

Skattelättnad för arbetsresor

En avståndsbasead och färdmedelsneutral
skattereduktion för längre arbetsresor

Betänkande av Reseavdragskommittén

Stockholm 2019



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2019:36

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-38-24950-5

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att tillsätta en kommitté med uppdrag att undersöka hur systemet för avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats bör omarbetas för att på ett bättre sätt gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera.

Samma dag förordnades kommunpolitikern Lennart Olsen som ordförande i Kommittén om ett förändrat reseavdragssystem samt kammarrättsrådet Gabriella Loman som vice ordförande i kommittén.

Som experter förordnades fr.o.m. den 1 februari 2018 numera kanslirådet Tove Berlin (Finansdepartementet), departementssekreteraren Petter Dahlin (Miljö- och energidepartementet), utredningsledaren Johanna Daniels (Trafikverket), handläggaren Joanna Dickinson (Naturvårdsverket), rättsliga experten Hans Eriksson (Skatteverket), nationalekonomen Johan Lidfeldt (Svenskt Näringsliv), analytikern Lars Lindvall (Skatteverket), analytikern Peter Malmsten (Tillväxtverket), handläggaren Ida Nelson (Sveriges Kommuner och Landsting), kanslirådet Patrik Nylander (Infrastrukturdepartementet), departementssekreteraren Malin Persson (Finansdepartementet), numera t.f. avdelningschefen Krister Sandberg (Trafikanalys) och departementssekreteraren Monica Sylvander (Näringsdepartementet).

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 januari 2018 nationalekonomen Clara Schultz och fr.o.m. den 22 januari 2018 kammarrättsassessorn Johan Magnander.

Betänkandet är utformat i vi-form, men det betyder inte att alla experter står bakom alla förslag och bedömningar i alla avseenden.

Kommittén, som har antagit namnet Reseavdragskommittén, överlämnar härmed betänkandet *Skattelättnad för arbetsresor En avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor* (SOU 2019:36). Till betänkandet fogas tre särskilda yttranden.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2019

Lennart Olsen
Gabiella Loman

/Johan Magnander
Clara Schultz

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	31
1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	41
2 Utredningens uppdrag och arbete	43
2.1 Utredningens uppdrag	43
2.2 Utredningens arbete	43
3 Bakgrund och gällande rätt	45
3.1 Inledning	45
3.2 Allmänt om inkomstbeskattningen	45
3.2.1 Beskattningsbar förvärvsinkomst	45
3.2.2 Avdrag	46
3.2.3 Skattereduktion	47
3.3 Avdrag för arbetsresor	48
3.3.1 Varför finns avdragsrätt för arbetsresor?	48
3.3.2 Nuvarande reglering	48
3.3.3 Bakgrunden till nuvarande reglering	50
3.3.4 Några utredningar och rapporter om en avståndsbaserad modell	55

3.4	Sveriges beskattningsrätt.....	58
3.4.1	Obegränsat och begränsat skattskyldiga	58
3.4.2	Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.....	58
4	Politiska mål, riktlinjer och principer	59
4.1	Vårt uppdrag	59
4.2	Inledning	59
4.3	Regionalpolitiska mål	60
4.4	Landsbygdspolitiska mål	61
4.5	Arbetsmarknadspolitiska mål	62
4.6	Fördelningspolitiska mål.....	62
4.7	Transportpolitiska mål och principer.....	63
4.8	Miljömål	64
4.9	Skattepolitiska riktlinjer.....	66
5	Arbetsresande i Sverige	69
5.1	Inledning	69
5.2	Om datamaterialet	69
5.2.1	Trafikanalys nationella resvaneundersökning	70
5.2.2	SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit	70
5.3	Antal arbetsresor och arbetsresenärer.....	72
5.4	Reslängdsfördelning	74
5.5	Mer om långväga arbetsresor	78
5.6	Färdmedelsfördelning	80
5.7	Mäns och kvinnors resmönster	81
5.8	Resmönster i olika geografiska regioner	82
5.9	Gränspassageresor	85
5.10	Arbetsresande i framtiden.....	85

6	Reseavdragets användning	87
6.1	Vårt uppdrag.....	87
6.2	Inledning	87
6.3	Om datamaterialet	88
6.3.1	SCB:s officiella statistik	88
6.3.2	SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit.....	89
6.3.3	Om skattefel	89
6.4	Antal reseavdrag och avdragsbelopp.....	89
6.4.1	Reseavdrag i inkomstlaget tjänst.....	89
6.4.2	Reseavdrag i inkomstlaget näringsverksamhet.....	93
6.5	Reseavdragets ekonomiska betydelse	95
6.6	Könsfördelning	96
6.7	Reslängdsfördelning	98
6.8	Åldersfördelning	100
6.9	Inkomstfördelning.....	101
6.10	Geografisk fördelning.....	105
6.10.1	Län	105
6.10.2	Kommuner	108
6.11	Färdmedel.....	113
6.11.1	Färdmedelsfördelning	113
6.11.2	Reseavdragets storlek för olika färdmedel	114
6.12	Reseavdragets påverkan på resande, lokalisering och miljö	118
7	Administration av reseavdraget	121
7.1	Vårt uppdrag.....	121
7.2	Inledning	121
7.3	Reseavdragets behandling i deklARATIONEN.....	121
7.4	Skatteverkets kontrollverksamhet och handläggning av ärenden om avdraget.....	123
7.4.1	Skatteverkets kontrollverksamhet.....	123

7.4.2	Skatteverkets handläggning av ärenden vid inkomstbeskattningen	125
7.5	Skatteverkets tidigare granskningar av skattefelet	126
7.6	Skatteverkets nya granskning av skattefelet	127
8	Reseavdrag i andra länder.....	131
8.1	Vårt uppdrag	131
8.2	Internationell utblick	131
8.2.1	Avdragsrätten i olika länder.....	131
8.2.2	Avdragssystemens utformning.....	132
8.3	Norge	134
8.3.1	Inledning.....	134
8.3.2	Bakgrund till nuvarande reseavdragssystem	135
8.3.3	Gällande rätt	135
8.3.4	Norska erfarenheter.....	139
8.3.5	Slutsatser.....	140
8.4	Danmark	140
8.4.1	Inledning.....	140
8.4.2	Bakgrund till nuvarande reseavdragssystem	141
8.4.3	Gällande rätt	141
8.4.4	Danska erfarenheter.....	147
8.4.5	Slutsatser.....	148
8.5	Jämförelse av reseavdragssystemen i Sverige, Norge och Danmark	149
8.5.1	Inledning.....	149
8.5.2	Avdragssystemens utformning.....	149
8.5.3	Avdragssystemen i andra delar	150
8.5.4	Avdragssystemens ekonomiska konsekvenser....	153
8.5.5	Avdragssystemens miljömässiga effekter m.m....	158
9	Utgångspunkter och huvudinriktning.....	159
9.1	Vårt uppdrag	159
9.2	Inledning	160
9.3	Skatterättslig form för en skattelättnad	160

9.3.1	Arbetsresornas skatterättsliga karaktär.....	160
9.3.2	Skattelättnad bör ges i annan form.....	162
9.3.3	Skattelättnad bör ges i form av skattereduktion.....	163
9.4	Utgångspunkter för en ny form av skattelättnad	164
9.4.1	Gynna resor med låga utsläpp.....	164
9.4.2	Regionförstoring och rörlighet på arbetsmarknaden.....	166
9.4.3	Bo och verka i hela landet	168
9.4.4	Motverka skattefel – förenkling och ökad kontrollerbarhet.....	169
9.5	Inriktning av en skattelättnad för arbetsresor.....	170
9.5.1	Avståndsberoende och färdmedelsneutralt.....	170
9.5.2	Fokusering på längre resor.....	171
10	En avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor	173
10.1	Inledning	173
10.2	Reseavdraget avskaffas och ersätts av en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för arbetsresor	174
10.3	Avståndsberäkning	175
10.3.1	Avståndsberäkning i normalfallet.....	175
10.3.2	Där vägförbindelse saknas.....	177
10.3.3	Flera arbetsplatser eller flera arbetspass per dygn	178
10.4	Avståndsgränser	179
10.4.1	Nedre avståndsgräns.....	179
10.4.2	Övre avståndsgräns	182
10.5	Beräkning av skattereduktionen	184
10.5.1	Beräkning av antal resdagar.....	184
10.5.2	Kilometersatsen	186
10.5.3	Underlag för skattereduktionen och skattereduktionens storlek.....	189
10.6	Tillägg vid bristfällig kollektivtrafik	190

10.6.1	Definition av bristfällig kollektivtrafik.....	193
10.6.2	Precisering av kriterium för bristfällig kollektivtrafik.....	201
10.7	Vilka som kan få skattereduktion och begäran om skattereduktion.....	204
10.8	Obegränsat skattskyldiga under del av året	205
10.9	Skattereduktionens ordningsföljd	206
10.10	Avräkning mellan stat och kommuner.....	207
11	Vissa andra frågor vid skattereduktion för arbetsresor ..	209
11.1	Vårt uppdrag	209
11.2	Trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter	209
11.2.1	Bakgrund och gällande rätt.....	209
11.2.2	Avdraget för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter avskaffas.....	213
11.2.3	En skattelättnad för högre väg-, bro- och färjeavgifter i form av en skattereduktion införs	214
11.2.4	Underlag för skattereduktion och skattereduktionens storlek	215
11.2.5	Skatteavtalet med Danmark.....	216
11.2.6	Vilka som kan få skattereduktion och begäran om skattereduktion.....	217
11.3	Förmånsbil	218
11.3.1	Bakgrund och gällande rätt.....	218
11.3.2	Avdraget för arbetsresor med förmånsbil avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor	219
11.4	Egen bil som används i tjänsten.....	219
11.4.1	Bakgrund och gällande rätt.....	219
11.4.2	Avdraget för arbetsresor med egen bil som används i tjänsten avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor.....	220

11.5	Ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning	220
11.5.1	Bakgrund och gällande rätt	220
11.5.2	Avdraget för arbetsresor i samband med ålder, sjukdom eller funktionshinder avskaffas och ersätts av en skattereduktion för arbetsresor.....	221
11.6	Näringsidkare	224
11.6.1	Bakgrund och gällande rätt	224
11.6.2	Avdraget för näringsidkares arbetsresor avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor.....	224
12	Hantering av andra kostnadsavdrag	225
12.1	Vårt uppdrag.....	225
12.2	Hemresor.....	225
12.2.1	Bakgrund och gällande rätt	225
12.2.2	Avdraget för hemresor lämnas oförändrat.....	226
12.3	Inställelseresor	227
12.3.1	Bakgrund och gällande rätt	227
12.3.2	Avdragsrätten för inställelseresor lämnas oförändrat	228
12.4	Resor under utbildning m.m.	229
12.4.1	Bakgrund och gällande rätt	229
12.4.2	Avdraget för resor under utbildning m.m. avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor.....	229
12.5	Tjänsteresor	230
12.5.1	Bakgrund och gällande rätt	230
12.5.2	Avdraget för tjänsteresor lämnas oförändrat.....	230
13	Överensstämmelse med EU-rätten	233
13.1	Uppdraget.....	233
13.2	Inledning	233
13.3	Fri rörlighet	233
13.4	Statligt stöd	235

14	Administration och kontroll	237
14.1	Vårt uppdrag	237
14.2	Inledning	237
14.3	Regelförenklingar	238
14.4	Administrativa åtgärder.....	240
14.4.1	Förifyllda uppgifter i deklARATIONEN?	241
14.4.2	Behovet av adressuppgifter.....	242
14.4.3	Arbetsplatsens adress ska lämnas i arbetsgivardeklARATIONEN och i förekommande fall kontrolluppgiften.....	244
14.4.4	Tidsvinstberäkning.....	246
14.4.5	Uträkning och begäran av skattereduktion	247
14.5	Värdering av minskat skattefel	248
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	251
16	Konsekvensbedömning	253
16.1	Vårt uppdrag	253
16.2	Inledning	253
16.3	Problembeskrivning och mål med förslagen.....	254
16.4	Våra förslag	254
16.5	Alternativa förslag och oförändrade regler	255
16.6	Beräkningsunderlag	256
16.7	Konsekvenser för enskilda	257
16.7.1	Antal som får skattelättnad	258
16.7.2	Övergripande konsekvenser	261
16.7.3	Konsekvenser för bilister.....	264
16.7.4	Konsekvenser för kollektivtrafik	273
16.7.5	Konsekvenser för övriga färdmedel	277
16.7.6	Konsekvenser för sjuka och personer med funktionsnedsättning.....	278
16.7.7	Konsekvenser för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag	279

16.7.8	Övriga konsekvenser.....	280
16.8	Fördelningseffekter	281
16.8.1	Inkomstklasser.....	282
16.8.2	Regionala skillnader.....	285
16.8.3	Konsekvenser för den ekonomiska jämsliddheten mellan kvinnor och män	290
16.9	Offentligfinansiella konsekvenser	292
16.10	Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	296
16.10.1	Konsekvenser för Skatteverket.....	296
16.10.2	Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna	297
16.11	Konsekvenser för resandet	297
16.12	Konsekvenser för miljö och klimat.....	302
16.13	Konsekvenser för rörligheten på arbetsmarknaden	304
16.14	Konsekvenser för den regionala utvecklingen	306
16.15	Konsekvenser för företagen	307
16.15.1	Konsekvenser för företag i gles- och landsbygd	308
16.15.2	Konsekvenser för kollektivtrafikföretagen.....	308
16.16	Övriga konsekvenser	309
16.17	Återkoppling om politiska mål, riktlinjer och principer	310
17	Alternativa förslag	313
17.1	Vårt uppdrag.....	313
17.2	Inledning	313
17.3	Referensalternativ	314
17.3.1	Behålla nuvarande system med eventuella mindre förändringar (Scenario 0)	314
17.3.2	Helt avskaffa skattelättnaden för arbetsresor (Senario 1)	315

17.4	Alternativa utformningar av ett avståndsbaserat system ...	317
17.4.1	Vårt förslag (Scenario 6).....	319
17.4.2	Vårt förslag utan fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik (Scenario 4).....	319
17.4.3	Ingen övre avståndsgrens (Scenario 3)	320
17.4.4	En lägre nedre avståndsgrens (Scenario 5)	322
17.4.5	Differentierade kilometersatser (Scenario 2)	322
17.5	Alternativa detaljer i vårt förslag	323
17.5.1	Högre tillägg vid bristfällig kollektivtrafik.....	323
17.5.2	Andra kriterier för bristfällig kollektivtrafik.....	324
17.5.3	Annan nivå av ett tidsvinstkriterium	325
17.5.4	Reseavdragets administration.....	326
17.5.5	Förmånsbilar	327
17.5.6	Väg-, bro- och färjeavgifter	327
17.5.7	Trängselskatt	328

18 Författningskommentar 329

18.1	Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	329
18.2	Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	337

Särskilda yttranden 339

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:134.....	349
Bilaga 2	Tabeller	359
Bilaga 3	Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommunindelning.....	367
Bilaga 4	Sammanfattning av Swecos rapport Förändrat arbetsreseavdrag?	369

Sammanfattning

Våra förslag i korthet

- Reseavdraget i sin nuvarande kostnadsbaserade form avskaffas.
- En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor) införs. Formen skattereduktion innebär att skattelättnaden blir oberoende av den skattskyldiges inkomst och marginalsatt.
- Skattereduktion ges för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer.
- Skattereduktionen beräknas utifrån det faktiska antalet resdagar under beskattningsåret med resor som överstiger den nedre avståndsgränsen för skattereduktion, dock högst 210 dagar. Vid 59 eller färre resdagar medges ingen skattereduktion.
- Skattereduktionen är 60 öre per kilometer oavsett vilket färdmedel som faktiskt används för arbetsresan.
- Vid bristfällig kollektivtrafik medges ytterligare skattereduktion med ett fast belopp om 20 kronor per resdag vid avstånd från 30 kilometer och uppåt och ett rörligt belopp på 60 öre per kilometer för avstånd mellan 80 och 150 kilometer.
- För skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil i stället för allmänna kommunikationsmedel ges skattereduktion för den del av avståndet enkel väg som överstiger 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

- Skattereduktion ska ges med 30 procent av skäligena utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter i samband med arbetsresor för den del av de sammanlagda utgifterna som överstiger 8 000 kronor under beskattningsåret under förutsättning att kravet på bristfällig kollektivtrafik är uppfyllt.
- Avdraget för trängselskatt avskaffas.
- Administration och kontroll utvecklas och görs säkrare genom att arbetsgivaren ska lämna uppgift om arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationen.
- De föreslagna författningsändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2021.

Bakgrund

Regeringen beslöt i december 2017 att tillsätta en kommitté som skulle undersöka och lämna förslag på ett förändrat reseavdrags-system. Det nuvarande regelverket har ansetts gynna storstadsområden och arbetsresande med bil jämfört med andra transportmedel, vilket inte premierar resor med låga utsläpp. Reglerna har även kritiserats för svårigheten att kontrollera att de skattskyldiga som yrkar avdrag för resor till och från arbetet uppfyller de krav som ställs för avdragsrätt. Ett flertal utredningar, t.ex. Miljömålsberedningen och den parlamentariska landsbygdskommittén, har behandlat det nuvarande systemet för reseavdrag och föreslagit förändringar av regelverket eller att det bör ses över.

Enligt direktiven ska vi undersöka hur systemet för reseavdrag bör omarbetas för att bättre gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. En utgångspunkt för förslaget till ett förändrat reseavdrag bör även vara att det ska bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden samtidigt som utformningen av reseavdraget bidrar till klimatmålen för transportsektorn 2030. I uppdraget ska det ingå en analys av hur ett avståndsbaserat reseavdrag kan utformas och kommittén ska bedöma lämpligheten med en sådan utformning.

Reseavdraget har funnits i drygt 100 år och är en del av den så kallade nettoinkomstbeskattningen. Avdraget baseras på kostnaderna för

arbetsresan med viss schablonisering. Vår historiska kartläggning visar att reseavdraget har varit ifrågasatt under i stort sett hela dess existens. I många utredningar och propositioner har det framhållits att kostnader för resor mellan bostad och arbete egentligen är att betrakta som privata levnadskostnader som enligt skatterättsliga principer inte ska berättiga till avdrag vid inkomstbeskattningen. Att avdraget ändå har fått vara kvar som ett undantag har motiverats med att avdraget för vissa skattskyldiga har stor ekonomisk betydelse och kan ha ett visst samband med inkomsternas förvärvande.

Under de senaste decennierna har utredningar gjorts om en förändrad utformning av reseavdraget till att baseras på avståndet mellan bostad och arbetsplats i stället för kostnaden för resan. Dessa har dock inte hittills resulterat i några förändringar.

Omkring hälften av kartlagda OECD-länder saknar reseavdrag. Bland de länder som har någon form av reseavdrag varierar utformningen kraftigt. Ett reseavdrag liknande det i Sverige finns bara i ett fåtal andra länder. Danmark och Norge har avståndsbaseade och färdmedelsneutrala avdrag sedan ett tjugotal år tillbaka.

Arbetsresande i Sverige

Det totala antalet arbetsresande i Sverige uppgår till omkring 4,5 miljoner. Huvuddelen av arbetsresorna sker regelbundet dagligen under en stor del av året, men även andra resmönster förekommer.

Huvuddelen av alla arbetsresor, cirka 80 procent, är under 30 kilometer enkel väg och omkring hälften av resorna är under 10 kilometer. Knappt 60 procent av resorna görs med bil, knappt 20 procent med kollektivtrafik och drygt 20 procent till fots eller med cykel, de senare nästan helt på avstånd under 10 kilometer. Resmönstren skiljer sig åt mellan olika delar av landet. I storstadsområden, särskilt Stockholm, är andelen kollektivtrafik mycket högre än genomsnittet i landet, medan resor med bil dominerar kraftigt i mer glesbebyggda regioner.

Beskattningsåret 2017 yrkade cirka 902 000 skattskyldiga reseavdrag i inkomstslaget tjänst, dvs. runt 20 procent av alla arbetsresenärer. Det totala avdragsbeloppet för dessa uppgick till 14,2 miljarder kronor. Avdragens storlek varierar mellan några hundra kronor till över 70 000 kronor. Medelavdraget är knappt 16 000 kronor. Det totala avdragsbeloppet motsvarar ett skattebortfall för staten på cirka

5,5 miljarder kronor per år. Ett mer begränsat antal reseavdrag görs även i inkomstslaget näringsverksamhet.

Det är okänt hur reseavdragen fördelar sig på färdmedel. Vi uppskattar att omkring 90 procent av alla avdrag avser resor med bil och 10 procent kollektivtrafik. Av det totala avdragsbeloppet uppskattar vi att reseavdragen för bil svarar för omkring 95 procent och kollektivtrafik för omkring 5 procent.

Skatteverket uppskattar i en nyligen publicerad promemoria att över hälften av de yrkade reseavdragen innehåller fel och att det totala skattefelet uppgår till 1,75 miljarder kronor per år.

Huvudinriktning och formen för en skattelättnad för arbetsresor

Vi föreslår att en skattelättnad för arbetsresor får en delvis annan inriktning än idag och även en annan skatterättslig form och grund för beräkning av skattelättnaden.

Vi ser kostnader för arbetsresor som en privat levnadskostnad som för dem som har normala och låga kostnader inte ska kompenseras via skattesystemet. Skattelättnaden för arbetsresor bör fokusera på dem som har längre avstånd mellan bostad och arbetsplats och därmed typiskt sett större kostnader för sina arbetsresor, både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. Syftet med en sådan skattelättnad är att bidra till regionförstoring, en väl fungerande arbetsmarknad och möjlighet att bo och verka i hela landet.

Vi bedömer att en sådan inriktning nås bäst genom en annan form av skattelättnad än i dag. Reseavdragen har alltid betraktats som ett undantag från den skatterättsliga principen att privata levnadskostnader inte ska dras av vid inkomstbeskattningen. Vi tar konsekvensen av detta och föreslår att skattelättnad för längre arbetsresor i stället ges i form av en skattereduktion. En skattereduktion är, till skillnad från ett avdrag, lika mycket värd för alla skattebetalare oberoende av deras inkomster och marginals katt. Den är därmed fördelningspolitiskt gynnsam. Skattereduktionen har utformats på ett sätt som ger ett mindre skattebortfall för staten, utan att skattelättnaden för skattskyldiga med normala och lägre inkomster och marginals katt försämras.

Utöver dessa förändringar föreslår vi också att skattelättnaden som i dag beräknas utifrån kostnaden för arbetsresan i stället ska baseras på avståndet mellan bostad och arbetsplats. Skattelättnaden, som i dag främst gynnar bilresor, blir därmed färdmedelsneutral och densamma på ett visst avstånd oberoende av valt färdstätt.

Vi har värderat en sådan skattelättnad, en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor, utifrån möjligheten att uppfylla utgångspunkterna i direktiven. Fokuseringen på längre arbetsresor gynnar regionförstoring och vidgade arbetsmarknader med god valfrihet både för arbetstagare och arbetsgivare att söka arbete och arbetskraft på längre avstånd.

Samtidigt kommer en avståndsbasead och färdmedelsneutral modell på sikt att leda till en överflyttning av arbetsresor från bil till kollektivtrafik, vilket är gynnsamt för miljön och möjligheten att uppnå klimatmålet i transportsektorn 2030. Vår inriktning innebär också regelförenklningar, som tillsammans med utveckling av de administrativa rutinerna för skattereduktion har potential att kraftigt minska de stora skattefel som alltid har varit förknippade med reseavdraget.

En avståndsbasead skattelättnad enligt vårt förslag innebär dock inte i sig några fördelar för boende i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. Därför föreslår vi att ett tillägg till skattereduktionen ska ges i de fall kollektivtrafiken är bristfällig.

Konsekvensbedömning

Nedan sammanfattas i punktform de viktigaste konsekvenserna av våra förslag. Konsekvenserna för resande och miljö baseras på modellberäkningar i Trafikverkets trafikprognosmodell Sampers.

- Arbetsresande som har ett avstånd mellan bostad och arbetsplats under 30 kilometer kan inte längre få skattelättnad, med undantag av personer med sjukdom eller funktionsnedsättning.
- De flesta bilister och ett mindre antal kollektivtrafikresenärer som har högre inkomst och därmed högre marginalskatt får en lägre skattelättnad och därmed högre skatt än i dag.

- De flesta resande med kollektivtrafik på avstånd över 30 kilometer får en större skattelättnad än i dag. De kan i princip som mest få en skattereduktion med 12 600 kronor, vilket är skattereduktionens nivå utan tillägg, vid avstånd på 80 kilometer eller längre.
- Bilister får samma skattereduktion som kollektivtrafikresenärer, om de inte kan visa att de genom att resa med bil gör en tidsvinst på minst 2 timmar och 30 minuter per dag.
- Arbetsresande med låg- och medelinkomster i områden där kollektivtrafiken är bristfällig får vid avstånd vid och över 30 kilometer ungefär samma skattelättnad som med dagens regler.
- Reglerna blir mer fördelaktiga vid samåkning. Sjuka och personer med funktionsnedsättning som behöver åka bil får en ungefär lika stor skattelättnad som i dag.
- Ingen skattelättnad ges för trängselskatt och i väsentligt minskad omfattning för bro- och färjeavgifter. Skattskyldiga med bilförman får samma skattelättnad för arbetsresor som övriga skattskyldiga vid i övrigt lika förutsättningar.
- Omkring 780 000 skattskyldiga bedöms kunna få del av den avståndsbaserade skattereduktionen, dvs. en minskning med omkring 150 000 jämfört med dagens reseavdrag. Av de som får del av skattereduktionen bedöms omkring 150 000 skattskyldiga kunna få del av det särskilda tillägget vid bristfällig kollektivtrafik.
- Av dem som kan få skattereduktion bedömer vi att drygt 20 procent kommer att resa med kollektivtrafik och knappt 80 procent med bil, att jämföra med fördelningen för dagens reseavdrag som uppskattas till omkring 10 procent kollektivtrafik och 90 procent bil. Vi uppskattar att knappt 20 procent av skattelättnaden i kronor kommer att tillfalla kollektivtrafikresenärer och drygt 80 procent bilresenärer, att jämföra med dagens fördelning på ungefär 5 procent kollektivtrafik och 95 procent bil.
- Antalet arbetsresande med kollektivtrafik bedöms öka med cirka 3 procent och transportarbetet mätt som personkilometer med cirka 12 procent. Den genomsnittliga pendlingssträckan med kollektivtrafik ökar från knappt 19 till 20 kilometer enkel resa. Förändringarna bedöms inträffa successivt under en 5–10-årsperiod.

- Antalet arbetsresande med bil bedöms minska med cirka 2 procent och transportarbetet med cirka 11 procent. Den genomsnittliga pendlingssträckan för bilåkande bedöms minska från knappt 17 till 15 kilometer.
- Antalet arbetsresande med gång eller cykel bedöms öka marginellt med omkring 1 procent.
- Antalet arbetsresande och transportarbetet med bil bedöms minska mest i pendlingskommunerna och för kollektivtrafik öka mest i landsbygdskommunerna, dock från en ursprungligen låg nivå. De regionala skillnaderna bedöms vara förhållandevis små.
- Utsläppen från arbetsresor bedöms minska med omkring 11 procent under en period på 5–10 år. Det innebär exempelvis att utsläppen av koldioxid från arbetsresor som i dag beräknas uppgå till drygt 2 miljoner ton årligen beräknas minska med omkring 220 000 ton. Det innebär en minskning av den totala personbilstrafikens utsläpp med cirka 2 procent.
- Antalet trafikolyckor vid arbetsresor bedöms minska med omkring 11 procent, till exempel 6 färre dödade, 100 färre allvarligt skadade och 600 färre mindre allvarligt skadade.
- Skattefelet uppskattas kunna minska med upp till tre fjärdedelar till följd av en kombination av regelförenklingar och utvecklade administrativa rutiner, vilket har potential att minska skattebortfallet för staten från dagens cirka 1,8 miljarder kronor per år till storleksordningen 0,5 miljarder per år.
- Förslagen väntas leda till ett totalt skattebortfall för staten i storleksordningen 4,9 miljarder kronor per år, en minskning med omkring 1 miljard kronor jämfört med dagens system. Av det totala skattebortfallet svarar tillägget vid bristfällig kollektivtrafik för omkring 0,7 miljarder kronor.

Summary

Our proposals in brief

- The travel deduction in its present cost-based form is abolished.
- A distance-based and mode-neutral tax reduction is introduced for long trips between the home and workplace (commuting trips). Tax reduction as a form means that the tax relief will be independent of the taxpayer's income and marginal tax rate.
- The tax reduction is given for the part of the one-way distance between the home and workplace that is greater than 30 kilometres and less than or equal to 80 kilometres.
- The tax reduction is calculated on the basis of the actual number of commuting days in the taxation year with trips longer than the lower distance limit for a tax reduction, but at most 210 days. If there are 59 or fewer commuting days, no tax reduction is allowed.
- The tax reduction is SEK 0.60 per kilometre irrespective of the transport mode actually used for the commuting trip.
- If public transport is considered deficient a further tax reduction is allowed of a fixed amount of SEK 20 per commuting day for a distance of 30 kilometres or more and a variable amount of SEK 0.60 per kilometre for distances between 80 and 150 kilometres.
- Taxpayers who are obliged on account of illness or disability to use their own car or a company car instead of public transport are given a tax reduction for the part of the one-way distance that is greater than 10 kilometres and less than or equal to 150 kilometres.
- A tax reduction of 30 per cent of reasonable expenses for road, bridge or ferry charges in connection with commuting trips is given for the part of the aggregate expenses in excess of SEK 8 000

in the taxation year provided that public transport is considered deficient.

- The deduction for congestion tax is abolished.
- Administration and control are improved and made more certain with some use of pre-entered data.
- The proposed legislative amendments should enter into force on 1 January 2021.

Background

In December 2017 the Government decided to appoint a committee of inquiry to examine and present proposals for changes to the system of travel deductions. The present regulations have been considered to favour metropolitan areas and commuting by car compared with other transport modes, which does not reward travel with low emissions. The rules have also been criticised on account of the difficulty of checking that taxpayers claiming deductions for commuting trips meet the requirements for the right to make deductions. A number of government-appointed inquiries, including the Committee on Environmental Objectives and the cross-party Rural Areas Committee, have considered the present system of travel deductions and proposed amending or reviewing the regulations.

Under our terms of reference we are to examine how the system for travel deductions should be revised so as to better favour travel with low emissions of greenhouse gases and air pollution while being simpler to apply, administer and check than the present system. Another starting point for the proposal for a new travel deduction should be that it contributes to regional enlargement and thereby facilitates labour market mobility at the same time as the design of the travel deduction contributes to the climate targets for the transport sector in 2030. The Committee's remit includes analysing how a distance-based travel deduction can be designed, and the Committee is to assess the suitability of such a design.

The travel deduction has been in existence for more than 100 years and is part of what is called 'net income taxation'. The deduction is based on the cost of a commuting trip with an element of standardisation. Our historical survey shows that the travel

deduction has been called into question throughout almost all of its existence. Many inquiry reports and government bills have stressed that the costs of commuting trips should really to be regarded as private living costs that should not, under the principles of tax law, entitle to deductions in income taxation. The justification for nevertheless retaining the deduction has been that, for some taxpayers, the travel deduction is of great importance and may have some link to the earning of income.

In recent decades, inquiries have been held on changing the design of the travel deduction to base it on the distance between the home and workplace instead of the cost of the trip. As yet, however, these inquiries have not resulted in any changes.

Around half of OECD countries surveyed do not have travel deductions. Among the countries that do have some form of travel deduction the differences in design are considerable. A travel deduction similar to that in Sweden is only found in a few other countries. Denmark and Norway have had distance-based, mode-neutral travel deductions for around twenty years.

Commuting in Sweden

The total number of commuters in Sweden is around 4.5 million. Most commuting trips are made regularly on a daily basis for a large part of the year, but there are also other patterns.

The great majority of all commuting trips, around 80 per cent, are one-way trips under 30 kilometres and around half the trips are under 10 kilometres. Just under 60 per cent of the trips are by car, just under 20 per cent are by public transport and just over 20 per cent by walking or cycling; almost all trips in the latter group are under 10 kilometres. Travel patterns differ between different parts of the country. In the metropolitan areas, and especially in Stockholm, the public transport share is much higher than the average for the country, while trips by car dominate strongly in sparsely developed regions.

In taxation year 2017 around 902 000 taxpayers claimed travel deductions in the income class of employment, i.e. about 20 per cent of all commuters. Their deductions totalled SEK 14.2 billion. The deductions vary in size from a few hundred kronor to more than

SEK 70 000. The average deduction is just under SEK 16 000. In total, the deductions correspond to a tax revenue shortfall for central government of around SEK 5.5 billion per year. A smaller number of travel deductions are also made in the income class of business activities.

The distribution of travel deductions by mode of transport is not known. We estimate that around 90 per cent of all deductions relate to trips by car and 10 per cent to trips by public transport. We estimate that travel deductions for cars account for around 95 per cent of the total amount of the deductions and public transport for around 5 per cent.

In a recently published report, the Swedish Tax Agency estimates that more than half of the travel deductions claimed contain errors and that the total tax error is around SEK 1.75 billion per year.

Main approach and form of tax relief for commuting

We propose that tax relief for commuting be given a slightly different direction from at present and we also propose using a different form in tax law and a different basis for calculating the tax relief.

We view costs for commuting as a private living cost for which people with normal and low costs should not be compensated via the tax system. Tax relief for commuting should focus on people who have a long distance between their home and workplace and therefore typically have higher costs for their commuting trips, both in monetary terms and in the form of sacrifices of time and convenience. The purpose of that tax relief should be to contribute to regional enlargement, a well-functioning labour market and the possibility for people to have a home and livelihood anywhere in the country.

In our assessment, that approach is best served through a different form of tax relief than at present. Travel deductions have always been regarded as an exception from the principle of tax law that private living costs should not be deductible in income taxation. We take the consequences of this and propose that tax relief for long commuting trips should be given in the form of a tax reduction instead. Unlike a

deduction, a tax reduction has the same value for all taxpayers irrespective of their income and marginal tax rate. This means that it is favourable in terms of redistribution policy. The tax reduction has been designed in a way that results in a smaller tax revenue shortfall for central government without impairing the tax relief for taxpayers with normal and low incomes and marginal tax rates.

In addition to these changes, we also propose that the tax relief that is currently calculated using the cost of the commuting trip should instead be based on the distance between the home and workplace. The tax relief, which currently mainly favours trips by car, will therefore be mode-neutral and the same at a particular distance irrespective of the mode of transport chosen.

We have appraised that kind of tax relief, a distance-based and mode-neutral tax reduction for long commuting trips, on the basis of its ability to fulfil the criteria given as starting points in our terms of reference. Our focus on long commuting trips favours region enlargement and expanded labour markets with good freedom of choice for both employees and employers to search for jobs and labour at longer distances.

At the same time, a distance-based and mode-neutral model will, in time, lead to a shift of commuting trips from cars to public transport, which is favourable for the environment and the possibilities of achieving the climate target for the transport sector in 2030. Our approach also involves simpler regulation which has, along with the development of new administrative procedures for tax reductions, the potential to greatly reduce the tax errors that have always been associated with the travel deduction.

However, distance-based relief according to our proposal does not in itself bring any benefits to residents in areas where public transport is deficient. We therefore propose giving a supplement to the tax reduction in areas where public transport is deficient.

Impact assessment

The most important impacts of our proposals are summarised in point form below. The travel and environmental impacts are based on modelling results from the Swedish Transport Administration's traffic forecast model Sampers.

- Commuting that has a home-workplace distance of less than 30 kilometres can no longer receive tax relief, except in the case of people with illnesses or disabilities.
- Most car users and a small number of public transport users who have a high income and therefore a higher marginal tax rate will have lower tax relief and therefore higher tax than today.
- Most public transport users at distances of more than 30 kilometres will receive higher tax relief than today. The maximum tax reduction they can receive is SEK 12 600 at distances of 80 kilometres or longer.
- Car users receive the same tax reduction as public transport users if they cannot show that they make a time gain of at least 2 hours and 30 minutes per day by travelling by car.
- Commuters with low and medium incomes in areas where public transport is deficient receive roughly the same tax relief at distances over 30 kilometres as with present rules.
- Carpooling will be more profitable. People who are ill or disabled and who need to travel by car receive roughly the same tax relief as today.
- No tax relief is given for congestion tax, and the relief for bridge and ferry charges is reduced significantly. Taxpayers with company cars get the same tax relief for commuting trips as other taxpayers, all else equal.
- Around 780 000 taxpayers are assessed to be able to receive the distance-based tax reduction, a decrease by around 150 000 compared with the present tax deduction. Of those who can receive a tax reduction, 150 000 taxpayers are assessed to be able to access the special supplement for deficient public transport.
- Out of those who can receive a tax reduction, we assess that just over 20 per cent will travel by public transport and just under 80 per cent by car, compared with the estimated distribution of the current travel deduction of around 10 per cent for public transport and 90 per cent for cars. We estimate that just under 20 per cent of the tax relief in kronor will go to public transport users and just over 80 per cent to car users, compared with the

present distribution of roughly 5 per cent for public transport and 95 per cent for cars.

- The number of commuters by public transport is assessed to increase by approx. 3 per cent and transport system work, measured in person kilometres, by 12 per cent. The average commute by public transport increases from just under 19 to 20 kilometres for a one-way trip. The changes are assessed to come about gradually over a 5–10-year period.
- The number of commuters by car is assessed to decrease by approx. 2 per cent and transport system work by 11 per cent. The average commute for car travel decreases from just under 17 to 15 kilometres for a one-way trip.
- The number of walking or cycling commuters increases marginally by around 1 per cent.
- The number of commuters and transport system work by car decrease most in commuting municipalities and increase most for public transport in rural municipalities, but from a very low starting level. The regional differences are relatively small.
- Emissions from commuting trips are assessed to decrease by around 11 per cent in a period of 5–10 years. This means, for instance, that emissions of carbon dioxide from commuting trips, which are estimated at more than 2 million tonnes per year at present, are estimated to decrease by around 220 000 tonnes. This corresponds to a decrease in emissions from all passenger cars of around 2 per cent.
- The number of traffic accidents on commuting trips is assessed to decrease by around 11 per cent, with, for instance, 6 fewer deaths, 100 fewer serious injuries and 600 fewer less serious injuries.
- It is estimated that the tax error may decrease by up to three-quarters as a result of a combination of simpler rules and the development of administrative procedures; this has the potential to decrease the tax revenue shortfall for central government from its present level of around SEK 1.8 billion per year to the order of SEK 0.5 billion per year.

- Our proposals are expected to lead to a total tax revenue shortfall for central government of the order of SEK 4.9 billion per year, a decrease of just over SEK 1 billion compared with the present system. The tax relief for deficient public transport accounts for around SEK 0,7 billion of the total tax revenue shortfall.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229)
dels att 12 kap. 26–30 §§ och 16 kap. 28 § ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 12 kap. 26 § och 16 kap. 28 § ska utgå,
dels att 1 kap. 11 §, 12 kap. 2, 24 och 31 §§ och 67 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas tolv nya paragrafer, 67 kap. 9 e–9 p §§ och närmast efter 67 kap. 9 d § och närmast före 67 kap. 9 e och 9 l–p §§ nya rubriker av följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2018/19:92 Föreslagen lydelse

1 kap. 11 §¹

Bestämmelser om hur skatten ska beräknas finns i 65 kap.

Bestämmelser om beräkning av skatt på ackumulerad inkomst finns i 66 kap.

Bestämmelser om skattereduktion för underskott av kapital, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, allmän pensionsavgift, sjöinkomst, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el finns i 67 kap.

Bestämmelser om skattereduktion för underskott av kapital, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, allmän pensionsavgift, *arbetsresor*, sjöinkomst, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el finns i 67 kap.

¹ Senaste lydelse 2019:128.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 kap.

2 §²

Utgifter som avses i följande paragrafer ska dras av utan någon beloppsmässig begränsning, nämligen utgifter

- vid tjänsteresor enligt 5–17 §§,
- vid tillfälligt arbete på annan ort eller vid dubbel bosättning enligt 18–22 och 31 §§,
- för hemresor enligt 24 § och 31 §§,
- för egenavgifter enligt 36 §,
- för arbetsgivaravgifter enligt 36 a §, och
- i hobbyverksamhet enligt 37 §.

Första stycket gäller också i fråga om utgifter för resor i tjänsten som företas med annat transportmedel än egen bil eller förmånsbil.

Utgifter för inställesesor enligt 25 § och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen enligt 26–31 §§ ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor.

Övriga utgifter ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 5 000 kronor.

Utgifter för inställesesor enligt 25 § och övriga utgifter ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 5 000 kronor.

24 §³

När en skattskyldig på grund av sitt arbete vistas på en annan ort än den där han eller hans familj bor, ska utgifter för hemresor dras av, om avståndet mellan hemorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Avdrag får göras för högst en hemresa per vecka och bara för utgifter för resor mellan två platser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Avdraget ska beräknas efter utgiften för det billigaste färd sättet. Skäligen utgifter för flygresor och utgifter för tågresa ska dock dras av.

² Senaste lydelse 2016:1055.

³ Senaste lydelse 2007:1419.

Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer, ska utgifter för resa med egen bil *eller med den skattskyldiges förmånsbil dras av med det belopp som gäller för resor mellan bostaden och arbetsplatsen enligt 27 och 29 §§*. Detta gäller också den som använt en förmånsbil som en närstående till honom eller hans sambo men inte han själv är skattskyldig för.

Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer, ska utgifter för resa med egen bil *dras av med 1 krona och 85 öre för varje kilometer. För resa med den skattskyldiges förmånsbil ska utgifter för dieselolja dras av med 65 öre för varje kilometer och utgifter för annat drivmedel med 95 öre för varje kilometer*. Detta gäller också den som använt en förmånsbil som en närstående till honom eller hans sambo men inte han själv är skattskyldig för. *Utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter samt skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt ska också dras av.*

31 §⁴

Skattskyldiga som har skattefri förmån av utbildning eller annan åtgärd enligt 11 kap. 17 § ska göra avdrag enligt 26–30 §§ för utgifter för resor mellan bostaden och platsen för utbildningen eller åtgärden.

Om skattskyldiga som *avses i första stycket* får ersättning för ökade levnadskostnader och för utgifter för hemresor, ska avdrag göras för ökade levnadskostnader enligt de regler som gäller för tillfälligt arbete på annan ort enligt 18 § och för utgifter för hemresor enligt 24 §. Avdraget för ökade levnadskostnader får dock inte överstiga vare sig upp- buren ersättning eller de schablonbelopp som anges i 21 §.

Om skattskyldiga som *har skattefri förmån av utbildning eller annan åtgärd enligt 11 kap. 17 §* får ersättning för ökade levnadskostnader och för utgifter för hemresor, ska avdrag göras för ökade levnadskostnader enligt de regler som gäller för tillfälligt arbete på annan ort enligt 18 § och för utgifter för hemresor enligt 24 §. Avdraget för ökade levnadskostnader får dock inte överstiga vare sig

⁴ Senaste lydelse 2007:1419.

uppburen ersättning eller de schablonbelopp som anges i 21 §.

Har den skattskyldiges anställning upphört på grund av uppsägning får avdrag inte göras för tid efter första året efter uppsägningstidens utgång.

Lydelse enligt prop. 2018/19:92 Föreslagen lydelse

67 kap.

2 §⁵

Skattereduktion ska göras för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el i nu nämnd ordning.

Skattereduktion ska räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt som beräknats enligt 65 kap., mot statlig fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt samt mot kommunal fastighetsavgift enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Skattereduktion enligt 5–9 d §§ ska dock räknas av endast mot kommunal inkomstskatt.

Skattereduktion ska göras för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, *arbetsresor*, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el i nu nämnd ordning.

Skattereduktion ska räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt som beräknats enligt 65 kap., mot statlig fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt samt mot kommunal fastighetsavgift enligt lagen (2007:1398) om kommunal fastighetsavgift. Skattereduktion enligt 5–9 p §§ ska dock räknas av endast mot kommunal inkomstskatt.

⁵ Senaste lydelse 2019:128.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse**Arbetsresor**Grundläggande bestämmelser**9 e §⁶*

Skattskyldiga har i den omfattning som anges i detta kapitel rätt till skattereduktion för resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor).

Med arbetsresor avses även resor mellan bostaden och platsen för skattefri utbildning eller annan åtgärd enligt 11 kap. 17 §.

9 f §⁷

Skattereduktion för arbetsresor ges för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer.

Skattereduktion ges inte vid färre än 60 resdagar under beskattningsåret.

9 g §⁸

Vid bristfällig kollektivtrafik gäller i stället för 9 f § första stycket att skattereduktion för arbetsresor ges för den del av avståndet enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

Vid bristfällig kollektivtrafik ges ett fast tillägg på 20 kronor per resdag som avståndet enkel väg är

⁶ Tidigare 9 e § upphävd genom 2019:128.

⁷ Tidigare 9 f § upphävd genom 2019:128.

⁸ Tidigare 9 g § upphävd genom 2019:128.

30 kilometer eller längre dock högst under 210 dagar under beskattningsåret.

9 h §⁹

Kollektivtrafik anses bristfällig om tidsvinsten uppgår till mer än två timmar och 30 minuter för tur- och returresan för resa med bil i förhållande till resa med kollektivtrafik eller kombinerad resa med bil och kollektivtrafik. Detta gäller endast under förutsättning att tidsvinsten uppnås under minst hälften av totala antalet resdagar med avstånd som uppgår till minst 30 kilometer enkel väg under beskattningsåret.

Med kombinerad resa avses en resa med bil om högst tio kilometer mellan bostaden och lämplig infartsparkering nära hållplats för kollektivtrafik i kombination med resa med kollektivtrafik för den övriga delen av resan till arbetsplatsen.

Kollektivtrafik anses även bristfällig om

1. förutsättningarna för kombinerad resa enligt andra stycket inte föreligger och det saknas hållplats för kollektivtrafik på ett avstånd av minst två kilometer från bostaden, eller

2. kollektivtrafik saknas på en sammanhängande sträcka av minst två kilometer i anslutning till

⁹ Tidigare 9 h § upphävd genom 2019:128.

arbetsplatsen eller bytespunkt mellan färdmedel.

9 i §

För skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil i stället för kollektivtrafik gäller i stället för 9 f § första stycket och 9 g § att skatte-reduktion för arbetsresor ges för den del av avståndet enkel väg som överstiger 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

9 j §

Avståndet mellan bostad och arbetsplats beräknas enkel väg till kortast lämpliga körsträcka med bil oavsett vilket färdmedel och färdväg som har använts. Om kortast lämpliga körsträcka med bil omfattar sträcka på vatten ska vattensträckan beräknas enligt sträcka för sjöfart. Om såväl väg- som vattenförbindelse saknas ska avståndet beräknas enligt kortaste sträcka med annat lämpligt färdmedel.

När flera arbetsresor görs till samma eller olika arbetsplatser samma dag beräknas avståndet enkel väg till summan av reseavstånden från bostaden till, mellan och från arbetsplatserna och divideras sedan med två.

Det beräknade avståndet avrundas upp till hela kilometer.

9 k §

Skattskyldiga har rätt till skattereduktion för skäliga utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter som har betalats i samband med arbetsresor under beskattningsåret. Ett krav för skattereduktion är att det föreligger bristfällig kollektivtrafik enligt 9 h §.

*Vilka som kan få skattereduktion**9 l §*

Rätt till skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg samt väg-, bro- och färjeavgifter i samband med arbetsresor har efter begäran fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret. Sådan rätt till skattereduktion har efter begäran också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

*Underlag för skattereduktion**9 m §*

Underlag för skattereduktion för arbetsresor uppgår till summan av totala dagliga antalet kilometer enligt 9 f–9 j §§ multiplicerat med antalet resdagar med avståndet

under beskattningsåret men som högst med 210 dagar.

Inställeleresor enligt 12 kap. 25 § ska inte räknas med i underlaget enligt första stycket.

Underlag för skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter består av summan av skäligena utgifter enligt 9 k § som har betalats under beskattningsåret till den del som överstiger 8 000 kronor.

Skattereduktionens storlek

9 n §

Skattereduktion för arbetsresor uppgår till underlaget enligt 9 m § första stycket multiplicerat med 60 öre.

Skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter uppgår till underlaget enligt 9 m § tredje stycket multiplicerat med 30 procent.

Skattereduktion för fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik uppgår till belopp beräknat enligt 9 g § andra stycket.

Begäran om skattereduktion

9 o §

En begäran om skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg samt väg-, bro- och färjeavgifter ska göras i inkomstdeklarationen för det beskattningsår då arbetsresorna och arbetsresorna hänförliga till fasta tillägget har gjorts

samt utgifterna för avgifterna har betalats.

Obegränsat skattskyldiga under del av beskattningsåret

9 p §

*De som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret har rätt till skatte-
reduktion enligt 9 e–9 o §§ för
dessa dagar.*

*Om de skattskyldigas överskott
av förvärsinkomster i Sverige och
i andra länder, uteslutande eller så
gott som uteslutande, utgörs av
överskott av förvärsinkomster i
Sverige, ska dock bestämmelserna
i 9 e–9 o §§ tillämpas utan de
begränsningar som anges i första
stycket.*

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.
 2. Lagen tillämpas inte på arbetsresor som gjorts före ikraftträdandet eller på utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter som har betalats före ikraftträdandet.
 3. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

1.2 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen (2011:1244) att 15 kap. 9 § och 26 kap. 19 a § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

9 §¹⁰

I kontrolluppgiften ska följande uppgifter lämnas:

1. värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut,
2. antalet dagar med sjöinkomst samt på vilket fartyg och i vilket fartområde tjänstgöringen har ägt rum,
3. om Skatteverket har bestämt värdet av en förmån enligt 2 kap. 10 b eller 10 c § socialavgiftslagen (2000:980),
4. om ersättningen ges ut på grund av tjänstepensionsförsäkring eller sådant avtal om tjänstepension som avses i 28 kap. 2 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229), *och*
5. arbetsställenummer enligt lagen (1984:533) om arbetsställenummer m.m., om ett sådant har tilldelats.

4. om ersättningen ges ut på grund av tjänstepensionsförsäkring eller sådant avtal om tjänstepension som avses i 28 kap. 2 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229),
5. arbetsställenummer enligt lagen (1984:533) om arbetsställenummer m.m., om ett sådant har tilldelats, *och*

6. arbetsplatsens adress om betalningsmottagaren haft en arbetsplats.

Om kontrolluppgiften avser en ersättning med ett sådant engångsbelopp på grund av personskada som avses i 11 kap. 38 § inkomstskattelagen, ska det i kontrolluppgiften anges om engångsbelopp på grund av samma skada har getts ut tidigare samt i så fall med vilket belopp och under vilket utbetalningsår.

Om kontrolluppgiften avser ersättning eller förmån som inte ska tas upp till beskattning men är avgiftspliktig enligt socialavgiftslagen, ska i kontrolluppgiften värdet på sådan ersättning eller förmån anges särskilt.

¹⁰ Senaste lydelse 2017:387.

26 kap.19 a §¹¹

En arbetsgivardeklaration ska även för varje betalningsmottagare innehålla uppgift om

1. den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för,

2. den ersättning som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för enligt 13 kap. 3 och 4 §§,

3. skatteavdragets belopp,

4. den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för,

5. ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift, *och*

6. avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980).

5. ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift,

6. avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980), *och*

7. *arbetsplatsens adress om betalningsmottagaren haft en arbetsplats.*

Arbetsgivardeklarationen ska dock inte innehålla uppgift enligt första stycket 1–4 om ersättningen är sådan som avses i 10 kap. 5 § första stycket 4 och 5 inkomstskattelagen (1999:1229).

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2021.

2. Bestämmelsen i 15 kap. 9 § tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2021. Bestämmelsen i 26 kap. 19 a § tillämpas första gången på uppgifter som avser redovisningsperioden januari 2021.

¹¹ Senaste lydelse 2018:2034.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Regeringen beslutade den 21 december 2017 att tillsätta en kommitté med uppdraget att undersöka hur systemet för avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats bör omarbetas för att på ett bättre sätt gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. Andra utgångspunkter enligt direktiven är att ett förändrat avdragssystem ska bidra till regionförstoring, och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden, underlätta för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade, bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030 samt minska skattefelet kopplat till avdraget.

I uppdraget ska det ingå en analys av hur ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt reseavdrag kan utformas. En bedömning ska göras om det är lämpligt att införa ett sådant system. Kommittén ska efter genomförd undersökning lämna ett förslag på ett förändrat reseavdragssystem.

Direktiven (dir. 2017:134) återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningens arbete

Kommittén har antagit namnet Reseavdragskommittén. Vårt arbete inleddes i januari 2018 och har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden. Sammanlagt har det hållits 22 sammanträden med kommitténs ledamöter och sekretariat och därutöver 7 sammanträden där även kommitténs experter deltagit.

Sweco Society AB, förkortat Sweco, har anlåtats för att genomföra delar av konsekvensbedömningen. Trafikverket har bistått Sweco med expertstöd i vissa metodfrågor. Vi har tagit hjälp av bl.a. Trafikanalys, Skatteverket, Statistiska Centralbyrån och Trivector för att inhämta statistikuppgifter. Kontakter har även tagits med norska och danska myndigheter i syfte att få närmare information om reseavdragssystemen i dessa två länder. Vi har träffat ett antal andra samhällsaktörer och intresseorganisationer. Arbetet har bedrivits i nära samråd med kommitténs experter, både enskilt och i grupp.

3 Bakgrund och gällande rätt

3.1 Inledning

Avdragsrätt för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen, s.k. arbetsresor, har funnits i svensk rätt i vart fall sedan 1910. Genom årens lopp har avdragsrättens utformning varierat. Avdragsrättens existensberättigande har diskuterats och ifrågasatts i olika utredningar och lagstiftningssammanhang.¹ Kritiken har ofta grundats i kostnadernas skatterättsliga karaktär, dvs. om kostnaderna är privata levnadskostnader eller inte. Privata levnadskostnader ska nämligen inte dras av enligt skatterättsliga principer. Inledningsvis redogörs allmänt för inkomstbeskattningen i avsnitt 3.2–3.2.3. I avsnitt 3.3.2 behandlas nuvarande reglering av avdrag för kostnader för arbetsresor i inkomstslaget tjänst. Avsnitt 3.3.3 beskriver bakgrunden till dagens regler och i avsnitt 3.3.4 görs en genomgång av tidigare utredningar och rapporter om ett avståndsbaserat reseavdrag. Sveriges beskattningsrätt behandlas i avsnitt 3.4–3.4.2.

3.2 Allmänt om inkomstbeskattningen

3.2.1 Beskattningsbar förvävsinkomst

Vid inkomstbeskattningen hänförs inkomster till inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet eller kapital. Fysiska personer ska enligt 1 kap. 3 § inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, betala kommunal och statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet (skatt på förvävsinkomster) och statlig inkomstskatt på inkomster i inkomstslaget kapital (skatt på kapitalinkomster).

¹ Se t.ex. redogörelsen i SOU 1993:44 s. 73–74.

Fysiska personers skatt på förvärvsinkomster ska beräknas på den beskattningsbara förvärvsinkomsten (1 kap. 5 § IL). Denna ska beräknas på följande sätt. Summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet minskas med allmänna avdrag. Det återstående beloppet avrundas nedåt till helt hundratal kronor och är den fastställda förvärvsinkomsten. Från den fastställda förvärvsinkomsten dras grundavdrag och sjöinkomstavdrag. Avdragen ska göras i nu nämnd ordning. Det återstående beloppet är den beskattningsbara förvärvsinkomsten.

3.2.2 Avdrag

Vid beräkningen av om det finns ett överskott i inkomstlaget tjänst ska den skattskyldiges samtliga inkomster som är hänförliga till inkomstlaget läggas samman. Från de sammanlagda inkomsterna ska utgifter för att förvärva och bibehålla inkomsterna dras av som kostnad (12 kap. 1 § IL).² Utgifter som utgör den skattskyldiges levnads-kostnader får inte dras av (9 kap. 2 § IL). Från denna grundläggande princip finns ett antal undantag. Det beloppsmässigt största undantaget från avdragsförbudet för levnads-kostnader är avdraget för kostnader för arbetsresor.³

Huruvida utgifter får dras av och därmed påverka inkomstberäkningen, dvs. den beskattningsbara förvärvsinkomsten, beror således på utgifternas skatterättsliga karaktär.

Värdet av ett avdrag motsvarar den skatt som annars skulle ha betalats på inkomsten.⁴ Avdragets värde är spegelbilden av den skattskyldiges marginals-katt. Marginals-katten varierar beroende på storleken på inkomsten, men ligger vanligen i intervallet mellan cirka 28 och 60 procent. Det största språnget i marginals-katt inträffar när statlig inkomstskatt på 20 procent ska betalas, vilket för en heltids-arbetande motsvarar en månadsinkomst på cirka 42 000 kronor. Det innebär att ett reseavdrag på exempelvis 10 000 kronor kan vara olika mycket värt i form av en skattelättnad från 2 800 kronor för en

² Bestämmelser med denna innebörd finns även för inkomstlagen näringsverksamhet och kapital, se 16 kap. 1 § respektive 42 kap. 1 § andra stycket IL.

³ Beräkningskonventioner 2019, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet, s. 74.

⁴ Lodin m.fl., Inkomstskatt – en läro- och handbok i skatterätt, 16:e uppl. 2017, s. 79.

skattskyldig med låg marginals katt och upp till 6 000 kronor för en skattskyldig med hög marginals katt.

3.2.3 Skattereduktion

Skattereduktion innebär att den skattskyldiges uträknade skatt minskas med skattereduktionens belopp. En skattereduktion har därmed samma värde som dess storlek. För att en skattereduktion ska kunna tillgodoräknas krävs att det finns skatt att reducera. Inkomstberäkningen påverkas inte av en skattereduktion. Eftersom en skattereduktion inte minskar inkomsten utan den uträknade skatten blir skattereduktionen lika mycket värd för alla skattskyldiga oberoende av deras marginals katt.

Bestämmelser om skattereduktioner finns i 67 kap. IL förutom skattereduktionen för kommunal fastighetsavgift, som finns i en egen lag.⁵ Skattereduktionerna räknas av mot skatten i en bestämd ordning (67 kap. 2 § IL). Skattereduktion ska göras för sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el i nu nämnd ordning. Skattereduktion ska räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt, mot statlig fastighetsskatt samt mot kommunal fastighetsavgift. Skattereduktion för jobbskatteavdraget samt sjukersättning och aktivitetsersättning ska dock räknas av endast mot kommunal inkomstskatt.

Skattereduktion för hushållsarbete (s.k. rot- och rutavdrag), gåva och mikroproduktion av förnybar el ska den skattskyldige själv begära i inkomstdeklarationen (67 kap. 12, 23 och 28 §§ IL). Övriga skattereduktioner medges automatiskt av Skatteverket i samband med beslut om slutlig skatt.

⁵ Lagen (2008:826) om skattereduktion för kommunal fastighetsavgift.

3.3 Avdrag för arbetsresor

3.3.1 Varför finns avdragsrätt för arbetsresor?

Inkomstbeskattningen i Sverige har sedan 1900-talets början varit en nettoinkomstbeskattning.⁶ Det innebär att avdrag medges för kostnader för att förvärva och bibehålla intäkter. Nettoinkomstbeskattningen är ett tydligt uttryck för skatteförmågeprincipen som har uttryckts på följande sätt⁷:

Enligt denna princip skall skattskyldig beskattas för den inkomst som återstår sedan kostnaderna för intäkternas förvärvande dragits av. Man beaktar därvid den skattskyldiges totala inkomst- och utgiftssituation för beskattningsåret.

En grundläggande princip inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte medges för privata levnadskostnader. Från denna grundläggande princip har undantag gjorts för vissa kostnader av privat karaktär, däribland kostnader för arbetsresor. Dessa sistnämnda kostnader har i skattesammanhang ansetts ha karaktär av privat levnadskostnad eftersom de har orsakats av den skattskyldiges val av bostadsläge.⁸ Undantaget från avdragsförbudet för dessa kostnader har motiverats med att kostnaden för många skattskyldiga rör sig om en avsevärd kostnad som har visst samband med inkomstens förvärvande.⁹

3.3.2 Nuvarande reglering

Bestämmelser om avdragsrätt för kostnader för arbetsresor finns i 12 kap. 2 § och 26–30 §§ IL.

Skäliga utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor) ska dras av, om arbetsplatsen ligger på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad att han behöver använda något transportmedel (12 kap. 26 § IL). Som skäliga utgifter för arbetsresor anses enligt Skatteverkets allmänna råd i regel den lägsta kostnaden för resor under beskattningsåret med tillgängliga allmänna transportmedel, såsom järnväg, spårväg eller buss.¹⁰ Avdrag för resor med allmänna

⁶ Lodin m.fl., *Inkomstskatt – en läro- och handbok i skatterätt*, 16:e uppl. 2017, s. 43.

⁷ Prop. 1972:147 s. 43.

⁸ Prop. 1991/92:150 Bilaga I:5 s. 21.

⁹ Prop. 1991/92:150 Bilaga I:5 s. 21.

¹⁰ SKV A 2015:25. Skälig kostnad är uttryckt på samma sätt i förarbetena, se prop. 1969:29 s. 30.

transportmedel bör enligt de allmänna råden bara medges om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst två kilometer. I rättspraxis har i vissa fall kortare avstånd godtagits.¹¹

Oavsett vilket färdmedel som använts eller typ av kostnad som den skattskyldige haft, ska kostnader för arbetsresor dras av bara till den del som under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket IL).

Vid arbetsresor med egen bil gäller vissa krav för avdragsrätt. Det krävs att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst fem kilometer och att det klart framgår att den skattskyldige genom att använda egen bil i stället för allmänna transportmedel regelmässigt gör en tidsvinst på sammanlagt minst två timmar (12 kap. 27 § första stycket IL). Om allmänna transportmedel saknas tillämpas dock inte kravet på avstånd och tidsvinst (12 kap. 28 § IL). Av förenklingsskäl har en schablon införts för arbetsresor med egen bil. Avdragsbeloppet är 1 krona och 85 öre för varje kilometer (12 kap. 27 § tredje stycket IL).

Skattskyldiga som använder egen bil i tjänsten kan också under vissa förutsättningar med antal körda mil och dagar dra av kostnader för arbetsresor oavsett avstånd och tidsvinst (12 kap. 27 § andra stycket IL). Avdrag ska göras med schablonbeloppet 1 krona och 85 öre för varje kilometer.

Skattskyldiga som gör arbetsresor med sin förmånsbil ska göra avdrag med en schabloniserad ersättning för drivmedelskostnaden med 65 öre för varje kilometer om bilen är dieseldriven och 95 öre för övriga bilar (12 kap. 29 § IL).

Om förutsättningarna för avdrag med egen bil eller förmånsbil är uppfyllda ska utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter samt trängselskatt dras av med den faktiska kostnaden (12 kap. 27 § fjärde stycket IL).

Om motorcykel eller moped använts för arbetsresor bör enligt Skatteverkets allmänna råd avdrag per körd mil beräknas till 9 kronor respektive 4 kronor och 50 öre.¹² Har cykel använts för arbetsresor bör avdraget beräknas till 250 kronor för ett helt år.

För skattskyldiga som på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder gör arbetsresor med egen bil eller förmånsbil gäller förmånligare regler för avdrag. Kraven på tidsvinst och avstånd gäller inte

¹¹ I rättsfallet RÅ 1990 ref. 61 I fick utgifter för taxiresor nattetid dras av som skäligen kostnader när bostaden var belägen omkring en kilometer från arbetsplatsen och allmänna kommunikationsmedel saknades.

¹² SKV A 2015:25.

(12 kap. 30 § IL). Avdrag ska göras för skäligen utgifter som överstiger beloppsgränsen 11 000 kronor. Vid beräkning av avdrag för bilkostnader kan enligt Skatteverkets allmänna råd avdraget beräknas med den del av de faktiska totala bilkostnaderna under året som avser körningar mellan bostaden och arbetsplatsen om detta är förmånligare för den skattskyldige.¹³ Avdraget för arbetsresorna bör dock inte överstiga dubbla schablonavdraget för resor med bil mellan bostaden och arbetsplatsen. I det fall den skattskyldige har bilförmån och själv bekostar allt drivmedel bör avdraget inte överstiga dubbla schablonavdraget för drivmedlet.

3.3.3 Bakgrunden till nuvarande reglering

1910 års förordning

Avdragsrätt för resekostnader infördes genom 1910 års förordning om inkomst och förmögenhetsskatt, förkortad 1910 års förordning.¹⁴ Enligt 1910 års förordning medgavs avdrag för alla omkostnader för inkomstens förvärvande och bibehållande. Avdrag fick dock inte göras för omkostnader som var hänförliga till den skattskyldiges person, såsom levnadskostnader i allmänhet, hyra för egen bostad och dylikt. Däremot medgavs avdrag för allt som var att anse som kostnader för fullgörande av arbetsanställning, tjänst eller tjänsteuppdrag. Dit hörde resekostnader.

År 1921 preciserades avdragsrätten i 1910 års förordning.¹⁵ Skälet var att det ansågs nödvändigt med en uttrycklig bestämmelse om avdragsrätt eftersom avdrag för kostnader för resor mellan arbetsplatsen och bostadsorten i stor utsträckning medgavs trots att avdragsrätten ansågs tvivelaktig.¹⁶ Efter ändringen fick avdrag ske för alla utgifter för inkomstens förvärvande eller bibehållande, såsom kostnad för resor till och från arbetsplatsen, där den var belägen på sådant avstånd från den skattskyldiges bostad att den skattskyldige skäligen kunde anses behöva anlita särskilt fortskaffningsmedel. I förarbetena uttalades att avdrag endast fick ske om den skattskyldige använt särskilt fortskaffningsmedel och endast med det minsta

¹³ SKV A 2015:25.

¹⁴ SFS 1910:115, prop. 1910:88.

¹⁵ SFS 1920:758, prop. 1920:400, prop. 1920:191.

¹⁶ Prop. 1920:400 s. 52 och 57 samt prop. 1920:191 s. 547.

belopp, för vilket resan kunnat företas.¹⁷ Hade resan t.ex. skett med järnväg fick avdrag endast ske med kostnaden för resa i billigaste klass, även om resan skett i dyrare klass. Om resan hade företagits i automobil, trots att spårväg eller järnväg kunnat användas, fick endast kostnaden för resa med det billigaste fortskaffningsmedlet dras av. För att framhålla detta angavs i anvisningarna till 1910 års förordning att resekostnader omfattade nödvändig och verklig kostnad som den skattskyldige fått vidkännas för resor till och från arbetsplatsen.

Kommunalskattelagen

Kommunalskattelagen (1928:370), förkortad KL, trädde i kraft 1928.¹⁸ Därigenom lagreglerades för första gången avdragsrätten för kostnader för resor till och från arbetsplatsen. Grundreglerna för vilka avdrag som fick göras från intäkt av tjänst fanns i 33 § KL jämte anvisningar.¹⁹ I 33 § KL angavs att avdrag medgavs för samtliga utgifter som var att anse som kostnader för fullgörande av tjänsten. Enligt punkt 4 av anvisningarna till 33 § KL hade skattskyldig rätt att dra av skäligen kostnad för resor till och från arbetsplatsen, där denna varit belägen på sådant avstånd från hans bostad, att han behövt anlita och även anlitat särskilt fortskaffningsmedel.

1958 började dåvarande Riksskattenämnden ge ut anvisningar om avdrag för kostnad för resor med bil mellan bostad och arbetsplats.²⁰ Däri uppställdes bl.a. villkor om vägvstånd om minst en mil och tidsvinst med minst en och en halv timme sammanlagt för fram- och återresan. Om den skattskyldige, som för resor till och från arbetsplatsen överhuvudtaget inte hade tillgång till allmänt kommunikationsmedel, använde bil för sådana resor, borde enligt nämndens anvisningar skäligen avdrag för bilkostnad medges under förutsättning att vägvståndet mellan bostaden och arbetsplatsen uppgick till en mil.

1969 konkretiserades grunderna för beräkningen av avdrag för arbetsresor med bil i lagtexten.²¹ Av förenklings skull skulle bilavdraget beräknas enligt schablon.²² Schablonberäkning ansågs mindre

¹⁷ Prop. 1920:400 s. 65.

¹⁸ Prop. 1928:213, prop. 1927:102.

¹⁹ Kommunalskattelagen innehöll även ett avdragsförbud för privata levnadskostnader (20 § KL).

²⁰ RN 1958 nr 1:2.

²¹ SFS 1969:106, prop. 1969:29.

²² Prop. 1969:29 s. 31–32.

lämplig för skattskyldiga som till följd av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning var tvungen att använda ”större eller till följd av invalidutrustning dyrare bil”. För dessa skattskyldiga skulle därför andra och förmånligare grunder för avdragets beräkning föreskrivas av Riksskattenämnden.

1981 infördes krav i lagtexten om 2 timmars tidsvinst och visst minsta avstånd vid avdrag för bilresor.²³ En beloppsgräns om 1 000 kronor för avdragsrätt infördes också. I samband härmed uttalades följande i förarbetena²⁴:

Vid inkomstbeskattningen medges avdrag för kostnader för intäkternas förvärvande, däremot inte för privata levnadskostnader. Från denna grundläggande princip har vissa undantag gjorts. Ursprungligen hänfördes kostnader för resor till och från arbetet till de privata levnadskostnaderna. En lagstadgad avdragsrätt för dessa kostnader infördes i början av 1920-talet. Under årens lopp har en livlig debatt förts kring avdragets berättigande liksom dess närmare utformning. (...)

Den nuvarande utformningen av resekostnadsavdragen kan ifrågasättas från olika utgångspunkter. Man kan således med visst fog göra gällande att det här rör sig om kostnader som har karaktär av privata levnadskostnader och då närmast från den utgångspunkten att avdrag inte medges för kostnader som uppkommer på grund av att den skattskyldige är bosatt på annan ort än där han har sitt arbete. Nuvarande avdragsregler har också trafikpolitiska nackdelar genom att de i viss mån gynnar resor med egen bil och därigenom verkar hämmande på intresset för samåkning eller kollektiva färdmedel. De oönskade effekterna är givetvis mest framträdande i storstadsområdena.

Till bilden hör också att reseavdragen i vissa hänseenden utvecklats på sådant sätt att de ger upphov till arbetskrävande och svårbedömda tvister mellan de skattskyldiga och skattemyndigheterna. Det kan nämligen många gånger vara svårt att kontrollera om den skattskyldige är berättigad till avdrag. Det nu sagda gäller framför allt bilreseavdragen. I flera av de tidigare nämnda framställningarna framhålls också de betydande praktiska svårigheterna att kontrollera t.ex. om den föreskrivna tidsvinsten på 1 ½ timme verkligen uppnåtts. Det framstår också som otillfredsställande att en stor del av taxeringskontrollen skall behöva sättas in på ärenden av detta slag. Från dessa utgångspunkter framstår begränsningar som högst önskvärda.

Nu är det å andra sidan knappast möjligt att bortse från att åtskilliga skattskyldiga har så höga utgifter för sina resor till och från arbetet att kostnaderna härför i skäligen mån bör beaktas vid taxeringen. Långtgående begränsningar på denna punkt skulle riskera att allvarligt inskränka människornas möjligheter att välja lämpligaste arbete.

²³ SFS 1981:341, prop. 1980/81:118 bilaga 2.

²⁴ Prop. 1980/81:118 bilaga 2 s. 23–25.

Jag vill emellertid föreslå vissa begränsningar. Med hänsyn till avdragets speciella karaktär kan det vara rimligt att resekostnaderna beaktas endast till den del de överstiger ett visst belopp. En sådan begränsning bör självfallet avse alla slags resekostnader till och från arbetet. Jag föreslår att en sådan gräns sätts vid 1 000 kr. Beloppet bör avse beskattningsår. Om en skattskyldig har resor till och från arbetsplatsen i flera förvärvskällor skall naturligtvis den nu föreslagna gränsen tillämpas gemensamt för de sammanlagda kostnaderna.

Som jag nyss nämnde ger bilreseavdragen upphov till särskilda problem och då framför allt när det gäller att avgöra om den föreskrivna tidsvinsten verkligen har gjorts. Svårigheterna att kontrollera dessa fall är högst betydande och det har gjorts gällande att avdrag många gånger medges helt felaktigt och då framför allt i de större tätorterna. Detta är givetvis inte tillfredsställande. Den enklaste vägen ur dessa svårigheter är enligt min mening att något skärpa kraven på vunnen tid. Jag föreslår att tidsgränsen höjs till två timmar.

De särskilda bestämmelserna om användning av bil ett antal mil och dagar för den som använder bilen i tjänsten kom till 1983.²⁵

1986 slopades särbehandlingen av arbetsreseavdraget.²⁶ Avdraget ingick i stället bland övriga kostnadsavdrag och schablonavdraget för dessa höjdes från 1 000 kronor till 3 000 kronor. Avdragsbegränsningen om 1 000 kronor slopades också. Skälet till ändringarna var att praktiskt underlätta genomförandet av ett förenklat deklara-tions-system. 1986 slopades även avdragsrätten för kostnader för bilresor till och från arbetet för skattskyldiga som hade bilförmån.²⁷ Skälet var att beskattningen av förmånsbil schabloniserades.

1992 slopades schablonavdraget i inkomstslaget tjänst och ersattes med regler om begränsad avdragsrätt.²⁸ Skälet till slopandet av schablonavdraget var bl.a. att det inte längre kunde uppfylla sitt ursprungliga syfte.²⁹ Kostnader för arbetsresor fick återigen uttryckligen dras av enligt lagtexten till den del de översteg 4 000 kronor. Beloppsgränsen motiverades utifrån den principiella synpunkten att kostnader för arbetsresor skattemässigt kunde betraktas som privata levnadskostnader.³⁰ Dessutom skulle förenklingsvinster uppnås.

²⁵ SFS 1983:1051, prop. 1983/84:68.

²⁶ SFS 1985:405, prop. 1984/85:180.

²⁷ SFS 1986:1199, prop. 1986/87:46.

²⁸ SFS 1992:841, prop. 1991/92:150.

²⁹ Prop. 1991/92:150 Bilaga I:5 s. 21.

³⁰ Prop. 1991/92:150 Bilaga I:5 s. 21–22.

1993 infördes avdragsrätt för den faktiska kostnaden för väg-, bro- och färjeavgifter.³¹

1997 infördes avdragsrätt för drivmedel enligt schablon för arbetsresor med förmånsbil.³² Skälet var att resor till och från arbetsplatsen inte längre beaktades vid bestämmandet av bilförmånens schablonnivå.³³

Inkomstskattelagen

Inkomstskattelagen trädde i kraft den 1 januari 2000 och ersatte kommunalskattelagen.³⁴ Bestämmelserna om avdragsrätt för arbetsresor i inkomstskattelagen är hämtade från kommunalskattelagen.³⁵

Beloppsgränsen är inte indexerad. Det innebär att den med jämna mellanrum behöver justeras för att inte urholkas.³⁶ Den senaste höjningen (2017) av beloppsgränsen från 10 000 kronor till 11 000 kronor motiverades med att beloppsgränsen inte hade justerats på ett antal år samtidigt som reseutgifterna i Stockholm under de närmaste åren skulle stiga för dem som reste med Storstockholms lokaltrafik.³⁷

Schablonbeloppet som får dras av vid arbetsresor med egen bil ska täcka de kostnader som är direkt beroende av antal körda mil, bl.a. slitage, bensin och reparationer.³⁸ Såvitt gäller kostnaden för slitage beaktas endast det rena slitaget, dvs. värdeminskning som beror på bilens åldrande beaktas inte.³⁹ Schablonbeloppet har höjts flera gånger. Höjningarna har motiverats olika, bl.a. för att stimulera rörligheten på arbetsmarknaden⁴⁰ för att stödja arbetslinjen i beskattningen av inkomster och kompensera för höjning av skatter på drivmedel⁴¹ samt för att anpassa avdraget till höjda priser på drivmedel⁴².

³¹ SFS 1993:1515, prop. 1993/94:90.

³² SFS 1996:1208, prop. 1996/97:19.

³³ Prop. 1996/97:19 s. 65.

³⁴ SFS 1999:1229, prop. 1999/2000:2.

³⁵ Prop. 1999/2000:2 del 2 s. 152.

³⁶ Prop. 2016/17:1 s. 206.

³⁷ SFS 2016:1055, prop. 2016/17:1 s. 207.

³⁸ Prop. 2000/01:1 s. 215. Beträffande hur beräkningen av de milbundna kostnaderna sker, se Beräkningskonventioner 2015, En rapport från skatteekonomiska enheten i Finansdepartementet, s. 76–77.

³⁹ Prop. 1997/98:1 s. 171.

⁴⁰ Prop. 2000/01:1 s. 215.

⁴¹ Prop. 2004/05:1 s. 205 och prop. 2007/08:11 s. 43.

⁴² Prop. 2005/06:1 s. 124.

3.3.4 Några utredningar och rapporter om en avståndsberaserad modell

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning

Utredningen om reformerad inkomstbeskattning föreslog i betänkandet Reformerad inkomstbeskattning (SOU 1989:33), förkortat RINK, att avdrag för arbetsresor skulle medges för den del av sammanlagda sträckan som översteg 60 kilometer per dag.⁴³ Sträckan skulle beräknas efter närmaste färdväg. Avdragets storlek skulle inte påverkas av vilket kommunikationsmedel som användes. Eventuell tidsvinst vid användning av egen bil jämfört med allmänna kommunikationsmedel blev med förslaget betydelselös. Avdrag skulle medges med 60 öre per kilometer, dock högst 15 000 kronor per år.

Förslaget genomfördes inte. I samband med 1991 års skatte-reform uttalade departementschefen följande⁴⁴:

RINK:s förslag skulle leda till betydande förenklingar för både skattskyldiga och skatteadministration. Det kan vidare hävdas att ifrågasvarande kostnader dessutom är att betrakta som personliga levnads-kostnader. Nuvarande regler är även till nackdel från miljösynpunkt. Stora grupper skattskyldiga i framför allt glesbygds- och storstadsregionerna är emellertid beroende av bilen för att utan orimligt långa restider kunna ta sig mellan bostad och arbetsplats. De kraftiga minskningar av avdragsmöjligheterna som förslaget innebär skulle därför för dessa kunna medföra avsevärda ekonomiska påfrestningar. För många är det vidare svårt att anpassa sig till skärpta avdragsregler exempelvis genom att flytta närmare arbetsplatsen både med hänsyn till situationen på bostadsmarknaden och till att båda makarna i en familj ofta är förvärvs-arbetande. Jag är mot bakgrund härav inte beredd att nu föreslå någon förändring av reglerna på detta område.

Utredningen om tjänsteinkomstbeskattning

Utredningen om tjänsteinkomstbeskattning hade i uppdrag att skapa enklare och mer lättillämpade regler om avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats. Den skulle särskilt pröva modeller som innebar att tidsgränsen slopades eller gavs minskad betydelse. Arbetet gjorde en fortsättning på RINK.

⁴³ SOU 1989:33 Del III s. 117.

⁴⁴ Prop. 1989/90 :110 Del 1 s. 364.

Utredningen föreslog i betänkandet Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen (SOU 1993:44) att en avståndsgräns infördes som innebär att om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen (enkel resa) var högst 15 kilometer så medgavs inte avdrag för kostnader för resor mellan bostad och arbetsplats.⁴⁵ Var avståndet mellan 15 och 30 kilometer medgavs – oavsett färdmedel – avdrag med 0,80 kronor per kilometer och resa till den del avståndet översteg 15 kilometer. Var avståndet längre än 30 kilometer medgavs avdrag, för avståndet mellan 15 och 30 kilometer enligt nämnda regel med 0,80 kronor per kilometer och för den del av avståndet som översteg 30 kilometer enligt följande. Den som använt egen bil för resorna fick avdrag med 1,40 kronor per kilometer som översteg 30 kilometer medan övriga fick avdrag med 0,40 kronor per kilometer. För skattskyldig som på grund av ålder, sjukdom eller handikapp var nödsakad att använda bil skulle avdrag medges med faktiska kostnader, dock högst med 2,30 kronor per kilometer. Vid sidan av bilavdraget skulle avdrag medges för faktiska väg-, bro- eller färjeavgifter som den skattskyldige haft vid resorna mellan bostaden och arbetsplatsen.

Utredningens förslag i den del som avsåg ett avståndsbaserat avdrag infördes inte. Det berodde bl.a. på remisskritiken.⁴⁶ Regeringen uttalade följande⁴⁷:

Som framgår av utredningens ingående analys av problemen på området är det knappast möjligt att ersätta den nuvarande tidsgränsen med avståndsgränser utan att relativt kraftiga försämringar uppstår för vissa grupper med begränsad tillgång till allmänna kommunikationer. Det förslag som utredningen lagt fram kan sägas vara en modifiering av RINK:s förslag, som också innebar att avdragsrätten var relaterad till ett system med avståndsgränser. Nackdelarna för t.ex. glesbygdsbor med dåliga kommunikationer mildras med utredningens förslag i förhållande till RINK-förslaget men finns ändå i stor utsträckning kvar. Modifieringarna har dessutom fått ske till priset av ett betydligt mer invecklat regelsystem. En annan nackdel med utredningsförslaget, som också fanns i RINK:s förslag, är att vissa skattskyldiga skulle kunna få avdrag med belopp som avsevärt överstiger de faktiska kostnaderna. I sammanhanget finns också anledning beakta, vilket bl.a. påpekats från några remissinstanser, att problemen med den nuvarande tidsgränsen synes ha minskat under de senaste åren.

Enligt regeringens mening kan mot denna bakgrund utredningsförslaget sammantaget inte anses innebära sådana fördelar i förhållande till

⁴⁵ SOU 1993:44 s. 73.

⁴⁶ Prop. 1993/94:90 s. 40.

⁴⁷ Prop. 1993/94:90 s. 42–43.

dagens regler att det bör genomföras. Nuvarande regler bör således i stort behållas.

Utredningen om fossilfri fordonstrafik

Utredningen om fossilfri fordonstrafik föreslog i betänkandet Fossilfrihet på väg (SOU 2013:84) att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att analysera effekterna av nuvarande system djupare och föreslå antingen ett avståndsbaserat system eller att reseavdraget avskaffades helt.

Miljömålsberedningen

Miljömålsberedningen föreslog i sitt delbetänkande En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige (SOU 2016:47) att reseavdragssystemet skulle ses över så att dess utformning i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget fyller sitt grundläggande syfte.

Parlamentariska landsbygdskommittén

Parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt slutbetänkande För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd (SOU 2017:1) föreslagit att regeringen tar initiativ till en översyn av reseavdraget i syfte att göra det avståndsbaserat.

Strategisk plan för omställning av transportsektorn till fossilfrihet

Energimyndigheten har i uppdrag tillsammans med Boverket, Naturvårdsverket, Trafikanalys, Trafikverket och Transportstyrelsen tagit fram en strategisk plan för omställningen till en fossilfri transportsektor (ER 2017:07). De sex myndigheterna rekommenderade att ett konkret förslag tas fram där reseavdraget antingen avskaffas eller görs avståndsbaserat, färdmedelsneutralt och eventuellt geografiskt differentierat.

Klimatpolitiska rådets rapport

Klimatpolitiska rådet har i sin årliga rapport (2019) rekommenderat att reseavdraget ändras så att det blir avståndsbaserat och färdmedelsneutralt. Utformningen bör enligt rådet dessutom anpassas så att den inte skapar regionala obalanser.

3.4 Sveriges beskattningsrätt

3.4.1 Obegränsat och begränsat skattskyldiga

Sveriges beskattningsrätt avgränsas i inkomstskattelagen genom att man skiljer mellan obegränsat och begränsat skattskyldiga. Obegränsat skattskyldiga är personer som är bosatta eller vistas stadigvarande i Sverige eller har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatta här (3 kap. 3 § IL). Övriga personer som är skattskyldiga i Sverige är begränsat skattskyldiga (3 kap. 17 § IL). Den som är obegränsat skattskyldig är skattskyldig för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet (3 kap. 8 § IL). Den begränsade skattskyldigheten omfattar bara vissa inkomster med speciellt stark anknytning till Sverige.

3.4.2 Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Enligt svensk rätt beskattas inte personer som är bosatta utomlands, och som uppstår tjänsteinkomster och liknande från Sverige, enligt bestämmelserna i inkomstskattelagen, utan enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, förkortad SINK. SINK är en definitiv källskatt som tas ut med en fast procentsats på bruttoinkomsten. Generellt sett är en beskattning enligt SINK fördelaktigare än en beskattning enligt inkomstskattelagen. I vissa fall kan dock den omständigheten att inga avdrag eller skattereduktioner ges medföra att en beskattning enligt SINK blir mindre fördelaktig än en beskattning enligt inkomstskattelagen. Det finns därför en möjlighet för en skattskyldig som omfattas av SINK att i stället välja beskattning enligt inkomstskattelagen. En begränsat skattskyldig person som väljer att bli beskattad enligt inkomstskattelagen i stället för enligt SINK har möjlighet att få avdrag och skattereduktioner.

4 Politiska mål, riktlinjer och principer

4.1 Vårt uppdrag

Vi ska analysera och redogöra för hur förslaget till ett förändrat reseavdragssystem förhåller sig till de regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska, fördelningspolitiska och transportpolitiska målen samt till miljömål, skattepolitiska riktlinjer och transportpolitiska principer. Vi bör enligt direktiven även beakta övriga samt under utredningen tillkommande och relevanta målsättningar för regeringens politik.

4.2 Inledning

Reseavdrag i inkomstslaget tjänst minskar den beskattningsbara inkomsten vid inkomstbeskattningen. Motsvarande avdrag får även göras i inkomstslaget näringsverksamhet. Reseavdraget får därmed direkta ekonomiska konsekvenser för de skattskyldiga som berörs och kan påverka individers agerande på olika marknader där kostnader för arbetsresor har betydelse, t.ex. arbetsmarknaden, bostadsmarknaden och transportmarknaden. På kort sikt kan beteendeförändringarna främst antas ske i form av ändrad resfrekvens eller färdmedelsval. På längre sikt är det möjligt att avdraget även påverkar var en individ bestämmer sig för att bo och arbeta. Både reseavdragets direkta ekonomiska och fördelningsmässiga konsekvenser samt eventuella beteendeffekter gör att avdraget kan få betydelse för uppfyllandet av olika politiska mål. Förslag till ett förändrat reseavdragssystem bör därför också vägledas av vissa riktlinjer och principer.

I avsnitt 4.3–4.9 beskriver vi översiktligt de av riksdagen fastställda regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska, fördelningspolitiska och transportpolitiska mål samt miljömål, skattepolitiska riktlinjer och

transportpolitiska principer som vi bedömer kan ha kopplingar till reseavdragssystemet.¹ Vi har även valt att inkludera målen för en sammanhållen landsbygdspolitik som beslutades av riksdagen i juni 2018. Avsnitten syftar till att ge en bakgrund till våra resonemang i kapitel 9 om hur vi har beaktat olika politiska mål, riktlinjer och principer vid utformningen av våra förslag och till konsekvensbedömningen i kapitel 16.

4.3 Regionalpolitiska mål

Målet för den regionala tillväxtpolitiken är utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.² I budgetpropositionen för 2018 anges att regionala hänsyn och tvärssektoriell styrning av resurser inom i princip samtliga utgifts- och politikområden är viktiga för måluppfyllelse inom regionalpolitiken.³

Insatser inom den regionala tillväxtpolitiken ska bidra till social, ekonomisk och miljömässig utveckling och därmed stärka genomförandet av Agenda 2030 och de globala målen för hållbar utveckling. I propositionen lyfts vikten av en jämställd regional tillväxt, som innebär att kvinnor och män ska ha samma förutsättningar att nå inflytande i det regionala tillväxtarbetet och få tillgång till tillväxtresurser.

Arbetet med hållbar regional tillväxt och attraktionskraft i hela landet vägleds av en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 som ska bidra till målet för den regionala tillväxtpolitiken. Strategin fungerar som en gemensam utgångspunkt för de insatser som genomförs och beskriver fyra prioriterade områden för det regionala tillväxtarbetet fram till 2020:

- Innovation och företagande
- Attraktiva miljöer och tillgänglighet
- Kompetensförsörjning
- Internationellt samarbete.

¹ För respektive mål anges referenser till den proposition som legat till grund för riksdagsbeslutet. I vissa fall refereras också strategier eller riktlinjer fastställda i förordningar eller på annat sätt.

² Prop. 2007/08:1 utg. omr. 19 s. 15.

³ Prop. 2017/18:1 utg. omr. 19 s. 11.

Inom det prioriterade området som handlar om attraktiva miljöer och tillgänglighet beskrivs bl.a. vikten av att på ett hållbart sätt förbättra tillgängligheten och därmed pendlingsmöjligheterna inom regioner (regionintegrering) och mellan regioner (regionförstoring). Detta i syfte att utveckla väl sammanbundna och större funktionella regioner för att bl.a. uppnå bättre matchning av utbud och efterfrågan på arbetskraft och en mer differentierad och dynamisk arbetsmarknad. Även i fråga om kompetensförsörjning lyfts vikten av en god matchning mellan utbud och efterfrågan på arbetskraft. En ökad specialisering av näringsliv, arbetskraft och utbildning samt förbättrad social hållbarhet nämns som positiva konsekvenser av en sådan utveckling. Samtidigt betonas att regionförstoring kan leda till ett ökat transportbehov och att hänsyn därför behöver tas till hållbara och energieffektiva transportlösningar.⁴ Strategin är en utgångspunkt för konkreta insatser inom samtliga politikområden som har betydelse för den regionala tillväxten av aktörer på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.⁵

4.4 Landsbygdspolitiska mål

Riksdagen antog våren 2018 mål för en sammanhållen landsbygdspolitik. Målen består av ett övergripande mål och tre delmål⁶:

- Övergripande mål: ”En livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.”
- Delmål om hållbar tillväxt: ”Landsbygdernas förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning är långsiktigt hållbar, samtidigt som miljömålen nås. Landsbygderna bidrar till en positiv utveckling av Sveriges ekonomi.”
- Delmål om attraktiva livsmiljöer i Sveriges landsbygder: ”Likvärdiga förutsättningar för människor att arbeta, bo och leva i landsbygderna.”

⁴ Regeringskansliet (2015) En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.

⁵ Förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete.

⁶ Prop. 2017/18:179 s. 19–24.

- Delmål om cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi samt hållbart nyttjande av naturresurser: ”Landsbygderna bidrar till att stärka Sveriges konkurrenskraft i en utveckling mot en cirkulär, biobaserad och fossilfri ekonomi och till ett hållbart nyttjande av naturresurserna samt till att relevanta miljö kvalitetsmål uppfylls.”

4.5 Arbetsmarknadspolitiska mål

Det övergripande målet för arbetsmarknadspolitiken är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.⁷

I budgetpropositionen för 2018 anges vidare att arbetsmarknadspolitiken ska bidra till en förbättrad matchning mellan arbetssökande och lediga jobb, främja mångfald och jämställdhet samt motverka diskriminering och en könsuppdelning på arbetsmarknaden. Antalet personer som arbetar och antalet arbetade timmar i ekonomin ska öka, vilket även är en del av den ekonomiska politiken.⁸

4.6 Fördelningspolitiska mål

Fördelningspolitiken är en del av den ekonomiska politiken och handlar om åtgärder som påverkar hur resurserna i ekonomin fördelas över tid och mellan olika individer, som tillhör olika samhällsgrupper och finns i olika delar av landet. Exempel på fördelningspolitiska åtgärder är den omfördelning som sker genom skatter och transfereringar och gemensamt finansierade välfärdstjänster, som vård, skola och omsorg.

I budgetpropositionen för 2018 anges att fördelningspolitiken ska bidra till att tillväxt och välfärd kommer alla till del så att levnadsvillkoren och livschanserna utjämnas mellan individer och grupper i samhället. Ett annat viktigt område för fördelningspolitiken som lyfts i propositionen är omfördelningen mellan olika delar av landet, där målet är att säkerställa god offentlig service och välfärd i delar av landet där den ekonomiska utvecklingen inte är lika god.⁹

⁷ Prop. 2011/12:1 utg. omr. 14 s. 19.

⁸ Prop. 2017/18:1 utg. omr. 14 s. 16.

⁹ Prop. 2017/18:1 s. 59.

4.7 Transportpolitiska mål och principer

Det övergripande målet för transportpolitiken är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.¹⁰ Utöver detta finns även ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa:

- Funktionsmålet: ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet. Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov.”¹¹
- Hänsynsmålet: ”Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt, bidra till att det övergripande generationsmålet för miljö och miljö kvalitetsmålen nås samt bidra till ökad hälsa.”¹²

De transportpolitiska målen är tillsammans med följande fem transportpolitiska principer de viktigaste utgångspunkterna för regeringens åtgärder och val av styrmedel inom transportområdet:

- ”kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras,
- beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former,
- samverkan inom och mellan olika trafikslag ska främjas,
- konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas,
- trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel utformas.”¹³

¹⁰ Prop. 2008/09:93 s. 14.

¹¹ Prop. 2008/09:93 s. 16.

¹² Prop. 2008/09:93 s. 30. Hänsynsmålets lydelse justerades i samband med att budgetpropositionen (prop. 2012/13:1 utg. omr. 22 s. 18) antogs av riksdagen.

¹³ Prop. 2008/09:93 s. 59.

År 2008 påbörjade kollektivtrafikbranschen ett samarbete med målet att fördubbla antalet resor med kollektivtrafiken fram till 2020 och på sikt även fördubbla kollektivtrafikens marknadsandel. Riksdagen riktade 2015 ett tillkännagivande till regeringen om statens roll i att bidra till att skapa rätt förutsättningar för att nå branschens mål.¹⁴

4.8 Miljömål

Målen för miljöpolitiken utgörs av det s.k. miljömålssystemet.¹⁵ Utgångspunkten är ett övergripande generationsmål som innebär att det samhälle som överlämnas till nästa generation ska vara ett samhälle där de stora miljöproblemen är lösta, utan att detta har orsakat ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser. Generationsmålet ska vara vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället.¹⁶ Miljömålssystemet omfattar även 16 miljö kvalitetsmål med preciseringsangivelser som anger vilket miljö tillstånd som ska uppnås ur ett generationsperspektiv, bl.a.:

- *Begränsad klimatpåverkan:* ”Halten av växthusgaser i atmosfären ska i enlighet med FN:s ramkonvention för klimatförändringar stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Målet ska uppnås på ett sådant sätt och i en sådan takt att den biologiska mångfalden bevaras, livsmedelsproduktionen säkerställs och andra mål för hållbar utveckling inte äventyras. Sverige har tillsammans med andra länder ett ansvar för att det globala målet kan uppnås.”¹⁷
- *Frisk luft:* ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.”¹⁸
- *Bara naturlig försurning:* ”De försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål. Nedfallet av försurande ämnen ska inte heller öka korrosionshastigheten i markförlagda tekniska material, vattenledningssystem, arkeologiska föremål och hållristningar.”¹⁹

¹⁴ Bet. 2014/15:TU13 s. 32.

¹⁵ Prop. 2009/10:155 s. 17–20.

¹⁶ Prop. 2009/10:155 s. 21–26.

¹⁷ Prop. 2009/10:155 s. 82.

¹⁸ Prop. 2009/10:155 s. 92.

¹⁹ Prop. 2009/10:155 s. 106.

- *God bebyggd miljö*: ”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas. Byggnader och anläggningar ska lokaliseras och utformas på ett miljöanpassat sätt och så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas.”²⁰ En av målets preciseringar är att människor inte ska utsättas för skadliga luftföroreningar, kemiska ämnen, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker.

Ett tjugotal etappmål tydliggör vilka insatser som behövs för att nå generationsmålet och miljö kvalitetsmålen. Det finns bl.a. olika etappmål för utsläppen av växthusgaser, inklusive ett delmål för transportsektorn som beslutades av riksdagen inom ramen för det klimatpolitiska ramverket, se nedan. Regeringen har även beslutat om följande etappmål som berör persontransporter:

- ”Andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång i Sverige ska vara minst 25 procent år 2025, uttryckt i personkilometer, i riktning mot att på sikt fördubbla andelen för gång-, cykel- och kollektivtrafik.”²¹

En viktig utgångspunkt inom miljöpolitiken är att miljömålen även ska integreras inom andra politikområden för att skapa förutsättningar för beslut som är hållbara ur ett ekonomiskt, socialt men också miljömässigt perspektiv.²²

Riksdagen antog 2017 ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige som baseras på en överenskommelse inom den parlamentariska Miljömålsberedningen. Utöver en rad klimatmål består ramverket av en klimatlag och ett klimatpolitiskt råd. Klimatlagen (2017:720) trädde i kraft i januari 2018 och reglerar delar av ramverket. Enligt klimatlagen ska regeringens klimatpolitik utgå från de klimatmål som riksdagen har antagit. Regeringen ska också presentera en klimatredovisning i budgetpropositionen varje år och vart fjärde år ska en klimatpolitisk handlingsplan upprättas. Det klimatpolitiska rådets roll är att genomföra en oberoende utvärdering av hur regeringens samlade politik är förenlig med klimatmålen. Rådet ska bl.a. utvärdera om inriktningen inom

²⁰ Prop. 2009/10:155 s. 211.

²¹ Skr. 2017/18:230 s. 15.

²² Prop. 2009/10:155 s. 52.

relevanta politikområden gynnar eller motverkar klimatmålen. Klimatmålen, som även utgör etappmål i miljömålssystemet, sammanställs nedan:

- Senast 2045 ska Sverige inte ha några nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären, för att därefter uppnå negativa utsläpp. Utsläppen av växthusgaser från verksamheter i Sverige ska vara minst 85 procent lägre 2045 än utsläppen 1990.²³
- Utsläppen i de sektorer som inte omfattas av EU:s system för handel med utsläppsrätter (EU ETS) och som i stället omfattas av EU:s ansvarsfördelningsförordning (den s.k. icke-handlande sektorn) bör senast 2030 vara minst 63 procent lägre än utsläppen 1990 och minst 75 procent lägre 2040. Den icke-handlande sektorn omfattar bl.a. utsläpp från transporter.²⁴
- Växthusgasutsläppen från inrikes transporter (utom inrikes luftfart som ingår i EU ETS) ska minska med minst 70 procent senast 2030 jämfört med 2010.²⁵

Det klimatpolitiska ramverket bygger på det nuvarande miljömålssystemet och kompletterar det i vissa delar.

4.9 Skattepolitiska riktlinjer

Riksdagen antog våren 2015 riktlinjer för skattepolitiken.²⁶ Enligt riktlinjerna är skattepolitikens främsta syfte att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter.²⁷ Skatterna ska vidare tas ut på ett sätt som är förenligt med de övergripande målen för den ekonomiska politiken samt skapa förutsättningar för en hållbar tillväxt och hög sysselsättning, ett rättvist fördelat välstånd samt bidra till ett miljömässigt och socialt hållbart samhälle.

För att skattepolitiken på ett effektivt sätt ska kunna stödja den ekonomiska politiken bör den utformas enligt fyra vägledande principer. Dessa principer innebär att skattesystemet ska vara legitimt och

²³ Prop. 2016/17:146 s. 25.

²⁴ Prop. 2016/17:146 s. 29.

²⁵ Prop. 2016/17:146 s. 35.

²⁶ Prop. 2014/15:100.

²⁷ Prop. 2014/15:100 s. 104.

rättvist och att skattereglerna ska vara generella och tydliga, att beskattning ska ske i nära anslutning till inkomstillfället samt att reglerna ska vara hållbara i förhållande till EU-rätten.²⁸

²⁸ De fyra vägledande principerna utvecklas ytterligare i prop. 2014/15:100 s. 104–105.

5 Arbetsresande i Sverige

5.1 Inledning

Varje år görs runt 1,6 miljarder arbetsresor i Sverige. Den genomsnittliga reslängden är 20 kilometer eller runt en halvtimme i termer av restid, men det finns en stor variation. Vissa resor är långa och medför höga kostnader, andra är snabba, ibland bara en kort promenad eller cykeltur. Variationen återspeglar stora skillnader i bebyggelsemönster, infrastrukturförsörjning och lokalisering av arbetsplatser runt om i landet, men är också ett utfall av personliga preferenser.

I följande avsnitt ges en kort bakgrund om arbetsresandet i Sverige i syfte att sätta reseavdraget i ett sammanhang. Syftet är också att identifiera och om möjligt kvantifiera olika grupper av arbetsresenärer samt belysa de olika förutsättningar som finns för arbetsresande i olika delar av samhället. Reseavdragets ändamålsenlighet framöver påverkas också av hur arbetsresandet kommer att utvecklas över tid. Framför allt utvecklingen på arbetsmarknaden och inom transportsektorn kan påverka både behovet av arbetsresor och arbetsresornas karaktär i framtiden. Vi redogör översiktligt för några trender inom dessa områden som kan ha betydelse i sammanhanget.

5.2 Om datamaterialet

Statistiken om arbetsresande har huvudsakligen hämtats från Trafikanalys nationella resvaneundersökning (RVU Sverige). Vi har i vissa delar använt statistik från andra källor eller sammanfattat tidigare studier för att tillföra information och kvalitetssäkra underlaget. Resandestatistiken har bl.a. jämförts med sysselsättningsstatistik från Statistiska Centralbyrån (SCB), både från den öppna Statistikdatabasen och mikrosimuleringsmodellen Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (Fasit).

5.2.1 Trafikanalys nationella resvaneundersökning

RVU Sverige samlar information om människors dagliga resande, bl.a. resornas tidpunkt, vilka färdsätt som används och syftet med resan. Den senaste undersökningen pågick dagligen under perioden 2011–2016 och genomfördes med hjälp av telefonintervjuer. Undersökningens målpopulation var Sveriges befolkning i åldern 6–84 år. Förutom en kartläggning av befolkningens förflyttningar ingick frågor om bl.a. tillgång till Internet, distansarbete, arbete under resa samt deltagande i tele- och videokonferenser.¹

Trafikanalys har tagit fram statistik över arbetsresor från den s.k. mät dagsundersökningen av RVU Sverige 2011–2016. Statistiken från RVU påverkas av olika källor till fel och osäkerhet såsom bortfall, osäkerhet på grund av urvalsdragning och osäkerhet i mätningen av variabler.² Svarefrekvensen har under senare år varit sjunkande och var endast 30 procent 2016. Stora konfidensintervall tyder på att det finns en betydande osäkerhet i statistiken. Trafikanalys bedömning, baserat på en avvägning mellan uppgifternas precision och aktualitet, är att statistiken bäst redovisas som ett årsgenomsnitt för perioden 2011–2016.

5.2.2 SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit

Vi har även haft tillgång till SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit (2016). Modellen består av två databaser som baseras på två registerbaserade urval, MSTAR och STAR. Urvalen är framtagna på samma sätt och innehåller samma information, men MSTAR är ett mindre urval. Den statistik som vi redovisar baseras på MSTAR, eftersom det har möjliggjort tillägg av vissa nyckelvariabler. Urvalet består av cirka 31 000 urvalspersoner, som kompletterats med uppgifter om varje individs omgivande hushåll uppgår till cirka 90 000 individer. Vikter används för att räkna upp urvalen till hela befolkningen.³ Statistiken avser beskattningsåret 2016.

¹ Trafikanalys, RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015–2016, 2017.

² För mer information se Trafikanalys, RVU Sverige – den nationella resvaneundersökningen 2015–2016: Kvalitetsdeklaration, 2017. Tillgänglig på www.trafa.se/globalassets/statistik/resvanor/2016/rvusverige-2016-kvalitetsdeklaration.pdf (Hämtad 2018-12-01).

³ För mer information om Fasit, se SCB, Användarhandledning FASIT 2016.

Fasit innehåller information om individers inkomster, transferingar, avdrag, boendekostnader, pensioner och avgifter m.m. SCB har även lagt till en variabel för fågelvägsavståndet mellan en individs bostad och arbetsställe, som har använts för att uppskatta antalet skattskyldiga som gör arbetsresor. För att bättre motsvara faktisk ressträcka har vi enligt praxis i litteraturen om regionförstoring räknat upp variabeln med en schablonfaktor (1,33).⁴ Indata till Fasit är ett register över avståndet mellan bostad och arbetsställe för samtliga förvärvsarbetande enligt SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik (RAMS) den 31 december 2016. Registret omfattar totalt cirka 4,8 miljoner individer. Avståndet har beräknats utifrån fastighetskoordinater för bostad enligt folkbokföringsadress och arbetsställe enligt kontrolluppgift i deklarationsblanketten. Det saknas uppgift om avstånd avseende cirka 7 procent av individerna i registret. För 38 000 individer beror detta på att de tillhör kategorin rörlig arbetskraft och därför saknar uppgift om arbetsställeadress. Rörlig arbetskraft kan vara t.ex. taxichaufförer eller byggarbetare. I övrigt beror bortfallet på brister i adressuppgifterna som antingen saknas helt eller av någon annan anledning inte har kunnat användas. Kvaliteten hos adressuppgifterna i övrigt är enligt SCB bristfällig. Felrapportering förekommer både i rapporteringen av arbetsställenummer och folkbokföringsadresser. Avståndsuppgifterna kan även bli missvisande för skattskyldiga som har flera arbetsplatser.

Med stöd från Björn Schulte-Herbrüggen, utredare på Trafik och samhälle, Region Uppsala, har vi även analyserat statistiken i Fasit utifrån uppskattningar av sträckor och restider med bil respektive kollektivtrafik som erhållits från Google Maps Directions API.⁵ Directions API är en tjänst som beräknar den mest effektiva rutten mellan olika geografiska koordinater. Beräkningarna baseras på historiska trafikdata och det är i första hand restiden som optimeras. Sökningen är gjord för en resa kl. 07.00 en måndag under hösten 2018. Det bör noteras att restiden, framför allt med kollektivtrafik, kan variera kraftigt i det enskilda fallet beroende på tidpunkten för resan. Beräkningarna är gjorda för ett urval om 38 361 individer. Det saknas uppgift om sträcka och restid med bil för 24 individer och med kollektivtrafik för 1 805 individer. För 3 152 individer i urvalet är

⁴ Amcoff, Jan, Regionförstoring – idé, mätproblem, och framtidsutsikter. Institutet för framtidsstudier, 2007 s. 6.

⁵ För mer information se

<https://developers.google.com/maps/documentation/directions/intro> (Hämtad 2019-02-22).

sträckan noll kilometer. Beräkningarnas tillförlitlighet är osäker. Stickprov har gjorts för att kontrollera rimligheten i resultaten. Bortsett från ett antal extremvärden, som sannolikt beror på fel i underliggande adressuppgifter, har resultaten varit rimliga. Det finns samma osäkerhet i de underliggande adressuppgifterna som beskrivs ovan.

Statistiken från Fasit påverkas av olika källor till fel och osäkerhet såsom bortfall, osäkerhet på grund av urvalsdragning och osäkerhet i mätningen av variabler.⁶ SCB har särskilt betonat osäkerheten i de adressuppgifter som ligger till grund för avståndsberäkningarna. Statistiken bör sammantaget tolkas med försiktighet. Vår ambition har varit att i den mån det är möjligt jämföra olika källor för att på så vis kvalitetssäkra underlaget.

5.3 Antal arbetsresor och arbetsresenärer

Enligt RVU görs runt 1,6 miljarder enkla arbetsresor i Sverige under ett år, vilket motsvarar runt en tredjedel av antalet personresor totalt sett eller cirka 25 procent av alla personkilometer. En arbetsresa definieras i det här sammanhanget som en förflyttning mellan bostad och arbetsplats, oavsett riktning, och begreppet omfattar samtliga färdssätt, även cykel och gång.

För att göra statistiken mer överskådlig och få en uppfattning om det totala antalet arbetsresenärer kan antalet enkla resor enligt RVU räknas om till ett mått som vi benämner ”helårsresenärer”. Vi antar att ett helårsarbete innebär två resor per dag tur och retur till arbetet under 210 arbetsdagar per år och uppskattar på så vis antalet helårsresenärer till cirka 3,8 miljoner. Eftersom statistiken från RVU är ett årsgenomsnitt för 2011–2016 kan detta antas återspegla situationen ungefär 2014. Det faktiska antalet resor som en arbetsresenär gör under ett år kan variera kraftigt i det enskilda fallet. Antalet resor som görs påverkas bl.a. av sysselsättningsgrad, sjukfrånvaro, semester och förekomsten av distans- eller hemarbete. Vårt antagande om 210 dagar med arbetsresor per år baseras på en heltidsanställning med ett genomsnittligt antal helgdagar och dagar med semester, sjukfrånvaro och övrig frånvaro.

⁶ För mer information se SCB, Användarhandledning FASIT 2016, samt SCB, Kvalitetsdeklaration Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), 2017.

Antalet helårsresenärer enligt RVU kan jämföras med antalet sysselsatta i befolkningen enligt SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU). År 2017 var totala antalet sysselsatta i åldersgruppen 15–74 år cirka 5 miljoner. Av dessa var 90 procent eller cirka 4,5 miljoner sysselsatta som anställda och 10 procent eller cirka 500 000 som företagare eller medhjälpande hushållsmedlemmar. Av statistiken framgår även att cirka 22 procent av alla sysselsatta arbetade deltid, varav cirka 16 procentenheter arbetade 20–34 timmar per vecka och 6 procentenheter 1–19 timmar per vecka. Om det antas att deltiden i huvudsak genomförs i form av hela arbetsdagar innebär det att omräkningen av resandestatistiken till helårsresenärer sannolikt underskattar det faktiska antalet skattskyldiga som gör arbetsresor.

Det är inte heller alla sysselsatta som gör arbetsresor. Framför allt bland företagare och medhjälpande hushållsmedlemmar förekommer det sannolikt en del fall där bostaden utnyttjas som arbetsplats. Avståndet mellan bostad och arbetsplats kan användas för att uppskatta hur många av de sysselsatta som gör arbetsresor. SCB:s AKU innehåller ingen information om avstånd. Vi har i stället tagit fram uppgifter från Fasit om antalet sysselsatta i olika avståndsintervall, se Tabell 5.2. Vi har tagit fram fördelningen både enligt fågelvägsavstånd och uppskattad ressträcka med bil enligt Google Maps. Avståndsfordelningen är ungefär densamma i båda fallen. I tabellen redovisas fördelningen enligt uppskattad ressträcka med bil. Fördelningen enligt fågelvägsavstånd redovisas i Tabell 1 i bilaga 2.

Av tabellen framgår att det totala antalet sysselsatta uppgick till cirka 5 miljoner 2016. Det saknas uppgift om avstånd avseende cirka 13 procent av de sysselsatta. Runt 6 procent eller cirka 287 000 sysselsatta hade ett avstånd mellan bostad och arbetsplats om noll kilometer och antas därför arbeta hemifrån. Om avståndsfordelningen antas vara densamma bland de som saknar uppgift kan antalet räknas upp till cirka 300 000. Sannolikt rör det sig i huvudsak om egenföretagare som har sitt företag registrerat på bostadsadressen och siffran kan jämföras med antalet företagare eller medhjälpande hushållsmedlemmar enligt AKU som uppgår till runt 500 000. Runt 80 procent eller cirka 4 miljoner sysselsatta hade enligt Fasit bostad och arbetsplats geografiskt åtskilda och antas därmed ha ett behov av arbetsresor. Om avståndsfordelningen antas vara densamma bland de som saknar uppgift kan antalet räknas upp till cirka 4,6 miljoner. I denna grupp arbetade 75 procent heltid, 19 procent lång deltid och

6 procent kort deltid. Antas detta motsvara 210, 140 respektive 70 resdagar per år ger en omräkning till helårsresenärer enligt definitionen ovan cirka 4,3 miljoner, vilket är runt 13 procent högre än antalet enligt RVU. Beräkningen förutsätter att deltid genomförs i form av hela arbetsdagar. Det är rimligt att antalet har ökat i takt med sysselsättningen, men skillnaden är betydligt större än ökningen av antalet sysselsatta under perioden 2014–2016 som uppgick till cirka 3 procent. Det finns dock flera faktorer som komplicerar jämförelsen mellan statistik över arbetsresande och sysselsättning. Inget av underlagen mäter det faktiska antalet arbetsresenärer. Antalet fås endast genom omräkningar med grova antaganden. Jämförelsen kompliceras ytterligare av att uppgifter om avstånd saknas i vissa fall och i övrigt präglas av stor osäkerhet. Statistiken ger ändå sammantaget en uppfattning om arbetsresandets omfattning.

5.4 Reslängdsfördelning

Enligt RVU är den genomsnittliga reslängden för en arbetsresa runt 20 kilometer och den genomsnittliga restiden 32 minuter, men variationen är stor. Antalet arbetsresor fördelar sig i olika reslängdsintervall enligt Tabell 5.1. Av tabellen framgår att nästan hälften av alla arbetsresor är kortare än 10 kilometer och cirka 80 procent är kortare än 30 kilometer. En majoritet av de arbetsresande bor därmed relativt nära sin arbetsplats. Som jämförelse kan nämnas att 30 kilometer motsvarar ungefär sträckan Stockholm–Södertälje, Hallsberg–Örebro eller Vännäs–Umeå. Restiden kan uppskattas till cirka 25–40 minuter, beroende på färdmedel och trafiksituation.

Cirka 17 procent av resorna, motsvarande 621 000 (+/-37 000) helårsresenärer, återfinns i intervallet 30–100 kilometer. Exempel på sträckor i intervallet är Göteborg–Bollebygd (cirka 40 kilometer), Malmö–Ystad (cirka 60 kilometer) och Karlstad–Torsby (cirka 100 kilometer). Att resa 100 kilometer kan ta en till två timmar, beroende på färdmedel och trafiksituation. En timmes restid anses ofta vara en smärtgräns för daglig pendling.⁷ Var denna gräns går varierar dock i det enskilda fallet, beroende på t.ex. geografiskt läge och personliga preferenser.

⁷ Se t.ex. Boverket, Är regionförstoring hållbar?, 2005.

Resor som överstiger 100 kilometer svarar för endast cirka 2 procent av resorna, men representerar likväl ett relativt stort antal, runt 80 000 (+/-11 000), helårsresenärer. Arbetsresor kan t.ex. förekomma på sträckorna Linköping–Jönköping (cirka 130 kilometer), Stockholm–Katrineholm (cirka 150 kilometer) och Jokkmokk–Luleå (cirka 170 kilometer). Det kan också förekomma flygpendling över betydligt längre sträckor, t.ex. mellan Visby och Stockholm (cirka 200 kilometer). En viss andel av de längre av dessa resor görs sannolikt mer sällan än dagligen, t.ex. vid distansarbete eller i form av hemresor i samband med veckopendling.

Statistiken från RVU kan återigen jämföras med en uppskattad fördelning av sysselsatta enligt avstånd mellan bostad och arbetsplats från Fasit, se Tabell 5.2. Notera att tabellen även visar antalet med ett avstånd om noll kilometer och att det saknas uppgift om avstånd avseende cirka 13 procent av de sysselsatta. Tabellen visar att avståndsfördelningen enligt Fasit och RVU överensstämmer relativt väl. Däremot finns det stora antalsmässiga skillnader i statistiken, framför allt i intervallet 10–20 kilometer. Skillnaden i totalantal kan, som nämns ovan, förklaras av en viss sysselsättningsökning under perioden 2014–2016 och att statistiken omfattar skattskyldiga som arbetar både hel- och deltid. Det är också känt att respondenter i resvanundersökningar har en tendens att underrapportera korta resor eller resor som inte upplevs som viktiga resor, vilket kan vara en delförklaring till att skillnaderna är störst i de lägre avståndsintervallen.⁸ Även vid avstånd över 300 kilometer är skillnaderna mellan statistiken från RVU och Fasit relativt stora. Enligt RVU gör cirka 15 000 helårsresenärer resor som överstiger 300 kilometer. Enligt Fasit finns det ett betydligt större antal sysselsatta, runt 78 000, som har ett avstånd mellan bostad och arbetsplats som överstiger 300 kilometer. Likt RVU återspeglar uppgifterna från Fasit sannolikt en viss andel skattskyldiga som gör längre resor mer sällan, t.ex. i samband med veckopendling. Det finns även, som nämns ovan, en stor osäkerhet i de avståndsuppgifter som används. Det är sannolikt att osäkerheten i viss mån ökar med avstånd och att extrema värden kan vara ett resultat av fel i underliggande uppgifter om de skattskyldigas bostad och arbetsplats. Det kan t.ex. förekomma fall där den skattskyldige av olika anledningar inte har

⁸ Se t.ex. WSP, Framtagande av kalibreringsmål för Sampers regionala modeller, 2015 och VTI, Nytt sätt att samla in individuell resvaneinformation. Utvärdering av insamlings- och rekryteringsmetoder, 2018.

ändrat folkbokföringsadress i samband med en flytt eller har folkbortfört sig vid sommarstugan. Statistiken bör i ljuset av detta tolkas med försiktighet, särskilt uppgifterna om antalet resande på längre avstånd.

Tabell 5.1 Antal arbetsresor och helårsresenärer efter avstånd mellan bostad och arbetsplats, årsgenomsnitt 2011–2016

Avstånd ¹	Antal resor per år ¹		Antal helårsresenärer ²		
	Tusental	95 % konfidensintervall +/-	Tusental	% ³	Akkumulerad summa, % ³
Uppgift saknas	83 724	9 160	199	-	-
0–10 km	740 073	27 103	1 762	49,0	49,0
10–20 km	292 939	16 436	698	19,4	68,5
20–30 km	181 667	12 808	433	12,0	80,5
30–40 km	105 722	9 587	252	7,0	87,5
40–50 km	65 284	8 101	155	4,3	91,8
50–60 km	34 949	5 761	83	2,3	94,1
60–70 km	22 273	4 185	53	1,5	95,6
70–80 km	16 363	4 051	39	1,1	96,7
80–90 km	9 626	2 728	23	0,6	97,3
90–100 km	6 628	2 419	16	0,4	97,8
100–150 km	17 659	3 467	42	1,2	99,0
150–200 km	4 544	1 527	11	0,3	99,3
200–250 km	3 224	1 538	8	0,2	99,5
250–300 km	1 530	933	4	0,1	99,6
300– km	6 473	2 189	15	0,4	100,0
10–30 km	474 606	20 838	1 130	31,5	-
30–100 km	260 844	15 426	621	17,3	-
100– km	33 429	4 731	80	2,2	-
Samtliga	1 592 676	38 901	3 792	100,0	-

Anm. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats. ²Antal arbetsresor omräknat till antal helårsresenärer. Ett helårsarbete antas motsvara två resor per dag under 210 arbetsdagar. ³Andel exkl. kategorin Uppgift saknas.

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

Tabell 5.2 Antal sysselsatta efter avstånd mellan bostad och arbetsplats samt sysselsättningsstatus enligt Fasit, 2016

Avstånd ¹	Antal sysselsatta ²					
	Kort deltid		Lång deltid	Heltid	Samtliga	
	Tusental	Tusental	Tusental	Tusental	%	Akkumulerad summa, % ³
Uppgift saknas	137	196	331	664	-	-
0	25	58	204	287	-	-
0–10 km	78	354	1 488	1 920	48,0	48,0
10–20 km	29	141	673	842	21,1	69,1
20–30 km	17	77	357	451	11,3	80,3
30–40 km	10	35	208	254	6,4	86,7
40–50 km	4	22	107	134	3,3	90,0
50–60 km	2	10	66	78	1,9	92,0
60–70 km	2	9	46	56	1,4	93,4
70–80 km	3	6	32	41	1,0	94,4
80–90 km	1	4	22	27	0,7	95,1
90–100 km	1	2	13	16	0,4	95,5
100–150 km	2	5	45	52	1,3	96,8
150–200 km	1	4	16	21	0,5	97,3
200–250 km	1	2	15	17	0,4	97,7
250–300 km	1	3	9	13	0,3	98,0
300– km	4	13	62	78	2,0	100,0
10–30 km	46	218	1 029	1 293	32	-
30–100 km	23	88	494	606	15	-
100– km	9	26	146	181	5	-
Samtliga	318	940	3 692	4 950	100,0	-

Anm. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats, vägsträcka enligt Google Maps. ²Heltid, lång deltid och kort deltid enligt definition i Fasit: minst 90%, 50–89 % resp. 1–49 % av årsnormalet, som anges vara 2 080 timmar per år, dvs. 2 080/8=260 dagar per år. ³Exkl. kategorierna Uppgift saknas och 0 km. *Källa:* Fasit 2016 (MSTAR), Google Maps och egna beräkningar.

Enligt tidigare studier tenderar den dagliga reslängden att öka med inkomst.⁹ Detta förklaras dels av att förvärvsarbetande i höginkomststyrken reser mer i tjänsten, dels av att löneökning är ett incitament för människor att acceptera längre arbetsresor. Även resultaten från RVU tyder på att den genomsnittliga reslängden ökar med inkomst. Det finns också skillnader mellan män och kvinnor och

⁹ Se t.ex. SOU 2003:123 Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik.

mellan olika geografiska regioner, som vi återkommer till i avsnitt 5.7 och 5.8. Historiskt sett har den dagliga reslängden ökat över tid, bl.a. som ett resultat av tillgången till snabbare färdmedel. En jämförelse av resultaten från den RVU som genomfördes 2005–2006 och den som genomfördes 2014–2016 tyder på en sådan utveckling även under delar av 2000-talet. Den genomsnittliga körsträckan enligt RVU 2005–2006 var cirka 17 (+/-1) kilometer, vilket kan jämföras med RVU 2014–2016, då genomsnittet var cirka 20 (+/-2) kilometer – en ökning om runt 18 procent. Skillnaden i genomsnittlig körsträcka mellan RVU 2011–2013 och RVU 2014–2016 är dock försumbar.

5.5 Mer om långväga arbetsresor

Det finns många olika varianter på pendlingsupplägg, vilket skapar gränsdragningsproblem när olika grupper av arbetsresenärer ska identifieras i statistiken från RVU. Fyra större grupper av arbetsresenärer kan definieras utifrån vilka tidsperioder som pendlingen avser: olika former av dygns- och veckopendling, pendling mellan olika arbeten säsongsvist och pendling som uppstår när en person bor på olika orter under olika delar av året. Den största gruppen är dygns- och veckopendling. Reseavdrag ges typiskt sett endast för de mer frekventa, i huvudsak dagliga arbetsresorna. Avdrag för kostnader för längre resor som görs i samband med veckopendling vid dubbel bosättning regleras särskilt enligt bestämmelsen om hemresor i inkomstskattelagen.

Som noteras ovan är det endast runt två procent av alla resor som överstiger ett avstånd om 100 kilometer. Enligt vår omräkning motsvarar det cirka 80 000 (+/-11 000) helårsresenärer. Det är sannolikt att en viss andel av framför allt de längre av dessa resor inte görs dagligen. Statistiken från RVU omfattar t.ex. arbetsresenärer som vistas på en annan ort än hemorten under längre perioder genom dubbel bosättning, typiskt sett på grund av att sträckan inte tillåter daglig pendling. Dubbel bosättning bör alltså vara mer vanligt förekommande bland de som har längre avstånd mellan bostad och arbetsplats. Eftersom detta inte utesluter dagliga resor på arbetsorten bör det totala antalet helårsresenärer inte påverkas i någon större utsträckning. Däremot kan avståndsfördelningen påverkas på så vis att det

faktiska antalet resenärer i framför allt de övre intervallen underskattas vid en omräkning till helårsresenärer.

Tillväxtanalys presenterar i en översiktsstudie om veckopendling ett antal studier där försök har gjorts att uppskatta veckopendlingens omfattning.¹⁰ I två studier under 1990-talet uppskattades antalet veckopendlare till cirka 200 000 eller cirka 5 procent av arbetskraften.¹¹ I en registerstudie från 1994, där veckopendlare identifieras som individer med minst 20 mil mellan bostads- och arbetsställeskoordinater, var antalet 47 900.¹² Detta är dock enligt Tillväxtanalys bedömning en underskattning. Utredningen om dubbel bosättning använder i sitt betänkande Dubbel bosättning för ökad rörlighet (SOU 2005:28) 20 och 30 mil enkel väg för att särskilja icke-daglig pendling och beräknar antalet veckopendlare till cirka 80 000 respektive 53 600 individer 2002, beroende på vilken avståndsgräns som används. Uppskattningarna varierar alltså i ett mycket brett spann.

Tillväxtanalys beskriver i sin studie två olika metoder för att uppskatta antalet veckopendlare. Antalet kan uppskattas genom mätningar av geografiskt avstånd mellan bostad och arbetsställe i registerdata eller utifrån antalet individer som begär avdrag för dubbel bosättning i deklarationen. Det lyfts problem med båda metoderna. Restid är t.ex. typiskt sett en viktigare faktor än reslängd vid beslut om pendling, vilket gör det svårt att ange ett gränsvärde för hur långa resor som är rimliga på daglig basis endast baserat på avstånd. En sådan bedömning beror både på geografiskt läge och personliga preferenser. När det gäller uppskattningar som baseras på antal avdrag för dubbelt boende innebär tidsbegränsningen – avdraget kan som huvudregel endast göras under tre år – att de som pendlar under en längre tid än så inte omfattas av statistiken.

Vi har använt båda metoderna för att göra en grov uppskattning av veckopendlingens omfattning i dag. Enligt Fasit hade runt 110 000 av de sysselsatta ett avstånd mellan bostad och arbete som översteg 20 mil 2016, varav cirka 76 procent var heltidsarbetande, se Tabell 5.2 ovan. Som noteras ovan är dock antalsuppgifterna osäkra,

¹⁰ Tillväxtanalys, Veckopendling – En översiktsstudie, 2010. Begreppet veckopendling används i det här sammanhanget som ett samlingsnamn för icke-daglig pendling.

¹¹ Fransson, U., Flytta eller pendla. Aspekter på hushållens rörlighet. Statens institut för byggnadsforskning, Gävle, 1991; Jansson, B., Migrate or Commute. Strategic household choices in Sweden during the 1990s. Artikel presenterad under Association of American Geographers, 95th Annual AAG Meeting i Honolulu, March 23-27, 1999.

¹² Öhman, M. & Lindgren, U., Who is the long-distance commuter? – Patterns and driving forces in Sweden. *Cybergeo: European Journal of Geography* No 243, 2003.

särskilt i de övre avståndsintervallen. Som jämförelse uppgick antalet avdrag för dubbelt boende till runt 70 000 samma år. Det är svårt att göra en exakt uppskattning, men siffrorna tyder på att det handlar om en inte obetydlig grupp skattskyldiga som veckopendlar, i storleksordningen 70 000–110 000. Sannolikt är detta i huvudsak skattskyldiga som har längre avstånd mellan bostad och arbetsplats; avdrag för resor i samband med veckopendling kan t.ex. bara göras om avståndet enkel väg överstiger 50 kilometer.

5.6 Färdmedelsfördelning

Enligt RVU är bilen det huvudsakliga färdmedlet för runt 60 procent av alla arbetsresor och mindre än 20 procent av resorna görs med kollektivtrafik, se Tabell 5.3. Med undantag för kortare resor under 10 kilometer är bilen klart dominerande med en färdmedelsandel över 60 procent i samtliga reslängdsintervall.

Även många kortare resor görs med bil – nästan hälften av resorna är under 10 kilometer. Resor till fots eller med cykel är också vanligt på kortare avstånd, men endast ungefär var tionde resa görs med kollektivtrafik. På något längre avstånd, i intervallet 10–30 kilometer, görs runt 70–80 procent av alla resor med bil. Färre väljer att gå och cykla och i stället är andelen kollektivtrafik något större.

För resor som är mellan 30–70 kilometer är andelen bil fortsatt hög, nära 80 procent. Kollektivtrafik används för upp emot 20 procent av resorna och andelen gång och cykel sjunker för längre resor till nära noll. I intervallet 70–90 kilometer ökar däremot andelen kollektivtrafik till nästan 40 procent och andelen bil sjunker i motsvarande mån.

För längre resor än så återtar bilen sin tydliga dominans. Störst andel resor med bil görs i intervallet 250–300 kilometer, där bil svarar för över 90 procent av resorna. Som jämförelse är sträckan Malmö–Göteborg runt 270 kilometer lång och tar minst tre timmar att färdas med bil. Sådana resor kan, som beskrivs ovan, antas göras mer sällan än dagligen. Även på mycket långa avstånd, över 300 kilometer, görs en del resor med både bil och kollektivtrafik. Drygt sju procent av resorna över 300 kilometer görs med annat färd sätt, t.ex. flyg.

Tabell 5.3 Färdmedelsfördelning av arbetsresor enligt reslängd, årsgenomsnitt 2011–2016

Procent

Reslängd ¹	Bil ²	Allmän kollektivtrafik	Till fots, cykel	Annat färdstätt	Samtliga
Uppgift saknas	32,3	45,2	17,8	4,7	100,0
0–10 km	45,5	11,4	42,0	1,1	100,0
10–20 km	73,9	20,9	4,2	1,1	100,0
20–30 km	80,4	18,2	1,1	0,3	100,0
30–40 km	81,1	18,4	0,1	0,4	100,0
40–50 km	81,6	17,6	0,0	0,7	100,0
50–60 km	82,9	16,5	0,0	0,6	100,0
60–70 km	77,5	21,6	0,0	0,9	100,0
70–80 km	60,2	39,7	0,0	0,1	100,0
80–90 km	60,4	38,4	0,0	1,1	100,0
90–100 km	79,2	18,9	0,0	1,9	100,0
100–150 km	76,3	23,4	0,0	0,3	100,0
150–200 km	87,2	12,8	0,0	0,0	100,0
200–250 km	81,9	18,1	0,0	0,0	100,0
250–300 km	91,4	8,6	0,0	0,0	100,0
300– km	68,1	24,5	0,0	7,4	100,0
Samtliga	60,6	17,0	21,4	1,1	100,0

Anm. Avser huvudsakligt färdstätt, dvs. det färdstätt som används längst sträcka under huvudresan. Kategorin Allmän kollektivtrafik omfattar trafik med buss, tåg, spårvagn eller tunnelbana. Kategorin Annat färdstätt omfattar bl.a. färdtjänst, taxi, flyg och sjöfart. Cirka 1,4 procent av resorna saknar uppgift om färdmedel, men antas inte påverka fördelningen. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats. ²Inkl. samåkande.

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

5.7 Mäns och kvinnors resmönster

Enligt RVU 2011–2016 gör män i genomsnitt längre resor, mätt i kilometer, än kvinnor. Män reser i genomsnitt cirka 24 kilometer till arbetet, medan genomsnittet för kvinnor är cirka 16 kilometer. Ändå lägger både män och kvinnor ungefär lika mycket tid, runt en halvtimme, på att resa till arbetet. Sannolikt är detta en återspeglning av att kvinnor i större utsträckning än män använder kollektivtrafik. Enligt RVU använder kvinnor kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel för cirka 20 procent av alla arbetsresor och bil för cirka 48 procent. Motsvarande andelar för män är cirka 14 procent respektive 63 procent.

Skillnaderna mellan kvinnors och mäns resmönster kan delvis ses som en konsekvens av mer övergripande strukturer i samhället. Enligt SCB:s tidsanvändningsundersökningar tar kvinnor t.ex. generellt ett större ansvar för det obetalda hushålls- och omsorgsarbetet medan män förvärvsarbetar i högre utsträckning, men skillnaderna har minskat över tid. Kvinnor är också i större utsträckning än män sysselsatta i offentlig sektor vid arbetsställen såsom förskolor, skolor och vårdcentraler, där möjligheterna att jobba i bostadskommunen typiskt sett är större än inom den privata sektorn.¹³

5.8 Resmönster i olika geografiska regioner

Både tillgängligheten i stort och förutsättningarna för att använda olika färdmedel skiljer sig i olika geografiska regioner, vilket avspeglas i stora regionala variationer i resmönster. Trafikanalys har tagit fram statistik från RVU med uppdelning på kommungrupper enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. I Tabell 5.4 redovisas antal arbetsresor och helårsresenärer, genomsnittlig reslängd samt färdmedelsfördelning efter kommungrupp.¹⁴ Enligt tabellen är antalet arbetsresor störst i de större städerna, som svarar för drygt 20 procent av alla arbetsresor i landet. Även i landets storstäder Stockholm, Göteborg och Malmö, samt i pendlingskommuner nära storstad görs många av arbetsresorna. Minst antal arbetsresor görs i landsbygdskommunerna. Skillnaderna i antalet resor speglar framför allt en stor variation i de olika regionernas befolkningsstorlek.

De i genomsnitt längsta resorna, i kilometer, görs i pendlingskommuner nära större stad och pendlingskommuner nära mindre stad/tätort. I dessa regioner är en genomsnittlig resa knappt 25 kilometer enkel väg, vilket kan jämföras med 20 kilometer som är genomsnittet i riket. Även i pendlingskommuner nära storstad är resorna relativt långa, runt 22 kilometer. Den genomsnittliga reslängden är under genomsnittet i landet i storstäder och landsbygdskommuner. I storstäderna är en genomsnittlig resa endast runt 14 kilometer och i landsbygdskommuner runt 18 kilometer.

¹³ SCB:s Statistikdatabas.

¹⁴ Statistiken redovisas med konfidensintervall i bilaga 2.

Trots att resorna i storstadskommunerna är relativt korta så är den genomsnittliga restiden längre än i de flesta övriga kommungrupper. En arbetsresa tar i storstäderna runt 35 minuter. I landsbygdskommunerna, där den genomsnittliga reslängden är jämförbar med den i storstäderna, är restiden bara runt 25 minuter. Restiden är längst i pendlingskommuner nära storstad. Där tar en genomsnittlig resa närmare 40 minuter. Även i pendlingskommuner nära större stad är restiderna relativt långa och en genomsnittlig arbetsresa tar en dryg halvtimme. Den genomsnittliga restiden är kortast, runt 25–26 minuter, i landsbygdskommuner och lågpendlingskommuner nära större städer.

Den längre restiden i storstadskommunerna kan till viss del förklaras av en relativt sett hög andel resor med kollektivtrafik. I storstäderna är kollektivtrafik det huvudsakliga färd sättet för närmare 40 procent av resorna och endast runt en tredjedel av resorna görs med bil. Detta kan jämföras med övriga kommungrupper där andelen kollektivtrafik är i intervallet 4–30 procent och andelen bil runt 60–75 procent. Andelen resor med kollektivtrafik är lägst i landsbygdskommunerna. I denna grupp svarar i stället bilen för över 70 procent av resorna och även övriga färd sätt, t.ex. flyg, används i något högre utsträckning än i de flesta övriga kommungrupper. Störst är andelen resor med övriga färd sätt i landsbygdskommuner med besöksnäring.

Det bör noteras att det finns en stor variation i boenderegionernas karaktär även inom enskilda kommungrupper, t.ex. kan det förekomma fickor av landsbygd också i storstäderna.¹⁵ När statistiken aggregeras går mer detaljerad information förlorad och genomsnittsvärden kan bli missvisande.

¹⁵ Trafikanalys, Skilda landsbygders tillgänglighet och transportpolitiska utmaningar, 2014.

84 Tabell 5.4 Antal arbetsresor och helårsresenärer, genomsnittlig reslängd samt färdmedelsfördelning efter kommungrupp, årsgenomsnitt 2011–2016

Kommungrupp	Antal resor per år ¹	Antal helårsresenärer ²		Genomsnittlig reslängd		Bil	Allmän kollektivtrafik	Till fots, cykel	Annat färdssätt	Samtliga
	Tusental	Tusental	%	km	min	%	%	%	%	%
Storstäder	284 421	677	18	14,0	34,5	34,1	38,6	25,5	1,8	100,0
Pendlingskommun nära storstad	296 640	706	19	22,7	38,2	60,3	27,4	11,5	0,8	100,0
Större stad	373 444	889	23	20,4	29,4	59,1	11,2	29,1	0,6	100,0
Pendlingskommun nära större stad	131 606	313	8	24,9	34,5	72,1	9,1	17,7	1,2	100,0
Lågpendlingskommun nära större stad	93 006	221	6	21,5	26,0	75,3	4,2	18,7	1,9	100,0
Mindre stad/tätort	212 835	507	13	20,0	27,2	72,5	7,0	20,0	0,5	100,0
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	87 606	209	6	24,2	27,8	75,1	7,1	17,3	0,5	100,0
Landsbygdskommun	84 066	200	5	17,8	25,1	72,9	1,8	23,9	1,4	100,0
Landsbygdskommun med besöksnäring	27 598	66	2	20,1	29,8	68,7	5,5	21,5	4,3	100,0
Samtliga	1 591 222	3 789	100	20,2	31,6	60,6	17,0	21,4	1,1	100,0

Anm. Kommunindelning enligt SKL, se bilaga 3. Kategorin Storstäder omfattar Göteborg, Stockholm och Malmö. Kategorin Allmän kollektivtrafik omfattar trafik med buss, tåg, spårvagn eller tunnelbana. Kategorin Annat färdssätt omfattar bl.a. färdtjänst, taxi, flyg och sjöfart. Statistiken redovisas med konfidensintervall i Tabell 2 och 3 i bilaga 2. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats. ²Antal arbetsresor (enkla resor) omräknat till antal helårsresenärer. Ett helårsarbete antas motsvara två resor per dag under 210 arbetsdagar.

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

5.9 Gränspassageresor

De flesta arbetsresorna i Sverige görs inom landets gränser, men det förekommer även resor till utlandet, s.k. gränspassageresor. De största pendlingsströmmarna går till länder inom Norden, i första hand till Norge, följt av Danmark och Finland. Resorna är koncentrerade till några större gränsregioner och till huvudstadsregionerna. Arbetspendlingen över gränserna skapar viktiga kopplingar mellan ländernas arbetsmarknader. Samtidigt kan även mindre pendlingsströmmar ha stor betydelse för enskilda kommuner, t.ex. i mer glesbefolkade regioner.

Trafikanalys sammanställer statistik över gränspassageresor i en särskild undersökningsdel av RVU, men statistiken präglas av stor osäkerhet och redovisas inte här. Statistik över gränspendlingen i Norden har tidigare framställts och publicerats i samarbete mellan statistikbyråerna, regioner och myndigheter i de nordiska länderna, men i nuläget finns ingen samlad redovisning. Pendling till Danmark respektive Norge redovisas i stället separat i Öresundsdatan och Västra Götalandsregionens statistikdatabas.

Enligt Öresundsdatan var det dagliga antalet pendlare över Öresund via Öresundsbron och färjorna Helsingör–Helsingborg drygt 15 000 år 2015, varav mer än 90 procent bodde i Skåne och arbetade i den danska delen av Öresundsregionen. Enligt Västra Götalandsregionens statistikdatabas var antalet arbetspendlare till Norge knappt 30 000 år 2014. Det finns inga uppdaterade uppgifter om pendlingen mellan Sverige och Finland. Enligt SCB finns det mätningar från 2006 som visar att 2 500–3 000 pendlade över gränsen, i båda riktningar.¹ Utbytet mellan länderna har sannolikt ökat sedan dess.

5.10 Arbetsresande i framtiden

Behovet av arbetsresor och arbetsresornas karaktär i framtiden går hand i hand med utvecklingen både på arbetsmarknaden och inom transportsektorn.

Analysgruppen för arbetet i framtiden beskriver i sitt slutbetänkande tre långsiktiga trender som bedöms vara av särskild betydelse

¹ www.scb.se/sv/_Hitta-statistik/Artiklar/Manga-svenska-ungdomar-pendlar-till-Norge/.

för framtidens arbete på 10–15 års sikt: globalisering, digitalisering och robotisering samt den demografiska utvecklingen med en åldrande befolkning och omfattande migration.² Både digitalisering och robotisering är fenomen som har bidragit till den pågående diskussionen om hur synen på arbete och arbetsliv kan komma att förändras i framtiden. Digitalisering är ett begrepp som används för att förklara hur användningen av digital teknik påverkar samhället, t.ex. genom att vissa arbetsuppgifter kan komma att ersättas av algoritmer, datorer och mjukvara. Enligt analysgruppen är det dock i första hand rutinartade uppgifter snarare än jobb som kommer att ersättas. Digitaliseringen möjliggör också nya typer av affärsmodeller, t.ex. plattformar såsom Uber – en internetbaserad tjänst för beställning av persontransporter – och kan på så vis påverka både utbudet av arbetstillfällen och arbetets karaktär. Detta kan leda till förändringar av arbetsmarknadens funktionssätt i stort, men även påverka den enskildes arbetsituation. Digitaliseringen kan t.ex. skapa förutsättningar för mer flexibla arbetstider och distansarbete, som i viss mån fungerar som substitut till arbetsresor.

Även inom transportsektorn lyfts digitalisering och automatisering fram som viktiga trender, bl.a. i Trafikverkets omvärldsbevakning av trender på transportområdet.³ Enligt Trafikverket skapar digitala tjänster förutsättningar för ett så kallat ”femte trafikslag” och resfri tillgänglighet. Även en sådan utveckling kan leda till att behovet av arbetsresor på sikt minskar. Ökade krav på fossilfrihet och minskade utsläpp nämns som en annan trend med stor betydelse för transportsystemet, som även kan skapa förändrade förutsättningar för arbetsresande. Slutligen förutspås ett fortsatt tryck på hög tillgänglighet och ett transportsystem som är till för alla. Samtidigt beskriver rapporten en stark urbanisering, där allt fler bor i växande stadsregioner, pendlingsorter och på den tätortsnära landsbygden.

² Analysgruppen för arbetet i framtiden, *Arbetet i Framtiden*, 2015.

³ Trafikverket, *Trender i transportsystemet. Trafikverkets omvärldsanalys 2018*.

6 Reseavdragets användning

6.1 Vårt uppdrag

Vi ska analysera effekterna av dagens system för reseavdrag. I uppdraget ingår att kartlägga hur många som yrkar avdrag för resor till och från arbetet, storleken på yrkade avdrag, reslängden och fördelningen på färdstätt i olika boenderegioner, samt hur reseavdraget påverkar resandet i olika delar av landet, t.ex. vid val av transportmedel och reslängd.

6.2 Inledning

Avdrag för kostnader för arbetsresor är det vanligaste avdraget i inkomstslaget tjänst. Reseavdraget utnyttjades år 2017 av runt 902 000 skattskyldiga till ett sammanlagt avdragsbelopp om drygt 14 miljarder kronor. Reseavdrag görs även i inkomstslaget näringsverksamhet, bl.a. av näringsidkare och delägare i handelsbolag. I avsnitt 6.3–6.11.2 redovisas vår kartläggning av statistik över reseavdragets användning. Statistiken avser i huvudsak reseavdrag i inkomstslaget tjänst. Statistiken avseende reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet är bristfällig, men kommenteras kort i avsnitt 6.4.2.

Det går med utgångspunkt i statistiken att göra vissa observationer om hur användningen av reseavdraget förhåller sig till de skattskyldigas resvanor, som beskrivs i kapitel 5. De samband som observeras är dock inte nödvändigtvis kausala effekter som kan härledas till avdraget, eftersom resande samvarierar med en mängd olika faktorer som i sig kan vara relaterade till avdraget. I avsnitt 6.12 diskuteras i stället reseavdragets effekter för resandet utifrån en analys av ett avskaffande av avdragsrätten.

6.3 Om datamaterialet

Statistiken om reseavdragets användning har huvudsakligen hämtats från SCB:s statistikdatabas och mikrosimuleringsmodellen Fasit.

6.3.1 SCB:s officiella statistik

Avdrag för resor till och från arbetet i inkomstslaget tjänst ska göras i en särskild ruta i inkomstdeklarationen, där den skattskyldige fyller i ett totalbelopp för yrkat avdrag, se avsnitt 7.3. Inga ytterligare uppgifter om avdraget lämnas i deklarationen. Det finns därför ingen information om de resor som ligger till grund för avdraget, t.ex. hur många resor som görs, hur långa resorna är och vilka färdmedel som används.

SCB sammanställer följande statistik över reseavdraget: antalet personer som gör avdrag, den genomsnittliga storleken på avdrag samt totalsummor, med uppdelning på år, kön, ålder, inkomstklass och geografisk region. Den senaste statistiken som finns tillgänglig avser beskattningsåren 2000–2017. Statistiken är offentlig och tillgänglig för nedladdning som öppna data via SCB:s Statistikdatabas.

Vi har satt antalet reseavdrag i relation till antalet inkomsttagare under det aktuella året, för att på så vis belysa i vilken utsträckning avdraget utnyttjas. För detta ändamål används statistik över antalet personer som enligt SCB:s Registerbaserade Arbetsmarknadsstatistik (RAMS) har en kontant bruttolön m.m.¹, s.k. ”aktiva personer”.

Reseavdrag kan även göras i inkomstslaget näringsverksamhet, t.ex. av enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag, se avsnitt 7.3. Även i dessa fall fyller den skattskyldige i ett totalbelopp för yrkat avdrag, utan någon ytterligare information om de resor som ligger till grund för avdraget. Samma rutor används dock för en del övriga kostnader och det går inte att särskilja de olika posterna. Skatteverket har tagit fram statistik över totala antal och belopp i rutorna. Statistiken avser beskattningsåret 2017.

¹ I begreppet ingår kontant bruttolön, arvode och skattepliktiga förmåner (t.ex. traktamenten). Vidare ingår sjukpenning, ersättningar från Försäkringskassan, arbetslöshetskassa och vuxen utbildningsnämnd samt delpension. År 2017 hade enligt RAMS 6 017 213 miljoner personer en kontant bruttolön m.m. Detta kan jämföras med antalet förvärvsarbetande som samma år uppgick till 4 922 366 miljoner.

6.3.2 SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit

Vi har även haft tillgång till statistik över reseavdragets användning från SCB:s mikrosimuleringsmodell Fasit (2016), se avsnitt 5.2.2.² Fasit har använts för att ta fram fördjupad information om reseavdraget i vissa delar. Statistiken avser beskattningsåret 2016.

Statistiken från Fasit bygger på ett urval (MSTAR) som räknats upp till befolkningen med hjälp av vikter. Detta innebär att de uppräknade totalsiffrorna över reseavdraget kan skilja sig något från totalstatistiken från SCB. Enligt Fasit gjorde runt 931 000 skattskyldiga reseavdrag 2016, vilket kan jämföras med SCB:s statistik där det totala antalet avdrag uppgår till cirka 927 000 samma år. Statistiken som redovisas nedan omfattar endast skattskyldiga som var folkbokförda i Sverige vid årets slut och där hela bostadshushållet fanns i Sverige (bortsett från under året födda barn) vid årets slut. Drygt 919 000 skattskyldiga med reseavdrag uppfyller dessa kriterier i Fasit.

6.3.3 Om skattefel

Det bör noteras att det enligt Skatteverket finns ett betydande skattefel inom ramen för reseavdraget, se avsnitt 7.6, som döljs i statistiken över avdragets användning. Baserat på kontroller som genomförts av Skatteverket avseende beskattningsåren 2014, 2015 och 2016 uppskattas att över hälften av de yrkade reseavdragen innehåller fel och att det totala skattefelet uppgår till cirka 1,75 miljarder kronor per år.

6.4 Antal reseavdrag och avdragsbelopp

6.4.1 Reseavdrag i inkomstslaget tjänst

Tabell 6.1 redovisar antal avdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp med könsfördelning för beskattningsåren 2000–2017.

Av tabellen framgår att runt 902 000 skattskyldiga yrkade avdrag för resor mellan bostad och arbete beskattningsåret 2017. Ungefär 15 procent av inkomsttagarna utnyttjade därmed möjligheten att göra reseavdrag. Medelavdraget, efter avdrag för beloppsgränsen

² I avsnitt 5.2.2 finns mer information om Fasit och statistikens tillförlitlighet.

11 000 kronor, var cirka 15 700 kronor och det totala avdragsbeloppet uppgick till cirka 14,2 miljarder kronor, vilket motsvarar ett skattebortfall för staten på cirka 5,5 miljarder kronor.³

Jämfört med år 2000 har antalet reseavdrag minskat med cirka tre procent, vilket delvis kan förklaras av att beloppsgränsen för avdraget har höjts i flera omgångar.⁴ Däremot har både medelavdraget och det totala avdragsbeloppet ökat kraftigt över samma period, nominellt sett med cirka 40 procent. År 2000 var medelavdraget cirka 11 200 kronor.

En del av denna ökning kan förklaras av att kilometersatsen för resor med bil har höjts från 1 krona och 60 öre till 1 krona och 85 öre eller med cirka 16 procent under perioden. Att medelavdraget har ökat mer än så tyder på att de skattskyldiga också gör avdrag för längre resor. Enligt Trafikanalys resvaneundersökningar har den genomsnittliga reslängden för en arbetsresa ökat med cirka 18 procent mellan undersökningarna som genomfördes 2005–2006 och 2014–2016, se avsnitt 5.4. Detta tyder på att tendensen är ökande reslängder, även om den exakta förändringen är osäker. Det är dock möjligt att resmönstren skiljer sig bland de som gör reseavdrag jämfört med arbetsresenärer generellt sett. En delförklaring kan vara att avdrag i större utsträckning görs även för andra utgifter som uppstår i samband med arbetsresor, t.ex. trängselskatt. I motsatt riktning verkar den stegvisa höjningen av beloppsgränsen för avdraget, som bör leda till lägre medelavdrag.

³ Enligt Fasit 2016 (MSTAR).

⁴ Se Tabell 4 i bilaga 2 för en beskrivning av reseavdragets utformning över tid.

Tabell 6.1 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp med könsfördelning, 2000–2017

Beskattningsår	Antal avdrag			Andel av inkomsttagarna ¹			Medelavdrag			Totalt avdragsbelopp		
	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män
	Tusental	%	%	%	%	%	tkr	tkr	tkr	mnkr	%	%
2000	933	39,2	60,8	18,1	14,4	21,7	11,2	9,4	12,4	10 467	32,7	67,3
2001	956	39,6	60,4	18,5	14,9	22,0	12,2	10,2	13,5	11 660	33,1	66,9
2002	924	39,7	60,3	17,8	14,4	21,1	12,3	10,4	13,6	11 383	33,4	66,6
2003	933	40,1	59,9	17,2	13,9	20,4	12,4	10,5	13,7	11 598	33,8	66,2
2004	948	40,7	59,3	17,4	14,3	20,6	12,5	10,6	13,9	11 879	34,4	65,6
2005	1 005	41,5	58,5	18,5	15,5	21,4	13,2	11,2	14,7	13 293	35,2	64,8
2006	1 025	42,0	58,0	18,6	15,7	21,5	14,2	12,2	15,7	14 573	36,1	63,9
2007	993	42,0	58,0	17,8	15,1	20,5	14,2	12,3	15,5	14 081	36,4	63,6
2008	1 007	42,7	57,3	18,1	15,5	20,7	14,9	13,0	16,3	14 988	37,2	62,8
2009	936	43,1	56,9	17,0	14,7	19,3	14,6	12,9	15,9	13 671	38,0	62,0
2010	934	43,2	56,8	16,8	14,6	19,0	14,8	13,1	16,1	13 796	38,2	61,8
2011	952	43,5	56,5	17,0	14,9	19,1	15,0	13,3	16,3	14 272	38,4	61,6
2012	911	43,4	56,6	16,2	14,1	18,2	14,8	13,1	16,1	13 470	38,5	61,5
2013	902	43,6	56,4	15,9	14,0	17,8	15,0	13,3	16,3	13 515	38,7	61,3
2014	902	43,7	56,3	15,8	13,8	17,6	15,2	13,5	16,6	13 737	38,7	61,3
2015	916	43,5	56,5	15,8	13,9	17,6	15,6	13,8	17,0	14 285	38,5	61,5
2016	927	43,3	56,7	15,7	13,7	17,6	16,0	14,2	17,4	14 849	38,3	61,7
2017	902	42,9	57,1	15,0	13,1	16,9	15,7	13,9	17,1	14 184	37,9	62,1
Δ2000–2017, %	-3,3	9,4	-6,1	-17,1	-9,0	-22,1	40,2	47,9	37,9	35,5	15,9	-7,7

Anm. Löpande priser. Kostnaden för resor till och från arbetet är reducerad med beloppsgränsen för resp. år. Det totala avdragsbeloppet 2017 motsvarar enligt Fasit 2016 (MSTAR) cirka 5 500 mnkr i skatt. ¹Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

SCB:s officiella statistik innehåller endast totalsummor och medelvärden. För att även få en uppfattning om reseavdragets spridning har vi tagit fram uppgifter från Fasit för beskattningsåret 2016. Det bör återigen noteras att statistiken från Fasit bygger på ett urval som räknats upp till befolkningen med hjälp av vikter. Den statistik som redovisas är alltså inte exakt.

Enligt Fasit var det högsta reseavdraget cirka 112 000 kronor och det lägsta avdraget cirka 50 kronor. Avdragets medelvärde uppgick till cirka 15 900 kronor, vilket kan jämföras med medianvärdet som var cirka 12 200 kronor. Skillnaden mellan medelvärde och median tyder på en positivt sned fördelning med ett mindre antal större belopp i fördelningens svans.

I Tabell 6.2 redovisas antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter avdragsstorlek enligt Fasit. Av tabellen framgår att närmare hälften av alla avdrag är mindre än 12 000 kronor, vilket innebär en maximal skattelättnad om cirka 3 800 kronor vid en marginals-katt på 32 procent. Beloppsmässigt svarar dessa avdrag för knappt 20 procent av avdragen. I kontrast står de cirka 20 procent av avdragen som är större än 25 000 kronor, runt 176 000 avdrag, för nästan hälften av det totala avdragsbeloppet. Ett avdrag om 25 000 kronor resulterar i en skattelättnad om 8 000 kronor vid en marginals-katt på 32 procent. Runt 26 000 avdrag överstiger 50 000 kronor. Dessa avdrag utgör cirka 10 procent av det totala avdragsbeloppet.

Tabell 6.2 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter avdragsstorlek enligt Fasit, 2016

Belopp	Antal avdrag			Medel-	Totalt avdragsbelopp		
	Tusental	%	Ackumulerad summa, %	avdrag kr	mnkr	%	Ackumulerad summa, %
0–2 tkr	42	4,5	4,5	1 256	52	0,4	0,4
2–4 tkr	83	9,0	13,5	2 998	247	1,7	2,1
4–6 tkr	95	10,4	23,9	5 013	478	3,3	5,3
6–8 tkr	95	10,3	34,1	7 019	663	4,5	9,9
8–10 tkr	74	8,1	42,2	9 018	671	4,6	14,5
10–12 tkr	65	7,1	49,3	10 980	713	4,9	19,4
12–15 tkr	98	10,6	59,9	13 571	1 325	9,1	28,5
15–20 tkr	116	12,6	72,5	17 425	2 021	13,9	42,3
20–25 tkr	77	8,4	80,9	22 570	1 737	11,9	54,3
25–30 tkr	58	6,3	87,2	27 343	1 580	10,8	65,1
30–40 tkr	64	7,0	94,2	34 291	2 200	15,1	80,2
40–50 tkr	27	3,0	97,1	44 722	1 222	8,4	88,6
50–60 tkr	13	1,4	98,6	54 691	718	4,9	93,5
60–70 tkr	7	0,8	99,3	64 487	459	3,1	96,7
70– tkr	6	0,7	100,0	79 851	487	3,3	100,0
Samtliga	919	100,0	-	15 851	14 572	100,0	-

Anm. Ett avdrag om 10 000 kronor motsvarar en skattelättnad om 3 200 kronor vid en marginalsatt om 32 procent.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

6.4.2 Reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet

Reseavdrag kan även göras i inkomstslaget näringsverksamhet, t.ex. av enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag. Enskilda näringsidkare ska göra reseavdrag i antingen ruta R16 eller R22 i NE-bilagan. I samma rutor redovisas även andra kostnader, t.ex. kostnader för resor med egen bil i tjänsten eller lokal i egen bostad. Det går inte att särskilja de olika posterna och det är därför okänt hur stor andel som avser avdrag för resor till och från arbetet. Delägare i handelsbolag ska göra avdrag för resor till och från arbetet i punkt 13 i N3A-bilagan. Samma ruta används även för andra egna kostnader i bolagens verksamhet. Det går inte heller i det här fallet att särskilja de olika posterna. Statistiken avseende denna grupp skattskyldiga är

alltså mycket bristfällig. Inte heller Finansdepartementet har kvantifierat skatteutgiften för de reseavdrag som görs i inkomstslaget näringsverksamhet.¹

Enligt Skatteverket var det runt 112 000 skattskyldiga som gjorde avdrag i NE-bilagans ruta R16 och/eller R22 beskattningsåret 2017. Som noteras ovan omfattar dessa rutor även andra kostnadsavdrag och det är okänt hur stor andel som avser avdrag för resor till och från arbetet. Rutorna innehåller i vissa fall stora belopp som omöjligen kan avse reseavdrag. Sätts en beloppsgräns på 50 000 kronor uppgår medelavdraget till 8 000 kronor och det totala avdragsbeloppet till 893 miljoner kronor. Antalet skattskyldiga som har avdrag i punkt 13 i N3A-bilagan var samma år cirka 4 800. Med samma beloppsgräns som ovan uppgår medelavdraget för dessa till 13 600 kronor och det totala avdragsbeloppet till 65 miljoner kronor. Tillsammans ger detta ett tak för antalet reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet på 117 000 samt ett tentativt beloppsmässigt tak på 958 miljoner kronor. Det är dock sannolikt att reseavdragets användning och omfattning är långt mer begränsade. Enligt Fasit var det t.ex. för beskattningsåret 2016 endast cirka 20 000 skattskyldiga som både hade en inkomst från aktiv näringsverksamhet som översteg 30 000 kronor per år, dvs. kan antas bedriva näringsverksamhet i en omfattning som medför mer frekvent arbetsresande, och hade ett avstånd mellan bostad och arbetsplats över 15 kilometer, dvs. ungefär det avstånd som vid reseavdrag enligt bilschablon motsvarar beloppsgränsen enligt dagens regler. Om det antas att dessa 20 000 näringsidkare gör reseavdrag som motsvarar medelavdraget i inkomstslaget tjänst, dvs. 16 000 kronor, kan det totala avdragsbeloppet i inkomstslaget näringsverksamhet uppskattas till cirka 320 miljoner kronor. Detta motsvarar en minskning av egenavgifterna med runt 70 miljoner kronor och, vid genomsnittlig marginalsatt, runt 100 miljoner kronor i inkomstskatt. Denna uppskattning är förenad med stor osäkerhet, särskilt mot bakgrund av att avståndsuppgifterna i Fasit inte är helt tillförlitliga. Vi bedömer ändå att detta är mer rimliga antal respektive belopp än de takvärden som anges ovan.

De uppgifter som redovisas i tidigare och följande avsnitt avser endast reseavdrag i inkomstslaget tjänst.

¹ Jfr Regeringens skrivelse 2017/18:98, Redovisning av skatteutgifter 2018.

6.5 Reseavdragets ekonomiska betydelse

För att få en uppfattning om reseavdragets ekonomiska betydelse för den enskilde skattskyldige behöver avdragets storlek ställas i relation till ett inkomstmått. I Tabell 6.3 ställs avdraget i relation till inkomst av tjänst *före* reseavdrag, enligt uppgifter från Fasit för beskattningsåret 2016.

Tabellen visar att för närmare 70 procent av alla skattskyldiga som gör reseavdrag utgör reseavdraget endast 0–5 procent av inkomsten. För en skattskyldig med en årsinkomst om 500 000 kronor motsvarar ett avdrag om 5 procent cirka 25 000 kronor, vilket med en marginalskatt om 32 procent² resulterar i en skattelättnad om 8 000 kronor. För drygt 30 procent av skattskyldiga med reseavdrag, motsvarande cirka 283 000 personer, är avdragets andel 5–20 procent. Endast runt 7 procent eller drygt 7 000 personer gör ett avdrag som utgör mer än 20 procent av inkomsten.

² Under beskattningsåret 2019 är marginalskatten 32 respektive 52 procent vid inkomster strax under respektive över den nedre brytpunkten för statlig inkomstskatt, dvs. en fastställd förvärvsinkomst på cirka 504 400 kronor eller en månadsinkomst på cirka 42 000 kronor för de som vid årets ingång inte fyllt 65 år.

Tabell 6.3 Antal avdrag efter andel av inkomst av tjänst före reseavdrag enligt Fasit, 2016

Andel	Antal avdrag			Medelavdrag	Medelinkomst
	Tusental	%	Akkumulerad summa, %	tkr	tkr
0–5 %	629,6	68,5	68,5	9,6	425,9
5–10 %	216,7	23,6	92,0	24,9	362,3
10–20 %	66,1	7,2	99,2	42,2	328,1
20–30 %	5,7	0,6	99,8	51,9	220,2
30–40 %	0,6	0,1	99,9	62,7	190,9
40–50 %	0,6	0,1	100,0	37,1	82,2
50– %	0,2	0,0	100,0	31,8	56,6
Samtliga	919,4	100,0	-	-	-

Anm. Observera att antal med en andel om 20 % och mer bygger på ett mycket litet urval (65 observationer). Ett avdrag om 10 000 kronor motsvarar en skattelättnad om 3 200 kronor vid en marginalskatt om 32 procent.

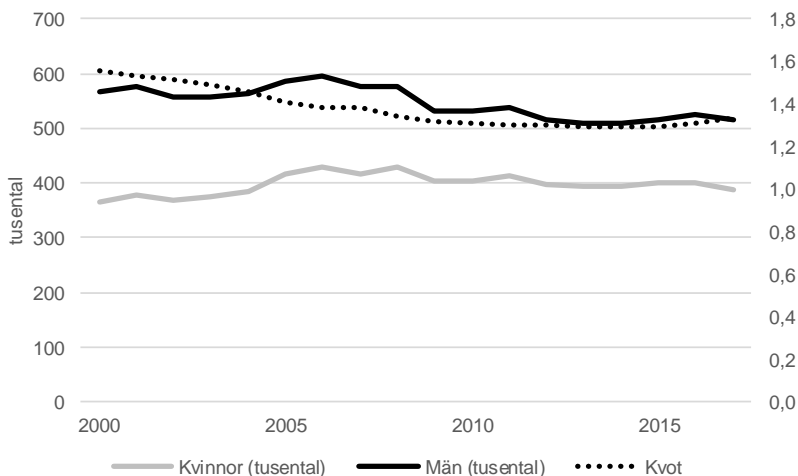
Källa: Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

6.6 Könsfördelning

Tabell 6.1 ovan visar även hur antalet reseavdrag och det totala avdragsbeloppet fördelar sig mellan kvinnor och män under beskattningsåren 2000–2017. Av tabellen framgår att män under hela perioden gjorde både fler och större avdrag än kvinnor. Beskattningsåret 2017 stod män för 57 procent av antalet avdrag och 62 procent av det totala avdragsbeloppet. Medelavdraget för män var drygt 17 100 kronor, jämfört med drygt 13 900 kronor för kvinnor. Eftersom män är överrepresenterade i högre inkomstlagen med högre marginalskatter är även det skattemässiga värdet av avdraget i genomsnitt större för män än för kvinnor.

Skillnaden mellan kvinnor och män har dock minskat över tid, både i termer av antal och belopp. Antalet kvinnor som gör avdrag har ökat medan antalet män som gör avdrag har minskat. Avdragens storlek, både i genomsnitt och totalt sett, har ökat för båda könen men ökningen är större för kvinnor. Figur 6.1 och Figur 6.2 illustrerar utvecklingen av antalet reseavdrag och medelavdraget över tid för män respektive kvinnor, samt kvoten dem emellan. Båda figurerna visar en fallande kvot i början av 2000-talet, men under de senaste tio åren har skillnaden mellan könen varit i princip konstant.

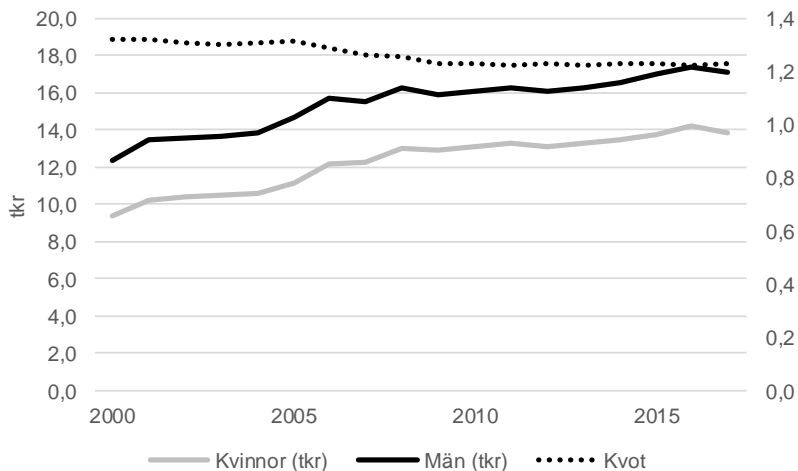
Figur 6.1 Antal kvinnor respektive män som gör reseavdrag, 2000–2017



Anm. Löpande priser. Kvoten har bildats genom att dividera antalet män som gör avdrag med antalet kvinnor som gör avdrag. En kvot om 1 innebär att män och kvinnor gör lika många avdrag, en kvot större än 1 innebär att män gör fler avdrag än kvinnor.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

Figur 6.2 Medelavdrag för kvinnor respektive män, 2000–2017



Anm. Löpande priser. Kvoten har bildats genom att dividera medelavdraget för män med medelavdraget för kvinnor. En kvot om 1 innebär att män och kvinnor i genomsnitt gör lika stora avdrag, en kvot större än 1 innebär att män i genomsnitt gör större avdrag än kvinnor.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

6.7 Reslängdsfördelning

Det finns ingen information om hur långa resor som ligger till grund för reseavdragen. Vi har med hjälp av Fasit tagit fram en uppskattad reslängdsfördelning baserat på avståndet mellan bostad och arbetsplats för skattskyldiga med avdrag beskattningsåret 2016. I Tabell 6.4 redovisas antalet avdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp med uppdelning på avståndsintervall. Uppgift om avstånd saknas för cirka åtta procent av skattskyldiga med avdrag i urvalet, men detta antas inte påverka reslängdsfördelningen. Det bör återigen noteras att det finns en stor osäkerhet i de underliggande avståndsuppgifterna och inga definitiva slutsatser bör dras baserat på den statistik som redovisas.

Av tabellen framgår att det uppskattade avståndet för 8 000 av de skattskyldiga som gör reseavdrag är noll kilometer. I dagens avdrags-system behöver den skattskyldige som huvudregel ha minst två eller fem kilometer mellan bostad och arbete för att få rätt till avdrag, beroende på om avdraget avser resor med kollektivtrafik eller bil. Det finns vissa undantag där avståndsgränsen inte gäller, men skattskyldiga som bor och arbetar på samma adress bör i regel inte kunna göra reseavdrag alls. Ett antal felkällor i statistiken kan förklara detta, se avsnitt 5.2.2. Det är också möjligt att det finns skattskyldiga som medvetet eller omedvetet har yrkat avdrag på fel grunder. Skatteverkets sammanställning av skattefelet inom ramen för avdraget tyder på att så är fallet, se avsnitt 7.6. För cirka 15 procent av de avdrag som ändrats vid Skatteverkets kontroll är felaktig sträcka den huvudsakliga orsaken. I princip alla som har fått denna ändring har dock kvar ett avdrag, så felet består inte i att de har noll kilometer mellan bostaden och arbetsplatsen. Eftersom avståndsmätningen görs vid en viss tidpunkt, så kan en anledning däremot vara ändrade förhållanden under året, t.ex. på grund av flytt eller byte av jobb.

Även i intervallet 0–10 kilometer är antalet skattskyldiga med reseavdrag anmärkningsvärt högt. För att kunna komma upp i ett belopp som överstiger beloppsgränsen för avdraget (11 000 kronor 2019) krävs för resor med bil ett avstånd om cirka 14–15 kilometer mellan bostad och arbetsplats, vid 210 resdagar per år, om den skattskyldige inte också gör avdrag för andra utgifter, t.ex. trängselskatt eller broavgifter. Återigen kan olika felkällor i statistiken spela roll liksom förekomsten av felaktigheter i avdragsyrkandena.

Drygt hälften av antalet reseavdrag görs av skattskyldiga med ett uppskattat avstånd i intervallet 0–30 kilometer. Ett avdrag som görs för en 30 kilometer lång resa med bil resulterar vid 210 resdagar i ett avdrag omkring 12 400 kronor. Det överensstämmer relativt väl med medelavdraget i avståndsklassen 20–30 km som är runt 12 000 kronor. För kollektivtrafik är det i dag i de flesta fall svårt att komma upp i en tillräckligt hög kostnad för att kunna göra avdrag på så pass korta avstånd.

Tabellen visar att medelavdraget för korta och medellånga avstånd tenderar att öka med avstånd. Eftersom en stor del av avdragen sannolikt avser resor med bil, är ett positivt samband mellan avstånd och avdragsstorlek att vänta, se avsnitt 6.11.1. Över ett avstånd om 70 kilometer blir sambandet mer otydligt, vilket möjligen kan återspegla att en större andel avdrag görs för resor med andra färdmedel än bil. För t.ex. kollektivtrafik finns inte samma direkta samband mellan reskostnad och avstånd. En annan förklaring är att avståndet mellan bostad och arbetsplats inte nödvändigtvis återspeglar dagliga arbetsresor, framförallt avstånd i de övre intervallen. Detta kan t.ex. vara fallet om arbetsresorna bara görs vissa dagar i veckan, om avdraget egentligen avser hemresor i samband med veckopendling, eller om den skattskyldige bor på en annan adress än folkbokföringsadressen. Även avdrag för andra utgifter som uppstår i samband med arbetsresor, t.ex. trängselskatt, komplicerar sambandet.

Tabell 6.4 Antal reseavdrag i olika avståndsintervall (vägsträcka enligt Google Maps) enligt Fasit, 2016

Avstånd ¹	Antal avdrag			Medel-avdrag kr	Totalt avdragsbelopp		
	Tusental	%	Ackumulerad summa, % ²		mnr	%	Ackumulerad summa, % ²
Uppgift saknas	73	-	-	15 117	1 097	-	-
0	8	0,9	0,9	22 298	173	1,3	1,3
0–10	61	7,2	8,1	13 035	793	5,9	7,2
10–20	194	22,9	31,0	7 663	1 486	11,0	18,2
20–30	190	22,4	53,4	12 008	2 279	16,9	35,1
30–40	139	16,4	69,8	16 626	2 307	17,1	52,2
40–50	81	9,6	79,4	22 572	1 830	13,6	65,8
50–60	52	6,1	85,5	25 099	1 296	9,6	75,4
60–70	34	4,0	89,4	28 019	941	7,0	82,4
70–80	22	2,6	92,1	26 221	587	4,4	86,7
80–90	17	2,0	94,0	30 316	502	3,7	90,5
90–100	8	1,0	95,0	31 632	266	2,0	92,4
100–150	20	2,4	97,4	27 358	559	4,1	96,6
150–200	5	0,6	98,0	25 353	132	1,0	97,6
200–250	3	0,4	98,4	14 041	45	0,3	97,9
250–300	2	0,2	98,6	22 206	36	0,3	98,2
300–	12	1,4	100,0	21 023	247	1,8	100,0
Samtliga	919	100,0	-	15 851	14 574	100,0	-

Anm. Statistiken omfattar endast personer som var folkbokförda i Sverige vid årets slut och där hela bostadshushållet fanns i Sverige (bortsett från under året födda barn) vid årets slut. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats, vägsträcka med bil enligt Google Maps. ²Exkl. kategori Uppgift saknas.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR), Google Maps och egna beräkningar.

6.8 Åldersfördelning

Tabell 6.5 visar hur antalet reseavdrag och det totala avdragsbeloppet fördelar sig i åldersintervall beskattningsåret 2017. Av tabellen framträder ingen anmärkningsvärd skillnad i hur skattskyldiga av olika ålder använder avdraget. Endast i spannet 0–20 år och bland personer över 65 år, där antalet arbetande personer är färre, är avdraget både till antal och totalt avdragsbelopp av naturliga skäl betydligt lägre än i övriga åldersgrupper. Även variationen i medelavdrag är relativt liten bland personer i arbetsför ålder (20–65 år). Medelavdraget för samtliga åldersgrupper i spannet 25–59 år var runt 16 000 kronor, vilket är i nivå med genomsnittet i riket.

Könsfördelningen är ungefär densamma i olika åldersgrupper och redovisas därför inte. Men det kan noteras att även bland yngre personer gör män både fler och större avdrag än kvinnor.

Tabell 6.5 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter åldersgrupp, 2017

Åldersgrupp	Antal avdrag		Andel av	Medelavdrag	Totalt avdragsbelopp	
	Tusental	%	inkomsttagarna ¹	tkr	mnr	%
20+ år	898,8	99,6	15,8	15,7	14 150	99,8
20–64 år	877,4	97,2	16,7	15,8	13 854	97,7
65+ år	21,4	2,4	5,2	13,8	296	2,1
–19 år	3,6	0,4	1,1	9,6	34	0,2
20–24 år	55,0	6,1	10,2	15,3	845	6,0
25–29 år	86,8	9,6	13,0	16,2	1 410	9,9
30–34 år	87,9	9,7	14,5	16,0	1 402	9,9
35–39 år	98,0	10,9	16,8	15,9	1 554	11,0
40–44 år	114,4	12,7	19,1	16,0	1 824	12,9
45–49 år	123,4	13,7	20,2	15,9	1 956	13,8
50–54 år	128,3	14,2	20,3	15,9	2 045	14,4
55–59 år	103,7	11,5	19,3	15,7	1 626	11,5
60–64 år	79,9	8,9	16,2	14,9	1 193	8,4
65–69 år	17,7	2,0	7,4	13,9	245	1,7
70–74 år	3,1	0,3	2,8	13,6	42	0,3
75–79 år	0,5	0,1	1,2	13,7	7	0,1
80–84 år	0,1	0,0	0,6	11,7	1	0,0
85+ år	0,0	0,0	0,4	15,8	0	0,0
Samtliga	902,4	100,0	15,0	15,7	14 184	100,0

Anm. ¹Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

6.9 Inkomstfördelning

I Tabell 6.6 redovisas antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter inkomstklass³ med könsfördelning för beskattningsåret 2017. Tabellen visar att runt 20 procent av alla avdrag gjordes i inkomstklassen 400–499 tkr som även svarar för det klart

³ SCB redovisar avdragsstatistiken med uppdelning enligt inkomst av tjänst.

största avdragsbeloppet. I relation till antalet inkomsttagare i respektive inkomstklass var däremot andelen avdrag relativt konstant, runt 20 procent, i det bredare spannet 280–799 tkr. Att det görs färre avdrag till lägre belopp i de lägre inkomstklasserna kan delvis förklaras av en viss andel deltids- eller extraarbete. Enligt SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) arbetade runt 22 procent av alla sysselsatta deltid 2017 (cirka 16 procent arbetade 20–34 timmar per vecka och 6 procent 1–19 timmar per vecka). Det kan också finnas skattskyldiga som endast arbetat under del av året.

Av tabellen framgår att medelavdraget bland kvinnor generellt sett tenderar att öka med stigande inkomst, även om inkomstklassen 0 tkr uppvisar högst medelvärde (dock endast 262 avdrag i urvalet). Ett sådant mönster är i linje med observationen att personer med högre inkomst tenderar att göra längre arbetsresor. Medelavdraget bland män uppvisar dock inte samma tydliga samband med inkomst.

I inkomstklasser mellan 120 och 319 tkr gjorde kvinnor fler avdrag än män, och mellan 200 och 279 tkr även beloppsmässigt en större andel av avdragen. I övriga inkomstklasser gjorde män både fler och större avdrag. Könsfördelningen är som mest snedvriden i den övre delen av inkomstfördelningen. I inkomstgrupper över 600 tkr gjorde män över 70 procent av alla avdrag, både i termer av antal och totalt avdragsbelopp. Detta är främst ett resultat av att det är betydligt fler män än kvinnor i dessa inkomstgrupper. I termer av andel inkomsttagare med avdrag är män överrepresenterade i samtliga inkomstklasser.

Tabell 6.6 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter inkomstklass med könsfördelning, 2017

Inkomstklass ¹	Antal avdrag				Andel av inkomsttagarna ²			Medelavdrag			Totalt avdragsbelopp	
	Samtliga		Kvinno	Män	Samtliga	Kvinno	Män	Samtliga	Kvinno	Män	Samtliga	
	Tusental	%	%	%	%	%	%	tkr	tkr	tkr	mnkr	%
0	0,3	0,0	41,6	58,4	5,9	8,4	4,9	24,5	18,3	28,9	6	0,0
1–39 tkr	1,6	0,2	46,4	53,6	0,3	0,3	0,3	12,5	11,5	13,3	20	0,1
40–79 tkr	4,1	0,4	47,9	52,1	1,5	1,3	1,8	12,3	11,1	13,3	50	0,4
80–119 tkr	7,5	0,8	45,6	54,4	3,0	2,4	3,8	13,1	11,5	14,4	98	0,7
120–159 tkr	13,2	1,5	50,4	49,6	4,8	4,1	5,8	13,7	12,1	15,4	182	1,3
160–199 tkr	23,2	2,6	55,7	44,3	6,9	6,5	7,6	14,7	13,0	16,8	340	2,4
200–239 tkr	43,5	4,8	59,8	40,2	11,5	11,4	11,6	15,3	13,3	18,1	664	4,7
240–279 tkr	76,8	8,5	58,5	41,5	16,2	15,8	16,9	15,7	13,5	18,9	1 209	8,5
280–319 tkr	116,2	12,9	52,5	47,5	20,3	18,6	22,7	15,8	13,5	18,4	1 841	13,0
320–359 tkr	133,6	14,8	45,3	54,7	21,6	19,0	24,4	15,3	13,3	16,9	2 038	14,4
360–399 tkr	117,4	13,0	40,1	59,9	21,6	19,0	23,6	15,3	13,4	16,5	1 794	12,6
400–499 tkr	191,7	21,2	36,6	63,4	21,0	19,2	22,1	15,7	14,2	16,6	3 011	21,2
500–599 tkr	87,5	9,7	32,6	67,4	21,4	19,7	22,3	16,5	15,6	16,9	1 441	10,2
600–799 tkr	57,0	6,3	28,5	71,5	19,1	18,0	19,5	17,1	16,7	17,2	974	6,9
800–999 tkr	16,0	1,8	26,2	73,8	17,3	15,8	17,9	17,5	17,2	17,5	280	2,0
1 000+ tkr	12,9	1,4	20,3	79,7	15,1	13,5	15,6	18,3	18,2	18,4	237	1,7
Samtliga	902,4	100,0	42,9	57,1	15,0	13,1	16,9	15,7	13,9	17,1	14 184	100,0

Anm. ¹Enligt inkomst av tjänst. ²Personer med kontant bruttolön m. m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

Med hjälp av Fasit har vi även tagit fram en uppskattad inkomstfördelning bland de skattskyldiga som gör reseavdrag. Tabell 6.7 visar andelen skattskyldiga med reseavdrag som har en inkomst över och under de olika skiktgränserna i inkomstbeskattningen beskattningsåret 2016. Statistiken är uppdelad på olika geografiska regioner enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. Fördelningen liknar den bland förvärvsarbetande totalt sett i landet. Runt 75 procent av de skattskyldiga som gör reseavdrag har en inkomst som understiger den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Denna grupp betalar därmed endast kommunal inkomstskatt. Runt 25 procent av de skattskyldiga har en inkomst som överstiger den nedre skiktgränsen och betalar därmed både kommunal och statlig inkomstskatt. Andelen som betalar både statlig och kommunal inkomstskatt är något högre i pendlingskommuner nära storstäder, storstäder och större städer än i övriga delar av landet.

Tabell 6.7 Andel med reseavdrag efter skiktgräns enligt Fasit, 2016

Procent

Kommungrupp	0 – Skiktgräns 1	Skiktgräns 1 – Skiktgräns 2	Skiktgräns 2+	Samtliga
Storstäder	70	20	10	100
Pendlingskommun nära storstad	64	25	11	100
Större stad	73	20	7	100
Pendlingskommun nära större stad	79	17	4	100
Lågpendlingskommun nära större stad	81	16	4	100
Mindre stad/tätort	76	18	6	100
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	84	13	3	100
Landsbygdskommun	85	13	2	100
Landsbygdskommun med besöksnäring	77	18	5	100
Samtliga	75	19	6	100

Anm. För beskattningsåret 2016 fanns en nedre och en övre skiktgräns (Skiktgräns 1 resp. Skiktgräns 2) för uttag av statlig inkomstskatt på beskattningsbara inkomster. På inkomster över den nedre skiktgränsen (430 200 kr 2016) tas statlig inkomstskatt ut med 20 %. På inkomster över den övre skiktgränsen (625 800 kr 2016) tas statlig inkomstskatt ut med ytterligare 5 procentenheter (den s.k. värnskatten), dvs. sammanlagt 25 %. Beskattningsåret 2019 var den nedre och övre skiktgränsen 490 700 kr respektive 689 300 kr. Kommunindelning enligt SKL, se bilaga 3.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR).

6.10 Geografisk fördelning

6.10.1 Län

Tabell 6.8 redovisar antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter län för beskattningsåret 2017. Av tabellen framgår att flest avdrag gjordes i storstadsregionerna Västra Götalands län, Skåne län och Stockholms län, motsvarande knappt hälften av det totala avdragsbeloppet i riket. Motsvarande siffra för de fem Norrlandslänen Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län och Gävleborgs län var cirka 12 procent. Detta kan framför allt förklaras av stora skillnader i länens befolkningsstorlek.

Variationen mellan länen är mindre när antalet reseavdrag ställs i relation till antalet inkomsttagare i respektive län. Enligt tabellen utnyttjades avdraget enligt detta mått mest i Hallands län, där runt en femtedel av alla inkomsttagare gjorde avdrag. I Stockholms län, Östergötlands län och Västerbottens län var andelen inkomsttagare

med avdrag under genomsnittet i riket. Minst var andelen i Stockholms län där under 10 procent av inkomsttagarna gjorde avdrag. En viktig förklaring till detta är att andelen arbetsresande med kollektivtrafik är klart störst i Stockholms län och att enhetstaxan för den regionala kollektivtrafiken understiger beloppsgränsen för avdraget. Detta innebär att skattskyldiga som gör arbetsresor med kollektivtrafik inom länet typiskt sett inte kan göra reseavdrag. Figur 6.3 visar hur utnyttjandegraden varierar mellan olika län i ett kartdiagram.

Enligt Tabell 6.8 var medelavdraget i Södermanlands län högst i landet (20 100 kronor). Även i Uppsala län gjordes i genomsnitt relativt höga avdrag (18 600 kronor). Detta kan jämföras med Gotlands och Västernorrlands län där medelavdraget var lägst i landet (13 900 kronor).

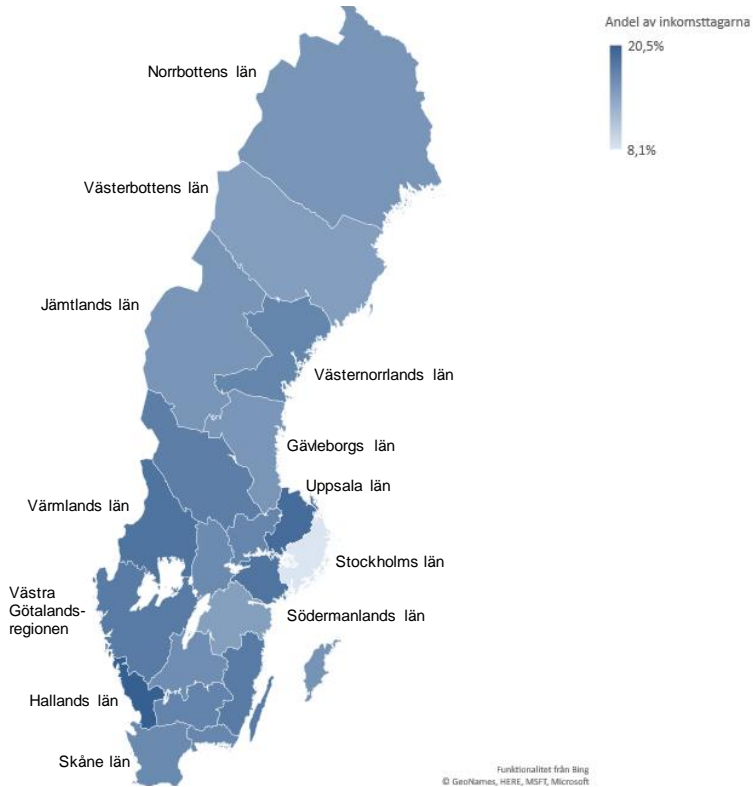
Tabell 6.8 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter län, 2017

Län	Antal avdrag		Andel av inkomsttagarna ¹	Medelavdrag	Totalt avdragsbelopp	
	Tusental	%	%	tkr	mnkr	%
Hallands län	39,1	4,3	20,5	15,2	594	4,2
Uppsala län	43,3	4,8	19,4	18,6	804	5,7
Värmlands län	30,0	3,3	18,7	15,4	463	3,3
Södermanlands län	30,7	3,4	18,5	20,1	617	4,3
Kalmar län	25,1	2,8	18,0	15,5	389	2,7
Västra Götalands län	183,0	20,3	17,9	15,1	2 769	19,5
Dalarnas län	29,2	3,2	17,7	14,9	437	3,1
Kronobergs län	19,8	2,2	17,2	14,5	287	2,0
Västernorrlands län	24,4	2,7	17,0	13,9	340	2,4
Västmanlands län	26,5	2,9	17,0	17,6	468	3,3
Blekinge län	15,2	1,7	16,9	14,4	219	1,5
Skåne län	127,1	14,1	16,6	15,6	1 985	14,0
Örebro län	28,9	3,2	16,5	14,9	432	3,0
Jönköpings län	34,8	3,9	16,2	14,3	497	3,5
Gotlands län	5,4	0,6	15,7	13,9	75	0,5
Norrbottnens län	23,7	2,6	15,6	16,5	390	2,8
Jämtlands län	12,0	1,3	15,6	16,0	193	1,4
Gävleborgs län	25,4	2,8	15,5	15,6	398	2,8
Västerbottens län	24,1	2,7	14,7	14,1	340	2,4
Östergötlands län	39,4	4,4	14,7	15,6	615	4,3
Stockholms län	115,0	12,7	8,1	16,3	1 872	13,2
Samtliga	902,4	100,0	15,0	15,7	14 184	100,0

Anm. Tabellen är sorterad efter Andel av inkomsttagarna. ¹Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

Figur 6.3 Andel inkomsttagare¹ med reseavdrag efter län, 2017



Anm. Karta gjord med Excels kartverktyg. ¹Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt SCB:s RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

6.10.2 Kommuner

Flest reseavdrag och därmed de största totala avdragsbeloppen återfinns i Göteborgs kommun, Stockholms kommun och Uppsala kommun. Tillsammans svarar dessa kommuner för nästan nio procent av det totala avdragsbeloppet i riket.

Ställs däremot antalet reseavdrag i relation till antalet inkomsttagare utnyttjades avdraget mest i Bollebygd kommun i Västra Götalandsregionen, där nästan 40 procent av inkomsttagarna gjorde avdrag, se Tabell 6.9. Sannolikt är inpendlingen till Göteborg stor. Tabellen redovisar de fem kommuner där andelen inkomsttagare med avdrag var störst respektive minst, samt fem kommuner som befinner sig i ett medianläge. Fyra av de fem kommuner där avdraget

utnyttjades som mest ligger i Västra Götalandsregionen, på pendlingsavstånd från Göteborg (utöver Bollebygd även Lilla Edet, Ale och Lerum). Samtliga av de fem kommuner där avdraget utnyttjades minst ligger i Stockholms län. Endast runt 4–5 procent av inkomstagarna gjorde t.ex. avdrag i Danderyd kommun, Lidingö kommun och Stockholms kommun, vilket kan förklaras av relativt korta avstånd till centrala arbetsplatser i Stockholm.

Medelavdraget var högst i Jokkmokk kommun i Norrbottens län (24 300 kronor), Heby kommun i Uppsala län (23 300 kronor) och Norrtälje kommun i Stockholms län (23 300 kronor). Både i Heby och Norrtälje var även andelen inkomstagare med avdrag relativt hög, cirka 26 respektive 22 procent, vilket kan jämföras med andelen i Jokkmokk som endast uppgick till runt 13 procent. Exempel på pendlingssträckor i dessa regioner är Jokkmokk–Gällivare (cirka 95 kilometer), Heby–Uppsala (cirka 50 kilometer) och Norrtälje–Stockholm (cirka 70 kilometer), som motsvarar omkring en timmes resa med bil.

Lägst var medelavdraget i Gnosjö kommun i Jönköpings län (10 900 kronor), Partille kommun i Västra Götalandsregionen (11 100 kronor) och Timrå kommun i Västernorrlands län (11 200 kronor). Både Partille och Timrå ligger nära större städer, Göteborg respektive Sundsvall, som nås inom 20 minuter med bil.

Ur statistiken framkommer att det ofta finns en stor variation i reseavdragets användning bland kommuner inom ett och samma län. I Tabell 6.10 används i stället SKL:s kommunindelning för att beskriva reseavdragets användning i olika regioner, se bilaga 3. Tabellen visar att flest avdrag till störst belopp gjordes i större städer. Till sammans med pendlingskommuner nära storstad svarar denna grupp för cirka 40 procent av alla avdrag, både till antal och belopp. Även i pendlingskommuner nära större städer och mindre städer/tätorter gjordes en stor andel av avdragen, sammanlagt runt 30 procent av både antal och belopp. Landsbygdskommuner med besöksnäring stod för endast runt 2 procent av avdragen, men utgör samtidigt en liten grupp befolkningsmässigt.

Om antalet reseavdrag ställs i relation till antalet inkomstagare i de olika kommunerna så utnyttjades avdraget mest i pendlingskommuner nära en större stad, där runt en fjärdedel av inkomstagarna gjorde avdrag. Andelen låg på ungefär samma nivå bland pendlingskommuner nära mindre stad/tätort och lågpendlingskommuner nära större stad. Lägst andel återfinns bland storstadskommunerna, som

enligt SKL:s kommunindelning består av Stockholm kommun, Göteborgs kommun och Malmö kommun. Där gjorde under 10 procent av inkomsttagarna avdrag.

Tabell 6.9 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter kommun, 2017

Kommun	Kommuntyp ¹	Län	Antal avdrag		Andel av	Medel- avdrag	Totalt	
			Tusental	%	inkomsttagarna ²		avdragsbelopp	mnkr
Bollebygd	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalandsregionen	2,1	0,2	38,9	17,5	36,3	0,3
Lilla Edet	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalandsregionen	2,9	0,3	35,4	20,1	58,1	0,4
Ale	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalandsregionen	6,4	0,7	35,3	14,4	91,9	0,6
Lerum	Pendlingskommun nära storstad	Västra Götalandsregionen	8,3	0,9	34,4	13,5	112,4	0,8
Forshaga	Pendlingskommun nära större stad	Värmlands län	2,2	0,2	34,1	13,9	30,5	0,2
Sävsjö	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Jönköpings län	1,3	0,1	19,7	15,3	20,0	0,1
Båstad	Landsbygdskommun med besöksnäring	Region Skåne	1,6	0,2	19,7	17,1	27,7	0,2
Ronneby	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Blekinge län	3,2	0,3	19,7	13,7	43,2	0,3
Sorsele	Landsbygdskommun	Västerbottens län	0,3	0,0	19,6	18,7	5,6	0,0
Strömstad	Landsbygdskommun med besöksnäring	Västra Götalandsregionen	1,4	0,2	19,5	13,8	19,3	0,1
Sundbyberg	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	1,8	0,2	5,7	15,8	28,7	0,2
Solna	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	2,5	0,3	4,7	15,2	37,4	0,3
Stockholm	Storstäder	Stockholms län	27,5	3,1	4,5	15,3	421,0	3,0
Lidingö	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	1,1	0,1	4,2	17,1	19,5	0,1
Danderyd	Pendlingskommun nära storstad	Stockholms län	0,7	0,1	3,7	16,4	11,0	0,1
Samtliga	-	-	902,4	100,0	15,0	15,7	14 184	100,0

Anm. Urvalet omfattar de fem kommuner med störst resp. minst andel inkomsttagare med avdrag, samt fem kommuner i medianläge. Tabellen är sorterad efter Andel av inkomsttagarna. ¹Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. ²Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

Tabell 6.10 Antal reseavdrag, medelavdrag och totalt avdragsbelopp efter kommuntyp, 2017

Kommuntyp ¹	Antal avdrag		Andel av	Medelavdrag	Totalt avdragsbelopp	
	Tusental	%	inkomsttagarna ²	tkr	mnkr	%
Storstäder	74,8	8,3	6,4	14,0	1 050	7,4
Pendlingskommun nära storstad	170,6	18,9	15,4	15,3	2 607	18,4
Större stad	186,7	20,7	13,0	15,8	2 955	20,8
Pendlingskommun nära större stad	123,5	13,7	25,8	16,3	2 015	14,2
Lågpendlingskommun nära större stad	77,4	8,6	21,5	17,2	1 332	9,4
Mindre stad/tätort	129,6	14,4	17,2	15,6	2 024	14,3
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	74,6	8,3	22,0	15,5	1 154	8,1
Landsbygdskommun	48,5	5,4	17,1	15,8	764	5,4
Landsbygdskommun med besöksnäring	16,6	1,8	19,5	17,0	283	2,0
Samtliga	902,4	100,0	15,0	15,7	14 184	100,0

Anm. ¹Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. Kategorin Storstäder omfattar Göteborg, Stockholm och Malmö. ²Mätt som antalet personer med kontant bruttolön m.m. enligt RAMS.

Källa: SCB:s Statistikdatabas och egna beräkningar.

6.11 Färdmedel

6.11.1 Färdmedelsfördelning

Fram till och med inkomståret 2001 angavs särskilda uppgifter i deklara-tionsblanketten i de fall reseavdrag yrkades för resor med bil. Bilavdrag utgjorde då drygt 60 procent av alla avdrag, både till antal och belopp. Det är i dag okänt vilka färdmedel som avdragen avser.

Skatteverkets skattefelskontroller kan användas för att uppskatta färdmedelsfördelningen bland de som yrkar reseavdrag, se avsnitt 7.6. Enligt kontrollerna avser cirka 84 procent av avdragen resor med bil och endast runt 5 procent resor med allmänna transportmedel, inklusive kombinationsresor. För 11 procent saknas uppgift om färdmedel, vilket nästan uteslutande beror på att Skatteverkets förfrågan om avdraget inte har besvarats. Eftersom urvalet i kontrollerna fastställs utifrån avdragsstorlek, där endast avdrag över en viss beloppsgräns inkluderas, ges inte en komplett bild av färdmedelsfördelningen. Skatteverket konstaterar att en majoritet av avdragen avser resor med bil, men att den exakta andelen är osäker. Enligt Skatteverkets bedömning bör andelen avdrag för bil finnas i intervallet 60–94 procent. Det nedre intervallvärdet bygger på antagandet att samtliga som inte täcks in av urvalet gör avdrag för allmänna transportmedel. Det övre intervallvärdet bygger på antagandet att färdmedelsfördelningen både bland de som inte täcks in av urvalet och de som saknar uppgift är densamma som anges ovan.

Detta kan jämföras med statistik från RVU, som innehåller information om färdmedelsfördelningen för arbetsresor generellt sett, se avsnitt 5.6. Enligt undersökningen är bil det huvudsakliga färdmedlet för runt 61 procent av alla arbetsresor. Runt 17 procent av resorna görs i stället med kollektivtrafik som huvudsakligt färdmedel. Om samma fördelning antas gälla för arbetsresor med avdrag innebär det att närmare 80 procent av avdragen avser resor med bil ($61/(61+17) \approx 78$). Eftersom den nedre beloppsgränsen innebär en begränsning i avdragsrätten framförallt för skattskyldiga som reser med kollektivtrafik är andelen sannolikt större än så. Det kan också noteras att en betydande del av skattefelet förklaras av att skattskyldiga inte uppfyller de krav som finns för att få göra avdrag med bil, se avsnitt 7.6.

Sammantaget bedömer vi att runt 90 procent av reseavdragen avser resor med bil och runt 10 procent avser kollektivtrafik, fördelningen är dock osäker. Sannolikt görs endast få avdrag för resor med andra färdmedel, till ett litet belopp.

6.11.2 Reseavdragets storlek för olika färdmedel

Enligt dagens regler gäller att skäligena utgifter för arbetsresor får dras av till den del som beloppet överstiger beloppsgränsen 11 000 kronor, se avsnitt 3.3.2. De faktiska utgifterna för arbetsresor, och därmed reseavdragets storlek, beror på vilket färdmedel som används.

Bil

Utgifter för arbetsresor med egen bil får av förenklingskäl dras av med ett schablonbelopp per kilometer, givet att den skattskyldige uppfyller de krav som finns för att få reseavdrag för bil, se avsnitt 3.3.2. Reseavdragets storlek baseras därmed på och ökar med antalet kilometer mellan bostad och arbetsplats, oberoende av den skattskyldiges faktiska utgifter.¹ Skattskyldiga som använder egen bil för två arbetsresor per dag under 210 dagar per år behöver ha ett avstånd mellan bostad och arbetsplats på cirka 14–15 kilometer för att det totala schablonbeloppet ska överstiga beloppsgränsen på 11 000 kronor, om avdraget inte också omfattar utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter eller trängselskatt. Ett reseavdrag som enligt bilschablon uppgår till 16 000 kronor, dvs. medelavdraget i landet, kan på motsvarande sätt beräknas avse resor för en skattskyldig med ett avstånd mellan bostad och arbetsplats på runt 35 kilometer. Om det antas att bilresor typiskt sett inte görs på avstånd över 150 kilometer bör reseavdrag som beräknas enligt bilschablon som mest uppgå till runt 100 000 kronor, i vissa fall mer om avdraget även omfattar utgifter för väg-, bro-, färjeavgifter eller trängselskatt.

¹ För resor med förmånsbil är schablonbeloppet per kilometer lägre än för egen bil och beroende av drivmedel.

Kollektivtrafik

Reseavdraget för resor med kollektivtrafik baseras i stället direkt på den skattskyldiges faktiska utgifter, som ska beräknas med utgångspunkt i det billigaste biljettalternativet. De faktiska utgifterna för att regelbundet resa till och från arbetet med kollektivtrafik varierar på flera olika sätt. Den absoluta huvuddelen av alla arbetsresor med kollektivtrafik sker med regional trafik, som även omfattar det som traditionellt benämns lokal kollektivtrafik. Regiontrafiken har i varje län sin egen taxestruktur som kan skilja sig avsevärt åt. Skillnaderna uppstår som ett resultat av kollektivtrafikutförarnas olika förutsättningar vad gäller betalssystem, zonindelningar och typer av tidsperiodsrabatter i olika regioner. Stockholms län och Uppsala län har i huvudsak enhetstaxor, vilket innebär att samma taxa gäller oberoende av resornas längd inom länet. Övriga län har olika former av avståndsberoende taxor, där den högsta taxan ofta är en s.k. läns-taxa som gäller för obegränsat resande inom hela länet. Taxenivån varierar och är t.ex. generellt sett relativt hög i Norrbottens län, och relativt låg i Gotlands län och i Södermanlands län. Den vanligaste formen av periodkort är 30-dagarskort. Det förekommer även olika typer av säsons- eller årskort som ofta innebär en viss rabatt; priset för ett årskort kan t.ex. motsvara kostnaden för tio eller i vissa län endast nio 30-dagarskort.

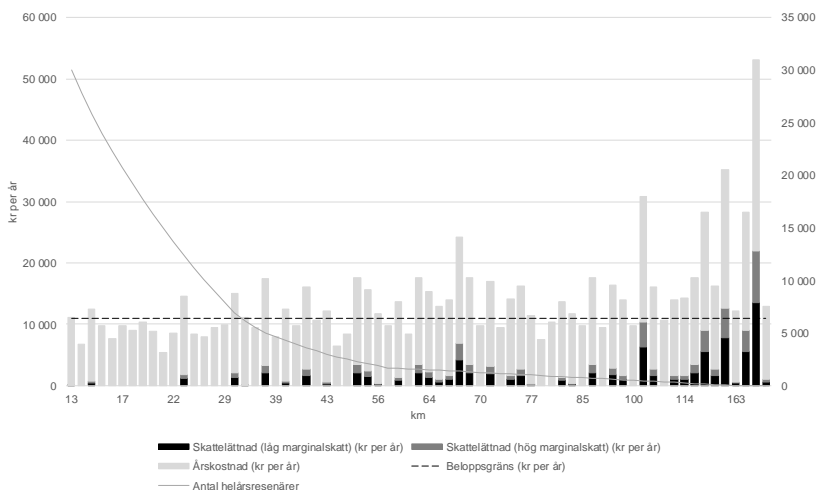
Årskostnaden för att resa med regional kollektivtrafik varierar typiskt sett i intervallet 8 000–15 000 kronor, men kan vara både lägre och högre i enskilda fall. Den regionala kollektivtrafiken i Sverige är till största delen subventionerad. I genomsnitt finansieras ungefär hälften av kostnaderna med biljettintäkter och hälften med offentliga medel, men andelen varierar något i de olika länen. En mindre del av arbetsresorna, främst över längre avstånd, görs med trafik som bedrivs av kommersiella aktörer. Störst bland dessa är SJ. I normalfallet betalar då resenärerna hela priset för resan.

Det saknas kvalificerade sammanställningar av kollektivtrafik-taxor hos olika trafikanordnare som är enkelt användbara för de analyser som vi har velat göra. Vi har i stället gjort en egen sammanställning av den uppskattade kostnaden för ett års resande i ett antal olika typexempel. Vi har valt ut minst två och i många fall fler reserelationer i varje län och därutöver ett antal länsöverskridande relationer, fördelade över avstånd mellan 13 och 240 kilometer.

Totalt har 72 relationer valts ut. Kostnaden har kartlagts med utgångspunkt i det billigaste biljettalternativet och 2019 års taxor. Hela sammanställningen och uträkningar baserade på denna återfinns i Tabell 5 i bilaga 2.

Sammanställningen redovisas även i Figur 6.4, som ger en översiktlig bild av taxestrukturen för kollektivtrafikresor och möjligheten till avdrag vid olika avstånd. De utvalda typexemplen har sorterats efter reslängden för en resa enkel väg. Den skattelättnad som resulterar av avdraget är beräknad vid både 32 och 52 procents marginalskatt. Figuren innehåller även en stiliserad kurva över antalet kollektivtrafikresenärer vid olika avstånd, som baseras på Trafikanalys resvaneundersökningar.

Figur 6.4 Typexempel: årskostnad för kollektivtrafik och skattelättnad enligt dagens regler vid olika avstånd¹



Anm. Notera att avståndintervallen på x-axeln är ojämna och att vissa värden upprepas. Kurvan över antalet resenärer är stiliserad och syftar till att ge en bild av den ungefärliga avståndsfördelningen.
¹Vägavstånd mellan bostads- och arbetskommun.

Källa: Avstånd från Google Maps, kollektivtrafiktaxor från resp. operatörs hemsida, resandestatistik från Trafikanalys RVU Sverige 2011–2016 och egna beräkningar.

Av figuren framgår att de flesta arbetsresor med kollektivtrafik görs på kortare sträckor. Runt 92–95 procent av resorna är under 50 kilometer långa. Årskostnaden för dagligt arbetsresande med kollektivtrafik på kortare sträckor är typiskt sett i storleksordningen 8 000–15 000 kronor, i vissa fall strax under eller över detta intervall. Vid

längre avstånd ökar kostnaden något, dock inte avsevärt mycket i den kraftigt dominerande regiontrafiken. Detta beror på att man i många län kan utnyttja förmånliga länskort som är giltiga för resor i hela länet. De flesta högre staplar som illustreras i figuren avser resor med SJ, t.ex. mellan Stockholm och Uppsala, Nyköping respektive Katrineholm. Den högsta stapeln vid cirka 53 000 kronor avser ett årskort med SJ i andra klass, giltigt i hela landet, inklusive ett anslutande 30-dagarskort i Stockholms län. Detta kan ses som ett extremvärde och är sannolikt nära den högsta årskostnaden för kollektiva arbetsresor på land i Sverige som skulle kunna berättiga till reseavdrag.

Figuren illustrerar också vilka möjligheter det finns att göra reseavdrag för resor med kollektivtrafik. Avdrag får endast göras för kostnader som överstiger beloppsgränsen (11 000 kronor 2019). Av figuren framgår att årskostnaden för en stor del av de studerade typexemplen inte överstiger denna gräns. För resor med en högre årskostnad är reseavdraget typiskt sett som mest runt 5 000–6 000 kronor och skattelättnaden vid 32 procent marginalsatt är därmed högst runt 1 500–2 000 kronor. Som den stiliserade antalskurvan antyder görs dock relativt få resor som medför en så pass hög kostnad och skattelättnad. Årskostnaden med enhetstaxan i Stockholms län, där drygt hälften av alla arbetsresor med kollektivtrafik görs, är t.ex. lägre än beloppsgränsen 11 000 kronor. Beloppsgränsen är avsiktligt satt för att resor med kollektivtrafik i Stockholms län inte ska berättiga till avdrag. I ytterligare fyra län ligger de högsta årskostnaderna typiskt sett under beloppsgränsen och i de flesta övriga län strax över gränsen. Flertalet resor görs dock även i dessa län till lägre kostnader som inte berättigar till avdrag. Det exakta antalet avdrag som avser resor med kollektivtrafik är okänt, men är sannolikt i storleksordningen 90 000 avdrag eller omkring 10 procent av avdragen, se avsnitt 6.11.1. Det är inte heller känt hur stor andel av det totala avdragsbeloppet som avser resor med kollektivtrafik. Eftersom avdrag för resor med kollektivtrafik typiskt sett är mindre än motsvarande avdrag för bil, uppskattar vi kollektivresornas andel av det totala avdragsbeloppet till omkring 5 procent.

Flyg

Även reseavdrag för flyg beräknas direkt utifrån den skattskyldiges faktiska utgifter. Årskostnaden för arbetspendling med flyg är typiskt sett i storleksordningen 100 000–150 000 kronor per år, beroende på flygbolag och sträcka. Daglig arbetspendling med flyg är sannolikt mycket sällsynt, om det ens förekommer. Mer vanligt förekommande kan vara situationer där det finns ett behov av att resa med flyg en eller ett par gånger i veckan, t.ex. för att besöka en arbetsgivares huvudkontor eller kunder på annan ort. Det kan dock i många fall röra sig om tjänsteresor, snarare än arbetsresor som berättigar till reseavdrag. Enligt Fasit var det största reseavdraget beskattningsåret 2016 i storleksordning 100 000 kronor, se avsnitt 6.4.1. Runt 26 000 avdrag översteg 50 000 kronor och runt 7 000 avdrag översteg 70 000 kronor. Det är okänt vilka färdmedel dessa avdrag avser. Sannolikt är en viss andel avdrag för resor med bil, men det kan även förekomma avdrag för flygresor.

6.12 Reseavdragets påverkan på resande, lokalisering och miljö

Reseavdraget minskar, via skattesystemet, kostnaden för att resa till och från arbetet och kan därmed påverka människors beslut på områden där sådana kostnader har betydelse, t.ex. vid val av bostad, arbetsplats och färdmedel.

Valet av bostad och arbetsplats påverkas genom att reseavdraget ökar möjligheten att både ta ett arbete längre från bostaden och bosätta sig längre från arbetsplatsen. Även förekomsten av t.ex. distansarbete, hemarbete och dubbel bosättning, som i vissa fall kan fungera som substitut till arbetsresor, kan påverkas av reseavdraget. I den mån reseavdraget sammantaget styr i en riktning som leder till fler och längre arbetsresor kan avdraget öka den totala transportefterfrågan. Beroende på vilka färdmedel som används kan detta i sin tur leda till miljöeffekter, t.ex. i termer av ökade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar.

Påverkan på färdmedelsvalet uppstår som ett resultat av att förutsättningarna för att få reseavdrag och avdragets storlek skiljer sig åt beroende på vilket färdmedel som används för resorna, se av-

snitt 6.11.2 Eftersom reseavdraget i princip är kopplat till den skattskyldiges faktiska utgifter för arbetsresor är avdraget typiskt sett större för bil, beräknat enligt bilschablon, än för kollektivtrafik på en given sträcka. På så vis är det även framförallt möjligheten att få reseavdrag för kollektivtrafik som begränsas av beloppsgränsen för avdrag. Reglernas utformning påverkar sammantaget den relativa attraktiviteten hos olika färdmedel, ofta till fördel för bilen. Även i detta avseende kan reseavdraget därmed få miljöeffekter.

Eftersom människors val av bostad och arbetsplats liksom färdmedelsval är beroende av lokala förutsättningar, t.ex. tillgången till olika typer av färdmedel, kan reseavdragets effekter skilja sig åt mellan olika geografiska regioner.

Det finns många andra faktorer utöver reseavdraget som påverkar både individens lokaliseringsbeslut och resmönster. Reseavdragets effekter på resande, lokalisering och miljö är därför svåra att bedöma och kvantifiera. Ett sätt att uppskatta reseavdragets effekter är att jämföra en situation med reseavdrag med en situation utan någon form av skattelättnad för arbetsresor. Vi har i detta syfte låtit konsultbolaget Sweco analysera hur resandet påverkas om reseavdraget avskaffas. Sweco har genomfört analysen med hjälp av Trafikverkets prognosmodell Sampers, se avsnitt 16.11 och 17.4.2. I Sampers fångas reseavdragets effekter på hur många och hur långa arbetsresor som görs och vilka färdmedel som används. Effekten på reslängd uppstår som ett resultat av att destinationen eller startpunkten för arbetsresan förändras, t.ex. vid byte av arbetsplats eller bostad. Den geografiska fördelningen av arbetsplatser och bostäder antas dock vara opåverkad av reseavdraget.

Resultaten visar att reseavdraget sammantaget ger upphov till ett ökat resande. Det totala transportarbetet, mätt som antalet personkilometer, är drygt 14 procent högre med dagens reseavdrag jämfört med en situation utan någon form av skattelättnad för arbetsresor. Reseavdraget påverkar framför allt resandet med bil och antalet resor på längre sträckor. Transportarbetet med bil är cirka 20 procent högre med reseavdrag jämfört med en situation utan, medan transportarbetet med kollektivtrafik bara är knappt 5 procent högre. På sträckor i intervallet 30–80 kilometer är transportarbetet cirka 40 procent högre med reseavdrag och över 80 kilometer cirka 75 procent högre. Att reseavdraget ger upphov till ett ökat resande på långa avstånd kan tolkas som att avdraget har lett till en viss regionförstoring. Reseavdragets

effekter i detta avseende är relativt jämnt fördelade i olika kommungrupper.

Sweco har baserat på de resandeeffekter som fås i Sampers beräknat hur reseavdraget påverkar utsläppen av koldioxid och andra luftföroreningar. Resultaten visar att reseavdragets effekter på resandet ger upphov till utsläppsökningar. Utsläppen är i stort proportionella mot trafikarbetet med bil. Koldioxidutsläppen är ungefär 350 000 ton högre med dagens reseavdrag jämfört med en situation utan någon form av skattelättnad för arbetsresor. Detta kan ställas i relation till de totala utsläppen från personbilstrafiken i Sverige som 2016 uppgick till drygt 10 miljoner ton, varav drygt 2 miljoner ton var utsläpp från arbetsresor.

Som nämns ovan omfattar Sweco:s analys i denna del inte reseavdragets effekter för bl.a. bostadslokaliseringen. Det är dock möjligt att reseavdraget även har bidragit till en mer utspridd boendestruktur, vilket i sin tur påverkar både resande och miljö.

7 Administration av reseavdraget

7.1 Vårt uppdrag

En utgångspunkt för vårt uppdrag är att ett förändrat reseavdrag ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. I uppdraget ingår även att utreda möjligheten för Skatteverket att förifylla uppgifter om reseavdrag i deklarationen utifrån uppgifter om folkbokföring och arbetsställe. Vi ska också göra en aktuell analys av skattefel relaterade till reseavdrag.

7.2 Inledning

I avsnitt 7.3 redovisar vi hur reseavdraget behandlas i deklarationen. Skatteverkets kontrollverksamhet och handläggning av ärenden om avdraget behandlas i avsnitt 7.4–7.4.2. I avsnitt 7.5–7.6 redogörs för skattefelet som är kopplat till reseavdraget, både enligt tidigare och nyare granskningar av Skatteverket. De administrativa effekterna av det nya system vi föreslår och våra förslag om administration av detta finns i kapitel 14.

7.3 Reseavdragets behandling i deklarationen

Skattskyldiga som haft utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen i inkomstslaget tjänst får själva fylla i avdraget i deklarationen. Totalbeloppet ska fyllas i under punkten 2.1 ”Resor till och från arbetet” på deklarationsblanketten Inkomstdeklaration 1. Skatteverket minskar sedan automatiskt avdraget med 11 000 kronor. Tidigare fanns rutor på deklarationsblanketten för ”Resdagar” och ”Km per dag”. Dessa rutor togs bort från och med inkomståret 2002 eftersom Skatteverket ansåg att uppgifterna inte var nödvändiga och att verket

i regel inte hade någon användning av dem. Det förhållandet att endast ett totalbelopp numera anges i ruta 2.1 i deklARATIONEN innebär att Skatteverket inte har någon information om vad som ligger bakom beloppet, t.ex. avstånd mellan bostad och arbetsplats, antal resdagar, vilket färdmedel som använts vid resorna eller om tidsvinst- och avståndskrav uppfyllts vid bilavdrag. Om Skatteverket behöver sådan information i det konkreta fallet skickas en förfrågan med frågor till den skattskyldige.

Skatteverket tillhandahåller en avancerad beräkningstjänst på sin webbplats som hjälp till skattskyldiga att beräkna avdraget för resor till och från arbetsplatsen. Tjänsten kan även användas av skattskyldiga som:

1. arbetar i skift
2. har bytt adress under året
3. byter färdmedel under samma resa eller byter färd sätt under året
4. får tillgång till, och åker kollektivtrafik, först under senare delen av inkomståret
5. har oregelbundna arbetstider
6. har flera arbetsplatser eller flera arbeten.

Fysiska personer som bedriver enskild näringsverksamhet ska inte bokföra kostnader för arbetsresor eftersom kostnaderna inte räknas som resor i näringsverksamheten. Den del av kostnaderna som överstiger 11 000 kronor under beskattningsåret ska i stället dras av i ruta R16 eller R22 i NE-bilagan. Beloppet ska också anges i punkt 2 under "Övriga uppgifter" i NE-bilagan.

Fysiska personer som är delägare i handelsbolag drar av kostnader för arbetsresor som överstiger 11 000 kronor under beskattningsåret i punkt 13 i N3A-bilagan. Dessa kostnader är den fysiska personens egna. Om kostnaderna har bokförts i handelsbolagets räkenskaper ska dessa också återläggas som en intäktspost i punkt 5a i N3A-bilagan.

Eftersom endast belopp anges i NE- och N3A-bilagan har Skatteverket inte heller i dessa fall någon information om vad som ligger bakom siffrorna.

7.4 Skatteverkets kontrollverksamhet och handläggning av ärenden om avdraget

7.4.1 Skatteverkets kontrollverksamhet

Årligen yrkar drygt 900 000 personer avdrag för resor till och från arbetet i inkomstslaget tjänst. Av resursskäl är det inte möjligt för Skatteverket att granska alla avdrag manuellt. Det är således av avgörande betydelse att verket inom ramen för sin kontrollverksamhet utnyttjar möjligheterna till maskinell kontroll i syfte att hitta avdrag som är kontrollvärda.¹ Urvalen baseras på riskanalyser som arbetas fram hos verket.

Avdragsposten resor till och från arbetet är den avdragspost i inkomstslaget tjänst som har störst negativ påverkan på skattefelet. Skattefelet är skillnaden mellan de fastställda beloppen och de teoretiskt riktiga.

En stor andel av de yrkade reseavdragen är helt eller delvis felaktiga. Vanliga fel är att den skattskyldige inte uppfyller föreskriven tidsvinst, inte kan styrka kostnaden för drivmedel eller visa faktiskt antal körda mil och dylikt. En relativt stor andel av den riskbaserade maskinella kontrollen som genomförs avser resor till och från arbetet. Maskinella urval har med åren arbetats fram för att leverera kontrollvärda utredningar. Vissa urval riktas mot nya avdragsyrkare, eftersom analyser har visat att regelefterlevnaden efterkommande år är högst om kontrollen sker första året och att effekten avtar årligen. Andra urval tar sikte på tidsvinst, där olika storstadsområden med väl utbyggd kollektivtrafik kontrolleras särskilt. För att få ett så bra riskbaserat urval som möjligt används scoringsmodeller.² Urval finns även mot deklARATIONER med orimligt höga eller orimligt många avdrag under inkomst av tjänst. Sammantaget sker kontroll av hela populationen som yrkar avdrag för resor till och från arbetet, dock med tyngd mot kontroller som ger störst effekt på regelefterlevnaden, samt mot storstadsområdena där det är svårt att uppfylla krav på tidsvinst. Utöver dessa kontroller sker även uppföljningskontroller i syfte att fånga upp de som återkommer med felaktiga avdrag.

¹ Se prop. 1993/94:224 s. 22–23.

² En poängsättning görs av risker inom företeelsen. Den totala poängen återspeglar risknivån, dvs. ju högre poäng desto större risk för fel. Denna metod kan användas för urval i en stor population när man vill välja ut ett antal av de som har störst risk för fel.

Kontrollen som avser resor till och från arbetet genomförs normalt i fyra olika situationer:

1. vid ansökan om ändring av preliminär A-skatt (s.k. jämningsansökningar)
2. vid inkomstbeskattningen
3. vid omprövningar och
4. vid skattefelskontrollen.

Den kontroll som genomförs i samband med jämningsansökningar görs i förebyggande syfte. Här kontrolleras att förutsättningar för avdrag finns. Ytterligare kontroll görs i de fall det deklarerade avdraget avviker från jämningsbeslutet.

Kontroller som sker vid inkomstbeskattningen är de riskbaserade maskinella kontrollerna som beskrivits ovan. Syftet med kontrollerna är dels att verka för hög upplevd upptäcktsrisk, dels att förebygga framtida felaktiga avdrag. Inom Skatteverket finns ett it-stöd för handläggningen av inkomstbeskattningen, ”Taxering I Ny Applikation” (TINA). Allt material (t.ex. inlämnade pappersdeklarationer inklusive bilagor) skannas in centralt och deklarationen finns tillgänglig för handläggaren på datorskärmen. Hela granskningsarbetet, från det att material kommer in till Skatteverket till dess att beslut meddelas, hanteras med stöd från TINA. Se närmare i avsnitt 7.4.2 om handläggningen av deklarationer vid inkomstbeskattningen, genom s.k. skrivbordskontroller.

Kontroll sker även i samband med begäran om omprövning på begäran av den som beslutet gäller. Avdrag som yrkas i samband med omprövning kan avse nya avdrag, men även avdrag som tidigare utretts och där den skattskyldige i vissa fall inkommer med ytterligare uppgifter och i andra fall inte.

Kontrollen mot jämkningar och omprövningar sker i dagsläget utan maskinella urval.

Jämte de i huvudsak riskbaserade maskinella kontrollerna genomför Skatteverket slumpmässiga kontroller av reseavdraget. De s.k. skattefelskontrollerna är ett exempel på detta. Från och med beskattningsåret 2014 har Skatteverket varje år genomfört slumpmässiga

kontroller av bl.a. reseavdraget i syfte att få en uppfattning om storleken på skattefelet och i vilken grad skattefelet har förändrats³, se vidare i avsnitt 7.6. Dessa kontroller genomförs på samma sätt som vid inkomstbeskattningen, via skrivbordskontroller.

7.4.2 Skatteverkets handläggning av ärenden vid inkomstbeskattningen

Kontroller av reseavdragen genomförs av skattehandläggare i form av skrivbordskontroller. I viss mån används s.k. sommarakademiker för att utreda avdrag för resor till och från arbetet. Utredningarna är relativt komplicerade och kräver ofta omfattande dokumentationsinhämtning. Arbetsuppgifterna kräver därför handledaresurser första året i de fall granskningen utförs av sommarakademiker.

Då lagstiftningen är svår och det ställs stora beviskrav för att avgöra om någon uppfyller villkoren för att få avdrag finns stödtexter som används vid förfrågningstillfället. Dessa stödtexter är omfattande, men texterna anpassas efter den aktuella situationen. Antalet frågor blir ändå relativt omfattande för att minska behovet av att skicka kompletterande förfrågningar. En förfrågan innehåller vanligen en begäran om att svar ska lämnas om bl.a. följande förhållanden:

1. Mellan vilka platser (adress och ort) som arbetsresorna har gjorts
2. Vilket eller vilka färdstätt som har använts för arbetsresorna
3. Hur utgifterna har beräknats
4. I de fall avdraget avser bil eller motorcykel ställs frågor om varför bil eller motorcykel använts, antal dagar och hur många mil som eget fordon har använts i tjänsten, beräknad tidsvinst genom att använda eget fordon etc.

När svar kommer in gör handläggaren en bedömning av avdragsrätt med utgångspunkt från de uppgifter som har redovisats. Uppgifterna kontrolleras så långt det är möjligt. Exempelvis stäms beräknad tidsvinst av mot den faktiska restiden som anges i tidtabeller och reseplanerare samt att bilens färdställning och drivmedelskvitton

³ Skatteverkets årsredovisning 2018, s. 25.

motsvarar yrkat avdrag. Om bilen används i tjänsten kan det även göras en avstämning med den skattskyldiges arbetsgivare.

Efter att granskning av underlaget skett och om handläggaren bedömer att avdraget för resorna ska ändras, upprättas ett förslag till beslut. Normalt skrivs förslag till beslut under av den handläggare som har granskat underlaget.

Beslut fattas sedan av Skatteverket efter att ha beaktat eventuella erinringar från den skattskyldige. Beslutet skrivs under av handläggaren. Om det vid utredningen framkommit att oriktig uppgift har lämnats, varpå skattetillägg ska tas ut eller att beslutet bygger på skälighetsbedömningar, ska det framgå av beslutet att ärendet är förankrat av särskilt kvalificerad beslutsfattare.

I de fall svar på förfrågan inte kommer in, saknar Skatteverket uppgifter att ta ställning till. I dessa fall nekas avdrag till den del det överstiger utgifter för allmänna färdmedel. I vissa fall saknas även avdragsrätt för allmänna färdmedel och då medges inte något avdrag för arbetsresor.

7.5 Skatteverkets tidigare granskningar av skattefelet

Taxeringsåret 2003 gjorde cirka 920 000 personer avdrag för resor till och från arbetet.⁴ Det totala avdraget uppgick till 11,3 miljarder kronor. För att undersöka skattefelet i reseavdraget gjorde Skatteverket under 2003 en undersökning genom ett slumpmässigt urval av 900 reseavdrag som granskades särskilt. Reseavdragen uppgick i genomsnitt till cirka 20 000 kronor. Ensamåkande bilister stod för drygt 85 procent av alla avdrag – samåkning med bil förekom bara i en halv procent av fallen. Avdrag för kollektiva resor uppgick till cirka 5 procent. I 7 procent av fallen framgick inte vad avdraget avsåg.

Undersökningen visade att 48 procent av de personer som gjorde avdrag för resor mellan hemmet och arbetsplatsen gjorde ett felaktigt reseavdrag. 46 procent gjorde fel till sin fördel och två procent gjorde fel till sin nackdel. Det innebar att varannan person som redovisade reseavdrag gjorde fel och att det alldeles övervägande antalet fall var fel till egen fördel. Om felaktigheterna berodde på okunskap borde rimligen fel till fördel och nackdel vara ungefär lika frekventa.

⁴ Uppgifterna i avsnitt 7.5 är hämtade från Skattestatistisk årsbok 2004 s. 235–236.

Slutsatsen att det var fråga om avsiktliga fel (fusk) låg närmast till hands.

Det vanligaste felet var otillräcklig tidsvinst, dvs. den avdragsyrkande hade gjort avdrag för bil trots att tidsvinsten jämfört med allmänna kommunikationer inte uppgick till två timmar. Ett annat vanligt fel var att den avdragsyrkande gjorde avdrag för fler dagar än personen faktiskt arbetat. Fel som berodde på att ett felaktigt avstånd mellan hemmet och arbetsplatsen angetts var däremot relativt få. Andra vanliga fel var att avdraget avsåg resor till studieort och inte till arbete och att man gjort dubbelavdrag, både för bil och för buss.

Det beloppsmässiga felet för avdrag som yrkats med för högt belopp var i genomsnitt cirka 13 000 kronor och för avdrag som yrkats med för lågt belopp cirka 3 000 kronor. Män och kvinnor gjorde lika mycket fel. Brutto uppgick det beloppsmässiga skattefelet till cirka 3,5 miljarder kronor, vilket är cirka 30 procent av det totala reseavdraget. Av beloppet är cirka 3,4 miljarder kronor till fördel för den skattskyldige (underbeskattning) och knappt 0,1 miljard kronor till nackdel (överbeskattning). Skattefelet – det belopp som staten går miste om i skatt – beräknades till 1,4 miljarder kronor.

7.6 Skatteverkets nya granskning av skattefelet

Skatteverket har delvis på önskemål av kommittén gjort en sammanställning av de skattefel som rör reseavdraget som upptäckts vid verkets slumpvisa skattefelskontroller för beskattningsåren 2014–2016. Denna sammanställning redovisas i Skatteverkets promemoria Avdrag för resor till och från arbetet En uppföljning av skattefelskontrollen.⁵ I det följande ger vi en sammanfattande beskrivning av promemorians innehåll.

Totalt har reseavdraget granskats för 911 skattskyldiga för de tre åren. Urvalet av kontrollerna är gjort med vissa begränsningar, t.ex. har inte de minsta avdragen och inte heller vissa grupper ingått i målpopulationen. Målpopulationen täckte i genomsnitt för de tre åren 62 procent av dem som yrkade reseavdrag och 87 procent av det skattemässiga värdet av avdraget, det vill säga den resulterande skattelättnaden.

⁵ Daterad 2019-05-23.

I genomsnitt gjordes under de tre åren 924 000 avdrag per år till ett skattemässigt värde av 5,4 miljarder kronor per år. I skattefelskontrollen föranledde 56 procent en ändring. Endast två procent av dessa var ändringar som var till fördel för den skattskyldige, det vill säga att avdraget blev större efter kontrollen. Övriga ändringar var till nackdel för den skattskyldige. Det genomsnittliga skattefelet i kontrollerna uppgick till 2 700 kronor. Sammanlagt kan skattefelet för den genomsnittliga målpopulationen beräknas till 1,57 miljarder kronor per år med en felmarginal på cirka 0,2 miljarder kronor. Om till detta även läggs en uppskattad andel fel för de mindre reseavdrag som inte granskades kan det totala skattefelet beräknas till 1,75 miljarder kronor per år, vilket motsvarar nästan en tredjedel av avdragets totala skattemässiga värde. Detta resultat stämmer väl överens med den tidigare granskningen för inkomståret 2002 som redovisas i avsnitt 7.5.

Av de skattskyldiga som kontrollerades yrkade 83,5 procent avdrag för bilresor och fem procent för kollektivtrafik- eller kombinationsresor. I 11,5 procent av fallen framgick det inte vilket färdmedel som avdraget avsåg. I huvudsak berodde det på att de skattskyldiga inte hade besvarat Skatteverkets förfrågan.

Av dem som yrkade reseavdrag med bil medgavs 80 procent detta efter kontrollerna, dock inte alltid med det belopp som yrkats. Anledningarna till att bilavdrag medgavs var att den skattskyldige uppfyllde tidsvinstkravet på 2 timmar (50 procent), att allmänna transportmedel saknades vid tidpunkt för resan (23 procent), att allmänna transportmedel saknades (21 procent), att bilen användes i tjänsten eller på grund av sjukdom eller funktionshinder (6 procent).

I genomsnitt ändrades 56 procent av yrkade reseavdrag vid kontrollerna. Ändringarna var i allmänhet frekventare ju högre belopp som yrkats. För dem som yrkat avdrag med 50 000 kronor eller mer ändrades 70 procent av yrkandena.

Orsakerna till att reseavdraget ändrades vid kontrollen fördelar sig som följer:

- Inte styrkt avdraget: 20 procent (t.ex. inte kunnat verifiera kostnader)
- Otillräcklig tidsvinst: 19 procent
- Okänt: 17 procent (förfrågan inte besvarad)
- Felaktig sträcka: 15 procent

- Felaktigt antal dagar: 14 procent
- Andra orsaker: 15 procent (t.ex. att avdraget inte avser arbetsresor, bilen har inte använts i tjänsten i tillräcklig omfattning, avdrag har yrkats för parkeringsavgifter, fel belopp har använts i beräkningarna och räkne- eller skrivfel).

Orsakerna varierar något mellan olika kommungrupper. Otillräcklig tidsvinst svarade t.ex. för 25 procent av ändringarna i storstäder och storstadsnära kommuner, men bara för 13 procent i mindre städer och tätorter och landsbygdskommuner.

I en avslutande kommentar i promemorian anger Skatteverket att reseavdraget ur ett skattefelperspektiv är en problematisk del av inkomstbeskattningen. Detta eftersom det ger upphov till ett stort skattefel som är svårt att motverka. Skattefelet har uppskattats till 1,75 miljarder kronor per år för åren 2014 till 2016. Det motsvarar nästan en tredjedel av avdragets skattemässiga värde. Skattefelets anatomi med en stor andel fel och i genomsnitt små skattefel gör det svårt att minska skattefelet genom kontroller.

Flertalet av dem som yrkar reseavdrag gör detta för bil. Det innebär att utredningar blir komplicerade samt tidskrävande. Att genomföra ett stort antal kontroller där varje kontroll förväntas i genomsnitt ge relativt lite skatteintäkter är ur ett effektivitetsperspektiv, enligt promemorian, inte försvarbart. De kontroller som sker vid den årliga beskattningen är riskbaserade och kan förväntas ge högre skatteintäkter i genomsnitt, men det är ändå för många fel för att det ska gå att kontrollera bort.

Information och systemutveckling är andra verktyg som används för att minska risken för fel, t.ex. broschyrer och beräkningshjälp på www.skatteverket.se. Oavsett åtgärder är situationen dock i stort sett samma som 2002. Följden av detta är att vissa skattskyldiga inte betalar rätt skatt. Eftersom skattefelet med rimliga resurser inte går att kontrollera eller informera bort är ett rimligt alternativ för att minska skattefelet, enligt promemorian, regelförändring.

8 Reseavdrag i andra länder

8.1 Vårt uppdrag

Vi ska analysera och redogöra för hur de avståndsbaserade reseavdragssystemen som tillämpas i Norge och Danmark är konstruerade och vilka erfarenheterna av dessa är. Kapitlet inleds med en bredare internationell utblick.

8.2 Internationell utblick

Avsnitt 8.2–8.2.2 utgår från en kartläggning av den skattemässiga hanteringen av kostnader för arbetsresor i OECD:s medlemsländer från 2014.¹ Kartläggningen baseras på ländernas svar på ett frågeformulär och avser avdragsreglerna 2014. Vi har i vissa delar kompletterat med information från andra källor. Det är svårt att på ett rättvisande sätt göra direkta jämförelser mellan länderna eftersom det kan finnas andra skillnader i skattesystemen som påverkar hur den skattskyldige kompenseras för utgifter för arbetsresor. Avsnitten syftar därför i första hand till att belysa den variation som finns.

8.2.1 Avdragsrätten i olika länder

Den skattemässiga hanteringen av kostnader för arbetsresor avgörs typiskt sett av om kostnaderna anses vara privata levnadskostnader eller inte. Synen på kostnadernas karaktär skiljer sig åt mellan de studerade länderna, som antar två huvudsakliga synsätt. Dessa beskrivs nedan.

¹ M., Harding, Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses, OECD Taxation Working Papers, No. 20, OECD Publishing, 2014.

I vissa länder anses kostnader för arbetsresor vara privata levnads-kostnader, vilket främst motiveras av att kostnaderna beror på personliga livsstilsval om var man bosätter sig och hur man tar sig till arbetet, men också av den praktiska svårigheten att separera kostnader för arbetsresor från annat resande. I länder med detta synsätt skiljer sig inte den skattemässiga hanteringen av kostnader för arbetsresor från andra typer av personliga levnadskostnader som i regel inte får dras av. Kostnader för arbetsresor får som huvudregel inte dras av bl.a. i Australien, Estland, Italien, Kanada, Mexiko, Nederländerna, Nya Zeeland, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sydafrika, Ungern och USA.

I andra länder anses kostnader för arbetsresor ha ett visst samband med intäkternas förvärvande. Detta motiveras av att en skattskyldig inte kan förväntas bo och arbeta på ett och samma ställe, men kan sannolikt i många fall även härledas till olika politiska mål, till exempel mål för arbetsmarknadspolitiken. I dessa länder får kostnader för arbetsresor dras av, ibland endast till viss del eller givet olika villkor. Kostnader för arbetsresor får helt eller delvis dras av i bl.a. Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Luxemburg, Norge, Polen, Schweiz, Sverige, Tyskland och Österrike.

8.2.2 Avdragssystemens utformning

I länder där kostnader för arbetsresor är avdragsgilla skiljer sig avdragssystemens utformning åt i flera avseenden. I många länder får avdrag göras endast till viss del eller givet vissa villkor, ofta med utgångspunkt i en huvudregel som åtföljs av undantag. Avdrag ges antingen för faktiska kostnader eller fastställs genom någon typ av beräkning baserat på schablonvärden. Ur ett historiskt perspektiv har avdragssystemen generellt sett utformats oberoende av transportpolitiska mål och miljömål, men på senare år har det i ett flertal länder genomförts reformer som motiveras av sådana mål. Detta har bl.a. resulterat i införandet av olika varianter av avståndsbaserade och färdmedelsneutrala avdragssystem, liksom system som särskilt gynnar kollektivtrafik och andra färdmedel med låga utsläpp.

I vissa länder är den faktiska kostnaden för arbetsresor utgångspunkt för beräkningen av avdragets storlek. Till exempel i Sverige och Schweiz är detta en huvudregel i avdragssystemet, men i båda

länderna beviljas ett schablonbaserat avdrag för bil givet vissa villkor. I Belgien, Frankrike, Tyskland, Polen och Nederländerna är faktiska kostnader utgångspunkten för avdrag för resor med kollektivtrafik. I Kanada kan utgifter för kollektivtrafikbiljetter berättiga till skatte-reduktion.

I flera länder har avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats betydelse för avdragets storlek. I Danmark och Norge beräknas avdraget baserat på ett schablonbelopp per kilometer. Även i Tyskland och i vissa fall Frankrike används sådana avståndsbase-erade system. Både avståndsgränser och beloppsgränser för avdragsgilla kostnader, där avståndet får en indirekt betydelse, används för att begränsa avdragets storlek. I en del länder föreligger avdragsrätt endast om avståndet eller kostnaderna överstiger en nedre gräns, till exempel i Sverige, Danmark, Norge och Nederländerna. I både Norge och Danmark trappas avdraget ned vid ett visst avstånd och i Norge och Luxemburg finns det övre beloppsgränser för avdragets storlek. I Belgien kan skattskyldiga få ett extra avdrag vid längre avstånd.

Avdrag kan också ges i form av ett fast schablonbelopp. Detta är huvudregeln i Österrike, Luxemburg och Polen. I Österrike kan skattskyldiga som behöver pendla särskilt långt eller inte kan använda kollektivtrafik under vissa förutsättningar beviljas ett extra avdrag som bestäms schablonmässigt enligt ett antal breda avståndsintervall.² I Belgien och Frankrike kan skattskyldiga få ett generellt avdrag för arbetsrelaterade kostnader som baseras på inkomstnivå. Ett fast avdrag ges även för resor med cykel i Schweiz och Tyskland, givet vissa villkor.

I de fall avdragssystemet gynnar ett visst färdmedel är det generellt sett avdrag för resor med kollektivtrafik som hanteras mer förmånligt än andra färdmedel, antingen genom mer generösa avdragsbelopp eller genom att avdrag för bil endast beviljas om det saknas tillgång till kollektivtrafik. I Nederländerna ges avdrag bara för resor med kollektivtrafik.

Tabell 8.1 sammanfattar den skattemässiga hanteringen av kostnader för arbetsresor i ett urval av OECD:s medlemsländer.

² Federal Ministry of Finance Austria (2017) The Tax Book 2018. Tips for employee tax assessment 2017.

Tabell 8.1 Skattemässig hantering av skattskyldigas kostnader för arbetsresor, baserat på en kartläggning från 2014¹

Fast schablonavdrag	Avdragsgilla		Inte avdragsgilla
	Avdrag för verklig kostnad	Kilometeravdrag	
Österrike	Finland ²	Danmark	Australien
Belgien*	Sverige	Tyskland	Kanada*
Frankrike*	Schweiz	Norge	Estland
Luxemburg			Ungern
Polen			Italien
			Mexiko
			Nederländerna*
			Nya Zeeland
			Portugal
			Slovakien
			Slovenien
			Spanien*
			Storbritannien

Anm. ¹Tabellen baseras på information från 2014 och avdragsreglerna kan ha ändrats. Länder med * efter namnet har kategoriserats utifrån avdragssystemets huvudregel eller hur systemet normalt används. ²Finland beviljas avdrag för det billigaste fortskaffningsmedlet (generellt sett kollektivtrafik). Om det saknas tillgång till kollektivtrafik kan ett kilometeravdrag göras i stället.

Källa: Tabellen är hämtad från M. Harding (2014). Egen översättning.

8.3 Norge

8.3.1 Inledning

Vi har kontaktat Skatteetaten och Finansdepartementet i Norge och fått uppgifter om gällande norsk rätt om reseavdrag samt deras erfarenheter av det norska reseavdragssystemet.³ Information har även inhämtats från hemsidor från norska regeringen, Skatteetaten och Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

³ Skatteetaten är norska motsvarigheten till svenska Skatteverket.

8.3.2 Bakgrund till nuvarande reseavdragssystem

Norge har sedan inkomståret 2000 ett avståndsbaserat avdrag för resekostnader mellan bostad och arbetsplats, den s.k. reiseavstandsmodellen. Dessförinnan uppvisade reglerna om reseavdrag stora likheter med nuvarande svenska reglerna.⁴

Övergången till ett avståndsbaserat reseavdrag motiverades med att det äldre systemet hade blivit för besvärligt.⁵ Standardiserade regler för avdrag för arbetsresor enligt en avståndsmodell bedömdes minska rapporteringsproblem med reskostnader, minska antalet frågor huruvida förutsättningarna för avdragsrätt för bilresor var uppfyllda samt minska risken för skatteundandragande eftersom den skattskyldige inte fick någon fördel av att uppge felaktiga uppgifter om färdstätt.⁶ Även miljövinsten framhölls. Den skulle uppstå genom att reglerna gav större motiv till att välja kollektiva transportlösningar framför egen bil. Avståndsmodellen bedömdes innebära en åtstramning för dem som hade rätt till bilavdrag, genom en övergång från ett system med överkompensation till ett system med kostnads-täckning utifrån genomsnittliga rörliga kostnader vid bilkörning.

8.3.3 Gällande rätt

Allmänt

I Norge betalas inkomstskatt på två olika underlag. För det första betalas en platt skatt på 22 procent (inkomståret 2019) på alminnelig inkomst.⁷ Skattskyldiga i Finnmark och Nord-Troms betalar dock endast 18,5 procent i skatt. För det andra så betalas trygdeavgift och trinskatt på personinntekt. Det norska reseavdraget påverkar endast beräkningen av alminnelig inkomst. Värdet av det norska reseavdraget för den enskilde skattskyldige uppgår således till cirka 22 procent av avdragsbeloppet.

⁴ De äldre norska reglerna beskrivs i Ot prp nr 1 (1998–99) s. 9.

⁵ Ot prp nr 1 (1998–99) s. 10.

⁶ Ot prp nr 1 (1998–99) s. 11.

⁷ www.nordisketax.net/main.asp?url=files/nor/sve/i07.asp

Resor till bostad inom EES-området

Allmänt

Materiella bestämmelser om reseavdrag finns i lov om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 6–44 och i Finansdepartementets forskrift til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven (FSFIN) § 6–44.

Skattskyldiga som bor i Norge eller inom EES-området har rätt till avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats med utgångspunkt i reseavstånd, antal resor och standardiserade kilometersatser. Kilometersatserna gäller oavsett vilket färdmedel som använts. När den avståndsbaseade modellen infördes uttalades i förarbetena att avdragsnivån per kilometer borde fastställas så att de täckte de rörliga kostnaderna vid användning av en medelstor bil.⁸

För att ha rätt till avdrag för arbetsresa krävs att avståndet är minst 2,5 kilometer för varje resväg. Avdrag medges för kortare sträcka om det är rimligt på grund av funktionshinder, ålder eller hälsotillstånd. Med arbetsresa avses resor mellan bostad och fast arbetsställe, resor mellan fasta arbetsställen samt resor mellan bostad eller arbetsställe och undervisningsställe där det ges undervisning.

Det finns inte något krav på att den skattskyldige faktiskt haft kostnader för resan för att personen ska kunna göra och få avdrag. Avdragsrätten påverkas inte heller av att flera personer samåker i samma bil.

Nedre och övre beloppsgräns

Rätten till reseavdrag är för inkomståret 2019 begränsad till den del av beloppet som överstiger 22 700 norska kronor och avdrag ges inte för belopp som överstiger 97 000 norska kronor per år. Den nedre beloppsgränsen om 22 700 norska kronor (bunnbeløp) har höjts flera gånger. Den har motiverats med bl.a. förenklingskäl för skattemyndighetens kontrollarbete.⁹ Den övre beloppsgränsen om 97 000 norska kronor har införts från och med inkomståret 2019.

⁸ Ot prp nr 1 (1998–99) s. 11.

⁹ Prop. 1 LS (2015–2016) s. 85. Nedre beloppsgränsen har för beskattningsåret 2019 höjts i enlighet med prognostiserad inflation från 22 350 till 22 700 norska kronor, se prop. 1 LS (2018–2019) s. 77.

Tidigare fanns en kilometergräns om 75 000 kilometer. Avdrag medgavs då inte för reslängder över kilometergränsen. Skälet till införandet av en övre beloppsgräns är att arbetsresor inom och utom EES-området ska behandlas lika.¹⁰ Tidigare medgavs högsta avdrag med olika belopp. Högsta möjliga reseavdrag uppgår numera till 74 300 norska kronor per år.

Beräkning av avstånd

Avståndet beräknas till den kortaste sträckan av väg och sträcka med allmänna transportmedel, med undantag för flyg. Detta gäller oavsett vilken färdväg som faktiskt har använts. I praktiken bestäms avståndet till den kortaste sträckan på väg med hjälp av Google Maps. Om väg eller allmänna transportmedel inte finns, beräknas avståndet enligt lämpligaste färdvägen.

Det sammanlagda dagliga reseavståndet avrundas upp till närmsta kilometer.

Antal resdagar

Antalet resdagar fastställs som huvudregel efter faktiska antalet arbetsdagar. För heltidsarbetande beräknas reseavdraget utifrån 230 arbetsdagar per år och en resa tur och retur varje arbetsdag. Frånvaro på grund av sjukdom, ledighet, permission, tjänsteresor och liknande ska för heltidsarbetande räknas bort från de 230 dagarna om frånvaron utgör fler än 15 arbetsdagar per år. Då ska all frånvaro dras av. För skattskyldiga som arbetar deltid med reducerat antal arbetsdagar beräknas reseavdraget utifrån faktiska arbetsdagar. Detta gäller även för personer med avvikande arbetstider, t.ex. när flera resor görs samma dag.

Kilometersatserna

Kilometersatserna i den avståndsbaseade modellen fastställs årligen i Skattedirektoratets takseringsregler. För inkomståret 2019 beräknas avdrag för arbetsresor med 1,56 norska kronor per kilometer för

¹⁰ Se prop. 1 LS (2018–2019) s. 80.

de första 50 000 kilometerna och 0,76 norska kronor per kilometer för resor över 50 000 kilometer. Den senaste höjningen av kilometersatserna skedde 2017 med 6 öre per kilometer för bägge satserna. Motivet till höjningen var att kompensera personer med relativt långa resvägar till arbetet för ökade bränslekostnader.¹¹

Avdrag kan ges med den högre satsen om 1,56 norska kronor per kilometer även för reslängder över 50 000 kilometer, men bara så långt kostnaderna och reslängden kan dokumenteras. Om dokumenterade kostnader är lägre än beräknat avdrag enligt den högre satsen, ges avdrag för dokumenterade kostnader.

Färje- och vägavgifter

Om det är nödvändigt att använda egen bil kan under vissa förutsättningar avdrag medges för faktiska kostnader för färje- och vägavgifter som överstiger 3 300 norska kronor per år (inkomståret 2019). Användning av egen bil anses nödvändigt om det medför två timmars kortare res- och väntetid jämfört med allmänna transportmedel.

Förifyllt reseavdrag i självdeklarationen i vissa fall

Skattskyldiga som haft reseavdrag tidigare och inte har flyttat eller bytt arbetsplats får reseavdraget förtryckt i självdeklarationen. Om uppgifterna är fel ska den skattskyldige ändra dessa.

Resor till bostad utanför EES-området

Det norska regelverket innehåller även bestämmelser om resor till bostad utanför EES-området men dessa regler utelämnas i detta betänkande.

¹¹ Prop. 1 LS (2016–2017) s. 85.

8.3.4 Norska erfarenheter

I Norge yrkade cirka 293 000 skattskyldiga reseavdrag under inkomståret 2017.¹² Det genomsnittliga avdraget var cirka 18 000 norska kronor och totalt yrkades avdrag med cirka 5,3 miljarder norska kronor. Skattebortfallet till följd av avdraget uppgick till cirka 1,2 miljarder norska kronor. Det norska finansdepartementet har ingen överblick över huruvida den avståndsbaseade modellen leder till under- eller överkompensation, dvs. skattelättnaden i relation till faktiska resekostnader.

Runt 25 procent av de skattskyldiga som gör reseavdrag beviljas avdrag understigande 5 000 norska kronor före skatt.¹³ Över 47 procent av de skattskyldiga beviljas avdrag understigande 10 000 norska kronor före skatt och över 62 procent beviljas avdrag understigande 15 000 norska kronor före skatt.¹⁴

Reseavdraget ges i stor utsträckning till skattskyldiga i och kring de stora städerna.¹⁵ Enligt norska skattemyndigheten är det svårt att bedöma om reseavdraget isolerat sett bidrar till en utspridd bosättning, för det finns många andra faktorer som är viktigare för bosättningsmönstret än avdraget.¹⁶ Norska skattemyndigheten bedömer att reseavdragets betydelse för den enskildes ekonomi är relativt blygsam och att det är låg sannolikhet att avdraget har en självständig betydelse för var den skattskyldige bosätter sig.

Analysteamet vid den norska skattemyndigheten har gjort en studie av 15 000 skattskyldiga avseende inkomståret 2013. Studien visade att andelen fel bland de som yrkade avdrag för arbetsresor och besöksresor var 19 procent.¹⁷ Studien redovisade dock inte vilken typ av fel som det var fråga om.

Andelen resor med egen bil bland alla arbetsresande har legat relativt stabilt på 63 procent sedan 1992, men det finns regionala skillnader.¹⁸

¹² Uppgifter från Finansdepartementet i Norge.

¹³ Myhrvold-Hanssen m.fl., Analyse av bruk, relevans og forvaltningskostnader ved fradragsposter, Skatteetaten 2017, s. 36.

¹⁴ Ibid s. 36.

¹⁵ Skatteetatens Analysenytt 1/2018, Hvorfor er det fradrag for arbeidsreiser?, s. 9.

¹⁶ Ibid s. 9.

¹⁷ Myhrvold-Hanssen m.fl., Analyse av bruk, relevans og forvaltningskostnader ved fradragsposter, Skatteetaten 2017, s. 47. Besöksresor motsvarar hemresor i inkomstskattelagen.

¹⁸ Rapport från Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Regionale utviklingstrekk 2018, s. 130.

8.3.5 Slutsatser

Andelen arbetsresor med bil har legat kring 63 procent sedan 1992 trots att den avståndsbaserade modellen infördes 1999. Det går inte att dra någon säker slutsats om hur utformningen av de norska reglerna har påverkat arbetsresor med bil, men det kan konstateras att andelen bilresor inte har förändrats efter att modellen infördes. Miljövinsten framhölls i förarbetena när modellen infördes. Miljövinsten skulle uppstå genom att reglerna gav större motiv till att välja kollektiva transportlösningar framför egen bil. Eftersom andelen arbetsresor med bil inte synes ha förändrats sedan modellen infördes, är det oklart vilken miljövinst som modellen i sig medfört och i vilken mån syftet i detta avseende har uppfyllts.

För en stor andel skattskyldiga utgör reseavdraget en liten andel av nettoinkomsten. Den norska skattemyndigheten bedömer att reseavdragets betydelse för den enskildes ekonomi är blygsam och att det är låg sannolikhet att avdraget har en självständig betydelse för var den skattskyldige bosätter sig.

8.4 Danmark

8.4.1 Inledning

Vi har kontaktat Skatteministeriet i Danmark samt den danska skattemyndigheten (SKAT) och inhämtat uppgifter om gällande dansk rätt om reseavdrag och erfarenheter av det danska reseavdragssystemet.¹⁹ Information har även inhämtats från Skatteministeriets och SKAT:s hemsidor.

¹⁹ SKAT är den danska motsvarigheten till svenska Skatteverket. Den 1 juli 2018 blev SKAT ersatt med sju nya specialiserade styrelser, bl.a. Skattestyrelsen som kommittén haft kontakt med. De sju styrelserna ingår i Skatteförvaltningen, som är en myndighet under Skatteministeriet.

8.4.2 Bakgrund till nuvarande reseavdragssystem

Danmark har sedan 1985 ett avståndsbaserat avdrag för resekostnader mellan bostad och arbetsplats, s.k. befordringsfradrag. Dessförinnan beräknades reseavdraget utifrån de faktiska resekostnaderna. Övergången till ett avståndsbaserat reseavdrag motiverades i förarbetena med att skattskyldiga hade svårt att förstå och tillämpa de tidigare avdragsreglerna.²⁰ Enligt förarbetena vållade reglerna mycket problem och skattskyldiga behandlades av svårförståeliga skäl olika. Detta medförde många överklaganden som ofta rörde små belopp. Reglerna var även administrativt betungande för skattemyndigheterna. Införandet av ett avståndsbaserat reseavdrag var också ett väsentligt led i en regelsanering och förenkling av skattesystemet.

8.4.3 Gällande rätt

Allmänt

Det danska reseavdraget får endast dras av mot kommuneskat, sundhetsbidrag och kirkeskat. Avdraget får inte dras av vid beräkning av statsskat. Värdet av det danska reseavdraget för den enskilde skattskyldige uppgår för 2019 till cirka 26 procent av avdragsbeloppet.²¹

Materiella bestämmelser om reseavdrag finns huvudsakligen i lov om påligningen af indkomstskat til staten (ligningsloven). Enligt ligningsloven medges avdrag för resa fram och tillbaka mellan ordinarie bostad och arbetsplats med ett belopp som beräknas utifrån den normala färdvägen med bil och med en kilometertaxa, som Skatterådet fastställer.²² Vid fastställandet av denna taxa används kostnader för resa med bil som grund.

Avdrag kan bara göras för den del av resan per arbetsdag som överstiger 24 kilometer.²³ Detta s.k. grundavdrag (bundfradrag) innebär i praktiken att avståndet mellan ordinarie bostad och arbetsplats enkel

²⁰ Lovforslag L180 af. 2 maj 1984.

²¹ www.skm.dk/skattetal/beregning/skatteberegning/skattevaerdi-af-fradrag-i-2019

²² Ligningsloven § 9 C Stk. 1. Skatterådet är ett lekmanorgan som bistår Skatteforvaltningen. Rådets primära arbetsområde är att lämna bindande svar i skattefrågor.

²³ Ligningsloven § 9 C Stk. 2.

väg måste vara minst 12 kilometer för att avdrag ska kunna göras.²⁴ Om resan till och från arbetsplatsen inte sker samma dag så får den skattskyldige endast ett grundavdrag (24 kilometer) på den samlade resan mellan bostad och arbetsplats tur och retur.²⁵ Personer som reser till flera olika arbetsplatser varje dag kan göra avdrag om den samlade körningen överstiger 24 kilometer. Skattskyldiga som sam-åker har rätt till individuella avdrag.

Avdraget är inte begränsat till ett högsta belopp. Det betyder att avdrag medges även vid extraordinärt långa avstånd, t.ex. för resor Madrid-Köpenhamn-Madrid.²⁶

Beräkning av avstånd

Avståndet beräknas utifrån den normala färdvägen vid bilkörning oavsett vilket färdmedel och vilken färdväg som faktiskt har använts.²⁷ Vid fastställandet av avståndet saknar det således betydelse om den skattskyldige t.ex. cyklar till och från arbetet på stigar som innebär en väsentligt kortare sträcka än den normala färdvägen med bil.²⁸

Den normala färdvägen vid bilkörning utgörs av sträckan som körs med bil med hänsyn till geografiska förhållanden, tidsåtgång och vad som är ekonomiskt rimligt.²⁹

Det kan uppstå frågor om användning av motorvägar, förbifartsleder, huvudleder och likande framför kanske kortare sträckor på mindre vägar. I dessa fall ska det läggas betydlig vikt vid den skattskyldiges val av färdväg, men det ska göras en samlad bedömning.³⁰

²⁴ Kortare avstånd enkel väg kan medföra avdragsrätt, t.ex. om den skattskyldiges arbetstid är uppdelad på olika arbetspass som medför flera dagliga resor fram och tillbaka mellan bostad och arbetsplats.

²⁵ Skat.dk, Juridisk vejledning, version 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.2.1 Normalfradraget.

²⁶ Skat.dk, Juridisk vejledning, version 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.1.3 Transportvejen.

²⁷ BEK nr 1044 af 08/11/2012 Kapitel 2 § 2 Stk. 1.

²⁸ Skat.dk, Juridisk vejledning, 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.1.3, Transportvejen.

²⁹ BEK nr 1044 af 08/11/2012 Kapitel 2 § 2 Stk. 2.

³⁰ Skat.dk, Juridisk vejledning, 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.1.3, Transportvejen.

Antal resdagar

Reseavdrag ges utifrån faktiska antalet arbetsdagar som den skattskyldige har rest till och från arbetet.³¹

Kilometersatserna

Kilometertaxan (nedan kilometersatsen) som Skatterådet fastställer varje år beräknas utifrån rörliga bilkostnader och en skönsmässig kilometerberoende värdeminskning på bil.³² De första 24 kilometerna tur och retur ger inget avdrag.³³ För inkomståret 2019 uppgår kilometersatsen till 1,98 danska kronor per kilometer för avstånd mellan 25 och 120 kilometer och 0,99 danska kronor per kilometer för avstånd över 120 kilometer tur och retur. För boende i vissa kommuner (s.k. udkantkommuner) gäller den högre satsen om 1,98 danska kronor per kilometer även för avstånd över 120 kilometer.

Tabell 8.2 **Kilometersatser för 2019**

Daglig resa	Avdrag i danska kronor per kilometer
0–24 km	0 kr
25–120 km	1,98 kr
Över 120 km	0,99 kr
Över 120 km i udkantkommuner	1,98 kr

Källa: BEK nr 1308 af 20/11/2018

Avsnittet kan åskådliggöras med följande exempel för en person som reser 128 kilometer fram och tillbaka per arbetsdag mellan bostad och arbetsplats.

De första 24 km = 0 danska kronor
 25–120 km: $(120 - 24) \times 1,98 = 190,08$ danska kronor
 120–128 km: $(128 - 120) \times 0,99 = 7,92$ danska kronor
 Dagligt reseavdrag blir därmed 198 danska kronor.

³¹ Skat.dk, Juridisk vejledning, version 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.2.1 Normalfradraget, jfr BEK nr 1044 af 08/11/2012 Kapitel 2 § 2 Stk. 1.

³² BEK nr 1308 af 20/11/2018 Kapitel 3 § 14 och bilaga 1.

³³ Beträffande kilometersatserna, se BEK nr 1308 af 20/11/2018 Kapitel 1 §§ 1 och 2.

Högre kilometersats i utkantskommuner

För personer som har ordinarie bostad i särskilt angivna kommuner i ligningsloven (s.k. utkantskommuner) och som pendlar mer än 120 kilometer dagligen till och från arbetet sker ingen avtrappning av kilometersatsen för resor över 120 kilometer.³⁴ Avdragsbeloppet för resor över 120 kilometer beräknas med samma kilometersats som gäller mellan 25 och 120 kilometer, dvs. 1,98 danska kronor per kilometer.

Den högre kilometersatsen för boende i utkantskommuner har gällt från inkomståret 2004. Av förarbetena till bestämmelserna framgår att bakgrunden till den högre kilometersatsen var att befolkningmängden minskade i vissa utkantsområden.³⁵ Denna utveckling ville regeringen ändra. Målet var att göra det mer attraktivt för personer, som arbetade i de större städerna, att bosätta sig i utkantsområdena samt att behålla de förvärvsaktiva som redan bodde där. Den högre kilometersatsen var ursprungligen tidsbegränsad till 2006, men har förlängts flera gånger.³⁶ Vid den senaste förlängningen avseende inkomståren 2015 till 2018 utökades antalet utkantskommuner från 16 till 25.³⁷ Den utökade kretsen var kommuner som omfattades av regeringens nya definition av ytterkommuner för fördelning av EU-medel till regionalfondsprogrammet och socialfondsprogrammet för 2014–2020. Dessa ytterkommuner för fördelning av EU-medel bestämdes efter följande objektiva kriterier:

- Låg förvärvsinkomst: Kommunens förvärvsinkomst per invånare är under 90 procent av landsgenomsnittet (genomsnitt över de senaste 3 åren)
- Geografisk placering: Det är mer än en halvtimmes körning till en större stad, där stad definieras som att det finns fler än 45 000 invånare (Hovedstadsområdet, Aarhus, Odense, Aalborg, Esbjerg, Randers, Kolding, Horsens, Vejle, Roskilde, Herning och Helsingør).

³⁴ Ligningsloven § 9 C Stk. 3.

³⁵ Lovforslag L30 af. 9 oktober 2003.

³⁶ I förarbetena till införandet och förlängningen av reglerna har uttalats att reglerna inte innehåller några EU-rättsliga aspekter.

³⁷ Övergångsbestämmelser medför att pendlare omfattas av bestämmelserna till och med 2018 eller i 7 år från den tidpunkt de första gången blev eller blir omfattade av ordningen i perioden 2007–2018.

Den danska regeringen har i sitt finanslovsförslag för 2019 avsatt pengar för att göra reglerna om de högre kilometersatserna i ud-kantskommunerna permanenta.

Utgifter för färja och flyg

Avdrag medges för faktiska utgifter för färja och flyg som ingår i den normala färdvägen mellan bostad och arbetsplats om utgifterna finns dokumenterade.³⁸ Avdraget för dessa faktiska utgifter medges dock endast för belopp som överstiger grundavdraget (24 kilometer), som inkomståret 2019 motsvarar 47,52 danska kronor ($24 \times 1,98$) per dag. Reseavdraget beräknas således utan hänsyn till sträckan för båt- eller flygresan. En person som t.ex. bor på en ö och som endast har daglig biljettutgift för båtresa till fastlandet med 80 danska kronor får ett dagligt reseavdrag med 32,48 danska kronor ($80 - 47,52$).

Om den skattskyldige även reser till och från färjeläge eller flygplats görs avdrag enligt kilometersatserna men grundavdraget (24 kilometer) räknas av på denna del i första hand. Om t.ex. personen i exemplet ovan haft 8 kilometer från bostaden till färjeläget där färjan avgår från (16 kilometer fram och tillbaka) ger denna del inget avdrag eftersom resorna tillsammans inte överstiger 24 kilometer. Avdraget för biljettutgiften om 80 danska kronor reduceras med 15,84 danska kronor ($(24 - 16) \times 1,98$), vilket innebär ett totalt dagligt avdrag om 64,16 danska kronor.

Broavgifter

För dokumenterade broavgifter för resa över Öresundsbron och Stora Bältbron med bil, motorcykel eller kollektivtrafik, kan avdrag göras med vissa bestämda satser.³⁹ Vid samåkning får endast den som haft utgiften för broavgiften avdrag med den bestämda satsen.

³⁸ BEK nr 1044 af 08/11/2012 Kapitel 2 §§ 2–4.

³⁹ Se närmare om satserna i löningsloven § 9 C Stk. 9.

Förifyllt reseavdrag i inkomstdeklarationen i vissa fall

Löntagare som arbetar hos arbetsgivare som endast har en arbetsplats får reseavdraget förifyllt i självdeklarationen. Det förifyllda avdraget baseras på den skattskyldiges folkbokföringsadress och kontrolluppgifter om bl.a. anställningsperiod och produktionsenhet som arbetsgivaren är skyldig att rapportera till inkomstregistret.⁴⁰ Om avdraget är förifyllt i deklarationen är det beräknat utifrån 216 arbetsdagar, vilket motsvarar 18 hela arbetsdagar per månad under ett år. Det är de av arbetsgivaren inrapporterade uppgifterna som används vid beräkningen. Om det av dessa uppgifter framgår att antalet arbetsdagar uppgår till t.ex. 150 dagar så har avdraget beräknats utifrån det.

Av deklarationen framgår vilka faktorer som har använts vid den schematiska beräkningen av det förtryckta avdraget, dvs. vilka adresser som har använts och antal arbetsdagar. Detta gör det enkelt för den skattskyldige att kontrollera om avstånd och antal arbetsdagar som använts vid beräkningen är korrekt. Om det förtryckta avdraget är fel, t.ex. på grund av att de faktiska arbetsdagarna med resor är fler eller färre, ankommer det på den skattskyldige att korrigera beloppet.

Förhöjt reseavdrag för personer med låg inkomst

Personer med inkomst under 328 100 danska kronor (inkomståret 2019) kan få ett tilläggsavdrag utöver det vanliga reseavdraget, dock högst 15 400 danska kronor.⁴¹ Tilläggsavdraget trappas ned gradvis för inkomster över 272 100 danska kronor upp till 328 100 danska kronor. Det extra avdraget beräknas automatiskt av SKAT. Syftet med det förhöjda avdraget är bl.a. att vara ett incitament för arbetskraftens rörlighet även för lågavlönade.⁴²

⁴⁰ Jfr skattekontrollloven § 7 J och BEK nr 890 af 10/07/2015 Kapitel 8 § 18.

⁴¹ Ligningsloven § 9 C Stk. 4.

⁴² Skat.dk, Juridisk vejledning, 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.2.3, Forhøjet befordringsfradrag for personer med lav indkomst.

Funktionsnedsatta och kroniskt sjuka

För skattskyldiga som kan visa att de på grund av funktionsnedsättning eller kronisk sjukdom har särskilda utgifter för resa mellan bostad och arbetsplats tillämpas inte de vanliga reseavdragsreglerna.⁴³ Den skattskyldige kan i stället dra av normal resekostnad som överstiger 2 000 danska kronor, samt den del av den faktiska resekostnaden som överstiger normal resekostnad i det aktuella fallet.⁴⁴ Normal resekostnad beräknas, när kollektivtrafik kan användas, som utgiften för billigaste färdmedel och i andra fall som kostnaden för användning av eget transportmedel enligt kilometertaxor, som Skatterådet fastställer. Avdragsrätt kräver inte att resor sker till och från ordinarie bostad.⁴⁵ Det innebär t.ex. att avdrag medges för resekostnader mellan fritidshus och arbetsplats.

8.4.4 Danska erfarenheter

De danska reglerna om reseavdrag bidrar enligt Skatteministeriet till att minska arbetstagarnas kostnader för pendling mellan bostad och arbetsplats och kommer därmed, allt annat lika, att öka den geografiska rörligheten. En hög grad av geografisk rörlighet bidrar till att öka flexibiliteten på arbetsmarknaden. Mot den bakgrunden bedöms reseavdraget vara samhällsekonomiskt lönsam.

Reglerna medför enligt Skatteministeriet säkerligen både under- och överkompensation, men det är inget som Skatteministeriet kan kvantifiera. Skatteministeriets förväntning är att reseavdraget överkompenserar en genomsnittlig pendlare som reser med kollektivtrafik. Det beror på att kilometersatsen fastställs utifrån genomsnittliga kostnader vid bilkörning, som typiskt sett överstiger utgifter för t.ex. ett pendlarkort till tåg. På liknande sätt förväntar Skatteministeriet att de flesta pendlare som samåker flera personer i en bil till och från arbetet överkompenseras.

Från tid till annan uppstår debatter om reseavdraget. Ett exempel från 2018 är när kilometersatserna sänktes som följd av lägre bensinpris och bilars förbättrade bränsleekonomi. Pendlare som reste med

⁴³ Ligningsloven § 9 D.

⁴⁴ Beloppsgränsen om 2 000 kr tillämpas inte i vissa fall, se närmare Skat.dk, Juridisk vejledning, 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.2.4, Befordring for invalide og kronisk syge.

⁴⁵ Skat.dk, Juridisk vejledning, 3.2 – 31.01.19, C.A.4.3.3.2.4, Befordring for invalide og kronisk syge.

kollektivtrafik menade då att de straffades av lägre kilometersatser, eftersom de inte fick (direkt) glädje av lägre bränslepriser.

Enligt statistik från SKAT var det drygt en miljon skattskyldiga som gjorde reseavdrag inkomståret 2017 med totalt cirka 19 miljarder danska kronor. Skattebortfallet till följd av avdraget uppgick därmed till cirka 4,9 miljarder danska kronor.⁴⁶ Det genomsnittliga avdraget uppgick till cirka 17 700 danska kronor. SKAT har genom stickprovskontroller undersökt reseavdrag för inkomståren 2008, 2010 och 2012.⁴⁷ Avseende inkomståret 2012 framkom att fler än var tionde person av de knappt 900 000 personer som då hade yrkat reseavdrag i självdeklarationen hade gjort fel.⁴⁸ Fel antal dagar, som var en av den vanligaste orsaken till felaktigt reseavdrag, utgjorde 24 procent av alla fall av fel.⁴⁹ I genomsnitt var nettojusteringen efter skatt för dessa fel cirka 2 700 danska kronor, medan genomsnittet för alla felorsaker var cirka 1 900 danska kronor. SKAT har även gjort ett insatsprojekt och undersökt reseavdrag för inkomståret 2013. Analysen pekade också ut antal arbetsdagar som en väsentlig källa till fel.⁵⁰ Resultatet från insatsprojektet visade även att det inte hade nämnvärd betydelse för regelefterlevnaden huruvida reseavdraget hade gjorts helt eller delvis själv av den skattskyldige eller beräknats av SKAT med stöd av tredjemansuppgifter.⁵¹

8.4.5 Slutsatser

Vissa skattskyldiga kan få reseavdraget förtryckt i självdeklarationen. I dessa fall baseras avdraget på uppgifter från tredje man, bl.a. arbetsgivaren. Det verkar dock som att det inte har någon nämnvärd betydelse för felprocenten huruvida den skattskyldige helt eller delvis själv har fyllt i reseavdraget eller om det har förtryckts.

⁴⁶ Beräknat som 26 procent av det totala avdragsbeloppet, se avsnitt 8.4.3.

⁴⁷ SKAT, Notat, Indsatsanalyse den 27 oktober 2016, Befordring, s. 3.

⁴⁸ SKAT, Notat, Indsatsanalyse den 27 oktober 2016, Befordring, s. 6.

⁴⁹ SKAT, Notat, Indsatsanalyse den 27 oktober 2016, Befordring, s. 13.

⁵⁰ SKAT, Notat, Indsatsanalyse den 27 oktober 2016, Befordring, s. 13.

⁵¹ SKAT, Notat, Indsatsanalyse den 27 oktober 2016, Befordring, s. 11 ff.

8.5 Jämförelse av reseavdragssystemen i Sverige, Norge och Danmark

8.5.1 Inledning

En del av vårt uppdrag är att föreslå hur ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt reseavdrag kan utformas. Både i Norge och Danmark har sådana avdragssystem införts och det är därför intressant att göra vissa jämförelser mellan länderna. I avsnitt 8.5.2–8.5.4 redogör vi för viktiga skillnader i systemens utformning och ekonomiska konsekvenser. För Sverige avser jämförelsen det avståndsbaserade schablonavdraget för resor med bil, eftersom avdraget för kollektivtrafik baseras på den skattskyldiges faktiska utgifter. En förutsättning för att få bilavdrag i Sverige är att den skattskyldiga gör en tidsvinst om minst två timmar per dag genom att ta bil i stället för kollektivtrafik.

8.5.2 Avdragssystemens utformning

I Tabell 8.3 nedan sammanfattar vi den information som ges i avsnitt 3.3.2 och avsnitt 8.3–8.4.5 om olika delar av avdragssystemen i Sverige, Norge och Danmark. Vi gör följande observationer.

Både i Norge och Danmark, och i Sverige för arbetsresor med bil, fastställs avdragets storlek utifrån avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats. Avdragsbeloppet beräknas både på resan till och från arbetsplatsen och fås genom att multiplicera ett belopp per kilometer ("kilometersatsen") med reslängden i kilometer per dag och ett antal dagar med arbetsresor per år. Avdragsbeloppet begränsas genom olika avstånds- och beloppsgränser.

I Danmark ges avdrag för den del av resan per arbetsdag som överstiger 24 kilometer, vilket motsvarar ett avstånd mellan bostad och arbetsplats om 12 kilometer. I Norge och Sverige är avdraget i stället begränsat till den del av beloppet som överstiger en beloppsgräns. Denna gräns uppgår i Norge till 22 700 norska kronor och i Sverige till 11 000 svenska kronor. Om en skattskyldig antas göra två arbetsresor per dag under 210 dagar per år behöver avståndet enkel resa mellan bostad och arbetsplats vara över cirka 35 kilometer i Norge och cirka 14–15 kilometer i Sverige för att kostnaden ska överstiga en sådan gräns. Det krävs alltså betydligt längre avstånd för att kunna göra avdrag i Norge jämfört med både Danmark och Sverige.

Det är bara i Norge som det även finns en övre beloppsgräns för avdraget. Den övre beloppsgränsen uppgår till 97 000 norska kronor och uppnås vid ett avstånd om cirka 179 kilometer mellan bostad och arbetsplats, givet samma antaganden om årligt resande som ovan.

I Norge och Danmark är kilometersatserna avståndsdifferentierade på så vis att de trappas ned för den del av resan som överstiger en viss total reslängd. I Norge används den lägre kilometersatsen för den del av resan som överstiger en reslängd om 50 000 kilometer per år, vilket motsvarar runt 119 kilometer i avstånd mellan bostad och arbetsplats om den skattskyldige reser så som antas ovan. Under vissa förutsättningar kan dock den högre kilometersatsen utgå även för reslängder över gränsen om 50 000 kilometer.

I Danmark sker nedtrappningen redan för den del av resan som överstiger 120 kilometer per dag, vilket i praktiken innebär ett avstånd om 60 kilometer mellan bostaden och arbetsplatsen. Även i Danmark kan en högre kilometersats utgå för resor över 120 kilometer under vissa förutsättningar. I Sverige är kilometersatsen konstant.

8.5.3 Avdragssystemen i andra delar

Avdragssystemen skiljer sig åt även i andra avseenden, till exempel hur avståndet och antalet dagar beräknas och hur avdraget hanteras i deklarationen.

I Norge beräknas avståndet som huvudregel utifrån den kortaste sträckan av väg och sträcka med allmänna transportmedel. Både i Sverige och Danmark är det färdvägen med bil som ligger till grund för avdraget. När det gäller antalet dagar är utgångspunkten i alla tre länder att avdraget ska beräknas utifrån det faktiska antalet dagar som den skattskyldige gjort resor till och från arbetet.

Både i Norge och Danmark finns det i vissa fall möjlighet att få uppgifterna som ligger till grund för avdraget förfyllda i deklara-tionsblanketten. Den möjligheten finns inte i Sverige.

Tabell 8.3 Sammanfattning av nuvarande avdragssystem beskattningsåret 2019 i Sverige, Norge och Danmark

Del av avdragssystemet	Sverige	Norge	Danmark
Nedre avståndsgräns	För att få göra avdrag krävs ett avstånd mellan bostad och arbete om minst 5 km för bil och 2 km för kollektivtrafik.	För att få göra avdrag krävs ett avstånd mellan bostad och arbete om minst 2,5 km.	Avdrag kan bara göras för den del av resan per arbetsdag som överstiger 24 km (cirka 12 km enkel resa).
Övre avståndsgräns	Ingen.	Ingen.	Ingen.
Nedre beloppsgräns	11 000 SEK.	22 700 NOK.	Ingen.
Övre beloppsgräns	Ingen.	97 000 NOK ¹ .	Ingen.
Kilometersatser	Fast avdragsbelopp för bil om 1,85 SEK per km (faktiska resekostnader för kollektivtrafik).	Fast avdragsbelopp om 1,56 NOK per km för 1–50 000 km per år och därutöver 0,76 NOK per km (1,56 NOK om reslängd och kostnader kan dokumenteras).	Fast avdragsbelopp om 1,98 DKK per km för 25–120 km och därutöver 0,99 DKK per km (1,98 DKK i vissa s.k. udkantskommuner).
Avståndsberäkning	Kortast möjliga körsträcka.	Den kortaste sträckan av väg eller sträckan med allmänna transportmedel, med undantag för flyg, oavsett vilken färdväg som faktiskt använts.	Den normala färdvägen vid bilkörning oavsett vilket färdmedel och vilken färdväg som faktiskt använts.

Del av avdragssystemet	Sverige	Norge	Danmark
Beräkning av antal dagar	Faktiskt antal arbetsdagar med resor.	Som huvudregel faktiska antalet arbetsdagar med resor. För heltidsarbetande utifrån 230 dagar per år och en resa tur och retur per arbetsdag. Frånvaro på grund av sjukdom, ledighet, permission, tjänsteresor och liknande ska för heltidsarbetande räknas bort från de 230 dagarna om frånvaron utgör fler än 15 arbetsdagar per år.	Faktiskt antal arbetsdagar med resor.
Villkor och specialregler	För att få göra avdrag med bil krävs att avståndet mellan bostad och arbetsplats är minst 5 kilometer och att den skattskyldige genom att använda egen bil i stället för allmänna transportmedel regelmässigt gör en daglig tidsvinst på sammanlagt minst två timmar.		
Förfyllda uppgifter i deklARATIONEN	Nej.	Ja, om avdrag har gjorts förut.	Arbetstagare som endast har en arbetsplats får reseavdraget förfyllt i självdeklARATIONEN.
Reseavdraget påverkar	Kommunal och statlig skatt.	Inntektsskatt (platt skatt).	Kommuneskat, sundhetsbidrag och kirkeskatt.
Värde av avdragsbelopp i procent	Den enskilde skattskyldiges marginalskatt. Varierar typiskt sett mellan cirka 28 och 60 procent.	Cirka 22 procent.	Cirka 26 procent.

Anm. ¹Innebär i praktiken att högsta möjliga avdrag uppgår till 74 300 NOK per år.

Källa: Nationell lagstiftning i Sverige, Norge och Danmark.

8.5.4 Avdragssystemens ekonomiska konsekvenser

Värdet av avdraget för den enskilde skattskyldige, dvs. storleken på den resulterande skattelättnaden, beror på hur inkomstberäkningen påverkas av avdraget. I Sverige minskar avdraget den skattepliktiga inkomsten som kommunal och eventuell statlig inkomstskatt tas ut på. Det innebär att avdragets skattemässiga värde bestäms av respektive skattskyldiges marginalskatt. I Danmark och Norge ser inkomstbeskattningen annorlunda ut och värdet av avdraget uppgår till cirka 26 respektive 22 procent av avdraget, se avsnitt 8.4.3 och 8.3.3.

Det kan finnas skillnader mellan länderna utöver avdragssystemens utformning som påverkar hur skattskyldiga kompenseras för kostnader för arbetsresor. Dessutom skiljer sig transportkostnaderna generellt sett till följd av skillnader i t.ex. fordonsbeskattning och prissättning av kollektivtrafik. För att ändå få en uppfattning om hur avdragssystemens ekonomiska effekter för den skattskyldige jämför sig följer ett beräkningsexempel. I Tabell 8.4 och i texten nedan jämförs ungefärliga avdragsbelopp och den resulterande skattelättnaden vid olika avstånd mellan bostad och arbetsplats, omräknat till svenska kronor.¹ Resultaten redovisas även i Figur 8.1. Jämförelsen avser en skattskyldig som gör avdrag för två arbetsresor per dag under 210 dagar per år. För Sverige görs beräkningarna både för en skattskyldig med låg och hög arbetsinkomst, vilket antas motsvara en marginalskatt om 32 procent respektive 52 procent².

I vårt exempel ges skattskyldiga med hög marginalskatt, oavsett avstånd, störst skattelättnad i Sverige. Skattelättnaden är lägst i Norge. Danmark befinner sig i ett mellanläge. Antas i stället en låg marginalskatt förändras jämförelsen enligt följande. Skattskyldiga med korta till medellånga avstånd mellan bostad och arbetsplats ges störst skattelättnad i Danmark och minst i Norge. Vid 30 kilometer resulterar avdraget i en skattelättnad om cirka 5 400 kronor i Danmark och cirka 4 000 kronor i Sverige. I Norge ges inget avdrag för resor på detta avstånd, under förutsättningarna i exemplet. Vid 60 kilometer är skattelättnaden cirka 14 300 kronor i Danmark, cirka 11 400 kronor i Sverige och cirka 4 000 kronor i Norge. För skattskyldiga som har längre än

¹ Alla belopp redovisas i svenska kronor om inget annat anges.

² Under beskattningsåret 2019 är marginalskatten 32 respektive 52 procent vid inkomster strax under respektive över den nedre brytpunkten för statlig inkomstskatt och vid genomsnittlig kommunalskatt, dvs. en fastställd förvärvsinkomst på cirka 504 400 kronor per år eller en månadsinkomst på cirka 42 000 kronor för de som vid årets ingång inte fyllt 65 år.

90 kilometer till sin arbetsplats ges i stället störst skattelättnad i Sverige. Detta är ett resultat av nedtrappningen av kilometersatsen över en viss avståndsgräns i det danska systemet. Om den skattskyldige däremot är berättigad till ett förhöjt avdrag enligt de danska reglerna blir skattelättnaden fortsatt högst i Danmark.

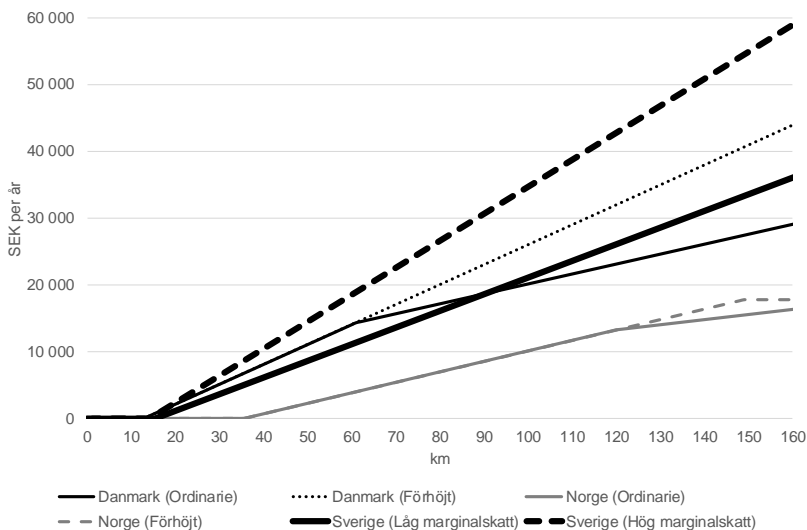
Tabell 8.4 Beräkningsexempel: ungefärliga reseavdrag och skattelättnad vid olika avstånd beskattningsåret 2019 i Sverige, Norge och Danmark, omräknat till SEK

Avstånd	Sverige ¹				Norge				Danmark			
	Avdrag	Skattelättnad		Avdrag ²		Skattelättnad		Avdrag ³		Skattelättnad		
		Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Ordinarie	Förhöjt	Ordinarie	Förhöjt	Ordinarie	Förhöjt	Ordinarie	Förhöjt	
10 km	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
20 km	4 540	1 453	2 361	0	0	0	0	9 181	9 181	2 387	2 387	
30 km	12 310	3 939	6 401	0	0	0	0	20 657	20 657	5 371	5 371	
40 km	20 080	6 426	10 442	3 824	3 824	841	841	32 133	32 133	8 355	8 355	
50 km	27 850	8 912	14 482	10 965	10 965	2 412	2 412	43 609	43 609	11 338	11 338	
60 km	35 620	11 398	18 522	18 107	18 107	3 984	3 984	55 085	55 085	14 322	14 322	
70 km	43 390	13 885	22 563	25 249	25 249	5 555	5 555	60 823	66 561	15 814	17 306	
80 km	51 160	16 371	26 603	32 390	32 390	7 126	7 126	66 561	78 037	17 306	20 290	
90 km	58 930	18 858	30 644	39 532	39 532	8 697	8 697	72 299	89 513	18 798	23 273	
100 km	66 700	21 344	34 684	46 674	46 674	10 268	10 268	78 037	100 990	20 290	26 257	
150 km	105 550	33 776	54 886	71 046	80 987	15 630	17 817	106 728	158 370	27 749	41 176	
200 km	144 400	46 208	75 088	80 987	80 987	17 817	17 817	135 418	215 750	35 209	56 095	
250 km	183 250	58 640	95 290	80 987	80 987	17 817	17 817	164 108	273 131	42 668	71 014	

Anm. Baserat på antagande om två arbetsresor per dag under 210 dagar per år. Värdet av ett avdrag beräknas i Sverige med en hög och låg marginalskatt om 32 % resp. 52 %. Värdet av ett avdrag beräknas i Norge och Danmark till 22 % resp. 26 % av avdragsbeloppet. Kurser för valutakonvertering: DKK/SEK=1,38, NOK/SEK=1,09. ¹Avdrag för arbetsresor med bil. ²Beräknas i ordinarie fall med en kilometersats om 0,76 NOK per km för avstånd över 50 000 km ("Ordinarie"). Om reslängd och kostnader kan dokumenteras ges avdrag i stället med 1,56 NOK ("Förhöjt"). ³Beräknas i ordinarie fall med en kilometersats om 0,99 DKK per km för avstånd över 120 km daglig resa ("Ordinarie"). I vissa s.k. udkantkommuner ges avdrag i stället med 1,98 DKK ("Förhöjt").

Källa: Nationell lagstiftning i Sverige, Norge och Danmark, Riksbanken samt egna beräkningar.

Figur 8.1 Beräkningsexempel: ungefärlig skattelättnad vid olika avstånd beskattningsåret 2019 i Sverige, Norge och Danmark, omräknat till SEK



Anm. Se anm. Tabell 8.4.

Källa: Nationell lagstiftning i Sverige, Norge och Danmark, Riksbanken samt egna beräkningar.

Skatteministeriet i Danmark anger att de danska avdragsreglerna förväntas leda till att en genomsnittlig pendlare som reser med kollektivtrafik blir överkompenserad i förhållande till faktiska reskostnader, se avsnitt 8.4.4. Detta beror på att kilometersatsen, som är densamma oberoende av färdmedel, baseras på genomsnittliga kostnader vid bilkörning som typiskt sett överstiger kostnaden för kollektivtrafik. I Norge begränsas avdragets storlek, och därigenom risken för överkompensation, av den övre beloppsgränsen. Avdraget kan i praktiken som mest uppgå till motsvarande runt 80 990 svenska kronor. Finansdepartementet i Norge har ingen information om förekomsten av överkompensation.

Avdraget får även offentligfinansiella konsekvenser genom att minska skatteintäkterna och därmed statsbudgetens inkomstsida. I samtliga tre länder är detta skattebortfall betydande.

Beskattningsåret 2017 yrkade drygt 902 000 skattskyldiga avdrag i Sverige och medelavdraget uppgick till cirka 15 700 kronor per skattskyldig, se avsnitt 6.4.1. Totalt gjordes avdrag med cirka 14,2 miljarder

kronor, vilket motsvarar ett skattebortfall på cirka 5,5 miljarder.¹ I Danmark var det något fler, drygt en miljon skattskyldiga, som yrkade reseavdrag samma år med i genomsnitt 17 700 danska kronor. Det totala avdragsbeloppet var cirka 19,3 miljarder danska kronor och skattebortfallet kan uppskattas till cirka 4,9 miljarder danska kronor.^{2,3} I Norge yrkade cirka 293 000 skattskyldiga avdrag, alltså betydligt färre än i både Sverige och Danmark. Det genomsnittliga yrkade avdraget uppgick till cirka 18 000 norska kronor och totalt yrkades avdrag med cirka 5,3 miljarder norska kronor. Enligt Finansdepartementet i Norge var skattebortfallet till följd av avdraget cirka 1,2 miljarder norska kronor.⁴

Sammanfattningsvis kan det konstateras att avdragssystemets omfattning är klart störst i Danmark och minst i Norge, medan Sverige befinner sig i ett mellanläge, både i termer av antalet skattskyldiga som berörs och skattebortfall. Skillnaderna blir ännu större om avdragsbelopp och skattebortfall räknas om till svenska kronor och ställs i relation till antalet invånare i respektive land, se Tabell 8.5.

¹ Enligt SCB:s mikrosimuleringsmodell Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (Fasit) 2016 (MSTAR).

² Beräknat som 26 procent av det totala avdragsbeloppet, se avsnitt 8.4.3.

³ Omräknat till svenska kronor är motsvarande belopp cirka 24 400 kronor, cirka 26,6 miljarder kronor respektive cirka 6,8 miljarder kronor (DKK/SEK=1,38).

⁴ Omräknat till svenska kronor är motsvarande belopp cirka 19 700 kronor, 5,8 miljarder kronor respektive 1,3 miljarder kronor (NOK/SEK=1,09).

Tabell 8.5 Antal reseavdrag, totalt avdragsbelopp och skattebortfall beskattningsåret 2017 i Sverige, Norge och Danmark, omräknat till SEK

	Danmark	Sverige	Norge
Antal avdrag	1 100 000	902 000	293 000
Per tusen invånare	191	90	56
Totalt avdragsbelopp, miljarder SEK	26,6	14,2	5,8
Totalt skattebortfall, miljarder SEK	6,8	5,5	1,3
Per invånare	1 179	550	247

Anm. Kurser för valutakonvertering: DKK/SEK=1,38, NOK/SEK=1,09.

Källa: SCB, Finansdepartementet i Norge, Skatteministeriet i Danmark och egna beräkningar.

8.5.5 Avdragssystemens miljömässiga effekter m.m.

Det finns så vitt vi känner till inte några särskilda studier av de avståndsbaseade avdragssystemens miljöeffekter i Norge och Danmark. Den norska skattemyndigheten konstaterar att det är svårt att bedöma om avdraget bidrar till en mer utspridd bosättning, vilket skulle innebära en indirekt påverkan på miljön. Den norska skattemyndigheten bedömer dock att avdragets betydelse för den enskildes ekonomi är relativt blygsam, se avsnitt 8.3.4.⁵ I en rapport från det norska Kommunal- och moderniseringsdepartementet redovisas att andelen resor med egen bil bland alla arbetsresande har legat relativt stabilt på 63 procent sedan 1992, men det finns regionala skillnader.⁶ Det går dock inte att dra några slutsatser om reseavdragets effekter.

Det danska Skatteministeriet har undersökt effekterna av ett avskaffande av avdragsrätten.⁷ Transportarbetet bedöms minska med cirka 15 procent och i sin tur leda till en lägre bränsleförbrukning och minskade koldioxidutsläpp i storleksordningen 130 000 ton. Beräkningarna bygger på antagandet att 70 procent av avdragen avser resor med bil. Den faktiska färdmedelsfördelningen är dock okänd.

I teorin bör en likabehandling av olika färdmedel i reseavdragssystemet, på det sätt som görs i Norge och Danmark, resultera i att färdmedelsfördelningen för arbetsresor bland skattskyldiga som gör avdrag liknar den som gäller för arbetsresor generellt sett. Detta kan jämföras med situationen i Sverige, där skattskyldiga som gör arbetsresor med bil är kraftigt överrepresenterade bland de som gör reseavdrag.

⁵ Skatteetatens Analysnytt 1/2018, Hvorfor er det fradrag for arbejdsreiser? s. 9.

⁶ Rapport från Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Regionale utviklingstrekk 2018, s. 130.

⁷ Skatteministeriet, Afskaffelse af befodringsfradrag, Notat, J.nr. 12-0173525.

9 Utgångspunkter och huvudinriktning

9.1 Vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att analysera och lämna förslag på ett förändrat reseavdragssystem som:

- i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget underlättar för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade,
- minskar skattefelet (skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter) kopplat till avdraget samt ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket,
- bidrar till regionförstoring, och därigenom underlättar rörligheten på arbetsmarknaden, och samtidigt bidrar till klimatmålet för transportsektorn 2030.

Vi ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Förslaget som lämnas ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentliga finansiella ram. Vi ska också redovisa vilka effekter förslagen kan få för olika grupper av skattskyldiga, t.ex. utifrån inkomstgrupp och bostadsort, avstånd mellan bostad och arbete, färd sätt och tillgång till kollektivtrafik.

I uppdraget ingår att analysera hur ett avståndsbaserat reseavdrag bör utformas. Utgångspunkten för ett avståndsbaserat system är att det är ett färdmedelsneutralt avdrag utan koppling till faktiska biljett- eller bilkostnader. Avdragets storlek beräknas i stället utifrån

avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats. Lämpligheten av en sådan utformning ska bedömas.

9.2 Inledning

I direktiven anges ett antal olika utgångspunkter för ett förändrat avdragssystem, men utan inbördes rangordning. Dessa kan i vissa frågor ge upphov till målkonflikter och därmed ett behov av avvägningar och prioriteringar. I kapitel 9 redogörs för hur vi tolkar direktiven och för de bedömningar som har väglett vårt arbete.

I avsnitt 9.3–9.3.3 behandlar vi inledningsvis vilken skatterättslig form vi anser att en skattelättnad för arbetsresor bör ha. Det har betydelse både principiellt skatterättsligt, fördelningspolitiskt och kostnadsmässigt för reformen. I avsnitt 9.4–9.4.4 redovisar vi våra tolkningar och bedömningar av direktivens mål om att gynna resor med låga utsläpp, regionförstoring och rörlighet på arbetsmarknaden, möjlighet att bo och verka i hela landet samt minskat skattefel, förenkling och ökad kontrollerbarhet. För var och en av dessa aspekter redovisar vi vår bedömning av hur ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system kan påverka möjligheten att nå måluppfyllelse. I avsnitt 9.5–9.5.2 sammanfattar vi vår slutsats om inriktning av en reformerad skattelättnad för arbetsresor. I kapitel 10 redovisar vi våra förslag till konkret utformning av en sådan reform.

9.3 Skatterättslig form för en skattelättnad

9.3.1 Arbetsresornas skatterättsliga karaktär

Huvudregeln vid inkomstbeskattningen är att alla utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster ska dras av som kostnad. Privata levnadskostnader får dock inte dras av. Från denna grundläggande princip har undantag gjorts för utgifter för arbetsresor. Avdragsrätten för dessa utgifter finns på grund av särskild reglering. Utgifter för arbetsresor har i skattesammanhang historiskt sett bedömts ha karaktär av privata levnadskostnader eftersom de har orsakats av den skattskyldiges val av bostadsläge. Skälet till att utgifterna trots sin karaktär får dras av är att det för många skattskyldiga rör sig om en

avsevärd kostnad som har ett visst samband med inkomsternas förvärvande. Bakom synsättet om visst samband ligger bl.a. tankar om att den skattskyldige ibland själv kan ha svårt att styra var den kan få tag i en bostad eller ett arbete och då tvingas acceptera att bosätta sig och arbeta på platser som kan medföra betydande utgifter för arbetsresor.

Möjligheten att göra avdrag för arbetsresor har funnits i mer än ett hundra år. Under denna tid har det i ett flertal utredningar och lagstiftningssammanhang framförts främst principiella skäl för att utgifter för arbetsresor inte borde få dras av vid inkomstbeskattningen. Att reseavdraget under så lång tid ändå har fått vara kvar beror på skälighetshänsyn om skattskyldiga som har höga utgifter för arbetsresor. Långtgående begränsningar i avdragsrätten har bedömts riskera att allvarligt inskränka människors möjligheter att välja lämpligaste arbete.

En kartläggning av hur kostnader för arbetsresor hanteras skattemässigt i ett antal medlemsländer i OECD visar att det finns en stor variation i synen på kostnadernas karaktär även ur ett internationellt perspektiv, se avsnitt 8.2–8.2.2. I drygt hälften av de länder som ingår i kartläggningen får kostnader för arbetsresor inte dras av, vilket främst motiveras med att sådana kostnader ses som privata levnads-kostnader. I resterande länder ges någon form av skattelättnad för kostnader för arbetsresor, men denna kan se ut på vitt skilda sätt. Ett fåtal länder, däribland Sverige, har ett avdrag som i princip ska åter spegla de faktiska kostnaderna för arbetsresan, dock med belopps- och kilometergränser och schabloniseringar för bilresor. En annan grupp länder, däribland Danmark och Norge, har avståndsbaserade kilometeravdrag som är oberoende av färdmedel och den faktiska kostnaden för resan. I Danmark och Norge får avdrag i princip endast göras mot dessa länders motsvarighet till den svenska kommunal-skatten. Det gör att de danska och norska avdragens skattemässiga värde inte varierar med de skattskyldigas inkomst och marginalskatt, som avdraget gör i Sverige. En tredje grupp länder tillämpar olika former av mycket schabloniserade avdrag, t.ex. Österrike, som erbjuder ett mindre antal fasta avdragsbelopp som fastställs utifrån ett fåtal breda intervall av reseavstånd och resdagar. Det förekommer också olika varianter av hur arbetsresor med olika färdmedel, framför allt bil respektive kollektivtrafik, hanteras.¹

¹ Harding, *Personal Tax Treatment of Company Cars and Commuting Expenses*, 2014.

9.3.2 Skattelättnad bör ges i annan form

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för utgifter för arbetsresor bör ges i annan form än avdrag vid inkomstbeskattningen.

Skälen för kommitténs bedömning: Vi anser att det finns tre huvudsakliga skäl för att en skattelättnad för utgifter för arbetsresor bör ges i annan form än avdrag vid inkomstbeskattningen.

Det första skälet är principiellt skatterettsligt: utgifter för arbetsresor ska betraktas som privata levnadskostnader som inte ska dras av inom inkomstbeskattningen. Detta synsätt har framförts i många utredningar och propositioner under årens lopp och delas också i ett flertal andra länder. Dagens reseavdrag är ett undantag från principen om att privata levnadskostnader inte får dras av. Avdragsrätten finns för att underlätta för skattskyldiga med höga utgifter för arbetsresor att kunna ta sig till arbetet, vilket är viktigt för en väl fungerande arbetsmarknad. Detta motiv kan dock på ett lika bra eller bättre sätt tillgodoses genom en skattelättnad av annan form.

Det andra skälet är fördelningspolitiskt. Ett avdrag innebär att den skattskyldiges beskattningsbara förvärvsinkomst minskar, dvs. underlaget för inkomstskatt. Den skattelättnad som ett avdrag leder till kan beräknas till det avdragna beloppet multiplicerat med den skattskyldiges marginalska. Marginalskatten varierar beroende på storleken på den beskattningsbara förvärvsinkomsten, men ligger vanligen i intervallet mellan cirka 28 och 60 procent. Det största språnget i marginalska inträffar när skattskyldighet för statlig inkomstskatt på 20 procent ska betalas, vilket för en heltidsarbetande motsvarar en månadsinkomst på cirka 42 000 kronor. Detta innebär att ett reseavdrag på exempelvis 10 000 kronor kan vara olika mycket värt i form av skattelättnad från cirka 2 800 kronor för en skattskyldig med lägre marginalska upp till cirka 6 000 kronor för en skattskyldig med högre marginalska. Det kan därmed uppstå en situation där två skattskyldiga, med i övrigt lika förhållanden, får olika skattelättnader endast som ett resultat av skillnader i marginalska. Detta är i och för sig ett resultat av skattesystemets konstruktion med progressiv beskattning. Vi anser emellertid att detta är omotiverat eftersom utgifterna för arbetsresor egentligen är personliga levnadskostnader.

Det tredje skälet gäller kostnaderna för reseavdraget. Den högre skattelättnaden vid höga marginalsatser leder till ett betydande skattebortfall för staten, uppskattningsvis runt 700 miljoner kronor. Dessa medel kan, enligt vår mening, prioriteras på ett bättre sätt inom eller utom ramen för skattelättnaden för arbetsresor.

9.3.3 Skattelättnad bör ges i form av skattereduktion

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för utgifter för arbetsresor bör ges i form av en skattereduktion.

Skälen för kommitténs bedömning: Vi konstaterar i avsnitt 9.3.2 att skattelättnad för arbetsresor av principiellt skatterättsliga, fördelningspolitiska och kostnadsmässiga skäl bör ges i annan form än avdrag.

Ett alternativ till avdrag, som tillgodoser det grundläggande syftet att underlätta för skattskyldiga med högre utgifter att ta sig till och från arbetet, är skattereduktion. Det finns i dag flera exempel på skattereduktioner. Några av dem benämns, egentligen felaktigt, ”avdrag” trots att de är skattereduktioner. Som exempel kan nämnas jobbskatteavdrag och rot- och rut-avdrag. Beteckningen ”avdrag” i dessa fall får snarast ses som en ”populär” benämning. Enligt dagens regelverk ges skattereduktion för privata levnadskostnader. Skattereduktionen för hushållsarbete, dvs. rot- och rut-avdrag, är exempel på detta.

En skattereduktion innebär att den skattskyldiges uträknade skatt minskas med skattereduktionens belopp. Skattelättnaden blir då lika stor för alla skattskyldiga, oberoende av inkomst och marginalsatt, eftersom skattereduktionen dras från den uträknade skatten och inte från inkomsten före skatt. Skattereduktion har därmed fördelar gentemot avdrag ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Fördelnings- och kostnadsmässigt påminner effekterna av en skattereduktion om de reseavdrag som finns i Norge och Danmark. I båda dessa länder dras kostnader för arbetsresor från motsvarigheten till den svenska kommunalskatten. Avdraget får därmed ett skattemässigt värde som är oberoende av de skattskyldigas marginalsatt.

Om skattereduktionen sätts till en nivå som motsvarar den skattelättnad som avdraget i dag resulterar i vid lägre marginalsatt (cirka

30 procent), blir även den totala skattelättnaden och därmed skattebortfallet för staten lägre i förhållande till en situation med avdrag. På så vis kan en omläggning till skattereduktion även ha fördelar ur ett budgetpolitiskt perspektiv.

Mot denna bakgrund anser vi att en skattereduktion är en bra skatterättslig form för en skattelättnad för arbetsresor.

9.4 Utgångspunkter för en ny form av skattelättnad

9.4.1 Gynna resor med låga utsläpp

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för arbetsresor ska gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar bättre än i dagens reseavdragssystem, samt bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030. En skattelättnad som är oberoende av färdmedel är mer gynnsam för resor med låga utsläpp än dagens reseavdrag. Skattelättnaden bör inte kopplas till särskilda miljövillkor. Ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system är mer förmånligt för miljön än dagens kostnadsbaserade system.

Bakgrund: Vi ska enligt direktiven analysera och lämna förslag på ett förändrat reseavdragssystem som bättre än nuvarande system gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samt bidrar till klimatmålet för transportsektorn 2030. Innan vi redogör för våra bedömningar i denna del vill vi sätta reseavdraget i ett bredare sammanhang.

Det finns en rad styrmedel som påverkar utsläppen i transportsektorn. Dels miljö- och klimatpolitiska styrmedel med det uttalade syftet att styra mot minskade utsläpp. Dels styrmedel på andra politikområden som indirekt påverkar utsläppen, t.ex. dagens reseavdrag.

En grupp av styrmedel, t.ex. inom regionalpolitik och planläggning, kan påverka lokaliseringen av arbetsplatser och bostäder på ett sätt som minskar samhällets transportberoende. I samma grupp återfinns åtgärder inom planeringen av transportinfrastruktur, som kan användas för att påverka hur transportsystemet utnyttjas. T.ex. kan väl utbyggd kollektivtrafik och många cykelbanor göra det lättare att välja miljövänliga färdmedel.

En annan grupp av styrmedel inriktar sig direkt på produktionen och användningen av fordon och drivmedel. Den nya reduktionsplikten för bensen och dieselbränsle syftar t.ex. till att öka inblandningen av biodrivmedel i bränsleproduktionen och på så vis minska utsläppen från vägtrafik.² Koldioxidbeskattningen av fordonbränsle tar i stället sikte på användningen av drivmedel. Skatten syftar till att internalisera externa kostnader som uppkommer på grund av utsläpp vid bränsleanvändning. Vad gäller fordonproduktion så ska nyproducerade bilar som registreras uppfylla vissa utsläppskrav som följer av EU-bestämmelser. Ett styrmedel som i stället påverkar färdmedelsvalet är det nyligen införda bonus–malus-systemet för fordonbeskattning. Bonus–malus syftar till att öka andelen miljöanpassade fordon, genom en förhöjd fordonsskatt för fordon med höga utsläpp av koldioxid och en bonus vid inköp av fordon med låga utsläpp.³ Även subventioneringen av kollektivtrafik kan nämnas som ett styrmedel som påverkar färdmedelsanvändningen.

Skälen för kommitténs bedömning: Enlig dagens regler är både förutsättningarna för att kunna få reseavdrag och avdragets storlek beroende av vilket färdmedel som har använts, se avsnitt 3.3.2. Avdraget är som princip kopplat till den skattskyldiges faktiska utgifter för arbetsresor och är därmed typiskt sett större för bil än för kollektivtrafik. Reglernas utformning påverkar därmed den relativa konkurrenskraften mellan olika färdmedel, ofta till fördel för bilen. Detta kan ifrågasättas ur ett miljöperspektiv.

Vi har övervägt två huvudsakliga alternativ för hur resor med låga utsläpp kan gynnas bättre än i dagens reseavdragssystem och på så vis bidra till klimatmålet för transportsektorn. Det första alternativet är att göra skattelättnaden färdmedelsneutral. Färdmedelsneutralitet innebär att skattelättnaden blir oberoende av vilket färdmedel som faktiskt har använts för arbetsresan. Eftersom kollektivtrafik typiskt sett är ett billigare färdmedel än bil, resulterar ett färdmedelsneutralt system i många fall i en högre skattelättnad för resor med kollektivtrafik jämfört med dagens avdragsregler och skapar därmed incitament för fler att välja kollektivtrafik framför bil. Detta är positivt ur ett miljöperspektiv.

² Prop. 2017/18:1.

³ Prop. 2017/18:1.

Det andra alternativet är att koppla skattelättnaden till någon form av miljövillkor, som leder till högre skattelättnad för resor med låga utsläpp. En miljödifferentiering av skattelättnaden kan dock leda till dubbelstyrning i förhållande till miljö- och klimatpolitiska styrmedel med det uttalade syftet att minska utsläppen i transportsektorn. Vår bedömning är att detta är mindre effektivt, då skattelättnaden för arbetsresor primärt har andra syften än miljöstyrning. Ett sådant alternativ skulle behöva utredas i termer av vilka styrmedel eller styrmedelskombinationer som fungerar mest effektivt, vilket inte ligger inom ramen för vårt uppdrag. Vi anser därför att skattelättnaden inte bör kopplas till några miljövillkor. Vår bedömning i detta avseende baseras även på en avvägning mot utgångspunkten i uppdraget att vårt förslag ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. Vi bedömer att miljövillkor skulle komplicera reglerna på ett sätt som inte överväger fördelarna.

Sammantaget bör skattelättnadens storlek vara oberoende av vilket färdmedel som faktiskt har använts. Skattelättnaden bör inte kopplas till särskilda miljövillkor. Vi bedömer att ett avståndsbaseerat och färdmedelsneutralt system är mer förmånligt för miljön än dagens kostnadsbaserade system.

9.4.2 Regionförstoring och rörlighet på arbetsmarknaden

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för arbetsresor ska bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Skattelättnaden bör därmed inriktas mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor. En avståndsbaseerad och färdmedelsneutral skattelättnad kan bidra till en miljömässigt hållbar regionförstoring.

Skälen för kommitténs bedömning: En annan utgångspunkt för ett förslag till ett förändrat reseavdragssystem bör, enligt direktiven, vara att det ska bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden.

Vi beskriver i avsnitt 4.3–4.5 kortfattat dessa begrepp och mål, som är nära sammankopplade. Regionförstoring uppstår när två lokala arbetsmarknadsregioner formar en ny och större region genom ökad pendling över kommungränser. Regionförstoring bygger alltså per

definition på en ökad mängd långväga pendling, som kan leda till vinster för både enskilda och samhället i stort. För den enskilde kan regionförstoring innebära tillgång till en bredare arbetsmarknad med större valmöjligheter och därmed högre lön eller ett mer tillfredsställande arbete. Arbetsgivare gynnas omvänt av ett större urval av potentiell arbetskraft inom pendlingsbart avstånd. I teorin leder detta till bättre matchning på arbetsmarknaden, en mer effektiv fördelning av arbetskraft och ekonomisk tillväxt.

Flera åtgärder kan bidra till regionförstoring, t.ex. investeringar i transportinfrastruktur och nya transportteknologier som underlättar resor på längre avstånd. Reseavdragets funktion i sammanhanget kan vara att minska utgifterna för längre arbetsresor, som på så vis blir mer attraktiva för arbetstagaren. För att bidra till regionförstoring bör därmed skattelättnaden inriktas mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor. Den förväntade effekten bör dock värderas till rimliga nivåer eftersom många andra faktorer än reseavdraget har betydelse för individens val av bostadsort och arbetsplats.

Framhållandet av regionförstoring som en utgångspunkt i direktiven kan eventuellt uppfattas stå i konflikt med utgångspunkten att förslagen också ska bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030. Detta skulle kunna innebära en mållkonflikt om regionförstoringen bygger på en ökad mängd av långväga pendling med mindre miljövänliga färd sätt. Denna effekt kan undvikas om resorna styrs över till mer miljövänliga färd sätt, t.ex. spårbunden elektrifierad kollektivtrafik. Vi har varit medvetna om och försökt ta hänsyn till denna eventuella mållkonflikt vid utformningen av förslagen.

Vi bedömer att både ett kostnadsbaserat avdrag och en avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattelättnad kan bidra till regionförstoring och därmed underlätta rörligheten på arbetsmarknaden. Ett avstånds-baserat och färdmedelsneutralt system har dock den fördelen att det bättre än nuvarande avdragssystem gynnar färdmedel med låga utsläpp och därmed en mer miljömässigt hållbar regionförstoring.

9.4.3 Bo och verka i hela landet

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för arbetsresor ska underlätta för att skattskyldiga ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Särskild hänsyn bör därför tas till skattskyldiga som bor eller arbetar i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. Ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system bör kombineras med särskilda regler för områden med bristfällig kollektivtrafik.

Skälen för kommitténs bedömning: En utgångspunkt i direktiven är att ett förändrat avdragssystem ska underlätta för att skattskyldiga ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade.

Dagens reseavdrag bygger i princip på att avdrag får göras för utgifterna för det billigaste färdstättet mellan bostad och arbetsplats. Ofta är detta kollektivtrafik. Om kollektivtrafiken är bristfällig är den skattskyldige i princip hänvisad till att färdas med bil, vilket typiskt sett är ett dyrare färdmedel. För att ta hänsyn till detta finns det enligt dagens regler en möjlighet att dra av kostnader för resor med bil om den skattskyldige gör en tidsvinst på minst två timmar genom att ta bil i stället för kollektivtrafik.

Även i utformningen av en ny skattelättnad för arbetsresor finns det skäl att ta särskild hänsyn till skattskyldiga som bor eller arbetar i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. I dessa områden har skattskyldiga en mer begränsad möjlighet att anpassa sina reskostnader genom färdmedelsval och även i vissa fall genom val av arbetsplats. I synnerhet om förslagen får negativa konsekvenser för skattskyldiga som i dag gör reseavdrag för bilresor behöver sådan hänsyn tas. Denna effekt kan t.ex. uppstå om skattelättnaden görs mer förmånlig för resor med låga utsläpp, vilket är en annan utgångspunkt som följer av direktiven. En ökad schablonisering av skattelättnaden, t.ex. i syfte att förenkla systemets administration och kontroll, kan också föranleda ett behov av särskild hänsyn till mindre grupper av skattskyldiga med förutsättningar för arbetsresande som skiljer sig från majoriteten.

En omläggning från ett kostnadsbaserat till ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system för skattelättnad leder i grunden till fördelar för resande med kollektivtrafik och nackdelar för bilister.

Detta kan som nämns ovan missgynna skattskyldiga i områden där tillgången till kollektivtrafik är begränsad, som inte har samma möjligheter som andra att påverka sina reskostnader genom färdmedelsvalet. För att inte försämra möjligheten att bo och verka i hela landet bör därför ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system kombineras med särskilda regler för områden med bristfällig kollektivtrafik. Då behövs också en för beskattningsändamål praktiskt användbar definition av vad som kan menas med att kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade.

Vår bedömning är sammantaget att särskild hänsyn bör tas till skattskyldiga som bor eller arbetar i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. Vi konstaterar att en strikt avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattelättnad inte i sig innebär fördelar för skattskyldiga i områden med bristfällig kollektivtrafik. Vi bedömer dock att detta kan kompenseras genom särskilda regler för denna grupp skattskyldiga.

9.4.4 Motverka skattefel – förenkling och ökad kontrollerbarhet

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för arbetsresor ska utformas på ett sätt som minskar förekomsten av skattefel samt ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. Utgångspunkten bör vara att göra regelverket i sig enklare. Det kan dock finnas behov av åtgärder även vad gäller skattelättnadens administration och kontroll. Ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system är enklare att administrera och kontrollera än dagens kostnadsbaserade system.

Kommitténs bedömning: Det sätt på vilket reseavdraget i dagsläget administreras och kontrolleras av Skatteverket är högst otillfredsställande. Vid Skatteverkets senaste skattefelskontroll uppgick skattefelet kopplat till reseavdraget till cirka 1,75 miljarder kronor, se avsnitt 7.6. Det ingår i vårt uppdrag att ett förändrat reseavdrag ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. Vi har övervägt olika möjligheter.

En given utgångspunkt är att göra själva regelverket i sig enklare för att underlätta hanteringen och minska riskerna för att det blir fel.

Vid våra överväganden kring regelverkets utformning har detta beaktats samtidigt som förenklingsambitionen har vägts mot både kraven på rättssäkerhet och likabehandling och önskan att så långt som möjligt uppfylla de andra utgångspunkter som anges i våra direktiv. Vi redovisar i kapitel 14 vår bedömning av hur våra förslag uppfyller målen om förenkling och minskat skattefel. Där redovisar vi också vilka ytterligare åtgärder vad gäller skattelättnadens administration och kontroll som vi anser bör vidtas för att ytterligare minska skattefelet.

Vår bedömning är att ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system är enklare att administrera än dagens kostnadsbaserade system. Ett viktigt skäl till detta är att kostnaderna för resorna inte längre behöver beräknas och redovisas, vilket innebär en avsevärd förenkling. Flera av dagens specialregleringar, för t.ex. förmånsbilar och användande av egen bil i tjänsten, försvinner också. Ett avståndsbaserat system ökar även möjligheterna att bygga redovisning och beräkning av skattelättnaden på helt eller delvis förfyllda uppgifter i deklarationen, vilket har klara fördelar för att underlätta kontroller och minska skattefelet.

9.5 Inriktning av en skattelättnad för arbetsresor

9.5.1 Avståndsberoende och färdmedelsneutralt

Kommitténs bedömning: En skattelättnad för utgifter för arbetsresor bör vara avståndsbaserad och färdmedelsneutral.

Skälen för kommitténs bedömning: Vi bedömer i föregående avsnitt att en skattelättnad som är avståndsbaserad och färdmedelsneutral har tydliga fördelar framför dagens kostnadsbaserade system från miljösynpunkt, ur ett förenklingsperspektiv och för att uppnå en hållbar regionförstoring som inte står i konflikt med miljömålen. Det skulle kunna ha nackdelar för möjligheten att bo och verka i hela landet, men detta kan enligt vår bedömning kompenseras genom särskilda regler för arbetsresor i områden där kollektivtrafiken är bristfällig.

Ett ytterligare skäl för ett färdmedelsneutralt och avståndsbaserat system är att skattelättnaden frikopplas från de faktiska utgifterna

för arbetsresor, som ur ett bredare perspektiv inte är de enda kostnaderna förknippade med att resa. Kostnaden för att göra arbetsresor kan mätas både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. Den monetära kostnaden för en arbetsresa kan vara t.ex. biljettkostnaden för kollektivtrafik eller olika typer av rörliga kostnader för att resa med bil, bl.a. kostnader för drivmedel, underhåll och värdeminskning. Eftersom en arbetsresa inte är ett mål i sig kan även restiden beskrivas som en kostnad. Restiden består av tiden i fordonet, men kan även omfatta andra komponenter såsom gångtid, väntetid och bytestid. Flera studier redovisar den totala restiden som den enskilt viktigaste faktorn för färdmedelsvalet. Förutom kostnader i monetära termer och i form av tidsuppoffringar kan även bristande bekvämlighet och andra besvär i samband med resan upplevas som en kostnad. Även sådana faktorer har visat sig vara viktiga för färdmedelsvalet. Den totala kostnaden för arbetsresor, ur ett sådant bredare kostnadsperspektiv, ökar typiskt sett med avstånd. Ett färdmedelsneutralt system är även konkurrensneutralt på så vis att det inte bör påverka den skattskyldiges färdmedelsval.

Vid en samlad bedömning anser vi att en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattelättnad är lämplig och bör införas.

9.5.2 Fokusering på längre resor

Kommitténs bedömning: En skattelättnad behövs främst för skattskyldiga med höga kostnader för arbetsresor, både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. Sådana kostnader ökar typiskt sett med avstånd. En skattelättnad bör därför främst riktas mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor.

Skälen för kommitténs bedömning: Av arbetsmarknadspolitiska skäl och för att främja regionförstoring och möjligheten att bo och verka i hela landet är det viktigt att människor kan ta sig till och från sina arbetsplatser till rimliga kostnader. En skattelättnad för arbetsresor bör därför fokusera på dem som har höga kostnader för sina arbetsresor. Det flesta skattskyldiga som har normala eller lägre

kostnader för arbetsresor bör, liksom delvis i dag, själva kunna bekosta sina arbetsresor och bör inte omfattas av någon skattelättnad. Vi konstaterar i avsnitt 9.5.1 att den totala kostnaden för arbetsresor, ur ett bredare kostnadsperspektiv, typiskt sett ökar med avstånd. Inom ramen för ett avståndsbaseerat system bör därför skattelättnaden inriktas främst mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor mätt i kilometer.

10 En avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor

10.1 Inledning

I kapitel 9 redogörs för hur vi tolkar direktiven och för de bedömningar som har väglett vårt arbete. Vi konstaterar att reseavdragssystemet bör reformeras i grunden och att en skattelättnad för arbetsresor bör ges i annan form än som ett avdrag vid inkomstbeskattningen. Vi gör bedömningen att reseavdraget bör ersättas med en avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion som inriktas främst mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor. Vi anser att en sådan förändring i sig kan bidra till flera utgångspunkter i direktiven, se avsnitt 9.5.1.

I ett avstånds-baserat och färdmedelsneutralt system används avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats som underlag för att beräkna skattereduktionens storlek, oberoende av färdmedel. Det innebär en ökad schablonisering i förhållande till dagens regler. Detta kan, beroende på reglernas utformning och tillämpning, leda till förenklingsvinster. Men systemets enkelhet måste ställas mot dess precision och träffsäkerhet. I det här sammanhanget innebär det att systemet främst bör gynna den tänkta målgruppen och inte får leda till alltför stor under- eller överkompensation för olika grupper av skattskyldiga, dvs. att skattereduktionen är för låg eller för hög i förhållande till de skattskyldigas faktiska reskostnader. Särskilda hänsyn bör tas till de skattskyldiga som kan missgynnas. Olika typer av avstånds- och beloppsgränser, villkor och specialregler kan användas för att kalibrera skattereduktionens storlek för olika grupper, både med utgångspunkt i de hänsynstaganden som nämns

ovan och andra utgångspunkter enligt direktiven, se avsnitt 9.4–9.4.4. Vi har även att förhålla oss till att förslaget som lämnas ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentligfinansiella ram.

I avsnitt 10.3–10.10 redovisar vi våra förslag till konkret utformning. Vi behandlar inledningsvis hur avståndet ska beräknas och vilka avståndsgränser som ska gälla, se avsnitt 10.3 och 10.4. I avsnitt 10.5 beskriver vi hur skattereduktionen ska beräknas. Avsnittet omfattar hur antalet resdagar per år ska fastställas och hur stor skattelättnad som ska ges per kilometer. I avsnitt 10.6 beskriver vi de särskilda regler som föreslås vid bristfällig kollektivtrafik. I avsnitt 10.7–10.10 behandlas slutligen en del övriga frågor, bl.a. vilka som kan få skattereduktion.

10.2 Reseavdraget avskaffas och ersätts av en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för arbetsresor

Kommitténs förslag: Reseavdraget avskaffas. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för kostnader för längre resor mellan bostaden och arbetsplatsen (arbetsresor) införs.

Med arbetsresor avses även resor tur och retur mellan bostaden och platsen för skattefri utbildning eller annan åtgärd.

Skälen för kommitténs förslag: Vi redogör i avsnitt 9.3.2 och 9.3.3 för tre huvudsakliga skäl till att skattelättnaden för arbetsresor bör ges i form av skattereduktion i stället för avdrag. Dessa är principiellt skatterättsliga, fördelningspolitiska och kostnadsmässiga. I avsnitt 9.5.1 bedömer vi att en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattelättnad kan uppfylla i direktiven uppställda utgångspunkter om att bättre gynna resor med låga utsläpp, bidra till regionförstoring, förenkling och minskat skattefel. Ett sådant system kan innebära försämringar med avseende på utgångspunkten om att underlätta möjligheten att bo och verka även i områden där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Vi bedömer att detta kan kompenseras genom särskilda regler för den grupp skattskyldiga som bor och arbetar i sådana områden. Ett färdmedelsneutralt system för

arbetsresor är också mer konkurrensneutralt än dagens regler på så vis att det inte bör påverka den skattskyldiges färdmedelsval.

Begreppet arbetsresor omfattar samma resor som i nuvarande 12 kap. 26 § IL. Vi föreslår därmed inte någon materiell ändring i detta avseende. Med arbetsresor avses således inte bara resor tur och retur mellan bostad och arbetsplats utan även flera resor till olika arbetsplatser mellan tur- och returresan. En förändring i förhållande till dagens regler är att begreppet arbetsresor även omfattar resor mellan bostaden och platsen för skattefri utbildning eller annan åtgärd enligt 11 kap. 17 § IL, dvs. sådana resor som anges i nuvarande 12 kap. 31 § första stycket IL.

I det följande ger vi våra förslag till hur ett avståndsberäknat system ska utformas.

10.3 Avståndsberäkning

10.3.1 Avståndsberäkning i normalfallet

Kommitténs förslag: Avståndet mellan bostad och arbetsplats ska beräknas enligt kortast lämpliga körsträcka med bil oavsett vilket färdmedel och färdväg som har använts. Om del av arbetsresa genomförs med flyg ska avståndet mellan bostad och arbetsplats likväl beräknas enligt kortast lämpliga körsträcka med bil mellan bostad och arbetsplats.

Det beräknade avståndet ska avrundas upp till hela kilometer vid alla avståndsberäkningar.

Skälen för kommitténs förslag: Avståndet mellan bostad och arbetsplats har i dagens reseavdragssystem främst betydelse för avdragsberättigade som gör avdrag för resor med bil. Avdraget ska då i princip beräknas efter kortast möjliga körsträcka. För dem som gör avdrag för resor med kollektivtrafik saknar avståndet betydelse, eftersom avdraget då helt beräknas utifrån den faktiska kostnaden för resan.

I ett avståndsberäknat system får avståndet större betydelse eftersom skattelättnaden beräknas utifrån avståndet mellan bostad och arbetsplats oavsett de faktiska utgifterna för resan och vilket färdmedel som har använts. Det är därför viktigt hur avstånd defi-

nieras, hur och av vem uppgiften om avstånd tas fram och hur uppgiften kan kontrolleras. Vi har övervägt flera olika alternativ för hur avståndet kan definieras. Frågor om administration och kontroll behandlas i kapitel 14.

Övervägda alternativ

Ett första alternativ är att beräkna avståndet mellan bostad och arbetsplats enligt kortaste möjliga körsträcka med bil, på samma sätt som i nuvarande avdragssystem. Det är relativt okomplicerat. På internet finns det flera olika program för reseplanering som snabbt och enkelt beräknar vägavståndet mellan två angivna adresser. I allmänhet presenterar programmen olika alternativa bilvägar där avstånd och restid framgår. Vi återkommer till detta alternativ senare i avsnittet.

Ett andra alternativ är att beräkna avståndet enligt resvägen med kollektiva färdmedel, vilket sällan blir exakt detsamma som körsträckan med bil. Bilvägen bör i de flesta fall utgöra det kortaste avståndet, då en kollektivtrafikresa enligt fastlagd rutt inte nödvändigtvis går via den kortaste vägen. En resa med spårbunden kollektivtrafik kan i vissa fall vara kortare än en resa längs landsväg, men den kan också vara längre. I de flesta program för reseplanering presenteras även kollektivtrafikalternativ, vanligtvis med information om restid men inte avstånd. Det är tekniskt möjligt att göra sådana avståndsberäkningar och att anpassa ett program för ändamålet. Vi har dock valt att inte utreda den möjligheten vidare, utan bedömer att systemet bör utgå från nu tillgängliga metoder.

Ett tredje alternativ är att beräkna avståndet enligt fågelvägen mellan bostad och arbetsplats. Även fågelvägsavståndet mellan två angivna adresser kan beräknas med hjälp av allmänt förekommande program på internet. Att fågelvägsavståndet är kortare än avståndet längs väg skulle kunna kompenseras på olika sätt, t.ex. genom en högre skattereduktion per kilometer eller genom att avståndet räknas upp med en schablonfaktor. Kvoten mellan avstånd längs väg och fågelväg kan dock variera kraftigt mellan olika reserelationer. I ett antal slumpvis utvalda relationer som vi har studerat varierar kvoten mellan 2,10 och 1,07, med ett medelvärde på 1,27. En avståndsberäkning som baseras på fågelvägsavstånd blir därmed mindre träffsäker och kan uppfattas som orättvis.

Vår slutsats – kortast lämpliga körsträcka med bil

I ett avståndsbaserat system för skattelättnad, som ska vara enkelt att tillämpa och administrera, bör bara ett avståndsbegrepp användas. Detta är också nödvändigt om skattelättnaden ska vara helt färdmedelsneutral. Dagens avståndsbegrepp för bilavdrag, dvs. kortast möjliga körsträcka med bil, är en bra utgångspunkt eftersom det finns lättillgängliga program på internet som enkelt och snabbt räknar ut detta avstånd. Detta sätt att beräkna avstånd är även väl etablerat bland skattskyldiga som gör arbetsresor med bil.

I normalfallet ska beräkningen av avståndet mellan bostad och arbetsplats ske enligt den kortaste lämpliga körsträckan med bil. Det innebär t.ex. att även om en person i praktiken cyklar eller åker moped en kortare sträcka än kortaste sträcka med bil, så är det sträckan med bil som avståndet ska beräknas efter. Undantagsvis kan en längre sträcka användas vid beräkningen om den skattskyldige kan visa att den kortaste sträckan är uppenbart olämplig, t.ex. på grund av undermålig vägstandard, vägbyggen eller liknande omständigheter.

Om en arbetsresa delvis genomförs med flyg ska avståndet mellan bostad och arbetsplats likväl beräknas enligt kortaste lämpliga körsträcka med bil mellan bostad och arbetsplats. Sträckan till och från flygplatsen kommer således endast beaktas om och i den mån den sammanfaller med kortaste lämpligaste körsträcka med bil.

Det beräknade avståndet ska avrundas upp till hela kilometer. Det innebär exempelvis att en sträcka mellan bostad och arbetsplats som uppgår till 67,3 kilometer enkel väg avrundas upp till 68 kilometer. Avrundning upp till hela kilometer ska tillämpas vid alla avståndsberäkningar vid skattereduktion för arbetsresor, bristfällig kollektivtrafik samt väg-, bro- och färjeavgifter.

10.3.2 Där vägförbindelse saknas

Kommitténs förslag: Om del av arbetsresan sker på vatten ska avståndet för denna del beräknas efter sträcka för sjöfart. Om såväl väg- som vattenförbindelse saknas ska avstånd beräknas enligt kortaste sträcka med annat lämpligt färdmedel.

Skälen för kommitténs förslag: I vissa fall kan en bostad eller en arbetsplats vara belägen så att användbar vägförbindelse saknas så att hela eller delar av arbetsresan måste företas med bilfärja eller fartyg i reguljär passagerartrafik. I dessa fall ska normalt den sträcka i kilometer som fartyget färdas räknas in i resans längd tillsammans med anslutningsresor på land. Om sådana förbindelser saknas och den skattskyldige t.ex. använder egen eller lånad båt, ska sträckan på vatten beräknas enligt vad som är lämpligast för den skattskyldige, vilket normalt borde vara den sträcka som den skattskyldige i praktiken väljer. I några fall kan det förekomma att resenären kan välja mellan en kortare resa delvis på vatten och en längre resa helt på landsväg. I sådana fall ska avståndet bestämmas efter den väg som är mest praktiskt användbar för resenären med hänsyn till tidsåtgång, tidtabellspassning m.m., och som resenären i praktiken väljer.

Det kan förekomma att varken väg- eller vattenförbindelse finns, t.ex. på vissa platser i fjällvärlden. Avstånd ska då beräknas enligt kortaste sträcka med annat lämpligt färdmedel, t.ex. snöskoter eller fyrhjuling.

10.3.3 Flera arbetsplatser eller flera arbetspass per dygn

Kommitténs förslag: För skattskyldig som gör flera arbetsresor till samma eller olika arbetsplatser samma dag beräknas dagligt avstånd enkel väg till summan av reseavstånden från bostaden till, mellan och från arbetsplatserna och divideras sedan med två.

Skälen för kommitténs förslag: Det kan förekomma att skattskyldiga har flera arbetspass på samma arbetsplats eller reser till flera olika arbeten och arbetsplatser samma dag. Ibland kan det även hända att hemresan sker en annan veckodag än resorna till arbetsplatserna. Alla dessa resor vid flera arbetspass eller flera olika arbeten eller arbetsplatser utgör arbetsresor under förutsättning att det är den skattskyldige själv som betalar för resan och det inte handlar om exempelvis resor till olika platser för samme arbetsgivares räkning, som denne betalar och det då handlar om tjänsteresor. När det handlar om arbetsresor bör avståndet som ska berättiga till skattereduktion beräknas genom att avstånden för samtliga resor från bostaden till, mellan och från arbetsplatserna summeras och sedan divideras

med två. Då får man fram ett dagligt genomsnittligt avstånd enkel väg. Ett exempel kan illustrera detta.

Den skattskyldige reser först till arbetsplats 1 på 29 kilometers avstånd från bostaden och sedan vidare till ett kvällsarbete på arbetsplats 2, belägen 28 kilometer från arbetsplats 1. Därifrån reser den skattskyldige tillbaka till bostaden på ett avstånd av 27 kilometer. Det genomsnittliga avståndet enkel väg ska då beräknas som $(29+28+27)/2=42$ kilometer.

10.4 Avståndsgränser

I ett avståndsbaserat system behövs, av skäl som vi utvecklar i det följande, både en nedre och en övre avståndsgräns. Den nedre avståndsgränsen avgör hur långa arbetsresor som krävs för att få skattereduktion och påverkar därmed antalet skattskyldiga som omfattas av förslagen. Den nedre och övre avståndsgränsen får tillsammans även betydelse för skattereduktionens storlek.

10.4.1 Nedre avståndsgräns

Kommitténs förslag: En nedre avståndsgräns om 30 kilometer införs. Skattereduktion ges för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel väg som överstiger 30 kilometer.

Skälen för kommitténs förslag: Som vi redogör för i avsnitt 9.5.2 bedömer vi att ett nytt system för skattelättnad för kostnader för arbetsresor framför allt ska fokusera på skattskyldiga som har längre avstånd och högre kostnader för arbetsresor, både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. Skattelättnaden bör därför endast utgå för skattskyldiga som har ett avstånd mellan bostaden och arbetsplatsen som överstiger en nedre avståndsgräns. Skattskyldiga som har kortare avstånd än denna gräns kommer då inte att få någon skattelättnad.

Ytterligare ett skäl till varför det bör finnas en nedre avståndsgräns är att detta är nödvändigt för att begränsa systemets omfattning, både vad gäller antalet skattskyldiga som kan få rätt till skattereduktion och det totala skattebortfallet för staten.

I dagens reseavdragsystem finns det både avstånds- och beloppsgränser. Avståndsgränsen innebär att utgifter för arbetsresor endast ska dras av om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst två kilometer. För resor med bil är avståndsgränsen fem kilometer för att avdrag ska få göras. I praktiken saknar dock dessa gränser betydelse eftersom det även finns en beloppsgräns som helt över-skuggar avståndsgränserna. Beloppsgränsen innebär att avdrag endast kan göras för den del av utgiften för arbetsresor som överstiger 11 000 kronor under beskattningsåret. Få kollektivtrafikresenärer kommer upp i så höga belopp med vanligt förekommande periodbiljetter och kan därför i allmänhet inte göra något avdrag eller bara göra avdrag med ett mindre belopp. För skattskyldiga som är berättigade till avdrag för resor med bil motsvarar beloppsgränsen i dagens system i praktiken ett avstånd mellan bostaden och arbetsplatsen på knappt 15 kilometer enkel väg, vid normalt heltidsarbete med arbetsresor 210 dagar per år.

I ett helt avståndsbaserat system behövs det inte och kan inte heller finnas någon beloppsgräns för vilka faktiska reskostnader som ska kvalificera för att få skattelättnad. Detta eftersom den faktiska kostnaden för arbetsresan inte är en parameter i systemet och ingen uppgift om denna ska anges, vare sig för resor med kollektivtrafik eller bil. Det naturliga är i stället att den nedre gränsen för rätt till skattereduktion anges i form av en avståndsgräns i kilometer.

Det finns flera möjliga utgångspunkter för att fastställa nivån för en nedre avståndsgräns. En viktig utgångspunkt som har väglett vårt val är hur stora kostnader för arbetsresor som det är rimligt att skattskyldiga själva bekostar och vid vilket avstånd kostnaderna är så pass höga att en skattelättnad kan anses motiverad av de skäl som anges i tidigare avsnitt. Vi har även tagit hänsyn till hur den nedre avståndsgränsen påverkar antalet skattskyldiga som får skattereduktion, eftersom detta får både offentligfinansiella och administrativa konsekvenser. Bedömningar i detta avseende har bl.a. gjorts med utgångspunkt i att förslagen som lämnas ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentligfinansiella ram och vara enklare för Skatteverket att administrera och kontrollera.

Det kan även vara relevant att studera hur en avståndsgräns förhåller sig till de resmönster som finns bland skattskyldiga i olika geografiska regioner, se avsnitt 5.8. Det kan konstateras att den genom-

snittliga reslängden är kortare än genomsnittet både i landets storstäder och landsbygdskommuner. Eftersom det handlar om genomsnittsvärden är variationen i reslängd inom kommungrupperna okänd. Sammantaget är det enligt vår bedömning svårt att genom en generell nedre avståndsgräns inrikta skattelättnaden mot en specifik grupp skattskyldiga. Vi anser även att den bedömning som görs med avseende på hur stora kostnader den skattskyldige själv bör bekosta för sina arbetsresor gäller oavsett var i landet den skattskyldige bor och arbetar, om inte tillgången till kollektivtrafik är bristfällig. Det kan då finnas anledning att göra en särskild bedömning. Vi behandlar denna fråga separat i avsnitt 10.6. Vi har slutligen jämfört hur vårt förslag till nedre avståndsgräns förhåller sig till reseavdragssystem i andra länder.

En bedömning utifrån utgångspunkterna ovan blir i viss mån skönsmässig och beror även på hur andra parametrar i systemet hanteras, t.ex. skattereduktionens nivå per kilometer.

För den enskilde skattskyldige medför en arbetsresa på 30 kilometer förhållandevis låga eller måttliga kostnader oavsett färdmedel, både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. För en kollektivtrafikresenär uppgår biljettkostnaderna typiskt sett till 8 000–15 000 kronor per år. Restiden för en enkel resa med kollektivtrafik uppskattas till runt 40–70 minuter från dörr till dörr. En person som gör samma arbetsresor med bil har i stället kostnader för bilens drift. Om sådana rörliga kostnader värderas enligt det nuvarande schablonavdraget för bil uppgår de till runt 20 000 kronor per år. Restiden med bil uppskattas till runt 25–50 minuter, beroende på trafikförhållanden. För både kollektivtrafik- och bilresenärer kan uppoffringar i bekvämlighet förekomma, t.ex. vänte- och bytestider eller kötider. Vi bedömer att den skattskyldige själv kan stå för kostnader i denna storleksordning. Resor som överstiger 30 kilometer bedöms följaktligen medföra kostnader som motiverar en viss skattelättnad.

I det norska reseavdragssystemet motsvarar den nedre beloppsgränsen på 22 700 norska kronor ungefär en avståndsgräns på 35 kilometer, vid normalt heltidsarbete med arbetsresor 210 dagar per år, se avsnitt 8.5.2. En nedre avståndsgräns om 30 kilometer skulle alltså vara jämförbar med det norska systemet. Jämförelsen med Norge är relevant på så vis att det är ett land som till storlek och avstånd i viss mån liknar Sverige.

En nedre avståndsgräns vid 30 kilometer innebär att omkring 780 000 skattskyldiga skulle vara berättigade till skattereduktion 2021, att jämföra med drygt 980 000 som enligt prognos samma år skulle utnyttja reseavdraget enligt dagens regler. Vi har även övervägt en lägre nedre avståndsgräns vid 25 kilometer, vilket skulle innebära att ytterligare knappt 200 000 skattskyldiga skulle få rätt till skattelättnad, dvs. totalt sett nästan lika många som med dagens system. Vi beskriver konsekvenserna av ett sådant alternativ närmare i avsnitt 17.4.4

För arbetsresor med egen bil eller förmånsbil i samband med sjukdom eller funktionsnedsättning föreslår vi en nedre avståndsgräns om 10 kilometer, se avsnitt 11.5.2.

10.4.2 Övre avståndsgräns

Kommitténs förslag: En övre avståndsgräns om 80 kilometer införs. Skattereduktion ges i normalfallet för avstånd mellan bostad och arbetsplats enkel väg upp till och med 80 kilometer.

Skälen för kommitténs förslag: Nuvarande reseavdrag har ingen gräns i kronor för hur stort avdragsbeloppet kan bli.

En avståndsbaserad skattereduktion för arbetsresor bygger inte på faktiska reskostnader, utan på avståndet mellan bostad och arbetsplats, där skattereduktionen ökar med avståndet i kilometer över en nedre avståndsgräns. För personer som pendlar med bil ökar på samma sätt de rörliga, faktiska reskostnaderna med antalet körda kilometer.

För kollektivtrafik däremot är prissättningen och därmed de faktiska utgifterna för resenären inte alltid avståndsberoende. Taxe-systemen skiljer sig åt mellan länen. Periodbiljetter kan vara zonindelade, kilometerbaserade eller helt oberoende av avstånd inom länet, s.k. enhetstaxor. Vanligen förekommande taxekonstruktioner beskrivs i avsnitt 6.11.2. En avståndsberoende skattereduktion utan övre gräns kan därför leda till s.k. överkompensation, dvs. att skattereduktionen bli större än den faktiska utgiften för resan. Vi anser att det är mindre lämpligt om skattereduktionen i allt för stor omfattning leder till överkompensation. En mindre överkompensation kan

dock enligt tidigare resonemang motiveras ur ett bredare kostnads-perspektiv, dvs. att resorna medför även uppoffringar av tid och bekvämlighet. Överkompensationen bör dock begränsas, både i termer av antal skattskyldiga som berörs och belopp.

Ett sätt att undvika överkompensation är att sätta individuella beloppstak för skattereduktionens storlek, t.ex. i nivå med den skattskyldiges faktiska utgifter för arbetsresor eller en viss andel av dessa. Detta skulle emellertid kräva att alla skattskyldiga i deklarationen även redovisade sina faktiska utgifter för arbetsresor. Det skulle strida mot den förenklingstanke som ett avståndsbaserat system bygger på – att de faktiska kostnaderna inte ska tillmätas betydelse vid bestämmandet av skattelättnaden. En redovisning av de faktiska kostnaderna i deklarationen skulle innebära en ökad komplexitet och göra skattelättnaden både svårare att administrera och kontrollera. Vår bedömning är därför att en kostnadsbaserad övre gräns för skattereduktionen inte är en bra lösning.

Vi föreslår i stället att avstånd som överstiger en fast övre avståndsgräns i kilometer inte ska användas som underlag för skattereduktion. Det innebär att skattereduktion i normalfallet inte ges för den del av arbetsresan som överstiger den övre avståndsgränsen på 80 kilometer. Denna övre avståndsgräns ska dock inte gälla vid bristfällig kollektivtrafik. Vi återkommer till detta i avsnitt 10.6.

Att bestämma nivån på en sådan övre avståndsgräns är en avvägning mellan två huvudsakliga faktorer. Dels förekomsten av överkompensation, dels förslagets konsekvenser i förhållande till dagens regler. Å ena sidan bör gränsen sättas lågt för att begränsa antalet skattskyldiga som får en överkompensation. Å andra sidan kan en alltför låg gräns leda till relativt stora försämringar jämfört med dagens regler för vissa kollektivtrafikresenärer som pendlar längre sträckor, ofta över länsgräns. Sådana resor, särskilt om de genomförs av kommersiella aktörer, kan medföra betydligt högre kostnader än kortare, regional pendling.

Exakt var den övre gränsen bör ligga är också beroende av vilken skattereduktion per kilometer som ska tillämpas mellan den nedre och övre avståndsgränsen. Skattereduktionens storlek bestäms av dessa parametrar tillsammans. Vi har provat olika kombinationer av nivåer och gränsvärden och funnit att en övre avståndsgräns på 80 kilometer enkel resa, vid den kilometersats som föreslås i avsnitt 10.5.2, är en rimlig avvägning mellan de hänsynstaganden som

beskrivs ovan. En sådan gräns kommer inte helt att undvika att vissa resenärer kan få en överkompensation, vilket kan ske för mycket långa resor i län med enhetstaxa eller låga kollektivtrafiktaxor generellt sätt. Vår bedömning är dock att överkompensationen kommer att vara begränsad, både sett till antal skattskyldiga som berörs och belopp, se vidare konsekvensbedömning i kapitel 16. En mindre överkompensation är enligt vår bedömning acceptabel för att upprätthålla enkelheten i systemet. Man kan också, om man så vill, se det som en erkänsla för att dessa resande i allmänhet kan ha mycket långa och ibland krävande restider på uppåt en och en halv till två timmar enkel väg för sin arbetsresa. Detta är även i linje med våra tidigare resonemang om att ett avståndsbaserat system bygger på ett bredare kostnadsbegrepp än de faktiska utgifterna för arbetsresor.

Vi föreslår inget undantag för resor med flyg från denna övre avståndsgräns. Som vi redovisat i avsnitt 6.11.2 är det osäkert om det över huvud taget förekommer regelbundet arbetsresande med flyg i traditionell mening där den skattskyldige själv betalar flygbiljetten. I den mån det ändå förekommer i begränsad omfattning kommer då den övre avståndsgränsen att gälla även för dessa flygresor eftersom avståndsberäkningen även i dessa fall ska ske enligt kortast lämpliga körsträcka med bil mellan bostad och arbetsplats, se avsnitt 10.3.1.

10.5 Beräkning av skattereduktionen

10.5.1 Beräkning av antal resdagar

Kommitténs förslag: Antalet resdagar ska bestämmas som faktiska resdagar under beskattningsåret, dock högst 210 dagar. Endast resdagar med resor på avstånd som överstiger den nedre avståndsgränsen på 30 kilometer berättigar till skattereduktion. Skattereduktion ges inte vid färre än 60 resdagar under beskattningsåret.

Skälen för kommitténs förslag: Avdrag för resor med bil beräknas enligt dagens regler efter det faktiska antalet dagar och kilometer som den skattskyldige har rest under beskattningsåret. Dagar då arbetsresor inte har företagits, t.ex. på grund av sjukdom, semester, hemarbete och liknande, ska inte räknas in i antalet dagar.

I praktiken kan det vara svårt för skattskyldiga att räkna ut rätt antal dagar med arbetsresor. Enligt Skatteverkets sammanställning av skattefelskontrollen utgör fel antal dagar grund för ändring av reseavdraget i 14 procent av deklARATIONERNA där ändringar gjordes i kontrollen, se avsnitt 7.6. Arbetsgivare rapporterar inte in antalet arbetsdagar eller arbetsresedagar till Skatteverket. Det är därför upp till den skattskyldige som yrkar avdrag för bilresor att själv räkna fram antalet resdagar. De flesta skattskyldiga för antagligen inte någon särskild körjournal och det ligger i sakens natur att beräkningarna lätt kan bli fel.

Vi har mot den bakgrunden övervägt att föreslå en förenklad schablonberäkning av antal resdagar, bl.a. genom att den skattskyldige endast behöver ange inplacering inom några breda intervall. En sådan schablonberäkning av antalet dagar förekommer t.ex. i Österrike och kan från förenklingssynpunkt ha vissa fördelar. Nackdelen är att osäkerhet i stället kan uppstå för de skattskyldiga som ligger nära en intervallgräns och att det kan bli stora tröskel-effekter beroende på vilken sida om gränsen man hamnar. En annan nackdel är att det kan vara svårt att beräkna skattereduktionen för den som flera gånger under året bytt arbete, bostad eller bådadera med olika avstånd mellan dessa. Mot denna bakgrund föreslår vi ingen sådan schablonberäkning utan att det är det faktiska antalet resdagar under året som ska ligga till grund för skattereduktionen.

Endast dagar under vilka arbetsresor gjorts på avstånd som överstiger den nedre avståndsgränsen på 30 kilometer ska berättiga till skattereduktion.

Med de ändrade rutiner för inrapportering av arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationens individuppgifter som vi föreslår i avsnitt 14.4–14.4.5 kommer den skattskyldige att få ett bättre underlag än i dag för att göra en riktigare beräkning av antalet resdagar på olika avstånd. Vår bedömning är att detta kan minska felen i deklARATIONERNA och öka Skatteverkets kontrollmöjligheter.

Mot bakgrund av dessa ändrade rutiner föreslår vi, i syfte att förenkla för de skattskyldiga och för att underlätta Skatteverkets kontroll, en övre gräns för antalet resdagar, som det kan förmodas att de flesta heltidsarbetande med normal frånvaro kommer att tillämpa. Vi föreslår en övre gräns på 210 dagar som ungefär motsvarar ett beräknat antal resdagar för en heltidsarbetande med genomsnittlig

semester, sjukfrånvaro och några icke resdagar av andra skäl, t.ex. hemarbete eller vård av sjukt barn.

Vi föreslår också, av förenklingsskäl och för att minska administration av många små belopp, en nedre gräns på 60 resdagar under beskattningsåret, oberoende av avstånd, för att rätt till skattereduktion ska föreligga. Vid 59 eller färre resdagar ges alltså ingen skattereduktion för arbetsresor. En sådan gräns kan t.ex. beröra den som inträtt på arbetsmarknaden sent under året, eller lämnat den i början av året, liksom den som haft tillfälligt arbete under en kortare tid. Huvuddelen av dessa kan inte heller få reseavdrag i dagens system då de sällan når upp till beloppsgränsen på 11 000 kronor.

För dem som under samma omständigheter reser något fler än 60 dagar och på avstånd över 30 kilometer kan dock övergången till ett system med avståndsgräns i stället för beloppsgräns innebära en större möjlighet att få skattelättnad, eftersom beloppsgränsen i dagens system vanligen kräver relativt många resdagar för att man ska kunna göra avdrag. Att fler med långa reseavstånd kan få skattelättnad, även om de bara reser under en mindre del av året, är positivt ur arbetsmarknadssynpunkt.

10.5.2 Kilometersatsen

Kommitténs förslag: Skattereduktionen ska beräknas med den s.k. kilometersatsen, som uppgår till 60 öre per kilometer.

Skälen för kommitténs förslag: Förutom de nedre och övre avståndsgränserna bestäms skattereduktionens storlek i ett avståndsbaserat system av ett fast belopp per kilometer mellan dessa gränser. Vi kallar beloppet för kilometersatsen. Vi har övervägt olika tekniska utformningar av ett sådant belopp. En möjlighet som har övervägts är en hög grad av schablonisering, som t.ex. i Österrike, med enhetliga reduktionsbelopp inom ett färre antal relativt breda kilometerintervaller. Eftersom det exakta avståndet mellan bostad och arbetsplats är relativt enkelt att fastställa och ändå måste tas fram ser vi dock ingen egentlig fördel med detta. En nackdel är också att en sådan schablonisering, beroende på utformning, kan skapa betydande tröskeeffekter när gränser mellan avståndsintervallerna passerar.

Vi bedömer mot denna bakgrund att skattereduktionen ska utgå med ett fast belopp per kilometer mellan den nedre och den övre avståndsgränsen. Skattereduktionen blir lika stor per kilometer oavsett färd sätt och den faktiska utgiften för resan. Det innebär att kollektivresenärer och bilister som reser lika långt får lika hög skattereduktion. Vid samåkning med bil utgår lika stor skattereduktion för de som samåker samma sträcka, oavsett vem som äger eller kör bilen eller betalar drivmedlet för bilen. Även den som cyklar, åker moped, båt eller annat färdmedel längre sträcka än 30 kilometer enkel väg får skattereduktion för den del av resan som överstiger denna gräns.

Vi har övervägt om någon form av geografisk differentiering av skattereduktionen bör införas. Vi anser dock, av förenklings- och likabehandlingsskäl, att normalbeloppet för skattereduktionen bör vara lika stort i alla delar av landet. Skilda förhållanden i olika delar av landet beaktas i stället, på ett mer träffsäkert sätt, i det tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik som vi föreslår, se avsnitt 10.6.

Vi föreslår inte heller någon differentiering av kilometersatsen av miljöskäl. En avståndsbaserad färdmedelsneutral skattereduktion innebär i sig miljöfördelar i förhållande till dagens system, då den gynnar oftast mer miljövänlig kollektivtrafik i förhållande till bil. Att däremot differentiera skattereduktionen, t.ex. utifrån olika färdmedels miljöegenskaper, föreslår vi inte eftersom sådan miljöstyrning bör kunna ske mer effektivt med andra styrmedel som har detta som sitt huvudsyfte, se avsnitt 9.4.1. En differentiering av kilometersatsen skulle även innebära att reglerna kompliceras på ett oönskat sätt.

Vid bestämning av storleken på kilometersatsen får flera hänsyn tas. En sådan är givetvis budgetrestriktionen, dvs. att förslagen ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentliga finansiella ram. Skattereduktionen ska också uppfattas som rimlig med hänsyn till att den kommer att användas av skattskyldiga med vitt skilda förhållanden och reskostnader.

En fråga som vi noga övervägt är hur den av oss föreslagna skattelättnaden förhåller sig till dagens reseavdrag. Det kan i och för sig diskuteras om detta är en helt relevant jämförelsenorm. Om det inte hade funnits något reseavdrag i dag hade en jämförelse endast kunnat göras med alternativet att inte ha någon skattelättnad alls. Då hade all form av skattelättnad upplevts som en förbättring av den

skattskyldige. Nu finns det ett existerande system att jämföra med och det är naturligt att jämförelser kommer att göras mellan de olika systemens konsekvenser för olika grupper av skattskyldiga.

En avgörande skillnad på individnivå följer av att dagens skattelättnad ges i form av avdrag, medan vi föreslår ett system med skattereduktion. I ett avdragssystem är skattelättnaden beroende av den skattskyldiges marginals katt. Skattelättnaden kan vid identiska förhållanden avseende resväg och faktiska utgifter innebära en upp till dubbelt så stor skattelättnad för en skattskyldig med hög inkomst och marginals katt som för en med låg marginals katt. En skattereduktion ger däremot samma skattelättnad oberoende av inkomst och marginals katt.

Vi har valt att som jämförelsenorm mellan dagens regler och det av oss föreslagna utgå från en skattskyldig med en inkomst strax under brytpunkten för statlig inkomstskatt, vilken i dag motsvarar en månadsinkomst för helårsarbetande på cirka 42 000 kronor. Ungefär 70 procent av alla heltidsarbetande har inkomster under denna gräns. Vid en inkomst strax under brytpunkten för statlig inkomstskatt är den genomsnittliga marginals katten cirka 32 procent.

Vi anser att en sådan jämförelsenorm är logisk utifrån syftet med att över huvud taget behålla någon form av skattelättnad för arbetsresor, givet att kostnaderna skatterättsligt egentligen utgör privata levnadskostnader som inte borde få dras av vid inkomstbeskattningen. Detta syfte är att möjliggöra en vidgad arbetspendling genom att kompensera personer som har långa avstånd och höga kostnader för sina arbetsresor, både i monetära termer och i form av uppoffringar av tid och bekvämlighet. För en specifik resa är dessa kostnader lika stora vare sig den skattskyldige har hög eller låg inkomst och marginals katt.

Med dessa olika utgångspunkter har vi funnit att en kilometersats på 60 öre per kilometer är väl avvägd. Det motsvarar ungefär skattelättnaden av det nuvarande schablonavdraget vid bilresa på 1 krona och 85 öre per kilometer vid en marginals katt på 32 procent ($0,32 \times 1,85 \approx 0,59$). En mer utvecklad konsekvensbedömning ges i kapitel 16.

10.5.3 Underlag för skattereduktionen och skattereduktionens storlek

Kommitténs förslag: Underlaget för skattereduktionen ska vara ett kilometertal som beräknas som den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats som överstiger den nedre avståndsgränsen men uppgår till högst den övre avståndsgränsen, multiplicerat med två och med antalet resdagar med det aktuella avståndet. Om den skattskyldige under året rest mellan bostad och arbetsplats med flera olika avstånd beräknas kilometertalen på samma sätt för varje avstånd för sig och summeras sedan till underlaget för skattereduktionen. Om den skattskyldige rest fler än 210 dagar under året, ska underlaget i första hand beräknas för de längsta resorna i fallande ordning. Skattereduktionens storlek uppgår till underlaget multiplicerat med kilometersatsen 60 öre.

Skälen för kommitténs förslag: Den totala skattereduktionen för beskattningsåret utgår från dagligt kilometeravstånd enkel väg enligt avsnitt 10.3 och 10.4. Detta avstånd multipliceras med två och med antalet resdagar under året, se avsnitt 10.5.1, vilket ger det totala årliga antalet kilometer som skattereduktionen ska beräknas på, det s.k. underlaget för skattereduktion.

Om den skattskyldige under året har haft flera olika bostads- eller arbetsplatsadresser med olika avstånd mellan sig beräknas underlaget för skattereduktion på samma sätt för varje avstånd för sig och summeras sedan. Om den skattskyldige rest fler dagar än den övre gränsen 210 dagar för antal resdagar, se avsnitt 10.5.1, ska skattereduktionen i första hand beräknas för det längsta avståndet och sedan i fallande ordning tills gränsen om 210 dagar nåts. Ett exempel kan illustrera detta.

Den skattskyldige har under januari–mars rest 60 dagar från bostaden B1 till arbetsplatsen A1, där avståndet är 50 kilometer. Den 1 april byter den skattskyldige till ny arbetsplats A2 med ett avstånd på 90 kilometer från B1. På detta avstånd görs resor under ytterligare 75 dagar fram till den 1 september, då den skattskyldige byter bostad till B2 som ligger 40 kilometer från A2. Under resten av året görs resor under 80 dagar på detta avstånd. Den skattskyldiges kilometertal för de första 60 dagarna blir då $(50-30) \times 2 \times 60 = 2\,400$ kilometer. För de följande 75 dagarna blir kilometertalet $(80-30) \times 2 \times$

75=7 500 kilometer (30 och 80 är här den nedre och övre avståndsgränsen). Av de sista 80 dagarna, som reses på det kortaste avståndet, 40 kilometer, utgår skattereduktion endast för 75 dagar (60+75+75=210). För detta avstånd blir kilometertalet då $(40-30) \times 2 \times 75 = 1\,500$ kilometer. Underlaget för skattereduktion fås genom att summera kilometertalen för de olika resorna, i detta fall $2\,400 + 7\,500 + 1\,500 = 11\,400$ kilometer.

Skattereduktionens storlek uppgår till underlaget för skattereduktionen multiplicerat med kilometersatsen 60 öre. I vårt exempel ovan blir skattereduktionen $11\,400 \times 0,6 = 6\,840$ kronor.

Vid bristfällig kollektivtrafik ska ett tillägg till skattereduktionen ges, se avsnitt 10.6. Om förutsättningarna för sådant tillägg inte är uppfyllda uppgår skattereduktionen under ett beskattningsår i normalfallet till högst 12 600 kronor $((80-30) \times 2 \times 210 \times 0,6 = 12\,600)$.

10.6 Tillägg vid bristfällig kollektivtrafik

Kommitténs förslag: Ett tillägg ska ges till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik. Tillägget ska bestå av en rörlig och en fast del. Den rörliga delen ska vara 60 öre per kilometer även för avstånd över den övre avståndsgränsen 80 kilometer och upp till en högsta avståndsgräns på 150 kilometer. Den fasta delen ska vara ett tillägg om 20 kronor per resdag som avståndet enkel väg är 30 kilometer eller längre dock högst under 210 dagar under beskattningsåret. Något krav på användande av visst färdmedel ställs inte.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt direktiven ska vi analysera hur ett förändrat reseavdragssystem påverkar de skattskyldiga som bor i områden där tillgången till kollektivtrafik är begränsad eller saknas. Inom ramen för denna analys ska det övervägas om det är lämpligt att införa ett extra avdrag för de skattskyldiga som kan komma att underkompenseras om reseavdraget görs avståndsbaserat.

En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattelättnad för arbetsresor medför inte i sig fördelar för boende i områden med bristfällig kollektivtrafik, t.ex. i glesbygden. Själva idén med denna form för skattelättnad är att alla resenärer på ett visst avstånd ska få samma skattelättnad, oberoende av val av färdmedel. Dagens konstruktion

som i stället bygger på den faktiska utgiften för arbetsresor ger i allmänhet en större skattelättnad för bilresa jämfört med kollektivtrafik beroende på att den ofta medför en högre utgift. En färdmedelsneutral skattelättnad som endast baseras på avstånd medför då en omfördelning av skattelättnaden från skattskyldiga som reser med bil till skattskyldiga som reser med kollektivtrafik. Detta är positivt från miljösynpunkt och kan öka framkomligheten på vägnätet. Men det innebär samtidigt en lägre skattelättnad för bilresande och en högre för kollektivresande, jämfört med dagens reseavdrag. Detta kan innebära nackdelar för skattskyldiga i områden med bristfällig tillgång till kollektivtrafik, som inte har något annat alternativ än bilen för sin arbetsresa.

Av detta skäl har vi funnit att det finns behov av ett tillägg till den skattereduktion som vi föreslår ovan, i de fall där den skattskyldige har en bristfällig tillgång till kollektivtrafik. Detta handlar i huvudsak om mer glesbefolkade områden i landet, men även i tätbefolkade områden kan kollektivtrafiken vara bristfällig för vissa skattskyldiga. Kollektivtrafiken kan även vara bristfällig i en tidsdimension även där den vanligtvis är god, t.ex. vid resor sena kvällar, nattetid, tidiga morgnar eller vissa årstider. Ett problem i detta sammanhang är att definiera vad som menas med bristfällig kollektivtrafik. Vårt förslag om definition av detta begrepp ges i avsnitt 10.6.2.

Det är framför allt i två hänseenden som vi bedömer att vårt förslag till skattereduktion behöver förstärkas för att kunna ge en skattelättnad som är jämförbar med den i dagens system även i områden med bristfällig kollektivtrafik. Det första hänseendet gäller vid avstånd över den övre avståndsgränsen på 80 kilometer. Gränsen har satts för att undvika alltför frekvent och stor överkompensation till skattskyldiga som gör mer långväga kollektivtrafikresor till en måttlig eller låg taxa. Det finns dock skattskyldiga som har avstånd som överstiger 80 kilometer och som bor eller arbetar där kollektivtrafiken är bristfällig. Deras enda alternativ kan då vara resa med bil, där kostnaderna typiskt sett ökar proportionellt mot antalet körda kilometer. För att möta detta behov föreslår vi att skattskyldiga som uppfyller uppställda villkor får skattereduktion för bristfällig kollektivtrafik med 60 öre per kilometer även vid avstånd över 80 kilometer enkel resa och upp till en högsta avståndsgräns på 150 kilometer. Vi anser att en högsta avståndsgräns behövs för att avgränsa mot resor som kan komma att beräknas som längre med hjälp av nya

administrativa rutiner som vi föreslår i avsnitt 14.4–14.4.5 och som då med stor sannolikhet handlar om annat än arbetsresor. En högsta avståndsgräns på 150 kilometer motsvarar i praktiken en och en halv till två timmars bilkörning enkel sträcka. Få skattskyldiga torde regelbundet utföra arbetsresor med bil på längre avstånd.

Det andra hänseendet avser skattelättnadens storlek vid kortare avstånd, ner till och med den nedre avståndsgränsen 30 kilometer, i vårt förslag jämfört med dagens regler. Enligt dagens regler har den som har bristfällig tillgång till kollektivtrafik möjlighet att göra bilavdrag med ett schablonbelopp på 1 krona och 85 öre per kilometer. Det skattemässiga värdet av detta avdrag vid 32 procents marginalskatt är då nära de 60 öre per kilometer som vi föreslår som kilometersats i skattereduktionen. Det finns dock en skillnad i vid vilket avstånd denna skattelättnad inträder. I dagens system motsvarar, som tidigare nämnts, beloppsgränsen 11 000 kronor ett avstånd på knappt 15 kilometer enkel väg. I vårt förslag till skattereduktion utgår denna först från avstånd på 30 kilometer. Det innebär en förlust med knappt 4 000 kronor för den som enligt dagens regler är berättigad till reseavdrag för bilresa vid avståndet 30 kilometer ($(30 \times 2 \times 1,85 \times 210 - 11\,000) \times 0,32 = 3\,939$). Denna förlust kvarstår sedan ungefär oförändrad vid alla högre kilometertal över 30 kilometer eftersom skattereduktionen per kilometer då motsvarar det skattemässiga värdet av dagens reseavdrag för den skattskyldige vi använder som jämförelsenorm.

Då vi anser att denna minskade skattelättnad inte bör bestå om alternativ till bilen saknas, föreslår vi ett fast tillägg till skattereduktionen som motsvarar ungefär 4 000 kronor för alla som reser hela året, uppfyller villkoren för bristfällig kollektivtrafik och har ett avstånd till arbetsplatsen på minst 30 kilometer enkel väg. Tekniskt sett föreslår vi att tillägget utformas som ett tillägg med 20 kronor per resdag enligt beräkningen i avsnitt 10.5.1. Det kommer då att motsvara 4 200 kronor för den som har 210 resdagar, 3 000 kronor vid 150 resdagar och 1 800 kronor vid 90 resdagar under året för resor på avstånd 30 kilometer eller längre.

Det kan upplevas som en nackdel att tillägg av ett fast belopp vid en bestämd avståndsgräns kan skapa ett trappsteg vid avstånd strax under eller över denna gräns. Ett alternativ är att introducera detta tillägg som en rörlig skattereduktion på 60 öre per kilometer från 15 kilometer upp till 30 kilometers avstånd där dagens avdrag för

resor med bil i praktiken börjar för heltidsarbetande. Det skulle å andra sidan leda till ett frångående av idén med en gemensam nedre gräns på 30 kilometer för skattelättnaden och dessutom bli dyrare och mer komplext. Därför föreslår vi inte detta. Vi redovisar dock detta och ytterligare alternativ vi övervägt i avsnitt 17.5.1.

Vi föreslår inget särskilt krav på vilket färdmedel som ska användas för att vara berättigad till tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik. Det är inte nödvändigt att färdas som förare med bil, även om detta sannolikt kommer att vara det naturliga valet i de flesta fall. Även den som t.ex. färdas med (el)cykel, motorcykel eller samåker med bil kan få del av tillägget till skattereduktionen om kriterierna för det är uppfyllda. Även den som reser med kollektivtrafik kan få del av tillägget, även om detta i praktiken sannolikt kommer att vara mycket ovanligt på grund av lång tidsåtgång just därför att kollektivtrafiken är bristfällig. Om skattskyldiga trots detta ändå vill färdas kollektivt eller om de kan samåka med bil är det positivt för miljön och bör därför inte hindras av något färdmedelskrav för att få del av tillägget.

10.6.1 Definition av bristfällig kollektivtrafik

Kommitténs bedömning: Med bristfällig kollektivtrafik som berättigar till tillägg till skattereduktionen bör avses att den skattskyldige gör en tidsvinst genom att använda bil i stället för antingen kollektivtrafik eller bil och kollektivtrafik, s.k. kombinerad resa.

Skälen för kommitténs bedömning: Möjligheten att ge ett tillägg till skattereduktion vid bristfällig kollektivtrafik enligt avsnitt 10.6 kräver att det finns en för beskattningsändamål användbar definition av vad som menas med begreppet bristfällig kollektivtrafik. Vi har undersökt och övervägt flera alternativ.

Ett alternativ är det tidsvinstkrav som används för att bedöma rätt till avdrag för resor med bil i dagens reseavdragssystem. Kriteriet innebär att avdrag får göras om det klart framgår att den skattskyldige genom att använda egen bil i stället för allmänna transportmedel regelmässigt gör en tidsvinst på sammanlagt minst två timmar. Detta

kriterium har både för- och nackdelar. Vi återkommer till dessa, men redogör först för andra alternativ som vi har övervägt.

Definition byggd på geografi

Begreppet bristfällig kollektivtrafik associeras ofta till geografiska begrepp som landsbygd och glesbygd, där det på grund av låg efterfrågan och höga kostnader är svårt att bygga upp en tät kollektivtrafik som kan möta många skilda behov i rum och tid. Vi har undersökt möjligheterna att hitta kriterier knutna till dessa geografiska begrepp som skulle kunna användas som kvalifikation för någon form av ”glesbygdstillägg”. Detta möter problem därför att det inte finns någon enhetlig och allmänt använd definition för vad som avses med begrepp som glesbygd eller landsbygd. Det finns tvärtom ett flertal sinsemellan ganska olika definitioner som är framtagna i olika sammanhang och som kan användas för olika ändamål.¹ Vi har prövat och övervägt några av dessa definitioner.

Ett alternativ som vi har övervägt är ett urval av vissa hela kommuner som kunde anses ha behov en extra skattelättnad. I det danska reseavdragssystemet knyts t.ex. möjligheten att få ett förhöjt avdrag till boende i vissa kommuner, s.k. udkantkommuner. Detta begrepp avser ett tjugotal kommuner som är berättigade till fördelning av EU-medel till regionalfondsprogrammet och socialfondsprogrammet. Denna avgränsning påminner om den som gjordes för det särskilda s.k. glesbygdsavdraget, i form av ett förhöjt grundavdrag som gällde 2005 och 2006 i Sverige som kompensation för höjda drivmedelsskatter. Glesbygdsavdraget gjordes i ett antal kommuner eller församlingar i inre Norrland och norra Svealand som ingår i stödområdet för nedsättning av arbetsgivaravgifter.

Att knyta rätten till förhöjd skattereduktion vid arbetsresor till boende i vissa kommuner och församlingar har fördelen att det är tydligt och lätt att administrera från beskattningssynpunkt med låg risk för fel. Det kan antas att kollektivtrafiken, generellt sett, är mer bristfällig både i udkantkommunerna i Danmark och i de kommuner och församlingar som omfattades av glesbygdsavdraget än i övriga områden.

¹ Landsbyggsdefinitioner i Sverige och andra länder. Glesbygdsverket, 2008.

Nackdelen är emellertid att träffsäkerheten inte är så hög från den skattskyldiges perspektiv, när det gäller att identifiera arbetsresor där kollektivtrafiken är bristfällig. Inom de berörda kommunerna i såväl Danmark som Sverige finns både utpräglad glesbygd, men även en del medelstora städer eller mindre orter. Även om kollektivtrafiken generellt sett kan antas vara bristfällig i dessa kommuner, finns det säkerligen också många fall där kollektivtrafiken är god både mellan dessa lite större orter och i bland även i mellanliggande glesbygd. På samma sätt kan kollektivtrafiken vara bristfällig i andra glesbygdsområden än i de genom glesbygdsavdraget utpekade kommunerna och mellan adresser som överhuvudtaget inte ligger i utpräglade glesbygdsområden, t.ex. adresser som ligger nära, utanför eller i utkanten av olika orter i betydligt mer tätbefolkade områden. Kollektivtrafiken kan även vara bristfällig i en tidsmässig dimension i områden med i övrigt bra trafik.

Av dessa skäl anser vi att begreppet bristfällig kollektivtrafik inte bör knytas till boende i vissa kommuner. Vi bedömer att en sådan definition inte skulle bli tillräckligt träffsäker och utelämna stora delar av landet där kollektivtrafiken också kan vara bristfällig.

Vi har därför även undersökt andra tänkbara definitioner som bygger på geografisk avgränsning. En sådan möjlighet kunde vara en variant av den glesbygdsdefinition som före detta Glesbygdsverket introducerade vid mitten av 1990-talet. Denna utgick från närheten till tätorter med minst 3 000 invånare som då antogs vara en enhet som normalt kan erbjuda en viss grundläggande samhällsservice. Områden som låg mellan 5 och 45 minuters reseavstånd från en sådan tätort klassades som tätortsnära landsbygd och de som låg längre bort som glesbygd. Den variant som vi har övervägt är att med utgångspunkt från tätorter med fler än 3 000 invånare definiera rätten till ett tillägg till skattereduktionen utifrån att boende eller arbetsplats är belägen mer än 20 kilometer från en sådan tätort. Figur 10.1 illustrerar vilka områden som med en sådan definition skulle omfattas. Totalt uppgår antalet invånare till cirka 540 000. Antalet som utifrån kriterierna i övrigt för skattereduktionen skulle kunna få ett tillägg för bristfällig kollektivtrafik uppskattas till storleksordningen 150 000.

Figur 10.1 Befolkning med mer än 20 kilometer till närmsta tätort med 3 000 invånare



Källa: Tillväxtverket.

En definition av denna typ har, jämfört med att utgå från vissa kommuner, nackdelen att den är mer svåradministrerad för Skatteverket, eftersom uppgifterna sannolikt måste komma från den skattskyldige själv. Fördelen är dock att den sannolikt är mer träffsäker än de tidigare nämnda geografiska alternativen. Definitionen fångar upp mer glesbebodda områden i alla delar av landet, samtidigt som den utesluter boende i större tätorter i berörda kommuner. Om det primära syftet är att fånga upp var kollektivtrafiken är bristfällig har dock även detta alternativ begränsningar. Det kan naturligtvis även inom ett med denna definition utpekade område finnas platser med bra kollektivtrafik. Liksom andra geografiska definitioner fångar den inte heller upp bristfällig kollektivtrafik i en tidsdimension. Det kan också mycket väl finnas platser närmare än 20 kilometer till tätorter med 3 000 invånare där kollektivtrafiken är bristfällig.

Definitioner som bygger på kollektivtrafikens närhet och omfattning

Vi har också övervägt andra definitioner av begreppet bristfällig kollektivtrafik, som inte bygger på tidsvinst. Teoretiskt skulle man kunna tänka sig ett hårdare kriterium som innebär att det över huvud taget inte bedrivs någon kollektivtrafik alls vid, i närheten av eller någonstans emellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats. Sådana fall finns säkerligen, främst i utpräglade glesbygdsområden, men torde ändå vara relativt ovanliga. Betydligt vanligare är nog fall där någon form av kollektivtrafik finns, men inte är praktiskt användbar för resa till och från arbetet. Det kan t.ex. handla om orimligt långa anslutningsvägar till kollektivtrafikens hållplatser vid bostaden eller arbetsplatsen. En variant på denna definition tillämpas i dag av Skatteverket när det gäller kriteriet att allmänna transportmedel saknas. Kravet anses uppfyllt om det finns en delsträcka som uppgår till minst två kilometer där det saknas allmänna transportmedel.² Det finns också en tidsdimension, dvs. att kollektivtrafiken kan vara alltför gles eller gå på tider som inte är anpassade till arbetet.

Att från dessa utgångspunkter i lag ange exakta kriterier för när och var kollektivtrafiken ska anses tillräckligt bristfällig för att kvalificera sig för ett tillägg till skattereduktionen förefaller dock

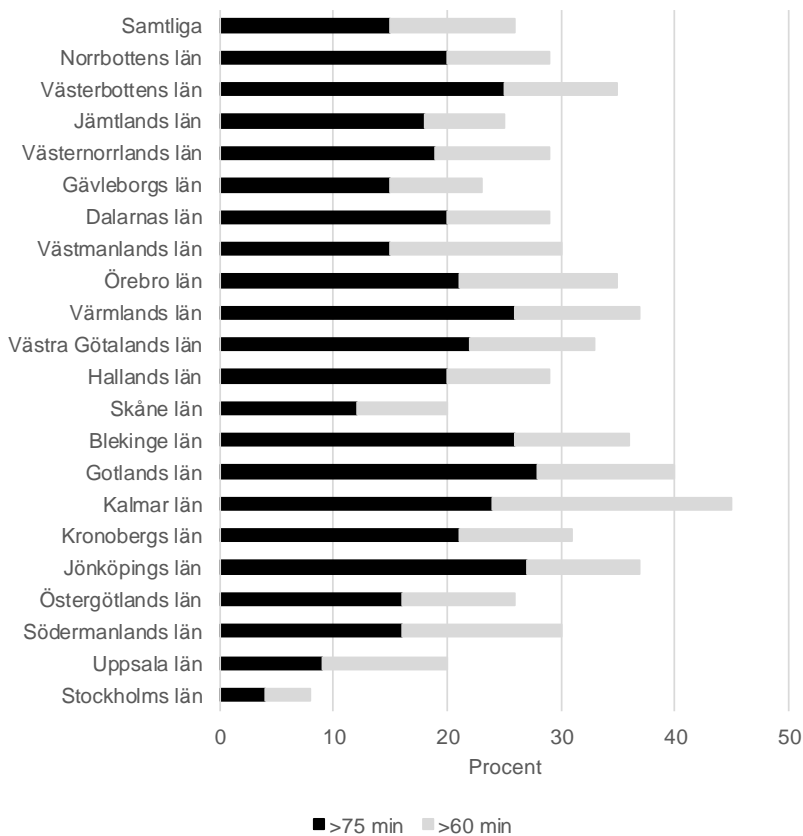
² Jfr SKV A 2015:25.

mycket svårt. Det finns en mängd varianter och kombinationer i rum och tid som det skulle bli svårt att beskriva och värdera på ett någorlunda träffsäkert sätt. Även till synes enkla kriterier som ett visst avstånd till närmaste busshållplats har uppenbara brister. Det säger inget om hur många bussar det går från denna hållplats och om de över huvud taget går på den tid och till den plats som passar den arbetsresande. Om det går passande kollektivtrafik på ett något längre avstånd från bostaden är det inte självklart att det då ska vara fritt fram att få ett tillägg till skattelättnaden hela vägen till arbetet, om det exempelvis finns en infartsparkering som ansluter till bra kollektivtrafik för huvuddelen av resan.

Vår slutsats – en definition i huvudsak byggd på tidsvinst

Mot bakgrund av att alla andra definitioner av begreppet bristfällig kollektivtrafik som vi har prövat innebär betydande svårigheter eller nackdelar för att fastlägga rätten till tilläggsbelopp för skattereduktionen, har vi kommit fram till att en definition som i huvudsak bygger på tidsvinst är att föredra. Inte heller en sådan definition är invändningsfri, men det är ändå den som enligt vår mening mest träffsäkert kan avgöra den praktiska möjligheten att nyttja kollektivtrafik för den enskilde både i rum och i tid. I Figur 10.2 redovisas andelen arbetsresor med bil i olika län som uppfyller ett tidsvinstkrav om 60 respektive 75 minuter enkel resa, enligt beräkningar i Trafikverkets trafikprognosmodell Sampers. Preciseringen av tidsåtgång i Sampers är inte exakt densamma som den som vi föreslår, men redovisningen ger ändå enligt vår bedömning en god uppfattning om i vilka delar av Sverige krav på tidsvinst främst kommer att kunna uppfyllas. I Tabell 16.7 redovisas även hur stor andel av det totala antalet arbetsresor med bil i olika kommungrupper och avståndintervall som uppfyller ett tidsvinstkrav på 75 minuter. Baserat på dessa modellberäkningar kommer ett tidsvinstkrav framför allt att gynna län och kommungrupper med betydande lands- och glesbygdsområden, medan andelen skattskyldiga som kan få del av tillägget är betydligt lägre i mer storstadsbetonade områden.

Figur 10.2 Andel av totalt antal arbetsresor med bil över 30 kilometer som uppfyller tidsvinstkrav på 75 minuter respektive 60 minuter enkel resa efter län



Källa: Modellresultat från Samper, framtagna av Sweco.

Tabell 10.1 Andel av totalt antal arbetsresor med bil som uppfyller tidsvinstkrav på 75 minuter enkel resa efter kommungrupp och avstånd

Procent

Kommungrupp ¹	0–10 km	10–30 km	30–80 km	80–km
Storstäder	0,0	0,5	5,4	10,7
Större stad	0,2	4,3	17,3	17,3
Mindre stad/tätort	0,6	9,8	29,1	26,8
Pendlingskommun nära storstad	0,3	2,5	8,8	23,9
Pendlingskommun nära större stad	0,8	9,3	22,6	24,2
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1,5	13,4	37,5	43,9
Lågpendlingskommun nära större stad	0,3	10,7	26,7	36,6
Landsbygdskommun	0,4	9,9	35,5	49,8
Landsbygdskommun med besöksnäring	0,8	6,7	28,7	55,1

Anm.¹ Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3.

Källa: Modellresultat från Sampers, framtagna av Sweco.

Tidsvinstkriteriet innebär att bristfällig kollektivtrafik i detta sammanhang definieras på liknande sätt som gäller för avdrag för bil i dagens reseavdragssystem. Det innebär att den skattskyldige under ett bestämt antal dagar under beskattningsåret ska göra en viss tidsvinst per dag genom att använda bil i stället för kollektivtrafik. Tidsvinstkravet för bilavdrag i dagens system är två timmar per dag motsvarande 60 minuter för en enkel resa.

Dagens tidsvinstkrav är inte problemfritt. Beräkningen av hur stor tidsvinsten är i det enskilda fallet görs helt av den skattskyldige själv. Beräkningen ska inte lämnas in till Skatteverket. I deklarationen begär den skattskyldige reseavdrag med endast ett totalbelopp. Det framgår inte av uppgifter som lämnas in till Skatteverket vare sig på vilket avstånd eller antal resdagar som beräkningen baseras. Det framgår inte heller om avdraget avser resor med bil, baserat på en beräknad tidsvinst eller hur stor denna tidsvinst i så fall är.

Skatteverkets uppföljningar, se avsnitt 7.6, visar att en betydande del av alla begärda reseavdrag har olika typer av fel, i de allra flesta fall till den skattskyldiges fördel. Just felaktig beräkning av tidsvinsten för att berättiga till bilavdrag är en av de största felkällorna och vid skattefelskontrollen var detta en orsak till ändring i 19 procent av de ändringar som gjordes vid kontrollen.

Mot denna bakgrund kan det eventuellt ifrågasättas att vi föreslår att rätten till förhöjd skattereduktion vid bristfällig kollektivtrafik även i ett reformerat system ska bygga på ett tidsvinstkriterium. Anledningen till att vi gör det är att vi bedömer att de andra kriterier som vi har övervägt innebär större nackdelar. Vi föreslår dock samtidigt åtgärder för att öka precisionen i uppgiftslämnandet och minska risken för fel, se avsnitt 14.4–14.4.5.

Vi bedömer, som en ytterligare åtgärd, att kravet på tidsvinst utökas från två till två timmar och 30 minuter per dag, sammanlagt för tur- och returrejan. Skatteverkets kontroller har visat att många skattskyldiga i dag räknar till sin egen förmån när man beräknar tidsvinsten för bilresa jämfört med kollektivtrafik, vilket gör att avdrag för resor med bil begärs även i många fall där den faktiska tidsvinsten är betydligt kortare än två timmar. Att beräkningar görs optimistiskt till den skattskyldiges fördel kan säkert komma att förekomma även i det system som vi föreslår även om möjligheterna till meningsfull kontroll ökar med de administrativa rutiner vi föreslår. Vi bedömer att ett sådant skärpt tidsvinstkrav normalt inte kommer att utgöra något problem för dem som reser i utpräglade glesbygdsområden, där kollektivtrafiken inte klarar någon av tidsgränserna. Däremot kan det bli svårare att klara ett skärpt tidsvinstkrav i tätbefolkade områden där kollektivtrafiken är förhållandevis god.

Vi bedömer också att vissa preciseringar av dagens tidsvinstkrav behöver göras och att tidsvinst också ska kunna mätas i förhållande till resa med bil och kollektivtrafik, s.k. kombinerad resa. Detta utvecklas i avsnitt 10.6.2

10.6.2 Precisering av kriterium för bristfällig kollektivtrafik

Kommitténs förslag: Kollektivtrafik anses bristfällig om tidsvinsten uppgår till mer än två timmar och 30 minuter för tur- och returrejan för resa med bil i förhållande till resa med kollektivtrafik eller kombinerad resa med bil och kollektivtrafik. Detta gäller endast under förutsättning att tidsvinsten uppnås under minst hälften av totala antalet resdagar med avstånd som uppgår till minst 30 kilometer under beskattningsåret.

Med kombinerad resa avses en resa med bil om högst tio kilometer mellan bostaden och lämplig infartsparkering nära hållplats för kollektivtrafik i kombination med resa med kollektivtrafik för den övriga delen av resan till arbetsplatsen.

Kollektivtrafik anses även bristfällig om

1. förutsättningarna för kombinerad resa inte föreligger och det saknas hållplats för kollektivtrafik på ett avstånd av minst två kilometer från bostaden, eller
2. kollektivtrafik saknas på en sammanhängande sträcka av minst två kilometer i anslutning till arbetsplatsen eller bytespunkt mellan färdmedel.

Skälen för kommitténs förslag: Tidsvinst ska beräknas som skillnaden mellan de snabbaste alternativen att resa med kollektivtrafik och resa med bil. I båda fallen ska restiden beräknas ”från dörr till dörr”, dvs. inklusive gångtider till och från hållplats eller parkeringsplats, normal väntetid på kollektivt färdmedel och eventuell bytestid mellan färdmedel samt tid det tar att inleda bilresan, söka parkeringsplats och parkera. Tiden ska beräknas efter trafikförhållandena vid de tider den skattskyldige normalt åker. Även normalt förekommande köbildningar ska beaktas. Eventuella förseningar inom kollektivtrafiken ska inte räknas in. Normalt ska förutsättas att den skattskyldige har flexibel arbetstid, s.k. flexitid. Väntetid vid tidig ankomst till eller sen avresa från arbetsplatsen ska därför normalt inte räknas in. För att sådan tid ska kunna beaktas vid tidsberäkningen för kollektivtrafikresa ska den skattskyldige kunna visa t.ex. genom dokumentation från arbetsgivaren att möjlighet till flexibel arbetstid saknas.

För att bristfällig kollektivtrafik ska anses föreligga krävs att tidsvinsten uppnås under minst hälften av totala antalet dagar med resor som är 30 kilometer eller längre under beskattningsåret.

Ett vanligt förekommande förhållande kan vara att bra kollektivtrafik finns på huvuddelen av avståndet mellan bostad och arbetsplats men att den saknas eller är av dålig kvalitet en första del av resan mellan bostaden och t.ex. en tåg- eller busstation med goda förbindelser. Av miljö- och ibland även framkomlighetsskäl är det angeläget att den skattskyldige utnyttjar möjligheten till kombinerad resa hellre än att färdas med bil hela vägen till arbetsplatsen. Normalt ska

då restiden för kollektivtrafikalternativet beräknas som en kombinerad bil- och kollektivtrafikresa, en s.k. kombinerad resa, med byte av färdmedel på vägen där detta är möjligt, exempelvis genom att använda en infartsparkering. Sådan beräkning ska göras om anslutningsresan från bostaden med bil är högst 10 kilometer och lämplig infartsparkering finns vid anslutning till kollektivtrafikresan. Med lämplig infartsparkering avses en plats nära hållplatsen eller tågstationen där det normalt finns plats de allra flesta dagar för den skattskyldige att parkera vid den tid som personen normalt reser. Eventuella avgifter för parkeringen som är normala i de fall de förekommer vid infartsparkeringar ska inte anses göra en parkeringsplats olämplig. Ett exempel kan illustrera beräkningen av tidsåtgång vid kombinerad resa.

Den skattskyldige ska resa från bostaden B till arbetsplatsen A, ett avstånd längs bilväg på 40 kilometer. Resan från B till A med bil beräknas ta 40 minuter från dörr till dörr. På åtta kilometers avstånd från B finns kollektivtrafikållplatsen K där det även finns en lämplig infartsparkering. Från denna finns god kollektivtrafik till arbetsplatsen A. Kombinationsresan med bil och kollektivtrafik från B till A via K beräknas ta 70 minuter från dörr till dörr. Den skattskyldiges tidsvinst blir därmed 60 minuter för tur- och returresa $((70-40) \times 2 = 60)$. Detta är mindre än tidsvinstkravet två timmar och 30 minuter. Den skattskyldige är därmed inte berättigad till tillägg till skattereduktionen på grund av bristfällig kollektivtrafik.

Om avståndet mellan B och K i exemplet varit längre än 10 kilometer hade förutsättningar saknats för beräkning enligt kombinerad resa.

Vi anser att 10 kilometer är en rimlig gräns. Annars skulle det kunna krävas alltför långa omvägar till arbetsplatsen A beroende på K:s geografiska placering i förhållande till B och A.

Att beräkningen av tidsåtgång för kollektivtrafikresa kan ske enligt kombinerad resa är en nyhet i vårt förslag jämfört med tidsvinstberäkningen för rätt till bilavdrag enligt dagens regler, som saknar motsvarande bestämmelse. I stora delar av landet är det vanligt förekommande att infartsparkeringar anordnas vid strategiska knutpunkter för kollektivtrafik och att såväl kollektivtrafikanordnare som kommuner och andra myndigheter uppmuntrar arbetsresenärer att använda dessa. Motivet till detta är både miljömässiga och ofta också trafikmässiga, för att undvika trängsel på vägnätet. Vi

anser därför att regler för skattelättnad för kollektivtrafik bör utformas så att de inte missgynnar denna typ av kombinerade resor genom tillägg till skattereduktionen vid bilresa trots att en kombinerad resa är möjlig.

Vid resa med kollektivtrafik kan det förekomma att kollektivtrafik saknas på en längre delsträcka av avståndet mellan bostad och arbetsplats och att promenad eller cykel då i princip är det enda alternativet på denna delsträcka. Vi anser det rimligt att kriteriet för bristfällig kollektivtrafik då anses uppfyllt under vissa förutsättningar. Om hållplats för kollektivtrafik saknas inom ett avstånd på två kilometer från bostaden ska i första hand möjligheten till kombinerad resa enligt ovan prövas. Om förutsättningar för sådan kombinerad resa inte finns ska kriteriet för bristfällig kollektivtrafik anses uppfyllt. Kriteriet ska också anses uppfyllt om kollektivtrafik saknas på en sammanhängande sträcka av minst två kilometer i anslutning till arbetsplatsen eller vid byte mellan färdmedel. I gällande regelverk finns en bestämmelse som anger att om allmänna transportmedel saknas så tillämpas inte avståndskravet om fem kilometer eller tidsvinstkravet för rätt till bilavdrag. Varken lagtext eller förarbeten innehåller en definition av vad som avses med att allmänna transportmedel saknas. Enligt Skatteverkets allmänna råd SKV A 2015:25 bör bilavdrag medges om det saknas tillgängliga allmänna transportmedel för en sammanhängande del av sträckan som är minst två kilometer mellan bostaden och arbetsplatsen. Vårt förslag ansluter till denna tolkning men med den skillnaden att om kollektivtrafik saknas på en sträcka av minst två kilometer i anslutning till bostaden ska i första hand alternativet med kombinerad resa prövas.

10.7 Vilka som kan få skattereduktion och begäran om skattereduktion

Kommitténs förslag: Rätt till skattereduktion för arbetsresor och fast tillägg har efter begäran fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret. Sådan rätt till skattereduktion har också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3 inkomstskattelagen, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra

länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

En begäran om skattereduktion för arbetsresor och fast tillägg ska göras i inkomstdeklarationen.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt regleringen för de befintliga skattereduktionerna jobbskatteavdraget (67 kap. 5 § IL), sjukersättning och aktivitetsersättning (67 kap. 9 a § IL), hushållsarbete (67 kap. 11 § IL) och gåva (67 kap. 24 § IL) gäller att rätten till skattereduktion gäller de som är obegränsat skattskyldiga någon gång under beskattningsåret och de som är begränsat skattskyldiga men vars överskott av förvärvsinkomster i Sverige och andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.³ Vi föreslår att samma bestämmelser ska gälla för skattereduktionen för arbetsresor och fast tillägg. För situationen när en person varit obegränsat skattskyldig under del av året, se avsnitt 10.8.

En begäran om skattereduktion för arbetsresor och fast tillägg ska göras i inkomstdeklarationen för det beskattningsår då arbetsresorna har gjorts och utgifterna för avgifterna har betalats. Begäran kan avse arbetsresor och fast tillägg i både inkomstslaget tjänst och inkomstslaget näringsverksamhet. Uppgifterna kommer inte vara förtryckta på deklaraionsblanketten.

10.8 Obegränsat skattskyldiga under del av året

Kommitténs förslag: Rätten till skattereduktion för arbetsresor och fast tillägg fördelas efter den tid som de skattskyldiga har varit obegränsat skattskyldiga i Sverige. De som är obegränsat skattskyldiga endast under en del av beskattningsåret har rätt till skattereduktion för denna tid. Om de skattskyldigas överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige, ska dock denna begränsning inte tillämpas.

³ Jfr prop. 2017/18:127 s. 16–17.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt regleringen av de befintliga skattereduktionerna jobbskatteavdraget (67 kap. 9 § IL) och sjukersättning och aktivitetsersättning (67 kap. 9 d § IL) gäller att skattereduktionen fördelas på ett särskilt sätt efter den tid den skattskyldige har varit obegränsat skattskyldig i Sverige. Dock gäller att om en begränsat skattskyldig har sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande från Sverige, ska skattereduktionen tillgodoräknas som om han varit obegränsat skattskyldig hela året. Vi bedömer att det är lämpligt att ha en likadan reglering för skattereduktion för arbetsresor och fast tillägg.

10.9 Skattereduktionens ordningsföljd

Kommitténs förslag: Skattereduktion för arbetsresor ska göras efter skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning, men före skattereduktion för underskott av kapital.

Skälen för kommitténs förslag: Det finns i dag ett antal skattereduktioner som kan göras vid beskattningen. Dessa ska enligt 67 kap 2 § första stycket IL göras i följande ordning när en skattskyldig har rätt till flera skattereduktioner: sjöinkomst, allmän pensionsavgift, arbetsinkomst (jobbskatteavdrag), sjukersättning och aktivitetsersättning, underskott av kapital, hushållsarbete, gåva och mikroproduktion av förnybar el.

De fyra förstnämnda skattereduktionerna relaterar direkt till den skattskyldiges arbetssituation. Vi anser det naturligt att skattereduktionen för arbetsresor ska göras direkt efter dessa, eftersom även denna skattereduktion har viss koppling till arbetet. Vi föreslår därför att skattereduktionen för arbetsresor ska göras efter skattereduktionen för sjukersättning och aktivitetsersättning men före skattereduktionen för underskott av kapital. Det fasta tillägget och skattereduktionen för väg-, bro- och färjeavgifter är en del av skattereduktionen för arbetsresor och föreslås därför inte omnämnas särskilt i 67 kap. 2 § IL.

Skattereduktion ska enligt 67 kap. 2 § andra stycket IL räknas av mot kommunal och statlig inkomstskatt som beräknats enligt 65 kap., mot statlig fastighetsskatt enligt lagen (1984:1052) om statlig fastighetsskatt samt mot kommunal fastighetsavgift enligt lagen (2007:1398)

om kommunal fastighetsavgift. Skattereduktion enligt 5–9 d §§, dvs. jobbskatteavdrag och sjukersättning och aktivitetsersättning, ska dock räknas av endast mot kommunal inkomstskatt.

Ordningsföljden i vilken skattereduktionerna ska räknas av kan ha betydelse om den uträknade skatten före skattereduktionen inte skulle räcka till att räkna av samtliga skattereduktioner en skattskyldig kan ha rätt till. Ett outnyttjat belopp får inte sparas till beskattningsåret efter.

Vi bedömer att omvandlingen av formen för skattelättnaden för arbetsresor från avdrag till skattereduktion endast kan ha marginella konsekvenser för möjligheten att räkna av skattereduktionen för arbetsresor. För att kunna få en skattereduktion för arbetsresor med något mer betydande belopp måste en skattskyldig ha arbetat och rest till arbetet ett flertal av årets dagar och har då rimligtvis också en betydande inkomst som vida överstiger skattereduktionens nivå. När nuvarande reseavdrag avskaffas kommer också den beskattningsbara inkomsten att öka med samma belopp som reseavdraget, vilket leder till att även skatten innan skattereduktionerna tas bort kommer att öka, i de flesta fall i ungefär samma storleksordning som den skattereduktion för arbetsresor som tillkommer.

10.10 Avräkning mellan stat och kommuner

Kommitténs bedömning: De ekonomiska effekterna för staten och kommunsektorn av att reseavdraget ersätts av en skattereduktion bör regleras enligt finansieringsprincipen.

Skälen för kommitténs bedömning: Ny lagstiftning kan innebära att ekonomiska medel av olika skäl omfördelas mellan staten och kommunsektorn. Dagens reseavdrag är ett avdrag som minskar den beskattningsbara inkomst som ingår i både kommunernas och statens skatteunderlag. När reseavdraget tas bort ökar kommunernas skatteunderlag och därmed också deras skatteintäkter. När avdraget omvandlas till en skattereduktion räknas den senare dock endast av mot statens skatteintäkter, vilket leder till minskade skatteintäkter för staten.

När ny lagstiftning medför ändrade ekonomiska effekter mellan staten och kommunsektorn brukar detta regleras genom att förändra

storleken på statens generella statsbidrag till kommunerna enligt den s.k. finansieringsprincipen. Vi förutsätter att detta görs även i detta fall så att omläggningen blir ekonomiskt neutral mellan staten och kommunsektorn.

Efter en sådan reglering kan ändå effekterna bli något olika för enskilda kommuner beroende på om det för de skattskyldiga i kommunen görs reseavdrag per invånare över eller under genomsnittet för kommunsektorn. Dessa effekter blir dock mycket marginella eftersom de till allra största delen utjämnas inom ramen för den kommunala inkomstskatteutjämningen.

11 Vissa andra frågor vid skattereduktion för arbetsresor

11.1 Vårt uppdrag

Vi ska lämna de författningsändringar som bedöms nödvändiga om vi förordar ett avståndsbaserat reseavdrag. Vi förordar en avståndsbaserad skattereduktion för arbetsresor och lämnar därför i avsnitt 11.2–11.6.2 förslag på nödvändiga författningsändringar.

11.2 Trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter

11.2.1 Bakgrund och gällande rätt

Trängselskatt

Trängselskatt infördes permanent i Stockholm 2007 och i Göteborg 2013.¹ Syftet med införandet av trängselskatten var att förbättra framkomligheten och miljön.² Trängselskatt tas ut under vardagar utom lördagar mellan klockan 6.00–18.29 i Göteborg och mellan klockan 6.30–18.29 i Stockholm. Dag före helgdag och under juli månad tas ingen skatt ut. Skattebeloppet varierar med trafikintensiteten under dagen och är som högst under morgonens och eftermiddagens rusningstrafik. I Stockholm uppgår skattebeloppet vid passage av betalstation som lägst med 11 kronor och som högst med 35 kronor. I Göteborg är lägsta och högsta skattebeloppet 9 kronor respektive 22 kronor. Den sammanlagda trängselskatten per kalenderdygn och bil uppgår till högst 105 kronor i Stockholm och 60 kronor i Göteborg.

¹ Se lagen (2004:629) om trängselskatt.

² Prop. 2006/07:109 s. 1 och 15.

I syfte att förbättra framkomligheten och miljön i Stockholm, men även att bidra till en utbyggnad av kollektivtrafiken i Stockholmsområdet, sker ett antal förändringar av trängselskatten den 1 januari 2020.³ Förändringarna innebär att det införs ytterligare en tidsperiod på morgonen, kl. 6.00–6.29, för vilken skatt ska tas ut och skattebeloppen för vissa tidsperioder höjs. Trängselskatten ska vidare differentieras på högsäsong och lågsäsong och det införs höjda skattebelopp för högsäsong. Den sammanlagda skatten per kalenderdygn och bil kan högst uppgå till 135 kronor under högsäsong. Skatt ska även tas ut för de fem första vardagarna utom lördag i juli samt för dagar före vissa helgdagar.

För en privatbilist med två beskattade passager i Stockholms innerstad till och från arbetet under vardagar beräknas uttaget av trängselskatt med nuvarande lagstiftning till mellan 11 250 kronor och 15 750 kronor per år.⁴ Beräkningen grundas på att trängselskatt betalas i intervallet 25 till 35 kronor per passage under 225 arbetsdagar⁵. Uttaget av trängselskatt efter ändringarna 2020 beräknas till mellan 13 000 kronor och 19 100 kronor. Om passage sker utanför rusningstrafik blir trängselskatten väsentligt lägre.

Samtidigt som trängselskatt infördes i Stockholm 2007 infördes en avdragsrätt för skatten vid inkomstbeskattningen. Avdragsrätten motiverades med att huvudregeln i inkomstskattelagen är att avdrag medges för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster och att denna huvudprincip borde följas.⁶

Enligt gällande regler får kostnader för trängselskatt vid arbetsresor med egen bil eller förmånsbil dras av (12 kap. 27 § fjärde stycket och 29 § IL). Förutsättningen är dock att bilresan uppfyller villkoren för att göra bilavdrag, bl.a. en tidsvinst på två timmar per dag genom att använda bil i stället för allmänna transportmedel. Trängselskatten omfattas av beloppsgränsen i 12 kap. 2 § tredje stycket IL. Det innebär att avdrag för trängselskatt får göras endast till den del den tillsammans med kostnaderna för inställelseresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor.

³ SFS 2018:200, prop. 2017/18:74.

⁴ Prop. 2017/18:74 s. 21.

⁵ 225 arbetsdagar som används som räkneexempel i propositionen är maximum vid femdagarsvecka, fem veckors semester och ingen övrig frånvaro. I betänkandet har vi som genomsnittligt antal resdagar för heltidsarbetare använt 210 dagar, genom att även ta hänsyn till sjukfrånvaro och viss övrig frånvaro från arbetsplatsen, t.ex. hemarbete.

⁶ Prop. 2006/07:109 s. 26.

Någon separat statistik över hur många bilister som i dagsläget gör avdrag för trängselskatt finns inte. Med den goda kollektivtrafik som erbjuds i både Stockholm och Göteborg bör man dock kunna anta att en majoritet av de bilister som dagligen passerar betalstationerna inte uppfyller kravet på tidsvinst och därmed inte heller kan göra avdrag enligt bilschablon eller för trängselskatt.

Väg-, bro- och färjeavgifter

Infrastrukturavgifter är en ny typ av avgifter som i några fall tas ut för att finansiera bygget av en ny bro, väg eller tunnel.⁷ Det innebär att den som använder infrastrukturen ska vara med och betala för den.

I dagsläget finns inga vägavgifter i Sverige. Det finns fyra broar i Sverige som är avgiftsbelagda: Motalabron, Sundsvallsbron, Svinesundsbron och Öresundsbron. Den kommande Skurubron i Nacka kommer också få en broavgift. Det finns ingen statistik över hur många broresor som utgör arbetsresor. Den som två gånger dagligen under 210 dagar passerar Öresundsbron med bil får med mest förmånliga rabatter betala cirka 50 000 kronor om året i broavgift. För övriga avgiftsbelagda broar inklusive den planerade Skurubron ligger de årliga avgifterna i intervallet 1 500–5 000 kronor.

Trafikverket Färjerederiet är den dominerande operatören av vägfärjor i Sverige, med totalt 41 färjeleder, varav 38 är statliga och 3 är kommunala. Inga färjeavgifter tas ut från resande på de färjeleder som är del av det statliga vägnätet. Det finns kommunala leder som är avgiftsbelagda, t.ex. Visingsöleden och Ekeröleden. Ett annat exempel som kan nämnas är Ventrafiken som bedriver avgiftsbelagd färjetrafik på uppdrag åt Landskrona stad och Region Skåne samt på kommersiell basis. En annan viktig pendlingssträcka som innebär en kostnad för den skattskyldige är färjeförbindelsen mellan Helsingborg och Helsingör. Det finns ingen statistik över hur många färjeresor som avser arbetsresor. Den typiska årskostnaden för resa med bil med mest förmånliga rabatter är på Visingsöleden under 5 000 kronor, på Ekeröleden och i Ventrafiken omkring 15 000 kronor och Helsingborg–Helsingör nära 50 000 kronor.

Vid sidan av schablonavdraget för kostnader för bilresa med egen bil eller förmånsbil mellan bostad och arbetsplats ska utgifter för

⁷ Jfr lagen (2014:52) om infrastrukturavgifter på väg.

faktiska väg-, bro- och färjeavgifter som den skattskyldige haft vid resorna mellan bostaden och arbetsplatsen dras av (12 kap. 27 § fjärde stycket och 29 § IL). Kostnader för avgifterna får dras av endast till den del de tillsammans med kostnaderna för inställesresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje trycket IL).

Avdragsrätten för väg-, bro- och färjeavgifter infördes 1993.⁸ Avgifter av detta slag förekom då endast i begränsad omfattning, men det ansågs sannolikt att det i framtiden blev betydligt vanligare att vägar och broar finansieras med särskilda avgifter som tas ut av dem som använder vägen eller bron.⁹ Eftersom kostnader av detta slag inte var möjliga att beakta inom ramen för ett schablonavdrag infördes avdragsrätten för dessa kostnader vid sidan av schablonavdraget när de uppkom i samband med resor med egen bil mellan bostad och arbetsplats. Ett annat skäl för avdragsrätt som angavs var att det av miljöskäl var angeläget att den från tidssynpunkt kortaste körsträckan valdes.

Särskilt om Öresundsbron

Det nordiska skatteavtalet är införlivat i svensk rätt genom lagen (1996:1512) om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna. Sverige har även undertecknat ett avtal med Danmark om vissa skattefrågor.¹⁰ Avtalet med Danmark föreskriver vissa undantag från bestämmelserna i det nordiska skatteavtalet. Avtalet innehåller därutöver åtaganden från de båda staterna att medge avdrag för kostnader under vissa förhållanden samt ett åtagande om ett skatteutjämningsystem avseende personer som bor i det ena landet och arbetar i det andra. Avtalet är införlivat i svensk rätt och finns i bilaga 4 i lagen om dubbelbeskattningsavtal mellan de nordiska länderna.¹¹

Artikel 3 i avtalet med Danmark behandlar rätt till avdrag för resor över Öresundsbron. Enligt artikeln ska fysiska personers utgifter för resor över Öresundsbron beaktas vid fastställande av den

⁸ SFS 1993:1515.

⁹ Prop. 1993/94:90 s. 43.

¹⁰ Avtal mellan Konungariket Sverige och Konungariket Danmark om vissa skattefrågor.

¹¹ SFS 2004:639, prop. 2003/04:149.

skattepliktiga inkomsten, om de avser normala resor mellan permanentbostaden och arbetsplatsen. Rätt till avdrag föreligger dock endast om sådana allmänna villkor för vad som föreskrivs för sådana resor är uppfyllda som avser exempelvis krav på tidsvinst. Utgifterna ska beräknas med utgångspunkt i den dokumenterade utgiften för billigaste periodabonnemang för resa med personbil respektive resa med allmänna kommunikationer.

När avtalet med Danmark undertecknades fick kostnader för resor över Öresundsbron dras av enligt svensk rätt, men inte enligt dansk rätt. Genom artikel 3 i avtalet infördes en rätt till avdrag som enbart berörde beskattningen i Danmark.¹²

I artikel 5 i avtalet med Danmark regleras hur en stat som tillerkänts beskattningsrätten till vissa inkomster ska behandla dessa vid beskattningen. Enligt artikel 5.3 gäller bestämmelserna om avdrag för utgift för resor över Öresundsbron enligt artikel 3 endast om den fysiska personens inkomst beskattas på nettobasis med möjlighet till avdrag för kostnader. Personer som beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta kan alltså inte medges avdrag för kostnader för resor över Öresundsbron.¹³

11.2.2 Avdraget för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter avskaffas

Kommitténs förslag: Avdraget för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter avskaffas.

Skälen för kommitténs förslag: Kostnader för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter vid arbetsresor med egen bil eller förmanbil uppkommer under bilresan. Dessa kostnader är således en del av själva resan. Kostnadernas karaktär borde därför klassificeras på samma sätt som bilresan. I skattesammanhang anses kostnader för arbetsresor ha karaktär av privat levnadskostnad eftersom kostnaderna har orsakats av den skattskyldiges val av bostadsläge.¹⁴ Principiella skatterättsliga skäl talar alltså för att trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter inte ska få dras av vid inkomstbeskattningen.

¹² Jfr Prop. 2003/04 :149 s. 15.

¹³ Prop. 2003/04 :149 s. 16.

¹⁴ Se prop. 1991/92:150 Bilaga I:5 s. 21.

Vår föreslagna avståndsmodell är färdmedelsneutral i så måtto att den inte anger vilket färdmedel som ska användas för att en skattelättnad i form av en skattereduktion ska medges. Beträffande trängselskatten så försvagas skattens styrande effekt när den får dras av vid inkomstbeskattningen. För att öka incitamenten för skattskyldiga att begränsa sin bilkörning mellan bostaden och arbetsplatsen och i stället välja kollektiva transportmedel bör avdraget för trängselskatt avskaffas. Ett avskaffande av avdragsrätten för trängselskatt ligger även i linje med skattens syfte, dvs. förbättra framkomligheten och miljön.

Sammantaget bedömer vi, av principiella skatterättsliga skäl, att avdraget för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter ska avskaffas som en del av utformningen av de nya skattereglerna för arbetsresor som vi föreslår. Avskaffandet av trängselskatten grundas också på trafikpolitiska- och miljöskäl.

Vi bedömer också att avskaffandet av avdragsrätten för kostnader för resor över Öresundsbron är förenligt med skatteavtalet med Danmark eftersom vi i avsnitt 11.2.3 föreslår att dessa kostnader ska omfattas av en skattelättnad i form av en skattereduktion, se närmare om bedömningen i avsnitt 11.2.5.

11.2.3 En skattelättnad för högre väg-, bro- och färjeavgifter i form av en skattereduktion införs

Kommitténs förslag: Som en del av skattereduktionen för arbetsresor ska också högre utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter i samband med en skattskyldigs resor mellan bostaden och arbetsplatsen berättiga till skattereduktion. Ett krav för skattereduktion är att det föreligger bristfällig kollektivtrafik.

Skälen för kommitténs förslag: Bro- och färjeavgifter i Sverige eller till utlandet är ofta relativt låga men kan i några fall uppgå till höga belopp vid frekvent årlig pendling. Vi anser det skäligt att sådana högre kostnader till en del ska kunna kompenseras med en skattelättnad. Skattelättnaden bör utgå i samma form som för den avståndsberoende skattelättnaden för arbetsresor, dvs. en skattereduktion. Ett ytterligare skäl kan vara att användande av en avgiftsbelagd förbindelse, åtminstone i vissa fall, kan vara fördelaktigare både för

framkomlighet och miljö jämfört med ett icke avgiftsbelagt alternativ. Även om det i dagsläget inte finns några vägavgifter i Sverige kan det inte uteslutas att sådana infrastrukturavgifter kommer att finnas i framtiden. Skattereduktionen bör därför omfatta även vägavgifter.

Ett krav för skattereduktion är att det föreligger bristfällig kollektivtrafik, se närmare om detta begrepp i avsnitt 10.6.2.

11.2.4 Underlag för skattereduktion och skattereduktionens storlek

Kommitténs förslag: Underlaget för skattereduktion består av summan av skäligena utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter som har betalats i samband med resor mellan bostaden och arbetsplatsen under beskattningsåret. Skäligena utgifter ska beräknas med utgångspunkt i billigaste periodabonnemang för resa med fordonet som använts. Skattereduktionen uppgår till 30 procent av underlaget och ska endast få göras för den del av underlaget som överstiger 8 000 kronor under beskattningsåret.

Skälen för kommitténs förslag: Underlaget för skattereduktion består av summan av skäligena utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter som har betalats i samband med resor mellan bostaden och arbetsplatsen under beskattningsåret. Skäligena utgifter ska beräknas med utgångspunkt i billigaste periodabonnemang eller bästa möjliga mängdrabatter för resa med det fordon som faktiskt använts, vilket i normalfallet kommer bli bil eller motorcykel. För att en avgift ska ingå i underlaget för skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter krävs att avgiften faktiskt har betalats i samband med resa mellan bostaden och arbetsplatsen. Avgifterna ska, liksom enligt gällande regler, kunna styrkas med underlag i form av kvitton eller liknande vid förfrågan från Skatteverket. Skattereduktionen uppgår till 30 procent av underlaget. Skattereduktion ska endast få göras för den del av underlaget som överstiger 8 000 kronor under ett beskattningsår. Vi bedömer att gränobeloppet om 8 000 kronor är lämpligt och rimligt eftersom kostnadernas skatterättsliga karaktär egentligen är privata levnadskostnader. Ett gränobelopp är även lämpligt för att undvika administration av många mindre belopp. Det ska inte finnas något tak för högsta möjliga avgiftsbelopp att få skattereduktion för.

11.2.5 Skatteavtalet med Danmark

Kommitténs bedömning: Det är förenligt med skatteavtalet med Danmark att ersätta avdragsrätten för kostnader för resor över Öresundsbron med en skattereduktion för broavgifter.

Skälen för kommitténs bedömning: Sverige har i avtalet mellan Konungariket Sverige och Konungariket Danmark om vissa skattefrågor åtagit sig att medge avdrag för kostnader för resor över Öresundsbron. Frågan är då om skatteavtalet tillåter att avdragsrätten för kostnader för resor över Öresundsbron ersätts med en skattereduktion som vi föreslår i avsnitt 11.2.2 och 11.2.3. Avgörande för denna bedömning är om artikel 3 i skatteavtalet medger det. Enligt artikeln ska fysiska personers utgifter för resor över Öresundsbron beaktas vid fastställande av den skattepliktiga inkomsten, dvs. genom avdrag. Avdrag för kostnader påverkar inkomstberäkningen, som har omedelbar relevans för inkomstbeskattningen. En skattereduktion är inte en del av inkomstberäkningen utan ett senare led i skattebiteringsförfarandet när skatten väl är uträknad. En annan skillnad mellan avdrag och skattereduktion är dess olika värde. Värdet av ett avdrag beror på respektive skattskyldiges marginalsatt. Detta är en naturlig konsekvens av ett nettobeskattningsystem och progressiv beskattning. En skattereduktion är däremot lika mycket värd för alla skattskyldiga oavsett vilken marginalsatt som den skattskyldige har.

I Danmark får broavgifter för resa över Öresundsbron med bil, motorcykel eller kollektivtrafik dras av med vissa bestämda satser.¹⁵ Det danska reseavdraget, vari broavgifterna ingår, får endast dras av mot kommuneskat, sundhetsbidrag och kirkeskat.¹⁶ Avdraget får inte dras av mot statsskat. Värdet av det danska reseavdraget för den enskilde skattskyldige uppgår för 2019 till cirka 26 procent av avdragsbeloppet.¹⁷ Eftersom det danska avdraget för resor över Öresundsbron inte får dras av mot statsskat så är värdet av avdraget i praktiken ungefär lika mycket värt för alla skattskyldiga. Innebörden av det är att den ekonomiska effekten av avdraget kan likställas med en skattereduktion.

¹⁵ Se närmare om satserna i ligningsloven § 9 C Stk. 9.

¹⁶ Se avsnitt 8.4.3.

¹⁷ www.skm.dk/skattetal/beregning/skatteberegning/skattevaerdi-af-fradrag-i-2019

Enligt rättspraxis ska tolkningen av skatteavtal inriktas på att utvärdera parternas gemensamma avsikt (jfr RÅ 1998 ref. 49). Sveriges och Danmarks avsikt med att medge avdrag för kostnader för resor över Öresundsbron i skatteavtalet torde vara att ge en skattelättnad för dessa kostnader oberoende av på vilket sätt skattelättnaden utformas. Vi bedömer att en skattelättnad i form av en skattereduktion för dessa kostnader är förenligt med artikel 3 i skatteavtalet med Danmark. Vi bedömer även att kravet på bristfällig kollektivtrafik för rätt till skattereduktion och gränsbeloppet om 8 000 kronor utgör sådana allmänna villkor som får uppställas enligt artikel 3 i skatteavtalet.

11.2.6 Vilka som kan få skattereduktion och begäran om skattereduktion

Kommitténs förslag: De som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret har rätt till skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter. Sådan rätt till skattereduktion har också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3 inkomstskattelagen, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Rätten till skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter beror på den tid som de skattskyldiga har varit obegränsat skattskyldiga i Sverige. De som är obegränsat skattskyldiga endast under en del av beskattningsåret har rätt till skattereduktion för dessa dagar. Om de skattskyldigas överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige, ska dock denna begränsning inte tillämpas.

Skattereduktion begärs i inkomstdeklarationen för det beskattningsår då väg-, bro- och färjeavgifterna har betalats.

Skälen för kommitténs förslag: Skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter är en del av skattereduktionen för arbetsresor. Samma regler ska därför gälla i fråga om vilka som har rätt till skattereduktionen för väg-, bro- och färjeavgifterna, se avsnitt 10.7.

Skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifterna begärs i inkomstdeklarationen för det beskattningsår då avgifterna har betalats. Begäran kan avse arbetsresor både i inkomstslaget tjänst och inkomstslaget näringsverksamhet. Uppgifterna kommer inte vara förtryckta på deklara-tionsblanketten.

11.3 Förmånsbil

11.3.1 Bakgrund och gällande rätt

Förmåner som fås på grund av tjänst ska tas upp till beskattning i inkomstslaget tjänst (11 kap. 1 § IL). Bilförmån är en sådan förmån som ska tas upp till beskattning. Förmån av fri eller delvis fri bil beräknas på ett visst schabloniserat sätt (61 kap. 5–11 §§ IL). Utgångspunkten är att förmånsvärdet ska motsvara kostnaderna för en privatägd bil, dvs. att det skattepliktiga värdet i princip ska motsvara marknadsvärdet.¹⁸ I schablonen ingår som utgångspunkt samtliga utgifter (fasta och rörliga) för en privatägd bil utom drivmedel. Om arbetsgivaren betalar drivmedel för den anställdes privata körning ska den anställde påföras förmån av fritt drivmedel.

Skattskyldiga som gör arbetsresor med sin förmånsbil ska göra avdrag för utgifter med 65 öre för varje kilometer om bilen är diesel-driven och 95 öre för övriga bilar (12 kap. 29 § IL). Detta gäller också den som gör resorna med en förmånsbil som en närstående till honom eller hans sambo är skattskyldig för. Kostnader för arbetsresor med förmånsbil omfattas av beloppsgränsen i 12 kap. 2 § tredje stycket IL. Det innebär att avdrag för kostnaderna får göras endast till den del de tillsammans med kostnaderna för inställesresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor.

Denna avdragsrätt infördes 1997 samtidigt med den beskattningsmodell för värdering av bilförmån enligt schablon som gäller än i dag.¹⁹ Skälet till att avdragsrätten infördes var att avdragsrätt för kostnader för resor till och från arbetsplatsen inte längre beaktades vid bestämmandet av bilförmånens schablonnivå.²⁰

¹⁸ Prop. 2017/18:1 s. 253.

¹⁹ SFS 1996:1208, prop. 1996/97:19.

²⁰ Prop. 1996/97:19 s. 65.

11.3.2 Avdraget för arbetsresor med förmånsbil avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor

Kommitténs förslag: Avdraget för arbetsresor med förmånsbil och egen bil som används i tjänsten avskaffas. Dessa resor kommer i stället att omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

Skälen för kommitténs förslag: I vår föreslagna avståndsbaserade modell för arbetsresor har inte och ska inte heller den skattskyldiges val av färdmedel för arbetsresor eller kostnaden för dessa ha någon betydelse för att personen ska få en skattelättnad i form av en skattereduktion. Det innebär att nuvarande avdrag för arbetsresor med förmånsbil behöver avskaffas. Dessa arbetsresor ska i stället omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

Vi noterar att avdragsrätten för kostnader för arbetsresor, enligt vad som framgått av avsnitt 11.3.1, i dag inte beaktas vid bestämmande av bilförmånens schablonnivå. Vi har svårt att avgöra om den förändring som vi föreslår av skattelättnaden för arbetsresor med förmånsbilar bör medföra någon översyn av beskattningen av bilförmån. Vi noterar dock att Ekonomistyrningsverket i en prognos i april 2017 över statens budget och de offentliga finanserna funnit att förmånsvärdet för de flesta bilmodeller är betydligt lägre än den faktiska bilkostnaden.²¹

Om det råder obalans mellan bilförmånsvärde och faktiska bilkostnader så ska detta justeras i rätt system, dvs. i reglerna för beräkning av bilförmånsvärde. Det kan, av bl.a. ovan anförda skäl, finnas anledning att se över dessa regler. Detta ingår dock inte i vårt uppdrag.

11.4 Egen bil som används i tjänsten

11.4.1 Bakgrund och gällande rätt

Skattskyldiga som använder egen bil i tjänsten kan under vissa förutsättningar med visst antal körda mil och användning av bilen visst antal dagar i tjänsten medges avdrag för arbetsresor oavsett avstånd och tidsvinst (12 kap. 27 § andra stycket IL). Avdrag sker i dessa fall också med schablonbeloppet 1 krona och 85 öre för varje kilometer.

²¹ ESV 2017:44 s. 58 ff.

Kostnaderna omfattas av beloppsgränsen i 12 kap. 2 § tredje stycket IL. Det innebär att avdrag för kostnaderna får göras endast till den del de tillsammans med kostnaderna för inställesresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor.

11.4.2 Avdraget för arbetsresor med egen bil som används i tjänsten avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor

Kommitténs förslag: Avdraget för arbetsresor med egen bil som används i tjänsten avskaffas. Dessa resor kommer i stället att omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

Skälen för kommitténs förslag: I vår föreslagna avståndsbaserade modell för arbetsresor har den skattskyldiges val av färdmedel för arbetsresor ingen betydelse för att personen ska få en skattelättnad i form av en skattereduktion. Det finns inte några skäl för att arbetsresor med egen bil som används i tjänsten ska regleras särskilt utanför denna avståndsmo- dell. Det innebär att nuvarande avdrag för arbetsresor med egen bil i tjänsten avskaffas. Dessa arbetsresor ska i stället omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

11.5 Ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning

11.5.1 Bakgrund och gällande rätt

För skattskyldiga som på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder gör arbetsresor med egen bil eller förmånsbil gäller förmånligare regler för avdrag. Kraven på tidsvinst och avstånd gäller inte (12 kap. 30 § IL). Avdrag medges i dessa fall för skäligena kostnader till den del de tillsammans med kostnaderna för inställesresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket IL).

Enligt Skatteverkets allmänna råd vid beräkning av avdrag för bilkostnader kan avdraget för dessa skattskyldiga beräknas med den

del av de faktiska totala bilkostnaderna under året som avser körningar mellan bostaden och arbetsplatsen om detta är förmånligare för den skattskyldige.²² Avdrag för arbetsresorna bör enligt de allmänna råden dock inte överstiga dubbla schablonavdraget för resor med bil mellan bostaden och arbetsplatsen, dvs. högst 37 kronor per mil. I det fall den skattskyldige har bilförmån och själv bekostar allt drivmedel bör avdraget enligt de allmänna råden inte överstiga dubbla schablonavdraget för drivmedlet, dvs. högst 13 kronor per mil om bilen går på diesel och högst 19 kronor per mil om bilen går på annat drivmedel än diesel (t.ex. bensin, etanol eller el).

Bestämmelsen om avdrag för arbetsresor i samband med ålder, sjukdom eller funktionshinder infördes 1969 samtidigt som reglerna att bilavdrag skulle beräknas efter schablon infördes.²³ Schablonberäkning ansågs då mindre lämplig för skattskyldiga som till följd av ålder, sjukdom eller handikapp var tvungen att använda ”större eller till följd av invalidutrustning dyrare bil”.²⁴ Andra och förmånligare grunder för avdragets beräkning skulle i stället föreskrivas av dåvarande Riksskattenämnden.

11.5.2 Avdraget för arbetsresor i samband med ålder, sjukdom eller funktionshinder avskaffas och ersätts av en skattereduktion för arbetsresor

Kommitténs förslag: Avdraget för arbetsresor med egen bil eller förmånsbil i samband med ålder, sjukdom eller funktionshinder avskaffas. För skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil i stället för kollektivtrafik ges skattereduktion för den del av avståndet enkel väg som överstiger 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

Skälen för kommitténs förslag: I vår föreslagna avståndsbaserade modell ska samma regler gälla för skattskyldiga som använder egen bil eller förmånsbil för resor mellan bostaden och arbetsplatsen. Av bl.a. förenklingsskäl bör samma regler även gälla för skattskyldiga

²² Se SKV A 2015:25.

²³ SFS 1969:106, prop. 1969:29.

²⁴ Prop. 1969:29 s. 31–32.

som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning behöver använda bil för arbetsresor. Det torde vara ovanligt att skattskyldiga behöver använda bil vid arbetsresor enbart på grund av ålder. Vi bedömer därför att det är tillräckligt att den nya avståndsmodellen endast behöver särskild reglering av bilresor på grund av sjukdom och funktionsnedsättning för att fånga in de situationer som kan uppstå i realiteten.

Merkostnaderna vid arbetsresor för skattskyldiga med sjukdom eller funktionsnedsättning är av två slag. Om man inte kan resa med kollektiva färdmedel tvingas man resa med bil, vilket oftast är dyrare. Det kan också vara så att bilinnehavet i sig är dyrare än normalt, t.ex. om man behöver en större eller specialutrustad bil. Merkostnaden för att anskaffa eller anpassa en sådan bil är oftast en engångskostnad för vilken man har möjlighet att ansöka om bilstöd. Vi föreslår att det första slaget av kostnadsfördyring – bil i stället för kollektivt färdmedel – kompenseras genom en lägre nedre avståndsgräns i den ordinarie skattereduktionen, medan det senare slaget – dyrare bil – kompenseras genom att beviljat bilstöd inte behöver beaktas vid ansökan om skattereduktion. Detta beskrivs i det följande.

Personer som på grund av en varaktig funktionsnedsättning har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att anlita allmänna kommunikationer kan ansöka om bilstöd hos Försäkringskassan.²⁵ Bilstödet är till för att köpa eller anpassa ett fordon efter behov.

Enligt Skatteverkets rättsliga vägledning Arbetsresor med bil tillämpas dagens regler på så sätt att vid beräkning av de verkliga bilkostnaderna ska hänsyn tas till eventuella bidrag, t.ex. bilstöd. För personer som har bilstöd och eventuellt andra bidrag kan den nya avståndsmodellen i detta avseende bli ekonomiskt fördelaktigare eftersom vi inte föreslår att bilstöd eller andra bidrag ska beaktas vid bestämmandet av skattereduktionen. Enligt Skatteverkets rättsliga vägledning får skattskyldiga i den verkliga kostnaden även räkna med kostnader för parkering vid arbetsplatsen. Sådana parkeringskostnader kommer inte att beaktas eller omfattas av den avståndsbaserade modellen. Det är en marginell försämring jämfört med tillämpningen av dagens regelverk.

Dagens avdragsregler för arbetsresor för sjuka och personer med funktionsnedsättning är ekonomiskt fördelaktigare än de vanliga

²⁵ Regler om bilstöd finns i 52 kap. socialförsäkringsbalken (2010:110).

avdragsreglerna för bilresor. För att vårt förslag inte ska medföra alltför stor påverkan för sjuka och dem med funktionsnedsättning som behöver åka bil jämfört med dagens regelverk, har vi funnit att en lämplig lösning är att tillämpa en annan än den ordinarie nedre avståndsgränsen i avståndsmodellen för dessa skattskyldiga. I stället för att tillämpa en nedre avståndsgräns om 30 kilometer enkel väg ska 10 kilometer enkel väg tillämpas. Kostnadsmässigt kan en sådan nedre avståndsgräns för sjuka och dem med funktionshinder grovt motsvara beloppsgränsen i dagens reseavdrag som gäller även för dessa skattskyldiga. Då personer med sjukdom och funktionsnedsättning har behov av att resa med bil har de också ökade kostnader över den övre avståndsgränsen på 80 kilometer i den ordinarie skattereduktionen. Denna gräns ska därför inte gälla dessa personer utan i stället ska en övre gräns på 150 kilometer tillämpas, vilket är samma som för skattskyldiga med bristande tillgång till kollektivtrafik.

För att omfattas av de generösare bestämmelserna krävs, liksom enligt dagens regler, att den skattskyldige vid förfrågan från Skatteverket kan visa läkarintyg eller liknande som styrker att personen är förhindrad att använda allmänna transportmedel och därför har behov av att resa med bil mellan bostad och arbetsplats.

Skattskyldiga som omfattas av reglerna om sjukdom och funktionsnedsättning och begär skattereduktion för det omfattas inte av reglerna om tillägg vid bristfällig kollektivtrafik. Anledningen till det är att denna grupp skattskyldiga i så fall hade fått en omotiverat högre skattelättnad än andra skattskyldiga.

Sammantaget ska alltså nuvarande avdrag för arbetsresor med egen bil eller förmånsbil i samband med ålder, sjukdom eller funktionshinder avskaffas. Arbetsresor med bil eller förmånsbil i samband med sjukdom eller funktionsnedsättning, men inte i samband med ålder, kommer i stället att omfattas av skattereduktionen för arbetsresor för den del av avståndet enkel väg som överstiger 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

11.6 Näringsidkare

11.6.1 Bakgrund och gällande rätt

Näringsidkares utgifter för resor till och från arbetsplatsen följer samma regler i fråga om avdragsrätt och begränsningar i rätten som för anställda i inkomstslaget tjänst (16 kap. 28 § IL). Det innebär bl.a. att beloppsgränsen om 11 000 kronor gäller. Om näringsidkaren har utgifter för arbetsresor i både inkomstslaget tjänst och inkomstslaget näringsverksamhet, ska begränsningen avse de sammanlagda utgifterna och i första hand minska avdraget i inkomstslaget tjänst.

Regleringen av den situationen att den skattskyldige har kostnader för arbetsresor i båda inkomstslagen tillkom 1992 när beloppsgränsen återinfördes i inkomstslaget tjänst.²⁶

11.6.2 Avdraget för näringsidkares arbetsresor avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor

Kommitténs förslag: Avdraget för näringsidkares arbetsresor avskaffas. Dessa arbetsresor kommer i stället omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

Skälen för kommitténs förslag: Innebörden av dagens avdragsregler för arbetsresor är att samma regler tillämpas för näringsidkare som för löntagare. Reglerna för näringsidkare är tillämpliga för främst enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag. Samma principiella likabehandling av avdragsrätten för arbetsresor som nu gäller i inkomstslaget tjänst och inkomstslaget näringsverksamhet bör även gälla med vår föreslagna avståndsmodell. Det innebär att näringsidkares arbetsresor ska omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

²⁶ SFS 1992:841, prop. 1991/92:150 bilaga I:5, s. 22.

12 Hantering av andra kostnadsavdrag

12.1 Vårt uppdrag

Vi ska utreda hur en förändrad avdragsrätt förhåller sig till andra kostnadsavdrag som avser hemresor, inställelseresor, resor under utbildning och tjänsteresor och lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

12.2 Hemresor

12.2.1 Bakgrund och gällande rätt

Utgifter för hemresor får dras av enligt bestämmelsen i 12 kap. 24 § IL. Enligt bestämmelsen får skattskyldig som på grund av sitt arbete vistas på annan ort än där han eller hans familj bor, dra av utgifter för hemresor om avståndet mellan hemorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Avdrag får göras för högst en hemresa per vecka och bara för utgifter för resor mellan två platser inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Avdraget beräknas efter utgiften för det billigaste färd sättet. Skäliga utgifter för flygresor och utgifter för tågresa ska dock dras av. Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer, ska utgifter för resa med egen bil eller den skattskyldiges förmånsbil dras av enligt reglerna i 12 kap. 27 och 29 §§ IL. Det innebär att avdrag ska göras med 1 krona och 85 öre för varje kilometer vid användning av egen bil eller med 65 öre per kilometer för diesel respektive 95 öre per kilometer för annat drivmedel vid användning av förmånsbil. Dessutom ska kostnader för väg-, bro- och färjeavgifter och trängselskatt dras av.

Utgifter för hemresor ska dras av utan någon beloppsmässig begränsning (12 kap. 2 § första stycket IL).

Bestämmelsen om rätt till avdrag för hemresor infördes genom 1990 års skattereform.¹ Tidigare hade viss avdragsrätt medgetts i praxis.² Utgifter för hemresor anses vara privata levnadskostnader, men avdragsrätten har införts av sociala skäl och för att inte försvåra rörligheten på arbetsmarknaden.³

Avdrag för hemresor, tillfälligt arbete och dubbelbosättning summeras och totalbeloppet fylls i vid punkt 2.3 i inkomstdeklarationen. För beskattningsåret 2017 var det totalt 67 000 (21 000+46 000) kvinnor och män som yrkade avdrag för dubbel bosättning i inkomstdeklarationen.⁴ Som flest var det således 67 000 skattskyldiga som gjorde avdrag för hemresor det året.

12.2.2 Avdraget för hemresor lämnas oförändrat

Kommitténs förslag: Avdraget för utgifter för hemresor lämnas oförändrat. Några redaktionella ändringar görs med anledning av vårt förslag om skattereduktion för arbetsresor.

Skälen för kommitténs förslag: Utgifter för hemresor anses i skattesammanhang utgöra privata levnadskostnader som inte får dras av. Att avdragsrätt för dessa kostnader ändå finns har motiverats av sociala skäl och för att inte försvåra rörligheten på arbetsmarknaden. Vårt uppdrag avser primärt hur avdragssystemet för arbetsresor bör omarbetas. Större materiella förändringar av avdragsrätten för hemresor och t.ex. avdragsrätten för träningskostnader i samband med hemresor kräver ett helhetsgrepp och en djupare analys. Ett sådant arbete ligger utanför ramen för vårt uppdrag och bör utredas i annat sammanhang. Vi föreslår därför inga materiella förändringar av avdragsrätten för hemresor med anledning av förslaget om arbetsresor.

¹ Se prop. 1989/90:110 s. 361–362.

² Se prop. 1999/2000:2 del 2 s. 151.

³ Se prop. 1989/90:110 s. 361–362.

⁴ www.skatteverket.se/omoss/varverksamhet/statistikochhistorik/skattpaarbete/faststalldforvarvsinkomst.4.3152d9ac158968eb8fd29f1.html#Avdragtabell1

Vårt förslag om arbetsresor medför konsekvenser för bestämmelsen om hemresor. Det beror på att nuvarande bestämmelse om hemresor hänvisar till nuvarande bestämmelse om arbetsresor i fråga om resor med egen bil eller förmånsbil. Dessa delar i bestämmelsen om arbetsresor behöver därför tas in i bestämmelsen om hemresor. Ändringarna, som är redaktionella, innebär ingen materiell ändring av reglerna för hemresor.

12.3 Inställelseresor

12.3.1 Bakgrund och gällande rätt

Utgifter för särskilda resor i samband med att den skattskyldige börjar eller slutar en tjänst, s.k. inställelseresor, ska dras av om resorna företagits mellan två platser inom EES-området (12 kap. 25 § IL). Avdraget beräknas på samma sätt som hemresor. Det innebär att avdraget beräknas efter utgiften för det billigaste färdssättet. Skäliga utgifter för flygresor och utgifter för tågresa ska dock dras av. Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer, ska utgifter för resa med egen bil eller den skattskyldiges förmånsbil dras av enligt reglerna i 12 kap. 27 och 29 §§ IL, dvs. med 1 krona och 85 öre för varje kilometer vid användning av egen bil eller med 65 öre per kilometer för diesel respektive 95 öre per kilometer för annat drivmedel vid användning av förmånsbil.

Kostnader för inställelseresor och för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket IL).

Avdragsrätten för inställelseresor infördes 1993.⁵ Regeringen uttalade i samband härmed följande⁶:

I dag föreligger normalt rätt till avdrag för kostnader för resor till och från arbetsplatsen. Däremot är kostnaderna för den första resan till den nya arbetsplatsen och sista resan därifrån efter att arbetet upphört, s.k. *inställelseresor*, inte avdragsgilla. Denna skillnad i avdragsrätt följer i och för sig av den grundläggande principen att kostnader för att skaffa sig eller utvidga en förvärvskälla inte är avdragsgilla. Men skillnaden uppfattas av många som orättvis och svårförståelig. Särskilt markant bli skillnaden när det är fråga om kortvariga arbeten där resekostnaden kan utgöra en

⁵ SFS 1993:1515, prop. 1993/94:90.

⁶ Prop. 1993/94:90 s. 47.

betydligt större summa än arvodesdelen, som fallet inte sällan är för artister. Det är vidare att märka att om en artists verksamhet utgör näringsverksamhet blir resekostnaderna avdragsgilla. I likhet med utredningen anser regeringen att övervägande skäl talar för att man inför en generell avdragsrätt för resekostnader i samband med inställelse till och lämnande av tjänst.

Utvidgningen av avdragsrätten till EU- och EES-området infördes 1996.⁷ Som skäl angavs sociala- och arbetsmarknadsskäl när arbetsmarknadens geografiska område hade ökat.⁸ Det ansågs viktigt att skattelagstiftningen inte var utformad så att tillfälliga arbeten och uppdrag i EU försvårades.

12.3.2 Avdragsrätten för inställelseresor lämnas oförändrat

Kommitténs förslag: Avdragsrätten för utgifter för inställelseresor lämnas oförändrat. Beloppsgränsen sänks för kostnaderna som ska dras av. Utgifterna ska dras av tillsammans med övriga utgifter till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 5 000 kronor.

Skälen för kommitténs förslag: Avdragsrätten för utgifter för resor i samband med att den skattskyldige börjar eller slutar en tjänst, s.k. inställelseresor, regleras genom särskild reglering vid sidan av regleringen av arbetsresor. En skattelättnad för inställelseresor bör av sociala- och arbetsmarknadsskäl alltjämt finnas kvar.

Skattskyldigas ersättning för kostnader för inställelse- och arbetsresor eller förmån av sådana resor är under vissa förutsättningar skattefria (11 kap. 26 a § IL). Skattefriheten gäller t.ex. vid oavlönad medverkan i ett tv-program när tv-bolaget betalar resan.⁹ Men om tv-bolaget samtidigt betalar kostnaden för logi har personen fått en skattepliktig förmån. Det innebär att även förmånen av inställelseresan blir skattepliktig.

Om avdragsrätten för inställelseresor slopas och infogas i systemet med förslaget om skattereduktion för arbetsresor kommer den

⁷ SFS 1996:651, prop. 1995/96:152.

⁸ Prop. 1995/96:152 s. 77.

⁹ Se Skatteverkets rättsliga vägledning Fria inställelseresor.

skattskyldiges skattelättnad i de fall inställelseresorna är skattepliktiga bli lägre än vad den är i dag. Det beror på parametrarna med kilometergränser och tidsvinstkrav i systemet med skattereduktion för arbetsresor. Det skulle innebära en ekonomisk försämring för artisters m.fl. kortvariga uppdrag inom EU och EES. Denna försämring kan antas påverka viljan att åta sig sådana uppdrag negativt. Det anser vi inte är önskvärt. En strävan med utformningen av reglerna om skattereduktionen för arbetsresor har varit att reglerna ska vara generella med så få undantag eller särlösningar som möjligt. Detta innebär att avdragsrätten för inställelseresorna inte bör infogas i systemet med skattereduktion för arbetsresor, utan behöver vara kvar i oförändrad form. Nuvarande beloppsgräns om 11 000 kronor blir dock för hög för dessa resor. Vi bedömer därför att det är lämpligt att utgifter för inställelseresor tillsammans med övriga utgifter ska dras av bara till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 5 000 kronor.

12.4 Resor under utbildning m.m.

12.4.1 Bakgrund och gällande rätt

Skattskyldiga som har skattefri förmån av utbildning eller annan åtgärd vid omstrukturering m.m. enligt 11 kap. 17 § IL har rätt till avdrag för utgifter för resor mellan bostaden och platsen för utbildningen eller åtgärden enligt reglerna om avdrag för arbetsresor (12 kap. 31 § IL).

Avdragsrätten infördes 1996 samtidigt som förmånen gjordes skattefri av arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska skäl.¹⁰

12.4.2 Avdraget för resor under utbildning m.m. avskaffas och ersätts av skattereduktionen för arbetsresor

Kommitténs förslag: Avdraget för resor under utbildning m.m. avskaffas. Dessa resor kommer i stället att omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

¹⁰ Prop. 1995/96:152 s. 38 och 42 f.

Skälen för kommitténs förslag: Enligt gällande bestämmelser regleras avdragsrätten för utgifter för resor i samband med skattefri förmån av utbildning eller annan åtgärd genom särskild reglering vid sidan av regleringen av arbetsresor. En skattelättnad för dessa resor i samband med utbildning eller annan åtgärd bör finnas kvar av arbetsmarknadspolitiska och samhällsekonomiska skäl. Eftersom vi föreslår att formen för skattelättnaden för arbetsresor ska ske genom skattereduktion finns inte längre skäl att reglera resorna särskilt som i dagens regelverk. Det innebär att nuvarande avdrag för resor i samband med skattefri förmån av utbildning eller annan åtgärd avskaffas. Dessa resor ska i stället omfattas av skattereduktionen för arbetsresor. Resorna kommer därvid att beaktas vid fastställandet av antal dagar som resor företagits, under förutsättning att antalet resdagar uppgår till minst 60 under beskattningsåret.

12.5 Tjänsteresor

12.5.1 Bakgrund och gällande rätt

Skattskyldiga som gör tjänsteresor med egen bil ska dra av utgift för tjänsteresor med 1 krona och 85 öre för varje kilometer (12 kap. 5 § första stycket IL). Motsvarande gäller för näringsidkare som gör resor med egen bil i näringsverksamheten (16 kap. 27 § IL).

Om den skattskyldige använder sin förmånsbil för tjänsteresor och betalar samtliga utgifter för drivmedel som är förenade med resorna, ska utgifter för dieselolja dras av med 65 öre för varje kilometer och utgifter för annat drivmedel med 95 öre för varje kilometer (12 kap. 5 § andra stycket IL).

12.5.2 Avdraget för tjänsteresor lämnas oförändrat

Kommitténs bedömning: Avdraget för utgifter för tjänsteresor lämnas oförändrat.

Skälen för kommitténs bedömning: Tjänsteresor skiljer sig från arbetsresor på så sätt att något privat inslag inte finns i fråga om kostnaderna. Resekostnaderna är en utpräglad kostnad i tjänsten. Om tjänsteresorna infogades i systemet med skattereduktion för

arbetsresor skulle den skattskyldige i vart fall till viss del få betala för sina tjänsteresor. Det framstår inte som ett realistiskt alternativ. Avdraget för utgifter för tjänsteresor lämnas därför oförändrat.

13 Överensstämmelse med EU-rätten

13.1 Uppdraget

Vi ska göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd.

13.2 Inledning

Inom Europeiska unionen omfattas frågor om direkta skatter av medlemsstaternas behörighet. Enligt EU-domstolens rättspraxis är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta EU-rätten vid utövandet av sin behörighet. Det innebär att medlemsstaternas skatteregler måste utformas i enlighet med EU-rätten. Avsnitt 13.3 och 13.4 inleds med en allmän beskrivning av det EU-rättsliga regelverk som är relevant för områdena som omfattas av våra förslag och åtföljs sedan av en bedömning av förslagens förenlighet med EU-rätten.

13.3 Fri rörlighet

Kommitténs bedömning: De föreslagna bestämmelserna om skattereduktion för arbetsresor m.m. är förenliga med EU-rättens regler om fri rörlighet.

Skälen för kommitténs bedömning:

EU-rättsliga utgångspunkter

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, förkortat EUF-fördraget, innehåller bestämmelser som föreskriver fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital på den inre marknaden. I EUF-fördraget finns även bestämmelser om unionsmedborgarskapet som också skyddar fri rörlighet. De fria rörligheter som i första hand aktualiseras av våra förslag är arbetstagares fria rörlighet (artikel 45) och etableringsfriheten för personer och företag (artikel 49).

Artikel 45.2 EUF-fördraget förbjuder all diskriminering av arbetstagare från medlemsstaterna på grund av nationalitet vad gäller anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor. Enligt EU-domstolens rättspraxis förbjuder regeln om likabehandling i artikel 45 EUF-fördraget inte endast öppen diskriminering på grund av nationalitet utan också varje form av dold diskriminering som, med tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat.¹ EU-domstolen har i detta sammanhang preciserat att även om en bestämmelse i nationell rätt är tillämplig utan åtskillnad med avseende på nationalitet, ska den anses vara indirekt diskriminerande, i den mån den till sin natur kan påverka arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater i högre grad än landets egna medborgare och följaktligen riskerar att särskilt missgynna de förstnämnda, såvida det inte finns sakliga skäl för bestämmelsen och den står i proportion till det mål som eftersträvas.²

Enligt artikel 49 första stycket i EUF-fördraget är inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig i andra medlemsstater förbjudna. Etableringsfriheten ska enligt andra stycket i artikeln innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital. Enligt EU-domstolens rättspraxis ska varje åtgärd som innebär att utövandet av etableringsfriheten förbjuds, försvåras eller blir mindre attraktivt anses utgöra en inskränkning i etableringsfriheten.³ En sådan inskränkning kan tillåtas endast om den tar sikte på situationer som inte är

¹ Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, p. 18.

² Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, p. 19.

³ Montag, C-480/17, p. 22.

objektivt jämförbara eller om den kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. I så fall krävs det också att inskränkningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁴

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Våra förslag innehåller inga kriterier som negativt särbehandlar fysiska eller juridiska personer från andra medlemsländer som utnyttjar sin fria rörlighet enligt artikel 45 eller artikel 49 EUF-fördraget. Skattereduktionen för arbetsresor, fast tillägg och väg-, bro- och färjeavgifter beräknas på samma sätt för alla skattskyldiga som omfattas av bestämmelserna. Eftersom våra förslag inte direkt eller indirekt leder till en mindre förmånlig skattemässig behandling av en fysisk eller juridisk person som kommer från en annan medlemsstat är förslagen förenliga med den fria rörligheten i artikel 45 och 49 EUF-fördraget.

13.4 Statligt stöd

Kommitténs bedömning: De föreslagna bestämmelserna om skattereduktion för arbetsresor m.m. är förenliga med EU-rättens regler om statligt stöd.

Skälen för kommitténs bedömning:

EU-rättsliga utgångspunkter

Europeiska unionens statsstödsregler finns i artiklarna 107–109 EUF-fördraget.⁵ Statsstödsreglerna utgår från ett generellt förbud för medlemsstaterna att ge statligt stöd, men det finns undantag. Ett stöd omfattas enligt artikel 107.1 av statsstödsbestämmelserna om det uppfyller fyra kriterier samtidigt. Stödet ska:

⁴ Montag, C-480/17, p. 26.

⁵ I lagen (2013:388) om tillämpning av Europeiska unionens statsstödsregler finns bestämmelser om bl.a. skyldighet att återkräva olagligt stöd.

1. ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är,
2. snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen genom att
3. gynna vissa företag eller viss produktion, och
4. påverka handeln mellan medlemsstaterna.

Åtgärder som inte uppfyller dessa fyra kriterier samtidigt utgör inte ett statligt stöd enligt artikel 107 EUF-fördraget och är därmed tillåtna enligt EU:s statsstödsregler.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Våra förslag om skattelättnad i form av skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg och väg-, bro- och färjeavgifter utgör en form av stöd i den mening som avses i EU:s statsstödsregler. De föreslagna bestämmelserna är emellertid generellt utformade för samtliga skattskyldiga, såväl fysiska som juridiska personer. Skattereduktionen för arbetsresor, fast tillägg och väg-, bro- och färjeavgifter gynnar därför inte vissa företag eller viss produktion. Det bör särskilt framhållas att näringsidkare endast kan få det fasta tillägget och skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter om kraven för bristfällig kollektivtrafik är uppfyllda. Huruvida dessa krav uppfylls beror på omständigheterna i det enskilda fallet om tidsvinst m.m. är uppfylld. Bestämmelserna är alltså utformade på ett generellt sätt så att inte vissa företag eller viss produktion kommer att kunna uppfylla kraven lättare. De föreslagna bestämmelserna är därmed förenliga med artikel 107 EUF-fördraget.

14 Administration och kontroll

14.1 Vårt uppdrag

En utgångspunkt för vårt uppdrag är att ett förändrat reseavdrag ska vara enklare att tillämpa, administrera och kontrollera för Skatteverket. I uppdraget ingår även att utreda möjligheten för Skatteverket att förifylla uppgifter om reseavdrag i deklarationen utifrån uppgifter om folkbokföring och arbetsställe, så att reseavdraget kan beräknas automatiskt utan att den skattskyldige ska behöva göra egna bedömningar och själv behöva fylla i begäran om avdraget i deklarationen. I uppdraget ingår också att göra en aktuell analys av skattefel relaterade till reseavdrag.

14.2 Inledning

I kapitel 7 har vi redovisat hur reseavdraget administreras och kontrolleras i dag. Vi har också redovisat den aktuella kartläggning av skattefelet som Skatteverket genomfört efter vårt önskemål, som visar på felaktigheter i över hälften av begärda reseavdrag, med ett beräknat årligt skattebortfall på 1,75 miljarder kronor.

Administrationen av reseavdraget kan förenklas och felet minskas på i princip två sätt. Det ena sättet är enklare regler och därigenom minskat utrymme att göra fel. Det andra sättet är att utveckla hur reseavdraget ska hanteras i deklarationen. Vi redovisar i avsnitt 14.3 våra bedömningar av de förenklingar och den minskade risk för skattefel som den av oss föreslagna avståndsbaserade och färdmedelsneutrala skattereduktionen i sig kan medföra.

Administration och kontroll av skattereduktionen är Skatteverkets ansvar. Vi har i dialog med Skatteverket identifierat några möjliga åtgärder för att utveckla administrationen. I avsnitt 14.4–14.4.5

redovisar vi dessa bedömningar och förslag. I avsnitt 14.5 bedömer vi den samlade effekten av föreslagna åtgärder.

14.3 Regelförenklingar

Kommitténs bedömning: En avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion innebär vissa förenklingar jämfört med dagens kostnadsbaserade reseavdrag. Förenklingarna förväntas medföra en minskning av skattefelet både till antal och belopp.

Skälen för kommitténs bedömning: Under vårt arbete med att utforma förslag till ett nytt system för skattelättnad för arbetsresor har vi hela tiden prövat möjligheterna att förenkla systemet och utforma det på ett sådant sätt att administrationen förenklas och riskerna för skattefel minskar.

När vi har prövat möjligheterna till enklare utformningar av skattelättnadens olika delar har detta dock fått vägas mot att resultatet ska upplevas som likformigt och rättssäkert och att utformningen på ett rimligt sätt ska tillgodose de utgångspunkter för systemet som uppställs i direktiven. Strävan att uppfylla dessa utgångspunkter har ibland gjort att vi har behövt kompromissa och lämna förslag som kan vara mer komplicerade att administrera och kontrollera. T.ex. innebär särregleringar en ökad komplexitet, men kan i vissa fall vara nödvändiga för att skattelättnaden ska träffa den tänkta målgruppen. Direktiven anger särskilt att det bör övervägas om det är lämpligt att införa ett extra avdrag för skattskyldiga som kan komma att underkompenseras om avdraget görs avståndsbasead. En sådan lämplighetsbedömning består delvis i att väga systemets enkelhet mot direktivens andra utgångspunkter, så som möjligheten att bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafiken är bristfällig.

För att kunna beräkna en korrekt skattelättnad i dagens reseavdragssystem och med den av oss föreslagna skattereduktionen behövs ett antal grunduppgifter från vilka beräkningarna görs. Vi redovisar här vår bedömning av skillnaderna mellan dagens reseavdragssystem och våra förslag ur ett förenklings- och skattefelsperspektiv.

- Bostadsadress och arbetsplatsens adress behövs i båda systemen och innebär i sig varken förenkling eller försämring. I avsnitt 14.4.3 lägger vi förslag på hur adressuppgifterna kan inhämtas på ett säkrare sätt.
- Kostnadsuppgifter om resor med kollektivtrafik behövs inte i det avståndsbaserade systemet.
- Avstånd mellan bostad och arbetsplats behöver anges för att beräkna den avståndsbaserade skattereduktionen. I dagens reseavdragssystem behövs avstånd endast för att beräkna det schabloniserade bilavdraget, vilket vi uppskattar berör cirka 90 procent av alla skattskyldiga som yrkar reseavdrag. En liten ökad risk för att de uppskattningsvis cirka 10 procent som åker kollektivt beräknar avståndet fel vägs mer än väl upp av förenklingen att dessa inte längre behöva redovisa kostnaderna för kollektivtrafiken.
- Antal resdagar under året behöver beräknas såväl i dagens system som i det av oss föreslagna. Risken för fel bedöms vara ungefär lika stor i båda systemen, men kan minskas genom de åtgärder vi föreslår i avsnitt 14.4.3 Dessa innebär en säkrare dokumentation av under vilken tid arbete utförts vid en viss adress, vilket gör att kvitton eller annan dokumentation inte behöver sparas i samma utsträckning för att göra sannolikt att resa skett.
- Tidsvinstberäkningar används i dagens system för att bestämma rätt till bilreseavdrag och måste också göras i vårt föreslagna system för dem som vill ha ett tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik eller få skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter. Antalet skattskyldiga som kommer kunna utnyttja tidsvinstregeln jämfört med i dag kommer dock att minska kraftigt. Det beror dels på en förhöjd nedre avståndsgrens för när skattereduktion kan erhållas, dels på att tidsvinstkravet höjs från två timmar till två timmar och 30 minuter per dag. Detta kommer att medföra att färre kommer att kunna göra fel.
- Förmånsbilar kommer inte längre behöva regleras särskilt utan omfattas av samma regler som andra bilar och kollektivtrafik. Det innebär en förenkling för berörda och minskad risk för fel.

- Egen bil som används för både arbetsresor och i tjänsten behöver inte längre regleras särskilt utan arbetsresorna omfattas av samma regler som andra bilar och kollektivtrafik. Det innebär en förenkling för berörda och minskad risk för fel.
- Trängselskatt ska inte längre vara grund för skattelättnad enligt vårt förslag. Det innebär en förenkling för berörda och minskad risk för fel.
- Väg-, bro- och färjeavgifter kommer fortfarande att utgöra grund för skattelättnad, men betydligt färre kommer att beröras jämfört med idag. Det innebär en förenkling för berörda och minskad risk för fel.
- Sjuka och personer med funktionsnedsättning kommer fortfarande att kunna få en förhöjd skattelättnad men med en beräkningsmetod som vi bedömer är lättare att tillämpa än idag. Det innebär en viss förenkling för berörda och minskad risk för fel.

I avsnitt 14.5 gör vi en samlad bedömning av troliga effekter på regelefterlevnad och risk för skattefel av de regelförenklingar och administrativa åtgärder vi föreslår.

14.4 Administrativa åtgärder

I dagens reseavdragssystem ska den skattskyldige själv begära avdrag genom att ange ett belopp i en ruta i inkomstdeklarationen. Skatteverket tillhandahåller på sin hemsida en beräkningstjänst som kan underlätta skattskyldigas beräkning av avdragets storlek. Skattskyldiga behöver inte lämna in underlag, t.ex. kvitton och liknande, i samband med att inkomstdeklarationen lämnas in. Om Skatteverket efterfrågar underlag ska den skattskyldige kunna bevisa (göra sannolikt) att resor har företagits i den omfattning som yrkats i deklarationen. Skatteverkets egen uppföljning visar att över hälften av kontrollerade avdrag är fel, vilket resulterar i ett stort skattebortfall.

Vi har diskuterat möjliga administrativa lösningar med Skatteverket för att de uppgifter som krävs för att beräkna skattereduktionen ska bli mer korrekta. I avsnitt 14.4.1–14.4.5 behandlar vi möjligheten till s.k. förfyllda uppgifter, helt eller delvis.

14.4.1 Förifyllda uppgifter i deklarationen?

Kommitténs bedömning: Det är mycket svårt att införa en administration som helt bygger på förifyllda uppgifter. Begäran om skattereduktion måste därför delvis bygga på uppgifter från den skattskyldige själv. Genom säkrare tillgång till uppgifter om arbetsplatsens adress kan dock säkerheten i beräkningen höjas, arbetet för den skattskyldige underlättas och kontrollmöjligheterna för Skatteverket öka.

Skälen för kommitténs bedömning: Vi har utrett möjligheten för Skatteverket att beräkna skattereduktionen för arbetsresor utifrån andra uppgifter än från den skattskyldige själv, s.k. tredjemansuppgifter, och att den beräknade skattereduktionen därefter skulle förifyllas i inkomstdeklarationen. Vi ser dock betydande svårigheter med en sådan lösning.

I vårt föreslagna system med en skattelättnad baserad på avstånd behövs i normalfallet två grundläggande uppgifter, nämligen uppgift om avstånd mellan bostad och arbetsplats samt antal resdagar under året. För att kunna beräkna avståndet behövs i sin tur adressuppgifter för bostaden respektive arbetsplatsen. För de skattskyldiga som begär tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik krävs också uppgifter om tidsvinst för bilresa i förhållande till kollektivtrafik. I vårt föreslagna system behövs för ett litet antal skattskyldiga även uppgifter om utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter. Skattskyldiga som har funktionsnedsättning eller sjukdom som ska medföra annan beräkning behöver också vid Skatteverkets förfrågan, liksom i dagens system, kunna uppvisa underlag t.ex. läkarintyg och liknande.

Enligt vår bedömning är det endast uppgifter om arbetsplatsens adress som på ett säkert sätt och av integritetsskäl, kan lämnas in till Skatteverket av arbetsgivarna. Tillgång till sådana uppgifter skulle positivt kunna bidra till att Skatteverkets avståndsberäkningar blir säkrare, att den skattskyldiges beräkningsarbete underlättas och att Skatteverkets kontrollmöjligheter ökar. Det är också möjligt att få in sådana uppgifter utan betydande merarbete för arbetsgivarna. Vi lämnar därför förslag om detta i avsnitt 14.4.3.

Det är betydligt svårare för Skatteverket att få uppgift om antalet resdagar för varje skattskyldig. Några uppgifter om arbetsdagar eller

resdagar kan inte på ett enkelt sätt och utan ett betydande merarbete för arbetsgivarna lämnas i arbetsgivardeklarationerna på individnivå utan endast uppgifter om utbetald lön, skatteavdrag m.m. Antal arbetade dagar eller resdagar för varje anställd är inte uppgifter som normalt tas fram och lagras av arbetsgivarna. Det skulle krävas ett betydande merarbete för arbetsgivarna om de också skulle åläggas att rapportera sådana uppgifter till Skatteverket. Den rutin för inrapportering av adressuppgifter vi föreslår kommer dock, indirekt, att kunna förbättra säkerheten även i beräkningen och kontrollen av antalet resdagar, se avsnitt 14.4.2.

Det är också svårt att få fram uppgifter om den tidsvinst den resenär gör som vill kvalificera sig för tillägget vid bristfällig kollektivtrafik eller få skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter. Uppgift om tidsvinst måste komma från den skattskyldige själv, men säkrare information om arbetsplatsens adress kan öka Skatteverkets kontrollmöjligheter. Vi utvecklar detta i avsnitt 14.4.4

Uppgifter om sjukdom eller funktionsnedsättning, väg-, bro- eller färjeavgifter är inte heller uppgifter som en arbetsgivare normalt har eller som på annat sätt enkelt skulle kunna rapporteras in till Skatteverket.

Vår sammanfattande bedömning är således att det i nuläget är svårt att skapa en någorlunda säker administration av en skattelättnad för arbetsresor som helt bygger på tredjemansuppgifter och förifyllda uppgifter i deklarationen. Vi lämnar därför inte något förslag om detta. Den skattskyldige kommer alltså själv att få beräkna skattereduktionen och begära skattereduktion i inkomstdeklarationen. Beräkningen kan dock underlättas väsentligt och säkerheten höjas genom att arbetsgivaren i arbetsgivardeklarationen på individnivå lämnar uppgift om arbetsplatsens adress, se avsnitt 14.4.2.

14.4.2 Behovet av adressuppgifter

Kommitténs bedömning: Skatteverket bör månatligen få uppgift om den skattskyldiges arbetsplatsadress i arbetsgivardeklarationen. Skatteverket kan med hjälp av adressen beräkna avstånd mellan bostad och arbetsplats. För att underlätta för och höja säkerheten i den skattskyldiges beräkningar kan Skatteverket

informera den skattskyldige om bl.a. vilka uppgifter om adresser som verket har.

Skälen för kommitténs bedömning: Skatteverket har tillgång till alla skattskyldigas folkbokföringsadress som i de flesta fall också är bostadsadressen som arbetsresan utgår ifrån. Dock inte i alla fall, avvikelser förekommer. Uppgifter om arbetsplatsens adress är mer problematiskt. Skatteverket har i dag uppgift om arbetsgivarens postadress, dock inte arbetsplatsens adress.

Arbetsgivare som stadigvarande bedriver sin verksamhet i flera lokaler (arbetsställen) ska ange den anställdes arbetsställesnummer i arbetsgivardeklarationens månatliga individuppgift. I de fall redovisning inte ska göras i en arbetsgivardeklaration på individnivå ska i stället kontrolluppgift lämnas till Skatteverket.¹ Dessa uppgifter om arbetsställesnummer förmedlas vidare av Skatteverket till Statistiska Centralbyrån (SCB). Uppgift om arbetsställesnummer har i dag ingen skatterättslig funktion utan används av SCB för statistik om sysselsättning m.m. De arbetsställesnummer som är registrerade i SCB:s Företagsdatabas är de nummer som ska användas i arbetsgivardeklarationens månatliga individuppgift och i förekommande fall kontrolluppgiften till Skatteverket. Våra undersökningar och kontakter med berörda myndigheter visar dock att det finns betydande brister med rapporteringen av arbetsställesnummer. Många arbetsgivare lämnar inte uppgift om arbetsställesnummer fastän de borde och många lämnar arbetsställesnummer som inte finns registrerade hos SCB eller uppdaterar inte förändringar i registret. Uppgifterna om arbetsställe är i dag inte tillräckligt tillförlitliga som underlag för individuell beskattning enligt Skatteverkets bedömning.

Sammanfattningsvis finns det i dag hos SCB uppgifter om arbetsställesnummer. Aktualiteten och kvaliteten på uppgifterna är dock inte säkrad och kan inte i nuläget användas som beräkningshjälp för begäran av skattereduktion för arbetsresor. Skatteverket har dock vid våra kontakter framfört att aktuella och säkrare adressuppgifter skulle vara till stor hjälp vid administrationen av skattereduktionen. Vi delar Skatteverkets bedömning på denna punkt.

Uppgiftslämningen av arbetsplatsadress bör ske via arbetsgivardeklarationens individuppgifter eller i förekommande fall i lämnade

¹ Se 3 och 4 §§ lagen (1984:533) om arbetsställesnummer samt 15 kap. 9 § och 26 kap. 19 b § skatteförfarandelagen (2011:1244).

kontrolluppgifter. Uppgifter på individnivå lämnas från och med 2019 in månadsvis från arbetsgivare för de allra flesta anställda till Skatteverket. De ersätter därmed de tidigare årsvisa kontrolluppgifterna. Vår bedömning är att det är ett mycket litet merarbete för arbetsgivarna då uppgifter om arbetsplatsadress i princip redan lämnas i de flesta fall.

Med hjälp av uppgifter om den skattskyldiges folkbokförings- och arbetsplatsadresser kan Skatteverket utforma tjänster så att den som har rätt till skattereduktion för arbetsresor lättare kan ta tillvara sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter.

14.4.3 Arbetsplatsens adress ska lämnas i arbetsgivardeklarationen och i förekommande fall kontrolluppgiften

Kommitténs förslag: En arbetsgivardeklaration ska för varje betalningsmottagare även innehålla uppgift om arbetsplatsens adress om betalningsmottagaren haft en arbetsplats.

I de fall arbetsgivardeklaration på individnivå inte lämnas ska kontrolluppgift lämnas. Kontrolluppgiften ska också innehålla uppgift om arbetsplatsens adress för betalningsmottagaren.

Skälen för kommitténs förslag: I 26 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244), förkortad SFL, anges vem som ska lämna en skatte-deklaration. En sådan ska lämnas av bl.a. den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter eller som har gjort ett skatteavdrag utan att vara skyldig att göra det. Enligt 26. kap. 3 § SFL ska skatteavdrag och arbetsgivaravgifter redovisas i en arbetsgivardeklaration för redovisningsperioder. I syfte att minska skattefusk och skatteundandragande har det från och med redovisningsperiod januari 2019 införts regler om att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och avdragen skatt ska lämnas på individnivå i arbetsgivardeklarationen.² I 26 kap. 19 a–f §§ SFL anges vilka uppgifter för varje betalningsmottagare som arbetsgivardeklarationen ska innehålla.

² SFS 2017:387, prop. 2016/17:58 s. 41 ff.

Om en ersättning inte är underlag för skatteavdrag eller arbetsgivaravgifter ska ersättningen inte heller redovisas per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. Vid sådant förhållande ska arbetsgivaren i stället lämna kontrolluppgift (15 kap. SFL). Det finns dock möjlighet till frivillig redovisning i en arbetsgivardeklaration (26 kap. 19 d § SFL).

Genom att lägga till information om arbetsplatsens adress i arbetsgivardeklarationens individuppgift skapas förutsättningar för ett avdragssystem för arbetsresor där Skatteverket med hjälp av digitaliseringens möjligheter kan utforma tjänster så att den som har rätt till skattereduktion för arbetsresor lättare kan ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter. Det ökar förutsebarheten då varje individ på ett enkelt sätt kan få veta vad som gäller för den personen. Informationen som bl.a. bygger på uppgiften om arbetsplatsens adress i den månatliga individuppgiften skulle vara tillgänglig för den skattskyldige redan tidigt under beskattningsåret. Med adressuppgifterna ökar möjligheterna att få det rätt från början samtidigt som det minskar utrymmet för att räkna fel. Med ett nytt system för skattelättnad för arbetsresor behöver även kontrollen förändras. Informationen om arbetsplatsens adress blir central för rätten till en avståndsbasead skattereduktion. I första hand gäller det att säkra att informationen från arbetsgivaren i individuppgiften är korrekt. Med den informationen redan under beskattningsåret kan fel upptäckas och rättas tidigare. Kontrollen blir även effektivare genom att den blir systembaserad (en-till-många) och förutsättningsskapande i stället för en kontroll i efterhand.

Med arbetsplatsens adress avses i detta sammanhang en adress som entydigt anger läget för arbetsplatsen. Arbetsplatsens adress ska anges i form av gatuadress (gatunamn och adressnummer) eller annan lägesangivelse och ortens namn. Om arbetsplatsen inte ligger i en specifik ort ska i stället för ortens namn en uppgift lämnas om närmaste tätort eller kommunens namn.

Om den skattskyldige, dvs. betalningsmottagaren, har flera arbetsplatser ska arbetsgivaren inte redovisa arbetsplatsens adress. I stället gör arbetsgivaren en kryssmarkering i arbetsgivardeklarationen på individnivå. Detta markerar att den skattskyldige har flera arbetsplatser. Denna upplysning bör vara tillräcklig för att den skattskyldige ska kunna tillvara sina rättigheter och begära skattereduk-

tion även i dessa fall. Kontrolluppgift ska bara lämnas om ersättningen inte har redovisats och inte heller skulle ha redovisats per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration. I de fall kontrolluppgift ska lämnas bör bestämmelserna i 15 kap. 9 § SFL även omfatta arbetsplatsens adress. Vi föreslår därför att bestämmelsen om kontrolluppgift ändras i enlighet härmed.

14.4.4 Tidsvinstberäkning

Kommitténs bedömning: Uppgifter om arbetsplatsens adress kan underlätta beräkning och kontroll av tidsvinst för bestämmande av rätt till tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik.

Skälen för kommitténs bedömning: Skatteverkets kontroller visar att beräkningen av tidsvinst för rätt till bilavdrag är en stor felkälla i dagens reseavdragssystem. Vårt förslag innehåller också ett tidsvinstkriterium för bestämmande av rätt till tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik. Definitionerna av tidsvinstkriteriet i de båda systemen liknar delvis varandra. I vårt förslag är kravet dock två timmar och 30 minuter jämfört med två timmar i dagens system. Trots denna skärpning bedömer vi att risken är stor att det kan bli fel även i vårt föreslagna system, även om antalet skattskyldiga som berörs av tidsvinstkravet kommer att vara betydligt färre.

Säkrare tillgång till uppgifter om arbetsplatsens adress bedömer vi kan öka Skatteverkets möjligheter att bedöma om begäran om tillägg till skattereduktionen grundat på tidsvinstkriteriet är rimliga. I vissa program för avståndsberäkning mellan två adresser går det också att få fram uppgifter om beräknad restid med bil respektive kollektivtrafik vid viss tidpunkt mellan adresserna. Dessa uppgifter är troligen inte i dag av så god kvalitet att de kan ligga till grund för förifyllda beräkningar i deklarationen av tidsvinst och rätt till tillägg till skattereduktionen. Däremot skulle de sannolikt kunna användas vid maskinella kontroller för en grov utsortering av vilka begäran om skattereduktion som verkar värda att kontrollera.

14.4.5 Uträkning och begäran av skattereduktion

Kommitténs bedömning: Med uppgiften om arbetsplatsens adress skapas förutsättningar för Skatteverket att med digitaliseringsens möjligheter utforma tjänster så att den som har rätt till skattereduktion för arbetsresor lättare kan ta tillvara sina rättigheter och fullgöra sina skyldigheter.

Skälen för kommitténs bedömning: Redan i dag finns en beräkningstjänst på Skatteverkets hemsida för beräkning av reseavdraget, se avsnitt 7.3. Tjänsten beaktar de flesta varianter som kan förekomma vid beräkningen av reseavdraget.

Enligt nuvarande rutiner för reseavdraget fylls det uträknade beloppet från beräkningstjänsten in i inkomstdeklarationen av den skattskyldige själv. Det finns dock inget krav på att beräkningstjänsten ska användas, däremot ska den skattskyldige vid eventuell kontroll kunna redovisa hur beräkningen gjorts, varvid det kan vara en fördel att ha sparat uträkningen i beräkningstjänsten.

Vi har diskuterat med Skatteverket om en rutin av detta slag bör tillämpas även för den av oss föreslagna avståndsbaserade skattereduktionen genom att denna begärs med ett totalbelopp i inkomstdeklarationen. Skatteverket anser att så bör ske. Vi har därvid också ställt frågan om det vore en fördel att beloppet också specificeras av den skattskyldige, t.ex. genom att kräva att uträkningen i en beräkningstjänst sänds in till Skatteverket som en bilaga till deklarationen. Skatteverket har beträffande denna fråga lyft fram att kontroll av deklarationer och deklarationsbilagor (en-till-en) inte är ett effektivt sätt att minska skattefelet, eftersom den kontrollen inte leder till att de felaktiga avdragen på totalen minskar från år till år. Det är effektivare att minska utrymmet för att yrka felaktiga avdrag. Med en avståndsbaserad skattereduktion och information om arbetsplatsens adress i individuppgiften i arbetsgivardeklarationen eller i förekommande fall kontrolluppgiften kan felutrymmet minskas.

Vi har inte sett som vår uppgift att lämna förslag om exakt hur Skatteverkets administration av skattereduktionen ska gå till och lämnar därför inga ytterligare förslag om specifikationer av begäran om skattereduktion.

14.5 Värdering av minskat skattefel

Kommitténs bedömning: Risken för skattefel med åtföljande skattebortfall kommer fortfarande att finnas kvar även med de regelförenklingar och administrativa förbättringar som vi föreslår. Vi tror dock att risken kan minska mycket kraftigt, möjligen i storleksordningen tre fjärdedelar. Denna bedömning är dock osäker.

Skälen till kommitténs bedömning: Genomgången i tidigare avsnitt visar på några större förenklingar som berör de flesta skattskyldiga som kvalificerar för skattelättnad. Hit hör främst att de skattskyldiga inte längre behöva ange kostnader för resorna. Betydligt färre, men fortfarande ganska många, kommer att behöva spara och dokumentera underlag i form av tidtabeller m.m. för att kunna styrka bristfällig tillgång till kollektivtrafik.

Avskaffande eller förenkling av särregler för vissa skattskyldiga kommer också att innebära förenklingar och minskad risk för fel för dessa. Hit hör skattskyldiga som i dag omfattas av reglerna för bilförmån, egen bil i tjänsten, trängselskatt, väg-, bro- och färjeavgifter samt sjuka och personer med funktionsnedsättning.

Beräkningen av avstånd mellan bostad och arbetsplats är ungefär oförändrad jämfört med i dag men kommer även att omfatta kollektivtrafikanter. Även beräkningen av antal resdagar är ungefär oförändrad. Säkerheten i dessa beräkningar och Skatteverkets kontrollmöjligheter kommer dock att höjas avsevärt med de rutiner för inhämtande av arbetsplatsens adress och Skatteverkets information till den skattskyldige om vilka uppgifter verket har om adresser och avstånd, se avsnitt 14.4. Vi exemplifierar i det följande hur förutsättningarna för Skatteverkets maskinella kontroller att upptäcka osannolika uppgifter i inlämnade begäran om skattereduktion kommer att kunna öka kraftigt.

För skattskyldiga som arbetar heltid och som endast begär skattereduktionens normalbelopp utan tillägg kan ett förväntat belopp för denna räknas fram digitalt med kännedom om den skattskyldiges avstånd till arbetsplatsen och som högst möjligt 210 resdagar under året. För den som endast uppburit lön under del av året, och då rimligtvis endast rest under denna del, kan ett förväntat värde räknas

fram på ett proportionerat antal resdagar. Om begäran om skattereduktion avsevärt överstiger det förväntade värdet kan det utgöra grund för skattekontroll. På detta sätt finns en bra grund för en relativt säker maskinell kontroll för huvuddelen av skattskyldiga som inte begärt några tillägg, troligen mer än en halv miljon skattskyldiga. Osäkerhet kommer dock fortfarande att finnas för det mindre antal som arbetar deltid och rest ett färre antal dagar utspritt under året.

Bland dem som begärt en högre skattereduktion än det ovan beskrivna förväntade värdet kommer den absoluta huvuddelen att avse skattskyldiga som begärt tillägg vid bristfällig kollektivtrafik, en grupp som förväntas uppgå till omkring 150 000 skattskyldiga. Även för huvuddelen av dessa som arbetar heltid med normal frånvaro kan ett förväntat belopp på begärd skattereduktion räknas fram som det fasta beloppet för tillägget och för ett litet antal även extra tillägg vid resor över den övre avståndsgränsen. För dem som räknat med ett sådant tillägg finns möjlighet att göra grova maskinella sannolikhetsbedömningar om rätt till tillägg, se avsnitt 14.4.4.

Även för det lilla antal personer med sjukdom eller funktionsnedsättning som begär en högre skattereduktion kan ett högsta förväntat värde av denna räknas fram i en stor del av fallen.

Sammantaget kommer Skatteverket på detta sätt sannolikt att med maskinell kontroll kunna identifiera förväntade belopp för skattereduktionen för storleksordningen 70–90 procent av alla som kommer att begära skattereduktion. Verket får därmed ett bra underlag för att göra manuella kontroller av dem som begär skattereduktionen som avsevärt överskrider de förväntade beloppen.

För en återstående grupp, sannolikt 10–30 procent av dem som begär skattereduktion kan dock en felrisk kvarstå som kan vara svårare att upptäcka vid maskinella kontroller. En sådan grupp är personer som arbetat deltid ett färre antal dagar utspritt över hela året och som kan komma att beräkna sin skattereduktion på för många resdagar. En annan grupp för vilka fel fortfarande kan uppstå är de som begär tillägg vid bristfällig kollektivtrafik med hjälp av tidsvinstregeln. Möjligheten att maskinellt kontrollera även dessa kan dock ökas kraftigt på sätt som ovan beskrivits. Utöver dessa kan också mindre fel av annan typ uppstå t.ex. vid avståndsberäkning.

Sammantaget bedömer vi att den kombination av förenklade regler och förändrade administrativa rutiner vi föreslår kan ha potential att minska dagens omfattande skattefel med storleksordningen tre fjärdedelar. Uppskattningen är naturligtvis osäker, men vi bedömer den som rimlig. Det är framför allt övergången från ett kostnadsbaserat till ett avståndsbaserat system som gör det möjligt för Skatteverket att basera sin administration och maskinella kontroll på korrekta adressuppgifter och avståndsberäkningar på ett sätt som inte är möjligt med dagens kostnadsbaserade system.

Mätt i pengar är en grov uppskattning att skattebortfallet för staten på grund av skattefelet skulle kunna minska från dagens 1,75 miljarder till omkring 500 miljoner kronor. Vi förutsätter att Skatteverket gör särskilda informations- och kontrollinsatser när ett nytt system införs för att introducera en god kultur och hålla det återstående skattefelet på en låg nivå.

I den ekonomiska konsekvensbedömningen i kapitel 16 diskuterar vi hur hänsyn bör tas till det återstående skattefelet i beräkningen av förslagets offentligfinansiella konsekvenser.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: Ändringarna i inkomstskattelagen och skatteförfarandelagen träder i kraft den 1 januari 2021.

Bestämmelserna i inkomstskattelagen tillämpas inte på arbetsresor som gjorts före ikraftträdandet eller på utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter som har betalats före ikraftträdandet.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Bestämmelsen i skatteförfarandelagen om uppgiftsskyldighet i kontrolluppgift tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2021. Bestämmelsen i skatteförfarandelagen om uppgiftsskyldighet i skattedeklaration tillämpas första gången på uppgifter som avser redovisningsperioden januari 2021.

Skälen för kommitténs förslag: Det är angeläget särskilt mot bakgrund av det stora skattefelet med dagens reseavdrag att reglerna träder i kraft så snart som möjligt. Förslagen behöver beredas och behandlas på sedvanligt sätt i Regeringskansliet och i riksdagen och Skatteverket behöver tid för att utveckla formulär och it-system. Med hänsyn till ovan bedömer vi att förslagen kan träda i kraft den 1 januari 2021.

16 Konsekvensbedömning

16.1 Vårt uppdrag

Vi ska redovisa förslagens ekonomiska konsekvenser för olika grupper av skattskyldiga, t.ex. utifrån inkomstgrupp och bostadsort, avstånd mellan bostad och arbete, färdväg och tillgång till kollektivtrafik. Även förslagens konsekvenser för lokaliseringsmönster, transportbehov och förutsättningar för arbetsresor med kollektivtrafik och cykel ska belysas, liksom hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Vi ska på ett mer övergripande plan analysera och redogöra för hur förslagen förhåller sig till de regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska, fördelningspolitiska och transportpolitiska målen samt till miljömål, skattepolitiska riktlinjer och transportpolitiska principer. Vi har även valt att i en sådan analys inkludera målen för en sammanhållen landsbygdsolitik, som bedöms ha relevans i det här sammanhanget. Vi ska även redovisa samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474). De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket och andra myndigheter ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

16.2 Inledning

I följande avsnitt redovisas en konsekvensbedömning av våra förslag. Förslagen berör direkt de drygt 900 000 skattskyldiga som i dag gör reseavdrag. Vissa skattskyldiga kommer förlora möjligheten att få skattelättnad för utgifter för arbetsresor, medan andra nya grupper tillkommer. Förslagen bedöms leda till beteendeförändringar som på sikt medför konsekvenser även för andra aktörer och förhållanden i samhället, t.ex. för miljön.

Konsekvensbedömningen är gjord i förhållande till en situation utan regelförändring, det s.k. nollalternativet. Bedömningen sker mot bakgrund av tillgängliga uppgifter och i den omfattning som är möjlig inom ramen för vårt uppdrag. Vi inleder kapitlet med att sammanfatta grundproblematiken i dagens reseavdragssystem, vilka målen med en regelförändring är och våra förslag.

16.3 Problembeskrivning och mål med förslagen

Av direktiven framgår att det finns två huvudsakliga problem med dagens reseavdragssystem som bör åtgärdas i en regelförändring och som vi har försökt lösa med våra förslag i kapitel 10–12 och 14. För det första finns det inom ramen för dagens system ett omfattande skattefel, se avsnitt 7.6. Problemet leder till ett oönskat skattebortfall som har beräknats uppgå till 1,75 miljarder kronor per år. Vårt uppdrag och mål i denna del har varit att omarbета systemet så att det är enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. För det andra gynnar dagens reseavdragssystem särskilt arbetsresande med bil. Detta är ett problem ur ett miljöperspektiv. Vårt uppdrag och mål i denna del har varit att omarbета systemet så att det på ett bättre sätt gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar. En utgångspunkt för våra förslag har i enlighet med uppdraget därvid varit att systemet ska bidra till regionförstoring, och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden, och samtidigt bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030. En annan utgångspunkt har varit att systemet ska underlätta för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade.

16.4 Våra förslag

Våra förslag beskrivs i kapitel 10–12 och 14. Den huvudsakliga förändringen i förhållande till dagens regler är att skattelättnad för arbetsresor ska ges i form av en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion, i stället för ett kostnadsbaserat avdrag. Skattelättnaden frikopplas på så vis helt från de faktiska utgifterna för arbetsresor och baseras i stället på avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats, oberoende av vilket färdmedel och

vilken färdväg som har använts för resorna. Att skattelättnad ges i form av skattereduktion i stället för avdrag innebär även att skattelättnaden blir oberoende av den skattskyldiges inkomst och marginalskatt. En annan viktig förändring är att skattelättnaden i större utsträckning inriktas mot skattskyldiga som gör längre arbetsresor.

16.5 Alternativa förslag och oförändrade regler

Det finns flera tänkbara alternativa åtgärder för att lösa problemen i dagens reseavdragssystem och bidra till de utgångspunkter som ges i direktiven. Eftersom direktiven innehåller vissa målkonflikter kan prioriteringar även behöva göras som ligger på den politiska nivån. Vi beskriver i kapitel 17 ett antal alternativ som vi har övervägt, men valt att inte gå vidare med. Vi beskriver även de viktigare konsekvenserna av dessa alternativ. I kapitel 10–12 och 14 redogör vi för de överväganden och ställningstaganden som ligger till grund för de åtgärder som vi i stället föreslår.

Utan regelförändring, dvs. i nollalternativet, väntas det totala avdragsbeloppet för reseavdrag öka ungefär i takt med den historiska tillväxten. Enligt en simulering i Fasit¹ kommer antalet skattskyldiga med reseavdrag i inkomstslaget tjänst, givet oförändrade regler, att öka till cirka 963 000 till år 2021, då våra förslag föreslås träda i kraft. Det totala avdragsbeloppet kommer under samma förutsättningar att öka till cirka 16,3 miljarder kronor. Utvecklingen kan antas fortsätta i ungefär samma takt åren efter 2021. Ökningen av både antal avdrag och det totala avdragsbeloppet kan begränsas om t.ex. beloppsgränsen för reseavdrag höjs. Beloppsgränsen är inte indexerad, men har höjts flera gånger tidigare med motivet att den inte ska urholkas. Beloppsgränsen höjdes senast från och med den 1 januari 2017 från 10 000 till 11 000 kronor.² Höjningen beräknades då öka skatteintäkterna med cirka 0,34 miljarder kronor.

De problem som finns i dagens reseavdragssystem väntas kvarstå i nollalternativet. Vi har tidigare identifierat skattefelet inom ramen för avdraget och negativa miljöeffekter som två huvudsakliga problem som bör åtgärdas i en regelförändring. Skatteverket uppskattade 2003 att skattefelet uppgick till runt 1,4 miljarder kronor, se

¹ SCB:s mikrosimuleringsmodell Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transferingar (FASIT 2016) (MSTAR).

² Prop. 2016/17:1 s. 207.

avsnitt 7.5. Enligt en uppdaterad sammanställning är beloppet i dag av storleksordningen 1,75 miljarder kronor och har därmed ökat ungefär i takt med det totala avdragsbeloppet, se avsnitt 7.6. Skattefelet bedöms därför vara ett varaktigt problem som utan andra åtgärder kommer att kvarstå och öka i takt med det totala avdragsbeloppet.

Utan regelförändring kvarstår även reseavdragets snedvridning mot arbetsresor med bil. Reseavdraget beräknas öka transportarbetet med bil med cirka 20 procent jämfört med en situation utan någon form av skattelättnad för arbetsresor, vilket leder till ökade utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar i motsvarande grad, se avsnitt 6.12. Reseavdraget beräknas t.ex. öka koldioxidutsläppen med i storleksordningen 350 000 ton per år.

16.6 Beräkningsunderlag

Den skattereduktion som vi föreslår är avståndsbaserad och färdmedelsneutral. Avståndsfördelningen bland skattskyldiga som gör arbetsresor, liksom reseavdragets användning i dag, är därför central för en bedömning av förslagets konsekvenser. Eftersom reglerna innehåller ett tidsvinstkrav behövs även uppgifter om restid med bil respektive kollektivtrafik.

Statistik och andra uppgifter om arbetsresande och reseavdragets användning redovisas i kapitel 5 och 6. Statistiken är i huvudsak hämtad från Trafikanalys resvaneundersökningar (RVU Sverige 2011–2016) och Statistiska Centralbyrån (SCB), både från den öppna Statistikdatabasen och mikrosimuleringsmodellen Fasit (2016), se avsnitt 5.2 och 6.3. Antalsuppskattningar, fördelningseffekter och offentligfinansiella effekter har tagits fram med utgångspunkt i sysselsättningsstatistiken i Fasit, med vissa justeringar utifrån bl.a. statistik över arbetsresande. I Fasit beräknas antalet skattskyldiga med rätt till skattereduktion och skattereduktionens storlek baserat på avståndet mellan respektive skattskyldiges adress för bostad och arbetsplats mätt som vägsträcka med bil enligt Google Maps. Tidsvinsten beräknas som skillnaden i uppskattad restid med bil respektive kollektivtrafik, inklusive eventuella gång- och väntetider, mellan bostad och arbetsplats. Ett underliggande antagande i beräkningen av tidsvinst är att de skattskyldiga har normala eller flexibla arbetstider. Den totala

restiden, framför allt med kollektivtrafik, kan dock variera kraftigt i det enskilda fallet beroende på tidpunkten för resan. Exempelvis kan skattskyldiga med onormala arbetstider uppfylla kravet på grund av att det saknas kollektivtrafik vid en viss tidpunkt. Denna grupp fångas inte upp i Fasit. Antalet som enligt Fasit uppfyller tidsvinskravet har räknats upp för att ta hänsyn till detta. Resor på längre avstånd görs sannolikt mer sällan och utgör därmed typiskt sett inte arbetsresor ur ett skatterättsligt perspektiv. Antalet som enligt Fasit har längre avstånd mellan bostad och arbetsplats har räknats ned för att ta hänsyn till detta. Hänsyn har även tagits till att sysselsättningsstatistiken omfattar både del- och heltidsarbetande och att vissa skattskyldiga saknar uppgift om avstånd och restid. I Fasit simuleras utfallet 2021, då lagändringen förslås träda i kraft.

Förslagen bedöms på sikt leda till beteendeförändringar som får konsekvenser för bl.a. arbetsmarknaden och miljön. Sweco har anlåtats för att genomföra konsekvensbedömningen av dessa s.k. dynamiska effekter. Sweco har analyserat både förslagets miljömässiga effekter och sociala konsekvenser i termer av transportefterfrågan; lokaliseringmönster, dvs. de skattskyldigas val av bostad och arbetsplats; sysselsättning samt tillgänglighet. Sweco har även bedömt i vilken utsträckning förslagen därigenom kan bidra till regionförstoring, rörlighet på arbetsmarknaden och klimatmålet för transportsektorn 2030. Analysen utgår från förändringar i reseefterfrågan som har beräknats i Trafikverkets trafikprognosmodell Sampers, se avsnitt 16.11.

Det bör betonas att det sammantaget finns stora osäkerheter i beräkningsunderlaget. De siffror som redovisas ska därför inte uppfattas som exakta, men ger enligt vår bedömning en riktig uppfattning av storleksordningar, riktningar och tendenser.

16.7 Konsekvenser för enskilda

Förslagets konsekvenser för enskilda skattskyldiga beskrivs med utgångspunkt i antagandet att skattskyldiga i genomsnitt gör två arbetsresor per dag under 210 dagar per år. Konsekvenserna beskrivs för skattskyldiga med låg (32 procent) respektive hög (52 procent)

marginalskatt³. Det bör noteras att konsekvenserna kan variera stort i det enskilda fallet, t.ex. beroende på antalet resdagar och marginalskatt. I Tabell 16.1 redovisas marginalskattenivån vid olika inkomst och kommunalskattesatser. Runt 75 procent av de skattskyldiga som i dag yrkar reseavdrag har en inkomst under den nedre brytpunkten och därmed en lägre marginalskatt.

Tabell 16.1 Genomsnittlig ökning av inkomstskatt vid arbetsinkomstökning på 1 000 kronor per år vid olika kommunalskattesatser¹

Månads- lön	Års- inkomst	Lägsta kommunalskatte- sats (29,18 %)	Genomsnittlig kommunalskattesats (32,19 %)	Högsta kommunalskattesats (35,15 %)
kr	kr	%	%	%
15 000	180 000	25,5	28,0	30,7
20 000	240 000	25,5	28,1	30,7
25 000	300 000	25,4	28,0	30,7
30 000	360 000	25,4	28,1	30,7
35 000	420 000	29,2	32,2	35,1
40 000	480 000	29,2	32,2	35,1
45 000	540 000	49,2	52,2	55,1
50 000	600 000	49,2	52,2	55,1
60 000	720 000	57,2	60,2	63,1
70 000	840 000	57,2	60,2	63,1
80 000	960 000	57,2	60,2	63,1
100 000	1 200 000	57,2	60,2	63,1

Anm. ¹Tabellen visar den genomsnittliga ökningen av inkomstskatt i procent vid en arbetsinkomstökning på 1 000 kronor per år, för en person som inte fyllt 65 år och som endast har arbetsinkomst. Regler för beskattningsåret 2019. Begravningsavgift tillkommer, i de flesta kommuner 0,253 procent.

Källa: Finansdepartementet.

16.7.1 Antal som får skattelättnad

Förslagen innebär att skattskyldiga som i dag yrkar reseavdrag i inkomstslaget tjänst får en förändrad skattelättnad för utgifter för arbetsresor. Detsamma gäller för dem som yrkar reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet. Skattskyldiga som har ett avstånd mellan bostad och arbetsplats under 30 kilometer förlorar helt möjligheten till

³ Under beskattningsåret 2019 är marginalskatten 32 respektive 52 procent vid inkomster strax under respektive över den nedre brytpunkten för statlig inkomstskatt och vid genomsnittlig kommunalskatt, dvs. en fastställd förvärvsinkomst på cirka 504 400 kronor per år eller en månadsinkomst på cirka 42 000 kronor för de som vid årets ingång inte fyllt 65 år.

skattelättnad för sina arbetsresor. För skattskyldiga som har längre avstånd än 30 kilometer kan förslagen leda till både högre och lägre skattelättnad jämfört med dagens regler, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Förslagen innebär också att nya grupper av skattskyldiga, främst kollektivtrafikresenärer, tillkommer som får rätt till skattelättnad.

Beskattningsåret 2017 gjorde cirka 902 000 skattskyldiga reseavdrag i inkomstslaget tjänst. Det är okänt hur många resor, hur långa resor och vilka färdmedel som ligger till grund för avdragen. Vår uppskattning är att runt 90 procent av alla avdrag avser resor med bil och att runt 10 procent avser resor med kollektivtrafik. Sannolikt görs endast ett mindre antal avdrag för resor med andra färdmedel än bil och kollektivtrafik, till ett litet totalbelopp. De avståndsavgifter som vi har haft tillgång till tyder på att runt hälften av avdragen avser resor som är under 30 kilometer långa. Reslängdsfördelningen är dock mycket osäker och bör tolkas med försiktighet. Antalet reseavdrag i de lägre avståndsintervallen är t.ex. orimligt höga i förhållande till de förutsättningar som finns för reseavdrag enligt dagens regler, se avsnitt 6.7. Detta kan delvis bero på felaktiga avdragsyrkanden, men även felkällor i statistiken. För mer statistik över reseavdragets användning, se kapitel 6.

Både antalet skattskyldiga som gör reseavdrag och det totala avdragsbeloppet väntas öka till år 2021, då förslagen föreslås träda i kraft. Enligt Fasit beräknas antalet skattskyldiga som yrkar reseavdrag i inkomstslaget tjänst att öka till cirka 963 000 år 2021, givet oförändrade regler. Det totala avdragsbeloppet beräknas under samma förutsättningar att öka till cirka 16,3 miljarder kronor och därmed ge upphov till ett totalt skattebortfall i storleksordningen 6,1 miljarder kronor.

Statistiken för skattskyldiga som gör reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet, bl.a. enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag, är mycket bristfällig, se avsnitt 6.4.2. Det är därför osäkert i vilken omfattning reseavdrag görs i inkomstslaget näringsverksamhet och vilket underlag som ligger till grund för avdragen. Ett tentativt tak för antalet reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet beräknas baserat på statistik från Skatteverket till cirka 117 000 för beskattningsåret 2017, se avsnitt 6.4.2. Det är dock sannolikt att reseavdragets användning är långt mer begränsat. Vi be-

dömer att en mer rimlig uppskattning är att cirka 20 000 näringsidkare gör reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet till ett totalt avdragsbelopp på cirka 320 miljoner kronor. Detta motsvarar, vid genomsnittlig marginals katt, runt 100 miljoner kronor i inkomstskatt. Uppskattningen är dock förenad med stor osäkerhet.

Det totala antalet reseavdrag i inkomstslagen tjänst och näringsverksamhet 2021 uppskattas till drygt 980 000. Det totala avdragsbeloppet uppskattas till cirka 16,4 miljarder kronor och reseavdragen beräknas sammantaget ge upphov till ett skattebortfall i storleksordningen 6,2 miljarder kronor.

Med våra förslag uppskattas det totala antalet skattskyldiga som får rätt till skattereduktion 2021 vara av storleksordningen 780 000, dvs. runt 200 000 färre än det antal som samma år skulle få reseavdrag enligt dagens regler. Färdmedelsfördelningen bland dem som får rätt till skattereduktion beräknas ungefär motsvara den som gäller för arbetsresor generellt sett på avstånd över 30 kilometer, dvs. knappt 80 procent bil och drygt 20 procent kollektivtrafik. Andelen som får skattelättnad för kollektivtrafik ökar därmed från dagens 10 procent till drygt 20 procent.

Runt 20 procent, eller i storleksordningen 150 000 skattskyldiga, av samtliga som får rätt till skattereduktion bedöms uppfylla tidsvinstkravet för tillägg vid bristfällig kollektivtrafik. Samtliga i denna grupp antas använda bil för sina arbetsresor. Andelen skattskyldiga som uppfyller tidsvinstkravet uppskattas vara störst i landsbygdskommuner, landsbygdskommuner med besöksnäring, lågpendlingskommuner nära större stad samt pendlingskommuner nära mindre stad/tätort, se avsnitt 16.8.2.

Förslagen innebär att vissa skattskyldiga som enligt dagens regler inte har rätt till reseavdrag får rätt till skattereduktion. Denna grupp bedöms främst utgöras av skattskyldiga som gör arbetsresor med kollektivtrafik på avstånd över 30 kilometer enkel väg, vars faktiska utgifter för resorna understiger 11 000 kronor. Baserat på resandestatistik från RVU 2011–2016 gör cirka 120 000 helårsresenärer resor med kollektivtrafik som överstiger 30 kilometer, se avsnitt 5.4. Även skattskyldiga som gör arbetsresor med bil på avstånd över 30 kilometer, men inte uppfyller tidsvinstkravet enligt dagens regler, kan få rätt till skattereduktion enligt våra förslag. Baserat på RVU 2011–2016 gör cirka 420 000 helårsresenärer arbetsresor med bil som

överstiger 30 kilometer. En bedömning av förslagets offentligfinansiella effekter redovisas i avsnitt 19.9.

16.7.2 Övergripande konsekvenser

Enligt dagens regler ska skäligena utgifter för arbetsresor dras av till den del som överstiger 11 000 kronor, se avsnitt 3.3.2. Utgifter för resor med bil får dras av enligt bilschablon t.ex. om den skattskyldige genom att använda egen bil eller förmånsbil i stället för allmänna transportmedel gör en tidsvinst på sammanlagt minst två timmar eller om allmänna transportmedel saknas. Bilschablonen för resor med egen bil är 1 krona och 85 öre per kilometer. Bilavdraget är alltså avståndsbaserat och för en skattskyldig som gör två bilresor per dag under 210 dagar per år behöver avståndet enkel väg mellan bostad och arbetsplats vara över 14–15 kilometer för att det beräknade schablonbeloppet ska överstiga 11 000 kronor. Reseavdraget för resor med kollektivtrafik är däremot helt kostnadsbaserat.

Våra förslag innebär att förutsättningarna för att få skattelättnad för arbetsresor förändras på olika sätt. Skattelättnaden görs helt avståndsbaserad och utgår med 60 öre per kilometer oberoende av färdmedel. Endast skattskyldiga som har ett avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats som överstiger 30 kilometer får rätt till skattelättnad. Som huvudregel ges skattelättnad endast för den del av avståndet som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer. Vid bristfällig kollektivtrafik ges ett tillägg till skattereduktionen som består av en fast och en rörlig del. Den fasta delen uppgår vid helårsarbete till 4 200 kronor per år om avståndet är 30 kilometer eller längre. Den rörliga delen uppgår till 60 öre per kilometer för avstånd enkel väg som överstiger 80 kilometer och upp till och med 150 kilometer. Ett tidsvinstkrav används för att bedöma om det finns rätt till tillägg vid bristfällig kollektivtrafik. Tidsvinstkravet skärps i förhållande till dagens regler till två timmar och 30 minuter. I Tabell 16.2 redovisas skattereduktionens storlek vid olika avstånd mellan bostad och arbetsplats, med och utan tillägg vid bristfällig kollektivtrafik, för en skattskyldig som gör två arbetsresor per dag under 210 dagar per år.

Tabell 16.2 Avståndsberad och färdmedelsneutral skattereduktion enligt våra förslag, med och utan tillägg vid bristfällig kollektivtrafik

Kronor per år

Avstånd ¹	Normalfallet	Inkl. tillägg
0 km	0	0
10 km	0	0
20 km	0	0
30 km	0	4 200
40 km	2 520	6 720
50 km	5 040	9 240
60 km	7 560	11 760
70 km	10 080	14 280
80 km	12 600	16 800
90 km	12 600	19 320
100 km	12 600	21 840
150 km	12 600	34 440
200 km	12 600	34 440
250 km	12 600	34 440

Anm. Avser en skattskyldig som gör två resor per dag under 210 dagar per år. ¹Avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats.

Källa: Egna beräkningar.

För att ge en övergripande bild av förslagets konsekvenser jämförs i Figur 16.1 skattereduktionen enligt våra förslag, med och utan tillägg vid bristfällig kollektivtrafik, med den skattelättnad som resulterar vid bilavdrag enligt dagens regler. Det bör återigen noteras att bilavdrag enligt dagens regler endast ges under vissa förutsättningar, t.ex. om den skattskyldige uppfyller ett tidsvinstkrav eller helt saknar kollektivtrafik. De bilister som inte har rätt till bilavdrag enligt dagens regler ska i stället dra av kostnad för en kollektivtrafikresa på samma sträcka, vilket vanligtvis är ett betydligt lägre belopp. Enligt Skatteverkets skattefelskontroller är det dock relativt vanligt att skattskyldiga felaktigt gör bilavdrag utan att ha rätt till det, se avsnitt 7.6.

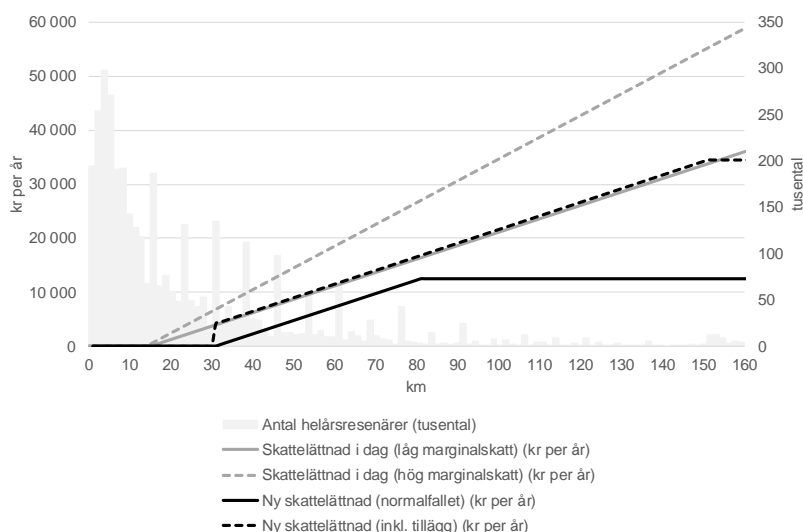
Figuren omfattar inte den skattelättnad som enligt dagens regler resulterar vid reseavdrag för kollektivtrafik, eftersom det då inte finns samma direkta samband med avstånd. För resor med regional kollektivtrafik är skattelättnaden typiskt sett i storleksordningen 1 000–2 000 kronor, men kan vara betydligt högre för länsöverskridande

resor. Med våra förslag blir skattelättnaden oberoende av vilket färdmedel som har använts.

Figur 16.1 Ungefärlig skattelättnad vid olika avstånd enligt dagens regler och med våra förslag

Grå linjer: Skattelättnad enligt dagens regler för bilist med rätt till bilavdrag, vid hög och låg marginalskatt.

Svarta linjer: Skattelättnad enligt våra förslag oberoende av färdmedel, med och utan tillägg vid bristfällig kollektivtrafik.



Anm. Jämförelsen avser en skattskyldig som gör två resor per dag under 210 dagar per år. Låg marginalskatt=32 %, Hög marginalskatt=52 %. Antal helårsresenärer baseras på ett årsgenomsnitt av resultaten från RVU Sverige 2011–2016. Vissa staplar sticker ut som ett resultat av att respondenterna tenderar att avrunda antalet kilometer till närmsta fem- eller tiotal. ¹Avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats.

Källa: Egna beräkningar och Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

Förslagets konsekvenser för enskilda skattskyldiga beror bl.a. på avståndet mellan bostad och arbetsplats, vilka färdmedel som används för arbetsresorna och hur tillgången till kollektivtrafik ser ut där den skattskyldige reser. Eftersom skattelättnaden ges i form av skatte-reduktion i stället för avdrag beror förslagets konsekvenser även på den skattskyldiges marginalskatt.

Generellt sett resulterar förslagen i en omfördelning från skattskyldiga som gör bilavdrag enligt dagens regler till skattskyldiga som gör längre resor med kollektivtrafik, men effekten är begränsad för

bilister i områden där kollektivtrafikalternativ saknas eller är bristfälliga. Av figuren framgår att bilister som har lägre inkomst och marginalskatt och uppfyller tidsvinstkravet för bristfällig kollektivtrafik får ungefär samma skattelättnad vid avstånd över 30 kilometer med våra förslag som med dagens regler. Skattskyldiga som i dag gör reseavdrag för resor på kortare avstånd, under 30 kilometer, förlorar däremot oavsett färdmedel och tillgång till kollektivtrafik hela skattelättnaden. För bilister med rätt till bilavdrag leder detta som mest till en minskad skattelättnad vid låg respektive hög marginalskatt med cirka 3 700 respektive 6 000 kronor per år. En omfördelning sker även från skattskyldiga med högre marginalskatt till skattskyldiga med lägre marginalskatt, som ett resultat av att skattelättnaden ges i form av skattereduktion i stället för avdrag.

Figur 16.1 visar även en grov uppskattning av det totala antalet arbetsresenärer vid olika avstånd, baserat på RVU 2011–2016. Av figuren framgår att en majoritet av resenärerna gör kortare resor som inte medför skattelättnad varken i dagens avdragssystem eller med skattereduktion enligt våra förslag. Införandet av en nedre avståndsgräns vid 30 kilometer innebär att skattelättnaden med våra förslag i större utsträckning riktas mot skattskyldiga som gör längre resor. Det totala antalet skattskyldiga som har rätt till skattelättnad minskar därmed i förhållande till dagens regler.

16.7.3 Konsekvenser för bilister

Ensamåkande bilister med egen bil

Tabell 16.3 redovisar de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag för skattskyldiga som enligt dagens regler har rätt till bilavdrag för resor med egen bil. För skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning måste använda bil för sina arbetsresor gäller dock särskilda regler, se avsnitt 16.7.6. Tabellen visar både konsekvenserna för skattskyldiga som uppfyller det nya, skärpta tidsvinstkravet om två timmar och 30 minuter för tillägg vid bristfällig kollektivtrafik och de som inte gör det. Ett negativt värde innebär att skattelättnaden minskar, dvs. skatten ökar. Ett positivt värde innebär att skattelättnaden ökar, dvs. skatten minskar.

För skattskyldiga med låg marginalskatt leder förslagen till en minskad skattelättnad för samtliga som har ett avstånd mellan bostad och arbetsplats under 30 kilometer, med som mest 3 700 kronor vid avstånd mellan 15 och 29 kilometer. För de som har ett avstånd som är lika med eller över 30 kilometer blir det ekonomiska utfallet en marginell förbättring för de som uppfyller även det nya, skärpta tidsvinstkravet om två timmar och 30 minuter för tillägg vid bristfällig kollektivtrafik. De som inte uppfyller det nya tidsvinstkravet får en skattelättnad som är cirka 4 000 kronor lägre än med dagens regler. Beloppet ökar vid avstånd över 80 kilometer. Vår bedömning är att detta främst berör bilister i mer tätbefolkade områden, medan de flesta bilister i glesbebyggda områden med ingen eller bristfällig kollektivtrafik kommer att kunna uppfylla även det nya tidsvinstkravet.

Skattskyldiga med högre marginalskatt får genomgående betydligt lägre skattelättnader än med dagens regler. Huvudorsaken till detta är att skattelättnaden med våra förslag har formen av en skattereduktion, där skattelättnaden blir lika stor för alla oavsett inkomst och marginalskatt.

För bilresenärer som med dagens regler inte har rätt att göra bilavdrag innebär förslagen i allmänhet betydande förbättringar vid avstånd över 30 kilometer. Denna grupp får med våra förslag del av den avståndsbaserade skattereduktionen, men har med dagens regler endast rätt till samma skattelättnad som en arbetsresande med kollektivtrafik, vilken vanligtvis är betydligt lägre.

Vi uppskattar att cirka hälften av reseavdragen i dag avser resor som är under 30 kilometer långa, men bedömningen är mycket osäker, se avsnitt 6.7. Den faktiska utgiften för arbetsresor med kollektivtrafik på så pass korta avstånd ligger typiskt sett under beloppsgränsen för reseavdrag, vilket innebär att en stor del av reseavdragen för resor under 30 kilometer kan antas avse resor med bil.

Tabell 16.3 Konsekvenser efter avstånd för skattskyldiga med rätt till bilavdrag enligt dagens regler

Kronor per år

Avstånd ¹	Dagens regler			Nya regler		Förändring av skattelättnad (B-A)			
	Avdrag ²	Skattelättnad (A)		Skattereduktion (B)		Uppfyller <i>inte</i> nytt tidsvinstkrav		Uppfyller nytt tidsvinstkrav	
		Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Normalfallet	Inkl. tillägg	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt
10 km	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 km	4 540	1 453	2 361	0	0	-1 453	-2 361	-1 453	-2 361
30 km	12 310	3 939	6 401	0	4 200	-3 939	-6 401	+261	-2 201
40 km	20 080	6 426	10 442	2 520	6 720	-3 906	-7 922	+294	-3 722
50 km	27 850	8 912	14 482	5 040	9 240	-3 872	-9 442	+328	-5 242
60 km	35 620	11 398	18 522	7 560	11 760	-3 838	-10 962	+362	-6 762
70 km	43 390	13 885	22 563	10 080	14 280	-3 805	-12 483	+395	-8 283
80 km	51 160	16 371	26 603	12 600	16 800	-3 771	-14 003	+429	-9 803
90 km	58 930	18 858	30 644	12 600	19 320	-6 258	-18 044	+462	-11 324
100 km	66 700	21 344	34 684	12 600	21 840	-8 744	-22 084	+496	-12 844
150 km	105 550	33 776	54 886	12 600	34 440	-21 176	-42 286	+664	-20 446

Anm. Baserat på antagande om två arbetsresor per dag under 210 dagar per år. Låg marginalskatt=32 %. Hög marginalskatt=52 %. ¹Avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats. ²Reseavdrag enligt bilschablon enligt dagens regler ges endast under vissa förutsättningar, t.ex. om den skattskyldige uppfyller ett tidsvinstkrav.

Källa: Egna beräkningar.

Samåkande bilister med egen bil

Vid samåkning med bil gäller enligt dagens regler att schablonavdraget för bil ska fördelas mellan de samåkande. Passageraren har avdragsrätt för sin kostnad, vilket reducerar bilförarens avdrag.

Med våra förslag får både bilförare och passagerare rätt till den avståndsbaserade skattereduktionen för resor över 30 kilometer. Även tillägget vid bristfällig kollektivtrafik ges till både förare och passagerare. Hur kostnaderna för resan fördelas mellan de samåkande kan bestämmas fritt utan att få några skattekonsekvenser.

I Tabell 16.4 redovisas de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag för två samåkande bilister, vid olika avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats. Av tabellen framgår att förslagen i de flesta fall leder till en högre total skattelättnad för de samåkande, jämfört med dagens regler. Detta är ett resultat av att skattelättnaden för samtliga skattskyldiga utgår baserat på avståndet mellan respektive skattskyldiges bostad och arbetsplats, i stället för den faktiska utgiften för resan. Ju fler som samåker, desto större blir den totala skattelättnaden.

Trots att reglerna görs mer förmånliga för samåkning bedömer vi att förekomsten av s.k. överkompensation, dvs. att den sammanlagda skattelättnaden överstiger de faktiska utgifterna för resorna, kommer att vara begränsad både i termer av antal skattskyldiga som berörs och belopp. Detta kan belysas med ett exempel där två skattskyldiga med ett avstånd på 60 kilometer mellan bostad och arbetsplats samåker till och från arbetet. Kostnaden för ett års bilresande, värderad till dagens schablonavdrag för bil, är då cirka 46 000 kronor ($60 \times 2 \times 210 \times 1,85 = 46\,620$). Med våra förslag får de samåkande vardera 7 560 kronor i skattereduktion, eller 11 760 kronor om kollektivtrafiken är bristfällig, dvs. sammanlagt som mest 23 520 kronor. Först om fyra personer samåker kommer den sammanlagda skattereduktionen att uppgå till ungefär samma belopp som kostnaden för bilresan och gränsen för överkompensation tangeras.

Det är osäkert hur många skattskyldiga som samåker mellan bostad och arbetsplats i dag, men antalet är sannolikt relativt begränsat.

Tabell 16.4 Konsekvenser efter avstånd för två samåkande bilister med rätt till bilavdrag enligt dagens regler

Kronor per år

Avstånd ¹	Dagens regler			Nya regler		Förändring av total skattelättnad (B-A)			
	Totalt avdrag	Total skattelättnad (A)		Total skattereduktion (B)		Uppfyller <i>inte</i> nytt tidsvinstkrav		Uppfyller nytt tidsvinstkrav	
		Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Ordinarie ²	Inkl. tillägg	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt
10 km	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 km	4 540	1 453	2 361	0	0	-1 453	-2 361	-1 453	-2 361
30 km	12 310	3 939	6 401	0	8 400	-3 939	-6 401	+ 4 461	-6 401
40 km	20 080	6 426	10 442	5 040	18 480	-1 386	-5 402	+12 054	+8 038
50 km	27 850	8 912	14 482	10 080	28 560	+1 168	-4 402	+19 648	+14 078
60 km	35 620	11 398	18 522	15 120	38 640	+3 722	-3 402	+27 242	+20 118
70 km	43 390	13 885	22 563	20 160	48 720	+6 275	-2 403	+34 835	+26 157
80 km	51 160	16 371	26 603	25 200	58 800	+8 829	-1 403	+42 429	+32 197
90 km	58 930	18 858	30 644	25 200	58 800	+6 342	-5 444	+39 942	+28 156
100 km	66 700	21 344	34 684	25 200	58 800	+3 856	-9 484	+37 456	+24 116
150 km	105 550	33 776	54 886	25 200	58 800	-8 576	-29 686	+25 024	+3 914

Anm. Avser det totala skattelättnaden för två samåkande. Baserat på antagande om två arbetsresor per dag under 210 dagar per år och att de samåkande har samma avstånd mellan bostad och arbetsplats. Låg marginalskatt=32 %. Hög marginalskatt=52 %. ¹Avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats.

Källa: Egna beräkningar.

Bilister med förmånsbil

Enligt dagens regler ges reseavdrag för resor med förmånsbil med ett schablonbelopp om 65 öre per kilometer för dieseldrivna fordon och 95 öre per kilometer för bensindrivna fordon, under förutsättning att den skattskyldige uppfyller de krav som finns för att få göra bilavdrag, se avsnitt 3.3.2. Avdraget vid resor med förmånsbil beräknas alltså med ett lägre schablonbelopp än det som används för resor med egen bil. Det skattemässiga värdet av avdraget per kilometer är vid låg respektive hög marginalskatt cirka 30 öre respektive 49 öre för dieseldrivna fordon och cirka 21 öre respektive 34 öre för bensindrivna fordon.

Den skattereduktion som vi föreslår är oberoende av vilket färdmedel som har använts för resorna. Det innebär att skattskyldiga som använder förmånsbil får samma skattereduktion som de som använder egen bil, dvs. 60 öre per kilometer för avstånd enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer. Även skattskyldiga som använder förmånsbil kan få rätt till fast tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik.

Förslagen leder därmed till att skattskyldiga som använder förmånsbil i de flesta fall får en större skattelättnad med våra förslag jämfört med dagens regler, se Tabell 16.5. Av tabellen framgår att skattesänkningen är större för dieslbilar än för bensinbilar, till följd av att schablonbeloppet för reseavdrag enligt dagens regler skiljer sig mellan drivmedlen. Skattesänkningen är även större för skattskyldiga som uppfyller det nya skärpa tidsvinstkravet och vid lägre marginalskatt.

Trots att de flesta som reser med förmånsbil kommer att få en större skattelättnad med våra förslag jämfört med dagens regler bedömer vi att det är få som kommer att få en överkompensation i förhållande till de faktiska utgifterna för resorna. Exempelvis kan rörliga driftskostnader för ett års resande för en skattskyldig med dieseldriven förmånsbil och 60 kilometers avstånd till arbetet uppskattas till cirka 16 400 kronor ($60 \times 2 \times 210 \times 0,65 = 16\,380$), med värdering enligt dagens schablonavdrag för förmånsbil. Skattereduktionen vid detta avstånd uppgår till 7 560 kronor eller 11 760 kronor om kollektivtrafiken är bristfällig. I detta exempel uppstår alltså ingen överkompensation. Dock kan överkompensation föreligga om två skattskyldiga samåker vid bristfällig kollektivtrafik.

Enligt Fasit var antalet skattskyldiga med förmånsbil 2016 cirka 260 000, varav cirka 37 300 även gjorde reseavdrag i inkomstslaget tjänst. Det är dock okänt om avdragen avser resor med förmånsbil eller annat färdmedel. ESV redovisar i en fördjupningsstudie om bilförmåner från 2015 att cirka två tredjedelar av alla förmånsbilar finns i H-regionerna¹ Större städer och Stockholm. I tät- och glesbygd har endast cirka 1,6 procent av befolkningen bilförmån.² Betydligt fler män än kvinnor har bilförmån och flest bilförmåner finns bland de med höga inkomster.

¹ H-regioner är en gruppering av kommuner som baseras på lokalt och regionalt befolkningsunderlag, längs skalan storstad–glesbygd.

² Ekonomistyrningsverket, Prognos Statens budget och de offentliga finanserna, ESV 2017:44, april 2017 s. 58–64.

Tabell 16.5 Konsekvenser efter avstånd för bilister med rätt till reseavdrag för förmånsbil

Kronor per år

Avstånd	Förändring av skattelättnad							
	Bensinbil				Dieselbil			
	Uppfyller <i>inte</i> nytt tidsvinstkrav		Uppfyller nytt tidsvinstkrav		Uppfyller <i>inte</i> nytt tidsvinstkrav		Uppfyller nytt tidsvinstkrav	
	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt	Låg marginalskatt	Hög marginalskatt
10 km	0	0	0	0	0	0	0	0
20 km	0	0	0	0	0	0	0	0
30 km	-310	-504	+3 890	+3 969	0	0	+4 200	+4 200
40 km	+933	-59	+5 133	+4 141	+2 520	+2 520	+6 720	+6 720
50 km	+2 176	+386	+6 376	+4 586	+4 192	+3 662	+8 392	+7 862
60 km	+3 419	+831	+7 619	+5 031	+5 838	+4 762	+10 038	+8 962
70 km	+4 662	+1 276	+8 862	+5 476	+7 485	+5 863	+11 685	+10 063
80 km	+5 906	+1 722	+10 106	+5 922	+9 131	+6 963	+13 331	+11 163
90 km	+4 629	-353	+11 349	+6 367	+8 258	+5 544	+14 978	+12 264
100 km	+3 352	-2 428	+12 592	+6 812	+7 384	+4 124	+16 624	+13 364
150 km	-3 032	-12 802	+18 808	+9 038	+3 016	-2 974	+24 856	+18 866

Anm. Baserat på antagande om två arbetsresor per dag under 210 dagar per år. Låg marginalskatt=32 %. Hög marginalskatt=52 %. ¹Avstånd enkel väg mellan bostad och arbetsplats.

Källa: Egna beräkningar.

Trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter

Enligt dagens regler ges avdrag för utgifter för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter i samband med arbetsresor till den del som utgifterna tillsammans med utgifterna för arbetsresor överstiger 11 000 kronor. Det skattemässiga värdet av avdrag för utgifter för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter beror därmed på den skattskyldiges marginalskatt.

Enligt vårt förslag avskaffas avdraget för trängselskatt och väg-, bro- och färjeavgifter. Ingen skattereduktion ska ges för utgifter för trängselskatt. Skattereduktion ska dock ges för 30 procent av summan av utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter, till den del som beloppet överstiger 8 000 kronor under beskattningsåret.

Förslagen leder till en minskad skattelättnad, dvs. en skattehöjning, för samtliga skattskyldiga som gör avdrag för utgifter för trängselskatt enligt dagens regler. Skattehöjningens storlek uppgår som mest till det skattemässiga värdet av avdraget enligt dagens regler för den totala utgiften och varierar därmed med den skattskyldiges marginalskatt. För skattskyldiga med två beskattade passager i Stockholms innerstad till och från arbetet under vardagar beräknas uttaget av trängselskatt till 13 000–19 100 kronor per år, se avsnitt 11.2.1. Enligt dagens regler innebär det en skattelättnad vid låg respektive hög marginalskatt om cirka 4 200–6 100 kronor respektive 6 800–9 900 kronor, givet att kostnaderna för arbetsresor i övrigt överstiger 11 000 kronor. Skattskyldiga med sådana avdrag får en skattehöjning motsvarande hela skattelättnaden som resulterar med dagens regler. Det är okänt hur många skattskyldiga som berörs. Trängselskatt finns dock bara i Stockholm och Göteborg.

Förslagen leder även till att antalet skattskyldiga som kan få skattelättnad för bro- och färjeavgifter minskar kraftigt. Det finns inga vägavgifter i Sverige i dag. De flesta bro- och färjeavgifterna uppgår i dag till cirka 1 500–5 000 kronor per år, se avsnitt 11.2.1. Avdrag för sådana utgifter ger enligt dagens regler en skattelättnad vid låg respektive hög marginalskatt på cirka 500–1 600 kronor respektive 780–2 500 kronor, givet att kostnaderna för arbetsresor i övrigt överstiger 11 000 kronor. Våra förslag leder i dessa fall till en skattehöjning motsvarande hela skattelättnaden som resulterar med dagens regler, eftersom utgifterna inte överstiger 8 000 kronor. Det är okänt hur många skattskyldiga som berörs.

Skattskyldiga som gör arbetsresor över Öresund, antingen via Öresundsbron eller med färjeförbindelsen Helsingborg–Helsingör har typiskt sett högre utgifter som överstiger 8 000 kronor per år. För skattskyldiga som gör två passager per dag under 210 dagar per år kan årskostnaden med de mest förmånliga rabatterna uppskattas till cirka 50 000 kronor i båda fallen. Om det antas att kostnaderna för arbetsresor i övrigt överstiger 11 000 kronor är den resulterande skattelättnaden av ett avdrag av den storleken enligt dagens regler 16 000 kronor respektive 26 000 kronor vid låg respektive hög marginalsatt. Enligt våra förslag uppgår skattereduktionen i stället till 12 600 kronor, dvs. 30 procent av den del av beloppet som överstiger 8 000 kronor. Förslagen leder därmed som mest till en skattehöjning vid låg respektive hög marginalsatt på cirka 3 400 kronor respektive 13 400 kronor per år.

Av avsnitt 5.9 framgår att det dagliga antalet pendlare över Öresund på Öresundsbron och via färjeförbindelsen Helsingör–Helsingborg totalt sett uppgick till drygt 15 000 år 2015. Vi uppskattar att cirka 10 procent av dessa arbetar och betalar skatt i Sverige och därmed berörs av våra förslag. Antalet skattskyldiga som berörs begränsas också av att skattelättnad för bro- och färjeavgifter, både enligt dagens regler och våra förslag, endast ges om den skattskyldige uppfyller ett tidsvinstkrav och att en stor del av dessa skattskyldiga väljer att beskattas enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt förutomlands bosatta, förkortad SINK. Skattskyldiga som beskattas enligt SINK kan inte yrka reseavdrag eller få skattereduktion för arbetsresor. Vi bedömer därför att sannolikt endast några hundra eller färre av pendlarna över Öresund berörs av förslagen i denna del.

16.7.4 Kollektivtrafik

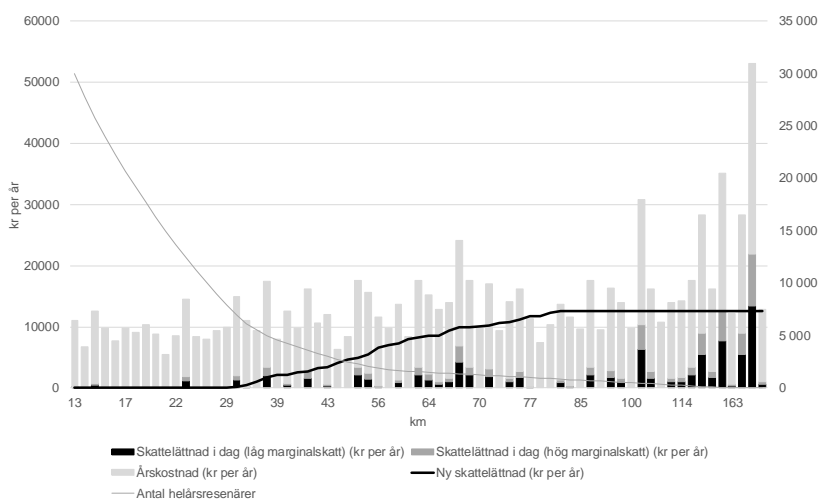
Enligt dagens regler ska skäligen utgifter för arbetsresor med kollektivtrafik dras av till den del som överstiger 11 000 kronor, se avsnitt 3.3.2. Utgifterna ska beräknas med utgångspunkt i det billigaste biljettalternativet och den resulterande skattelättnaden beror på den skattskyldiges marginalsatt.

Med våra förslag får skattskyldiga som gör arbetsresor med kollektivtrafik i stället en avståndsbaserad skattereduktion med 60 öre per kilometer för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats

enkel väg som överstiger 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer. Skattelättnaden frigörs på så vis helt från de faktiska utgifterna för arbetsresorna. Skattereduktionen kan för resor med kollektivtrafik i princip som mest uppgå till 12 600 kronor, vilket är skattereduktionens nivå utan tillägg, vid avstånd på 80 kilometer eller längre.

Biljettpriserna för kollektivtrafik skiljer sig åt både i olika delar av landet och beroende på vilket färdmedel som används, vilket innebär att även reseavdraget och den resulterande skattelättnaden enligt dagens regler gör det, se avsnitt 6.11.1. I bilaga 2 har vi i Tabell 5 sammanställt kostnaden för ett års arbetsresande i ett antal olika typexempel, som omfattar reserelationer i samtliga län i landet inklusive ett urval länsöverskridande resor. I tabellen redovisas även reseavdraget enligt dagens regler och den resulterande skattelättnaden vid låg och hög marginalsatt, skattereduktionen enligt våra förslag och förändringen i skattelättnad mellan dagens regler och våra förslag. För att ge en översikt över konsekvenserna för kollektivtrafikresenärer redovisas sammanställningen i Figur 16.2. Figuren innehåller även en stiliserad kurva över antalet helårsresenärer med kollektivtrafik vid olika avstånd.

Figur 16.2 Jämförelse av skattelättnad för resor vid olika avstånd¹ enligt dagens regler och med våra förslag



Anm. Jämförelsen avser en skattskyldig som gör två resor per dag under 210 dagar per år. Låg marginalskatt=32 %, Hög marginalskatt=52 %. Notera att avståndsintervallen på x-axeln är ojämna och att vissa värden upprepas. Kurvan över antalet resenärer är stiliserad och syftar till att ge en bild av den ungefärliga avståndsfordelningen. ¹Vägavstånd mellan bostads- och arbetsplatskommun.

Källa: Avstånd från Google Maps, kollektivtrafiktaxor från resp. operatörs hemsida, resandestatistik från Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016, samt egna beräkningar.

Av figuren framgår att årskostnaden för att resa med regional kollektivtrafik typiskt sett varierar i intervallet 8 000–15 000 kronor per år, vilket enligt dagens regler medför en skattelättnad med som mest 1 280 kronor respektive 2 080 kronor vid låg respektive hög marginalskatt. Årskostnaden och därmed skattelättnaden enligt dagens regler kan dock vara både lägre och högre i enskilda fall. Kollektivtrafikresenärer som gör längre resor med kollektivtrafik över länsgräns, i vissa fall med anslutningsresor i bostads- eller arbetsorten, kan t.ex. ha betydligt högre biljettutgifter. I vår sammanställning förekommer ett antal sådana exempel, vilket framgår av de högre staplarna i figuren. Som den stiliserade antalskurvan antyder görs dock relativt få resor som medför en så pass hög kostnad och skattelättnad.

Är avståndet under 30 kilometer ges ingen skattelättnad med våra förslag, oberoende av vilket färdmedel som används. Det innebär att skattskyldiga som i dag gör reseavdrag för kollektivtrafik och har ett avstånd under 30 kilometer förlorar hela skattelättnaden. Denna

effekt uppstår för samtliga skattskyldiga som gör reseavdrag, oberoende av färdmedel. Biljettutgifterna för kollektivtrafik är dock i de flesta fall under beloppsgränsen för reseavdrag på så pass korta avstånd. Sannolikt berörs därför endast ett fåtal resenärer av denna förändring och till låga belopp.

Figuren visar att skattskyldiga som i dag gör arbetsresor med kollektivtrafik och har ett avstånd över 30 kilometer i de allra flesta fall får en högre skattelättnad jämfört med dagens regler. Lägre biljettutgifter i kombination med längre resor leder till större förbättringar. Förslagen kan dock leda till en minskad skattelättnad för vissa skattskyldiga med högre marginalskatt och årskostnader för kollektivtrafik. Exakta belopp för enskilda typexempel framgår av Tabell 5 i bilaga 2.

Eftersom skattelättnaden med våra förslag blir avståndsbasead, medan biljettutgifterna för kollektivtrafik typiskt sett inte är det, kan det uppstå överkompensation, framför allt för skattskyldiga som gör arbetsresor på längre avstånd. Vi bedömer dock att överkompensationen kommer att vara begränsad både i termer av antal skattskyldiga som berörs och belopp. Bland våra 72 typexempel identifierar vi nio fall av överkompensation, samtliga på avstånd från 70 kilometer och uppåt, där relativt få kollektivresor görs. Den högsta överkompensationen 4 319 kronor avser sträckan Burgsvik–Visby 77 kilometer, där årskostnaden uppgår till endast 7 500 kronor och skattereduktionen till 11 819 kronor.

Arbetsresor med flyg kan medföra högre kostnader än den landbaserade kollektivtrafiken. Årskostnaden för mer frekvent arbetspendling med flyg kan variera i intervallet 100 000–150 000 kronor per år, beroende på flygbolag och sträcka. Enligt dagens regler resulterar ett reseavdrag om 150 000 kronor i en skattelättnad om cirka 44 500 kronor respektive 72 300 kronor vid låg respektive hög marginalskatt. Detta kan jämföras med den maximala skattelättnaden enligt våra förslag som är 12 600 kronor vid avstånd över 80 kilometer. Förslagen kan i dessa fall leda till stora försämringar. Vi har inte funnit information om i vilken omfattning mer frekvent pendling med flyg förekommer där den skattskyldige själv står för kostnaderna, men det är sannolikt sällsynt, se avsnitt 6.11.2.

16.7.5 Övriga färdmedel

Enligt dagens regler kan skattskyldiga göra reseavdrag för cykel respektive moped med 250 kronor per år respektive 45 öre per kilometer. Eftersom det finns en beloppsgräns för reseavdrag vid 11 000 kronor kan sådana avdrag i praktiken endast bli aktuella i kombination med avdrag för resor med andra färdmedel som medför större utgifter, t.ex. kollektivtrafik. Vi föreslår ingen särskild skattelättnad för arbetsresor med cykel eller moped. Resor med cykel eller moped omfattas i stället, liksom alla andra färdmedel, av den avstånds-baserade och färdmedelsneutrala skattereduktion som vi föreslår för avstånd över 30 kilometer. Vi bedömer dock att endast ett fåtal skattskyldiga regelbundet gör resor med cykel eller moped som överstiger 30 kilometer och därmed kan få skattereduktion.

Den som reser med egen båt kan enligt dagens regler göra reseavdrag för kostnaden för drivmedel och båtplats om tidsvinsten jämfört med resa med kollektivtrafik uppgår till minst två timmar per dag, dock endast för de delar av kostnaden som överskrider beloppsgränsen 11 000 kronor. Med våra förslag omfattas arbetsresor med egen båt av den avstånds-baserade och färdmedelsneutrala skattereduktionen som vi föreslår. Hur avståndet ska beräknas vid båtresa framgår av avsnitt 10.3.2. Det är okänt hur många som i dag gör reseavdrag för resor med egen båt. Vår bedömning är dock att det handlar om ett begränsat antal.

16.7.6 Konsekvenser för sjuka och personer med funktionsnedsättning

Enligt dagens regler medges skattskyldiga som på grund av hög ålder, sjukdom eller funktionshinder måste använda egen bil eller förmånsbil för resor mellan bostad och arbetsplats avdrag för bilkostnader utan krav på avstånd eller tidsvinst, se avsnitt 3.3.2. Avdrag ska göras för skäligen utgifter som överstiger beloppsgränsen 11 000 kronor. Enligt Skatteverkets allmänna råd SKV A 2015:25 får avdraget inte överstiga det dubbla schablonavdraget. Avdrag kan därmed som mest ges med 3 kronor och 70 öre per kilometer. För en skattskyldig som gör två resor per dag under 210 dagar per år med bil behöver avståndet enkel väg mellan bostad och arbetsplats därmed vara över cirka 7–13 kilometer för att det beräknade schablonbeloppet ska överstiga beloppsgränsen 11 000 kronor.

Våra förslag innebär att skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning måste använda bil får skattereduktion för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats som överstiger 10 kilometer, i stället för 30 kilometer som gäller för övriga. Inget tillägg till skattereduktion ges i det här fallet vid bristfällig kollektivtrafik. Kostnadsmässigt kan den nedre avståndsgränsen vid 10 kilometer grovt anses motsvara beloppsgränsen i dagens reseavdrags-system. Eftersom skattereduktionens nivå per kilometer vid lägre marginalsatt ungefär motsvarar det skattemässiga värdet av dagens reseavdrag, får förslagen inga större konsekvenser för skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning måste göra arbetsresor med bil.

Den som har en högre inkomst och marginalsatt, eller som begär ett högre bilavdrag än 1 krona och 85 öre per kilometer, får dock en mindre skattelättnad än med dagens regler. Möjligheten för personer med sjukdom eller funktionsnedsättning att begära ett högre bilavdrag per kilometer enligt dagens regler avser i första hand att täcka kostnader för en dyrare bilkostnad än normalt, t.ex. installation av särskilda utrustningsdetaljer. För dessa kostnader, som ofta är av engångskaraktär, finns dock också möjlighet att söka bilstöd och detta ska beaktas om man söker ett högre kilometeravdrag än schablonen. Med våra förslag ska eventuellt bilstöd däremot inte beaktas.

Det är okänt exakt hur många som har bilavdrag i dag på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Enligt Skatteverkets skattefelskontroller rör det sig dock om en relativt liten grupp. Av de som medgavs bilavdrag i kontrollerna var det cirka sex procent som medgavs avdrag på grund av att bilen användes i tjänsten eller på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning. Skatteverket anger dock att det främst rör sig om att bilen används i tjänsten. Vi uppskattar baserat på detta att cirka 8 000 skattskyldiga berörs av förslagen i denna del.

16.7.7 Konsekvenser för enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag

Förslagets konsekvenser för enskilda näringsidkare och fysiska personer som är delägare i handelsbolag och som gör reseavdrag i inkomstslaget näringsverksamhet följer samma övergripande mönster som vid reseavdrag i inkomstslaget tjänst, se avsnitt 16.7.2–16.7.3 ovan.

Till detta tillkommer en effekt på egenavgifterna, vilket följer av att skattelättnaden ges i form av skattereduktion i stället för avdrag. Förslagen leder till att underlaget för egenavgifter ökar. Full egenavgift är 28,97 procent av underlaget som utgörs av nettoinkomsten från näringsverksamheten. Om inkomsten ökar med 100 kronor blir ökningen av nettoinkomsten cirka 77,54 kronor ($100 \times (1 - 0,2897 / 1,2897)$). Egenavgifterna ökar därmed med 22,46 kronor ($77,54 \times 0,2897$) och inkomstskatten med cirka 31 kronor ($0,4 \times 77,54$). För en skattskyldig med ett reseavdrag om 8 000 kronor innebär det att nettoinkomsten stiger med 6 203 kronor och att egenavgifterna och inkomstskatten ökar med cirka 1 797 kronor respektive 2 481 kronor per år. Om den skattskyldige har rätt till den införda skattereduktionen minskar inkomstskatten med denna, men inte egenavgifterna.

Av egenavgifterna är dock bara en mindre del, den allmänna löneavgiften, att betrakta som skatt. De andra avgifterna leder till högre förmåner i trygghetssystemen i de fall inkomsten understiger de olika taken i systemen.

16.7.8 Övriga konsekvenser

Även skattskyldiga som gör avdrag för utgifter för inställesesor och utgifter för vissa resor i samband med utbildning eller annan åtgärd berörs av förslagen.

Skattskyldiga som gör avdrag för inställesesor får, till följd av förslaget att sänka beloppsgränsen för avdraget från 11 000 kronor till 5 000 kronor, en skattesänkning om cirka 1 600 kronor respektive 3 100 kronor vid låg respektive hög marginals katt. Det finns enligt Skatteverket ingen information om i vilken omfattning det i dag görs avdrag för inställesesor.

Enligt dagens regler hanteras avdrag för utgifter för resor mellan bostad och platsen för utbildningen eller åtgärden i samband med skattefri förmån av sådan utbildning eller annan åtgärd på samma sätt som avdraget för arbetsresor, dvs. avdrag för utgifter för sådana resor ges för skäliga utgifter till den del beloppet överstiger 11 000 kronor under beskattningsåret. Våra förslag innebär att avdragsrätten för sådana resor avskaffas. Resorna ska i stället omfattas av den avståndsbaserade och färdmedelsneutrala skattereduktionen för arbetsresor. Resor under utbildning m.m. hanteras därmed även fortsättningsvis på samma sätt som arbetsresor. Förslagen får samma konsekvenser som för skattskyldiga som gör avdrag för arbetsresor. Det är okänt i vilken omfattning avdrag görs för utbildningsresor i dag, men sannolikt är antalet begränsat.

Införandet av en skattereduktion innebär att skattelättnaden blir avhängig av att det finns en skatt att reducera. En utnyttjad skattereduktion kan inte sparas till nästa beskattningsår. Vid motsvarande situation gäller i dagens reseavdragssystem att et reseavdrag som inte kan utnyttjas (underskottet) ska dras av som kostnad det följande beskattningsåret. Detta bedöms i praktiken förekomma mycket sällan, men kan möjligen vara vanligare i inkomst av näringsverksamhet. Enligt Skatteverket är det i dag cirka 250 skattskyldiga per år som gör reseavdrag och deklarerar underskott i tjänst. Vi har inte några säkra uppgifter om antalet med reseavdrag som deklarerar underskott i näringsverksamhet.

16.8 Fördelningseffekter

Förslagets konsekvenser skiljer sig bland olika grupper av skattskyldiga, bl.a. till följd av skillnader i reseavdragets användning i dag och resmönster, se kapitel 5 och 6. Förslagen leder därmed till vissa fördelningseffekter. Vi har analyserat hur inkomstrelationerna förändras mellan skattskyldiga i olika inkomstklasser och geografiska regioner, samt hur den ekonomiska jämställdheten mellan män och kvinnor förändras till följd av förslagen.

Det inkomstbegrepp som normalt används vid fördelningsanalyser är så kallad justerad eller ekvivalerad disponibel inkomst. Måttet kallas även ekonomisk standard. Utgångspunkten är ett hushålls disponibla inkomst, som består av inkomster från arbete, kapital, näringsverksamhet samt skattepliktiga och skattefria transfereringar. För att skapa ett mått som är jämförbart mellan hushåll med olika storlek och sammansättning justeras den disponibla inkomsten för försörjningsbördan. Detta görs genom att dividera den disponibla inkomsten med en konsumtionsvikt baserad på en konsumtionsenhetsskala (ekvivalensskala) utifrån hushållets sammansättning. Alla individer i ett hushåll tilldelas i denna viktning samma justerade disponibla inkomst.¹

Vi använder den procentuella förändringen av medelvärdet av justerad disponibel inkomst för att beskriva fördelningseffekter i olika geografiska regioner och inkomstklasser. I analysen av fördelningseffekter för kvinnor och män används i stället den individuella disponibla inkomsten, dvs. de resurser som individen direkt förfogar över.

Fördelningsanalysen kompliceras av att dagens system behäftas av betydligt större skattefel än det som väntas uppstå inom ramen för vårt föreslagna system. Skattefelet uppskattas till cirka 1,75 miljarder kronor i dagens system och cirka 0,5 miljarder med våra förslag, se avsnitt 14.5. Inklusivt skattefel uppskattas skattebortfallet 2021 i dagens system till cirka 6,2 miljarder kronor, vilken kan jämföras med cirka 5,4 miljarder i vårt föreslagna system, se avsnitt 16.9. Det minskade skattebortfallet med 0,8 miljarder kronor kan för

¹ Exempel: Ett sammanboende par med två barn har en disponibel inkomst på 490 000 kronor. Hushållet har en total konsumtionsvikt på $1,51 + 0,52 + 0,42 = 2,45$. Hushållets disponibla inkomst per konsumtionsenhet blir då $490\ 000 / 2,45 = 200\ 000$ kronor. Det innebär att hushållet har samma ekonomiska standard som en ensamboende person med en disponibel inkomst på 200 000 kronor. Källa: SCB.

berörda hushåll uppfattas som en skattechöjning som leder till en svagt försämrad ekonomisk standard i de flesta inkomstklasser och geografiska regioner. Vi anser dock att det är mindre intressant att redovisa fördelningseffekter som i grunden har sin rot i felaktiga avdrag och skattereduktioner. En mer rättvisande jämförelse mellan systemens fördelningspolitiska egenskaper bygger på de effekter som uppstår om de skattskyldiga antas följa de regelverk som är uppställda i respektive system. Dagens reseavdragssystem beräknas med en sådan teoretisk utgångspunkt ge upphov till ett skattebortfall, exklusive skattefel, på cirka 4,5 miljarder kronor, vilket kan jämföras med cirka 4,9 miljarder kronor i vårt föreslagna system, se avsnitt 16.9. Därav följer att förslagen, om man bortser från skattefel, får en svagt positiv påverkan på hushållens ekonomisk standard totalt sett. Nedan redovisar vi förslagets fördelningseffekter med denna utgångspunkt.² Fokus i jämförelsen bör ligga på de övergripande fördelningsmönstren, snarare än absoluta förändringar.

16.8.1 Inkomstklasser

Skattelättnad ges enligt dagens regler i form av ett avdrag som minskar den beskattningsbara inkomsten. Den resulterande skattelättnaden beror därmed på den skattskyldiges inkomst och marginalskatt. Eftersom inkomstskatten är progressiv blir avdraget mer värt för en skattskyldig med hög marginalskatt. Enligt våra förslag ska skattelättnaden i stället ges i form av en skattereduktion, vilket innebär att den uträknade skatten minskas med ett belopp motsvarande det man får i skattereduktion. Skattelättnaden blir på så vis oberoende av den skattskyldiges marginalskatt. Förslagets konsekvenser skiljer sig därmed beroende på den skattskyldiges marginalskatt, vilket leder till fördelningseffekter mellan olika inkomstklasser.

I följande exempel illustreras vilka konsekvenser förslagen får för två skattskyldiga med olika marginalskatt, men i övrigt samma förutsättningar för att få skattelättnad i både dagens system och med våra förslag. Tillgången till kollektivtrafik antas vara bristfällig. Båda antas ha kostnader för arbetsresor med bil om 27 000 kronor per år och ett avstånd mellan bostad och arbetsplats om 35 kilometer. Det

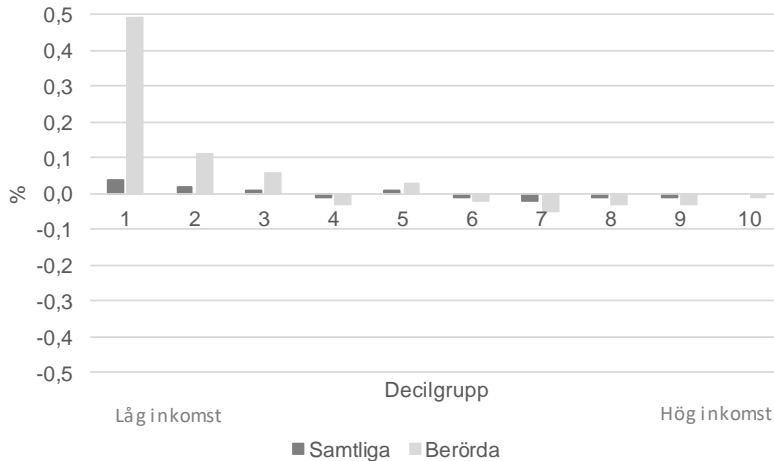
² I Fasit, som använts för beräkningarna, har detta åstadkommit genom att det totala avdragsbeloppet för reseavdraget har räknats ned i proportion till skattefelet.

enda som skiljer de skattskyldiga åt är deras marginals-katt, som antas vara antingen låg, 32 procent, eller hög, 52 procent. Efter avdrag för beloppsgränsen 11 000 kronor får enligt dagens regler reseavdrag göras med 16 000 kronor. Vid låg marginals-katt ger ett sådant avdrag en skattelättnad på 5 120 kronor. Vid hög marginals-katt är den resulterande skattelättnaden 8 320 kronor. Enligt våra förslag skulle båda skattskyldiga få en direkt skattereduktion om 5 460 kronor per år, oavsett marginals-katt. Förslagen leder därmed till en skattesänkning vid låg marginals-katt på 340 kronor och en skattehöjning vid hög marginals-katt på 2 850 kronor.

Skillnader i resmönster och reseavdragets användning i dag bland skattskyldiga i olika inkomstklasser kan också leda till fördelnings-effekter. Det finns t.ex. studier som pekar på att den dagliga res-längden, som i ett avståndsbaserat system blir avgörande för skatte-reduktionens storlek, tenderar att öka med inkomst, se avsnitt 5.4. Samtidigt kan tillgången till kollektivtrafik vara mer begränsad i gles- och landsbygd, där även inkomstnivåerna är lägre än i landet i övrigt. Detta har betydelse eftersom förslagen ger skattskyldiga i områden med begränsad tillgång till kollektivtrafik rätt till ett tillägg till skattereduktionen. Det finns också ett visst samband mellan rese-avdragets storlek och inkomstnivå, se avsnitt 6.9.

I Figur 16.3 redovisas den genomsnittliga procentuella förändringen av ekonomisk standard per decilgrupp till följd av våra förslag, vilket ger en uppfattning av de sammantagna fördelningseffekterna för olika inkomstklasser. Effekterna visas både för samtliga och för individer i berörda hushåll. En decilgrupp motsvarar en tiondel av befolkningen och decilgrupp 1 är den tiondel av befolkningen som har lägst inkomst.

Figur 16.3 Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard (exkl. skillnader i skattefel) för samtliga och individer i berörda hushåll efter decilgrupp



Anm. Berörda är individer i hushåll vars ekonomiska standard påverkas av förslagen. Indelningen i decilgrupper har gjorts utifrån ekonomisk standard för hela befolkningen. Fördelningsanalysen bygger på teoretiska beräkningar på så vis att vi bortser från effekterna av skattefel både i dagens reseavdragssystem och vårt föreslagna system. Se avsnitt 7.6 och 14.5. för en uppskattning av skattefels storlek i respektive system.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

Av figuren framgår att förslagen påverkar den genomsnittliga ekonomiska standarden positivt i de nedre decilgrupperna 1–3 och 5. Ju lägre ekonomisk standard, desto större är den procentuella effekten. Den relativt stora procentuella effekten bland berörda i decilgrupp 1 bör tolkas med försiktighet då denna grupp innehåller individer med ofta låg sysselsättningsgrad eller speciella inkomstförhållanden. I de övre decilgrupperna leder förslagen i stället till en viss minskning av den genomsnittliga ekonomiska standarden. Förslagen bedöms därför ha en i stort utjämnande fördelningspolitisk profil och bidrar på så vis i riktning mot de fördelningspolitiska mål som beskrivs i kapitel 4.

16.8.2 Regionala skillnader

Eftersom både reseavdragets användning i dag och de skattskyldigas resmönster uppvisar stora regionala skillnader, se kapitel 5 och 6, finns det anledning att särskilt belysa förslagets konsekvenser för olika geografiska regioner.

I avsnitt 6.10.1 redovisar vi reseavdragets användning i olika geografiska regioner. Skillnaderna speglar variationer i resmönster, men är också en naturlig följd av regionernas olika befolkningsstorlek. Flest avdrag görs t.ex. i storstadsregionerna Västra Götalands län, Skåne län och Stockholms län, motsvarande knappt hälften av det totala avdragsbeloppet i riket. Motsvarande siffra var cirka 12 procent för de fem Norrlandsläna, dvs. Norrbottens län, Västerbottens län, Jämtlands län, Västernorrlands län och Gävleborgs län. Det är okänt hur avdragets användning varierar i olika regioner med avseende på färdmedel och reslängd. I Tabell 16.6 nedan redovisas en grov uppskattning av andelen med reseavdrag i olika avståndsintervall efter kommungrupp för att belysa i vilken utsträckning det finns regionala skillnader i konsekvenserna av att skattereduktion med våra förslag inte ges för avstånd under 30 kilometer. Detta innebär för bilister med rätt till bilavdrag enligt dagens regler en skattehöjning vid låg respektive hög marginalskatt om som mest cirka 3 700 respektive 6 000 kronor per år. Det bör betonas att avståndsuppgifterna är osäkra och att statistiken döljer ett omfattande skattefel.

Tabell 16.6 Andel reseavdrag i olika avståndsintervall per kommungrupp enligt Fasit, 2016

Procent

Kommungrupp ¹	Uppgift saknas	0 km	0–15 km	15–30 km	30–80 km	80– km	Samtliga
Storstäder	12	1	34	29	16	9	100,0
Större stad	7	0	11	36	42	4	100,0
Mindre stad/tätort	7	1	18	30	34	9	100,0
Pendlingskommun nära storstad	6	1	9	38	40	6	100,0
Pendlingskommun nära större stad	9	1	10	31	42	7	100,0
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	8	1	14	35	33	9	100,0
Lågpendlingskommun nära större stad	10	0	13	34	36	6	100,0
Landsbygdskommun	7	1	16	36	31	9	100,0
Landsbygdskommun med besöksnäring	16	2	11	19	39	12	100,0

Anm. ¹Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR).

Av tabellen framgår att andelen med reseavdrag på kortare avstånd är störst i storstäderna. Vi har tidigare noterat att det förefaller orimligt med så höga andelar generellt sett som gör reseavdrag på kortare avstånd. Att det ändå förekommer i statistiken kan bero både på felaktiga avståndsutgifter och att reseavdrag görs för andra utgifter i samband med arbetsresor, t.ex. trängselskatt. Det kan också vara en indikation på skattefel, dvs. att skattskyldiga medvetet eller omedvetet har yrkat reseavdrag på fel grunder.

I avsnitt 5.8 redovisar vi statistik över arbetsresor i olika regioner enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. I storstäderna är kollektivtrafik det huvudsakliga färd sättet för närmare 40 procent av resorna och endast cirka en tredjedel av resorna görs med bil. Däremot är resorna i genomsnitt kortare än i landet i övrigt, vilket begränsar möjligheten till skattereduktion med våra förslag. Även i landsbygdskommunerna är den genomsnittliga reslängden under genomsnittet i landet, men det är i stället bilen som dominerar som färdmedel för resorna. Längst är den genomsnittliga reslängden i pendlingskommuner nära större stad och pendlingskommuner nära mindre stad/tätort. Samtidigt är andelen resor med kollektivtrafik i dessa regioner relativt begränsad och understiger i båda fallen 10 procent. I pendlingskommuner nära storstäder kombineras i stället en relativt stor andel kollektivtrafik, knappt 30 procent, med i genomsnitt relativt långa resor. Andelen resor med bil är störst, cirka 75 procent, i lågpendlingskommuner nära större städer och pendlingskommuner nära mindre stad/tätort. Den genomsnittliga reslängden är i båda fallen längre än genomsnittet i landet.

Skillnaderna i resmönster och färdmedelsfördelning speglar en stor variation i förutsättningarna för arbetsresande i olika delar av landet, bl.a. tillgången till kollektivtrafik. I områden där tillgången till kollektivtrafik är begränsad innebär möjligheten till ett tillägg till skattereduktionen att skattelättnaden, vid lägre marginalskatt, blir i stort sett oförändrad jämfört med dagens regler för skattskyldiga med ett avstånd mellan bostad och arbetsplats över 30 kilometer. De som har en högre marginalskatt får däremot en minskad skattelättnad, men det rör sig om en relativt liten grupp, t.ex. endast cirka 13–17 procent i landsbygdskommunerna.

Sweco har tagit fram andelen arbetsresor med bil som enligt modellberäkningar i Trafikverkets trafikprognosmodell Sampers uppfyller tidsvinstkravet för tillägg vid bristfällig kollektivtrafik enligt

våra förslag, efter avstånd och kommungrupp. Resultaten redovisas i Tabell 16.7.

Tabell 16.7 Andel arbetsresor med bil som uppfyller tidsvinstkrav på 75 minuter enkel resa efter avstånd och kommungrupp

Procent

Kommungrupp ¹	0–10 km	10–30 km	30–80 km	80– km
Storstäder	0,0	0,5	5,4	10,7
Större stad	0,2	4,3	17,3	17,3
Mindre stad/tätort	0,6	9,8	29,1	26,8
Pendlingskommun nära storstad	0,3	2,5	8,8	23,9
Pendlingskommun nära större stad	0,8	9,3	22,6	24,2
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	1,5	13,4	37,5	43,9
Lågpendlingskommun nära större stad	0,3	10,7	26,7	36,6
Landsbygdskommun	0,4	9,9	35,5	49,8
Landsbygdskommun med besöksnäring	0,8	6,7	28,7	55,1

Anm. ¹Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3.

Källa: Modellresultat från Sampers, framtagna av Sweco.

Av tabellen framgår att andelen resor som uppfyller tidsvinstkravet och därmed ger rätt till ett tillägg generellt sett ökar med avstånd och tenderar att vara högre i regioner som innehåller stor gles- och landsbygd. Högst är andelen i kommuner som enligt SKL:s kommunindelning tillhör kommungrupperna landsbygdskommun, landsbygdskommun med besöksnäring, lågpendlingskommun nära större stad och pendlingskommun nära mindre stad/tätort. I samtliga dessa kommungrupper är andelen resor som uppfyller kravet mellan 26 och 38 procent i intervallet 30–80 kilometer och över 30 procent i intervallet 80 kilometer och längre. I båda kategorier av landsbygdskommuner uppfyller cirka hälften av alla resor över 80 kilometer tidsvinstkravet. Enligt Sweco beror de stora tidsvinsterna för bil i landsbygdskommunerna främst på att kollektivtrafikutbudet är begränsat. Lägst är andelen arbetsresor med bil som uppfyller tidsvinstkravet i kommungrupperna storstäder, större stad och pendlingskommun nära storstad.

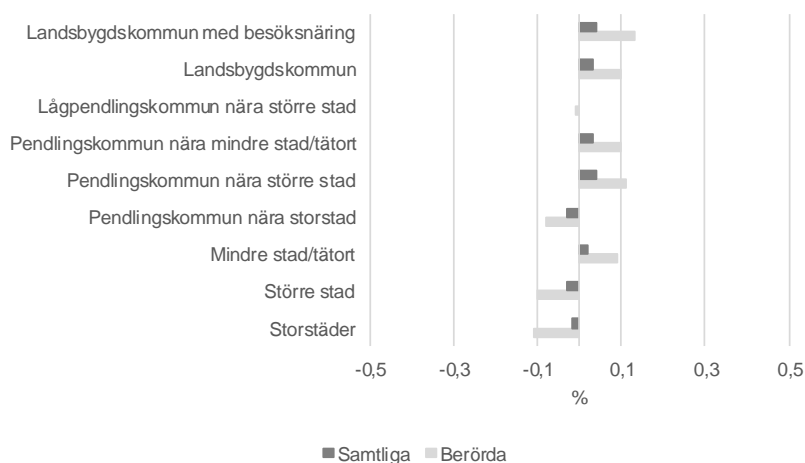
I Sampers beräknas endast den direkta tidsvinsten och generellt sett gäller att tidsvinstkravet uppnås genom en högre medelhastighet för bil jämfört med kollektivtrafik inklusive anslutning- och bytes-tider. Skattskyldiga som uppfyller tidsvinstkravet på grund av andra skäl, t.ex. att det inte finns kollektivtrafik vid viss tidpunkt eller att

avståndet till närmsta hållplats är mer än 10 kilometer, fångas inte upp i modellberäkningarna. Detta innebär att de redovisade andelarna kan vara något underskattade, med viss regional variation på grund av att kollektivtrafikutbudet, både i termer av turtäthet och antal hållplatser, skiljer sig i olika delar av landet.

Även inkomstfördelningen i landet har betydelse för förslagets regionala fördelningseffekter. Den genomsnittliga marginalskatten är t.ex. relativt hög i storstäder och pendlingskommuner nära storstäder, vilket innebär att den genomsnittliga bilisten i dessa regioner förlorar mer än i övriga delar av landet.

För att bedöma de sammantagna fördelningseffekterna studeras den genomsnittliga procentuella förändringen i ekonomisk standard i olika kommungrupper till följd av våra förslag, se Figur 16.4. Effekterna visas både för samtliga och individer i berörda hushåll.

Figur 16.4 Genomsnittlig procentuell förändring av ekonomisk standard (exkl. skillnader i skattefel) för samtliga och individer i berörda hushåll, efter kommungrupp¹



Anm. Berörda är individer i hushåll vars ekonomiska standard påverkas av förslagen. Fördelningsanalysen bygger på teoretiska beräkningar på så vis att vi bortser från effekterna av skattefel både i dagens reseavdragssystem och vårt föreslagna system. Se avsnitt 7.6 och 14.5. för vår uppskattning av skattefelets storlek i respektive system. ¹Enligt SKL:s kommunindelning, se bilaga 3. *Källa:* Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

Av figuren framgår att förslagen påverkar den genomsnittliga ekonomiska standarden positivt i båda kategorier av landsbygdskommuner, pendlingskommun nära mindre stad/tätort, pendlingskommun nära storstad och i mindre stad/tätort. Förslagen minskar den genomsnittliga ekonomiska standarden i kommungrupperna storstäder, större stad och pendlingskommun nära storstad. I gruppen lågpendlingskommun nära större stad är den genomsnittliga ekonomiska standarden i princip oförändrad.

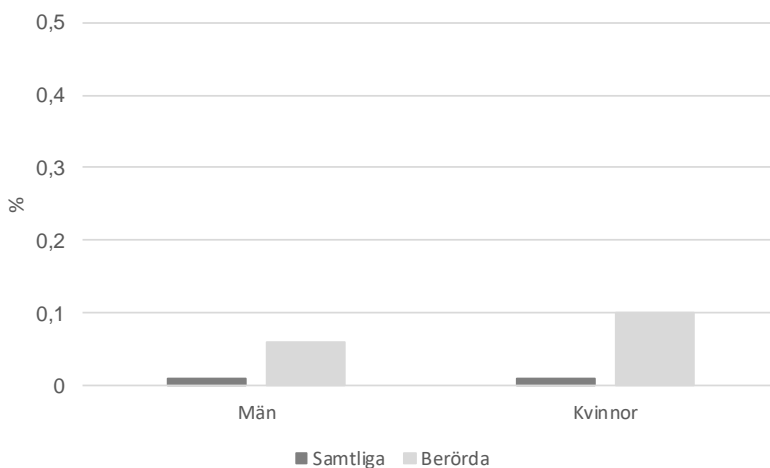
16.8.3 Konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män

Även mellan kvinnor och män finns det stora skillnader i både resmönster och reseavdragets användning i dag, vilket kan leda till konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

I avsnitt 6.6 redovisar vi statistik över hur reseavdragen fördelar sig bland män och kvinnor. Beskattningsåret 2017 gjorde cirka 387 000 kvinnor och 515 000 män avdrag. Medelavdraget var runt 13 900 kronor för kvinnor, jämfört med 17 100 kronor för män. Eftersom män är överrepresenterade i högre inkomstlagen blir även avdragets skattemässiga värde i genomsnitt större för män än för kvinnor. Skillnaderna i reseavdragets användning återspeglar sannolikt delvis att män i genomsnitt gör längre resor och i större utsträckning än kvinnor använder bil som färdmedel, se avsnitt 5.7.

I Figur 16.5 redovisas den procentuella förändringen av medelvärdet av individuell disponibel inkomst för män och kvinnor till följd av våra förslag. Effekterna visas både för samtliga och berörda individer.

Figur 16.5 Genomsnittlig procentuell förändring av individuell disponibel inkomst (exkl. skillnader i skattefel) för samtliga och berörda, efter kön



Anm. Berörda är de individer vars individuella disponibla inkomst påverkas av förslagen. Fördelningsanalysen bygger på teoretiska beräkningar på så vis att vi bortser från effekterna av skattefel både i dagens reseavdragssystem och vårt föreslagna system. Se avsnitt 7.6 och 14.5. för vår uppskattning av skattefelets storlek i respektive system.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

Förslagen beräknas ha en marginell positiv påverkan på den genomsnittliga individuella inkomsten för män och kvinnor totalt sett. Bland de individer som berörs finns en viss skillnad mellan kvinnor och män. För kvinnor som berörs av förslagen beräknas den individuella disponibla inkomsten i genomsnitt öka med cirka 0,10 procent, jämfört med cirka 0,06 procent för män. Skillnaden mellan män och kvinnor är marginell och förslagets effekter på den ekonomiska jämlikheten bedöms vara små. Förslagen kan däremot anses bidra i riktning mot det transportpolitiska funktionsmålet som beskrivs i kapitel 4, genom att en färdmedelsneutral skattelättnad mer likvärdigt svarar mot kvinnors respektive mäns transportbehov.

16.9 Offentligfinansiella konsekvenser

Våra förslag innebär att dagens reseavdrag avskaffas och ersätts av en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion. Förslagen beräknas sammantaget öka skatteintäkterna för kommuner, lands- ting och staten med cirka 1,3 miljarder kronor årligen, från och med att lagändringen träder i kraft 2021. Den offentligfinansiella effekten bör dock tolkas mot bakgrund av att dagens reseavdragssystem rymmer ett omfattande skattefel och att det även i ett system enligt våra förslag kommer att förekomma skattefel. Tas hänsyn till skattefel i vårt föreslagna system bedöms effekten för skatteintäkterna i stället uppgå till cirka 0,8 miljarder kronor per år.

Att avskaffa dagens reseavdrag beräknas leda till att den beskattningsbara inkomsten och därmed skatteintäkterna från inkomstskatt ökar med 6,2 miljarder kronor, varav 6,1 miljarder från inkomst av tjänst och 0,1 miljarder kronor från inkomst av näringsverksamhet. Huvuddelen av ökningen kommer från den kommunala inkomstskatten.

Att införa en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skatte- reduktion för arbetsresor beräknas sammantaget leda till minskade skatteintäkter för staten med cirka 4,9 miljarder kronor per år, varav bidraget från tillägget vid bristfällig kollektivtrafik uppskattas till omkring 0,7 miljarder kronor. Detta baseras på en teoretisk beräk- ning på så vis att ingen hänsyn tas till skattefel. Vi bedömer att för- slagen har potential att minska skattefelet i förhållande till dagens system, men inte att åtgärda problemet fullt ut. Vi uppskattar att skattefel av storleksordningen 0,5 miljarder kronor kommer att kvar- stå, se avsnitt 14.5. Det årliga skattebortfallet skulle då sammanlagt uppgå till cirka 5,4 miljarder kronor.

Den offentligfinansiella effekten kan härledas till ett antal större systemförändringar mellan dagens reseavdragssystem och våra för- slag. Vi redovisar en grov bedömning av dessa i Tabell 16.8, som även omfattar det uppskattade skattefelet i respektive system. Det bör betonas att det finns mycket stora osäkerheter och de angivna belop- pen ska ses som troliga storleksordningar och tendenser snarare än exakta belopp.

Tabell 16.8 Bedömning av offentligfinansiella effekter, 2021

Miljarder kronor

Dagens regler	Uppskattat verkligt skattebortfall	6,2	Skattebortfall på grund av reseavdrag i inkomstslaget tjänst och näringsverksamhet.
	Uppskattat skattefel	-1,75	Skatteverkets uppskattning av det skattemässiga värdet av felaktiga avdragsyrkanden, se avsnitt 7.6.
	Teoretiskt skatte bortfall	6,2-1,75≈4,5	Skattebortfall under antagande om fullständig regelefterlevnad.
Förändringar	Höjd nedre avståndsgräns	-0,4	Bedöms främst beröra bilister som uppfyller tidsvinstkravet enligt dagens regler.
	Skattereduktion i stället för avdrag	-0,5	Lägre skattelättnad för skattskyldiga med högre marginals katt.
	Tillägg vid bristfällig kollektivtrafik	0	Ungefär samma skattelättnad för skattskyldiga med lägre marginals katt.
	Överföring till kollektivtrafik	+0,8	Fler kollektivtrafikresenärer får skattelättnad och till ett högre totalt belopp. Ökar från ca 0,3 till 1,1 miljarder kronor.
	Övrigt	+0,5	Övriga förändringar, bl.a. ökad skattelättnad till bilister som inte klarar tidsvinstkravet enligt dagens regler.
Ny skatte-reduktion	Teoretiskt skattebortfall	=4,9	Skattebortfall under antagande om fullständig regelefterlevnad.
	Uppskattat skattefel	+0,5	Vår uppskattning av det skattemässiga värdet av felaktiga skattereduktioner, se avsnitt 14.5.
	Uppskattat verkligt skattebortfall	=5,4	Skattebortfall inkl. skattefel.

Källa: Egna beräkningar baserat på uppgifter från Fasit 2016 (MSTAR) och Trafikanalys RVU Sverige 2011–2016.

Dagens reseavdrag beräknas ge upphov till ett skattebortfall på cirka 6,2 miljarder kronor. I detta belopp döljer sig ett omfattande skattefel som enligt Skatteverkets skattefelskontroller uppgår till cirka 1,75 miljarder kronor, se avsnitt 7.6. Antas fullständig regelefterlevnad kan det teoretiskt riktiga skattebortfallet, dvs. exklusive skattefel, därmed uppskattas vara av storleksordningen 4,5 miljarder kronor.

Med våra förslag ges skattelättnad endast till skattskyldiga som har ett avstånd mellan bostad och arbetsplats över 30 kilometer. Detta medför att de som i dag gör reseavdrag för resor under 30 kilometer mister hela sin skattelättnad. Vi bedömer att förändringen i huvudsak berör bilister som uppfyller tidsvinstkravet för bilavdrag enligt dagens regler, men även ett mindre antal kollektivtrafikresenärer med högre biljettutgifter. Förändringen uppskattas leda till att det totala skattebortfallet för dessa minskar med i storleksordningen 0,4 miljarder kronor jämfört med dagens regler. Därutöver finns de som i dag gör reseavdrag för resor på kortare avstånd utan att ha rätt till det och som ingår i posten för skattefel i dagens reseavdrags-system.

Våra förslag innebär att skattelättnad ges i form av skattereduktion i stället för avdrag. Den nivå för skattereduktion som föreslås motsvarar för skattskyldiga med låg marginalsatt ungefär det skattemässiga värdet av ett bilavdrag enligt dagens regler. Förslagen leder därmed till en lägre skattelättnad för skattskyldiga med högre marginalsatt, jämfört med dagens regler. Förändringen uppskattas leda till att det totala skattebortfallet minskar med i storleksordningen 0,7 miljarder kronor jämfört med dagens regler. För att undvika dubbelräkning anges i tabellen 0,5 miljarder kronor, då en del av dessa avdrag antas ingå i posten för skattefel i dagens system.

Förslagen innebär att skattskyldiga med låg marginalsatt, som har ett avstånd på över 30 kilometer och bristfällig kollektivtrafik, får ungefär samma skattelättnad som enligt dagens regler. Förändringar för denna grupp skattskyldiga bedöms därmed inte medföra någon större offentligfinansiell effekt jämfört med dagens regler.

Andelen kollektivtrafikresenärer som får skattelättnad för arbetsresor beräknas öka från omkring 10 procent i dagens avdragssystem till drygt 20 procent med våra förslag. Detta är en effekt av att skattereduktionen är avståndsbaserad och färdmedelsneutral, till skillnad mot det kostnadsbaserade reseavdraget. Förslagen medför även att kollektivtrafikresenärer i de flesta fall får en högre skattelättnad. Den totala skattelättnaden för kollektivtrafikresenärer beräknas därmed öka från omkring 0,3 miljarder kronor med dagens regler till 1,1 miljarder kronor i vårt förslag.

Andra förändringar mellan dagens regler och våra förslag beräknas, netto, öka det totala skattebortfallet med ytterligare cirka 0,5 miljarder kronor. Den största av dessa förändringar avser bilister

med avstånd över 30 kilometer som inte uppfyller tidsvinstkravet för bilavdrag enligt dagens regler utan i stället endast får dra av kostnaden för kollektivtrafik. Denna grupp skattskyldiga får enligt våra förslag rätt till den normala avståndsbaseade skattereduktionen utan tillägg som, liksom för kollektivtrafikresenärerna i föregående post, är betydligt större än skattelättnaden enligt dagens regler.

Detta härleder i grova drag det totala skattebortfallet med våra förslag, som beräknas uppgå till cirka 4,9 miljarder kronor per år, eller 5,4 miljarder kronor inklusive ett uppskattat skattefel.

Sammanfattningsvis bedömer vi att den föreslagna avståndsbaseade skattereduktionen, exklusive skattefel, kommer att ge upphov till ett något större skattebortfall än det teoretiskt riktiga i dagens reseavdragssystem (cirka 4,9 miljarder kronor jämfört med 4,5 miljarder kronor i dagens system). Skillnaden är inte större än att den kan ligga inom osäkerhetsmarginalen. Inklusive skattefel uppskattas skattebortfallet bli ungefär 0,8 miljarder kronor lägre med våra förslag (cirka 5,4 miljarder kronor jämfört med 6,2 miljarder kronor i dagens system). Även i dessa bedömningar finns en osäkerhetsmarginal. Förslagen bedöms rymmas inom det befintliga reseavdragets offentligfinansiella ram.

Vi har inte analyserat hur förändringen av skattebortfallet fördelas på staten och kommunsektorn, då vi förutsätter att detta regleras enligt den så kallade finansieringsprincipen, se avsnitt 10.10.

Förslagen bedöms även leda till beteendeförändringar som på sikt kan få offentligfinansiella konsekvenser. Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner beaktas normalt sett inte beteendeffekter vid beräkningar av offentligfinansiella effekter vid ändrade skatteregler.¹ En statisk beräkning bedöms ofta vara en tillräckligt god approximation av det faktiska utfallet, men avsteg görs om det finns starka skäl att förvänta sig den typen av effekter. I det här fallet anser vi att det finns anledning att ta hänsyn till de förändringar i reseefterfrågan som förslagen bedöms medföra, se avsnitt 16.11. Sådana effekter påverkar skatteintäkterna från inkomstskatt, men även skattebaserna för bränsleskatt och mervärdesskatt på bränsle- och biljettförsäljning. Om hänsyn tas till förändringar i reseefterfrågan bedöms den sammantagna effekten på skatteintäkterna minska. Sweco uppskattar att den minskade efterfrågan på arbetsresor med bil på

¹ Beräkningskonventioner 2019, En rapport från skatteenkonomiska enheten i Finansdepartementet.

5–10 års sikt kommer att leda till minskade skatteintäkter för drivmedel och fordonskostnader på cirka 1,5 miljarder kronor per år. Samtidigt bedöms mervärdesskatten öka med cirka 16 miljoner kronor, på grund av det ökade resandet med kollektivtrafik.

16.10 Konsekvenser för Skatteverket och de allmänna förvaltningsdomstolarna

16.10.1 Konsekvenser för Skatteverket

Förslagen förväntas medföra kostnader för Skatteverket. Nedan redogörs för Skatteverkets uppskattning av kostnaderna.

Kostnaderna för utveckling av formulär och it-system uppskattas till cirka 11 miljoner kronor. Den initiala kostnaden för intern information uppskattas till cirka 1 miljon kronor och för extern information (Skatteverkets skatteupplysning) till 13,5 miljoner kronor. Den initiala kostnaden för riskanalys och urval uppskattas till cirka 15,6 miljoner kronor.

Sammanfattningsvis uppskattar således Skatteverket engångskostnaderna till cirka 41,1 miljoner kronor. Förslagen väntas inte medföra någon ökning av de löpande årliga kostnaderna.

Förslagen innebär en stor förändring av regelverket för arbetsresor. Initialt kan antalet överklaganden av Skatteverkets beslut förväntas öka. Denna initiala ökning av ärenden bör dock kunna hanteras inom Skatteverkets ordinarie verksamhet.

Vår utgångspunkt har varit att lämna förslag som i så stor utsträckning som möjligt underlättar för Skatteverket att förenkla och automatisera både skattelättnadens administration och kontroll. Vi bedömer att skattelättnadens utformning som en avståndsbaserad skattereduktion, i kombination med krav på arbetsgivarna att i arbetsgivardeklarationen lämna uppgift om anställdas arbetsplatsadress, framför allt kommer skapa förutsättningar för Skatteverket att effektivisera kontrollverksamheten. Samtidigt kan förslagen bidra till att höja säkerheten i de uppgifter som den skattskyldige lämnar. Vi bedömer i avsnitt 14.5 att förslagen sammantaget kan bidra till att minska skattefelet från dagens cirka 1,75 miljarder kronor till cirka 500 miljoner kronor. Antalet ärenden hos Skatteverket som berör felaktiga avdragsyrkanden bedöms minska i motsvarande mån.

16.10.2 Konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslagen innebär en stor förändring av regelverket för arbetsresor. Initialt kan antalet överklaganden av Skatteverkets beslut förväntas öka. Denna initiala ökning av antal mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms dock kunna hanteras inom domstolarnas befintliga ekonomiska ramar. Förslagen bör därför inte medföra några större ekonomiska konsekvenser för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

16.11 Konsekvenser för resandet

Förslagets ekonomiska konsekvenser bedöms i viss utsträckning leda till beteendeförändringar och därmed mer långsiktiga, dynamiska effekter för olika aktörer och förhållanden i samhället. Beteendeförändringarna antas i huvudsak verka genom de skattskyldigas beslut om resfrekvens, färdmedelsval och val av bostad och arbetsplats. En minskad skattelättnad, och därmed ökade kostnader för arbetsresor, kan t.ex. leda till att skattskyldiga ersätter vissa arbetsresor med distans- eller hemarbete eller väljer att bo på arbetsorten vissa dagar i veckan. Det kan också leda till att den skattskyldige tar ett arbete närmare bostaden eller flyttar närmare sin arbetsplats. Vid en ökad skattelättnad gäller det omvända resonemanget. I de fall förslagen påverkar den relativa attraktiviteten hos olika färdmedel kan även färdmedelsvalet påverkas. Om t.ex. kostnaden för kollektivtrafikresor minskar samtidigt som den ökar för bilresor, så ökar allt annat lika resandet med kollektivtrafik, där det alternativet finns tillgängligt, och omvänt. Grundläggande för en förståelse av förslagets dynamiska effekter är hur sådana beteendeförändringar påverkar reseefterfrågan.

Sweco har anlåtats för att genomföra denna del av konsekvensbedömningen. Analysen är gjord med hjälp av Trafikverkets trafikprognosmodell Sampers. I Sampers uppskattas efterfrågeförändringar baserat på resvaneundersökningar och andra studier av resenärers preferenser. Trafikvolymerna beräknas för olika framtida scenarier utifrån antaganden om bl.a. infrastruktur, markanvändning och ekonomisk utveckling. Analyserna avser förändringar på lång sikt, då ekonomin har nått ett nytt jämviktsläge. Enligt Sweco kan ett nytt jämviktsläge antas nås runt 5–10 år efter regelförändringen. Sampers beskriver inte dynamiken i hur förändringarna uppstår. Sampers

beskriver inte heller hur framtida omlokaliseringar, etableringar och avvecklingar av arbetsplatser, service, fritidsverksamheter och bostäder påverkas av förändrade regler.

Sampers är, liksom alla modeller, en förenkling av en mer komplex verklighet, vilket innebär att resultaten är känsliga för olika antaganden. Sweco betonar att det finns en stor osäkerhet i bedömningarna och att tolkningen av resultaten bör koncentreras till skillnaderna mellan alternativa utformningar av en skattelättnad och dagens regler, snarare än de absoluta nivåer som erhålls i olika scenarier. Vi bedömer att analysen ger en bra uppfattning om de mer övergripande tendenserna. Sweco har redovisat sitt arbete i rapporten *Förändrat Arbetsreseavdrag?* som sammanfattas i bilaga 4. Sweco använder SKL:s kommunindelning för att beskriva regionala effekter.

I Tabell 16.9 redovisas den totala förändringen i antalet arbetsresor och personkilometer samt medelavståndet för en arbetsresa, med uppdelning på färdmedel, som våra förslag resulterar i jämfört med nollalternativet. Av tabellen framgår att antalet arbetsresor minskar något totalt sett, men förändringen är liten. Enligt Sweco, som hänvisar till en bedömning av Trafikverket, kan denna minskning antas uppstå som ett resultat av att vissa resor ersätts av distans- och hemarbete eller dubbel bosättning, snarare än att sysselsättningen minskar.

Däremot leder förslagen till en inte oväsentlig minskning av det totala antalet personkilometer på drygt 4 procent, vilket framför allt är ett resultat av att de mer långväga resorna i intervallet 30–100 kilometer minskar, se Tabell 16.10. Totalt sett minskar antalet personkilometer för resorna i intervallet med cirka 12 procent. Minskningen är kraftigast, cirka 20 procent, för boende i storstäder. För pendlingskommuner nära storstad är minskningen betydligt mer begränsad, cirka 7 procent. För övriga kommungrupper är minskningen av de längre resorna mellan cirka 10–13 procent. Detta resulterar sammantaget i att medelavståndet för arbetsresor i landet totalt sett minskar med cirka 4 procent.

Av resultaten framgår även att en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion leder till stora omfördelningar mellan olika färdmedel, framför allt i form av en överflyttning från bil till kollektivtrafik, se Tabell 16.11. Transportarbetet med kollektivtrafik ökar med cirka 12 procent jämfört med nollalternativet. Detta är ett resultat av att både antalet resor med kollektivtrafik och resornas

medelavstånd ökar. Även gång- och cykelresorna ökar, med cirka 1 procent både i termer av antal resor och personkilometer. Transportarbetet med bil minskar däremot med drygt 11 procent som ett resultat av att både antalet resor och medelavståndet minskar. Minskningen av bilresor är större än ökningen av kollektivresor och antalet resor till fots och cykel tillsammans. Resultatet indikerar sammantaget en relativt kraftigt försämrad tillgänglighet för bilister, medan tillgängligheten för kollektivtrafikresenärer förbättras. Av Tabell 16.10 framgår att antalet resor och personkilometer med bil minskar mest i pendlingskommunerna och ökar för kollektivtrafik mest i landsbygdskommunerna, men från en ursprungligen låg nivå. De regionala skillnaderna är dock förhållandevis små.

Tabell 16.9 visar även konsekvenserna av att helt avskaffa skattelättnaden för arbetsresor. Vid en jämförelse mellan att avskaffa skattelättnaden och våra förslag framgår att resandeeffekterna på totalnivå av våra förslag är relativt begränsade.

Tabell 16.9 Förändring av antal resor, personkilometer och medelavstånd efter färdmedel om reseavdraget avskaffas och med våra förslag jämfört med nollalternativet

Procentuell förändring

Scenario	Reseavdraget avskaffas	Våra förslag
Antal resor	-0,4	-0,3
<i>Bil (förare)</i>	-2,1	-2,1
<i>Kollektivtrafik</i>	0,5	2,7
<i>Till fots och cykel</i>	2,5	1,0
<i>Bil (medpassagerare)</i>	0,8	0,1
Antal personkilometer	-12,6	-4,4
<i>Bil (förare)</i>	-16,9	-10,9
<i>Kollektivtrafik</i>	-4,4	11,6
<i>Till fots och cykel</i>	2,3	0,9
<i>Bil (medpassagerare)</i>	-14,5	-9,0
Medelavstånd	-12,3	-4,1
<i>Bil (förare)</i>	-15,1	-9,0
<i>Kollektivtrafik</i>	-4,9	8,6
<i>Till fots och cykel</i>	-0,2	-0,1
<i>Bil (medpassagerare)</i>	-15,2	-9,1

Anm. Avser förändringar på 5–10 års sikt.

Källa: Sweco, Förändrat Arbetsreseavdrag?, 2019.

Tabell 16.10 Förändring i antal resor efter avståndsintervall och kommungrupp med våra förslag jämfört med nollalternativet

Procentuell förändring

Kommungrupp	Antal resor				
	0–10 km	10–30 km	30–100 km	100– km	Totalt
Storstäder	+0,5	-0,6	-20,5	+18,2	-0,2
Större stad	+1,5	-1,5	-9,8	+1,9	-0,2
Mindre stad/tätort	+2,3	-1,7	-10,8	+3,9	-0,3
Pendlingskommun nära storstad	+3,2	-1,0	-7,3	+6,5	-0,4
Pendlingskommun nära större stad	+5,4	-0,9	-10,2	-0,9	-0,7
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	+4,7	-1,9	-12,5	-0,4	-0,5
Lågpendlingskommun nära större stad	+3,4	-1,5	-9,5	+1,4	-0,5
Landsbygdskommun	+2,3	-2,6	-11,6	+13,4	-0,2
Landsbygdskommun med besöksnäring	+3,1	-2,0	-13,1	+6,9	-0,2
Samtliga	+2,1	-1,2	-10,1	+2,4	-0,3

Anm. Avser förändringar på 5–10 års sikt. Kommunindelning enligt SKL, se bilaga 3.

Källa: Sweco, Förändrat Arbetsreseavdrag?, 2019.

Tabell 16.11 Förändring i antal resor och personkilometer efter färdmedel och kommungrupp med våra förslag jämfört med nollalternativet

Procentuell förändring

Kommungrupp	Antal resor				Antal personkilometer			
	Bil	Kollektivtrafik	Till fots och cykel	Totalt	Bil	Kollektivtrafik	Till fots och cykel	Totalt
Storstäder	-0,4	-0,3	+0,1	-0,2	-5,7	-0,2	+0,2	-2,4
Större stad	-1,5	+3,4	+0,7	-0,2	-10,5	+12,1	+0,7	-3,7
Mindre stad/tätort	-2,1	+10,2	+1,2	-0,3	-12,3	+26,3	+1,3	-5,1
Pendlingskommun nära storstad	-2,0	+1,9	+1,5	-0,4	-8,4	+6,1	+1,4	-3,3
Pendlingskommun nära större stad	-3,4	+12,1	+2,1	-0,7	-13,1	+21,7	+2,9	-6,1
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-2,5	+12,5	+2,1	-0,5	-12,6	+26,3	+2,4	-7,4
Lågpendlingskommun nära större stad	-2,9	+14,7	+1,5	-0,5	-12,9	+26,4	+1,1	-5,2
Landsbygdskommun	-1,7	+15,8	+1,2	-0,2	-11,2	+40,7	+1,0	-5,1
Landsbygdskommun med besöksnäring	-1,8	+17,6	+1,4	-0,2	-12,8	+38,4	+2,0	-7,1
Samtliga	-1,9	+2,7	+1,0	-0,3	-10,8	+11,6	+0,9	-4,4

Anm. Avser förändringar på 5–10 års sikt. Kommunindelning enligt SKL, se bilaga 3.

Källa: Sweco, Förändrat Arbetsreseavdrag?, 2019.

Sweco har inte analyserat hur de mer fördelaktiga reglerna för samåkande bilister som våra förslag innebär kan påverka resandet.¹ Förslagen skulle i viss utsträckning kunna stimulera till ökad samåkning och därmed minska antalet bilresor ytterligare, liksom parkerings- efterfrågan vid arbetsplatser. Mot bakgrund av den låga beläggningen i de flesta bilar i dag bör potentialen för ökad samåkning vara relativt stor, framför allt i regioner där kollektivtrafiken är bristfällig och där många reser till liknade målpunkter, t.ex. en och samma större arbetsgivare. Det finns dock fler faktorer än den relativa ekonomiska lönsamheten som påverkar samåkningen, framför allt praktiska och sociala aspekter såsom möjligheten att göra egna ärenden under resan.² Vi bedömer därför att förslagets effekter för samåkningen är positiva, men begränsade utan kompletterande åtgärder.

Sweco har inte heller analyserat resandeeffekterna av de mer fördelaktiga reglerna för förmånsbilar, som leder till att den relativa ekonomiska lönsamheten att ha förmånsbil i stället för egen bil ökar. Vi bedömer att förslagen möjligen kan leda till att fler väljer förmånsbil framför egen bil, framför allt bland skattskyldiga med långa avstånd mellan bostad och arbetsplats. Däremot bör förslagen inte leda till någon omfördelning av resandet mellan förmånsbil och kollektivtrafik, där lönsamhetskalkylen inte förändras på samma sätt.

16.12 Konsekvenser för miljö och klimat

De miljömässiga konsekvenserna av en förändrad skattelättnad för arbetsresor är svåra att uppskatta. Effekterna beror på i vilken utsträckning förslagen leder till beteendeförändringar, vilket i sig är en bedömning som präglas av stor osäkerhet. Det är också viktigt att påpeka att teknikutveckling inom transportsektorn kan leda till stora förändringar i utsläppen per personkilometer för olika färdmedel och fordonsflottans sammansättning. Det finns dock en bred konsensus mellan berörda myndigheter inom transportområdet att

¹ I Swecos beräkningar i Sampers har endast bilföraren rätt till skattereduktionen.

² Se t.ex. Trivector, Trafikeffekter av nya former av bilanvändning, 2015.

biltrafiken behöver minska om klimatmålet ska kunna nås på ett hållbart sätt.³ Även det klimatpolitiska rådet lyfter vikten av minskad biltrafik för att nå klimatmålet i sin första årsrapport.⁴

Enligt Sweco:s analyser leder en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion till stora öknings av kollektivresandet i hela landet förutom i storstadsområdena, se avsnitt 16.11. Transportarbetet med kollektivtrafik ökar med cirka 12 procent jämfört med nollalternativet. Samtidigt minskar transportarbetet med bil med drygt 11 procent, vilket bidrar till att transportarbetet totalt sett minskar i landet, med cirka 4 procent. Dessa resandeeffekter leder till konsekvenser för miljön i olika avseenden.

Sweco beräknar att förslagen minskar koldioxidutsläppen från arbetsresor med cirka 11 procent, eller i storleksordningen 220 000 ton koldioxid, jämfört med nollalternativet.⁵ Om skattelättnaden för arbetsresor helt skulle avskaffas beräknas, som jämförelse, utsläppen från arbetsresor minska med cirka 17 procent i förhållande till nollalternativet, motsvarande cirka 350 000 ton koldioxid. Utsläppsminskningen kan ställas i relation till de totala utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter som enligt Naturvårdsverket uppgick till cirka 16,6 miljoner ton koldioxidekvivalenter år 2017, varav 15,5 miljoner ton kommer från vägtrafiken.⁶ Av utsläppen från vägtrafiken svarar personbilstrafik för cirka 10 miljoner ton, varav drygt 2 miljoner ton kommer från arbetsresor. Förslagen leder därmed till en minskning av personbilstrafikens totala utsläpp med cirka 2 procent. Vårt förslag att ersätta reseavdraget med en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion bidrar därmed till att minska den negativa klimatmässiga effekten av det nuvarande reseavdraget.

Vägtrafiken ger också upphov till andra typer av utsläpp som t.ex. kolväten, kväveoxider, partiklar och svaveldioxid. Enligt Sweco:s beräkningar med hjälp av Sampers förväntas förslagen minska utsläppen av kväveoxider med cirka 550 ton per år, kolväten med cirka 330 ton per år, partiklar med cirka 10 ton och svaveldioxid med cirka 1 ton. Minskningen uppgår till ungefär 11 procent av dagens utsläpp från arbetsresor.

³ Energimyndigheten Strategisk plan för omställning till fossilfrihet, Energimyndigheten rapport ER2017:07.

⁴ Klimatpolitiska rådet, Klimatpolitiska rådets rapport 2019.

⁵ Beräkningen baseras på den absoluta skillnaden i utsläppsnivåer 2014, dvs. utan framskrivning till 2021. Utsläppsnivåerna 2021 beräknas vara cirka 8 procent högre jämfört med 2014.

⁶ Se Naturvårdsverkets hemsida: www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Vaxthusgaser-utslapp-fran-inrikes-transporter/

Den samhällsekonomiska effekten, dvs. den ekonomiska värderingen av de förväntade totala utsläppsminskningarna, uppskattas till cirka 390 miljoner kronor per år.

Som nämns ovan finns det effekter som inte fångas av Sweco:s analyser i Sampers, såsom miljökonsekvenser på grund av förändringar i samåkning, användningen av förmånsbilar osv. Sweco för även en diskussion kring hur förslagen kan väntas påverka lokaliseringsbeslut och bedömer att en trolig effekt är att förslagen ökar intresset för, och värdet av, lokalisering nära kollektiva transportmöjligheter. En sådan utveckling mot en förtätning av städer centralt och kollektivtrafiknära kan vara önskvärd för att nå klimatmålen, men är också något som lyfts i regeringens skrivelse Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling.⁷

Vår bedömning utifrån Sweco:s analys är att en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion sammantaget får positiva konsekvenser ur ett miljöperspektiv, framför allt i termer av en, om än begränsad, minskning av utsläppen från vägtrafiken. Förslagen bedöms därmed bidra i riktning mot bl.a. klimatmålet i transportsektorn 2030, det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet, hälsa och miljö, samt etappmålet att öka andelen persontransporter med kollektivtrafik, cykel och gång, som beskrivs i kapitel 4.

16.13 Konsekvenser för rörligheten på arbetsmarknaden

I teorin innebär en skattelättnad för utgifter för arbetsresor ökade möjligheter för skattskyldiga att söka arbeten på längre avstånd från bostaden, liksom att flytta längre från arbetsplatsen, vilket kan öka den geografiska, yrkes- och branschmässiga rörligheten i arbetskraften. Ökad rörlighet bidrar till en förbättrad matchning på arbetsmarknaden, vilket i sin tur har betydelse för produktivitet, sysselsättningsgrad och ekonomisk tillväxt. En skattelättnad för arbetsresor kan därmed ha betydelse för både enskilda skattskyldiga och samhället i stort. Det finns dock fler faktorer än reskostnader som påverkar var människor bestämmer sig för att bo och arbeta och potentialen för ökad rörlighet kan i vissa fall vara begränsad, t.ex. på grund av geografiska faktorer.

⁷ Skr. 2017/18:230, s. 47–49.

I avsnitt 6.12 redovisar vi de övergripande resandeeffekterna av att avskaffa all form av skattelättnad för arbetsresor. Analysen tyder på att dagens reseavdrag utgör ett viktigt incitament för ökad rörlighet som över tid har bidragit till en regionförstoring, dvs. mer långväga arbetspendling, men också negativa miljökonsekvenser i termer av ökade utsläpp av växthusgaser och andra luftföroreningar.

Våra förslag innebär att vissa får en högre och andra en lägre skattelättnad i förhållande till dagens regler. Det finns i princip tre olika grupper av resenärer som gör mer långväga resor, som påverkas av förslagen på olika sätt. De som reser i områden där kollektivtrafiken är bristfällig får, vid lägre marginalskatt (runt 85 procent av befolkningen i glesbygd), ungefär samma skattelättnad som i dag, medan förslagen leder till en minskad skattelättnad för dem med högre marginalskatt. De som reser där kollektivtrafiken inte är bristfällig får i de flesta fall en större skattelättnad än med dagens regler, oberoende av om de reser med bil eller kollektivtrafik. Förslagets sammantagna effekter på rörligheten är därmed svårbedömda.

Sweco har analyserat förslagets påverkan på rörligheten i arbetskraften utifrån förändringar av resandet på längre avstånd, i förhållande till ett nollalternativ med dagens regler. Totalt sett leder förslagen till en viss begränsning av det storregionala resandet, se avsnitt 16.11. Det totala antalet resor i intervallet 30–100 kilometer minskar jämfört med nollalternativet i hela landet, men framför allt i storstäderna. Att effekten är störst i storstäderna förklaras av att arbetsmarknaden är stark och har en stor branschbredd, vilket gör att skattskyldiga jämförelsevis lätt kan välja en arbetsplats närmare bostaden om reskostnaderna ökar. Det är med andra ord jämförelsevis lätt för boende i storstäder att på nära håll finna ett arbete som stämmer med ambitioner och kvalifikationer om det blir dyrare att pendla. Att resandeeffekterna är mindre i andra regioner tyder på det motsatta förhållandet, dvs. att det är svårare att anpassa sig till nya förutsättningar för skattelättnad, alternativt att förändringen i skattelättnad är mindre.

Minskningen av det mer långväga resandet förklaras av att skattelättnaden inte ges för avstånd under 30 kilometer. Även övergången från avdrag till skattereduktion kan enligt Sweco ha betydelse i sammanhanget, eftersom en del av de mer långväga pendlarna är skattskyldiga med högre marginalskatt som gynnas mer av en avdragsmodell. Ser man till enskilda färdmedel är det de långa bilresorna

som minskar, medan kollektivtrafikresorna på samma avstånd i stället ökar, dock inte i samma utsträckning.

Sweco:s tolkning av resultaten är att förslagen kan leda till en regionförstoring i områden där tillräcklig bra kollektivtrafik erbjuds. Att antalet långväga resor minskar, totalt sett, tolkar Sweco som en negativ konsekvens för regionförstoringen i hela landet, som kan försvåra kompetensförsörjningen särskilt i glesbygden där det är svårare att anställa och behålla mer kvalificerad och specialiserad arbetskraft. Sweco:s analyser visar samtidigt att tillägget vid bristfällig kollektivtrafik bidrar till att begränsa de negativa konsekvenserna för rörligheten, framför allt i kommungrupper 2–8 enligt SKL:s kommunindelning, genom att leda till en förskjutning mot längre resor men också fler bilresor. Sweco bedömer att detta sannolikt underlättar matchningen på arbetsmarknaden samtidigt som fördelarna i övrigt med ett avståndsbaserat regelverk bibehålls.

Vår sammantagna bedömning är att såväl dagens reseavdrag som vår föreslagna avståndsbaserade skattereduktion för längre arbetsresor underlättar för arbetspendling över längre avstånd och därmed positivt bidrar till förstörade arbetsmarknader och en bättre matchning mellan arbetssökande och arbetsgivare. Systemens olika utformning gör, som nämns ovan, att de ekonomiska villkoren för pendling på längre avstånd skiljer sig något i olika situationer. Det är svårt att utifrån Sweco:s analys göra en säker bedömning om konsekvenserna för arbetsmarknaden vid en övergång från dagens reseavdragssystem till en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion. Kunskapsläget är osäkert och de redovisade förändringarna förhållandevis små. Vi bedömer att den föreslagna skattereduktionen kan bidra i ungefär samma omfattning till rörligheten på arbetsmarknaden som dagens reseavdrag.

16.14 Konsekvenser för den regionala utvecklingen

Tillgänglighet till arbete och rörligheten på arbetsmarknaden är viktiga förutsättningar för regional tillväxt. Sweco har i sin rapport lyft att i den mån förslagen leder till begränsningar av det storregionala resandet kan förslagen innebära konsekvenser för kompetensförsörjningen, särskilt i gles- och landsbygd, vilket i så fall kan påverka tillväxten negativt i dessa regioner. Vi bedömer dock i föregående

avsnitt att förslagets konsekvenser för tillgänglighet och rörlighet är begränsade och att vår föreslagna skattereduktion för arbetsresor, inklusive tillägg vid bristfällig kollektivtrafik, kan bidra i ungefär samma omfattning till den regionala utvecklingen i olika delar av landet som dagens reseavdrag.

Även Sweco:s analyser av de regionala omfördelningarna av arbetskraft (arbetsresor från olika områden) och arbetsplatser (arbetsresor till olika områden), dvs. förändringar i arbetskraftens och arbetsplatsernas lokalisering, till följd av förslagen tyder på att konsekvenserna för den regionala utvecklingen är små. För arbetskraftens lokalisering är trenden svagt positiv för storstäder och pendlingskommuner nära storstad. I övriga kommungrupper är trenden oförändrad eller svagt negativ. Arbetsplatsetableringar följer i princip samma mönster med en större fokusering på storstäder. Som andel av det totala antalet arbetsresor handlar det dock om små förändringar, som mest cirka +/- 0,25 procent i ett scenario där all form av skattelättnad för arbetsresor tas bort.⁸ Förslagen bedöms med andra ord endast i begränsad omfattning leda till att hushåll och företag attraheras mer eller mindre till vissa regioner.

16.15 Konsekvenser för företagen

Företagens administrativa börda kan i viss mån öka till följd av förslaget om att arbetsgivare ska lämna uppgifter om arbetsplatsadress i arbetsgivardeklarationens individuppgift, eller i vissa fall kontrolluppgift. Vi bedömer dock att sådana uppgifter för de flesta arbetsgivare kan lämnas utan betydande merarbete, se avsnitt 14.4.1. Förslaget kommer inte heller att påverka arbetsgivare med anställda som har flera arbetsplatser mer än andra. Om den skattskyldige har haft flera arbetsplatser ska arbetsgivaren inte redovisa någon adress utan i stället göra en kryssmarkering i arbetsgivardeklarationen. Det totala antalet anställda var cirka 4,5 miljoner år 2017.⁹

Förslagen leder till att skattelättnaden för arbetsresor blir oberoende av vilket färdmedel som används, vilket innebär att konkurrens-

⁸ Swecos beräkningar av förslagets lokaliseringseffekter baseras på elasticiteter som hämtats från modellen Samlok. Arbetskraftens och arbetsplatsernas elasticitet med avseende på en förbättrad tillgänglighet är 0,06. Effekterna antas uppstå på cirka 10 års sikt.

⁹ SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU).

situationen mellan färdmedlen förbättras. Detta kan i sin tur innebära en ökad valfrihet för många resenärer. Förslagen är i denna del i linje med den transportpolitiska principen att främja konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ.

Förslagen bedöms i övrigt inte få några större konsekvenser för företagen på kort sikt. På längre sikt kan de beteendeeffekter som förslagen väntas medföra leda till andra konsekvenser för vissa företag, se avsnitt 16.15.2 och 16.15.1.

16.15.1 Konsekvenser för företag i gles- och landsbygd

Enligt Sweco:s beräkningar kan förslagen sammantaget ha en viss negativ effekt för regionförstoringen som ett resultat av att de mer långväga resorna minskar, framför allt i storstäderna, se avsnitt 16.11. Storregional pendling innebär, bl.a. för yrkesgrupper med specialiserade och välbetalda arbeten, att man kan röra sig på en större arbetsmarknad. Därigenom får arbetsgivarna tillgång till ett bredare utbud av arbetskraft, vilket är särskilt viktigt för arbetsgivare i gles- och landsbygd. Genom att minska den storregionala pendlingen kan förslagen därmed begränsa tillgången till specialiserad arbetskraft och påverka kompetensförstärkningen hos vissa företag, sannolikt främst i mer glesbefolkade regioner. Det är dock en mycket svårbedömd effekt, som påverkas av många andra faktorer utöver de arbetsökandes reskostnader. Vår sammantagna bedömning, som går i linje med bedömningarna i föregående avsnitt, är att förslagen har en begränsad påverkan på rörligheten och därmed även kompetensförsörjningen hos företagen, även i gles- och landsbygd.

16.15.2 Konsekvenser för kollektivtrafikföretagen

Enligt Sweco:s rapport bedöms det ökade transportarbetet med kollektivtrafik leda till att biljettintäkterna för kollektivtrafikföretagen ökar med i storleksordningen 300 miljoner kronor per år på 5–10 års sikt. Ökad efterfrågan leder dock även till ett behov av förbättrat utbud, med viss variation bland olika geografiska regioner. Utvecklingen av kollektivtrafiken beror på många olika faktorer och hur kollektivtrafikföretagens kostnader påverkas av efterfrågeförändringarna är därför mycket osäkert.

Sweco har beräknat en undre gräns för hur mycket extra kapacitet som kan komma att krävas för att möta den ökade efterfrågan. Beräkningen bygger på en analys av resultaten från Sampers i form av antalet resenärer på olika linjer, med fokus på linjer där antalet resenärer per timme överstiger antalet tillgängliga sittplatser och där den maximala belastningen ökar i förhållande till utgångsläget. Sweco uppskattar att det ökade kapacitetsbehovet leder till en årlig merkostnad på cirka 160 miljoner kronor, baserat på kalkylvärden från Trafikverkets rekommendationer i ASEK-rapporten¹⁰. Enligt Sweco är detta sannolikt en underskattning av de verkliga kostnaderna, bl.a. antas att utökad trafik måste rymmas inom befintliga tidtabeller. Kostnaderna beror även på ambitionsnivån vad gäller t.ex. kollektivtrafikens komfort. Ökade biljettintäkter kan erbjuda en del av finansieringen för att öka trafikutbudet.

Beräkningarna ovan förutsätter att det finns en ambition att klara ett ökat resande med ökat trafikutbud. Ett annat alternativ, som är betydligt sämre ur ett resenärsperspektiv, är en otillräcklig kapacitetsökning med ökad trängsel som följd.

16.16 Övriga konsekvenser

Swecos beräkningar med hjälp av Sampers tyder på att förslagen, till följd av ett minskat bilresande, även kommer att leda till färre trafikolyckor. Antalet årligt döda i trafiken väntas t.ex. minska med 6, antalet allvarligt skadade med 100 och antalet mindre allvarligt skadade personer med 600. Även egendomsskadorna väntas minska. Denna typ av konsekvenser värderas högt i samhällsekonomiska kalkyler. Enligt Swecos beräkningar, som baseras på ASEK:s kalkylvärden för olyckor, är värderingen i detta fall cirka 4 miljarder kronor per år.¹¹ Minskade utsläpp av luftföroreningar, se avsnitt 16.12, kan också leda till positiva hälsoeffekter. Enligt Trafikverket orsakar luftföroreningar från trafiken runt 3 000 förtida dödsfall varje år och även en stor sjukdomsburda, bl.a. lungcancer, hjärtinfarkter och stroke.¹² Förslagen kan även få konsekvenser för

¹⁰ Trafikverket, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.1, 2018.

¹¹ Trafikverket, Analysmetod och samhällsekonomiska kalkylvärden för transportsektorn: ASEK 6.1, 2018.

¹² Se Trafikverkets hemsida: www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/miljo---for-dig-i-branschen/Luft/Vagtrafikens-utslapp/

människors hälsa utöver påverkan från trafikens utsläpp. Den förväntade övergången till mer kollektivtrafik kan t.ex. leda till ökad fysisk aktivitet genom ett ökat gående. Förslagen bidrar i dessa avseenden i riktning mot det transportpolitiska hänsynsmålet om säkerhet, hälsa och miljö som beskrivs i kapitel 4.

Andra troliga följd effekter av ett minskat bilresande är minskad trängsel, vilket i sin tur kan vara positivt ur miljösynpunkt, och minskade kostnader för drift och underhåll av vägsystemet, enligt Sweco:s beräkningar i storleksordningen 0,4 miljarder kronor per år. Fler arbetsresor med kollektivtrafik och färre med bil bör också leda till ett minskat behov av parkeringsplatser i närheten av arbetsplatser. På lite längre sikt kan sådana frigjorda ytor utnyttjas för andra ändamål.

Förslaget bedöms inte ha påverkan, eller försumbar sådan, på integrationen, liksom på det kommunala självstyret och den offentliga servicen i olika delar av landet. Förslagen bedöms vara förenligt med det EU-rättsliga regelverket.

16.17 Återkoppling om politiska mål, riktlinjer och principer

I kapitel 4 beskriver vi ett antal politiska mål, riktlinjer och principer som kan ha kopplingar till en skattelättnad för kostnader för arbetsresor. I avsnitt 16.7–16.16 ovan beskrivs konsekvenserna av våra förslag inom några av dessa områden. I Tabell 16.12 sammanfattar vi kort våra huvudsakliga bedömningar.

Tabell 16.12 Våra bedömningar av hur förslagen förhåller sig till politiska mål, riktlinjer och principer

Mål, riktlinjer och principer	Övergripande mål	Hur förslagen förhåller sig till mål, riktlinjer och principer
Regional-politiska mål	Att skapa utvecklingskraft i alla delar av landet med stärkt lokal och regional konkurrenskraft.	En skattelättnad för arbetsresor, oavsett form, bidrar till regionförstoring och en ökad rörlighet på arbetsmarknaden genom att ekonomiskt underlätta mer långväga arbetspendling. Omläggningen till en avståndsbaserad skattereduktion enligt våra förslag bedöms inte påverka regionförstoringen i någon större utsträckning.
Landsbygds-politiska mål	Att skapa en livskraftig landsbygd med likvärdiga möjligheter till företagande, arbete, boende och välfärd som leder till en långsiktigt hållbar utveckling i hela landet.	En skattelättnad för arbetsresor underlättar möjligheten att bo och verka i hela landet, inklusive landsbygd, genom att öka människors vilja och förmåga att ta anställningar på längre avstånd från bostaden. Omläggningen till en avståndsbaserad skattereduktion enligt våra förslag bedöms inte påverka denna möjlighet i någon större utsträckning. Även fortsättningsvis ges goda villkor för resande med bil i områden där kollektivtrafiken är bristfällig.
Arbetsmarknads-politiska mål	Att insatser inom området ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad.	En skattelättnad för arbetsresor bidrar till att öka rörligheten på arbetsmarknaden och på så vis förbättra matchningen mellan lediga jobb och arbetsökande. Omläggningen till en avståndsbaserad skattereduktion enligt våra förslag bedöms inte påverka rörligheten i någon större utsträckning.
Fördelnings-politiska mål	Att alla ska få del av den ökade tillväxten och välfärden.	Förslagen bedöms ha en i stort utjämnande fördelningspolitisk profil, både mellan olika inkomstgrupper och geografiska regioner. Förslagen bedöms inte påverka den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män i någon större utsträckning.

Mål, riktlinjer och principer	Övergripande mål	Hur förslagen förhåller sig till mål, riktlinjer och principer
Transportpolitiska mål och principer	Att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.	En skattelättnad för arbetsresor bidrar till en ökad tillgänglighet till arbetsmarknaden genom att underlätta pendling. Omläggningen till en avståndsbasead skattereduktion enligt våra förslag bedöms förbättra förutsättningarna för att resa med kollektivtrafik och därigenom bidra till en långsiktigt mer miljömässigt hållbar transportförsörjning. Samtidigt ges fortsatt goda villkor för resande med bil i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. En färdmedelsneutral skattelättnad svarar likvärdigt mot kvinnors och mäns resmönster.
Miljömål	Att lämna över ett samhälle till nästa generation där de stora miljöproblemen är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser.	En skattelättnad för arbetsresor leder till ett ökat resande och därmed negativa effekter för klimat och miljö, jämfört med en situation utan någon form av skattelättnad. Skattelättnaden finns dock av andra skäl än miljömässiga. Omläggningen till en avståndsbasead skattereduktion enligt våra förslag mildrar regionförstoringens påverkan på miljön, t.ex. i termer av växthusgaser och andra luftföroreningar, genom att leda till en omfördelning av resor från bil till kollektivtrafik.
Skattepolitiska riktlinjer	Att skattesystemet ska vara legitimt och rättvist, med generella och tydliga regler, beskattning i nära anslutning till inkomsttillfället och hållbara regler i förhållande till EU.	Förslagen är generellt utformade med tydliga regler. Genom regelförenklingar och förbättrad administration kan skattefelet minskas kraftigt. Förslagen är förenliga med det EU-rättsliga regelverket.

Källa: Egna bedömningar.

17 Alternativa förslag

17.1 Vårt uppdrag

I vårt uppdrag ingår att undersöka alternativa lösningar som finns för det vi vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.¹ Alternativen kan t.ex. avse både utformningen i stort och olika detaljer som beräkning av avstånd, antal resdagar, avstånds- eller beloppsgränser.

17.2 Inledning

Vi har i vårt arbete strävat efter en hög grad av transparens genom att för varje övervägande öppet redovisa bakomliggande fakta och problemställningar, möjliga alternativa lösningar och skälen för våra ställningstaganden. En sådan tydlighet gör det möjligt för allmänheten, remissinstanser och de politiska organ som ska fatta beslut med utredningen som grund att själva bedöma och ta ställning. Det är också möjligt att vid behov hitta fakta, argument och konsekvensbeskrivningar för att förorda eller besluta om alternativa lösningar på vissa punkter.

De olika alternativa lösningar som vi har övervägt och konsekvenserna av dessa redovisas delvis i samband med att vi presenterar våra förslag i tidigare kapitel. I detta kapitel ger vi en kort översikt och sammanfattning av dessa alternativ. I avsnitt 17.3–17.3.2 redovisar vi två referensalternativ. Det ena alternativet är att behålla eller endast göra mindre ändringar i nuvarande reseavdragssystem. Konsekvensbedömningen i kapitel 16 är gjord i förhållande till detta så kallade nollalternativ. Det andra alternativet är att helt avskaffa alla

¹ Jfr 6 § 2 förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

former av skattelättnad för arbetsresor. I avsnitt 17.4–17.4.5 redovisar vi ett antal scenarier med olika parametrar för en avstånds-baserad och färdmedelsneutral skattereduktion. I avsnitt 17.5–17.5.7 redovisar vi tänkbara alternativ i detalj i det förslag som vi förordar. I analysen jämför vi de alternativ vi diskuterar med det förslag som vi lägger.

17.3 Referensalternativ

17.3.1 Behålla nuvarande system med eventuella mindre förändringar (Scenario 0)

I avsnitt 3.3.2 beskrivs den regeltekniska utformningen av dagens reseavdrag. I kapitel 6 beskriver vi hur detta system fungerar i praktiken i olika hänseenden. Att behålla reseavdraget med dagens utformning är också det referensalternativ som vi jämför med när vi i betänkandet lämnar förslag på och beskriver konsekvenserna av förändringar i systemet.

Att behålla dagens system för reseavdrag, eventuellt med vissa förändringar, skulle på kort sikt ha fördelen att inga eller få förändringar behöver göras med det arbete och osäkerheter som förändringar alltid innebär. För enskilda skattskyldiga som i dag utnyttjar reseavdraget, särskilt de som förlorar ekonomiskt på en förändring, kan det upplevas som tryggt att veta vad man har och inte behöva sätta sig in i ett nytt system eller riskera att förlora pengar på en förändring.

Vi redogör i kapitel 9 för de fördelar som vi ser med att byta dagens reseavdrag mot ett nytt system. Att byta den skatterättsliga formen för skattelättnaden från avdrag till skattereduktion är enligt vår mening principiellt korrekt givet att kostnader för arbetsresor ses som privata levnadskostnader. Det har också en fördelningspolitisk profil till fördel för skattskyldiga med lägre inkomster och låg marginalskatt och leder till ett mindre skattebortfall för staten.

Att skattelättnaden görs avstånds-baserad i stället för kostnads-baserad har fördelen att skattelättnaden blir konkurrensneutral mellan olika färdmedel. Detta innebär att resande med kollektivtrafik gynnas bättre än i dagens system, vilket på längre sikt leder till att utsläppen från arbetsresor minskar i förhållande till en situation utan regelförändring. En övergång från en kostnadsbaserad till avstånds-baserad

skattelättnad medför dock inga automatiska fördelar för skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik, snarare tvärtom. Detta kan dock motverkas genom det särskilda tillägg vid bristfällig kollektivtrafik som vi föreslår.

Ett stort problem med dagens reseavdrag, som vi redogör för i avsnitt 7.6, är att det är svårt att administrera och ger upphov till omfattande skattefel som medför att samhället varje år går miste om skatteintäkter av storleksordningen 1,75 miljarder kronor. Vi bedömer att våra förslag innebär regelförenklingar som tillsammans med förbättrad administration och kontroll troligen kan minska skattefelet med omkring tre fjärdedelar.

Det är, enligt vår bedömning, mycket svårt att uppfylla de utgångspunkter som anges i direktiven och uppnå de fördelar som vi ser med ett nytt system enbart genom att göra mindre förändringar i nuvarande system för reseavdrag. Avdragsrätten skulle fortsatt utgöra ett undantag från den skatterättsliga principen att privata levnadskostnader inte ska dras av vid inkomstbeskattningen. Avdragsrätten skulle även fortsatt gynna skattskyldiga med högre inkomster och marginalskatt på ett sätt som minskar skatteintäkterna för staten med omkring 700 miljoner kronor per år. Det skulle även ha negativa effekter för kollektivtrafik och miljö. Det är också svårt att genom bara administrativa insatser av inrapportering och kontroll avsevärt minska skattefelet i ett system av denna typ.

Mot denna bakgrund har vi gjort bedömningen att nuvarande system för reseavdrag inte är möjligt att utveckla utan bör förändras i grunden.

17.3.2 Helt avskaffa skattelättnaden för arbetsresor (Scenario 1)

För att bättre förstå effekterna av dagens reseavdragsystem och för att ha ytterligare ett referensalternativ att jämföra med har vi gjort en översiktlig analys av alternativet att helt avskaffa alla former av skattelättnad för arbetsresor. Vi har mycket översiktligt bedömt konsekvenserna för enskilda skattebetalare och för de offentliga finanserna. Vi har även låtit Sweco analysera trafikeffekterna av att helt avskaffa reseavdraget. Resultaten av denna analys redovisas som Scenario 1 i tabell 17.1, se avsnitt 17.4.

Ett fullständigt avskaffande av all form av skattelättnad skulle kunna uppfattas som logiskt givet att utgifter för arbetsresor ska ses som privata levnadskostnader. Det skulle också, enligt Swecos analys, vara det mest fördelaktiga alternativet från miljösynpunkt till följd av att detta scenario medför den största minskningen av trafikarbetet med bil. En annan konsekvens skulle vara ökade skatteintäkter för staten i storleksordningen 5,5 miljarder kronor, givet det totala reseavdraget i dag.

Ett avskaffande av dagens reseavdrag utan att införa skattelättnad i annan form skulle dock medföra en betydande skattehöjning för enskilda skattskyldiga, framför allt för de med längre avstånd till arbetet och i områden där kollektivtrafiken är bristfällig. Exempelvis bedöms en skattskyldig bilist med ett reseavstånd på 80 kilometer enkel väg utifrån dagens schablonavdrag för bil ha en resekostnad på cirka 62 000 kronor för helåret. Skattelättnaden med dagens system är cirka 26 600 kronor för en skattskyldig med högre inkomst och marginalskatt och cirka 16 400 kronor för den med lägre inkomst och marginalskatt. Om personen i exemplet uppfyller kravet vid bristfällig kollektivtrafik så att ett tillägg ges, blir skattelättnaden i vårt förslag 16 800 kronor oberoende av inkomst och marginalskatt. Det är skattekonsekvenser av denna storleksordning som har gjort att riksdag och regering under de hundra år som reseavdraget har funnits har bedömt att avdragsrätten ändå bör finnas kvar som ett undantag från principen att privata levnadskostnader inte får dras av vid inkomstbeskattningen.

Ett med detta sammanlänkat skäl att ha kvar en skattelättnad är de arbetsmarknadsmässiga och regionalpolitiska konsekvenserna. Swecos analys visar att ett avskaffande av all form av skattelättnad leder till den största minskningen av trafikarbete med bil av alla de scenarier som har analyserats och även transportarbetet med kollektivtrafik minskar. En sådan minskad rörlighet kan inskränka arbetskraftens och företagets valmöjligheter. Det kan också få särskilt negativa konsekvenser i områden där kollektivtrafiken är bristfällig och dyrare resor med bil är det enda alternativet.

Av dessa skäl och då det inte ingått i vårt uppdrag föreslår vi inte ett avskaffande av alla former för skattelättnad för arbetsresor.

17.4 Alternativa utformningar av ett avstånds-baserat system

Vid utformningen av en avstånds-baserad skattereduktion för arbetsresor har vi analyserat ett antal olika alternativ för hur en sådan kan utformas. I samtliga system bestäms skattereduktionen av några grundläggande parametrar, nämligen avstånd, antal resdagar och ett kilometerrelaterat belopp, den s.k. kilometersatsen. För att begränsa systemets omfattning, både vad gäller antalet skattskyldiga som kan få rätt till skattereduktion och det totala skattebortfallet för staten, behövs även en nedre kilometergräns varifrån skattereduktionen börjar utgå. I vissa alternativ behövs också en övre kilometergräns.

Hur dessa parametrar beräknas i vårt förslag beskrivs ingående i kapitel 10. I avsnitt 10.6 beskrivs hur ett särskilt tillägg för skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik kan utformas. I tabell 17.1 redovisas de trafikmässiga konsekvenserna av de alternativa scenarier som vi har låtit Sweco analysera, där ovannämnda parametrar varierar på olika sätt. Tabellen visar hur antalet resor och transportarbetet mätt i personkilometer samt resornas medelavstånd förändras totalt sett och med olika färdsätt i de olika scenarierna jämfört med referensalternativet Scenario 0, som innebär ett bibehållande av reseavdraget enligt dagens utformning. Scenario 1 är vårt andra referensalternativ, dvs. ett avskaffande av all form av skattelättnad.

I det följande kommenterar vi kort vad de olika scenarierna innebär och några viktigare konsekvenser som skiljer scenarierna åt. Som framgår av tabell 17.1 är skillnaderna i trafikeffekter relativt små mellan de olika scenarierna och vi kommenterar därför inte dessa mer än i några fall där skillnaderna är större.

318 Tabell 17.1 Förändring av antal resor, antal personkilometer och medelavstånd med uppdelning på färdmedel i olika scenarier jämfört med nollalternativet (Scenario 0)

Procentuell förändring

Scenario	1	2	3	4	5	6
Antal resor	-0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,3	-0,3
<i>Bil (förare)</i>	-2,1	-2,2	-2,3	-2,2	-2,2	-2,1
<i>Kollektivtrafik</i>	0,5	2,3	3,2	2,7	3,2	2,7
<i>Till fots och cykel</i>	2,5	1,4	0,8	1,2	0,8	1,0
<i>Bil (medpassagerare)</i>	0,8	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
Antal personkilometer	-12,6	-6,0	-2,5	-5,3	-3,8	-4,4
<i>Bil (förare)</i>	-16,9	-12,6	-11,9	-12,3	-10,9	-10,9
<i>Kollektivtrafik</i>	-4,4	9,9	21,5	11,6	13,6	11,6
<i>Till fots och cykel</i>	2,3	0,4	0,5	0,2	0,6	0,9
<i>Bil (medpassagerare)</i>	-14,5	-10,5	-9,6	-10,2	-8,9	-9,0
Medelavstånd	-12,3	-5,7	-2,1	-5,0	-3,6	-4,1
<i>Bil (förare)</i>	-15,1	-10,6	-9,7	-10,3	-8,9	-9,0
<i>Kollektivtrafik</i>	-4,9	7,4	17,7	8,6	10,0	8,6
<i>Till fots och cykel</i>	-0,2	-0,9	-0,3	-0,9	-0,2	-0,1
<i>Bil (medpassagerare)</i>	-15,2	-10,7	-9,8	-10,3	-9,0	-9,1

Anm. Avser förändringar på 5–10 års sikt.

Källa: Sweco, Avskaffat Arbetsreseavdrag?, 2019.

17.4.1 Vårt förslag (Scenario 6)

Utformningen av vårt förslag till en avståndsbasead och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor beskrivs ingående i kapitel 10 och konsekvenserna av förslaget i kapitel 16. Vi redogör i följande avsnitt för hur de övriga scenarier som vi har analyserat, Scenario 2–5, skiljer sig från vårt förslag och vår bedömning av dessa. I inget av dessa scenarier finns den fasta delen av tillägget vid bristfällig kollektivtrafik med, dvs. tillägget av 20 kronor per resdag vid och över avstånd på 30 kilometer.

17.4.2 Vårt förslag utan fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik (Scenario 4)

Scenario 4 är samma som vårt förslag, med skillnaden att det inte finns något fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik på 20 kronor per resdag vid avstånd vid och över den nedre gränsen på 30 kilometer. Däremot ges fortfarande ett rörligt tillägg på 60 öre per kilometer för avstånd över den övre gränsen vid 80 kilometer.

Detta scenario innebär att skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik, t.ex. i glesbygd, vid låg marginals katt får ungefär 4 000 kronor mindre i skattelättnad jämfört med vårt förslag och även jämfört med dagens system vid reseavstånd på 30 kilometer enkel resa och därutöver. Vid avstånd mellan 15 och 30 kilometer ökar skillnaden från noll till knappt 4 000 kronor jämfört med dagens system.

De trafikmässiga konsekvenserna är relativt små jämfört med vårt förslag, se Tabell 17.1. Trafikarbetet med bil minskar något mer än med vårt förslag, vilket är positivt för miljön samtidigt som det kan få marginellt negativa konsekvenser för regionförstoring och tillgänglighet i glesbygd. En klar administrativ fördel är att antalet skattskyldiga som behöver bevisa tidsvinst för att kvalificera till tillägg för bristfällig kollektivtrafik minskar drastiskt från cirka 150 000 till endast cirka 25 000. De senare avser resor över den övre avståndsgränsen 80 kilometer. Detta minskar risken för skattefel. Kostnadsmässigt innebär detta alternativ cirka 600 miljoner kronor mindre i skattebortfall jämfört med vårt förslag.

Trots de administrativa och kostnadsmässiga fördelarna föreslår vi inte detta alternativ. Vi bedömer att alternativet inte tillräckligt väl uppfyller den utgångspunkt som finns i direktiven om att skattelättnaden ska underlätta för att bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafiken är bristfällig. Skattekonsekvenserna för bilister i områden där kollektivtrafiken är bristfällig bedöms bli för stora. Detta är i linje med vår tidigare bedömning att ett avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system bör kompletteras med särskilda regler vid bristfällig kollektivtrafik, se avsnitt 9.4.3.

17.4.3 Ingen övre avståndsgräns (Scenario 3)

Scenario 3 skiljer sig från vårt förslag genom att det inte innehåller någon övre avståndsgräns för skattereduktion vid 80 kilometer och inte heller det fasta tillägget vid bristfällig kollektivtrafik. Att det inte finns någon övre avståndsgräns innebär att skattereduktionen fortsätter att öka med 60 öre per kilometer även vid avstånd överstigande 80 kilometer enkel resa.

Skillnaden jämfört med vårt förslag berör framför allt skattskyldiga som nyttjar kollektivtrafik eller reser med bil utan att ha rätt till det särskilda tillägget för bristfällig kollektivtrafik. I vårt förslag maximeras skattereduktionen för dessa till 12 600 kronor vid avstånd på 80 kilometer eller längre. Skälet till detta är att undvika alltför hög s.k. överkompensation för kollektivtrafikresenärer vid långa avstånd, se vår redovisning i avsnitt 10.4.2. Som konsekvensbedömningen i avsnitt 16.7.4 visar kommer skattereduktionen vid dessa längre avstånd att täcka en betydande del av reskostnaden i framför allt regional kollektivtrafik som har relativt låga taxor. Vid långväga resor med kommersiella trafikanordnare är dock taxorna högre och sannolikheten för överkompensation mycket mindre. Även i dessa fall medför vårt förslag vanligtvis skattelättnader jämfört med dagens reseavdrag.

En annan fördel med att inte ha någon övre avståndsgräns är att regelverket blir enklare att administrera. Då behövs inte längre något rörligt tillägg för bristfällig kollektivtrafik eftersom resenärer med alla färdmedel får en fortsatt ökad skattereduktion vid ökande avstånd även över 80 kilometer. Om det inte heller fanns något fast

tillägg skulle det vara möjligt att helt utmönstra det så kallade tidsvinstkravet, vilket vore en klar fördel från skattefelssynpunkt. En annan möjlig fördel med att inte ha någon övre avståndsgräns är att villkoren för långväga kollektivtrafikresande ytterligare förbättras. Enligt Swecos analyser kommer transportarbetet med kollektivtrafik att i detta scenario öka avsevärt (cirka 22 procent jämfört med 12 procent i vårt förslag), vilket kan vara en fördel från regionförstoringssynpunkt och möjligen också göra kollektivtrafik mer attraktiv jämfört med bil på dessa långa avstånd.

Att inte ha någon övre avståndsgräns innebär att betydligt fler kollektivtrafikresenärer än i vårt förslag skulle kunna bli överkompenserade med relativt stora belopp. För exempelvis kollektivtrafikresenärer som gör arbetsresor på sträckan Hallstavik–Stockholm (cirka 100 kilometer) med årliga biljettkostnader på 9 800 kronor blir skattelättnaden 17 700 kronor och överkompensationen 7 900 kronor. På sträckan Ljusdal–Gävle (cirka 160 kilometer) är biljettkostnaden cirka 12 200 kronor, skattelättnaden cirka 33 500 kronor och den resulterande överkompensationen därmed runt 21 300 kronor. Den offentligfinansiella effekten, i förhållande till vårt förslag, av att inte ha någon övre avståndsgräns beräknas till cirka 300 miljoner kronor.

Eftersom vi anser att det finns behov av ett fast tillägg vid bristande kollektivtrafik vid alla avstånd överstigande 30 kilometer måste kvalifikationen till detta med hjälp av tidsvinstregeln bedömas även vid avstånd överstigande 80 kilometer. Ett borttagande av den övre avståndsgränsen har då inga administrativa fördelar. Med tanke på att en avståndsbaserad skattereduktion utan övre avståndsgräns i vissa fall kan leda till betydande överkompensationer, ett större totalt skattebortfall och att vårt förslag är gynnsamt för kollektivtrafikresenärer även med en övre avståndsgräns föreslår vi att det bör finnas en övre avståndsgräns. Ett alternativ till att inte ha någon avståndsgräns alls är att höja gränsvärdet, t.ex. till 100 kilometer. Effekterna för överkompensation och skattelättnadens omfattning i termer av skattebortfall uppstår då också, men inte i lika stor omfattning.

17.4.4 En lägre nedre avståndsgräns (Scenario 5)

Vi har också analyserat ett scenario med en nedre avståndsgräns på 25 kilometer i stället för 30 kilometer, utan ett fast tillägg vid bristande kollektivtrafik. Motivet var att se om detta möjligen skulle kunna vara ett alternativ till ett sådant fast tillägg.

Scenario 5 innebär att skattereduktion med 60 öre per kilometer medges redan från avstånd på 25 i stället för 30 kilometer. För den som i dag är berättigad till bilavdrag på grund av bristfällig kollektivtrafik skulle förlusten i skattelättnad vid avstånd över 25 kilometer bli cirka 2 700 kronor jämfört med knappt 4 000 kronor i vårt förslag utan tillägget. Det skulle alltså minska förlusten i skattelättnad, men bara till en mindre del. Det kan alltså inte ersätta ett tillägg vid bristande kollektivtrafik.

En skattereduktion enligt detta scenario skulle samtidigt kraftigt öka antalet skattskyldiga som reduktionen omfattar från cirka 780 000 enligt vårt förslag till cirka 950 000, dvs. nära reseavdragets omfattning i dag. Det totala skattebortfallet skulle samtidigt öka med cirka 1,3 miljarder kronor och riskera att överskrida den offentliga finansiella ram som förslaget ska rymmas inom. Vår slutsats är att detta skulle vara ett mycket dyrt sätt att eftersträva förbättringar för skattskyldiga med bristfällig kollektivtrafik, där huvuddelen av den högre skattelättnaden skulle tillfalla resenärer på relativt korta avstånd med typiskt sett lägre kostnader för sina arbetsresor och rese-
närer på medellånga avstånd där kollektivtrafiken är god. Samtidigt skulle skattskyldiga med bristfällig kollektivtrafik bara få en mindre fördel.

Dessa skäl medför att vi inte föreslår någon nedre avståndsgräns lägre än 30 kilometer.

17.4.5 Differentierade kilometersatser (Scenario 2)

Vi har även, på ett tidigt stadium i utredningen, övervägt ett alternativ med differentierade kilometersatser. I detta alternativ är 45 öre per kilometer normalbeloppet och 70 öre per kilometer ett förhöjt belopp vid bristfällig kollektivtrafik. Detta ger dock inte den effekt som vi vill åstadkomma med vårt föreslagna tillägg vid bristfällig kollektivtrafik, eftersom skattskyldiga med bristfällig kollektivtrafik, även vid låg marginalsatt, då får en klart lägre skattelättnad

än med dagens system i alla avståndslägen mellan 30 och 100 kilometer. Först vid cirka 110 kilometer blir skattelättnaden ungefär lika stor som i dagens system. Vi har bedömt att detta inte är acceptabelt med hänsyn till att de flesta skattskyldiga med längre arbetsresor snarare reser i avståndsintervallet 30 till cirka 60 kilometer. Alternativet är också mer komplicerat med två olika kilometersatser. Därför föreslår vi inte detta.

17.5 Alternativa detaljer i vårt förslag

Under arbetet med att utforma våra förslag som presenteras i kapitel 10 och 11 har vi också övervägt olika alternativ till detaljutformning av förslagen. Vi ger i det följande en översikt över övervägda alternativ och anvisar i vissa fall alternativa möjligheter som skulle kunna övervägas vid en eventuell fortsatt beredning av våra förslag.

17.5.1 Högre tillägg vid bristfällig kollektivtrafik

Vårt förslag till tillägg till skattereduktionen för skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik är normerat så att den sammanlagda skattelättnaden, inklusive tillägget, ska bli densamma med vårt förslag vid reseavstånd av 30 kilometer eller mer som för skattskyldiga med bilavdrag och låg marginalskatt enligt dagens reseavdragssystem. Vid avstånd kortare än 30 kilometer kommer dock skattelättnaden att bli lägre. Beroende på avstånd blir skattelättnaden från noll till knappt 4 000 kronor lägre vid avstånd mellan cirka 15 och 30 kilometer enkel väg. Det beror på att vi föreslår en generell nedre avståndsgräns för all skattelättnad vid 30 kilometer, se avsnitt 10.4.1.

Om man vid den fortsatta beredningen av våra förslag önskar ge en högre skattelättnad för skattskyldiga med bristfällig kollektivtrafik, kan detta enkelt göras genom att ändra parametrarna i våra förslag. Om exempelvis det fasta tillägget ändras från 20 till 30 kronor per resdag, motsvarande från 4 200 till 6 300 kronor för en helårsresenär, beräknas detta leda till ett ökat totalt skattebortfall för staten i storleksordningen 300 miljoner kronor per år.

Om man i stället vill ge en kompensation till resenärer med kortare avstånd än 30 kilometer kan detta utformas på olika sätt. Ett första alternativ är t.ex. ett halverat fast tillägg motsvarande 2 100 kronor för avstånd mellan 20 och 30 kilometer. Ett andra alternativ är att i stället för ett fast tillägg medge skattereduktion med kilometersatsen 60 öre per kilometer redan från avstånd på 15 kilometer för skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik. Skattelättnaden skulle då bli i stort sett oförändrad för skattskyldiga med låg marginalskatt som gör bilavdrag enligt dagens regler. Totalt uppskattas antalet skattskyldiga med skattereduktion i något av dessa alternativ kunna öka med storleksordningen 100 000 och det totala skattebortfallet med cirka 200 miljoner kronor per år. Ett tredje alternativ är att kombinera ovanstående förslag om ett högre fast tillägg och en rörlig skattereduktion redan från 15 kilometer, vilket dock skulle komplicera systemet. Det finns också en uppenbar risk att ett tillägg redan från 15 kilometer kan leda till större skattefel, då omkring 700 000 skattskyldiga reser på avstånd mellan 15 och 30 kilometer.

Hänsyn bör även tas till miljökonsekvenserna av att öka kompensationen för bilister. Sweco har gjort en grov uppskattning av hur koldioxidutsläppen från arbetsresor skulle påverkas i ett scenario med en nedre avståndsgräns vid 15 i stället för 30 kilometer för skattskyldiga med bristfällig tillgång till kollektivtrafik. Utsläppsminskningen i förhållande till nollalternativet blir då cirka 9 procent, vilket kan jämföras med cirka 11 procent med våra förslag (Scenario 6). Minskningen av koldioxidutsläppen skulle då bli omkring 180 000 ton i stället för 220 000 ton.

Vi lägger inte något förslag om ett högre tillägg, men det är fullt möjligt att göra det med några enkla modifieringar av vårt förslag.

17.5.2 Andra kriterier för bristfällig kollektivtrafik

Vårt förslag om ett bibehållet tidsvinskriterium för att definiera vad som ska utgöra grund för ett tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik bygger på att vi bedömer det som det mest träffsäkra av de alternativ som har undersökts. Vi redovisar i avsnitt 10.6.1 i detalj de typer av alternativa kriterier som vi har övervägt och skälen till att vi slutligt har valt tidsvinskriteriet, trots att även det har

brister. De alternativ som vi har övervägt är dels sådana som bygger på geografiska kriterier, dels på kollektivtrafikens omfattning.

Vår bedömning är att de alternativa kriterier vi övervägt inte på ett tillfredsställande sätt träffar den målgrupp vi vill nå, nämligen skattskyldiga med bristfällig kollektivtrafik som har anspråk på att kunna resa till arbetet med en rimlig tidsåtgång. Att utforma alternativa kriterier kompliceras ytterligare av att brister kan förekomma både i en rums- och tidsdimension. Exempelvis skulle en definition byggd på folkbokföring i kommuner med vissa egenskaper behöva omfatta ett stort antal kommuner då bristfällig kollektivtrafik kan förekomma fläckvis och vid vissa tider även i mycket tätbefolkade kommuner. Samtidigt som många, kanske de flesta i sådana kommuner, ändå kan ha en relativt sett god tillgång till kollektivtrafik.

Regler som bygger på andra typer av definitioner, såsom avstånd från tätort av en viss storlek, är svåra för Skatteverket att administrera. Lika svåra att administrera bedömer vi att reglerna blir med definitioner som bygger på kollektivtrafikens egenskaper, t.ex. avstånd till hållplats eller turtäthet, som även har en dålig träffsäkerhet.

Av dessa skäl föreslår vi inte några andra kriterier för att definiera bristfällig kollektivtrafik, även om vi är medvetna om att tidsvinstkriteriet är en viktig orsak till skattefel i dagens reseavdragssystem. Dessa fel bedömer vi dock kommer att minska med de administrativa åtgärder som vi föreslår som leder till förbättrade kontrollmöjligheter för Skatteverket. Det blir också i vårt system betydligt färre som kommer att beröras av tidsvinstkriteriet än med dagens regler.

17.5.3 Annan nivå av ett tidsvinstkriterium

Vi föreslår i avsnitt 10.6.2 att kravet på tidsvinst vid bilresa jämfört med kollektivtrafik skärps från dagens två timmar till två timmar och 30 minuter för tur- och returresa. Vi föreslår detta bl.a. med tanke på den omfattande förekomsten av skattefel inom ramen för avdraget, se avsnitt 7.5 och 7.6. Ett skärpt krav på tidsvinst bör leda till att det blir svårare att i tveksamma fall, t.ex. i storstadsområden, ”räkna hem” en felaktig tidsvinst. Däremot behöver det inte innebära någon

begränsning för dem som har bristfällig kollektivtrafik i mer utpräglade glesbygder, där kollektivtrafiken är långt ifrån att klara något av kriterierna.

Ett bibehållande av dagens tidsvinstkrav på två timmar skulle enligt våra beräkningar innebära att åtminstone 50 000 fler än med våra förslag skulle söka tillägg till skattereduktionen och att risken för fusk skulle öka avsevärt. En sådan ökning skulle även medföra ett ytterligare skattebortfall för staten, i storleksordningen 200 miljoner kronor per år. Vi föreslår därför inte detta.

För att öka precisionen vid användningen av tidsvinstregeln föreslår vi också vissa preciseringar av denna, se avsnitt 10.6.2.

17.5.4 Reseavdragets administration

Vi har övervägt olika alternativ att förbättra administrationen och kontrollen av en skattelättnad för arbetsresor för att minska det stora skattefelet som i dag uppgår till omkring 1,75 miljarder kronor, se avsnitt 7.6. Tyvärr finns det inga uppenbart enkla lösningar, som skulle göra det möjligt för Skatteverket att förifylla uppgifter om skattelättnaden i deklarationen och därmed eliminera risken för fel. Detta beror på att flera av de uppgifter som behövs för att räkna ut skattelättnaden endast kan lämnas av den skattskyldige själv.

En möjlighet som vi har övervägt är att återgå till, och utveckla, ett system som delvis fanns före år 2002, där den skattskyldige som sökte reseavdrag behövde ange fler uppgifter än bara en totalsumma till Skatteverket. Skatteverkets erfarenheter av dessa rutiner är dock inte positiva och även på den tiden var skattefelet ungefär lika stort som i dag, se avsnitt 7.5. Vi föreslår därför inte detta.

Det alternativ som vi föreslår, och som i detalj redovisas i kapitel 14, är i stället att arbetsplatsens adress ska anges i arbetsgivardeklarationens individuppgifter. Detta ger Skatteverket väsentligt förbättrade möjligheter att ge beräkningsservice till de skattskyldiga och också väsentligt förbättrade kontrollmöjligheter. I kombination med de regelförenklingar vi föreslår bedömer vi att det skapas en potential att kraftigt minska skattefelet med uppemot tre fjärdedelar.

17.5.5 Förmånsbilar

För skattskyldiga som gör arbetsresor med förmånsbilar gäller i dag att reseavdrag ska göras med ett betydligt lägre schabloniserat kilometerbelopp, motsvarande drivmedelskostnaden, jämfört med schablonavdraget för arbetsresor med egen bil. I vårt föreslagna system får alla skattskyldiga lika hög skattereduktion per kilometer. Det leder till att de som gör arbetsresor med förmånsbilar kan få högre skattelättnad jämfört med dagens system, se avsnitt 16.7.3.

Vi har övervägt om särskilda regler behövs för förmånsbilar i ett nytt avståndsbaserat och färdmedelsneutralt system, men föreslår inte det, se avsnitt 11.3.2. Detta skulle strida mot den grundläggande principen i ett sådant system om att alla färdmedel behandlas lika. Det skulle dessutom innebära mer komplicerad administration. Om det anses att bestämmelserna för beräkning av bilförmån redan i dag är alltför förmånliga eller att de blir det med en ny form av skattelättnad för arbetsresor, är det enligt vår mening ett bättre alternativ att i stället göra en översyn av bilförmånsbestämmelserna. Det måste i så fall göras i annan ordning, då det inte ingått i vårt uppdrag.

17.5.6 Väg-, bro- och färjeavgifter

Vårt förslag om skattereduktion för väg-, bro- och färjeavgifter kan innebära en kraftig minskning av antalet skattskyldiga som kan få skattelättnad för bro- och färjeavgifter. Några vägavgifter existerar inte i dag i Sverige. Vi föreslår detta av principiella skäl och förenklingsskäl, se avsnitt 11.2.3. De flesta sådana avgifter uppgår i dag till storleksordningen 1 500 till 5 000 kronor per år och den resulterande skattelättnaden till 500 till 1 500 kronor för skattskyldiga med låg marginalskatt. Att administrera många sådana så små belopp i ett avståndsbaserat system skulle kräva särskilda administrativa rutiner som skulle komplicera systemet.

Det finns dock ett par förbindelser med höga avgifter, framför allt över Öresund. Vi bedömer att en möjlighet till skattelättnad bör finnas kvar för dessa för att inte hämma möjligheten till storregional pendling inom Öresundsregionen och på ytterligare någon plats. Beträffande avgifterna för resor över Öresundsbron är Sverige dessutom förpliktad genom skatteavtal med Danmark att ge en skattelättnad.

Av ovannämnda skäl föreslår vi inte vare sig ett bibehållande av skattelättnad i dagens omfattning eller ett helt avskaffande av möjligheten till skattelättnad för väg-, bro- och färjeavgifter.

17.5.7 Trängselskatt

Vi föreslår att avdragsrätten för trängselskatt i samband med arbetsresor avskaffas och inte ersätts av någon annan form av skattelättnad. Skälet är främst att trängselskatt liksom kostnader för arbetsresor i övrigt i grunden är en privat levnadskostnad. Den nuvarande avdragsrätten motverkar också syftet med trängselskatten, att öka framkomligheten i trafiken och minska miljöpåverkan. Trängselskatt finns bara i centrala Stockholm och Göteborg, där det i allmänhet finns goda kollektivtrafikalternativ. Av dessa skäl har vi inte övervägt att behålla någon form av skattelättnad för trängselskatt. Det är i dag inte känt hur många som gör avdrag för trängselskatt för arbetsresor och de offentligfinansiella konsekvenserna av att behålla en skattelättnad är därför svåra att uppskatta. När trängselskatten infördes i Stockholm 2007 beräknades avdragsrätten medföra ett totalt skattebortfall på cirka 90 miljoner kronor, varav 80 miljoner kronor avser näringsidkare och 10 miljoner kronor avser privatpersoner.¹ Att ta bort skattelättnaden för trängselskatt i samband med arbetsresor berör endast privatpersoner och näringsidkares resor till och från arbetet, däremot inte tjänsteresor.

¹ Prop. 2006/07:109 s. 29.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

1 kap.

11 §

I paragrafens *tredje stycke* ges upplysningar om vilka skattereduktioner som finns i 67 kap. Ändringen i *tredje stycket* är en följd av att en ny skattereduktion för arbetsresor införs.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.2.

12 kap.

2 §

I paragrafen ges upplysningar om beloppsgränser för avdrag för olika utgifter. Ändringen i *tredje stycket* innebär att beloppsgränsen för resor mellan bostaden och arbets- och utbildningsplatsen tas bort från uppräknningen. Ändringen är en följd av att avdragsrätten för dessa utgifter avskaffas. Ändringen innebär vidare att beloppsgränsen för utgifter för inställelseresor sänks. Dessa utgifter ska dras av tillsammans med övriga utgifter till den del kostnaderna under beskattningsåret sammanlagt överstiger 5 000 kronor.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.2, 12.3.2 och 12.4.2.

24 §

Bestämmelsen reglerar avdragsrätten för hemresor. Ändringen i *tredje stycket* är redaktionell och görs med anledning av att 27 och 29 §§ upphör. Ändringen innebär ingen materiell ändring av gällande avdragsrätt för hemresor med egen bil eller förmånsbil.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.2.2.

31 §

Bestämmelsen reglerar avdragsrätten för utgifter för utbildning vid omstrukturering m.m. Ändringen i *första stycket* innebär att avdragsrätten för utgifter för resor mellan bostaden och platsen för utbildningen eller annan åtgärd avskaffas. Dessa resor kommer i stället att omfattas av skattereduktionen för arbetsresor.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 12.4.2.

67 kap.

2 §

I paragrafens *första stycke* anges i vilken ordning skattereduktionerna ska göras när en skattskyldig har rätt till flera skattereduktioner. Ändringen i *första stycket* innebär att skattereduktion för arbetsresor förs in i uppräknningen. Det fasta tillägget vid bristfällig kollektivtrafik och skattereduktionen för väg-, bro- och färjeavgifter är en del av skattereduktionen för arbetsresor. Enligt ordningsföljden ska skattereduktion för arbetsresor göras efter skattereduktion för sjukersättning och aktivitetsersättning men före skattereduktion för underskott av kapital.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.9.

9 e §

Paragrafen, som är ny, innehåller i *första stycket* det grundstadgande som anger att skattskyldiga i den omfattning som anges i 67 kap. har rätt till skattereduktion för resor mellan bostaden och arbetsplatsen

(arbetsresor). Även om fasta tillägget och väg-, bro- och färjeavgifterna regleras och beräknas särskilt i 9 g § andra stycket respektive 9 k § ska dessa anses utgöra en del av skattereduktionen för arbetsresor. Definitionen av arbetsresor är hämtad från nuvarande 12 kap. 26 §. Begreppet arbetsresor omfattar inte endast resor tur och retur mellan bostad och arbetsplats utan även flera resor till olika arbetsplatser mellan tur och returresan.

Bestämmelsen utvidgar begreppet arbetsresor i *andra stycket* till att även omfatta resor mellan bostaden och platsen för skattefri utbildning eller annan åtgärd enligt 11 kap. 17 §, dvs. sådana resor som regleras i nuvarande 12 kap. 31 § första stycket.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.2 och 12.4.2.

9 f §

Paragrafen är ny. Av *första stycket* framgår att skattereduktion för arbetsresor endast ges för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats som *överstiger* 30 kilometer och upp till och med 80 kilometer enkel väg. Det innebär exempelvis att om avståndet är exakt 30 kilometer enkel väg ges ingen skattereduktion. Om avståndet är 38 kilometer enkel väg kommer 8 kilometer av avståndet ingå i beräkningen av skattereduktionen.

Gränsen på 60 dagar i *andra stycket* innebär att vid 59 eller färre resdagar under beskattningsåret ges ingen skattereduktion vare sig för arbetsresor, utgifter för väg-, bro- eller färjeavgifter eller tillägg vid bristfällig kollektivtrafik. Vid beräkningen av de 60 dagarna gäller ingen kilometergräns, dvs. alla resdagar räknas oavsett avstånd mellan bostad och arbetsplats.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.4–10.4.2.

9 g §

I paragrafen, som är ny, regleras ett rörligt och fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik.

Av *första stycket* framgår att vid bristfällig kollektivtrafik gäller inte den övre avståndsgränsen om 80 kilometer i 9 f § första stycket. I stället gäller att skattereduktion för arbetsresor ges för den del av avståndet mellan bostad och arbetsplats som *överstiger* 30 kilometer

och upp till och med 150 kilometer enkel väg. Om avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel resväg är 30 kilometer eller kortare kommer således ingen skattereduktion att ges enligt detta stycke.

Av *andra stycket* framgår att vid bristfällig kollektivtrafik ges även ett fast tillägg på 20 kronor per resdag. Tillägget ska ses som en del av skattereduktionen för arbetsresor även om det regleras och beräknas särskilt. Tillägget ges endast för de dagar avståndet enkel väg är 30 kilometer eller längre och under högst 210 dagar under beskattningsåret. Om avståndet mellan bostad och arbetsplats enkel resväg är exakt 30 kilometer kan situationen uppstå att ett fast tillägg ges men ingen skattereduktion för arbetsresor.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.6–10.6.2.

9 b §

I paragrafen, som är ny, definieras begreppen bristfällig kollektivtrafik och kombinerad resa.

Av *första stycket första meningen och andra meningen* framgår att bristfällig kollektivtrafik föreligger om ett tidsvinstkrav är uppfyllt under minst hälften av totala antalet resdagar med avstånd *på minst* 30 kilometer enkel väg under beskattningsåret.

I *andra stycket* definieras kombinerad resa. Med lämplig infartsparkering avses en plats nära hållplatsen eller tågstationen där det normalt finns plats de allra flesta dagar för den skattskyldige att parkera vid den tid som personen normalt reser. Eventuella avgifter för parkeringen som är normala i de fall de förekommer vid infartsparkeringar ska inte anses göra en parkeringsplats olämplig.

I *tredje stycket* behandlas ytterligare situationer då bristfällig kollektivtrafik ska anses föreligga. En sådan situation föreligger enligt *tredje stycket första punkten* om förutsättningarna för kombinerad resa inte föreligger och det inte finns någon hållplats för kollektivtrafik på ett avstånd av minst två kilometer från bostaden. Bristfällig kollektivtrafik föreligger enligt *tredje stycket andra punkten* också om kollektivtrafik saknas på en sammanhängande sträcka av minst två kilometer i anslutning till arbetsplatsen eller bytespunkt mellan färdmedel.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.6.2.

9 i §

Av paragrafen, som är ny, framgår att för skattskyldiga som är sjuka eller har funktionsnedsättning och som på grund härav tvingas använda egen bil eller förmånsbil gäller inte avståndsgränserna i 9 f § första stycket eller det rörliga och fasta tillägget vid bristande kollektivtrafik enligt 9 g §. I stället gäller att skattereduktion ges för den del av avståndet enkel väg som *överstiger* 10 kilometer och upp till och med 150 kilometer.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.5.2.

9 j §

Paragrafen är ny. *Första stycket* och *andra stycket* reglerar hur avståndsberäkningen mellan bostad och arbetsplats ska göras.

I *första stycket första meningen* anges att avståndsberäkningen i normalfallet ska göras enligt kortast lämpliga körsträcka med bil oavsett vilket färdmedel och färdväg som faktiskt har använts. Undantagsvis kan en längre sträcka än den kortaste vara lämpligast om den skattskyldige kan visa att den kortaste sträckan är uppenbart olämplig, till exempel på grund av undermålig vägstandard, vägbyggen eller liknande.

Av *första stycket andra meningen* framgår att del av sträcka som sker på vatten ska beräknas enligt sträcka för sjöfart, vilket normalt innebär sträckan som till exempel bilfärja eller passagerarfärja färdas.

Av *första stycket tredje meningen* framgår att om väg- och vattenförbindelse saknas ska avståndet beräknas enligt kortaste sträcka med annat lämpligt färdmedel, till exempel snöskoter eller fyrhjulning.

Av *andra stycket* framgår hur ett dagligt genomsnittligt avstånd enkel väg räknas fram i de fall när flera arbetsresor görs till samma arbetsplats samma dag eller när flera arbetsresor görs till olika arbetsplatser samma dag.

I *tredje stycket* anges att det beräknade avståndet ska avrundas upp till hela kilometer. Avrundningen uppåt gäller alla avståndsberäkningar.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3–10.3.3.

9 k §

Av paragrafen, som är ny, framgår att om förutsättningarna för bristfällig kollektivtrafik enligt 9 h § är uppfyllda ges skattereduktion för skäligen utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter som har betalats i samband med arbetsresor under beskattningsåret. Som skäligen utgifter ska anses lägsta kostnader genom användning av rabatthäfte, periodkort och liknande erbjudanden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 11.2.3.

9 l §

I paragrafen, som är ny, anges vilka fysiska personer som kan få skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg samt väg-, bro- och färjeavgifter. Av *första meningen* framgår att skattereduktion kan efter begäran medges de som varit obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret.

Av *andra meningen* framgår att skattereduktion även kan tillgodoräknas begränsat skattskyldiga personer som har skattepliktiga inkomster enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, dvs. bland annat utomlands bosatta som begärt att få sina inkomster beskattade enligt inkomstskattelagen i stället för enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7 och 11.2.6.

9 m §

Paragrafen är ny och reglerar hur underlaget för skattereduktion för arbetsresor samt väg-, bro- och färjeavgifter ska beräknas. För fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik ska inget underlag beräknas.

I *första stycket* finns den grundläggande regeln om underlaget för skattereduktion för arbetsresor. Av uttrycket *antalet resdagar med avståndet* framgår att om avståndet har varierat under olika dagar ska varje avstånd beräknas för sig. Därefter ska detta avstånd multipliceras med antalet resdagar på detta avstånd. Av bestämmelsen framgår vidare att det finns ett högsta tak på 210 dagar för antal resdagar som kan ingå i underlaget. Om antalet resdagar överstiger 210 dagar ska

underlaget i första hand beräknas efter de längsta resorna i kilometer i fallande ordning.

Av *andra stycket* framgår att inställelseresor enligt 12 kap. 25 § inte ska räknas med i underlaget enligt första stycket eftersom dessa resdagar annars kan utgöra underlag för både avdrag och skatte-reduktion.

I *tredje stycket* behandlas underlaget för skattereduktionen för väg-, bro- och färjeavgifter. Av bestämmelsen framgår att underlaget utgörs av en summa av skäligena utgifter till den del som överstiger en beloppsgräns om 8 000 kronor under beskattningsåret.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.3 och 11.2.4.

9 n §

I paragrafen, som är ny, anges hur skattereduktionens storlek beräknas. Skattereduktionen för arbetsresor är enligt *första stycket* underlaget för skattereduktionen enligt 9 m § första stycket multiplicerat med 60 öre.

Skattereduktionen för skäligena utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter är enligt *andra stycket* 30 procent av underlaget enligt 9 m § tredje stycket.

Av *tredje stycket* framgår att skattereduktion för tillägg vid bristfällig kollektivtrafik uppgår till belopp beräknat enligt 9 g § andra stycket.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.5.3, 10.6 och 11.2.4.

9 o §

Av paragrafen, som är ny, framgår att en begäran om skattereduktion för arbetsresor, fast tillägg samt väg-, bro- och färjeavgifter ska göras i inkomstdeklarationen och för vilket beskattningsår. Begäran kan avse arbetsresor både i inkomstslaget tjänst och inkomstslaget näringsverksamhet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7 och 11.2.6.

9 p §

Paragrafen är ny och reglerar situationen när en person varit obegränsat skattskyldig under endast del av beskattningsåret. I *andra stycket* förtydligas att denna begränsning inte gäller om de skattskyldigas överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av förvärvsinkomster i Sverige.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.7–10.8 och 11.2.6.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av den *första punkten* i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2021.

Av den *andra punkten* framgår att lagen inte tillämpas på arbetsresor som gjorts före ikraftträdandet eller på utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter som har betalats före ikraftträdandet.

Av den *tredje punkten* framgår att äldre bestämmelser gäller för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Bestämmelserna behandlas i kapitel 15.

18.2 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

15 kap.

9 §

I paragrafen anges vilka uppgifter en kontrolluppgift om intäkt i inkomstslaget tjänst ska innehålla.

I *första stycket* har *punkten 6* lagts till. En kontrolluppgift ska enligt bestämmelsen innehålla uppgift om arbetsplatsens adress. Arbetsplatsens adress ska anges i form av gatuadress (gatunamn och adressnummer) eller annan lägesangivelse och ortens namn. Ligger arbetsplatsen inte i en specifik ort ska i stället för ortens namnuppgift lämnas om närmaste tätort eller annan lämplig geografisk beteckning. Om betalningsmottagaren haft flera olika arbetsplatser under beskattningsåret ska ingen adressuppgift lämnas. I stället ska det i kontrolluppgiften redovisas att det finns minst två olika arbetsplatsadresser.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3.

26 kap.

19 a §

I paragrafen anges att en arbetsgivardeklaration ska innehålla vissa uppgifter för varje betalningsmottagare. Ändringen i *första stycket punkten 7* innebär att i arbetsgivardeklarationen ska uppgift om arbetsplatsens adress lämnas om betalningsmottagaren haft en arbetsplats. Arbetsplatsens adress ska anges i form av gatuadress (gatunamn och adressnummer) eller annan lägesangivelse och ortens namn. Ligger arbetsplatsen inte i en specifik ort ska i stället för ortens namnuppgift lämnas om närmaste tätort eller annan lämplig geografisk beteckning.

Om betalningsmottagaren haft flera olika arbetsplatser under redovisningsperioden ska ingen adressuppgift lämnas. I stället ska det i arbetsgivardeklarationen redovisas att det finns minst två olika arbetsplatsadresser.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.4.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Av den *första punkten* i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna framgår att ändringarna träder i kraft den 1 januari 2021.

Av den *andra punkten första meningen* framgår att bestämmelsen i 15 kap. 9 § tillämpas första gången på uppgifter som avser kalenderåret 2021. Av den *andra punkten andra meningen* framgår att bestämmelsen i 26 kap. 19 a § tillämpas första gången på uppgifter som avser redovisningsperioden januari 2021.

Bestämmelserna behandlas i kapitel 15.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experterna Hans Eriksson och Lars Lindvall

Inledning

Reseavdragskommittén föreslår bl.a. att avdraget för resor till och från arbetet bör ändras från ett avdrag vid inkomstbeskattningen till att en skattelättnad ges i form av en avståndsbasead skattereduktion. Skattereduktion med 60 öre per kilometer ska ges för den del av avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen som överstiger 30 kilometer men uppgår till högst 80 kilometer. Härutöver föreslår kommittén att skattereduktionen delvis ska beräknas på ett annorlunda sätt vid bristfällig kollektivtrafik. Med bristfällig kollektivtrafik avses situationen när den skattskyldige gör en tidsvinst genom att använda bil i stället för kollektivtrafik med minst 2 timmar och 30 minuter per dag. I dessa fall ska skattereduktion ges med 60 öre per kilometer för den del av avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen som överstiger 30 kilometer men uppgår till högst 150 kilometer. Dessutom ska det ges ett fast tillägg om 20 kronor per resdag om avståndet enkel väg är 30 kilometer eller längre.

När det gäller dessa förslag – ändring till skattereduktion, tidsvinstkrav och fast belopp vid bristfällig kollektivtrafik – delar vi inte kommitténs slutsatser. Skälen för detta redovisas här nedan.

Skattereduktion eller avdrag i inkomstdeklarationen?

Om det bedöms att det ska vara en skattelättnad för resorna till och från arbetet finns det övervägande skäl som talar för att en skattelättnad ska hanteras inom inkomstskattesystemet, dvs. som ett avdrag för intäkternas förvärvande och inte som en skattereduktion. Detta följer

av grundläggande principer att avdrag under inkomst av tjänst och inkomst av näringsverksamhet ska medges för utgifter för att förvärva och bibehålla inkomster (12 kap. 1 § och 16 kap. 1 § inkomstskattelagen, 1999:1229).

Skattereduktion innebär att den uträknade skatten minskas med ett belopp motsvarande det den skattskyldige får i skattereduktion. Skattereduktioner medges som regel automatiskt av Skatteverket i samband med beslut om slutlig skatt. Skattereduktioner är inte knutna till något inkomstslag. Det finns inte tillräckliga skäl att ytterligare komplicera skattesystemet genom att införa skattereduktion för en viss typ av utgift som är direkt hänförligt till inkomstslaget tjänst samt i vissa fall även inkomstslaget näringsverksamhet.

Det finns förutom avdraget för resor till och från arbetet även ett antal andra avdrag under inkomst av tjänst som närmast är att jämställa med privata levnadskostnader, som t.ex. avdrag för hemresor och avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Dessa avdragsposter hanteras som avdrag i inkomstdeklarationen. Det blir därför inkonsekvent att ha en specialregel i form av skattereduktion för resor till och från arbetet. En sådan särreglering innebär också att skattesystemet, framför allt för den enskilde skattebetalaren, blir ännu mer komplicerat och svårare att överblicka. Drygt 700 000 personer skulle i framtiden komma att beröras av en sådan särreglering varje år.

Uppkommer underskott vid beräkningen av inkomst av tjänst eller näringsverksamhet får detta dras av som kostnad påföljande beskattningsår. Denna möjlighet till underskottsavdrag skulle begränsas om reseavdraget läggs som en skattereduktion.

Dessutom innebär konstruktionen med skattereduktion att hela kostnaden för skattelättnaden budgetmässigt läggs på staten.

Sammanfattningsvis anser vi att utgifterna för resor till och från arbetet även fortsättningsvis bör behandlas som ett avdrag vid inkomstbeskattningen.

Tidsvinstkravet bör slopas

Årligen yrkar f.n. drygt 900 000 personer avdrag för resor till och från arbetet. Andelen av dessa som gör fel beräknas i Skatteverkets promemoria ”Avdrag för resor till och från arbetet – En uppföljning av

skattefelskontrollen” (maj 2019) till 56 procent. Den vanligaste fel-typen jämte att den skattskyldige inte kan styrka sitt avdrag helt eller delvis är att den skattskyldige inte når upp till tidsvinstkravet för att kunna få avdrag för resor med bil. Det årliga skattefelet har beräknats till 1,75 miljarder kronor.

En regel med tidsvinstkrav skulle innebära att dagens stora problem med felaktiga reseavdrag kommer att kvarstå. För att undvika felaktiga reseavdrag bör ett enhetligt avdrag för arbetsresor oavsett färd sätt och tidsvinst införas. Ett avdrag som är färdmedelsneutralt och schabloniserat bidrar till att väsentligt minska risken för fel och en kostnadseffektiv hantering.

Vi anser därför att det inte bör införas ett tidsvinstkrav i det nya regelverket för reseavdrag. Skattelättnaden bör i stället vara helt färdmedelsneutralt och avståndsbaserat.

Fast belopp per resdag vid bristfällig kollektivtrafik bör inte införas

Som vi redovisat i föregående avsnitt bör tidsvinstkravet vid bristfälligt kollektivtrafik slopas. Om tidsvinstkravet ändå ska kvarstå, anser vi att skattereduktionen i den del som gäller det särskilda tillägget vid bristfällig kollektivtrafik bör utformas på ett annat sätt än det som kommittén föreslår.

Ett fast belopp per arbetsdag är ologiskt när alla andra förslag i det nya systemet utgår från avstånd. En effekt av förslaget är att det fasta beloppet, 4 200 kronor per inkomstår (210 resdagar \times 20 kronor), kommer att ges till alla som har bristfällig kollektivtrafik och ett reseavstånd som är 30 kilometer eller längre. De som har bristfällig kollektivtrafik och ett reseavstånd som understiger 30 kilometer kommer däremot inte att få något fast belopp. Denna tröskeeffekt kommer att uppfattas som ologisk och orättvis och sannolikt bidra till ett ökat antal tvister.

Vi anser därför att förslaget om särskilt tillägg vid bristande kollektivtrafik i sin helhet bör utformas på sådant sätt att avståndet styr storleken av skattelättnaden.

En enkel och begriplig regel skulle vara att vid bristfällig kollektivtrafik vid avstånd överstigande 30 kilometer men högst 80 kilometer ges en skattereduktion med 80 öre per kilometer. Vid avstånd

överstigande 80 kilometer och högst 150 kilometer ges skattereduktionen med 60 öre per kilometer. En sådan regel skulle innebära att tillägget i avståndsintervallet 30–80 kilometer stiger proportionellt i takt med avståndet, dvs. ingen tröskeeffekt. Ett extra tillägg på 20 öre (80–60) per kilometer vid bristfällig kollektivtrafik innebär att skattelättnaden vid 210 arbetsdagar och ett reseavstånd på 80 kilometer blir 4 200 kronor mer än den ordinarie skattelättnaden, dvs. samma belopp som kommittén föreslår för samtliga som har ett avstånd överstigande 30 kilometer.

Sammanfattningsvis anser vi att skattereduktion bör ges med 80 öre per kilometer vid bristande kollektivtrafik när avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen överstiger 30 kilometer och uppgår till högst 80 kilometer. För avstånd överstigande 80 kilometer och upp till högst 150 kilometer ges skattereduktion med 60 öre per kilometer.

Särskilt yttrande av experten Johan Lidelfelt

Jag avstyrker att reseavdraget avskaffas och ersätts av en avstånds-baserad modell. Avstyrkandet utgår främst från följande principiella invändningar mot ett avstånds-baserat reseavdrag som sådant.

- Försämringar av reseavdraget som gör det mindre lönsamt att arbeta och svårare att finna rätt kompetens för företagen skadar arbetsmarknaden och tillväxten. Detta kan undvikas om reseavdraget bibehålls. Samtidigt kan klimatutsläppen från arbetsresor fortsätta att minska genom exempelvis ökad elektrifiering av fordonsflottan. Detta har inte beaktats tillräckligt i utredningen.
- Tidsvinsten är den viktigaste anledningen till att människor arbetspendlar med bil, trots att bil är betydligt dyrare än kollektivt resande. Att använda avstånd som grund för avdraget i stället för tid medför att regelverket får en sämre träffsäkerhet och effektivitet. Klimatpåverkan orsakas inte av arbetsresor i sig, utan av de utsläpp som fordons framdrivningsteknik orsakar. Genom bl.a. elektrifieringen av fordonsflottan minskar arbetsresandets klimatutsläpp vid en given mängd arbetsresor.
- Varje enskilt styrmedel bör renodlas och ta sikte på ett väl definerat mål på det mest effektiva sättet. Det finns mindre skadliga sätt (både samhällsekonomiskt och regionalpolitiskt) att bidra till klimatmålet än att förändra reseavdraget enligt en avståndsmodell, vilket utredningen inte framhåller.
- Att inkludera klimatmålet i reseavdraget skulle bygga in en onödig målkonflikt, då ett och samma styrmedel inte kan styra mot två motstridiga mål. Målet om regionförstoring skulle inte uppnås med utredningens förslag.
- En viktig orsak till att kostnaden för att arbetspendla med bil är hög är att skatterna på drivmedel är höga (skatter utgör 60 procent av bensinpriset). Priserna på kollektivtrafik är låga till följd av att intäkter från kommunalskatterna används för att subventionera biljettpriserna. Personer som pendlar till arbetet med bil betalar därmed även för kollektivtrafiken, även om de själva aldrig utnyttjar den. Som helhet betraktad betalar personbilstrafiken i glesbygd redan i dag mer än fullt ut för sina samhällsekonomiska

kostnader (Trafikanalys, rapport 2019:4 Transportsektorns samhällsekonomiska kostnader). Dessa faktum talar emot ytterligare förslag som fördyrar och försvårar arbetspendling och regionförstoring.

- En avståndsbasead modell innebär en omfördelning från land till stad genom skatteskärpningar för bilpendlare i glesare delar av landet. Legitimiteten och stabiliteten kan ifrågasättas i ett system som innebär stora skatteskärpningar för personer som behöver pendla med bil till sitt arbete.
- Förekomsten av fel i dagens system visar på ett behov av att arbeta bättre med kontrollen, snarare än att reformera hela reseavdragets regelsystem.

Det framlagda förslagets specifika konstruktion har flera brister bland vilka jag särskilt vill peka på följande.

- Kommitténs förslag skulle medföra stora skatteskärpningar för människor som behöver bil för att ta sig till sitt arbete. Som framgår i betänkandet skulle förslaget göra det dyrare att arbeta och försvåra företagens kompetensförsörjning i hela Sverige, men särskilt i de områden där kollektivtrafiken saknas eller inte fungerar för arbetspendling. Enligt Swecos underlagsrapport Förändrat Arbetsreseavdrag? skulle arbetspendlingen på avstånd mellan 3 och 10 mil minska med 12 procent totalt och 15–16 procent i landsbygdskommuner. Dessa konsekvenser är skadliga för sysselsättningen och näringslivet, särskilt i glesare delar av landet.
- Förslaget skulle enligt betänkandet samt underlagsrapporten Förändrat Arbetsreseavdrag? från Sweco leda till regionförminskning. Detta går emot kommitténs direktiv som säger att förslaget ska bidra till regionförstoring.
- Samtliga skattebetalare med mindre än 3 mil till arbetet skulle med utredningens förslag förlora möjligheten att göra reseavdrag. Inom denna grupp finns många personer som inte kan resa kollektivt till arbetet på ett rimligt sätt. För dem innebär förslaget enligt utredningen en skatteskärpning på mellan 4 000 och 6 400 kronor per år. Gränsen är godtycklig och kan orsaka stora skillnader i utfall vid likartade avstånd.

- Skatteskärpningen till följd av förslaget för en person som arbetspendlar fem mil med bil uppgår enligt betänkandet till 9 400 kronor per år. Vid en sträcka på tio mil blir skatteskärpningen 22 000 kronor om året om tidsvinstkravet i komplementregeln inte uppfylls. Detta är exempel på betydande skattehöjningar för personer som arbetar och i många fall saknar alternativ till bilen. Effekterna för kompetensförsörjningen till följd av detta är bristfälligt analyserade i betänkandet.
- Enligt underlagsrapporten från Sweco kommer cirka 50 procent av pendlarna i landsbygdskommuner att uppfylla det föreslagna tidsvinstkravet inom komplementregeln. Träffsäkerheten i regelns utformning kan därmed sägas vara låg.
- Den föreslagna avståndsbaserade modellen ger upphov till problem med legitimitet. Exempelvis ökar risken för överkompensation, dvs. när skattereduktionen överstiger den faktiska kostnaden för arbetsresorna, för kollektivresenärer. Enligt utredningen kan överkompensationen uppgå till 3 000–4 000 kronor per år beroende på biljettpriserna i kollektivtrafiken.
- Den föreslagna komplementregeln innebär att reseavdraget även framgent skulle bygga på tidsvinst för personer med långa avstånd och bristande kollektivtrafik, dock med högre krav på tidsvinst än i dag. Detta indikerar att även kommittén anser att tidsvinst är en mer ändamålsenlig grund för ett reseavdrag.
- Enligt underlagsrapporten från Sweco bedöms miljövinster av förslaget som små, och värderas endast till 0,38 miljarder kronor 2021. De samhällsekonomiska kostnaderna för konsumenterna (bilpendlare) bedöms öka med 2,4 miljarder kronor. Detta visar att förslaget innebär en relativt liten miljönytta till en hög samhällsekonomisk kostnad.
- Koldioxidutsläppen bedöms i betänkandet minska med 220 000 ton om förslaget införs. Det skulle ske till en kostnad av cirka 1 miljarder kronor för skattebetalarna. Förslaget innebär därmed en kostnad på cirka 4 545 kronor för att minska CO₂-utsläppen med ett ton. Denna kostnad bör sättas i relation till andra alternativ för att bedöma om kommitténs förslag är kostnadseffektivt. En naturlig referenspunkt är den värdering som används i underlagsrapporten från Sweco, där beräkningarna är

gjorda med hjälp av Trafikverkets trafikmodeller. Där är det samhällsekonomiska värdet av ett ton minskade CO₂-utsläpp 1 300 kronor, alltså nästan fyra gånger mindre än den kostnad som skulle följa av utredningens förslag.

- Utredningens förslag skulle orsaka problem med administration och kontroll när det gäller att avgöra avstånd mellan bostad och arbetsplats. Arbetsmarknaden går mot allt högre grad av specialisering och tjänster och kompetenser köps allt oftare vid behov. Personalens arbetsplatser växlar och rörlighet är många gånger en förutsättning för fungerande verksamheter. Många är i dag anställda av en arbetsgivare men utför arbete på många ställen hos olika uppdragsgivare. Dessa aspekter har inte beaktats tillräckligt i betänkandet. (Se rapporten ”Fastställande av tjänsteställe när arbetsplatser växlar” från Almega och Svenskt Näringsliv [2016].)

Särskilt yttrande av experten Ida Nelson

I kommittédirektivet för ett förändrat jobbreseavdragssystem anges målsättningar som bland annat omfattar regionförstoring, minskad klimatpåverkan och att kunna bo och verka i hela landet även där det inte finns kollektivtrafik. Jag har vid upprepade tillfällen under expertgruppsmöten, via mail och inlagor till kommittén återkommit till vikten av att utforma ett nytt system för jobbreseavdrag med utgångspunkt i dessa mål.

Kommitténs förslag har en inriktning på längre resor med en tidsvinstregel som utgångspunkt. En sådan regel är inte utformad med inriktning på personer boende i glesbygd då dessa inte är överrepresenterade bland de som reser långt, utan medelreslängden är kortare i glesbygd än landet som genomsnitt. Trafikanalys av det system kommittén föreslår visar på en minskad klimatpåverkan från arbetsresor vilket är positivt, men det leder även till en generell regionförminskning som enligt trafikanalys blir mest påtaglig i glesbygden. Jag anser därmed att kommitténs förslag inte beaktar målet om att bo och verka i hela landet på ett tillfredsställande sätt.

Jag anser att systemet måste utformas så att den träffar målgruppen som är boende i glesbygd där kollektivtrafiken är bristfällig eller saknas och kompensera dessa i den mån det är möjligt inom ramen för klimatmålet. Jag har under utredningens gång gett alternativa förslag på definitioner av bristfällig kollektivtrafik med utgångspunkt i tillgång till kollektivtrafik (avstånd och utbud) samt definition med utgångspunkt i geografisk differentiering. Dessa förslag har avfärdats då de ansetts vara för trubbiga, svåra att förstå eller ger upphov till gränsdragningsproblematik. Alla definitioner har för- och nackdelar och det blir gränsdragningar i alla system. I utformningen av ett nytt system för jobbreseavdrag är det dock nödvändigt med avvägningar mellan målen för att hitta en acceptabel balans mellan dessa i systemet. Då behöver bristfällig kollektivtrafik definieras på ett mer träffsäkert sätt för att systemet ska kunna konsekvensbeskrivas i föreliggande utredning och kunna utgöra ett transparent underlag för politiska beslut i frågan.

Kommittédirektiv 2017:134

Ett förändrat reseavdragssystem

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2017

Sammanfattning

En kommitté ska undersöka hur systemet för avdrag för resor mellan bostad och arbetsplats bör omarbetas för att på ett bättre sätt gynna resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar och samtidigt vara enklare än nuvarande system att tillämpa, administrera och kontrollera. En utgångspunkt för förslaget till ett förändrat reseavdrag bör även vara att det ska bidra till regionförstoring och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden samtidigt som utformningen av reseavdraget bidrar till klimatmålet för transportsektorn 2030. Kommittén ska efter genomförd undersökning lämna ett förslag på ett förändrat reseavdragssystem. I uppdraget ska det ingå en analys av hur ett avståndsbaserat reseavdrag kan utformas och kommittén ska bedöma lämpligheten med en sådan utformning.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2019.

Bakgrund

Resor mellan bostad och arbetsplats har i skattesammanhang bedömts ha karaktär av privat levnadskostnad, eftersom kostnaden hör ihop med avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats. En grundläggande princip inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte ges för privata levnadskostnader. Avsteg från denna princip har dock gjorts för resor mellan bostaden och arbetsplatsen. Detta har främst

motiverats med att avdraget för många skattskyldiga är av stor ekonomisk betydelse och att det finns ett visst samband med intäkternas förvärvande.

Det nuvarande regelverket har ansetts gynna storstadsområden och gynna arbetsresande med bil jämfört med andra transportmedel, vilket inte premierar resor med låga utsläpp. Reglerna har även kritiserats för svårigheten att kontrollera att de skattskyldiga som yrkar avdrag för resor till och från arbetet uppfyller de krav som ställs för avdragsrätt. Det har också framförts invändningar mot att avdraget gynnar män framför kvinnor.

I juni 2017 beslutade riksdagen om ett klimatmål för transportsektorn. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från inrikes transporter, utom inrikes flyg, ska minska med minst 70 procent senast år 2030 jämfört med 2010.

Regeringen anser att det finns anledning att se över det nuvarande systemet för reseavdrag i syfte att bidra till klimatmålet för transportsektorn och minskade luftföroreningar och att förenkla regelsystemet så att det blir enklare att tillämpa, administrera och kontrollera.

Gällande rätt

Avdragsregelns utformning

Avdrag för skäligen utgifter för resor mellan bostaden och arbetsrespektive utbildningsplatsen (arbetsresor) ska göras om arbets- eller utbildningsplatsen ligger på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad att denne behöver använda något transportmedel (12 kap. 26 och 31 §§ inkomstskattelagen [1999:1229], förkortad IL). Samma regler gäller för näringsidkare som har utgifter för resor mellan bostaden och verksamhetslokalen (16 kap. 28 § IL).

Som skäligen utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen anses enligt Skatteverkets allmänna råd (SKV A 2015:25) i regel den lägsta kostnaden för resor under beskattningsåret med tillgängliga allmänna transportmedel, såsom järnväg, spårväg eller buss. Avdrag för resor med allmänna transportmedel bör medges bara om avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen är minst två kilometer.

Beloppsgräns

Rätten till avdrag för utgifter för arbetsresor är begränsad på så sätt att avdrag endast får göras till den del utgifterna sammanlagt överstiger 11 000 kronor (12 kap. 2 § tredje stycket IL). Motivet för beloppsgränsen är att utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen ofta kan hänföras till privata levnadskostnader, som inte bör få dras av vid beskattningen. Beloppsgränsen innebär dessutom stora förenklingsvinster och administrativa vinster.

Begränsningar vid avdrag för resor med egen bil

Vid avdrag för bilresor gäller vissa begränsningar av avdragsrätten. Det krävs att avståndet är minst fem kilometer och att den skattskyldige regelmässigt gör en tidsvinst på minst två timmar genom att använda bil i stället för allmänna kommunikationer (12 kap. 27 § första stycket IL). Detta gäller dock inte om den skattskyldige på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil för resor mellan bostaden och arbetsplatsen (12 kap. 30 § IL).

Avdragsbeloppet med egen bil är 18,50 kronor/mil och beloppet avser att täcka de milbundna kostnaderna, dvs. drivmedel, reparationer, service, däck och milberoende värdeminskning. Samma schablonmässigt beräknade belopp gäller vid avdrag för kostnader för resor med egen bil i tjänsten eller i näringsverksamheten. I dessa fall gäller emellertid ingen beloppsgräns. Om den skattskyldige i stället för egen bil har förmånsbil görs avdrag med 6,50 kronor/mil om bilen är dieseldriven och med 9,50 kronor/mil i annat fall (12 kap. 29 § IL). När det gäller förmånsbilar avser beloppet att täcka endast drivmedelskostnaden.

Tidigare utredningar

Ett flertal utredningar har behandlat det nuvarande systemet för reseavdrag och föreslagit förändringar av regelverket eller att det bör ses över. Utredningen om fossilfri fordonstrafik har i betänkandet *Fossilfrihet på väg* (SOU 2013:84) föreslagit att det ska tillsättas en

utredning med uppdrag att djupare analysera effekterna av nuvarande system och föreslå antingen ett avståndsbaserat system eller att reseavdraget avvecklas helt. Utredningen övervägde att lämna ett förslag om att införa ett avståndsbaserat reseavdrag men ansåg att en komplikation är den höga subventionsgraden av viss regional kollektivtrafik, vilket gör att ett enhetligt avdrag per kilometer måste ligga på en mycket låg nivå för att inte ge ett avdrag för långa regionala resor som överstiger biljettkostnaden för de billigaste resorna.

Miljömålsberedningen har i sitt delbetänkande *En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige* (SOU 2016:47) föreslagit att reseavdragssystemet bör ses över så att dess utformning i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget uppfyller sitt grundläggande syfte. Miljömålsberedningen anför bl.a. att reseavdraget bidrar till ökad rörlighet på arbetsmarknaden och regionförstoring. Det nuvarande systemet leder dock också till ett större arbetsresande med bil än vad som annars skulle vara fallet och det har uppskattats att ungefär hälften av avdragen ges på felaktiga grunder, vilket av Miljömålsberedningen beräknats ge ett skattebortfall på cirka 1,7 miljarder kronor per år.

Även den parlamentariska landsbygdskommittén har i sitt betänkande *För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd* (SOU 2017:1) föreslagit att regeringen tar initiativ till en översyn av reseavdraget. Enligt kommittén bör utgångspunkten vara att avdraget ska vara avståndsbaserat. Detta motiveras bl.a. med att ett sådant avdrag kan förbättra tillgängligheten och effektiviteten och även vara enklare att administrera och kontrollera. Enligt kommittén skulle reseavdraget därmed underlätta för människor att bosätta sig i landsbygderna och vara ett incitament för regionförstoringen. Det kan således ännu tydligare bidra till att män och kvinnor kan välja att söka arbete längre bort från sin bostad.

Avståndsbaserade reseavdrag i Danmark och Norge

Danmark har sedan 1993 ett avståndsbaserat reseavdrag. Avdrag för arbetsresor beräknas utifrån avstånd mellan arbetet och hemmet liksom antalet arbetsdagar som den skattskyldige har arbetat under ett år. Semesterdagar, sjukdagar eller liknande räknas inte in. Sam-

åkare får göra individuella avdrag och det spelar ingen roll hur kostnaderna fördelas mellan personer som samåker. En person som samåker och som inte har några resekostnader kan alltså ändå medges avdrag för resekostnader. För att få göra avdrag krävs att avståndet är minst 12 kilometer mellan hemmet och arbetet. Avståndet beräknas utifrån den normala färdvägen vid bilkörning oavsett vilket fortskaffningsmedel som används. Avdrag får alltså endast göras för dagliga resor tur och retur som överstiger 24 kilometer. Reseavdraget är 1,93 danska kronor/km för avstånd mellan 25–120 kilometer och 0,97 danska kronor/km för avstånd över 120 kilometer. Avdraget förfylls i inkomstdeklarationen.

I Norge infördes 1999 ett avståndsbaserat reseavdrag. Innan dess liknade avdragsreglerna de som finns i Sverige och avdrag gavs för "nödvändiga" reseutgifter, faktiska kostnader för kollektivtrafik och fast kilometeravdrag för bil, som överstiger ett visst belopp. Numera beräknas avdraget utifrån avstånd mellan arbetet och hemmet liksom antalet arbetsdagar. Heltidsjobb anses vara 230 resdagar. Avdrag för sjukdagar görs endast om dessa överstiger 15 dagar/år. För att få göra avdrag krävs att avståndet är minst 2,5 kilometer mellan hemmet och arbetet. Avståndet beräknas utifrån den kortaste sträckan mellan hemmet och arbetsplatsen oavsett vilket fortskaffningsmedel som används. Avdrag görs för resor på 1–50 000 km/år med 1,5 norska kronor/km och över 50 000 km med 0,7 norska kronor/km. Avdraget är begränsat till att gälla kostnader som överstiger 22 000 norska kronor (2016) och ges inte för den del av den totala resesträckan som överstiger 75 000 km/år. Avståndet till arbetsplatsen måste således, vid 230 arbetsdagar, vara drygt 32 kilometer för att den skattskyldige ska ha kostnader som överstiger gränsen på 22 000 norska kronor.

Uppdraget

Allmänna utgångspunkter

Översynen ska inledas med att effekterna av dagens system för reseavdrag analyseras. I uppdraget ingår att kartlägga hur många som yrkar avdrag för resor till och från arbete, storleken på yrkade avdrag, reslängden och fördelningen på färd sätt i olika boenderegioner, samt hur reseavdraget påverkar resandet i olika delar av landet, t.ex. vid val av transportmedel och reslängd.

Kommittén ska analysera och lämna förslag på ett förändrat reseavdragsystem som i högre grad gynnar resor med låga utsläpp av växthusgaser och luftföroreningar samtidigt som avdraget underlättar för att man ska kunna bo och verka i hela landet, även där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Utgångspunkten för ett förändrat reseavdrag ska även vara att minska skattefelet (skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter) kopplat till avdraget, bidra till regionförstoring, och därigenom underlätta rörligheten på arbetsmarknaden och samtidigt bidra till klimatmålet för transportsektorn 2030. Kommittén ska lämna förslag på författningsändringar som bedöms nödvändiga för att ett nytt reseavdrag ska kunna införas. I analysen ska ett avståndsbaserat reseavdrag ingå, där ett färdmedelsneutralt avdrag utan koppling till faktiska biljett- eller bilkostnader ska vara utgångspunkten. Kommittén ska bedöma lämpligheten av en sådan utformning.

Kommittén ska analysera hur en förändring av avdragsrätten kan förväntas påverka möjligheten att bo och arbeta i glesbygd och hur det förväntas påverka människors val av bostadsort och arbetsplats samt resmönster. En förändring av avdragsrätten ska även belysas ur ett jämställdhetsperspektiv. Kommittén ska särskilt belysa hur förändrade regler påverkar de personer som är bosatta på en ort där kollektivtrafikalternativ saknas eller är begränsade. Kommittén ska även analysera hur en förändring av avdragsrätten kan förväntas påverka lokaliseringmönster, transportbehov och förutsättningar för arbetsresor med kollektivtrafik och cykel.

Uppdraget omfattar att göra en EU-rättslig analys av de åtgärder som övervägs, bl.a. med avseende på EU:s regler om fri rörlighet och reglerna om statligt stöd.

Kommittén ska även utreda hur en förändrad avdragsrätt förhåller sig till andra kostnadsavdrag som avser hemresor, inställelseresor, resor under utbildning och tjänsteresor och lämna de författningsförslag som bedöms lämpliga.

Ett avdrag som är enklare att administrera och kontrollera

Ett vanligt påstående är att det förekommer betydande fusk med reseavdraget. Skatteverket gjorde en undersökning under 2003 för att undersöka skattefelet i reseavdraget och ett slumpmässigt urval

av 900 reseavdrag granskades särskilt. I snitt uppgick reseavdragen till ca 20 000 kronor. Ensamåkande bilister stod för drygt 85 procent av alla avdrag och samåkning med bil förekom bara i en halv procent av fallen. Avdrag för kollektiva resor uppgick till cirka 5 procent. I 7 procent av fallen framgick inte vad avdraget avsåg. Undersökningen visade att 48 procent av de personer som gjorde avdrag för resor mellan hemmet och arbetsplatsen gjorde ett felaktigt reseavdrag. Det vanligaste felet var otillräcklig tidsvinst, dvs. den skattskyldige har gjort avdrag för bil trots att tidsvinsten jämfört med allmänna kommunikationer inte uppgår till två timmar. Ett annat vanligt fel var att den skattskyldige gjort avdrag för fler dagar än han eller hon faktiskt arbetat. Skattebortfallet uppskattades av Skatteverket till cirka 1,4 miljarder kronor.

Skatteverket kontrollerar reseavdragen löpande men någon större undersökning, med ett slumpmässigt urval, än den som gjordes 2003 har inte gjorts. Det finns dock skäl att tro att avdrag beviljas på felaktiga grunder i en omfattning som inte är obetydlig. I uppdraget ingår att göra en aktuell analys av skattefel relaterade till reseavdrag.

En utgångspunkt för uppdraget är att ett förändrat reseavdrag ska vara enklare att administrera och kontrollera för Skatteverket. I uppdraget ingår även att utreda möjligheten för Skatteverket att förifylla uppgifter om reseavdrag i deklARATIONEN utifrån uppgifter om folkbokföring och arbetsställe, så att reseavdraget kan beräknas automatiskt utan att skattebetalaren ska behöva göra egna bedömningar och beräkningar och själv behöva fylla i begäran om avdraget i deklARATIONEN.

Ett avståndsbaserat reseavdrag

Kommittén ska analysera hur ett avståndsbaserat reseavdrag bör utformas och bedöma lämpligheten av ett sådant system. Utgångspunkten för ett avståndsbaserat system är att det är ett färdmedelsneutralt avdrag utan koppling till faktiska biljett- eller bilkostnader. Avdragets storlek beräknas i stället utifrån avståndet mellan den skattskyldiges bostad och arbetsplats.

Avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen kan beräknas på olika sätt. Sträckan kan t.ex. beräknas efter den närmaste bilvägen till arbetsplatsen eller efter närmast lämpliga färdväg. Kommittén

ska analysera hur avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen beräknas på lämpligast sätt.

Kommittén ska även analysera hur antal arbetsdagar ska beräknas. Enligt dagens regler beräknas avdraget utifrån faktiskt antal arbetade dagar. Samma princip gäller i det avståndsbaserade reseavdragssystemet som tillämpas i Danmark medan det i Norge tillämpas ett system som innebär att heltidsarbete anses motsvara 230 dagar. Kommittén ska redogöra för såväl fördelar som nackdelar med de två olika alternativen och ta ställning till vilket alternativ som är att föredra.

Ett avståndsbaserat reseavdrag kan innebära att vissa skattskyldiga kommer att få ett lägre reseavdrag och andra kommer att få ett högre reseavdrag jämfört med i dag. Ett avståndsbaserat reseavdrag kan även medföra att vissa skattskyldiga kommer att få ett avdrag som överstiger de faktiska kostnaderna (överkompensation), medan det för andra är fråga om en förlust i förhållande till de faktiska kostnaderna (underkompensation). Kommittén ska analysera hur en eventuell över- eller underkompensation ska bedömas och hanteras inom ett avståndsbaserat reseavdragssystem.

Kommittén ska analysera hur ett reformerat reseavdrag påverkar de skattskyldiga som bor i områden där tillgången till kollektivtrafik är begränsad eller saknas. Inom ramen för denna analys ska det övervägas om det är lämpligt att införa ett extra avdrag för de skattskyldiga som kan komma att underkompenseras om reseavdraget görs avståndsbaserat. Detta bör främst gälla skattskyldiga som i dag yrkar avdrag för resor till och från arbetet och som är bosatta eller arbetar i områden med begränsad kollektivtrafik.

I dag finns en beloppsgräns och avdrag för kostnader för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får göras endast till den del kostnaderna överstiger 11 000 kronor. Kommittén ska undersöka om det även fortsättningsvis bör finnas en nedre beloppsgräns över vilken utgifter för resor mellan bostaden och arbetsplatsen får dras av. Kommittén ska dessutom utreda om det ska finnas en övre gräns för avdragsrätt och redogöra för såväl fördelar som nackdelar med en sådan övre beloppsgräns. I uppdraget ingår även att utreda nivån för avdragsrätten per kilometer. Kommittén ska också lämna förslag om en lämplig minsta gräns för vilket avstånd mellan bostad och arbetsplats som kvalificerar för ett avdrag, med hänsyn till klimat och hälsoaspekter.

Kommittén ska analysera och redogöra för hur de avståndsbase-
rade reseavdragssystem som tillämpas i Norge och Danmark är konstruerade och vilka erfarenheterna av dessa är.

Om kommittén förordar att ett avståndsbaserat reseavdrag ska införas, ska de författningsändringar som bedöms nödvändiga lämnas.

Konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska redovisa ekonomiska konsekvenser av förslagen. Förslaget som lämnas ska rymmas inom det befintliga reseavdragets offentliga finansiella ram.

Kommittén ska redovisa vilka effekter förslagen kan få för olika grupper av skattskyldiga, t.ex. utifrån inkomstgrupp och bostadsort, avstånd mellan bostad och arbete, färdväg och tillgång till kollektivtrafik. Förslagets konsekvenser för lokaliseringsmönster, transportbehov och förutsättningar för arbetsresor med kollektivtrafik och cykel ska även analyseras och redovisas. Kommittén ska även redovisa hur förslagen påverkar den ekonomiska jämställdheten mellan kvinnor och män.

Kommittén ska analysera och redogöra för hur förslagen förhåller sig till de regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska, fördelningspolitiska och transportpolitiska målen samt till miljömål, skattepolitiska riktlinjer och transportpolitiska principer. Kommittén bör även beakta övriga samt under utredningen tillkommande och relevanta målsättningar för regeringens politik.

Kommittén ska vidare redovisa samhällsekonomiska och övriga konsekvenser av förslagen enligt kommittéförordningen (1998:1474).

De administrativa konsekvenserna av förslagen för Skatteverket och andra myndigheter ska belysas, liksom eventuella kostnadsökningar och finansiering av dessa.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2019.

(Finansdepartementet)

Tabeller

Tabell 1 Antal reseavdrag i olika avståndsintervall (fågelavstånd) enligt Fasit, 2016

Avstånd ¹	Antal avdrag		Medelavdrag kr	Totalt avdragsbelopp	
	Tusental	%		mnkr	%
Uppgift saknas	67	–	14 658	984	–
0	13	1,5	21 795	272	2,0
0–10	73	8,5	12 397	903	6,6
10–20	185	21,7	8 040	1 484	10,9
20–30	185	21,7	12 055	2 231	16,4
30–40	126	14,7	16 111	2 024	14,9
40–50	87	10,2	21 321	1 847	13,6
50–60	52	6,1	25 498	1 334	9,8
60–70	30	3,5	27 632	834	6,1
70–80	26	3,1	26 682	696	5,1
80–90	17	1,9	26 536	440	3,2
90–100	14	1,6	29 144	401	2,9
100–150	22	2,6	28 299	635	4,7
150–200	5	0,6	21 974	110	0,8
200–250	4	0,5	18 777	80	0,6
250–300	2	0,2	17 830	35	0,3
300–	12	1,5	21 182	263	1,9
Samtliga	919	100,0	15 851	14 574	100,0

Anm. Statistiken omfattar endast personer som var folkbokförda i Sverige vid årets slut och där hela bostadshushållet fanns i Sverige (bortsett från under året födda barn) vid årets slut.

¹Fågelvägsavstånd enligt FASIT×1,33.

Källa: Fasit 2016 (MSTAR) och egna beräkningar.

Tabell 3 **Antal arbetsresor och genomsnittlig reslängd efter kommungrupp, årsgenomsnitt 2011–2016**

Kommungrupp	Antal resor per år ¹		Genomsnittlig reslängd			
	Tusental	95 % konfidensintervall +/-	Kilometer	95 % konfidensintervall +/-	Minuter	95 % konfidensintervall +/-
Storstäder	284 421	16 639	14,0	2	34,5	2
Pendlingskommun nära storstad	296 640	16 566	22,7	2	38,2	2
Större stad	373 444	19 211	20,4	2	29,4	2
Pendlingskommun nära större stad	131 606	11 923	24,9	3	34,5	3
Lågpendlingskommun nära större stad	93 006	10 547	21,5	7	26,0	5
Mindre stad/tätort	212 835	15 207	20,0	2	27,2	2
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	87 606	9 485	24,2	6	27,8	4
Landsbygdskommun	84 066	9 584	17,8	3	25,1	4
Landsbygdskommun med besöksnäring	27 598	5 891	20,1	6	29,8	8
Samtliga	1 591 222	40 268	20,2	13	31,6	12

Anm. Kommunindelning enligt SKL. Kategorin Storstäder omfattar Göteborg, Stockholm och Malmö. ¹Enkel resa mellan bostad och arbetsplats.

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

Tabell 4 Färdmedelsfördelning av arbetsresor efter kommungrupp, årsgenomsnitt 2011–2016

Kommungrupp	Bil		Allmän kollektivtrafik		Till fots, cykel		Annat färd sätt		Samtliga
	%	95 % konfidensintervall +/-	%	95 % konfidensintervall +/-	%	95 % konfidensintervall +/-	%	95 % konfidensintervall +/-	%
Storstäder	34,1	3	38,6	3	25,5	3	1,8	1	100,0
Pendlingskommun nära storstad	60,3	3	27,4	3	11,5	2	0,8	0	100,0
Större stad	59,1	3	11,2	2	29,1	2	0,6	0	100,0
Pendlingskommun nära större stad	72,1	4	9,1	2	17,7	4	1,2	1	100,0
Lågpendlingskommun nära större stad	75,3	5	4,2	2	18,7	4	1,9	1	100,0
Mindre stad/tätort	72,5	3	7,0	2	20,0	3	0,5	0	100,0
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	75,1	5	7,1	3	17,3	4	0,5	1	100,0
Landsbygdskommun	72,9	5	1,8	1	23,9	5	1,4		100,0
Landsbygdskommun med besöksnäring	68,7	9	5,5	5	21,5	8	4,3	3	100,0
Samtliga	60,6	15	17,0	8	21,4	13	1,1	4	100,0

Anm. Kommunindelning enligt SKL. Kategorin Storstäder omfattar Göteborg, Stockholm och Malmö. Kategorin Allmän kollektivtrafik omfattar trafik med buss, tåg, spårvagn eller tunnelbana. Kategorin Annat färd sätt omfattar bland annat färdtjänst, taxi, flyg och sjöfart.

Källa: Trafikanalys, RVU Sverige 2011–2016.

Tabell 4 Reseavdragets utformning, 1993–2019

Beskattningsår	Beloppsgräns	Schablonavdrag för bil
	kr per år	kr per km
1993–1994	4 000	1,30
1995–1997	6 000	1,30
1998–2000	7 000	1,50
2001–2004	7 000	1,60
2005	7 000	1,70
2006	7 000	1,80
2007	8 000	1,80
2008	8 000	1,85
2009	9 000	1,85
2012–2016	10 000	1,85
2017	11 000	1,85
2018	11 000	1,85
2019	11 000	1,85

Källa: Skatteverket.

Tabell 6 Årskostnad för kollektivtrafik, skattelättnad enligt dagens regler och med våra förslag i olika typexempel

Reserelation		Avstånd ¹ km	Års- kostnad kr per år	Skattelättnad i dagens system (A)		Skattelättnad i nytt system (B) kr per år	Förändring (B–A)		Nettokostnad i nytt system kr per år
				Låg marginal- skatt kr per år	Hög marginal- skatt kr per år		Hög marginal- skatt kr per år	Låg marginal- skatt kr per år	
Göteborg	Partille	13	11 100	32	52	0	-32	-52	11 100
Linköping	Vikingstad	14	6 750	0	0	0	0	0	6 750
Västerås	Skultuna	15	12 540	493	801	0	-493	-801	12 540
Stockholm	Sollentuna	15	9 790	0	0	0	0	0	9 790
Malmö	Lomma	17	7 700	0	0	0	0	0	7 700
Kalmar	Trekanten	17	9 790	0	0	0	0	0	9 790
Sundsvall	Timrå	17	9 086	0	0	0	0	0	9 086
Östersund	Krokom	19	10 368	0	0	0	0	0	10 368
Borlänge	Falun	20	8 820	0	0	0	0	0	8 820
Visby	Roma	21	5 445	0	0	0	0	0	5 445
Växjö	Alvesta	22	8 580	0	0	0	0	0	8 580
Karlstad	Kil	24	14 550	1 136	1 846	0	-1 136	-1 846	14 550
Uppsala	Almunge	26	8 360	0	0	0	0	0	8 360
Halmstad	Laholm	29	8 025	0	0	0	0	0	8 025
Karlskrona	Ronneby	29	9 449	0	0	0	0	0	9 449
Malmö	Kävlinge	29	9 900	0	0	0	0	0	9 900

Reserelation		Avstånd ¹	Års- kostnad	Skattelättnad i dagens system (A)		Skattelättnad i nytt system (B)	Förändring (B–A)		Nettokostnad i nytt system
				Låg marginal- skatt	Hög marginal- skatt		Hög marginal- skatt	Låg marginal- skatt	
		km	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år
Kalmar	Nybro	31	14 960	1 267	2 059	252	-1 015	-1 807	14 708
Göteborg	Älvängen	32	11 100	32	52	428	396	376	10 672
Linköping	Mjölby	34	9 450	0	0	1 058	1 058	1 058	8 392
Luleå	Boden	37	17 424	2 056	3 340	1 688	-367	-1 652	15 736
Jönköping	Gränna	39	7 980	0	0	2 142	2 142	2 142	5 838
Västerås	Sala	39	12 540	493	801	2 192	1 700	1 392	10 348
Stockholm	Märsta	40	9 790	0	0	2 520	2 520	2 520	7 270
Karlstad	Kristinehamn	41	16 150	1 648	2 678	2 747	1 099	69	13 403
Halmstad	Falkenberg	43	10 695	0	0	3 326	3 326	3 326	7 369
Malmö	Landskrona	43	12 100	352	572	3 377	3 025	2 805	8 723
Nyköping	Krokek	46	6 380	0	0	4 032	4 032	4 032	2 348
Gävle	Ockelbo	49	8 424	0	0	4 687	4 687	4 687	3 737
Göteborg	Stenungsund	50	17 650	2 128	3 458	4 914	2 786	1 456	12 736
Sundsvall	Härnösand	52	15 631	1 482	2 408	5 494	4 012	3 085	10 137
Karlskrona	Karlshamn	56	11 649	208	337	6 628	6 420	6 290	5 021
Stockholm	Nynäshamn	58	9 790	0	0	6 955	6 955	6 955	2 835
Växjö	Ljungby	59	13 640	845	1 373	7 232	6 388	5 860	6 408
Uppsala	Tierp	62	8 360	0	0	7 963	7 963	7 963	397

Reserelation	Avstånd ¹	Års-kostnad		Skattelättnad i dagens system (A)		Skattelättnad i nytt system (B)	Förändring (B-A)		Nettokostnad i nytt system
		km	kr per år	Låg marginal-skatt	Hög marginal-skatt	kr per år	Hög marginal-skatt	Låg marginal-skatt	kr per år
				kr per år	kr per år		kr per år	kr per år	
Göteborg Borås	63	17 650	2 128	3 458	8 240	6 112	4 782	9 410	
Östersund Svenstavik	64	15 300	1 376	2 236	8 518	7 142	6 282	6 782	
Borlänge Rättvik	64	12 870	598	972	8 618	8 020	7 646	4 252	
Malmö Helsingborg	67	14 025	968	1 573	9 400	8 432	7 827	4 625	
Stockholm Uppsala	70	24 200	4 224	6 864	9 954	5 730	3 090	14 246	
Stockholm Uppsala	70	17 600	2 112	3 432	9 954	7 842	6 522	7 646	
Stockholm Norrtälje	70	9 790	0	0	10 080	10 080	10 080	-290	
Umeå Vindeln	70	16 980	1 914	3 110	10 156	8 242	7 046	6 824	
Linköping Ödeshög	72	9 450	0	0	10 584	10 584	10 584	-1 134	
Västerås Norberg	73	14 135	1 003	1 630	10 710	9 707	9 080	3 425	
Kalmar Oskarshamn	74	16 225	1 672	2 717	11 189	9 517	8 472	5 036	
Jönköping Vetlanda	77	11 400	128	208	11 743	11 615	11 535	-343	
Visby Burgsvik	77	7 500	0	0	11 819	11 819	11 819	-4 319	
Gävle Söderhamn	79	10 296	0	0	12 323	12 323	12 323	-2 027	
Örebro Hällefors	81	13 650	848	1 378	12 600	11 752	11 222	1 050	
Karlskrona Sölvesborg	84	11 649	208	337	12 600	12 392	12 263	-951	
Sundsvall Kramfors	85	9 713	0	0	12 600	12 600	12 600	-2 887	
Göteborg Vänersborg	87	17 650	2 128	3 458	12 600	10 472	9 142	5 050	

Reserelation		Avstånd ¹	Års- kostnad	Skattelättnad i dagens system (A)		Skattelättnad i nytt system (B)	Förändring (B–A)		Nettokostnad i nytt system
				Låg marginal- skatt	Hög marginal- skatt		Hög marginal- skatt	Låg marginal- skatt	
		km	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år	kr per år
Nyköping	Strängnäs	92	9 460	0	0	12 600	12 600	12 600	-3 140
Östersund	Åre	97	16 380	1 722	2 798	12 600	10 878	9 802	3 780
Malmö	Simrishamn	98	14 025	968	1 573	12 600	11 632	11 027	1 425
Stockholm	Hallstavik	100	9 790	0	0	12 600	12 600	12 600	-2 810
Stockholm	Nyköping	102	30 800	6 336	10 296	12 600	6 264	2 304	18 200
Karlstad	Torsby	103	16 150	1 648	2 678	12 600	10 952	9 922	3 550
Uppsala	Gävle	106	10 730	0	0	12 600	12 600	12 600	-1 870
Malmö	Hästveda	109	14 025	968	1 573	12 600	11 632	11 027	1 425
Halmstad	Kungsbacka	114	14 255	1 042	1 693	12 600	11 558	10 907	1 655
Göteborg	Skara	128	17 650	2 128	3 458	12 600	10 472	9 142	5 050
Luleå	Haparanda	129	28 314	5 540	9 003	12 600	7 060	3 597	15 714
Kalmar	Västervik	142	16 225	1 672	2 717	12 600	10 928	9 883	3 625
Stockholm	Katrineholm	143	35 200	7 744	12 584	12 600	4 856	16	22 600
Gävle	Ljusdal	163	12 168	374	607	12 600	12 226	11 993	-432
Kiruna	Jokkmokk	214	28 314	5 540	9 003	12 600	7 060	3 597	15 714
Falun	Lidingö	233	53 090	13 469	21 887	12 600	-869	-9 287	40 490
Borlänge	Älvdalen	240	12 870	598	972	12 600	12 002	11 628	270

Anm. Tabellen är sorterade efter kolumnen Avstånd. ¹Vägavstånd mellan bostads- och arbetskommun.

Källa: Avstånd från Google Maps, kollektivtrafiktaxor från resp. operatörs hemsida samt egna beräkningar.

Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) kommunindelning

SKL:s kommunindelning baseras på befolkningsstorlek och pendlingsmönster.¹

A. Storstäder och storstadsnära kommuner

A1. Storstäder – kommuner med minst 200 000 invånare varav minst 200 000 invånare i den största tätorten.

A2. Pendlingskommun nära storstad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en storstad eller storstadsnära kommun.

B. Större städer och kommuner nära större stad.

B3. Större stad – kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.

B4. Pendlingskommun nära större stad – kommuner där minst 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

B5. Lågpendlingskommun nära större stad – kommuner där mindre än 40 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i en större stad.

¹ <https://skl.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppindelning.2051.html>

C. Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner

C6. Mindre stad/tätort – kommuner med minst 15 000 men mindre än 40 000 invånare i den största tätorten.

C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort – kommuner där minst 30 procent av nattbefolkningen pendlar till arbete i annan mindre ort och/eller där minst 30 procent av den sysselsatta dagbefolkningen bor i annan kommun.

C8. Landsbygdskommun – kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).

C9. Landsbygdskommun med besöksnäring – landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs. antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/hotell/restaurang i förhållande till invånarantalet.

RAPPORT

12601945

FÖRÄNDRAT ARBETSRESEAVDRAG?



SLUTRAPPORT

2019-05-14

Sweco Society AB

[Henrik Edwards, Linda Isberg,
Lei Guo och Sven-Inge Nylund]

Sammanfattning

Reseavdragskommitténs förslag till förändringar och förenklingar av reseavdragsreglerna har analyserats m.h.a. Trafikverkets regionala persontransportmodeller i Sampers för regionerna SAMM (Mälardalen), Sydost, Skåne, Väst och Palt (Norrländ norr om Gävle). Modellerna används för nulägesbeskrivningar av persontransporter, policyanalyser och prognoser, på såväl nationell som regional nivå. Modellsystemet utgår från förutsättningar, befintliga och framtida, avseende markanvändning, infrastruktur, kollektivtrafiktaxor, vägtullar, med mera, och producerar nulägesanalyser/prognoser över persontransporter med bil, buss, tåg, flyg, cykel och gång.

Trafikverket tar fram så kallade basprognoser som används under arbetet med de nationella infrastrukturplanerna med hjälp av Sampers. Nuläget, dvs. läget för det s.k. basåret (som nu är år 2014), tas alltid fram som ett utgångsläge för de olika analyser och prognoser som ska göras. Prognoserna sträcker sig vanligen 15–25 år framåt i tiden.

Sampers har tre huvudsakliga moduler: *resefterfrågan*, *utbud och ruttval* samt *effektberäkning och samhällsekonomi*.

Sampers efterfrågemodul bygger bl.a. på data både från resvaneundersökningar och socioekonomiska data om befolkning, sysselsättning, inkomstnivåer, bilinnehav m.m.på områdesnivå i modellen.

Sampers beräknar hur många personresor som sker mellan olika start- och målpunkter (drygt 10 000 områden i hela landet), och hur de resorna fördelas per ärende (arbetsresor är ett av dem) och på olika färdmedel. På kortare resor väljer resenärerna i modellen mellan gång, cykel, kollektivtrafik och bil som antingen förare eller passagerare. På längre resor står valet mellan flyg, bil, buss och tåg. Anslutningar till kollektivtrafik (hållplatser/stationer) sker på ett förenklat sätt med särskilda så kallade områdeskopplingar där hastigheten ofta har antagits vara gånghastighet.

Att använda de regionala Sampersmodellerna i uppdraget från Reseavdragskommittén för att beskriva effekterna av eventuella förändringar i arbetsresoreglerna är lämpligt, eftersom de är konstruerade för att avspegla hur förändringar av transportsystemet i olika avseenden påverkar hur mycket resor som genomförs och på vilket sätt. Under arbetet har potentiella förändringar av skattemässiga kompensationer för arbetsresor med bil respektive kollektivtrafik lagts in i kostnadssambanden för dessa resor. Givet nya kostnader beräknas med Sampers effekterna på **längre sikt** i form av

1. Val av arbetsplats
2. Val av färdmedel
3. Val att arbeta på distans eller med övernattnings på annan ort.

Sampers-modellerna är s.k. statiska jämviktsmodeller som med givna förutsättningar beräknar ett nytt jämviktsläge efter införda förändringar (nya regler, nya skatter/avgifter, ny infrastruktur, nya kollektivtrafiklinjer, etc). Modellerna säger ingenting om hur lång tid det kan ta att nå ett nytt jämviktsläge. Rimligen leder exempelvis öppnandet av nya vägar

1(14)

på kort sikt till att en ny jämvikt infinner sig eftersom bilförare enkelt kan anpassa sina resor till sådana förändringar. Effekter av ändrade regler för arbetsresekompensation kan förväntas ta längre tid – en bedömning är att det tar 5–10 år innan marknaden har nått jämvikt. När de faktiska kostnaderna för arbetsresorna förändras är förväntade effekter att reslängderna i genomsnitt ökar om kostnaderna minskar och omvänt. Vidare finns en möjlighet till byte av färdmedel som också påverkas om de relativa kostnaderna mellan dem förändras. Om kostnader för kollektivtrafikresor minskar samtidigt som den ökar för bilresor så ökar kollektivresandet, allt annat lika, och omvänt. Möjligheterna att genomföra resorna med gång och cykel finns naturligtvis, men merparten av dessa görs på kortare avstånd och de påverkas främst i den mån som arbetsresorna i ett nytt jämviktsläge är förhållandevis korta, åtminstone under exempelvis 30 km. Diskussionen om förändringar fortsätter längre ned med erhållna resultat som bakgrund.

De föreslagna scenarierna 2–6 innebär i princip:

- a. Kompensation i form av en skattereduktion erhålls för alla arbetsresor oavsett färdmedel.
- b. Enligt huvudregeln per scenario utgörs compensationen av en konstant skattereduktion på X kr per kilometer som överstiger en minimigräns (vanligen 30 km), och begränsas uppåt av en övre gräns (vanligen 100 km)
- c. I en eventuell förekommande komplementregel per scenario, som förutsätter en tidsvinst med bilresa jämfört med kollektivtrafik på vanligen 75 min, kan compensationen per kilometer vara högre och den övre gränsen kan vara borttagen. Kompensation kan också delvis erhållas i form av ett fast grundbelopp (scenario 6).

Utgångsläget för analysen avser Trafikverkets s.k. basårsscenario (år 2014) med befintliga regler för arbetsreseavdrag inlagda. För beräkningar med Sampers har förslagen enligt punkterna a–c ovan lagts in som modifierade reskostnader för bil- respektive kollektivtrafikresor. Tekniskt sett har förekommande kostnader för trängselskatter och vägavgifter modifierats för bilresor, och för kollektivresor har priset på månadskorten (som antas användas för arbetsresor) modifierats. Generellt blir det tämligen stora förändringar av kostnadsindata för bil- och kollarresor som ligger långt utanför de indata från resvaneundersökningar m.m. som använts för estimering av Sampers-modellen. Trots detta förefaller modellresultaten rimliga med tanke på ändrade kostnadsförhållandena.

En diskussion som förts avseende användning av de absoluta nivåerna i Sampers-resultaten är att man som en alternativ metod skulle kunna använda trenderna som modellen pekar ut. Under förutsättning att man har ett bra underlag för hur verkligheten ser ut skulle det vara en mycket rimlig ansats. Då skulle exempelvis Sampers-modellens prognosticerade förändringar i tillämpliga delar kunna överföras till motsvarande förändringar i verkligheten, exempelvis till förändringar i arbetsresor med bil och kollektivtrafik i olika regioner. Dessa överförda resultat skulle sedan ligga till grund för

beräkningar av samhällsekonomiska effekter med mera. Problem med den ansatsen är dock att det kräver mycket i form av datainsamling, och det fungerar inte heller bra när uppgifter om resandemängder exempelvis utgör företagshemligheter.

Samtliga resultat räknas upp till år 2021 som är ett tänkt år för införandet av nytt regelverk för arbetsresor. Skillnaden mellan resultaten för de olika förslagen jämförs med utgångsläget. Alla effekter för trafikanter, kollektivtrafikföretag, statens budget, miljö och trafikolyckor värderas i samhällsekonomiska termer enligt Trafikverkets rekommendationer.

Vi sammanfattar resultaten i ett antal tabeller nedan. Tabell S.1 innehåller referensscenariot 0 (och en variant 0b), scenario 1 (inget reseavdrag) samt analyserade nya alternativ scenario 2–6 (beskrivs i kapitel 2). Resandevolymer (antal och personkilometer) och andelar redovisas per färdmedel. Vidare presenteras beräknade effekter avseende klimatpåverkan längst ner i tabellen.



Tabell S.1 Sammanställning av Sampers modellresultat. Arbetsresor i en riktning summerat över alla regioner. Mängderna är angivna som antal resor per dag med 210 dagar per år. GC = gång och cykel. Uppgifterna avser 2014. Volymuppgifter ska ökas med ca 8 % för att motsvara 2021.

Scenario	Dagens		Slopät	Avstånd	Avstånd	Avstånd	Avstånd	Avstånd	Avstånd
	0	0b	1	2	3	4	5	4b	6
Resor totalt	4 459 133	4 454 157	4 441 911	4 442 580	4 441 134	4 444 591	4 445 607	4 443 634	4 444 118
Personkilometer	61 508 044	59 632 366	53 740 141	57 810 694	59 995 885	58 221 843	59 143 405	58 642 751	58 800 285
Medelavstånd	13.8	13.4	12.1	13.0	13.5	13.1	13.3	13.2	13.2
Resor bil förare	2 327 586	2 305 973	2 278 486	2 276 385	2 272 989	2 276 380	2 277 454	2 275 424	2 278 089
Personkilometer	38 912 558	36 926 478	32 329 276	34 009 683	34 298 668	34 139 491	34 682 164	34 206 937	34 657 770
Medelavstånd	16.7	16.0	14.2	14.9	15.1	15.0	15.2	15.0	15.2
Resor koll	867 835	875 393	872 054	887 955	895 598	891 604	895 966	892 400	891 587
Personkilometer	16 034 501	16 269 441	15 327 583	17 621 354	19 479 978	17 894 803	18 216 476	18 223 434	17 892 731
Medelavstånd	18.5	18.6	17.6	19.8	21.8	20.1	20.3	20.4	20.1
Resor GC	1 043 213	1 051 706	1 069 162	1 057 306	1 051 606	1 055 711	1 051 556	1 055 008	1 053 713
Personkilometer	2 819 387	2 842 868	2 884 478	2 831 107	2 834 509	2 826 089	2 837 327	2 845 296	2 844 716
Medelavstånd	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7	2.7
Resor Bilpassagerare	220 499	221 086	222 208	220 934	220 941	220 896	220 631	220 802	220 729
Personkilometer	3 741 599	3 593 579	3 198 804	3 348 550	3 382 731	3 361 460	3 407 437	3 367 084	3 405 069
Medelavstånd	17.0	16.3	14.4	15.2	15.3	15.2	15.4	15.2	15.4
Andel resor bil förare [%]	52.2	51.8	51.3	51.2	51.2	51.2	51.2	51.2	51.3
Andel resor koll [%]	19.5	19.7	19.6	20.0	20.2	20.1	20.2	20.1	20.1
Andel resor GC [%]	23.4	23.6	24.1	23.8	23.7	23.8	23.7	23.7	23.7
Andel resor bilpassagerare [%]	4.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
Andel personkm bil förare [%]	63.3	61.9	60.2	58.8	57.2	58.6	58.6	58.3	58.9
Andel personkm koll [%]	26.1	27.3	28.5	30.5	32.5	30.7	30.8	31.1	30.4
Andel personkm GC [%]	4.6	4.8	5.4	4.9	4.7	4.9	4.8	4.9	4.8
Andel personkm bilpassagerare [%]	6.1	6.0	6.0	5.8	5.6	5.8	5.8	5.7	5.8
Emissioner CO2 [g/km]	125	125							
CO2 arbetsresor enkel resa [ton/år]	1 021 455	969 320	848 644	892 754	900 340	896 162	910 407	897 932	909 766
CO2 totalt enkel resa [ton/år]	2 559 365	2 505 182	2 388 151	2 435 253	2 456 466	2 438 367	2 452 545	2 439 700	2 439 700
Bränsleförbrukning [L/100 km]	5.62								
Bränsleförbrukning enkel resa [m3/år]	459 246	435 806	381 550	401 382	404 793	402 914	409 319	403 710	409 031

Vi ser att medelreseavståndet per arbetsresa minskar, från 13,8 km i genomsnitt till drygt 13 km för scenario 2–6. Sampers-modellen omfattar förändringar av färdmedel och destinationsval med givna förutsättningar avseende lokalisering av bostäder och arbetsplatser. I en eventuell framtid med andra regler än idag för kompensation av arbetsresekostnader kommer det sannolikt att påverka hur och var människor väljer att bo och arbeta, och var företag väljer att lokalisera sina verksamheter. I princip skulle det kunna analyseras med transport- och markanvändningsmodeller som kombinerar val av transportsätt och lokalisering av verksamheter. En trolig effekt av erhållna resultat är att de föreslagna avståndsbaseade kompensationerna (skattereduktionerna) ytterligare torde öka intresset för, och värdet av, lokalisering nära kollektiva transportmöjligheter. För de förhållandevis många som flyttar över till kollektivresor längre än 100 km borde det i praktiken endast gälla tågresor. Bussresor över så långa avstånd tar troligen alltför lång tid för att människors dagliga tidsbudget ska gå ihop. Den fortgående digitaliseringen medger naturligtvis att långa pendlingsresor under en del av arbetsveckan blir möjlig för allt fler, men å andra sidan minskar naturligtvis kompensationen i proportion till antalet icke-resor.

Om resultaten disaggregeras m.a.p. färdmedel finner vi att medelavstånden för arbetsresorna med kollektivtrafik ökar ungefär lika mycket som de minskar för bilresorna. Att det totalt blir ett minskat medelavstånd beror på att bilresorna är mer än dubbelt så många. Från kollektivresesynpunkt erhålls alltså en regionförstoring.

I tabellerna S.2 och S.3 presenteras resultat för scen 6 som är ett tänkt huvudscenario hos Reseavdragskommittén. Resultatet presenteras dels i antal, dels i personkm, fördelat på olika avståndsklasser och olika färd sätt. Vidare fördelas de på olika typer och kommuner enligt SKL:s indelning. Kolumnerna med beteckningen överkompensation indikerar att det enligt modellresultaten kommer att göras ett begränsat antal resor med kollektivtrafik som är så pass långa att de ger en sammanlagd skattereduktion som överstiger kostnaderna för periodkort. Huruvida dessa kommer att göras i verkligheten beror på hur rimligt det är med så pass långa dagliga pendlingsresor med hänsyn tagen till tidsbudget med mera, det finns ju bara 24 timmar per dygn. I princip torde det krävas bra tågförbindelser, som med fördel kombineras med möjlighet att tillgodoräkna sig arbetstid under resan.

Tabell S.2 Antal personkm enligt Sampers modellresultat för Scen 6 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Antal resor				Andel resor			Overkomp [antal]	Overkomp [kr]
	Bil	Koll	GC	Totalt	Bil	Koll	GC		
Storstäder	276 084	344 354	210 996	831 434	33.2%	41.4%	25.4%	809	-6 166
Större stad	594 232	141 192	307 161	1 042 585	71.5%	17.0%	36.9%	1 531	-11 450
Mindre stad/tätort	369 364	47 416	145 087	561 867	44.4%	5.7%	17.5%	5 198	-45 154
Pendlingskommun nära storstad	488 396	266 335	114 951	869 681	58.7%	32.0%	13.8%	4 138	-21 914
Pendlingskommun nära större stad	245 451	41 662	73 040	360 154	29.5%	5.0%	8.8%	2 557	-19 280
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	170 672	15 840	59 305	245 816	20.5%	1.9%	7.1%	941	-9 404
Läggpendlingskommun nära större stad	171 219	23 034	68 290	262 543	20.6%	2.8%	8.2%	883	-7 159
Landsbygdskommun	140 675	9 062	57 335	207 072	16.9%	1.1%	6.9%	764	-6 852
Landsbygdskommun med besöksnäring	42 725	2 693	17 548	62 966	5.1%	0.3%	2.1%	372	-4 602
Samtliga	2 498 817	891 587	1 053 713	4 444 118	56.2%	20.1%	23.7%	17 194	-131 981

Kommuntyp	Antal resor				Totalt	Andel resor			
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km		0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km
Storstäder	598 672	217 781	14 774	207	831 434	72.0%	26.2%	1.8%	0.0%
Större stad	724 063	224 569	86 957	6 996	1 042 585	69.4%	21.5%	8.3%	0.7%
Mindre stad/tätort	361 956	133 353	63 296	3 261	561 867	64.4%	23.7%	11.3%	0.6%
Pendlingskommun nära storstad	334 897	413 223	120 892	669	869 681	38.5%	47.5%	13.9%	0.1%
Pendlingskommun nära större stad	151 737	124 262	81 426	2 729	360 154	42.1%	34.5%	22.6%	0.8%
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	128 638	76 102	39 577	1 499	245 816	52.3%	31.0%	16.1%	0.6%
Läggpendlingskommun nära större stad	150 358	58 409	50 848	2 929	262 543	57.3%	22.2%	19.4%	1.1%
Landsbygdskommun	141 791	44 294	20 045	942	207 072	68.5%	21.4%	9.7%	0.5%
Landsbygdskommun med besöksnäring	41 904	13 306	7 511	244	62 966	66.6%	21.1%	11.9%	0.4%
Samtliga	2 634 017	1 305 299	485 326	19 476	4 444 118	59.3%	29.4%	10.9%	0.4%

Tabell S.3 Antal personkm enligt Sampers modellresultat för Scen 6 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Antal personkm				Andel personkm		
	Bil	Koll	GC	Totalt	Bil	Koll	GC
Storstäder	2 750 298	3 296 900	804 287	6 851 485	40.1%	48.1%	11.7%
Större stad	7 491 037	3 717 958	951 044	12 160 040	61.6%	30.6%	7.8%
Mindre stad/tätort	5 222 458	1 645 601	278 002	7 146 061	73.1%	23.0%	3.9%
Pendlingskommun nära storstad	8 723 703	5 230 606	380 321	14 334 630	60.9%	36.5%	2.7%
Pendlingskommun nära större stad	5 211 699	1 784 206	117 518	7 113 423	73.3%	25.1%	1.7%
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	3 051 734	647 173	70 686	3 769 593	81.0%	17.2%	1.9%
Läggpendlingskommun nära större stad	3 185 428	1 086 902	153 312	4 425 642	72.0%	24.6%	3.5%
Landsbygdskommun	1 847 476	371 319	77 465	2 296 260	80.5%	16.2%	3.4%
Landsbygdskommun med besöksnäring	579 005	112 066	12 081	703 152	82.3%	15.9%	1.7%
Samtliga	38 062 839	17 892 731	2 844 716	58 800 285	64.7%	30.4%	4.8%

Kommuntyp	Antal personkm					Andel personkm				
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	Totalt	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	
Storstäder	2 883 681	3 261 813	680 341	25 649	6 851 485	42.1%	47.6%	9.9%	0.4%	
Större stad	2 996 517	3 812 658	4 518 448	832 416	12 160 040	24.6%	31.4%	37.2%	6.8%	
Mindre stad/tätort	1 154 512	2 347 154	3 250 164	394 231	7 146 061	16.2%	32.8%	45.5%	5.5%	
Pendlingskommun nära storstad	1 543 630	7 505 898	5 205 504	79 597	14 334 630	10.8%	52.4%	36.3%	0.6%	
Pendlingskommun nära större stad	409 284	2 389 801	3 975 820	338 517	7 113 423	5.8%	33.6%	55.9%	4.8%	
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	295 006	1 380 664	1 902 681	191 242	3 769 593	7.8%	36.6%	50.5%	5.1%	
Läggpendlingskommun nära större stad	351 161	1 082 432	2 541 254	450 796	4 425 642	7.9%	24.5%	57.4%	10.2%	
Landsbygdskommun	330 907	786 093	1 012 506	166 754	2 296 260	14.4%	34.2%	44.1%	7.3%	
Landsbygdskommun med besöksnäring	82 332	231 892	359 584	29 344	703 152	11.7%	33.0%	51.1%	4.2%	
Samtliga	10 047 031	22 798 405	23 446 303	2 508 546	58 800 285	17.1%	38.8%	39.9%	4.3%	

Resultaten i tabellerna S2 och S3 redovisas i tabellerna S.4 och S.5 som % av Scen0-resultaten. Vi ser att antalet resor är praktiskt taget oförändrat men det är en inte oväsentlig minskning av totala antalet personkm på drygt 4 %. Antalet personkm med bil reduceras med ca 11 % vilket motsvarar en minskning med ca 8,5 miljoner personkm/dag, och kollektivresorna ökar med ca 12 % vilket motsvarar en ökning med ca 3,7 miljoner personkm/dag (med 210 dagar per år). Resultatet indikerar en relativt kraftigt försämrad tillgänglighet för bilisterna. Orsakerna är kombinationen av ökade bilresekostnader och minskade kollektivresekostnader.

Tabell S.4 Ändrat antal resor enligt Sampers modellresultat för Scen 6 relativt Scen 0 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Ändrat antal resor Scen6 relativt Scen0 [%]				Totalt
	Bil	Koll	GC	Totalt	
Storstäder	-0.4	-0.3	0.1	-0.2	
Större stad	-1.5	3.4	0.7	-0.2	
Mindre stad/tätort	-2.1	10.2	1.2	-0.3	
Pendlingskommun nära storstad	-2.0	1.9	1.5	-0.4	
Pendlingskommun nära större stad	-3.4	12.1	2.1	-0.7	
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-2.5	12.5	2.1	-0.5	
Lågpendlingskommun nära större stad	-2.9	14.7	1.5	-0.5	
Landsbygdskommun	-1.7	15.8	1.2	-0.2	
Landsbygdskommun med besöksnäring	-1.8	17.6	1.4	-0.2	
Samtliga	-1.9	2.7	1.0	-0.3	
Kommuntyp	Ändrat antal resor Scen6 relativt Scen0 [%]				Totalt
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	
Storstäder	0.5	-0.6	-20.5	18.2	-0.2
Större stad	1.5	-1.5	-9.8	1.9	-0.2
Mindre stad/tätort	2.3	-1.7	-10.8	3.9	-0.3
Pendlingskommun nära storstad	3.2	-1.0	-7.3	6.5	-0.4
Pendlingskommun nära större stad	5.4	-0.9	-10.2	-0.9	-0.7
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	4.7	-1.9	-12.5	-0.4	-0.5
Lågpendlingskommun nära större stad	3.4	-1.5	-9.5	1.4	-0.5
Landsbygdskommun	2.3	-2.6	-11.6	13.4	-0.2
Landsbygdskommun med besöksnäring	3.1	-2.0	-13.1	6.9	-0.2
Samtliga	2.1	-1.2	-10.1	2.4	-0.3

Tabell S.5 Ändrat antal personkm enligt Sampers modellresultat för Scen 6 relativt Scen 0 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Ändrat antal personkm Scen6 relativt Scen0 [%]			
	Bil	Koll	GC	Totalt
Storstäder	-5.7	-0.2	0.2	-2.4
Större stad	-10.5	12.1	0.7	-3.7
Mindre stad/tätort	-12.3	26.3	1.3	-5.1
Pendlingskommun nära storstad	-8.4	6.1	1.4	-3.3
Pendlingskommun nära större stad	-13.1	21.7	2.9	-6.1
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-12.6	26.3	2.4	-7.4
Lågpendlingskommun nära större stad	-12.9	26.4	1.1	-5.2
Landsbygdskommun	-11.2	40.7	1.0	-5.1
Landsbygdskommun med besöksnäring	-12.8	38.4	2.0	-7.1
Samtliga	-10.8	11.6	0.9	-4.4

Kommuntyp	Ändrat antal personkm Scen6 relativt Scen0 [%]				
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	Totalt
Storstäder	0.8	-1.4	-18.0	21.8	-2.4
Större stad	2.0	-3.3	-8.5	2.8	-3.7
Mindre stad/tätort	3.0	-3.8	-9.7	5.5	-5.1
Pendlingskommun nära storstad	3.3	-2.1	-6.9	8.8	-3.3
Pendlingskommun nära större stad	7.3	-2.8	-9.6	0.8	-6.1
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	6.5	-4.2	-12.1	1.3	-7.4
Lågpendlingskommun nära större stad	4.6	-4.0	-8.1	2.5	-5.2
Landsbygdskommun	3.0	-4.6	-10.1	12.0	-5.1
Landsbygdskommun med besöksnäring	4.6	-4.2	-12.2	10.6	-7.1
Samtliga	2.4	-2.8	-9.2	3.8	-4.4

Vidare inkluderas i tabellerna S 6 och S.7 en redovisning av skillnaderna mellan scenario 6 och scenario 4 på samma format som i tabellerna S.2 och S.3 för att illustrera differenserna. Scenario 4 avviker från huvudscenariot, scenario 6, genom att det inte innehåller något tillägg till skattereduktionen vid bristfällig kollektivtrafik. I övrigt är scenarierna identiska. Här framgår tydligt att tillägget vid bristfällig kollektivtrafik medför en förskjutning mot fler resor i de längre avståndsintervallen över 30 km från övriga, men också mot fler bilresor. Sannolikt underlättar detta matchningen på arbetsmarknaden samtidigt som fördelarna i övrigt med ett avståndsbaserat regelverk bibehålls.



Tabell S.6 Skillnad i antal resor enligt Sampers mellan Scen 6 och Scen 4 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Antal resor				Andel resor				Diff Over- Komp[#]	Diff Over- Komp[kr]
	Bil	Koll	GC	Totalt	Bil	Koll	GC	Totalt		
Storstäder	-108	-72	-15	-195	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	25	-980
Större stad	82	-108	-301	-327	0.0%	-0.1%	-0.1%	0.0%	148	-3 477
Mindre stad/tätort	301	26	-335	-9	0.1%	0.1%	-0.2%	0.0%	176	-7 676
Pendlingskommu	40	-20	-228	-209	0.0%	0.0%	-0.2%	0.0%	21	-2 519
Pendlingskommu	389	35	-338	86	0.2%	0.1%	-0.5%	0.0%	200	-6 055
Pendlingskommu	334	81	-304	111	0.2%	0.5%	-0.5%	0.0%	136	-3 886
Lågpendlingskom	325	36	-315	47	0.2%	0.2%	-0.5%	0.0%	206	-2 481
Landsbygdskomr	130	5	-112	22	0.1%	0.1%	-0.2%	0.0%	92	-2 234
Landsbygdskomr	48	2	-49	1	0.1%	0.1%	-0.3%	0.0%	5	-1 318
Samtliga	1 542	-17	-1 998	-473	0.1%	0.0%	-0.2%	0.0%	1 008	-30 626

Kommuntyp	Antal resor				Andel resor					Totalt
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km		
Storstäder	23	-216	31	-33	-195	0.0%	-0.1%	0.2%	-13.9%	0.0%
Större stad	-1 030	-1 202	1 961	-56	-327	-0.1%	-0.5%	2.3%	-0.8%	0.0%
Mindre stad/tätort	-1 069	-1 432	2 457	36	-9	-0.3%	-1.1%	4.0%	1.1%	0.0%
Pendlingskommu	-608	-848	1 312	-65	-209	-0.2%	-0.2%	1.1%	-8.8%	0.0%
Pendlingskommu	-907	-1 246	2 225	13	86	-0.6%	-1.0%	2.8%	0.5%	0.0%
Pendlingskommu	-986	-1 119	2 171	44	111	-0.8%	-1.4%	5.8%	3.0%	0.0%
Lågpendlingskom	-920	-987	1 920	34	47	-0.6%	-1.7%	3.9%	1.2%	0.0%
Landsbygdskomr	-646	-543	1 015	196	22	-0.5%	-1.2%	5.3%	26.3%	0.0%
Landsbygdskomr	-176	-127	293	11	1	-0.4%	-0.9%	4.1%	4.8%	0.0%
Samtliga	-6 319	-7 721	13 385	181	-473	-0.2%	-0.6%	2.8%	0.9%	0.0%

Tabell S.7 Skillnad i antal personkm enligt Sampers mellan Scen 6 och Scen 4 enligt SKL:s kommunindelning.

Kommuntyp	Antal personkm				Andel personkm					
	Bil	Koll	GC	Totalt	Bil	Koll	GC	Totalt		
Storstäder	-1 595	-7 260	-296	-9 151	-0.1%	-0.2%	0.0%	-0.1%		
Större stad	72 663	-4 793	-690	67 180	1.0%	-0.1%	-0.1%	0.6%		
Mindre stad/tätort	94 089	4 127	-439	97 777	1.8%	0.3%	-0.2%	1.4%		
Pendlingskommun nära storstad	40 166	-7 255	-470	32 441	0.5%	-0.1%	-0.1%	0.2%		
Pendlingskommun nära större stad	84 171	1 277	-505	84 943	1.6%	0.1%	-0.4%	1.2%		
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	87 029	6 462	-387	93 134	2.9%	1.0%	-0.5%	2.5%		
Läggpendlingskommun nära större stad	80 702	3 393	-298	83 798	2.6%	0.3%	-0.2%	1.9%		
Landsbygdskommun	90 772	1 678	21 744	114 195	5.2%	0.5%	39.0%	5.2%		
Landsbygdskommun med besöksnäring	13 891	267	-34	14 124	2.5%	0.2%	-0.3%	2.0%		
Samtliga	561 888	-2 072	18 626	578 442	1.5%	0.0%	0.7%	1.0%		

Kommuntyp	Antal personkm					Andel personkm				
	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	Totalt	0-10 km	10-30 km	30-100 km	100- km	Totalt
Storstäder	-480	-4 920	735	-4 486	-9 151	0.0%	-0.2%	0.1%	-14.9%	-0.1%
Större stad	-4 613	-22 540	103 397	-9 063	67 180	-0.2%	-0.6%	2.3%	-1.1%	0.6%
Mindre stad/tätort	-3 441	-27 211	125 300	3 129	97 777	-0.3%	-1.1%	4.0%	0.8%	1.4%
Pendlingskommun nära storstad	-1 960	-15 579	59 118	-9 138	32 441	-0.1%	-0.2%	1.1%	-10.3%	0.2%
Pendlingskommun nära större stad	-2 470	-23 672	111 429	-343	84 943	-0.6%	-1.0%	2.9%	-0.1%	1.2%
Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	-2 819	-20 226	111 776	4 402	93 134	-0.9%	-1.4%	6.2%	2.4%	2.5%
Läggpendlingskommun nära större stad	-2 281	-18 331	101 488	2 922	83 798	-0.6%	-1.7%	4.2%	0.7%	1.9%
Landsbygdskommun	-1 940	-10 263	54 305	72 092	114 195	-0.6%	-1.3%	5.7%	76.2%	5.2%
Landsbygdskommun med besöksnäring	-422	-2 291	15 527	1 310	14 124	-0.5%	-1.0%	4.5%	4.7%	2.0%
Samtliga	-20 426	-145 031	683 074	60 825	578 442	-0.2%	-0.6%	3.0%	2.5%	1.0%

Av samma skäl som ovan presenteras Scen 4 och Scen 6 sida vid sida i den samhällsekonomiska kalkylen i tabell S.8. Den stora fördelen med Scen 6 i kalkylen nedan är 340 MSEK/år i konsumentöverskott, men den balanseras i stort sett ut av motsvarande budgetunderskott. Den stora nackdelen är de externa effekterna (olyckor och miljö) som minskar med 526 MSEK/år.

Tabell S.8 Samhällsekonomisk kalkyl för årliga effekter med alternativa arbetsreseregler. Skillnader redovisas mellan Scen 4 och Scen 0, respektive Scen 6 och Scen 0 (UA – JA). Sampers med basår 2014 och framskrivet till 2021.

		UA = Scen4		UA = Scen6		
SAMHÄLLESEKONOMISK LÖNSAMHETSKALKYL		MSEK / år		MSEK / år		
2021	JA = Scen0	Exist trafik	Tillk/ Försv trafik	Exist trafik	Tillk/ Försv trafik	
1	PRODUCENT- ÖVERSKOTT	<i>Trafikoperatörer</i>	143		142	
2		Biljetter	291.8		290.6	
3		Trafikeringsändringar	-165.0		-164.8	
4		Moms	16.5		16.5	
5	BUDGET	<i>Moms, avgifter, skatteeffekter</i>	1592		1295	
6		Kollektivtrafik:			0.0	
7		Biljetter	16.5		16.5	
8		Trafikeringsändringar	33.00		33.00	
9		Arb reseavdrag/skattereduktion	-652.7		-690.8	
10		Personbil trafik:			0.0	
11		Bränsleskatter	-1149.5		-1026.2	
12		Fordonskostnad (moms)	-381.3		-340.1	
13		Övriga avgifter (biltull)	-100.7		-99.3	
14		Arb reseavdrag/skattereduktion	3826.3		3402.4	
15	KONSUMENT- ÖVERSKOTT	<i>Restid, kostnader, skatteeffekter</i>	-2019	-191	-1750	-123
16		Kollektivtrafik:				
17		Restid	0.0	0.0	0.0	0.0
18		Biljettkostnad	0.0	0.0	0.0	0.0
19		Arb reseavdrag/skattereduktion	390.5	110.2	409.3	120.2
20		Personbil trafik:				
21		Restid	227.1	22.4	219.5	20.4
22		Bränslekostnad	-1.6	-0.2	-0.7	-0.1
23		Fordonskostnad	-1.7	0.0	-0.8	0.0
24		Övr skatter/avgifter (trängsel)	0.0	0.0	0.0	0.0
25		Arb reseavdrag/skattereduktion	-2633.4	-323.7	-2377.4	-263.1
26	Externa	<i>Trafikolyckor och miljö</i>	4873		4346	
27		Olyckor:				
28		Dödade	318.2		282.4	
29		Mycket allvarligt skadade (MAS)	348.8		311.0	
30		Allvarligt skadade exkl MAS	1072.2		956.3	
31		Ej allvarligt skadade	2581.1		2303.2	
32		Egendomsskador	118.2		105.2	
33		Miljö:				
34		Kväveoxider	58.9		52.7	
35		Kolväten	28.2		25.3	
36		Partiklar	26.0		23.5	
37		Koldioxid	320.8		286.4	
38		Svaveldioxid	0.07		0.07	
39	Drift och underhåll	<i>Vägsystemet</i>	487		431	
40						
41	SUMMA		4884		4342	

Våra slutsatser är sammanfattningsvis att de föreslagna scenarierna 2–6 resulterar i

1. Minskning av arbetsresor med bil. Orsaken till de stora effekterna är kombinationen av försämringar för bilresor och omvänt för kollektivresor. Se kapitel 3.2, med ett förtydligande i tabell 3.3.
2. Det alternativa huvudscenariot 6 med ett grundbelopp i skattereduktion vid gles kollektivtrafik ökar tillgängligheten med bil jämfört med huvudscenariot – scenario 4.
3. Ökning av arbetsresor med kollektivtrafik
4. I de fall där kapaciteten redan är ansträngd i dagens situation under max-timmarna torde det tillkomma ökade drift- och investeringskostnader för att tillhandahålla acceptabla kollektivtransporter. Fördelen är att det bör leda till restidvinster för kollektivresenärer.
5. En liten minskning totalt sett av antal arbetsresor (som antas ersättas av distansarbete och andra möjligheter).
6. Det reducerade antalet arbetsresor tolkas som att arbetsuppgifterna i förekommande fall utförs på distans eller m h a övernattningsbostäder i arbetsplatsens närhet.
7. Avsevärd positiv effekt på externa effekter: Olyckor och Miljö. Minskade olyckskostnader representerar merparten av nyttorna.
8. Avsevärda konsumentöverskotts-förluster för bilresor. Vinsten för kollektivresor.
9. Minskade kostnader för drift och underhåll av vägsystemet
10. Betydande statsfinansiellt netto av ändrade skatteregler för arbetsresekostnader, men minskade intäkter p.g.a. ett minskat bilresande (avser främst bränsleskatter och moms på dessa). Använda principer för beräkning av konsumentöverskotten gör att de minskade bränsleskatterna inte balanseras av en pluspost för bilresenärerna. Deras kostnader minskar naturligtvis men det framgår inte av den samhällsekonomiska kalkylen.
11. Av samma skäl som i föregående punkt framgår inte att bränslekostnaderna minskar för bilresenärerna. Orsaken är att den specifika drivmedelsförbrukningen i princip är densamma, per region, i olika scenarier. Avstånden i varje efterfrågerelation är väsentligen lika mellan scenarierna. Det innebär att skillnaden i bränslekostnaderna mellan scenarier i princip är 0, och då blir bidraget till konsumentöverskotten 0. Sannolikt skulle ytterligare fördjupningar i detaljerna och mer detaljerade beräkningar uppvisa lite större förändringar, men de förväntas vara marginella.
12. För tidvärdenas del däremot erhålls, p.g.a. det minskade trafikarbetet med bil, så pass många och stora effekter att det blir mer påtagliga bidrag till konsumentöverskottet. Jämfört med effekterna av de ändrade resekompensationsreglerna utgör det dock endast en mindre andel – mindre än 10 % fast med omvänt tecken.
13. Minskad genomsnittlig längd på arbetsresor med en knapp km. Kan tolkas som *regionkrympning*.

13(14)

14. En *regionförstoring* kan sägas uppnås där tillräcklig bra kollektivtrafik erbjuds.
15. Regelverket är enkelt för huvudregeln som endast avser avstånd mellan bostad och arbetsplats (för de fall där arbetsplatsen inte regelbundet förflyttas över tid). Ex på olika arbetsplatser över tid gäller exempelvis anställda i byggbranschen och verksamhet som erbjuds i människors hem.
16. Applicering av komplementregeln innebär samma komplikation som idag, enär det kräver en analys av huruvida biltidsvinsten kvalificerar för dess användning. Att det endast blir aktuellt för arbetsresor längre än 30 km begränsar dock antalet potentiella användare av regeln avsevärt.
17. Oavsett system bör dock antalet arbetsresor per år bokföras och/eller rapporteras på något sätt.

Statens offentliga utredningar 2019

Kronologisk förteckning

1. Santiagokonventionen mot organhandel. S.
2. Ingen regel utan undantag – en trygg sjukförsäkring med människan i centrum. S.
3. Effektivt, tydligt och träffsäkert – det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. A.
4. Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhälle. U.
5. Tid för trygghet. A.
6. En långsiktig, samordnad och dialogbaserad styrning av högskolan. U.
7. Skogsbränderna sommaren 2018. Ju.
8. Kamerabevakning i kollektivtrafiken – ett enklare förfarande. Ju.
9. Privat initiativrätt – planintressentens medverkan vid detaljplaneläggning. N.
10. Stöd för validering eller kompetens-åtgärder i samband med korttidsarbete. Fi.
11. Biojet för flyget. M.
12. Nya befogenheter på konsumentskyddsområdet. Fi.
13. Agenda 2030 och Sverige: Världens utmaning – världens möjlighet. Fi.
14. Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation. Ju.
15. Komplementär och alternativ medicin och vård – säkerhet, kunskap, dialog. S.
16. Ny kärntekniklag – med förtydligt ansvar. M.
17. Bebyggelse- och transportplanering för hållbar stadsutveckling. N.
18. För flerspråkighet, kunskapsutveckling och inkludering. Modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
19. Belastningsregisterkontroll i arbetslivet – behovet av utökat författningsstöd. A.
20. Stärkt kompetens i vård och omsorg. S.
21. Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. UD.
22. Sveriges miljöövervakning – dess uppgift och organisation för en god miljöförvaltning. M.
23. Styrkraft i funktionshinderspolitiken. S.
24. Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete. Ku.
25. Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet. A.
26. Organbevarande behandling för donation. S.
27. Rasistiska symboler. Praxisgenomgång och analys. Ju.
28. Komplementär och alternativ medicin och vård – ny lagstiftning. S.
29. God och nära vård. Vård i samverkan. S.
30. Moderna tillståndprocesser för elnät. I.
31. F-skattesystemet – en översyn. Fi.
32. Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord. Ju.
33. Ökad statlig närvaro i Härnösand. Fi.
34. Förbättrat skydd för totalförsvaret. Fö.
35. Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till civilsamhället. Vägledning för handläggare. Ku.
36. Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberäknad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor. Fi.

Statens offentliga utredningar 2019

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Effektivt, tydligt och träffsäkert
– det statliga åtagandet för framtidens arbetsmarknad. [3]

Tid för trygghet. [5]

Belastningsregisterkontroll i arbetslivet
– behovet av utökat författningsstöd. [19]

Genomförande av ändringar i
utstationeringsdirektivet. [25]

Finansdepartementet

Stöd för validering eller kompetensåtgärder
i samband med korttidsarbete. [10]

Nya befogenheter på
konsumentskyddsområdet. [12]

Agenda 2030 och Sverige: Världens
utmaning – världens möjlighet. [13]

F-skattesystemet – en översyn. [31]

Ökad statlig närvaro i Härnösand. [33]

Skattelättnad för arbetsresor.
En avståndsberäknad och färdmedels-
neutral skattereduktion för längre
arbetsresor. [36]

Försvarsdepartementet

Förbättrat skydd för totalförsvaret. [34]

Infrastrukturdepartementet

Moderna tillståndsprocesser för elnät. [30]

Justitiedepartementet

Skogsbränderna sommaren 2018. [7]

Kamerabevakning i kollektivtrafiken
– ett enklare förfarande. [8]

Ett säkert statligt ID-kort
– med e-legitimation. [14]

Rasistiska symboler. Praxisgenomgång
och analys. [27]

Straffrättsligt skydd för barn som
bevitnar brott mellan närstående
samt mot uppmaning och annan
psykisk påverkan att begå självmord.
[32]

Kulturdepartementet

Stärkt integritet i idrottens antidopnings-
arbete. [24]

Demokrativillkor för bidrag till civil-
samhället.
+ Demokrativillkor för bidrag till
civilsamhället. Vägledning för hand-
läggare. [35]

Miljö- och energidepartementet

Biojet för flyget. [11]

Ny kärntekniklag
– med förtydligt ansvar. [16]

Sveriges miljöövervakning
– dess uppgift och organisation
för en god miljöförvaltning. [22]

Näringsdepartementet

Privat initiativrätt – planintressentens
medverkan vid detaljplanläggning. [9]

Bebyggelse- och transportplanering för
hållbar stadsutveckling. [17]

Socialdepartementet

Santiagokonventionen mot organhandel. [1]

Ingen regel utan undantag – en trygg
sjukförsäkring med människan i
centrum. [2]

Komplementär och alternativ medicin och
vård – säkerhet, kunskap, dialog. [15]

Stärkt kompetens i vård och omsorg. [20]

Styrkraft i funktionshinderspolitiken. [23]

Organbevarande behandling för donation.
[26]

Komplementär och alternativ medicin
och vård – ny lagstiftning. [28]

God och nära vård. Vård i samverkan. [29]

Utbildningsdepartementet

Framtidsval – karriärvägledning för
individ och samhälle. [4]

En långsiktig, samordnad och dialog-
baserad styrning av högskolan. [6]

För flerspråkighet, kunskapsutveck-
ling och inkludering. Modersmåls-
undervisning och studiehandledning
på modersmål. [18]

Utrikesdepartementet

Effektivt investeringsfrämjande för hela
Sverige. [21]