

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för inkomstskatt och socialavgifter
Tove Berlin
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Vår referens	Diarienummer
Tom Petersen	Utr 2019/42
Er referens	Datum
Fi2019/02525/S1	2019-10-29

Yttrande över betänkandet *Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor* (SOU 2019:36)

Trafikanalys har anmodats att yttra sig om betänkandet och vill ge följande kommentarer.

Sammanfattning

Trafikanalys ställer sig bakom förslaget om en avståndsberoende och färdmedelsneutral skattereduktion för arbetsresor. Förslaget är i linje med de transportpolitiska målen, med klimatmålet och med etappmålet om hållbar stadsutveckling på 25 procent transportarbete med gång, cykel- och kollektivtrafik till 2025.

Utredningens konsekvensanalys är omfattande och föredömlig på många sätt. Vi befarar dock att gruppen personer med funktionsnedsättning är betydligt större än utredningens uppskattning och att förslagets konsekvenser i den delen inte är fullödigt beskrivna. Dessutom saknar vi mer högupplösta geografiska fördelningseffekter.

Övergripande kommentarer

Det finns idag en mångfald styrmedel inom transportområdet. Av dessa motverkar en del styrmedel andra, såsom t.ex. reseavdrag motverkar energi- och koldioxidskatter på drivmedel. Trafikanalys välkomnar därför en översyn av reseavdragen.

Trafikanalys följer på regeringens uppdrag årligen upp de transportpolitiska målen. Det transportpolitiska funktionsmålet uttrycker att 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*.¹ Transportsystemet ska vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Enligt hänsynsmålet ska transportsystemets utformning, funktion och *användning* anpassas till att *ingen ska dödas eller skadas allvarligt*, bidra till att det *övergripande generationsmålet för miljö* och *miljökvalitetsmålen nås* samt bidra till *ökad hälsa*.²

Det nuvarande reseavdragets inverkan på transportpolitisk måluppfyllelse har sammanfattats i Trafikanalys regeringsuppdrag om skatter och avgifter som redovisades i oktober

¹ Här har vi kursiverat de ord som vi anser har särskild bäring på reseavdraget.

² Det övergripande målet är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktig hållbar transportförsörjning för medborgarna och näringslivet i hela landet.

2018.³ Analysen visade att dagens reseavdrag har en viss positiv inverkan på funktionsmålet via indikatorn *transporternas ekonomiska överkomlighet*, men ingen påverkan på vare sig *geografisk tillgänglighet* eller *standard och tillförlitlighet*. Inom hänsynsmålet fanns en negativ inverkan på nio av de tolv indikatorerna inom *klimat*, *miljö* och *hälsa*. På övriga tre indikatorer bedömdes reseavdraget inte ha någon påverkan alls.⁴ De indikatorer som bedömdes påverkas mest negativt av dagens reseavdrag var *frisk luft* inom området *miljö*. Det är därför positivt med en översyn av reseavdraget i syfte att få en överflyttning av arbetsresandet från bil till kollektivtrafik, där sådan finns att tillgå.

Måluppfyllnad och fördelningseffekter

Den avståndsbaseade skattelättnaden som föreslås kommer av allt att döma att leda till färre och kortare bilresor och fler och längre resor med kollektivtrafik. Sammanlagt leder förslaget enligt modellberäkningar till ett något mindre transportarbete för arbetsresor totalt sett än idag (–4 procent). Detta är delvis i linje med direktivets ambition, eftersom det bör leda till mindre växthusgasutsläpp och luftföroreningar, men är strängt taget inte i linje med direktivets regionförstoringsstråvan.

Hur en förändring i termer av regionförstoring förhåller sig till det transportpolitiska funktionsmålet är svårt att säga, eftersom det målet inte handlar om vare sig reslängd eller regionförstoring, utan om tillgänglighet som är en kombination av restider och målpunkter (arbetsplatser i det här fallet).⁵ Hur tillgängligheten påverkas beror på mer långsiktiga lokaliseringseffekter, dvs var invånare och verksamheter väljer att lokalisera sig.

Det är lättare att konstatera att förslaget bidrar till att uppfylla hänsynsmålet, i och med ett minskat beräknat antal döda och skadade samt beräknade utsläppsminskningar. Som bl.a. Trafikanalys fördjupade måluppföljning visar finns det även negativa långsiktiga effekter på hälsan av långpendling, så ur den aspekten är det positivt att även reslängden minskar något (Tabell 16.9).⁶ Ett minskat stillasittande i bil och ett ökat promenerande och cyklande till hållplatser och stationer bör dessutom leda till positiva hälsoeffekter.

Om transportarbetet med kollektivtrafik ökar på bekostnad av transportarbetet med bil bidrar det också till måluppfyllnad för klimatmålet 2030, samt till etappmålet för en hållbar stadsutveckling, att gång, cykel- och kollektivtrafik ska utgöra 25 procent av transportarbetet till 2025.⁷

³ www.trafa.se/etiketter/transportovergripande/kunskapsunderlag-for-skatter-och-avgifter-inom-transportsektorn-6695/

⁴ Underlagsrapport *Transportpolitisk måluppfyllelse – persontransporter*, Trivector rapport 2018:26

⁵ Att ett mindre transportarbete eller kortare genomsnittliga färdlängder i sig skulle innebära en regionförminskning, som en del remissinstanser hävdar, behöver alltså inte innebära att tillgängligheten minskar. Det kan också innebära mer koncentrerade aktiviteter, eller att mer arbete sköts med elektroniska kommunikationer.

⁶ Boverket (2005), *Är regionförstoring hållbar?*, Trafikanalys, *Fördjupning av de transportpolitiska målen – hälsa och livsmiljö*, Rapport 2019:11, sid 40–42.

⁷ *Strategi för Levande städer – politik för en hållbar stadsutveckling*, rskr. 2017/18:230; Etappmålet följs upp av Trafikanalys på uppdrag av Naturvårdsverket.

Samåkning

Samåkning på avstånd över 30 km blir genom förslaget avsevärt mer fördelaktigt i skattehänseende än idag.⁸ Detta är en önskvärd effekt, eftersom samåkning ökar resursutnyttjandet i transportsystemet och därmed minskar de externa samhällsliga kostnaderna, vilket är i linje med de transportpolitiska målen och principerna. Huruvida den samhällsekonomiska vinsten uppväger kostnaderna har dock inte analyserats. Andelen samåkning till arbetet är blygsam idag, cirka 7 procent av antalet resor (avser alla passagerare i bil).

Geografisk fördelning

Storstäder, pendlingskommuner nära storstäder och större städer är mindre sårbara för de förändringar som förslaget innebär jämfört med övriga kommuntyper.

Det är i stort sett samma kommungrupper (bortsett från *Storstäder*) som har höga andelar reseavdrag för korta resor idag, som även beräknas ha en högre andel korta arbetsresor med bristfällig kollektivtrafik enligt 75-minuterskriteriet med det nya systemet.

Kommungrupper är en ganska grov indelning, och det kan vara påkallat med mer noggranna geografiska analyser av inkomsttagarnas tillgänglighet till arbetsplatser, i bil och med kollektivtrafik.

Specifika synpunkter

Personer med funktionsnedsättning

Gruppen sjuka, äldre och personer med funktionsnedsättning utreds utan att analysera dess omfattning enligt tillgängliga källor. På sidan 279 uppskattas gruppen till mindre än en procent (8 000), baserat på dem som gör reseavdrag idag enligt Skatteverkets sammanställning av sina kontroller 2014–2016 (s. 127–128 i utredningen).⁹ Gruppen redovisas dock inte enskilt utan tillsammans med tjänsteärenden, sammanlagt 35 000 personer.

Beträffande skattekontrollerna är det viktigt att konstatera att de inte är särskilt inriktade på reseavdrag, utan är mer generella. Skatteverkets målpopulation skiljer sig från den intressepopulation vi önskar för att kunna fånga alla som yrkar reseavdrag, och utgör endast 62 procent av yrkade reseavdrag. De saknade 38 procenten utgörs enligt Skatteverket till största delen av avdrag som inte direkt bedöms vara kopplade till funktionsnedsättningar, och det kan finnas skäl för att dessa är både över- och underrepresenterade.

Trafikanalys resvaneundersökning (RVU) ger en annan bild av omfattningen av gruppen personer med funktionsnedsättning. I RVU finns uppgifter om arbetsresor av personer med funktionsnedsättning samt avsikten att yrka reseavdrag för bil. Där framgår att 487 000 ±34 000, eller ca 13 procent av alla "helårsresenärer" mellan bostad och arbete har någon syn-, hörsel- eller rörelsenedsättning. Cirka hälften av dessa gör arbetsresor över 10 km, varav 208 000 ±21 000 reser med bil och 39 000 ±10 000 kollektivt.¹⁰ Om

⁸ Dock inte så fördelaktig som framställs i Tabell 16.4, där tre kolumner är felräknade. Se avsnittet Räknefel och korrekturfel.

⁹ Skatteverket, *Avdrag för resor till och från arbetet -- En uppföljning av skattefelskontrollen*, 2019-05-23

¹⁰ Trafikanalys, *RVU Sverige 2011–16*. Genomsnitt per år.

det inte sker någon tillväxt i gruppen och alla dessa bilresenärer yrkar reseavdrag i det nya avdragssystemet kommer de att utgöra 28 procent av det beräknade antalet som kommer att beröras av skattereduktionen.

Det finns även en fråga om reseavdrag ("bilavdrag") i RVU, men den riktar sig bara till dem som har körkort, tillgång till bil i hushållet, är förvärvsarbetare på hel- eller deltid samt har en fast adress till arbetet som inte är hemmet eller ligger utomlands. I den här mindre gruppen är det drygt 300 000 som har funktionsnedsättning, vilket också är 13 %. Ca 40 % av dessa, eller 120 000, räknade med att göra "bilavdrag" i nästkommande års deklARATION. Också det är väsentligt fler än utredningens 8 000.

Skillnaden mellan utredningens och Trafikanalys uppskattningar skulle kunna förklaras med att skattskyldiga med funktionsnedsättning inte i första hand yrkar avdrag med stöd av sin funktionsnedsättning, om det finns en annan grund för avdrag. Detta kan dock förändras i det nya systemet, då rekvisiten för avdrag förändras. Fler personer med funktionsnedsättning kan då vilja yrka avdrag för bil med stöd av sin funktionsnedsättning, särskilt vid avstånd mellan 10 och 30 km eftersom det där inte finns något alternativt rekvisit att hänvisa till. Enbart denna grupp utgör cirka 120 000 "helårsresenärer" (den andel med syn-, hörsel- eller rörelsenedsättning som har reslängder 10–30 km till arbetet och reser med bil).

Vi efterlyser därför en känslighetsanalys av förslagets konsekvenser för att ta höjd för att gruppen sjuka och personer med funktionsnedsättning som yrkar på skattereduktion kan vara betydligt större än utredningen antagit. Enligt en preliminär beräkning skulle det kunna öka förslagets kostnader med minst 300 miljoner kronor bara för dem som har 10–30 km till arbetet. För individen skulle det handla om ett avdrag på 2 500 kronor per år.¹¹ Till detta kommer de personer med funktionsnedsättning med längre resavstånd som yrkar avdrag, och som inte hänvisar till det ordinarie rekvisitet på bristfällig kollektivtrafik. Maximalt skulle dessa kunna vara ytterligare cirka 90 000 "helårsresenärer", om det inte sker någon tillväxt i gruppen (genomsnitt för 2011–16).

Övrigt

Begrepp och ordval

- I lagtextförslaget 24 § används pronomen "han", "honom" och "hans" trots att förslaget inte riktar sig specifikt till det manliga könet. Detta gäller såväl nuvarande som föreslagen lydelse. I samband med att den slutliga lagtexten tas fram bör en omformulering övervägas.

Räknefel eller korrekturfel?

- På sidan 95 står det: "Endast runt 7 procent eller drygt 7 000 personer gör ett avdrag som utgör mer än 20 procent av inkomsten." De 7 000 motsvarar dock bara 8 promille av de skattskyldiga enligt Tabell 6.3.
- I Tabell 16.4 på sidan 268, konsekvenser för två samåkande bilister, sjätte kolumnen, är avdragen enligt förslaget inklusive tillägg för bristfällig kollektivtrafik felräknade. Dels är grundavdraget dubbelräknat (dvs fyrdubblat jämfört med

¹¹ Förutsättning: 20 km avstånd till arbetet i genomsnitt.

avdraget för en person), dels fortsätter inte avdragen öka i intervallet 80–150 km. Det leder även till följdfe i kolumnerna 9–10 längst till höger, förändringen av skattelättnad då tidsvinstkravet uppfylls.

- På sidan 269 står: "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.*" Men det är de lägre värdena som gäller för dieseldrivna fordon, medan de högre gäller för övriga (dvs inte bara bensindrivna, utan även gas-, etanol- och eldrivna fordon m.fl.).

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Mattias Viklund efter föredragning av Tom Petersen och Pia Sundbergh. I beredningen deltog även Krister Sandberg, biträdande avdelningschef, och Gunnar Eriksson, avdelningschef.



Mattias Viklund
Generaldirektör