

2019-10-28

Diarienummer: Ä 2019-818

Finansdepartementet

Remissvar Skattelättnad vid arbetsresor (SOU 2019:36)

Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas.

Tillväxtverket arbetar med flera olika åtgärder för att främja företagande och regional utveckling, allt ifrån insatser och projekt till bättre förutsättningar för företagande, insatser riktade till att följa upp och lära av det regionala utvecklingsarbetet, kompetensförsörjning, till mer specifikt avgränsade frågeställningar inom myndighetens ansvarsområden. Tillväxtverket arbetar vidare med olika frågor och insatser som har till syfte att förenkla för företagen. I alla dessa frågor, stora som små, så är vår utgångspunkt att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Remissvaret är skrivet utifrån dessa utgångspunkter.

Sammanfattning

Tillväxtverket instämmer i utredningens inriktning, innebärande

- att en avståndsbaserad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor (resor mellan bostaden och arbetsplatsen) införs och som en konsekvens att reseavdraget i sin nuvarande kostnadsbaserade form avskaffas
- att reseavdraget tar hänsyn till regionala förutsättningar med bristfällig kollektivtrafik
- att reseavdraget tar hänsyn till de personer (skattskyldiga) som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil i stället för allmänna kommunikationsmedel
- att en färdmedelsneutral modell på sikt kan leda till en överflyttning av arbetsresor från bil till kollektivtrafik, vilket bör öka möjligheten att uppnå transportsektorns klimatmål

Tillväxtverket anser vidare att de nya reglerna bör följas upp, givet osäkerheten i effektberäkningar samt givet ökade krav på insatser för att klara klimatmålen. En uppföljning av reglerna bör innefatta hur resmönstret ser ut efter de nya reglernas införande, hur användningen av skattereduktionen ser ut i städer och landsbygder, hur kostnaderna för felaktiga avdrag ser ut samt hur reglerna fungerar i förhållande till klimatmålen.

Bakgrund

Avdrag för resor har funnits under mycket lång tid, enligt utredningen över 100 år. Under hela den här tiden har reseavdraget diskuterats och ifrågasatts vid upprepade

tillfällen. Under senare år har miljömålen vägt tyngre och nuvarande reseavdrag har kritiserats för att gynna arbetsresor med bil. Kritik har också framförts mot att regelverket skulle gynna storstadsområden. Därtill finns det en återkommande kritik mot att det är svårt att kontrollera om de som yrkar avdrag för arbetsresor uppfyller de krav som ställs för rätt till avdrag. Mot bakgrund av rådande kritik beslöt regeringen i december 2017 att tillsätta en kommitté som skulle undersöka och lämna förslag på ett förändrat reseavdragssystem. Tillväxtverket har ombetts att lämna synpunkter på de förslag som framförts av utredningen (SOU 2019:36).

Viktigt att understödja regionförstoring

Tillväxtverkets arbete med att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas syftar till att stärka företagens konkurrenskraft. Fungerande arbetsmarknader är viktigt för företagens utveckling och för att säkerställa företags kompetensbehov. Ett sätt att främja fungerande marknader är att söka bidra till regionförstoring, genom att stimulera en ökad geografisk rörlighet. Väl fungerande lokala arbetsmarknader, där det är funktionellt möjligt att bo i en del av regionen och pendla till arbete i en annan del av regionen, är därmed viktigt att understödja.

Offentliga insatser kan på olika sätt bidra till regionförstoring och bättre fungerande lokala arbetsmarknadsregioner. En del av dessa åtgärder är vanligt förekommande såsom investeringar i förbifarter för bättre trafikflöden i täta regioner, trängselskatter och avgifter, utbyggd kollektivtrafik samt andra transportinvesteringar i vägar, järnvägar och sjöfart. Även skattemässiga avdrag, exempelvis avdrag för arbetsresor, skulle möjligtvis kunna bidra till regionförstoring.

Tillväxtverket anser att kostnader för resor till och från arbete överlag bör betraktas som privata levnadskostnader och därför i huvudsak inte bör berättiga till avdrag vid inkomstbeskattningen. I väl fungerande marknader får individer och hushåll antas göra egna rationella val av arbete och bostad. Att bo utanför centralorten kan innebära längre resor och större kostnader för resor till arbetet, samtidigt som det skulle kunna innebära lägre boendekostnader än i vanligtvis relativt dyrare centrala områden. Enskilda individer och hushåll gör en rad sådana val efter vad de anser vara av värde och det finns i huvudsak ingen anledning att skattemässigt kompensera dessa kostnader. Men det kan finnas skäl för undantag från denna huvudinriktning.

Utredningen föreslår exempelvis att skattskyldiga som på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning tvingas använda egen bil eller förmånsbil i stället för allmänna kommunikationsmedel ges skattereduktion för vissa resor. Tillväxtverket ser positivt på att underlätta dessa personers deltagande på arbetsmarknaden. Detta förslag är dock inte en huvudåtgärd för att underlätta regionförstoring, men som ett inslag i en skatteåtgärd avseende arbetsresor är det rimligt (förutsatt rimliga administrativa kostnader).

Huvudåtgärden i kommitténs förslag är ett fokus på arbetstagare som har längre resor (minimum 30 kilometer) mellan bostad och arbetsplats. Kommittén bedömer att färre kommer att få del av det nya avståndsbaserade reseavdraget. Cirka 780 000 skattskyldiga bedöms kunna få del av skattereduktionen vilket är en minskning med

omkring 150 000 jämfört med dagens reseavdrag. Av dessa 780 000 bedöms omkring 150 000 skattskyldiga kunna få del av det särskilda tillägget vid bristfällig kollektivtrafik.

Med utgångspunkt att regionförstoring och väl fungerande arbetsmarknader är av stor betydelse för företags konkurrenskraft bedömer vi att föreslagen förändring av reseavdraget har begränsade positiva effekter jämfört med dagens system. Exempelvis skattar genomförda beräkningar att den genomsnittliga pendlingssträckan med bil (som kommer utgöra cirka 80 procent av resandet) minskar med ett par kilometer, medan den genomsnittliga kollektivtrafikresan (cirka 20 procent av de som får del av skattereduktionen) ökar med en kilometer. Därmed blir den sammantagna effekten på regionförstoring som bäst i stort sett oförändrad.

Vidare är det inte helt givet att *avstånd* är ett bättre mått på resande än *kostnader*. Exempelvis kan restiden bli relativt hög för arbetsresor i områden där det finns stora trafikflöden, som exempelvis i täta regioner, jämfört med andra områden. För att systemet ska vara anpassat till arbetsresor bör det så mycket som möjligt fångas av värden som resenärerna i hög grad finner viktiga i sina bostads- och arbetsplatsval. Frågan blir då om inte *tid och kostnad* egentligen är bättre mått på resande än avstånd. Det går till exempel att argumentera för att inkomsternas förvärvande kan påverka möjligheten till reseavdrag och att resande med mindre marginaler (till exempel på grund av lägre inkomster) kan vara mer känsliga för arbetsresornas kostnader än för resornas avstånd. Det skulle tala mer för dagens kostnadsbaserade reseavdrag. Samtidigt gör dock kommittén bedömningen att de som har låg- och medelinkomster och kan ta del av de nya reglerna (vid resor över 30 kilometer) och reser i områden där kollektivtrafiken är bristfällig får ungefär samma skattelättnad som med dagens regler.

Tillväxtverket anser att det är viktigt att följa upp föreslagen förändring och ett skäl är problem med bristande kollektivtrafik, vilket kan utgöra särskilda utmaningar för företagens kompetensförsörjning i gles- och landsbygder. Ett annat skäl är att det kan finnas svårigheter att utforma ett nytt system med nya gränser såsom avstånd som grund istället för kostnad. Dagens reseavdrag ersätter kostnader över 11 000 kr per år, vilket omräknat i avstånd innebär ersättning för resor kring 15 kilometer eller mer. Det finns därmed ett spann av resor mellan 15-30 kilometer som inte kommer att kunna få ersättning med utredningens föreslagna gräns på 30 kilometer. Det är naturligtvis en prioritering av långväga resor och beräkningar har gjorts av hur de föreslagna reglerna kan tänkas få för effekter. Det finns alltid en viss osäkerhet inbakad i sådana kalkyler och Tillväxtverket bedömer därför att det är viktigt att följa upp hur det nya reseavdraget fungerar.

Färdmedelsneutrala stimulanser ett viktigt steg

Kommitteen ska enligt direktiven 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. Enligt utredningen så leder förslagen successivt, under en period av 5-10 år, till att antalet resenärer i kollektivtrafiken ökar med cirka 3 procent och att resmönstret ändras; andelen som reser till arbete med kollektivtrafik förväntas förändras från 90 procent bil och 10 procent kollektivtrafik med dagens reseavdrag till 80 procent bil och 20 procent med kollektivtrafik med de nya reglerna. Den förväntade förändringen blir

lite större räknat i kronor, från dagens regler där 95 procent av reseavdraget avser resor med bil och 5 procent avser resor med kollektivtrafik till en fördelning på 80 procent för bilresor respektive 20 procent för resor med kollektivtrafik. Vidare bedöms de nya reglerna med avståndsbaserad skattereduktion leda till mindre kostnader för felaktigt utbetalda reseavdrag. Det så kallade skattefelet förväntas minska från dagens uppskattade 1,8 miljarder kronor per år till cirka 0,5 miljarder kronor per år. Denna förenkling med lägre "kostnader" finner Tillväxtverket vara en stor positiv förväntad effekt.

Tillväxtverket delar bedömningen att en färdmedelsneutral modell, som förhåller sig neutralt till valet av färdmedel, på sikt kan leda till en överflyttning av arbetsresor från bil till kollektivtrafik, vilket är gynnsamt för miljön och ökar möjligheten att uppnå klimatmålet i transportsektorn 2030. Detta är enligt Tillväxtverket ett positivt bidrag av den föreslagna förändringen. Det är däremot svårare att bedöma storleken på förslagets effekter, då den typen av effektkalkyler är behäftade med en viss grad av osäkerhet. Det är vidare rimligt att anta att kravet på klimatsmarta resor kommer att öka över tid och att det i sin tur kan ställa krav på att system inte bara ska vara färdmedelsneutrala, utan även till och med ska premiera kollektivtrafik.

Givet den osäkerhet som finns i redovisade effektkalkyler, liksom att själva kontexten kan komma att ställa ökade krav på insatser för att nå klimatmålen, gör att Tillväxtverket bedömer det som angeläget att de nya reglerna följs upp och utvärderas. En uppföljning av reglerna bör innefatta hur resmönstret ser ut efter de nya reglernas införande, hur användningen av skattereduktionen ser ut i städer och landsbygder, hur kostnaderna för felaktiga avdrag ser ut samt hur reglerna fungerar i förhållande till klimatmålen.

Tillväxtverket gör mot vad som framkommit den sammanvägda bedömningen att de råder en viss osäkerhet kring om den föreslagna förändringen av reseavdraget är bättre än nuvarande system. Tillväxtverket väljer ändå att stödja förslaget. Myndigheten gör det med hänvisning till att effekterna på regionförstoring (baserat efter gjorda beräkningar av pendlingsavstånd) är i stort sett desamma som nuvarande system. De fördelningspolitiska effekterna, till exempel mindre gynnsamt och därmed en större tröskel för låginkomstagarare, bedöms i stort sett vara oförändrade. Samtidigt förväntas de nya reglerna leda till en regelförenkling medförande lägre kostnader och bedöms vara bättre ur klimatsynpunkt.

Beslut i detta ärende har fattats av ställföreträdande generaldirektör Lena Carlsson. Josefine Lindell har varit föredragande. I handläggningen har också Isaac Karlsson, Daniel Fahlander samt tf enhetschef Sigrid Hedin deltagit.

Lena Carlsson

Josefine Lindell