

Finansdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Yttrande över SOU 2019:36, Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor

Statens väg- och transportforskningsinstitut, VTI, har beretts möjlighet att kommentera förslagen i SOU 2019:36, Skattelättnad för arbetsresor. En avståndsberad och färdmedelsneutral skattereduktion för längre arbetsresor.

Ett nytt system för reseavdrag bör vara kostnadseffektivt, enkelt och jämställt, minimera skattefelet och vara färdmedelsneutralt eller ännu hellre gynna färdmedel som är mindre miljö- och resursbelastande än personbilar. VTI ser positivt på utredningens grundförslag om en färdmedelsneutral skattereduktion för arbetsresor samt på att trängselskatten inte ingår i skattereduktionen eftersom ett sådant inkluderande skulle underminera trängselskattens syfte, nämligen att förbättra framkomlighet och miljö inom områden (centrala Stockholm och Göteborg) med bra kollektivtrafikförsörjning. VTI har inte heller några anmärkningar om formen för systemet – att istället för skatteavdrag ha en skattereduktion med en fördelningspolitiskt mer attraktiv utformning. Däremot skulle VTI ha föredragit en utformning av skattereduktionen enligt utredningens scenario 4 (avsnitt 17.4.2, utredningens ”förslag utan fast tillägg vid bristfällig kollektivtrafik”, formulerat den övre avståndsgränsen på ett annorlunda sätt och gärna sett ett system som uttryckligen premierar kollektivtrafikresande. Skälen till detta är framförallt att öka samhällsekonomisk effektivitet, bidra till en övergång till ett mer hållbart transportsystem, göra systemet mer överskådligt, underlätta administrationen och minska skattefelet.

VTI efterfrågar ett förtydligande av vilken avvägning som avgör om det är motiverat att göra arbetsresor mindre kostsamma för individen och hur omfattande subventionen/stödet i så fall ska vara. Detta nämns i rapporten, men relativt kortfattat och skymms delvis av ett mindre relevant argument om privata levnadskostnader.

Alla former av subventioner av arbetsresor, oavsett om de är avståndsberade eller berade på tid, medför att resandet blir mer omfattande än det annars skulle vara, vilket t.ex. gör det svårare att nå transportsektorns klimatmål och miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö. Det handlar om emissioner av växthusgaser, luftföroreningar och buller

men också om användningen av energi och andra naturresurser samt barriär- och andra effekter i landskapet av själva transportinfrastrukturen. Reseavdrag för bilresor bidrar också till en mer utspridd bebyggelse, s.k. urban sprawl. Dessutom sker mäns arbetsresor i större utsträckning med bil och män har i genomsnitt längre arbetsresor än kvinnor varför både tidsbaserade och avståndsbaserade reseavdrag gynnar män.

Det ovanstående ska dock vägas mot de samhällsekonomiska vinster som en skattelättnad på arbetsresor kan ha. Argumentet är att om arbetskraft från en "lågproduktiv" region kan pendla till en "högproduktiv" så uppstår en vinst för samhället. Om dock individens resekostnad (inklusive tidsvärdet osv) överstiger den privatekonomiska vinsten p.g.a. inkomstskatten eller existerande bidragsnivåer kommer detta inte att ske. Antalet arbetsresor blir då mindre än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt¹ Ett statligt stöd för resor kan då kompensera för skattekillen och/eller bidragssystemets marginaleffekter. I optimum ska stödet sättas så att de marginella kostnaderna för arbetsresor, inklusive miljökostnaderna, är lika med den samhällsliga marginalnyttan, inklusive högre löner, högre produktivitet, lägre arbetslöshet och utanförskap.

En stor brist i utredningen är att det saknas en konsekvensanalys som på ett strukturerat och helst kvantitativt sätt väger fördelarna med ett reseavdrag mot nackdelarna. En sådan analys hade bl.a. möjliggjort en bedömning av om fördelarna med ett reseavdrag överskrider nackdelarna. Vidare skulle man kunna bedöma rimligheten i nivån på den föreslagna skattereduktionen på 60 öre per kilometer, vilket nu är omöjligt. Det skulle även underlätta en bedömning av huruvida de kilometergränser som utredningen föreslår är väl valda och rent allmänt visa hur starka motiven för systemet är.

VTI anser att det borde utredas vidare hur gränsen på 80 kilometer skulle kunna modifieras. VTI håller med om att gränsen behövs för resor inom ett län för att undvika mycket stor överkompensation för kollektivtrafikresande med månadsbiljett och dessutom för att minska incitamenten till mycket långa bilresor, oavsett om en länsgräns överskrids eller inte. Däremot vill VTI utreda huruvida *kollektivtrafikresor* mellan länen skulle kunna ha en högre översta gräns. Detta eftersom en person som bor i ett län och som pendlar till ett annat antingen behöver köpa två månadsbiljetter, en till varje län, eller måste betala kommersiella transportbolag för sina resor, något som även utredningen påpekar. Att en person bor och arbetar i olika län är lätt för Skatteverket att kontrollera givet att de får information om bostadsadress och arbetsplatsens adress, vilket de enligt utredningens

¹ För en mer grundlig analys av hur bättre kommunikationer påverkar spillovers, matchning på arbetsmarknaden och effekter av inkomstskatter, se exempelvis Jonas Eliasson och Mogens Fosgerau (2019) "Cost-benefit analysis of transport improvements in the presence of spillovers, matching and an income tax" i *Economics of Transportation*, 18, ss. 1-9. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecotra.2019.02.001> .

förslag ska få. Däremot medför villkoret på kollektivtrafikresor viss ökad administration för att kontrollera att kollektivtrafikbiljetter i själva verket har införskaffats.

Alternativt föreslår VTI att man utreder möjligheten för att i likhet med Nederländerna endast tillåta skattereduktion för arbetsresor med kollektivtrafik oberoende av avstånd. Även detta alternativ förutsätter kontroll av att kollektivtrafikbiljett har införskaffats. Om detta alternativ utesluter cykling och gång som transportsätt från skattereduktionen, är det dock inte optimalt.

Vidare anser VTI att de föreslagna reglerna för områden med bristfällig kollektivtrafik inte bör införas, dvs VTI föredrar utredningens Scenario 4 (avsnitt 17.4.2) till det faktiska förslaget (Scenario 6, avsnitt 10). Förslaget om en extra 20 kronors kompensation till pendlare med "bristfällig kollektivtrafik" förstör systemets färdmedelsneutralitet och låser in personerna i dessa områden till bilberoende. Dessutom undergräver kompensationen ett potentiellt underlag för ökat kollektivtrafikutbud på dessa områden.

SlopanDET av det fasta tillägget vid bristfällig kollektivtrafik skulle dessutom underlätta administrationen av systemet när någon bedömning av tidsvinster och kollektivtrafikutbudets kvalitet inte längre behövde göras. Dessutom skulle skattefelet sannolikt minska avsevärt. Avslutningsvis är de som bor längre bort från centralorter med många arbetsplatser generellt gynnade av lägre bostadspriser (det bristfälliga kollektivtrafikutbudet har kapitaliserats i huspriserna). Det vill säga det finns redan ekonomiska incitament för att bo en bra bit från arbetsplatsen, och det föreslagna systemet skulle således utgöra en fortsatt subvention och uppmuntra utflyttning och s.k. urban sprawl. Om man önskar gynna bosättning i glesbygd och ser avvecklandet av reseavdraget som ett hot mot en levande landsbygd och ett bidrag till ökad urbanisering bör man utreda alternativa sätt att stödja en levande landsbygd.

VTI anser vidare att utredningens konsekvensanalys gällande arbetsmarknadseffekter är bristfällig och borde utvecklas. Inledningsvis bör gränsen på minst 60 resor per år inte införas. Varje dag en person mindre är arbetslös eller en person som redan är i arbete kan få ett mer "högproduktivt" jobb är en samhällsekonomisk vinst. Om detta inte sker p.g.a. pendlingskostnaden är det en förlust.

Avslutningsvis saknar VTI i utredningens konsekvensanalys en analys av hur förslaget skulle påverka bostadsmarknaden. Ett alternativ för att komma runt 80-kilometersgränsen är att flytta närmare till jobbet. Framförallt i storstadsregionerna är dock bostadsbrist ett faktum. Dessutom skulle en sådan, av en skattereduktion för arbetsresor pådriven flyttvåg närmare storstäderna leda till ytterligare överhettning av bostadsmarknaden. Att använda reseavdrag som ett bostadspolitiskt verktyg är dock inte optimalt.

I detta ärende har generaldirektör Tomas Svensson beslutat. Forskningschef Mattias Haraldsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också forskningschef Mikael Johannesson deltagit.



Tomas Svensson
Generaldirektöt