland 1961-1999.

I de reformer som genomfördes efter nedmonteringen av kreditregleringen riktades uppmärksamheten mot drag i beskattningen och stöden vilka placerade investeringsobjekten i en annorlunda position. Alltså reparerades i skattereformerna åren 1989 och 1993 många olägenheter i skattesystemet. Inom boendebeskattningen och stöden skedde dock inga större strukturella förändringar. Om man jämför en egen permanent bostad med andra investeringar i samma storleksklass, såsom aktier och hyresbostad, är ägarbostaden fortfarande i allmänhet den mer fördelaktiga, alltså är rådfande system inte neutralt beträffande investeringar. Å andra sidan, om man tänker sig att beskattningslösningar rätta till boendets externeffekter, kan man inte se systemet som konsekvent om man betänker till hurdana hushåll och till vilken boendekonsumtionsstandard en betydande del av stödet går.

7.2 Boendet och arbetsmarknadens verksamhet

Skatte- och stödpolitiken gällande boendet kan ha effekter utom för boendet också för människans beteende på arbetsmarknaden och mer allmänt på den regionala rörligheten. Strävan att skaffa en ägarbostad kan tänkas leda till att utbudet på arbetskraft ökar. Å andra sidan avviker ägarbostadsprojekten i flyttningsrörelsen regioner emellan från hyresgästens till den del som gäller möjliga kapitalförluster och också andra transaktionskostnader. I en stagnerad region dämpas flyttningsivern av de låga bostadspriserna, med vilka man inte kan finansiera bostadsköp inom ett tillväxtområde. Dylåka verkningar borde beaktas, om ägar- och hyresboende i skatte- och stödpolitiken inte behandlas neutralt.

Om banden mellan bostads- och arbetsmarknaden i Finland finns i någon mån forskningsmaterial från de senaste åren. Ökningen av andelen ägarboende (eller i eget hus boende) som förklaring till de regionala

skillnaderna i arbetslöshet tycks enligt Pehkonens (1998) undersökning ha en lindrigt ökande effekt på arbetslösheten i Finland. De resultat som Laakso och Loikkanen (1995) och Tervo (1997) kommit fram till minskar ägarboendet flyttningssannolikheten. På basen av dessa undersökningar är det dock svårt att säga om oviljan att flytta beror på ägarbostaden i sig (risken för kapitalförlust) eller har någon annan orsak som ligger bakom bostadsköpet.

Pehkonen (1998) har undersökt banden mellan den regionala arbetslösheten och ägarboendet. I materialet för hela landet förefaller ägarboendet ha ett positivt samband med arbetslösheten. Problemet med resultaten är bara det, att det område där arbetslösheten är minst, dvs Nylands arbetskraftsdistrikt, är ett klart undantag i materialet. Om man avlägsnar Nyland ur materialet försvinner det klara sambandet mellan ägarboende och arbetslöshet. Arbetslösheten varierar förvisso mellan arbetskraftsdistrikten, men variationen i den relativa andelen ägarboende är ganska liten.

8. Boendebeskattningen och stödet ur stabiliseringspolitisk synvinkel.

Boendebeskattnings och -stödproblematiken har samband också med stabiliseringspolitiken, med andra ord strävan att dämpa växlingarna på bostadsmarknaden, i och för sig inom hela nationalekonomin. Till den hör också att mildra arbetslösheten i stagnerade regioner. I detta sammanhang kan man särskilja så kallade automatiska verkningar från beslutna åtgärder och deras verkningar.

När det gäller Finland kan man påstå, att, som ett resultat av regleringen av finansmarknaden, en stel nominell ränta, rätten att avdra bostadslåneräntorna i beskattningen samt inflationsutvecklingen tillsammans gjorde att systemet försatte bostadsmarknaden och hela ekonomin i obalans. Medan den ekonomiska tillväxten accelererade ändrades de nominella räntorna inte nämnvärt, men tillgången till finansiering blev bättre. Inflationen tog fart och förorsakade tillsammans med skatteavdragsrätten till en ansevärd sänkning av realräntan. Samtidigt sjönk realvärdet på lån. Det lönade sig att ta lån så mycket det gick att få. I stagnationsregionerna ökade priset på bostadsfinansiering och tillgången försvagades. Sådär tillspetsade bostadssektorn växlingarna i ekonomin. Som ett resultat av förändringen inom finansmarknaden och Finlands EMU-medlemskap fungerar ovan beskrivna mekanism inte längre som förut, om också boendebeskattningen inte förnyats. I nuläget, då hela ekonomin möts av en konjunktursituation såsom den aktuella högkonjunkturen, som avviker från den i de ledande EMU-länderna, förändras inte den europeiska centralbanken på basen av situationen i Finland. Alltså kan en del av räntestelhets-, boendebeskattnings- och inflationsutvecklingens gemensamma konjunkturverkan ännu finnas kvar.

Bostads- och hela byggsektorn har också beslutningsenligt använts som ett instrument i den aktiva konjunkturpolitiken. Sektorn har fått pröva bland annat konjunkturskatter och byggmarksavgifter. Å andra sidan har den statsbelånade ARAVA-bostadsproduktionen använts som instrument i konjunkturpolitiken. I den ekonomiska nedgångskonjunkturen under nuvarande årtiondes början strävade man till att genom en av staten stödd bostadsproduktion lindra den djupa depressionen

(se fig 2.3).

Bostadssektorns utgifts- och inkomstverkningar på den offentliga ekonomin har under detta årtionde blivit föremål för noggrannare granskning än tidigare också ur den offentliga ekonomins och speciellt balansens i statsbudgeten synvinkel. Utgifterna inom de tre olika bostadsbidragssystemen omfattas av statens budget. ARAVA-lånen och statens räntestöd påverkar däremot inte statens budgetutgifter. De finansieras genom Statens bostadsfond som ligger utanför statsbudgeten. Skatteavdragsstödet inverkar

inte på budgetens slutsumma utan syns endast som en minskning i skatteinkomsterna. De till boendet hör mervärdesskatterna, budgetöverföringsskatterna, förmögenhetsskatterna, kapitalskatterna samt gåvo- och arvsskatterna utgör en del av statsbudgetens inkomster. Den kommunvisa fastighetsskatten däremot utgör en del av kommunernas inkomster.

En orsak till att också boendets budgetverkningar fick allt större uppmärksamhet var depressionen i början av 1990-talet. Den åtföljdes av en snabb skuldsättning inom den offentliga sektorn, vilket i sin tur gjorde att en sträng budgetdisciplin blev regeringarnas centrala rättesnöre.

En annan orsak har att göra med att begränsandet av underskott i ekonomin är en central del i EMU-projektets tillväxt- och stabiliseringsavtal. I detta sammanhang räknas som offentliga samfund staten, kommunerna, kommunförbunden och socialskyddsfonderna samt fonder utanför budgeten, såsom till exempel Statens bostadsfond. Enligt tillväxt- och stabiliseringsavtalet får det offentliga samfundets underskott inte överskrida tre procent av BNP. I denna konstellation måste man åtminstone tidvis reflektera över utövandet av finanspolitik, inklusive boendeskatte- och stödpolitiken, ur den offentliga sektorns synvinkel.

Boendeskatteerna minskar det så kallade EMU-underskottet, medan stöden ökar underskottet. Bostadsbidragen ökar EMU-underskottet direkt, och skatteavdragen genom uteblivna skatter. En del av boendestödssystemen har ändå sådana positiva helhetsekonomiska effekter att deras nettoeffekter på EMU-underskottet inte går att fastställa direkt på stödets belopp. Till exempel får staten ansevärd skatteinkomster genom bostadsproduktionen. Dessutom kan stödssystemet ha verkningar på arbetsutbudet och därigenom på hela nationalekonomin, verkningar där bedömningen av omfattning och riktning inte är så enkel.

9. Slutord

Efter medlet av 1980-talet har Finland genomgått en hel del förändringar, som kraftigt påverkat/ förmedlats till också utvecklingen på bostadsmarknaden. I samband med frigörelsen av finansmarknaden upplevdes först en ovanligt kraftig boom inom helhetsekonomin och speciellt inom bostadsmarknaden, varefter följde en kollaps. Finansmarknaden i likhet med byggnadsbranschen upplevde en konkursvåg samt fusioner, som ofta innebar också internationalisering. Den öppning av de inre marknaderna som medlemskapet i ETA och senare i EU medförde inverkar i någon mån också på byggnadsbranschen. Inom bostadsfinansieringen uppstod småningom nya finansieringsinstrument, speciellt blev de långsiktiga finansieringsmöjligheterna bättre tillgängliga. EMU-medlemskapet medförde att räntor och finanspolitik fastställs på samma nivå som inom hela EMU-området.

I denna rapport har vi kartlagt förändringar som under sista tiden genomförts inom beskattning och stödpolitik, samt nuläget gällande boendet. Skattereformerna som genomförts i Finland åren 1989 och 1993 har sammanhängt med institutionella förändringar och har delvis också gällt boendet. Också hyresregleringen har stegvis utvecklats under åren 1992-95. Alla dessa förändringar har haft sin egen andel i växlingarna inom den finländska ekonomin och bostadsmarknaden.

Pågående kraftiga ekonomiska tillväxt, den flyttningsvåg som rör sig mot helsingforsregionen och till några andra universitetsstadsregioner, samt upphettningen inom bostadsmarknaden har under de allra senaste tiderna givit upphov till en diskussion om behovet av en reform av skatte- och stödpolitiken, en diskussion som förs ända in i regeringskretsarna.

Referenser:

Asuntopoliittisten tukien kestävä kehittäminen (1999): Suomen ympäristö 294.

Ympäristöministeriö, Helsinki.

Asuntotoimi Suomessa (1993). Painatuskeskus, Helsinki.

Barr, Nicholas (1994): The Economics of the Welfare State. 2nd edition.

Oxford University Press, Oxford.

Böckerman, Petri (1999): Asuntomarkkinoiden rooli työmarkkinoiden sopeutumisessa.

Kansantaloudellinen aikakauskirja 1/1999.

Böckerman, Petri (1998): Asuntomarkkinoiden toiminta ja työmarkkinoiden toiminta.

Tutkimuslauseita 149. Palkansaajien tutkimuslaitos, Helsinki.

Englund, P. & Ionnides, Y.M. (1997): House Price Dynamics: An International Empirical Perspective. Journal of Housing Economics, Vol 6, 119-136.

Hallituksen esitys Eduskunnalle tuloverolaiksi sekä laiksi eräiden yleishyödyllisten yhteistöjen verohuojennuksista annetun lain 1 ja 6 §:n muuttamiseksi. Esityksen perustelut (1992).

Eduskunnan Internet-sivut osoitteessa www.eduskunta.fi.

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi elinkeinotulon verottamisesta annetun lain ja konserniavustuksesta annetun lain muuttamisesta. Esityksen perustelut (1992).

Eduskunnan Internet-sivut osoitteessa www.eduskunta.fi.

Honkapohja, Seppo & Koskela, Erkki & Paunio, Jouko (1996); Depression of the 1990's in Finland: An Analytic View. Finish Economic Papers 9.

Hughes, G.A. & Heal, G.M.(toim)(1980): Tax Policy and the Tax System.

George Allen & Unwin, London.

Juntto, Anneli (1999): "Sosiaalinen asuminen markkinamurroksessa" julkaisussa

Hyvinvointikatsaus 1/99. Tilastokeskus, Helsinki.

Juntto, Anneli (1990): Asuntokysymys Suomessa. Topeliuksesta tulopolitiikkaan.

Asuntohallitus, Helsinki.

King, Peter (1998): "Needs and Choice in Housing: An Individualistic Approach"

julkaisussa Scandinavian Housing & Planning Research vol 15, no 1.

Kosonen, Katri (1997): House price dynamics in Finland. Discussion Papers 137.

Labor Institute for Economic Research, Helsinki.

Kuismanen, Mika & Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (1999):

Demographic Factors and Demand for Housing in the Helsinki Metropolitan Area.

Keskustelualoite 191. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Laakso, Seppo (1999): The Development of Regional Housing Markets in Boom and Recession.

Julkaisematon käsikirjoitus.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (1995): Finnish Homes - Through Passages or Traps. Real

Estate Economics, vol. 23, no 4.

Laakso, Seppo & Loikkanen, Heikki A. (1999): Asuntomarkkinat ja asumisen tukijärjestelmät.

Suomen ympäristö 31 I. Ympäristöministeriö, Helsinki.

Lehtinen, Ilkka (1999): Asuntomarkkinat murroksessa. Tietoaika 2/1999. Tilastokeskus, Helsinki.

Loikkanen, Heikki A. (1989): "Asumisen talous ja asuntopolitiikka" teoksessa

Loikkanen, Heikki A & Pekkarinen, Jukka (toim): Suomen kansantalous -

instituutiot, rakenne ja kehitys. WSOY, Helsinki.

Mattila, Veli-Matti (1996): Asuntotulolaskelmia. TUJA-ryhmän sisäinen muistio 26.1.1996.

Julkaisematon.

Oswald, Andrew (1996): A Conjecture on the Explanation for High Unemployment

in the Industrial Nations: Part I. University of Warwick. Internet-sivut osoitteessa

www.warwick.ac.uk/fac/soc/Economics/person/oswald.htm.

Pehkonen, Jaakko (1998); Työmarkkinoiden kohtaanto ja alueelliset työttömyyserot, teoksessa Pohjola, Matti (toim)(1998).

Penttilä, Seppo (1998): Verotus tietoyhteiskunnassa. Sitra, Helsinki.

Pohjola, Matti (toim)(1998): Suomalainen työttömyys. Taloustieto Oy, Helsinki.

Rakentaminen ja asuminen. Vuosikirja 1997. Tilastokeskus, Helsinki.

Rakentamisen suhdanteet 1999:2 (1999). Rakennusteollisuuden keskusliitto, Helsinki.

Renaud, B. (1965): The 1985-1994 Global Real Estate Cycle: Its Causes and Consequences.

Working Papers 1452. The World Bank, Washington.

Siikanen, Antti (1999): "Asumismenot rasittavat vuokralaisia ja velkaisia" julkaisussa

Hyvinvointikatsaus 1/1999. Tilastokeskus, Helsinki.

Terhemaa, Antti (1999): "Yhteiskunta suosii omistusasumista". Taloussanomien, 28.8.1999.

Tervo, Hannu (1997): Long-Distance Migration and Labour Market Adjustment:

Empirical Evidence from Finland 1970-90. University of Jyväskylä,

School of Business and Economics, Working Papers 168.

Valtion asuntorahasto (1999): "Vuokra-asuntojonossa yli 100.000 hakijaa -

kysyntä kasvanut rajun rajun pääkaupunkiseudulla". Lehdistötiedote 12.1.1999.

Valtion asuntorahasto Internet-sivut osoitteessa www.vyh.fi/ara ja erityisesti niiden tilastosivut

osoitteessa www.vyh.fi/ara/tilastot sekä ARAVA-järjestelmää käsittelevän kirjan

esittelysivut osoitteessa www.vyh.fi/ara/kirja.htm.

Vihriälä, Vesa (1999): "Ei syytä paniikkiin asuntomarkkinoilla". Kauppalehti 24.8.1999.

Viitamäki, Heikki (1999): Asumisen tuet vuosina 1990-1999. Keskustelualoite 196.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, Helsinki.

Wood, Gavin A. (1990): "The Tax Treatment of Housing: Economic Issues and Reform Measures"

julkaisussa Urban Studies vol 27, no 6.