



UNITED
BY OUR
DIFFERENCE



RAPPORT

Reseavdrag och slopad förmånsbeskattningen av
kollektivtrafikbiljetter

– Effektiva styrmedel som ger önskad effekt?

2012-11-14

Analys & Strategi

Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Reseavdrag och slopad förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter – Effektiva styrmedel som ger önskad effekt?

Redaktör: Lars Sandberg

WSP Sverige AB

Besöksadress: Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 08-688 60 00, Fax: 08-688 69 99

Email: info@wspgroup.se

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

www.wspgroup.se

Foto: Joachim Lundgren, Carl Swensson

Förord

En rad statliga utredningar och myndighetsrapporter har pekat på att dagens reseavdrag fungerar som ett incitament för ökat bilresande och att det ökar vårt transportberoende. Utredningarna och rapporterna har därför föreslagit att reseavdraget bör utredas med syfte att förändra, ofta till ett avståndsberoende och färdmedelsneutralt avdrag, eller att avveckla det.

Flera myndigheter, bl.a. Energimyndigheten, har pekat på att kunskapen om hur reseavdraget påverkar fördelningen mellan färdmedel är bristfällig och att det behövs studier som analyserar hur dagens reseavdrag, ett borttagande av reseavdraget och ett avståndsberoende reseavdrag påverkar pendlingsmönster, utsläpp av koldioxid osv.

WSP har i detta forskningsprojekt, som finansierats av Energimyndigheten, gjort modellberäkningar av reseavdragets och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkorts effekter på resandet och lokaliseringseffekterna. Utifrån dessa modellberäkningar har dessutom effekterna på energiförbrukningen och utsläppen av fossil koldioxid beräknats.

Forskningsprojektet har genomförts av Lars Sandberg (uppdragsledare), Matts Andersson, Stehn Svalgård, Kerstin Pettersson, Karin Brundell-Freij, Erik Rosenqvist och Svante Berglund.

Representanter från Sv. Bussbranschens Riksförbund, Svensk Kollektivtrafik, Branschföreningen Tågoperatörerna och Svenska Taxiförbundet har varit referensgrupp till projektet.

Kristina Birath och Catharina Norberg har varit kontaktpersoner för projektet på Energimyndigheten.

WSP Analys & Strategi
Stockholm, augusti 2012

Kort sammanfattning

I denna rapport har vi undersökt hur reseavdrag och slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter påverkar resande, lokalisering, utsläpp av koldioxid och energiförbrukning. Vi analyserar även förslag på hur styrmedlen kan förändras. För reseavdraget har vi studerat ett borttagande av avdraget samt en förändring till ett avståndsberoende avdrag. När det gäller förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter har vi analyserat kollektivtrafikkort som skattefri förmån och kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag.

Ett borttagande av reseavdraget skulle enligt våra beräkningar leda till att transportarbetet med bil för arbetsresor skulle minska med 23 procent i Norrland och 19 procent i Mälardalen (oräknat den minskning som kommer av ändrat lokalisering). I Norrland skulle transportarbetet för arbetsresor med kollektivtrafik öka med 5 procent, medan transportarbetet i Mälardalen skulle minska med 3 procent. Sammantaget medför detta att utsläppen av koldioxid skulle minska stort, med 16 procent i Mälardalen respektive Norrland. Utan reseavdrag. Även energiförbrukningen kopplad till arbetsresor skulle minska mycket stort, 15 procent i Mälardalen och 11 procent i Norrland.

Ett borttagande av reseavdraget skulle göra att en del människor flyttar till kommuner som ligger närmare arbetsplatserna eller som har bra kollektivtrafik. Mellan 2 och 8,9 procent bor i de kommuner de bor på grund av reseavdraget. Detta kan tolkas både positivt (att reseavdraget gör att de bor kvar) och negativt (att reseavdraget är ”självuppfyllande”, d.v.s. att människor bosätter sig i dåliga kollektivtrafiklägen på grund av det).

Om reseavdraget görs avståndsberoende och därmed färdmedelsneutralt (istället för att som dagens mestadels stödjande bilresor) skulle transportarbetet för arbetsresor med kollektivtrafik öka med 40 procent i Mälardalen och 75 procent i Norrland, medan transportarbetet för arbetsresor med bil skulle minska med 10-11 procent. I Mälardalen skulle ett avståndsberoende reseavdrag leda till en minskning av koldioxidutsläppen med 7 procent. I Norrland skulle minskningen av koldioxidutsläppen bli försumbar eftersom minskningen av bilresandet är liten. En fördel med avståndsberoende reseavdrag är att det är mer juridisk effektivt än dagens system.

Som beskrivs i rapporten så har reseavdraget behandlas i många propositioner sedan det infördes 1928. Beskrivningen av syftet med avdraget har skiftat något, men i allmänna ordalag kan man säga att syftet varit att kompensera människor med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. Samtidigt utnyttjas avdraget i dag mest av manliga höginkomsttagare som bilpendlar i regionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Vi rekommenderar därför att man övergår till

ett avståndsberoende reseavdrag för att undvika snedvridningen mellan färdmedlen.

Vi vill inte uttala oss om avvägningen mellan klimatutsläpp/energiförbrukning och tillgänglighet genom att rekommendera någon viss nivå eller budget för reseavdraget, eftersom det i grunden är en politisk fråga. Vi rekommenderar istället att det förs en politisk diskussion om vilka grupper och regioner som man vill stödja med avdraget och hur man ska lösa eller balansera reseavdragets målkonflikt mellan å ena sidan ökad tillgänglighet och å andra sidan ökade koldioxidutsläpp och ökad energiförbrukning etc.

I denna diskussion bör man även diskutera hur systemet kan bli så effektivt som möjligt, vilka kostnader som är rimliga i förhållande till måluppfyllelse, om måluppfyllelsen skulle bli större om man gjorde andra förändringar som t.ex. att ändra förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort, om en geografisk uppdelning skulle göra att man bättre träffar dem som man anser behöver stöd och därmed minskar energi- och utsläppseffekterna osv.

Denna forskningsrapport ger kunskap för att kunna genomföra den politiska diskussionen, men det behövs mer kunskap. Vi rekommenderar därför att det görs ytterligare forskning av reseavdragets effekter och hur det kan utvecklas.

Enligt inkomstskattelagen ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som en löneförmån. För att stödja kollektivtrafikresande skulle man kunna göra det möjligt att erbjuda den som skattefri förmån. Om man antar att alla arbetsgivare erbjuder förmånen och att alla anställda tar emot denna förmån samt och utnyttjar förmånen själv skulle förändringen öka transportarbetet med kollektivtrafik med 40 procent i Mälardalen och 68 procent i Norrland. Transportarbetet för arbetsresor med bil skulle minska med 7 procent i Mälardalen och med 1,4 procent i Norrland. I Norrland skulle koldioxidutsläppen öka med 5 procent i Norrland, medan de skulle minska med 4 procent i Mälardalen.

Man skulle också kunna göra det möjligt att göra bruttolöneavdrag för kollektivtrafikbiljetter, vilket skulle göra kollektivtrafikkortet 34-53 procent billigare för den anställda. I våra beräkningar har vi satt subventionen till 50 procent. Det ger att transportarbetet med kollektivtrafik ökar med 24,0 procent i Norrland och med 15,5 procent i Mälardalen. Transportarbetet för arbetsresor med bil skulle minska med 0,3 procent i Norrland och 3,2 procent i Mälardalen.

Sammantaget kan konstateras att effekterna av att förändra dessa ekonomiska styrmedel är stora. Mätt i påverkan på trafikarbete och utsläpp av koldioxid har de långt större effekt än alla infrastrukturpaket.

In this report, we have calculated the impact of the deductions for travel, a distance dependent deductions for travel and a removal of preferential taxation of public transport tickets affect traveling to work by car and public transport, localization, carbon emissions and energy consumption. In conclusion, the effects of changing these economic instruments are great.

A removal of the deductions for travel would reduce mileage by car for commuting by 23% in Norrland and 19% in Mälardalen and carbon dioxide emissions from business travel by 16% in Mälardalen and Norrland. Energy consumption related to commuting would decrease by 15% in Mälardalen and 11% in Norrland.

If the travel distance dependent deduction would transport for journeys to work by public transport to increase by 40% in Mälardalen and 75% Norrland. Energy consumption would be reduced by 3% in Mälardalen and increase by 10% in Norrland. The reason is that the reduction of car travel is small and that the total work travel is therefore estimated to increase and that we have assumed that public transport's energy use increases with the number of passenger kilometers, which is not always the case.

If the preferential tax treatment of public transport tickets removed would transport with public transport under certain conditions to increase by 40% in Mälardalen and 68% in Norrland. Energy use for work trips would increase by 12% in Norrland and decrease by 1% (-0.1 GWh) in Mälardalen.

If benefit tax be amended so that public transport cards will be 50% cheaper for the employee would transport with public transport for journeys to work to increase by 24.0% in the North and 15.5% in Mälardalen. Energy consumption from commuting would increase by 5% in Norrland and decrease very little (-0.1 GWh) in Mälardalen

Innehåll

SAMMANFATTNING	9
1 INLEDNING	21
1.1 Bakgrund	21
1.2 Syfte	22
1.3 Frågeställningar	23
2 METOD	24
2.1 Sampers	24
2.2 Samlok	24
2.3 Beräkning av energiförbrukning och koldioxidutsläpp	26
3 TIDIGARE FORSKNING	30
3.1 Effekten av förändrad tillgänglighet på lokalisering och arbetsmarknad	30
3.2 Effekten av förändrad tillgänglighet på resgenerering	32
3.3 Effekten av att statens budget påverkas	34
3.4 Argumenten för att subventionera kollektivtrafik	35
3.5 Internationella studier om reseavdrag	36
4 POLITISKA MÅL OCH PRINCIPER	38
4.1 Transportpolitiska mål och principer	38
4.2 Miljömål	40
4.3 Skattepolitiska principer	42
5 DAGENS SYSTEM	44
5.1 Reseavdrag	44
5.2 Förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter	65
6 MÖJLIGA FÖRÄNDRINGAR AV SYSTEMEN	68
6.1 Reseavdrag	68
6.2 Förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter	87
7 ANALYS	97
7.1 Resandeeffekter	97
7.2 Lokaliserings- och inkomsteffekter	111
7.3 Energi- och koldioxideffekter	122
7.4 Effektivitet	126
8 SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	132
8.1 De två styrmedlen	132
8.2 Effekter på resandet	137

8.3	Effekter på lokaliseringen och inkomst.....	146
8.4	Effekter på energiförbrukning och koldioxidutsläpp.....	148
8.5	Påverkan på politiska mål och principer.....	150
8.6	Styrmedlens effektivitet.....	162
8.7	Uppfyllande av det ursprungliga målet med reseavdraget.....	166
8.8	Rekommendationer	169
BILAGA 1/REFERENSER		171
BILAGA 2/DATA TILL MILJÖKALKYLERNA.....		177

Sammanfattning

Syfte och frågeställningar

Denna studie har två syften. För det första att bygga upp kunskapen kring hur reseavdraget för arbetsresor och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter som arbetstagare fått från sin arbetsgivare påverkar

- fördelningen mellan färdmedlen
- fördelningen mellan målpunkterna
- lokaliseringen av bostäder
- utsläppen av koldioxid
- energiförbrukningen

För det andra är målet att ta fram förslag till hur de nämnda styrmedlen bör utformas för att

- öka kollektivtrafikens marknadsandel
- minska energiförbrukningen
- minska utsläppen av koldioxid
- stimulera en mer miljösmart lokalisering

Två förändringar av reseavdraget och två förändringar av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter har analyserats:

- Avståndsberoende reseavdrag
- Borttagande av reseavdraget
- Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
- Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

WSP har utrett följande frågeställningar:

- Vilka utnyttjar reseavdragssystemet och vilka får kollektivtrafikkort som subventionerats av sin arbetsgivare i dag?
- Vilka effekter på färdmedels- och målpunktsfördelning för arbetsresor samt energiförbrukning och utsläpp av koldioxid har de olika utformningarna av de två styrmedlen?
- Vilka effekter har dagens system på lokaliseringen av bostäder? Frågan här är i vilken grad reseavdragssystemet är självuppfyllande, dvs. att folk bosätter sig i svår försörjda områden p.g.a. systemet.
- Kan ett modifierat, avståndsberoende, system liknande det som finns i flera av våra grannländer uppfylla de ursprungliga målen på ett bättre sätt, utan att ge samma besvärande konsekvenser för färdmedelsval, lokalisering och bristande kontrollmöjligheter?
- Styrmedlens effektivitet, dels i meningen ”nytta för pengarna” och dels i juridisk effektivitet.
- Styrmedlens policyimplikationer på de transportpolitiska målen och principerna samt andra nationella mål.

Reseavdrag

Dagens reseavdragssystem

Enligt inkomstskattelagen (1999: 1229) är det tillåtet att för inkomstår 2012 göra avdrag för resor till och från arbetet för de kostnader som överstiger 10 000 kr. För resor med bil används ett schablonbelopp på 18,50 kr per mil och för resor med kollektivtrafik används de verkliga biljettkostnaderna som underlag för reseavdraget.

Generellt gäller att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska vara minst två kilometer för att få göra reseavdrag. För att få göra reseavdrag för arbetsresor med bil krävs att

- avståndet är minst fem kilometer och
- att man regelmässigt tjänar minst två timmar sammanlagt per dag för fram- och återresan, jämfört med att åka kollektivt.

Användningen av reseavdrag är koncentrerad till storstadsregionerna. När det gäller andelen inkomsttagare som gör reseavdrag är den högst i Hallands och Uppsala län, och lägst i Stockholms län (år 2009). Samma år gjordes de genomsnittligt högsta reseavdragen i Södermanlands län, Uppsala län och Västmanlands län. Det lägsta genomsnittet finns i Jönköpings län.

Män gör reseavdrag i högre utsträckning än kvinnor. Detta gäller oavsett om man ser till andelen avdrag för respektive kön, de genomsnittliga avdragens storlek eller kostnaderna för mäns och kvinnors reseavdrag.

Reseavdrag görs i högre utsträckning av höginkomstagare än låginkomstagare. Dessutom ökar det genomsnittliga reseavdraget med stigande lön.

Enligt den senaste undersökningen av färdmedelsfördelningen hos de som gör reseavdrag, från år 2003, reser ca 5 procent kollektivt, 85 procent reser ensam i bil och 0,5 procent samåkte i bil. I 7 procent av fallen framgick det inte vilket färdmedel som hade använts.

Nästan 44 procent av alla bilister som gör reseavdrag har en daglig körsträcka som är kortare än 50 km. Den vanligaste körsträckan är 30-40 kilometer per dag. Omkring 15 procent av bilisterna har en körsträcka som är längre än 100 km/dag.

Borttagande av reseavdraget

Av de olika reformer vi studerat skulle ett borttagande av reseavdraget leda den överlägset största minskningen när det gäller utsläpp av fossil koldioxid och av energiförbrukningen. Minskningen av arbetsresornas koldioxidutsläpp skulle bli mycket stor, 16 procent i Mälardalen respektive Norrland. Även energiförbrukningen kopplad till arbetsresor skulle minska mycket stort, 15 procent i Mälardalen och 11 procent i Norrland.

En avveckling av reseavdraget skulle leda till en stor minskning av arbetsresandet med bil. Detta är särskilt tydligt när man tar hänsyn till arbetsresornas längd, och alltså ser till transportarbetet. I Norrland skulle transportarbetet med bil minska med hela 23,0 procent och i Mälardalen med 19,1 procent. Även antalet arbetsresor med bil skulle minska i båda regionerna, men inte lika mycket. I Mälardalen skulle antalet minska med 2,9 procent och i Norrland 1,6 procent.

Effekterna på kollektivtrafiken är splittrade. I Norrland skulle antalet arbetsresor med kollektivtrafik öka (5,0 procent), liksom transportarbetet (6,4 procent). I Mälardalen skulle en avveckling av reseavdraget leda till liten ökning av antalet arbetsresor med kollektivtrafik (0,8 procent), medan transportarbetet för arbetsresor med kollektivtrafik skulle minska (3,1 procent). Dessutom skulle ett borttagande leda till ett totalt sett minskat resande i både Mälardalen och Norrland.

Lokaliseringseffekterna av ett borttagande av reseavdrag är generellt större i Mälardalen än i Norrlandskommunerna eftersom fler kommuner ligger inom pendlingsavstånd med bil i Mälardalen. Effekterna består av att människor flyttar från perifera lägen med dålig kollektivtrafikförsörjning till lägen som har god kollektivtrafikförsörjning eller som ligger centralt. Som mest minskar befolkningen i en kommun med 8,9 procent. Effekterna på antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningsutvecklingen, men nivåerna är något lägre.

Även de sammanlagda inkomsterna skulle minska om reseavdraget togs bort (givet att man inte gör något för pengarna). Enligt Samlok-beräkningarna skulle de totala inkomsterna i Norrland respektive Mälardalen minska med cirka 0,3 procent i vardera regionen.

Enligt våra (grova) beräkningar skulle tillgängligheten minska med 1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland om reseavdraget togs bort. Reseavdraget bidrar alltså, liksom andra former av transportsubventioner, till det transportpolitiska funktionsmålet om tillgänglighet.

Avståndsrelaterat reseavdrag

Vid beräkningarna av ett avståndsberoende reseavdrag har vi valt att utgå från reseavdragets utformning i Norge. Där får den skattskyldige göra avdrag för resor mellan bostaden och arbetsplatsen för den del av kostnaden som överstiger 13 700 kr/år. För att få göra reseavdrag i Norge måste avståndet överstiga 19,5 kilometer enkel väg (baserat på 230 arbetsdagar). Avdraget är färdmedelsneutralt och ska beräknas utifrån den kortaste sträckan mellan bostaden och den fasta arbetsplatsen. Intäktsåret 2010 var det avdragsgilla beloppet:

- 1,50 nok/km för resor på totalt 1-35 000 km/år
- 0,70 nok/km för resor på över 35 000 km/år

En avståndsrelatering av reseavdraget skulle leda till att arbetsresandet med kollektivtrafik skulle öka stort, samtidigt som bilpendlandet skulle minska avsevärt. Transportarbetet för arbetsresor med kollektivtrafik beräknas öka med 40,3 procent i Mälardalen och 75,5 procent i Norrland, medan transportarbetet för arbetsresor med bil skulle minska med 11,2 procent i Mälardalen och 10,2 procent i Norrland.

Bilden är densamma, även om förändringarna är procentuellt sett mindre, om man istället ser till antalet resor. Om avdraget görs avståndsrelaterat beräknas antalet arbetsresor med kollektivtrafik öka med 13,6 procent i Mälardalen och med 37,5 procent i Norrland. Antalet arbetsresor med bil skulle samtidigt minska med 5,8 procent i Mälardalen och 2,3 procent i Norrland.

Effekterna på energiförbrukningen och utsläppen av fossil koldioxid är olika i Mälardalen och Norrland. I Mälardalen skulle ett avståndsberoende reseavdrag leda till en betydande minskning av de koldioxidutsläpp som är kopplade till arbetsresor, med 7 procent, och av motsvarande energianvändning, med 3 procent. I Norrland skulle energianvändningen däremot öka med 10 procent och minskningen av koldioxidutsläppen bli försumbar. Orsaken till att energianvändningen beräknats öka, trots att kollektivtrafikanvändningen ökar, är att minskningen av bilresandet är liten, och att det totala arbetsresandet därför beräknats öka när reseavdraget reformeras på detta sätt. Observera dock att vi i våra beräkningar har antagit att kollektivtrafikens energianvändning och koldioxidutsläpp ökar i takt med antalet passagerarkilometer. I verkligheten kan det naturligtvis hända att de nya passagerarna ryms inom befintlig trafik, och att vare sig trafikens omfattning, energianvändningen eller koldioxidutsläppen behöver öka i takt med antalet passagerarkilometer.

Enligt våra beräkningar skulle ett avståndsberoende avdrag ge jämförelsevis stora öknings i tillgängligheten i Mälardalen jämfört med dagens system, 3,9 procent, medan förbättringen skulle bli försumbar i Norrland, 0,1 procent i Norrland.

I Norrland skulle ett avståndsberoende reseavdrag få små negativa effekter när det gäller befolkningstillväxten (minskning med 0,1–2,3 procent) för ungefär hälften av kommunerna och små positiva effekter (ökning med 0,1–8 procent) för de övriga Norrlandskommunerna. De kommuner som påverkas negativt ligger relativt nära större regionala arbetsmarknader som inte har goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner med små positiva effekter ligger långt ifrån större regionala arbetsmarknader.

De som skulle gynnas mest i Mälardalen är kommuner med goda kollektivtrafikförbindelser till stora arbetsmarknader, t.ex. skulle befolkningen och antalet sysselsatta i Flen, Katrineholm och Vingåker i Södermanlands län öka med över 30 procent. Detta indikerar att kollektivtrafikresenärer i dessa områden kan bli överkompenserade (de får göra avdrag som är större än de faktiska reskostnaderna) genom ett avståndsberoende reseavdrag. Siffrorna är generellt större i Mälardalen än i Norrland, vilket innebär att ett avståndsrelaterat reseavdrag gynnar Mälardalen.

Ett avståndsberoende reseavdrag skulle även öka inkomsterna i Mälardalen med 1,7 procent och ha positiv, men försumbar, påverkan på inkomsterna i Norrland.

Förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter

Enligt inkomstskattelagen (1999: 1229) ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som en löneförmån, vilket innebär att den anställda ska betala inkomstskatt på förmånen och arbetsgivaren betalar arbetsgivaravgift för förmånen. I Sverige är det därför mycket få arbetsgivare som erbjuder sina anställda subventionerad kollektivtrafik. Men det finns ändå några exempel: Göteborgs, Landskronas, Luleås och Lunds kommuner samt Uppsala läns landsting och NCC.

Svårigheter att bedöma egentliga effekter av ändrad förmånsbeskattning

Resultaten från Samperskörningarna om förändrad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter bygger på att alla arbetsgivare erbjuder sina anställda subventionerade kollektivtrafikbiljetter och att alla anställda tar emot denna förmån, använder den som om kollektivtrafiken därefter är gratis och bara använder den själv.

Verkligheten är dock inte riktigt så enkel. Det finns flera svårigheter med att bedöma effekterna av en ändrad förmånsbeskattning. För det första är det svårt att bedöma hur många arbetsgivare som skulle erbjuda sina anställda denna förmån om reglerna ändrades. För det andra är det inte helt lätt att veta hur många anställda som skulle vara intresserade av att ta emot de subventionerade kollektivtrafikkorten. Arbetsgivarnas och de anställdas intresse för denna

förmån beror bl.a. vilken modell för skattebefrielse av kollektivtrafikkort som används eftersom de modellerna påverkar arbetsgivarens respektive den anställdes kostnader olika. Även andra faktorer påverkar de anställdas intresse, som tillgänglighet till kollektivtrafik och miljöintresse.

För det tredje kommer en del av de anställda som erbjuds kortet att ta emot det och överlåta det till någon annan som redan reser kollektivt, medan de själva fortsätter att arbetspendla med bil.

Den egentliga effekten av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort är därför mindre, sannolikt avsevärt mindre, än vad modellberäkningarna av resande-, lokaliserings-, energi- och koldioxideffekterna visar. Hur mycket mindre går inte att säga.

Ytterligare ett problem vid ett borttagande av förmånsbeskattningen är att skattefria periodkort inte bara subventionera nya kollektivtrafikresenärer, utan även de som redan reser kollektivt. Detta problem beaktas dock i våra modellberäkningar.

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån är den mest attraktiva modellen för de anställda eftersom kollektivtrafikkortet, under förutsättning att arbetsgivaren subventionerade hela kostnaden, skulle bli gratis för dem. Samtidigt skulle modellen vara kostsam för arbetsgivarna (kollektivtrafikkortets inköpspris minus moms), vilket skulle kunna innebära att många arbetsgivare inte skulle erbjuda denna förmån till sina anställda. På längre sikt kan man anta att förmånen minskar utrymmet för löneökningar, vilket skulle innebära att förslaget blir kostnadsneutralt för arbetsgivarna. Kollektivtrafikresor som skattefri löneförmån finns i bl.a. USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna.

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån beräknas i Sampers ge den största ökningen av kollektivtrafikresandet vid arbetsresor. Antalet arbetsresor med kollektivtrafik beräknas öka med 19,3 procent i Mälardalen och 42,0 procent i Norrland. Transportarbetet skulle öka med 40,2 procent i Mälardalen och 68,5 procent i Norrland 68,5 procent. Men som nämnts ovan är den egentliga effekten av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort mindre än vad modellberäkningarna visar.

Förändringen av förmånsbeskattningen beräknas även leda till en betydande minskning av antalet arbetsresor med bil i Mälardalen, 6,9 procent, liksom av transportarbetet med bil 7,4 procent. Däremot skulle bilpendlandet i Norrland

påverkas relativt lite. Antalet arbetsresor med bil skulle minska med 1,7 procent och transportarbetet med 1,4 procent.

Effekterna på koldioxidutsläppen och energianvändningen skulle bli olika i Norrland och Mälardalen. I Norrland skulle de koldioxidutsläpp som är kopplade till arbetsresor öka med 5 procent, medan de skulle minska med 4 procent i Mälardalen. När det gäller motsvarande energianvändning så skulle den öka med 12 procent i Norrland och minska med 1 procent i Mälardalen. Liksom vid ett avståndsberoende reseavdrag är orsaken till att energianvändningen ökar att minskningen av bilresandet är liten, att det totala resandet ökar, och att vi antagit att kollektivtrafikens utsläpp då ökar i samma takt som kollektivtrafikresandet.

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån påverka tillgängligheten och lokaliseringen positivt. I Mälardalen skulle tillgängligheten förbättras med 4,7 procent och i Norrland 0,7 procent om kollektivtrafikkort kan erbjudas som skattefri löneförmån.

Effekterna på befolkningstillväxten och antalet sysselsatta i Norrlandkommunerna skulle bli positiva, men betydligt mindre än för kommunerna i Mälardalen. För de flesta kommunerna i Norrland skulle det röra sig om en befolkningstillväxt på mellan 1-3 procent och en ökning av antalet sysselsatta med 0,5-2,5 procent. Befolkningstillväxten och antalet sysselsatta i Mälardalskommunerna skulle däremot gynnas starkt. Mest gynnas kommunerna utanför Stockholms län, framförallt de kommuner som har god tillgänglighet till kollektivtrafik. Återigen handlar det om omflyttningar inom regionen, inte om en förändring av den totala befolkningen.

Enligt beräkningar i Samlok skulle Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån även öka de sammanlagda inkomsterna i Mälardalen med 2,2 procent och i Norrland med cirka 0,2 procent.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag innebär att kollektivtrafikkort erbjuds de anställda som förmån utöver lönen mot ett bruttolöneavdrag, vilket skulle göra kollektivtrafikkortet 34-53 procent billigare för den anställda. I våra beräkningar har vi satt subventionen till 50 procent. Om arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift för värdet av bruttolöneavdraget är förslaget kostnadsneutralt för denne. Tas arbetsgivaravgiften bort blir det ekonomiskt lönsamt för arbetsgivaren om en anställd väljer kollektivtrafikkort istället för lön. Detta ökar naturligtvis arbetsgivarnas intresse att erbjuda sina anställda denna förmån. Fördelen med att införa kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

istället för som skattefri löneförmån är att förmånen i högre utsträckning kommer att väljas av dem som verkligen kommer att arbetspendla med kollektivtrafiken. Subventionerade kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag finns i bl.a. Danmark och USA.

Även kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag beräknas i Sampers ge stor positiv inverkan på arbetsresandet med kollektivtrafik. Antalet arbetsresor med kollektivtrafik skulle öka med 17,0 procent i Norrland och 8,9 procent i Mälardalen. Transportarbetet med kollektivtrafik beräknas öka med 24,0 procent i Norrland och med 15,5 procent i Mälardalen. Minskningen av biltrafiken skulle däremot bli liten i framförallt Norrland. Antalet arbetsresor med bil skulle minska med 0,9 procent i Norrland och 3,2 procent i Mälardalen. Transportarbetet för arbetsresor med bil skulle minska med -0,3 procent i Norrland och 3,2 procent i Mälardalen.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle i likhet med kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån få negativa miljökonsekvenser i Norrland. De utsläpp av fossil koldioxid som är kopplade till arbetsresande skulle öka med 2 procent och energiförbrukningen med 5 procent i Norrland (se diskussionen ovan om våra antaganden när det gäller kollektivtrafikens energianvändning och koldioxidutsläpp). I Mälardalen skulle miljökonsekvenserna bli positiva, men små eller försumbara. Koldioxidutsläppen där skulle minska med 2 procent och minskningen av energiförbrukningen beräknas ligga nära noll.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle ge små effekter i kommuner med låg tillgänglighet till kollektivtrafik.

I Norrland skulle kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag ge mycket små positiva effekter när det gäller antalet sysselsatta och befolkningstillväxten och vissa kommuner skulle få små negativa effekter. Kommunerna i Mälardalen skulle gynnas betydligt mer till följd av en högre tillgänglighet till goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner utanför Stockholms län med tågstationer och goda pendlingsmöjligheter till större arbetsmarknader är de kommuner som gynnas mest med en befolkningstillväxt och ökning av antalet sysselsatta med upp till 7 procent.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag beräknas ha en liten positiv inverkan på de totala inkomsterna i Mälardalen (0,6 procent) och en positiv, men försumbar påverkan i Norrland.

Tillgängligheten skulle enligt våra beräkningar påverkas positivt av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag. Den skulle dock vara försumbar i

Norrland. I Mälardalen blir tillgänglighetsförbättringen 1,6 procent och i Norrland 0,1 procent.

Styrmedlens effektivitet

Mest nytta för pengarna

De kostnadsuppskattningar som finns i litteraturen är mycket grova och ger begränsat underlag för att jämföra kostnadseffektiviteten hos de förändringar i tillgängligheten som vi har beräknat. Följande slutsatser kan man dock dra:

- En reform där reseavdraget görs färdmedelsneutralt och avståndsberoende bör kunna ses som en kostnadseffektiv förbättring av dagens system, eftersom tillgänglighetsnyttorna är stora, och reformen dessutom (enligt vissa analyser) kan utformas så att statens kostnader minskar avsevärt.
- Dagens reseavdragssystem kan anses innebära tillgänglighetsökningar på någon procent till kostnader om 4-5 miljarder i landet som helhet. Ur statens perspektiv skulle förmånligare skatteregler kring kollektivtrafikkorten kunna ge större (ytterligare) tillgänglighetsökningar än så till ungefär samma ”kostnad”, d.v.s. skattebortfall.

Juridisk effektivitet

Reseavdraget

Med juridisk effektivitet avses här i vilken utsträckning det är möjligt att upprätthålla regelverket om de analyserade utformningarna av de två ekonomiska styrmedlen på ett effektivt sätt. Den juridiska effektiviteten kan bedömas på två sätt:

1. möjligheterna att fuska eller göra fel och
2. en myndighets möjlighet att kontrollera att regelverket följs

Det finns ett mycket omfattande fusk med dagens reseavdragssystem. En undersökning som Skatteverket gjorde 2003 visade att 48 procent av dem som gjorde reseavdrag, gjorde felaktiga avdrag. Av de som gjorde felaktiga reseavdrag gjorde 96 procent fel till sin fördel och fyra procent till sin nackdel. Skatteverkets slutsats var därför att det i de flesta fall handlade om fusk. Enligt undersökningen beräknades staten härigenom gå miste om 1,4 miljarder kr år 2003 i förlorade skatteintäkter. Om man antar att kostnaderna för fusk har ökat i samma omfattning som den totala kostnaden för reseavdraget så förlorade staten skatteintäkter på 1,7 miljarder kronor taxeringsåret 2009.

Reseavdragets nuvarande utformning är med andra ord ett juridiskt mycket ineffektivt system. Problemen ligger i att framförallt tidsvinstregeln, men även uppgifterna om antalet arbetade dagar, är svåra att kontrollera eftersom det framförallt är den skattskyldige som känner till dessa uppgifter. Dessutom saknar Skatteverket effektiva verktyg att förhindra fusk, liksom resurser att kontrollera bort alla fel.

För att ett ekonomiskt styrmedel ska vara juridisk effektivt kräver att reglerna är enkla att kontrollera eller att den kontrollerande myndigheten har möjligheter och resurser att kontrollera bort fusk. Den juridiska effektiviteten skulle naturligtvis bli som störst om reseavdraget togs bort, eftersom man inte kan fuska med ett som inte finns. Men även ett avståndsberoende reseavdrag, utan regler om färdstätt och tidsvinst, skulle bli betydligt mer juridisk effektivt än dagens system eftersom det i dag är tämligen okomplicerat att beräkna avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen för de personer som yrkar reseavdrag.

Förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter

Vi har inte hittat några uppgifter om att det förekommer fusk med förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter, men det är naturligtvis fullt möjligt att den trots detta förekommer. Eftersom fusk med detta styrmedel sannolikt är lågt, om det överhuvudtaget förekommer, är slutsatsen att den juridiska effektiviteten för detta styrmedel redan i dag är tämligen hög. Om förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter tas bort helt eller delvis minskas incitamenten att fuska med denna personalförmån, vilket skulle öka den juridiska effektiviteten ytterligare.

Uppfyllande av det ursprungliga målet med reseavdraget

Den grundläggande bestämmelsen om reseavdrag tillkom år 1928. Enligt denna ska skäliga kostnader för arbetsresor där arbetsplatsen varit belägen på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad, att han behövt anlita och även anlitat särskilt forskaffningsmedel vara avdragsgilla. Med andra ord var är att det ursprungliga målet med reseavdraget var att öka tillgängligheten för människor så att de kunde ta arbeten som låg så pass långt bort att de inte kunde gå till arbetet utan behövde använda särskilda transportmedel.

Våra analyser visar att ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle öka tillgängligheten och kollektivtrafikandelen i såväl Mälardalen som Norrland jämfört med dagens system. Även lokaliseringen skulle påverkas positivt i Mälardalen och i hälften av Norrlandskommunerna. Dessutom skulle kontrollmöjligheterna öka och möjligheterna att fuska minska. Med andra ord skulle ett avståndsberoende reseavdrag uppfylla de ursprungliga målen på ett

bättre sätt än vad dagens reseavdragssystem gör, utan att ge samma besvärande konsekvenser för färdmedelsval, lokalisering och bristande kontrollmöjligheter.

Rekommendationer

En slutsats i denna rapport är att effekterna av att förändra reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort är stora. Mätt i påverkan på trafikarbete och utsläpp av koldioxid har de långt större effekt än alla infrastrukturpaket.

En annan slutsats är att dagens reseavdrag å ena sidan leder till en viss förbättring av tillgängligheten, eftersom den sänker individernas transportkostnader, men å andra sidan även till stora negativa konsekvenser för flera andra politiska mål, inte minst på utsläppen av koldioxid och energianvändningen.

Reseavdraget infördes 1928. Reseavdraget har behandlats i en mängd propositioner sedan dess. Beskrivningen av syftet med avdraget har skiftat något, men i allmänna ordalag kan man säga att syftet har varit att kompensera människor med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. Samtidigt utnyttjas avdraget i dag mest av manliga höginkomsttagare som bilpendlar i regionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Vår rekommendation är därför att man övergår till ett avståndsberoende reseavdrag för att undvika snedvridningen mellan färdmedlen.

Vi vill som utredare inte uttala oss om avvägningen mellan klimatgasutsläpp/energiförbrukning och tillgänglighet genom att rekommendera någon viss nivå eller budget för reseavdraget, eftersom det i grunden är en politisk fråga. Vi rekommenderar istället att det förs en politisk diskussion om vilka grupper och regioner som man vill stödja med avdraget och hur man ska lösa eller balansera reseavdragets målkonflikt mellan å ena sidan ökad tillgänglighet och å andra sidan ökade koldioxidutsläpp och ökad energiförbrukning etc.

I denna diskussion bör man även diskutera hur systemet kan bli så effektivt som möjligt, vilka kostnader som är rimliga i förhållande till måluppfyllelse, om måluppfyllelsen skulle bli större om man gjorde andra förändringar som t.ex. att ändra förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort, om en geografisk uppdelning skulle göra att man bättre träffar dem som man anser behöver stöd och därmed minskar energi- och utsläppseffekterna osv.

Denna forskningsrapport ger kunskap för att kunna genomföra den politiska diskussionen, men det behövs mer kunskap. Vi rekommenderar därför ytterligare forskning och analyser av:

- Hur nyttan med de olika modellerna för utformning av reseavdraget fördelar sig mellan olika individer
- Hur påverkas utsläppen av andra miljöfarliga ämnen än koldioxid av förändringar de olika modellerna för förändring av reseavdraget
- Alla reseavdragssystem består av ett antal komponenter, vilka komponenter som ingår varierar, men följande finns eller är tänkbara: Nedre respektive övre gräns för avståndet, nedre respektive övre gräns för kostnaderna, avdragsgillt belopp per mil, schablonkostnad eller verklig kostnad, tidsvinstkrav jämfört med kollektivtrafik, geografisk differentiering och någon form av miljökomponent, t.ex. att reseavdrag för bil begränsas till personer som reser med miljöbil. Det behövs ytterligare studier av hur de olika komponenterna kan användas för att kalibrera systemet i förhållande till målen om minskad energiförbrukning, minskade koldioxidutsläpp och andra politiska mål. I detta sammanhang är det också viktigt att studera hur överkompensation till olika grupper skulle kunna undvikas och hur problem med tröskeffekter och avgränsningsproblem kan undvikas eller minimeras.
- En stor del av reseavdragen görs i dag i Mälardalen och de två andra storstadsregionerna där det finns en väl utbyggd kollektivtrafik samtidigt som det ofta hävdas att det är viktigt att behålla dagens reseavdragssystem för att personer som bor i glesbygd eller i områden som saknar, eller bara har mycket begränsad, kollektivtrafik inte ska drabbas av ökade kostnader. Går det att utforma ett glesbygds-reseavdrag? Hur skulle ett avdrag för personer som bor i områden utan väl utbyggd kollektivtrafik kunna vara utformat?

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ett flertal statliga utredningar, senast Trafikverkets kapacitetsutredning¹, och en rad rapporter, bl.a. från Energimyndigheten och Naturvårdsverket, har pekat på att reseavdraget fungerar som ett incitament för ett ökat bilresande och att det ökar vårt transportberoende. Utredningarna och rapporterna har därför föreslagit att utformningen av reseavdraget bör utredas med syfte att förändra eller avveckla reseavdraget. Det vanligaste förslaget om förändring av reseavdraget är att göra det färdmedelsneutralt och avståndsberoende.

Flera försök att utforma ett avståndsberoende reseavdrag har gjorts, bl.a. beräknade Skatteverket på uppdrag av Kollektivtrafikkommittén utformningen av hur ett avståndsberoende reseavdrag skulle kunna se ut. Dessutom har ett förslag tagits fram av en arbetsgrupp inom Finansdepartementet. Denna utredning offentliggjordes dock inte.

WSP Analys & Strategi har i flera tidigare forskningsprojekt visat att det går att använda det nationella trafikanalyssystemet Sampers för att analysera hur olika styrmedel påverkar antalet resor med olika färdssätt, hur styrmedlen påverkar koldioxidutsläppen och hur de påverkar tillgängligheten med bil.²

WSP Analys & Strategi har tillgång till den utredning som en arbetsgrupp inom Finansdepartementet utarbetade, men som inte publicerades. I denna utredning gjordes bara en mycket översiktlig analys av konsekvenserna av ett förändrat reseavdrag när det gäller resandet med kollektivtrafik och miljön. Analysen visade i princip bara att ett förändrat reseavdrag bör förbättra förutsättningarna för rörlighet med kollektivtrafik och att det förändrade reseavdraget bör få positiva miljökonsekvenser. Finansdepartementet skriver vidare att närmare analyser av effekterna inte har varit möjliga att göra och att det inte ingick i arbetsgruppens uppdrag.

¹ Trafikverket (2012) Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit. Underlagsrapport

² Se exempelvis WSP Analys & Strategis rapport 2007:7 Synergieffekter av ekonomiska styrmedel och infrastruktur för kollektivtrafikresande. De styrmedel som valdes ut för analys i detta projekt var trängselavgift, framkomlighetsåtgärder för kollektivtrafik och höjd parkeringsavgift vid arbetsplatser. Styrmedlen analyserades dels var för sig och dels i kombinerade åtgärds paket.

I det underlag som togs fram inom EET-strategin (Effektivare Energianvändning och Transporter) så gicks ett hundratal styrmedel igenom. Man konstaterade då att reseavdragets påverkan på energianvändningen, utsläppen av koldioxid och utsläppen av andra miljöfarliga ämnen inte har kvantifierats.³

Även Energimyndigheten pekar i utlysningstexten på att få analyser har gjorts av reseavdragets effekter på energianvändningen i transportsektorn och att det behövs studier som analyserar om ett avskaffande av reseavdraget, eller ett färdmedelsneutralt avdrag, skulle påverka pendlingsmönstret på något avgörande sätt. Energimyndigheten pekar också på att kunskapen generellt är bristfällig när det gäller hur ändrade skatter kan påverka fördelningen mellan de olika färdmedlen.

Flera statliga utredningar har dessutom föreslagit att förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter som arbetstagare får som löneförmån från sin arbetsgivare ska ses över eller tas bort. Miljövårdsberedningen ansåg exempelvis att det skulle vara samhällsekonomiskt lönsamt att ge företag och myndigheter möjlighet att ge kollektivtrafikkort till sina anställda utan att korten förmånsbeskattas. Beredningen visade dessutom att det finns möjligheter att påverka transportbeteendet genom förmånskort för kollektivtrafik. Därför analyseras även effekter ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort i denna rapport.

1.2 Syfte

Denna studie har två syften. För det första att bygga upp kunskapen kring hur reseavdraget för arbetsresor och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter som arbetstagare fått från sin arbetsgivare påverkar

- fördelningen mellan färdmedlen
- fördelningen mellan målpunkterna
- lokaliseringen av bostäder
- utsläppen av koldioxid
- energiförbrukningen

För det andra är målet att ta fram förslag till hur de nämnda styrmedlen bör utformas för att

- öka kollektivtrafikens marknadsandel
- minska energiförbrukningen
- minska utsläppen av koldioxid
- stimulera en mer miljösmart lokalisering

³ Naturvårdsverket rapport 5778, december 2007

Två förändringar av reseavdraget och två förändringar av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter har analyserats:

- Avståndsberoende reseavdrag
- Borttagande av reseavdraget
- Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
- Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

1.3 Frågeställningar

Reseavdraget för arbetsresor är idag utformat på ett sätt som stimulerar till bilåkande och att bosätta sig i områden som är svåra att kollektivtrafikförsörja. En given fråga är därför om systemet kan ändras så att det gynnar kollektivtrafik och en mer miljösmartart lokalisering. WSP har utrett följande:

- Ett vanligt försvar för reseavdragssystemet är att det ska vara ett stöd till glesbygden. Uppföljningar visar dock på att de flesta som utnyttjar det bor i orter utanför de stora städerna och pendlar in till arbeten i staden (på sträckor där det ofta finns fungerande kollektivtrafik). WSP har därför analyserat vilka som utnyttjar systemet i dag.
- Vilka effekter har dagens reseavdragssystem, ett avståndsberoende reseavdrag och ett borttagande av reseavdraget på färdmedels- och målpunktsfördelning för arbetsresor?
- Vilka effekter har dagens system på lokaliseringen av bostäder? Frågan här är i vilken grad det är självuppfyllande, dvs. att folk bosätter sig i svårförsörjda områden p.g.a. systemet.
- Kan ett modifierat, avståndsberoende, system liknande det som finns i flera av våra grannländer uppfylla de ursprungliga målen på ett bättre sätt, utan att ge samma besvärande konsekvenser för färdmedelsval, lokalisering och bristande kontrollmöjligheter?
- Effekterna när det gäller energiförbrukning och utsläpp av koldioxid för de olika modellerna för förändringar av reseavdraget.

Utöver reseavdraget har WSP analyserat motsvarande frågor för förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter arbetstagare får från arbetsgivare.

En ytterligare aspekt som analyserats är styrmedlens effektivitet, dels i meningen ”nytta för pengarna” och dels i juridisk effektivitet.

Reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter och resultaten från den övriga analysen av dessa ekonomiska styrmedel har även analyserats med utgångspunkt från dess policyimplikationer på de transportpolitiska målen och principerna samt andra nationella mål.

2 Metod

2.1 Sampers

Persontrafikprognosmodellen Sampers används för att analysera effekter på marknadsandelar för olika färdmedel, reslängd, samhällsekonomi etc. Sampers lämpar sig väl för att göra analyser av olika policyförändringar och är ett nationellt modellsystem för analyser inom persontransportområdet. Systemet har utvecklats av WSP (dåvarande Transek) på uppdrag av SIKa, trafikverken och (dåvarande) Kommunikationsforskningsberedningen. Sampers har bl.a. använts i inriktningsplaneringen, åtgärdsplaneringen och i olika skeden i den fysiska planeringen.

Den nuvarande modellen för reseavdrag finns inbyggd i Sampers. Borttagandet av reseavdraget kan analyseras genom att ett extremt högt värde (i kronor) anges som gräns för över vilket avdrag som får göras.

Borttagandet av förmånsbeskattningen kan analyseras i Sampers som en minskning av resekostnaderna för arbetsresor- och tjänsteresor. På liknande sätt kan andra principiella förändringar av förmånsbeskattningen analyseras som förändringar i reskostnaderna för kollektivtrafikresenärerna.

Resultatet av analyserna blir effekten av skatteförändringen på efterfrågan på olika färdmedel. Vi har använt Sampers regionala modeller för Mälardalen (Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Örebro och Västmanlands län) och för Norrland (Dalarnas, Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län). En ytterligare aspekt vi analyserar är styrmedlens effektivitet i meningen mest "nytta för pengarna". Detta har undersökts genom s.k. logsummor i Sampers.

Ytterligare beskrivning av Sampers finns i kapitel 3.2

2.2 Samlok

Förändrade reskostnader påverkar beteendet hos hushåll och företag i flera avseenden. Huvuddelen av dessa effekter fångas upp i analyser med en transportmodell som Sampers, där resenärernas val i transporthänsende modelleras. Det finns emellertid även andra effekter som inte hanteras i en transportmodell trots att de beror på transportkostnader, så kallade lokaliseringseffekter. Grunden för lokaliseringseffekter är att hushåll och företag, på goda grunder, antas välja boende och lokalisering i förhållande till arbetsplatser respektive arbetskraft. En plats där man har fler arbetsplatser att

välja på till en given reskostnad (fler arbetstagare) är mer attraktiv som plats, allt annat lika. Sker det förändringar i transportsystemet som ändrar transportkostnaden påverkas platsers relativa attraktivitet för hushåll och arbetsgivare, vilket leder till att fler hushåll väljer att lokalisera sig i områden som fått förbättringar. En närbesläktad effekt på arbetsmarknaden som också följer av förändrade transportkostnader är förändrade möjligheter till matchning på arbetsmarknaden. I transportmodellen sker visserligen förnyade val av destination när reskostnaderna förändras, men de ekonomiska konsekvenserna i arbetsmarknadshänseende beräknas inte, utan enbart transportkonsekvenserna. De vidare konsekvenserna består i att minskade transportkostnader ger möjlighet för arbetstagare att söka av ett större område till samma reskostnad i jakt på ett jobb som passar dennes kompetens. Bättre matchning ger ökad produktivitet, vilket ger en effekt på lönesummorna regionalt. Motsvarande resonemang kan även tillämpas på ökande transportkostnader.

Sambanden som nämnts ovan finns estimerade i lokaliseringsmodellen Samlok som tillämpats i detta projekt. Samlok utvecklades på uppdrag av dåvarande SIKA och har därefter vidareutvecklats i flera steg på uppdrag av tidigare Vägverket. Samlok används regelbundet av WSP på uppdrag av Trafikverket i exempelvis åtgärdsplaneringen.

Indata till Samlok är generaliserade kostnader som beräknats med persontransportmodellen Sampers. Generaliserad kostnad innebär att restid, bytestid, väntetid och monetära kostnader vägs samman till ett mått på samlad resuppooffring som uttrycks i kronor. Samtliga färdmedel beaktas och kostnaden för varje färdmedel vägs med färdmedlets andel av resandet i relationen. Generaliserad kostnad kommer därmed att uttrycka den genomsnittliga reskostnaden i en reserelation. De generaliserade kostnaderna används i Samlok tillsammans med antalet arbetsplatser/arbetskraft per zon för att beräkna mått på tillgänglighet, vars förändring (mellan JA, referensalternativ eller dagens system för avdrag och det alternativa systemet) utgör indata till effektberäkningarna i Samlok. I det aktuella fallet handlar det om variationer i kostnader genom avdragsrätt samt subventionerad kollektivtrafik.

Utdata från Samlok är följande:

- Förändrad befolkning
- Förändrat antal sysselsatta
- Förändring i lönesummorna

2.3 Beräkning av energiförbrukning och koldioxidutsläpp

Med syfte att undersöka effekterna på energianvändning och emissioner av fossil koldioxid vid förändrade regler för reseavdrag och förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter har en miljöanalys genomförts.

Ingångsvärden till miljökalkylerna har varit de förändringar i antalet fordonskilometrar som körs med personbil för arbetsresor samt antalet personkilometer som produceras i kollektivtrafiken.⁴

Resorna med kollektivtrafik har beräknats med uppdelning mellan kategorierna buss, tåg, lokaltåg, tunnelbana och spårväg. Dess uppgifter har kombinerats med energidata och emissionsuppgifter för genomsnittlig svensk bilresa, bussresa och de aktuella spårbundna alternativen.

Miljödata för elproduktion

I samtliga kalkyler ingår energi och emissioner från de drivmedel och den el som används i trafiken. I kalkylerna för den spårbundna kollektivtrafikens energibehov och emissioner ingår således data för den elproduktion som balanserar tågfordonens uttag av el från det allmänna elnätet. Det finns ingen möjlighet att fysiskt sammanbinda vilken av den elektiska energi som matas in i nätet vid kraftverken som kommer till användning i en specifik elförbrukande applikation. För att möjliggöra en elhandel över ett gemensamt nät finns det därför ett noggrant övervakat system med balansansvar, vilket skapar en juridisk och affärsmässig koppling mellan slutkund, elförsäljare, elhandlare och kraftproducent⁵.

Till den nordiska elmarknaden tillförs el från en rad olika kraftverkstyper vars respektive bidrag till nätbalansen varierar främst baserat på marknadens prissättning. Kraftverksägarnas utbud av el och elhandlarnas efterfrågan styrs

⁴ Av praktiska skäl är beräkningarna av procentuella förändringar alltså inte helt konsistenta: de relateras till en summa av jämförelsealternativens utsläpp när det gäller arbetsresande med bil, och allt resande med kollektivtrafik. Eftersom bilresandet dominerar energianvändning och koldioxidsutsläpp, har vi för enkelhets skull beskrivit det som att beräkningarna gjorts i relation till arbetsresandets utsläpp (respektive energianvändning)

⁵ Detta system gör det omöjligt för en elkonsument att vägra betala för sin el med hänvisning till att elsäljaren inte kan bevisa att det var den el som denna sett till att mata in i nätet som elkonsumenten sedan använde. Således finns det en juridisk och affärsmässig koppling mellan en elkunds användning av el

främst av spotpriset på el, men det innefattar även komponenter i form av spekulationer i framtida priser, begränsningar i vattenreglering, produktion i intermittenta kraftverk (sol- och vindkraftverk) och de krav som ställs i de produktionsspecificerade leveransavtalen.⁶ Således sker det kontinuerligt variationer i sammansättningen av den totala produktionsmixen varför medelvärden av mixens sammansättning ständigt varierar. Detta gäller för såväl dygns- och säsongsmedelvärden som för årsmedelvärden.

Eftersom de olika elproduktionsslagen har mycket varierande miljöprofiler kommer valet av sammansättningen av den elproduktion som ska utgöra bas för miljökalkylen i denna studie att få stort inflytande på resultatet. Beroende på vilken frågeställning som ska besvaras har följande metoder kommit att bli de mest använda, se nedan.

Metod	Beskrivning	Lämplig frågeställning
Produktionsspecificerad elleverans	Kalkylen baseras på miljöprestandan för de kraftslag som specificerats på kundens leveransavtal med elleverantören. Elleverantören garanterar att motsvarande mängd el producerad i kraftverkstypen genereras i egna kraftverk eller inköps specificerat på elbörsen.	Används vid kalkyl av den miljöprestanda som ska redovisas för den process till vilken elen används.
Medelmix	Kalkylen baseras på den genomsnittliga miljöprestandan för el producerad inom ett angivet elhandelsområde under en specifik tidsperiod. Ofta beräknade för	Används, när inget produktionsspecificerat leveransavtal finns, vid kalkyl av den miljöprestanda som ska redovisas för den process till vilken elen används.

⁶ De senare kraven har idag mindre påverkan på marknaden då majoriteten av dagens elkunder väljer att inte utnyttja sin möjlighet att bestämma med vilka kraftverkstyper som deras elanvändning ska balanseras.

	nationer eller elmarknadsområden för ett kalenderår.	
(Komplex-) Marginalproduktion	Kalkyl som syftar till att analysera effekten av en förändring av den totala elanvändningen genom att miljödata redovisas för det kraftverk som anses utgöra marginalproduktion, dvs. det kraftverk som skulle driftsättas/avstängas vid en ökning/minskning av det totala eluttaget inom ett elhandelsområde. Tidshorisonten i analysen är viktig för att korrekt beskriva hur produktionssystemets respons varierar. Metoden baseras på antagandet att övriga elkonsumenter inte förändrar sin elanvändning under analysperioden (ceteris paribus). För att studera effekter på längre sikt (>3-5 år) viktas man i komplex-marginalproduktion med den typ av kraftverk som antas nyuppföras/stängas för att möta en varaktig förändrad efterfrågan på el.	

Val av metod för aktuell analys

För miljökalkylerna i detta arbete har samtliga metoder använts för att läsaren ska kunna jämföra effekterna av olika frågeställningar. Notera följande i analysen av resultaten:

Kalkylresultatet för den produktionsspecificerade elleveransen baseras på en kalkyl av de specifika elinköp som dagens operatörer av spårbunden kollektivtrafik gör. På grund av det stora antalet elanvändare som avstår från möjligheten att köpa produktionsspecificerad el väljer elproducenterna att balansera det förändrade totala uttaget av el med de för varje timme ekonomiskt mest fördelaktiga produktionsmetoderna. Detta leder till att förändringen av elproduktionssystemets *totala* energianvändning och emissioner av koldioxid kommer att skilja sig från de redovisade uppgifterna från den produktionsspecifika kalkylmetoden. Enligt den produktionsspecifika kalkylmetoden ska dessa öknings dock inte belasta redovisningen för de elkunder som köper produktionsspecificerad el.

Om man istället vill analysera den totala effekten i elsystemet bör resultatet från Komplex-marginal kalkylen användas. Dessa värden återspeglar således effekten av alla elanvändares sammanlagda efterfrågan, elproducenters prioriteringar samt och det stora antalet elkonsumenter som inte ställer krav på specifik produktionsmetodik.

3 Tidigare forskning

I detta kapitel redogör vi för forskningen om reseavdrag och förmånsbeskattning. Med ”forskning” menar vi här dels internationell litteratur om just reseavdrag och förmånsbeskattning, dels litteratur om de olika aspekterna av styrmedlen. De aspekter vi tar upp här är effekter av förändrad tillgänglighet på resegenerering, arbetsmarknad och lokalisering samt effekten av att statens budget påverkas (dvs. marginalkostnaden för offentliga medel). Genomgången av litteraturen på dessa olika områden kan ses som en introduktion till den empiriska studien i kapitel 7. De svenska utredningar som gjorts av reseavdrag och förmånsbeskattning redogörs för i kapitel 5 och 6.

3.1 Effekten av förändrad tillgänglighet på lokalisering och arbetsmarknad

En intressant fråga när det gäller reseavdraget är om det gynnar folk som bor i dåliga kollektivtrafiklägen eller om folk bor i dåliga kollektivtrafiklägen på grund av reseavdraget. För att kunna besvara detta måste vi analysera hur tillgängligheten påverkar lokaliseringen. En annan intressant fråga är om reseavdraget gynnar mottagarnas arbetsmarknad, eftersom syftet med reseavdraget ligger i arbetsresor. De svenska modellerna som finns för arbetsmarknad och lokalisering sammanfattas i följande tabell⁷:

Modell	Mått på tillgänglighet	Lokaliserings-effekter	Tillväxteffekter
<i>AF-Infraplan</i>	Tillämpas ej	Kvantifieras ej	Antagande baserat på ny pendling
<i>DYNLOK</i>	Differentierade mått, baserade på bilrestider	Befolkning och Sysselsättning	Beräknas indirekt via effekter på sysselsättning
<i>RUT</i>	Logsumma (Sampers)	Sysselsättning	Beräknas från Inkomstekvation
<i>Samlok</i>	Nivå och förändring, baserade på GK-matriser (Sampers)	Befolkning och Sysselsättning	Beräknas från Inkomstekvation

⁷ Tabellen är hämtad från Andersson och Anderstig (2008) Lokaliserings- och tillväxteffekter i samhällsekonomiska analyser – en förstudie, WSP Analys & Strategi rapport 2008:3

Tillväxteffekterna i Dynlok, RUT och Samlok baseras på korrelationen mellan tillgänglighet och tillväxt. ÅF-Infraplans modell är inte empirisk utan baseras på stipulerade antaganden. Eftersom Samlok baseras på utdata från Sampers, som är den teoretiskt mest tilltalande och som dessutom är den modell som används i den nationella planeringen så har vi använt denna modell i detta projekt.

Utöver denna ”skola” som studerar korrelationen mellan tillväxt och tillgänglighet finns främst två andra skolor som bör nämnas. Den första är produktionsfunktionsstudier, som studerar relationen mellan resurser lagda på infrastruktur och tillväxt. Frågan är här snarare huruvida samhället är underförsörjt med infrastruktur, än vilken infrastruktur som ska byggas. Den andra är kostnadsfunktionsstudier, dessa studerar hur kostnaderna för industrin påverkas av förändrad tillgänglighet (ganska likt det som ingår i samhällsekonomiska kalkyler).⁸

Lokaliseringen i Samlok beräknas på kommunnivå. Det finns även modeller som beräknar lokalisering på mer detaljerad nivå, exempelvis IMREL eller LandScapes. Dessa arbetar på exempelvis samsområdesnivå och tar oftast regionens befolkning som given.

För att ge en bild av storleksordningen på lokaliseringseffekterna visas i tabellen nedan elasticiteterna i modellerna, dvs. den procentuella effekten på befolkning och sysselsättning vid en förändring av tillgängligheten med 1 procent

	RUT	Samlok	DYNLOK
Befolkning	--	0.06	Mindre än Samlok, totalt för region
Sysselsättning	0.18	0.06	Ungefär som Samlok, totalt för region

Sysselsättningens elasticitet med avseende på förbättrad tillgänglighet är 0.18 i RUT⁹ och 0.06 i Samlok. Det innebär att RUT-skattningen är 3 gånger större än Samlok-skattningen, medan Samlok ger ungefär samma resultat som DYNLOK på regional nivå. En stor del av den skillnaden mellan RUT och Samlok beror på att RUT avser effekter på ca 25 års sikt, medan Samlok avser effekter på ca 10 års sikt.

⁸ En sammanfattning av metoderna ges i VTI (2004) Infrastruktur och tillväxt – en litteraturoversikt, VTI notat 28-2004

⁹ Denna elasticitet har beräknats efter transformering av parametervärdet 0.6, som är skattad på logsummor.

Motsvarande jämförelser av storleken på de tillväxteffekter (effekter på produktion och inkomst) som respektive modell genererar framgår av nästa tablå. RUT och Samlok kan jämföras direkt med ledning av de skattade parametrarna, som kan tolkas som elasticiteter.¹⁰

	RUT	Samlok	DYNLOK
Inkomster	0.15	0.02 - 0.04	ca 0.15 (imputerat värde)

Tillväxteffekter mäts i Samlok som effekter på lönesumman. Denna kan bero på att folk går in i arbetskraften, att folk får arbete, att folk arbetar fler timmar eller att folk tjänar mer per timme.

Förändringen i tillgänglighet beräknas av Sampers, den nationella prognosmodellen för persontrafik. Tillgängligheten beräknas som ”generaliserad kostnad”, det vill säga både monetära och icke-monetära kostnader (framförallt restid). I Sampers finns reseavdraget inlagt sedan tidigare (mer om hur beräkningarna har gått till ges i kapitel 2).

3.2 Effekten av förändrad tillgänglighet på resgenerering

I Sverige används prognossystemet Sampers med tillhörande kalkylmodell Samkalk för att göra prognoser, effektberäkningar och samhällsekonomiska kalkyler av ekonomiska styrmedel och större infrastrukturobjekt. Utvecklingen av Sampers påbörjades 1997/98 när trafikverken, SIKA och KFB gemen- samt upphandlade en första version av systemet av konsultföretaget Transek (numera WSP). Sedan dess har flera versioner av Sampers tagits fram.

Som underlag för modellutvecklingen har uppgifter om faktiskt resande, trafik-utbud, befolkningsstruktur och näringslivets sammansättning m.m. samlats in. Uppgifterna om det faktiska resandet kommer från den nationella reseundersökningen (Riks-RVU). Därifrån har ca 30 000 intervjuer från åren 1994–97 hämtats. Statistiken om resvanor, trafikutbud och zondata (data om bl.a. antalet boende och sysselsatta i en zon) har sedan använts för att bygga

¹⁰ Tabellerna är hämtade från ” Andersson och Anderstig (2008) Lokaliserings- och tillväxteffekter i samhällsekonomiska analyser – en förstudie, WSP Analys & Strategi rapport 2008:3). Andra sammanställningar/analyser finns i Isacsson, G (2003) Infrastrukturens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt: Hur stor är effekten på den regionala inkomsten?, Transportekonomi, VTI och i Nutek (2006) Infrastruktur och ekonomisk tillväxt - en makroekonomisk översikt, Rapport 2006:24

modeller av hur människor väljer att resa. Det som modelleras är bl.a. hur ofta de vill resa, hur gärna de väljer att resa till en viss destination, hur de väljer ett visst färdmedel framför ett annat och hur de reagerar på förändringar av t.ex. priser och restider. Genom att i modellen prova att göra förändringar i t.ex. trafikutbudet eller zondata kan man med hjälp av resultaten analysera vad dessa förändringar skulle få för effekt på resandet i verkligheten.

SAMPERS består av fem regionala modeller för kortväga resor, en rikstäckande modell för långväga inrikes resor, samt en modell för utrikesresor. Analyser kan ske och resultat presenteras på regional, nationell och internationell nivå. Vägutbudet består av det statliga vägnätet samt vissa kommunala vägar i tätorter.

Utbudet av inrikes kollektivtrafik i systemet omfattar linjer och biljettpriser för flyg, långväga och regional tåg- och busstrafik, samt färjan till Gotland (lokala/regionala färjor omfattas inte). Gång och cykel finns som färdmedelsalternativ i de regionala modellerna. Därutöver finns uppgifter på detaljerad geografisk nivå (ca 10 000 s.k. sams-områden för hela landet) om bl.a. befolkning, inkomst, arbetsplatser, bilinnehav, ortstyper samt in- och utflyttning.

Elasticiteterna i Sampers kan utvärderas på två sätt. Det ena är att jämföra prognoserna med faktiskt utfall. Det har gjorts ett antal sådana utvärderingar genom åren. Den senaste torde vara gjord av Kerstin Pettersson, WSP.¹¹ Här studerades effekterna av E4 förbi Örkelljunga och av Södra länken. Resultatet blev att prognoserna i stort sett stämde (men att några länkar hade mer trafik och några mindre). Detta får ses som det förväntade resultatet. Avvikelser har visat sig komma av två skäl. Det ena är faktorer som inte finns med i modellen: att ändrad tillgänglighet påverkar bilinnehav och lokalisering, den andra att antagna förutsättningar inte stämmer. I denna rapport beaktas lokaliseringseffekterna, däremot finns en viss underskattning på lång sikt på grund av att effekten på bilinnehavet inte studeras.

Det andra sättet är att jämföra elasticiteterna i Sampers med andra jämförbara modeller. Korspriselasticiteterna (överflyttningseffekterna) var innan 2002 lägre än i andra jämförbara modeller, men dessa är sedan omestimeringen som gjordes då i paritet med övriga modeller. Det bör sägas att jämförelser med

¹¹ Se Trafikverket (2011) Inducerad trafikefterfrågan i dagens modeller för planering av och beslut om infrastruktur rapport 2011:52, kapitel 3. En annan uppföljning finns i VINNOVA (2001) Ostkustbanan – Modell och verklighet, VINNOVA Rapport VR 2001:31 av Kia Hultin, Per Ingströmer, Michael Nilsson och Göran Tegnér.

”andra modeller” naturligtvis inte visar vad som är rätt (och att Sampers som varandes en av de mest avancerade modellerna oftast används som måttsock för andra modeller), men en dylik jämförelse ger ändå en hint av om de är i rätt härad.

En principiell jämförelse mellan Sampers och andra modeller i Europa och USA finns i ”Sampers – erfarenheter och utvecklingsmöjligheter på kort och lång sikt”.¹²

3.3 Effekten av att statens budget påverkas

Ekonomiska styrmedel kan ha två nyttor: dels korrigerar de beteendet på den marknad de införs (trängsel, utsläpp eller dylikt), dels kan intäkterna användas för att sänka andra (distorsiva) skatter. Detta kallas ”double dividend” i nationalekonomisk litteratur. Nyttan av att kunna sänka andra skatter kallas ”marginalkostnaden för offentliga medel” och består alltså av att produktionen ökar då skatterna sänks. Inom politiken pratas ibland om ”grön skatteväxling”, då avser man denna effekt.

På 70- och 80-talen var double dividend-flitigt använt i litteraturen. Under 90- och 00-talen har dock ett antal artiklar visat att det med optimala skatter inte finns någon double dividend eftersom skatterna i sig kan leda till minskad produktion på den marknad de införs (exempelvis påverkar en kilometerskatt produktionen i industrin). Senare litteratur har dock visat att existensen av double dividend är en empirisk fråga. För trängselskatt kan effekten till exempel vara stor (eftersom trängselskatten minskar transportkostnaden för höginkomsttagare).¹³

Eftersom reseavdraget och slopad förmånsbeskattning är subventioner, som följaktligen kostar pengar, måste nyttan alltså även väga upp marginalkostnaden för offentliga medel. Bidraget i sig är endast en transferering från staten till bidragstagaren, det som ska in i kalkylen är statens kostnad för att ta in pengarna som ska användas till bidraget.

¹² Skriven av Staffan Algers, Lars-Göran Mattsson, Clas Rydergren och Bo Östlund på uppdrag av dåvarande Banverket.

¹³ En litteraturstudie och ett antal empiriska tester finns i ”The Effect of Transport Taxes on Society” av Matts Andersson, Christer Anderstig, Håkan Berell, Svante Berglund, Jonas Eliasson, Michael Lundholm, Tommy Lundgren, Roger Pyddoke, Marcus Sundberg och Jonas Westin

I tidigare ASEK-översyner har marginalkostnaden för offentliga medel skattats till 30 procent. Senare forskning har gett resultat i samma härad.¹⁴

3.4 Argumenten för att subventionera kollektivtrafik

Litteraturen om i hur hög grad kollektivtrafik bör subventioneras är mycket omfattande. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är argumenten framförallt:

1. Skalfördelar, det vill säga marginalkostnaden är lägre än genomsnittskostnaden.
2. Mohring-effekten¹⁵: ökad efterfrågan ger underlag för ökad turtäthet, vilket ökar efterfrågan ytterligare osv.
3. Att biltrafikens externa effekter (trängsel, utsläpp, olyckor mm) är underprissatta.
4. Effekter på arbetsmarknad och bostadsmarknad.

De flesta artiklarna analyserar någon av ovanstående argument på djupet. En artikel sammanställer dock argumenten och utvecklar en modell för analys av ändrad subvention.¹⁶ Studien tittar på Washington DC, Los Angeles och London och kommer fram till att en ökad subventionering är lönsam (även i de fall den i ursprungsläget är 50 procent). En svensk studie utifrån samma typ av modell gjordes 2009.¹⁷ Även om denna metodik behöver utvecklas på ett par områden så visar de tydligt att det finns teoretiskt stöd för höga subventioner. Utvecklingsområdena är, i vårt tycke, främst kostnadsfunktionerna (de definieras så att marginalkostnaden är noll, vilket överdriver argument 1 ovan), hur subventioner påverkar priset (det finns gott om empiriska studier som visar

¹⁴ De senaste skattningarna på svenska data är Sundberg m.fl. Evaluating the Marginal Cost of Public Funds in Sweden - Application of an SCGE (Draft) och Sørensen (2010) Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges, Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4

¹⁵ Uttrycket kommer från Mohring, H., 1972. Optimization and Scale Economies in Urban Bus Transportation, American Economic Review 62: 591-604.

¹⁶ Parry and Small (2009) Should Urban Transit Subsidies Be Reduced? i American Economic Review 2009, 99:3, 700–724.

¹⁷ Sandberg m.fl. (2009) När bör kollektivtrafik subventioneras? WSP Analys & Strategi rapport 2009:9

att prisförändringen inte bör antas vara direkt proportionell mot subventionen) samt att argument 4 ovan inte är med i modellerna.

De transportekonomiska argumenten för att inte förmånsbeskatta kollektivtrafikbiljetter är i stort 1-4 ovan. Till detta kommer resonemang om skattesystemet effektivitet och enhetlighet samt om incidensen (det vill säga vem som får nytta av skattebefrielsen).

3.5 Internationella studier om reseavdrag

I detta kapitel ger vi en kort översikt av den vetenskapliga litteraturen där man tittat specifikt på just reseavdrag. Efter att ha sökt i olika forskningsdatabaser på ett antal olika sökord kan man konstatera att det inte finns särskilt många artiklar där reseavdrag studeras ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En anledning till avsaknaden av artiklar kan vara att reseavdrag inte finns i USA och Kanada. Det finns däremot mycket litteratur om reseavdrag i redovisningslitteraturen (med övergripande frågeställningar av typen ”hur gör man avdrag på bästa sätt?”).

En rad artiklar analyserar välfärdseffekter av reseavdrag.¹⁸ Ett generellt konstaterande är att reseavdrag inte är effektivt i en first best-värld.¹⁹ En del artiklar analyserar vilka avsteg från first best som måste finnas för att reseavdrag ska vara effektivt (i meningen välfärdshöjande).²⁰ Framförallt måste två saker vara uppfyllda:

1. Det måste finnas distorsioner på arbetsmarknaden (exempelvis skatteklir) som gör att nyttan av att individen får arbete, arbetar mer eller får högre lön inte enbart tillfaller individen.
2. Produktionsfaktorerna måste vara immobila.

¹⁸ Se t.ex. Brueckner (2003), Transport subsidies, system choice, and urban sprawl, Working paper 1090, CESifo, Regional Science and Urban Economics, in press och Richter (2004), Efficient, inefficient and neutral tax deductions for work related expenditures, Mimeo, University of Dortmund

¹⁹ ”First best” betyder att det är effektivitet (i nationalekonomisk mening) både i produktion och i konsumtion. Detta innebär exempelvis att alla externa effekter är korrekt prissatta och att det inte finns marknadsdistorsioner. Med ”second best” menas att minst ett av villkoren för ”first best” inte är uppfyllt.

²⁰ Se t.ex. Wrede (2003), Tax deductibility of commuting expenses and residential land use with more than one center, Working paper No. 972, CESifo, 2003.

Argument 1 innebär att reseavdraget kan vara lönsamt om det kompenserar för denna distorsion (dvs. att individen inte får hela nyttan av sitt arbete kompenseras av att hon inte betalar hela kostnaden för sitt resande och därför reser till mer välbetalda arbeten ändå). Argument 2 är så gott som alltid uppfyllt (i olika hög grad).

Det svenska reseavdraget brukar oftare motiveras av fördelningsskäl än av effektivitetsskäl. Vi har inte funnit några artiklar som studerar fördelningseffekterna ur det svenska perspektivet, det vill säga om reseavdraget träffar ”rätt” personer. Däremot är följande slutsatser vanliga:

- Reseavdrag (liksom kollektivtrafiksubventioner) omfördelar från kärnan till periferin. De som gynnas av reseavdraget bor perifert, medan notan betalas över skattsedeln.
- Reseavdrag gynnar rika i högre grad än fattiga (då rika generellt har högre reskostnader). Däremot är rika i högre drag mark- och bostadsägare i centrum, vilket missgynnar dem då priserna i centrum går ned.

Alla studier av fördelningseffekter försvåras av att samma person kan göra olika saker i jämförelse- och utredningsalternativet (exempelvis flytta från centrum till periferin).

Det finns många studier som visar att reseavdrag leder till urban sprawl (stadsutbredning/stadsförglesning). De flesta är gjorda med analytiska tvåsektorsmodeller, vi har inte hittat någon artikel med lika avancerad approach som den i denna rapport.

4 Politiska mål och principer

Förekomsten och utformningen av reseavdrag och förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter påverkar en rad olika mål, principer och strategier inom transport-, miljö- och skattepolitiken.

4.1 Transportpolitiska mål och principer

Resor och transporter är nödvändiga för att samhället ska fungera och de transportpolitiska målen och målstrukturen för dessa uttrycker enligt regeringen den politiska inriktningen och prioriteringarna. År 2009 förändrades strukturen för de transportpolitiska målen enligt figuren nedan. Syftet var att underlätta avvägningar i beslutsprocessen och styrningen liksom planeringen, genomförandet och uppföljningen av den statliga transportpolitiken. De sex delmål som fanns tidigare ersattes med ett funktionsmål om tillgänglighet och ett hänsynsmål om säkerhet, miljö och hälsa. Förändringen innebar också att prioriterade områden under funktionsmålet respektive hänsynsmålet bör uttryckas som preciseringar.²¹

De transportpolitiska målen

Transportpolitikens övergripande mål	
Transportpolitikens övergripande mål är att säkerställa en samhällsekonomiskt effektiv och långsiktigt hållbar transportförsörjning för medborgare och näringsliv i hela landet. Under det övergripande målet har regeringen också satt upp funktionsmål och hänsynsmål med ett antal prioriterade områden.	
Funktionsmålet <i>Tillgänglighet</i> 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. Samtidigt ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns	Hänsynsmålet <i>Säkerhet, miljö och hälsa</i> Transportsystemets utformning, funktion och användning ska anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Det ska också bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa.

²¹ SOU 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter

transportbehov.	
<i>Precisering av funktionsmålet</i> För att uppfylla funktionsmålet gäller följande preciseringar: ▪ Medborgarnas resor förbättras genom ökad tillförlitlighet, trygghet och bekvämlighet. ▪ Kvaliteten för näringslivets transporter förbättras och stärker den internationella konkurrenskraften. ▪ Tillgängligheten förbättras inom och mellan regioner samt mellan Sverige och andra länder. ▪ Arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken medverkar till ett jämställt samhälle. ▪ Transportsystemet utformas så att det är användbart för personer med funktionsnedsättning. ▪ Barns möjligheter att själva på ett säkert sätt använda transportsystemet, och vistas i trafikmiljöer, ökar. ▪ Förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel förbättras.	<i>Precisering av hänsynsmålet</i> För att uppfylla hänsynsmålet gäller följande preciseringar: ▪ Antalet omkomna inom vägtransportområdet halveras och antalet allvarligt skadade minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020. ▪ Antalet omkomna inom yrkessjöfarten och fritidsbåtstrafiken minskar fortlöpande och antalet allvarligt skadade halveras mellan 2007 och 2020. ▪ Antalet omkomna och allvarligt skadade inom järnvägstransport området och luftfartsområdet minskar fortlöpande. ▪ Transportsektorn bidrar till att miljö kvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. ▪ Transportsektorn bidrar till att övriga miljö kvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

De transportpolitiska principerna

De transportpolitiska målen har en överordnad roll och uttrycker de viktigaste politiska prioriteringarna inom transportpolitiken. Det krävs dock riktlinjer för

hur dessa mål ska tillämpas praktiskt. Därför har riksdag och regering även fattat beslut om fem transportpolitiska principer som ska vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås:

- 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 utformas²²

Vid utformningen av ekonomiska styrmedel och regelgivning är den sistnämnda principen om samhällsekonomisk kostnadseffektivitet en viktig utgångspunkt. Beslut om utformningen av ekonomiska styrmedel och regler måste dock beakta samtliga dimensioner av det transportpolitiska målet.²³

4.2 Miljömål

År 2010 förändrades målstrukturen för det svenska miljöarbetet. Målstrukturen för miljöarbetet har tre nivåer. Ett övergripande generationsmål som visar på inriktningen för samhällsomställningen, miljökvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till i ett generationsperspektiv samt etappmål som anger steg på vägen till att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen.²⁴

Generationsmålet

Generationsmålet för den svenska miljöpolitiken är formulerat på följande sätt: ”Det övergripande målet för miljöpolitiken är att till nästa generation lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta, utan att orsaka ökade miljö- och hälsoproblem utanför Sveriges gränser (generationsmålet).”

Detta mål är övergripande för alla miljökvalitetsmål och säkerställer att tvärsektoriella frågor integreras i miljömålssystemet. Generationsmålet är vägledande för miljöarbetet på alla nivåer i samhället för att förutsättningar ska skapas för att uppnå det miljötillstånd som eftersträvas.

²² Prop. 2005/06:160 Moderna transporter

²³ SOU 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter

²⁴ Regeringens prop. 2009/10:155 Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete

Miljökvalitetsmål

Det finns 16 miljökvalitetsmål som anger det tillstånd i den svenska miljön som miljöarbetet ska leda till i ett generationsperspektiv:

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

De miljökvalitetsmål som framförallt påverkas av kollektivtrafikens utveckling och konkurrenskraft gentemot biltrafiken, energieffektivisering och minskade koldioxidutsläpp är Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning och God bebyggd miljö.

Begränsad klimatpåverkan

Enligt riksdagens beslut innebär miljökvalitetsmålet om Begränsad klimatpåverkan att: ”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.”

Frisk luft

Miljökvalitetsmålet *Frisk luft* innebär enligt riksdagens beslut att: ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.” Miljökvalitetsmålet innebär att halterna av luftföroreningar inte överskrider

lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål.

Bara naturlig försurning

Riksdagen har beslutat att miljökvalitetsmålet *Bara naturlig försurning* ska ha följande lydelse: ”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.”

God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö* innebär enligt riksdagens beslut att ”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.”

Regeringen har gjort en rad preciseringar av miljökvalitetsmålet *God bebyggd miljö*. Bland annat innebär miljökvalitetsmålet att

- miljöanpassade kollektivtrafiksystem är tillgängliga och av god kvalitet samt att förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker och
- användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resurssparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och främst förnybara energikällor används

4.3 Skattepolitiska principer

Förekomsten och utformningen av reseavdrag och förmånsbeskattning av subventionerade kollektivtrafikresor behöver även relateras till relevanta skattepolitiska principer.

Avdrag för resor till och från arbetet

En av de grundläggande principerna inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte får göras för privata levnadskostnader eller liknande utgifter.²⁵ Reseavdrag är dock undantaget från denna grundprincip. Undantaget har motiverats av

²⁵ Inkomstskattelagen (1999:1229) 9 kap. § 2

reseavdraget är av stor ekonomisk betydelse för många skattskyldiga och att det finns ett visst samband med intäkternas förvärvande.²⁶

En huvudregel i inkomstskattelagen är att avdrag ska göras med belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna. Reseavdrag för bil är dock undantaget från denna regel. Av förenklingsskäl får kostnader för bilresor dras av enligt en schablon med ett och samma belopp per mil.²⁷

Löneförmåner

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) ska i stort sett alla förmåner som erhålls p.g.a. tjänst tas upp till beskattning. I enlighet med detta ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som en löneförmån som den anställde ska betala inkomstskatt för.

²⁶ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

²⁷ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

5 Dagens system

5.1 Reseavdrag

Regelverk

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) är det tillåtet att för inkomstår 2012 göra avdrag för resor till och från arbetet för de kostnader som överstiger 10 000 kr. För resor med bil används ett schablonbelopp på 18,50 kr per mil och för resor med kollektivtrafik används de verkliga biljettkostnaderna som underlag för reseavdraget.²⁸

Generellt gäller att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska vara minst två kilometer för att få göra reseavdrag. För att få göra reseavdrag för arbetsresor med bil krävs att

- avståndet är minst fem kilometer och
- att man regelmässigt tjänar minst två timmar sammanlagt per dag för fram- och återresan, jämfört med att åka kollektivt.

Enligt inkomstskattelagen får utgifter för arbetsresor med egen bil också dras av om bilen används i tjänsten minst 160 dagar under året. Om den används i tjänsten minst 60 dagar under året, ska utgifterna dras av för alla de dagar som bilen använts i tjänsten. Att bilen används i tjänsten beaktas dock bara om körsträckan är minst 300 mil per år. Utgifter för väg-, bro- och färjeavgifter samt skatt enligt lagen (2004:629) om trängselskatt får också dras av. Om kollektivtrafik saknas så tillämpas inte reglerna om tidsvinst, ett avstånd på minst fem kilometer och antalet arbetsdagar om bilen används i tjänsten.

Kraven om tidsvinst och att avståndet ska vara minst 5 kilometer tillämpas inte heller för de som på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder måste använda egen bil eller förmånsbil.

Bakgrund

En av de grundläggande principerna inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte ska ges för privata levnadskostnader. Statsmakten har dock under lång tid gjort undantag från denna princip när det gäller bl.a. kostnader för resor mellan bostad och arbete.

²⁸ www.skatteverket.se

En lagstadgad avdragsrätt för pendling till arbetet infördes redan i början av 1920-talet. Den grundläggande bestämmelsen om reseavdrag tillkom år 1928²⁹. Enligt denna ska skäligena kostnader för arbetsresor där arbetsplatsen varit belägen på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad, att han behövt anlita och även anlitat särskilt fortskaffningsmedel vara avdragsgilla. Det ursprungliga målet med reseavdraget torde med andra ord ha varit att öka tillgängligheten för människor så att de kunde ta arbeten som låg längre bort än på gångavstånd.

Rätten till reseavdrag för bil infördes från och med 1958 års taxering. Innan dess var rätten att dra av bilresor en förhandlingsfråga mellan den skattpliktige och taxeringsmyndigheterna³⁰. Samtidigt kompletterades lagstiftningen med anvisningar om bl.a. krav på viss tidsvinst jämfört med kollektivtrafik och ett visst minimiavstånd mellan bostad och arbete.

Avdragets existens och utformning har varit uppe till diskussion vid en rad tillfällen, framförallt huruvida kostnaderna ska betraktas som privata levnadskostnader och när det gäller problem kring tidsvinstregeln.

Frågan om kostnaderna för resor mellan hemmet och arbetet är privata levnadskostnader eller inte diskuterades redan i 1972 skatteutredning. Utredningen kom fram till att dessa kostnader i viss mån kan betraktas som privata levnadskostnader. Detta gäller i ännu högre grad kostnader för bilpendling. Enligt utredningen borde avdraget begränsas till milbundna eller rörliga kostnader. Utredningen föreslog dock ingen begränsning eftersom en sådan reform bl.a. skulle drabba skattskyldiga i glesbygd som är tvungna att använda bil i arbetet.³¹

I 1979 års trafikpolitiska beslut diskuterades åtgärder för att minska bilresandet och öka kollektivtrafikresandet. Departementschefen, dvs. ansvarig minister, pekade på att reseavdraget för bil bidrog till låga kostnader för att använda bil och att ändring av bilreseavdragen skulle kunna bidra till en ökad medvetenhet om de reella kostnader som är förenade med bilresande. Dessutom skulle en förändring av reseavdragen för bil kunna påverka kollektivtrafiken, bilutnyttjandet och bebyggelsestrukturen positivt från energi- och trafikpolitiska utgångspunkter. Men ministern var, trots detta inte villig att ändra reglerna för

²⁹ Regeringens proposition 1927:102, Kommunal-skattelagen (1928:370) § 33, Anvisningar

³⁰ Nordstrand m.fl. (1984) Resor och reseavdrag. En översikt. Bygghörskningsrådet Rapport R20:1984

³¹ SOU 1977:91 Översyn av skattesystemet

bilavdrag med hänvisning till att det ”Bakom bilreseavdragen finns såväl regionalpolitiska, arbetsmarknadspolitiska som jämställdhetspolitiska motiv. Härutöver bör även nämnas de direkta ekonomiska effekterna för den enskilde individen, stat och kommun.”³²

Enligt prop. 1981:118 kunde utformningen av reseavdragen ifrågasättas utifrån flera utgångspunkter. Departementschefen uttalade att det fanns ett visst fog för att betrakta dessa kostnader som privata levnadskostnader. Framförallt från utgångspunkten att avdrag inte medges för kostnader som uppkommer p.g.a. att den skattskyldige bosatt sig på en annan ort än han eller hon har sitt arbete. Dessutom pekade departementschefen på att avdragsreglerna hade trafikpolitiska nackdelar eftersom de i viss mån gynnar arbetspendling i egen bil och verkar hämmande för samåkning och kollektivtrafikresande. Ansvarig minister tog även upp problemet med att kontrollera den s.k. tidsvinstregeln.

Departementschefen tog även upp att utformningen av reseavdragsreglerna hade gett upphov till en mängd arbetskrävande och svårbedömda tvister mellan den skattskyldige och skattemyndigheterna. Det konstaterades att det många gånger är svårt att kontrollera om den skattskyldige är berättigad till reseavdrag. Detta gällde framförallt de som gjorde avdrag för bil. Det hade även gjorts gällande att avdrag många gånger medgavs helt felaktigt, framförallt i de större tätorterna. Departementschefen föreslog därför flera begränsningar. Dels höjdes tidsvinstkravet från en och en halv timme till två timmar och dels skulle kostnader upp till 1000 kr betraktas som personliga levnadskostnader, vilket innebär att bara kostnader över denna summa blev avdragsgill.³³

År 1983 togs nästa steg för att begränsa reseavdraget genom att avdrag bara skulle få göras för de milbundna kostnaderna. Tidigare hade avdraget per mil tagit hänsyn till såväl fasta kostnader (bl.a. inköp av bil, skatt, försäkring och garage) som milbundna eller rörliga kostnader (bl.a. bensin, reparationer och underhåll) enligt en schablon på grundval av genomsnittliga kostnader för mindre bil. Skälet var att de fasta kostnaderna ansågs vara privat levnadskostnader, eftersom människor normalt skaffar bil för i huvudsak privat bruk. Avdraget per mil låstes för körsträckor t.o.m. 1000 mil vid högst den nivå som gällde vid 1984 års taxering, 10,20 kr/mil. De nya reglerna som infördes successivt från och med 1985 års taxering.³⁴

³² Regeringens proposition 1978/79:99 om en ny trafikpolitik

³³ Regeringens proposition 1980/81:118 om ekonomisk politiska åtgärder

³⁴ Prop. 1983/84:68 om vissa avdrag för kostnader för intäkternas förvärvande m.m.

I SOU 1989:33 (RINK) föreslogs att tidsvinstregeln skulle slopas och att reseavdraget skulle göras avståndsberoende. Avdragets storlek skulle inte påverkas av valet av färdstätt. Utredningens förslag genomfördes inte eftersom departementschefen menade att stora grupper av skattskyldiga i framförallt glesbygd och storstadsregionerna var beroende av bil för att kunna ta sig till och från arbetet med restider som inte var orimliga. Utredningens förslag skulle enligt regeringen även medföra avsevärda ekonomiska påfrestningar för dessa grupper. För många skulle det dessutom vara svårt att flytta närmare arbetsplatsen.³⁵

Nästa utredning om reseavdraget lades fram år 1993. Enligt direktiven till Utredningen om tjänsteinkomstbeskattning (SOU 1993:44) skulle utredningen föreslå regelförenklingar när det gällde reseavdraget och dessutom pröva om RINK:s förslag kunde modifieras så att avdraget inte minskade för dem som hade långa avstånd mellan bostaden och arbetsplatsen och som inte kunde använda kollektivtrafiken.

Utredarens uppfattning var att kostnaden för resor mellan hemmet och arbetet i princip var av privat karaktär och att reseavdraget därför kanske borde avskaffas helt. Men direktiven till utredningen gav inget utrymme för att föreslå att reseavdraget avskaffades. Utredaren skriver vidare att ”Det är dock klart att den omständigheten att det i princip rör sig om privata levnadskostnader och ett avdrag som utgår närmast på grund av allmänna skälighetshänsyn gör att man inte kan anses vara bunden till några skatterättsliga principer vid utformningen av avdraget.”

I betänkandet presenterade utredningen en modell med olika avdragsbelopp för olika avståndsintervall.³⁶ Inte heller denna gång genomfördes utredningens förslag. Som motiv anförde regeringen (prop. 1993/94:90) att utredningen visade att det knappast gick att ersätta tidsgränsen med avståndsgränser utan att relativt kraftiga försämringar skulle uppstå för vissa grupper med begränsad tillgång till kollektivtrafik. Dessutom innebar förslaget en betydligt mer invecklad modell än RINK:s förslag. Ytterligare ett motiv var att vissa grupper skulle kunna få göra avdrag som avsevärt översteg de faktiska resekostnaderna.

Den senaste statliga utredningen genomfördes år 2005. Som en del av en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet, det s.k. ”121-punktsprogrammet” skulle förutsättningarna provas för ett nytt reseavdragssystem som bättre stimulerar användningen av

³⁵ Regeringens proposition 1989/90:110

³⁶ SOU 1993:44 Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen

kollektivtrafik och samtidigt beaktar de problem som finns på landsbygden. En utredningsgrupp tog fram ett förslag till avståndsberoende reseavdrag, men utredningen avslutades aldrig.³⁷

Kapacitetsutredningen är den senaste utredningen som föreslår en förändring av reseavdraget. Utredningen föreslår, som en del av det s.k. Klimatpaketet, att regelverket kring reseavdraget bör förändras och att kontrollen ska bli bättre inom fem år.³⁸

Från och med år 2008 höjdes avdraget per mil med 50 öre. Regeringens skäl var att de ville kompensera för den höjda koldioxidskatt och för att energiskatten på diesel hade höjts. Regeringen pekade samtidigt på att reseavdraget minskar utgifterna för arbetspendling för dem som bor i glesbygdsområden och därigenom skapar väsentligt större möjligheter för dem som lever och bor i dessa områden att hitta arbeten utan att behöva flytta. Härigenom ökas också tillgången till arbetskraft för företagen, i första hand inom den lokala arbetsmarknadsregionen.³⁹

Under senare år har regeringen även uttalat att ett avståndsberoende reseavdrag skulle leda till betydande avgränsningsproblem, betydande överkompensation för de som har långa arbetsresor med kollektivtrafik samt försämra möjligheterna att bo och arbeta i glesbygd där kollektivtrafik saknas eller bara finns i begränsad omfattning. Dessutom kommer sannolikt rörligheten på arbetsmarknaden att försvåras enligt regeringen.⁴⁰

Gränsen för att få göra avdrag, liksom schablonbeloppet för avdrag vid resor med egen bil, har ändrats ett flertal gånger.

³⁷ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

³⁸ Trafikverket (2012) Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Huvudrapport.

³⁹ Regeringens skrivelse 2008/09:167 En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder

⁴⁰ Proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik. Klimat

Inkomstår	Gräns för avdragsgilla kostnader för arbetspendling	Avdrag vid resor med egen bil
1993-1994	4 000 kr	13 kr/mil
1995-1997	6 000 kr	13 kr/mil
1998-2000	7 000 kr	15 kr/mil
2001-2004	7 000 kr	16 kr/mil
2005	7 000 kr	17 kr/mil
2006	7 000 kr	18 kr/mil
2007	8 000 kr	18 kr/mil
2008	8 000 kr	18,50 kr/mil
2009-	9 000 kr	18,50 kr/mil
2012-	10 000 kr	18,50 kr/mil

Vilka använder reseavdraget i dag?

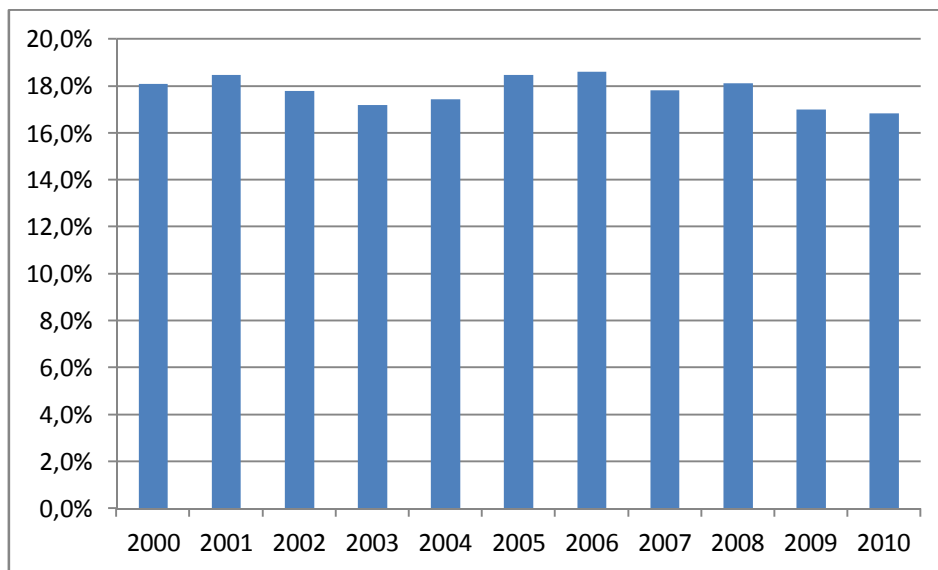
Övergripande

År 2009 gjorde 936 000 personer reseavdrag, vilket motsvarar 17 procent av inkomsttagarna. Det genomsnittliga avdraget för resor till och från arbetet var 14 600 kr och det totala avdragsbeloppet uppgick detta år till 13,7 miljarder kr.⁴¹ Skattebortfallet p.g.a. reseavdrag är i storleksordningen 4-5 miljarder kronor per år.⁴²

Andelen inkomsttagare som gjort reseavdrag har varierat mellan 16,8 procent och 18,6 procent under år 2000 till 2010.

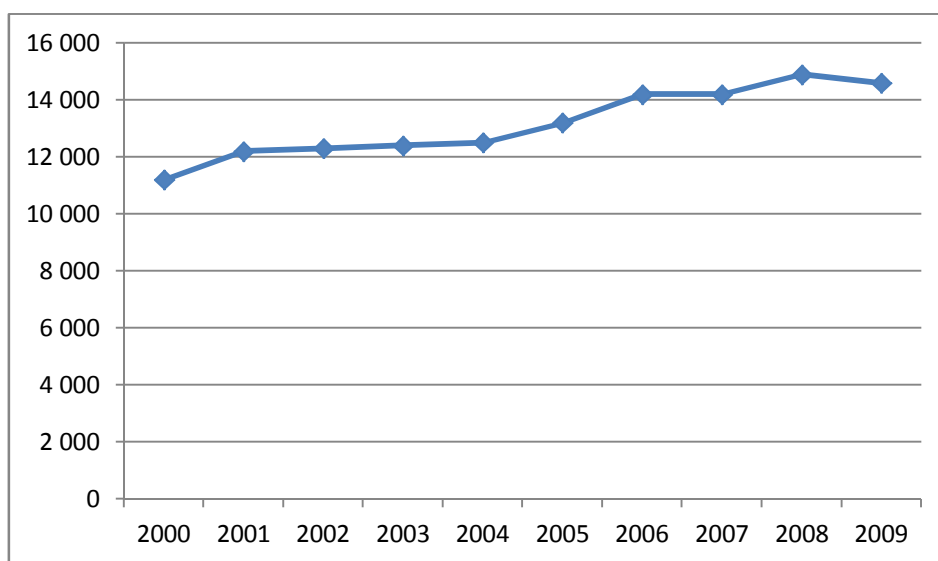
⁴¹ Statistiken i detta kapitel är, om inte annat anges, hämtat från www.scb.se

⁴² Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?



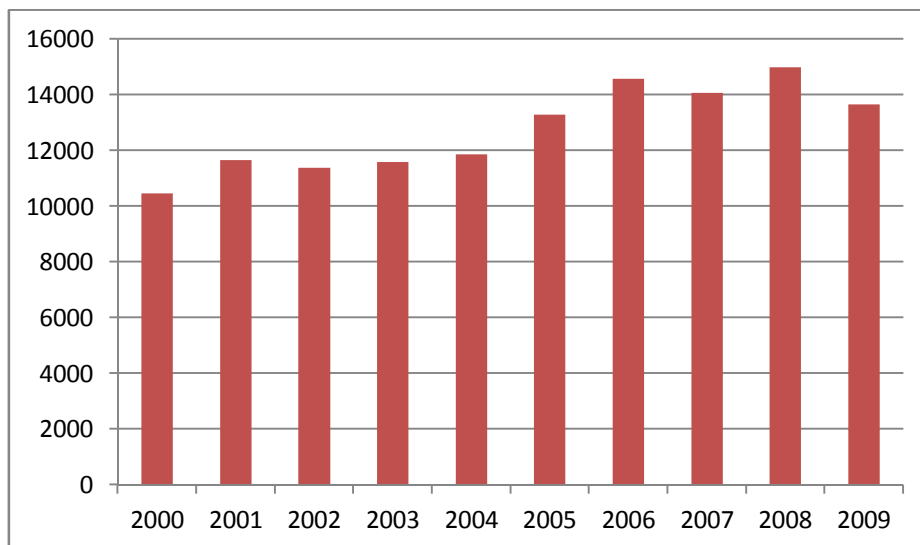
Figur 1 Andel av inkomsttagarna som gjorde reseavdrag år 2000-2010

Det genomsnittliga reseavdraget har ökat från 11 200 kr år 2000 till som mest 14 900 kr år 2008 för att minska något till 14 000 kr år 2009.



Figur 2 Genomsnittligt reseavdrag, år 2000 till 2009

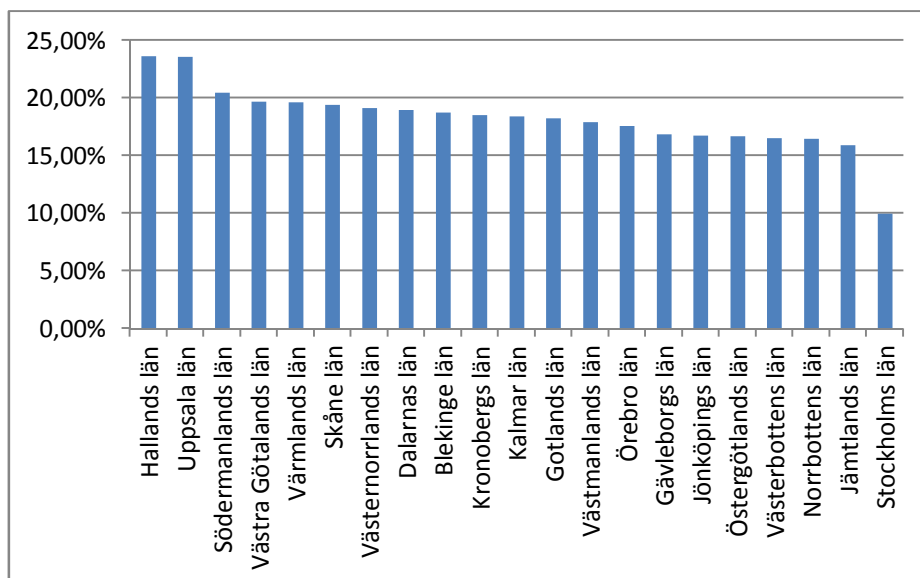
Även totalkostnaden för reseavdraget har ökat under det senaste decenniet. Från 10,5 miljarder kr per år till som mest nästan 15 miljarder kr år 2008. Därefter har kostnaderna sjunkit till 13,7 miljarder kr år 2009. De minskade kostnaderna år 2007 och 2009 sammanfaller med att gränsen för avdragsgilla kostnader höjdes. År 2007 höjdes gränsen från 7000 kr till 8000 kr och år 2009 höjdes gränsen till 9000 kr.



Figur 3 Totalkostnad för reseavdrag, från år 2000 till 2009

Geografiskt

Användningen av reseavdrag är koncentrerat till regionerna kring Göteborg, Malmö och Stockholm. Andelen inkomsttagare som gjorde reseavdrag år 2009 var högst i Hallands län och Uppsala län (23,6 procent) samt Södermanlands län (20,4 procent). Även Skåne och Västra Götalands län, liksom Värmlands och Västernorrlands län har en andel över 19 procent. Lägst andel görs i Stockholms län (10 procent).

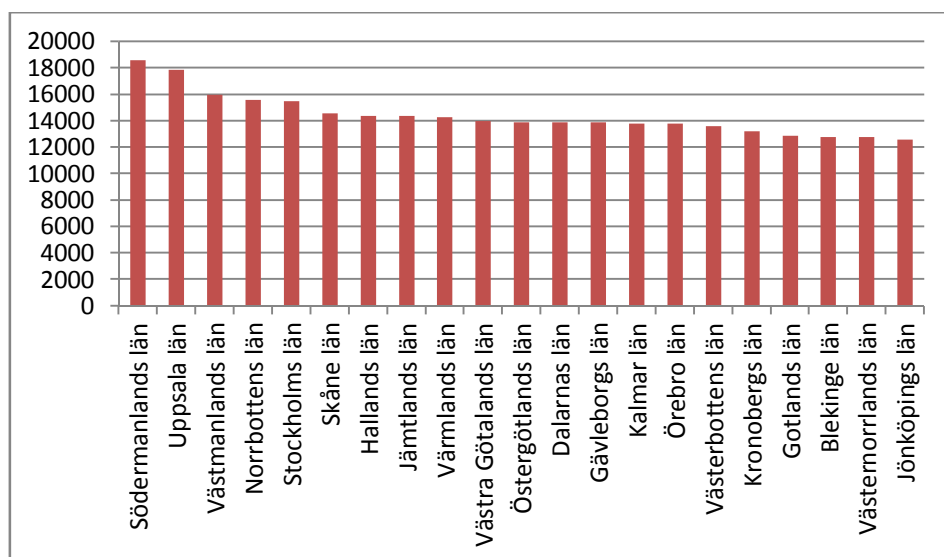


Figur 4 Andel inkomsttagare som gjorde reseavdrag år 2009 per län.

Även på kommunnivå är andelen inkomstagare som utnyttjat reseavdraget högst i dessa tre regioner. Den högsta andelen inkomstagare som gjorde reseavdrag år 2009 var Håbo (41,9 procent), Bollebygd (40,5 procent), Knivsta (40,3 procent) och Lerum (40,2 procent).

Först på nionde plats kommer en kommun utanför dessa regioner, Lekebergs kommun (36,4 procent) i Örebro län och först på fjortonde plats kommer en Norrlandskommun, Sätters kommun (34,7 procent) i Dalarna. Lägst andel reseavdrag görs i Stockholms stad (5,4 procent).

De genomsnittligt högsta reseavdragen gjordes år 2009 i Södermanlands län (18 600 kr/år), Uppsala län (17 900 kr/år) och Västmanlands län (16 000 kr/år). Även i Norrbottens län är det genomsnittliga reseavdraget högt (15 600 kr/år). Det lägsta genomsnittet finns i Jönköpings län (12 600 kr/år).

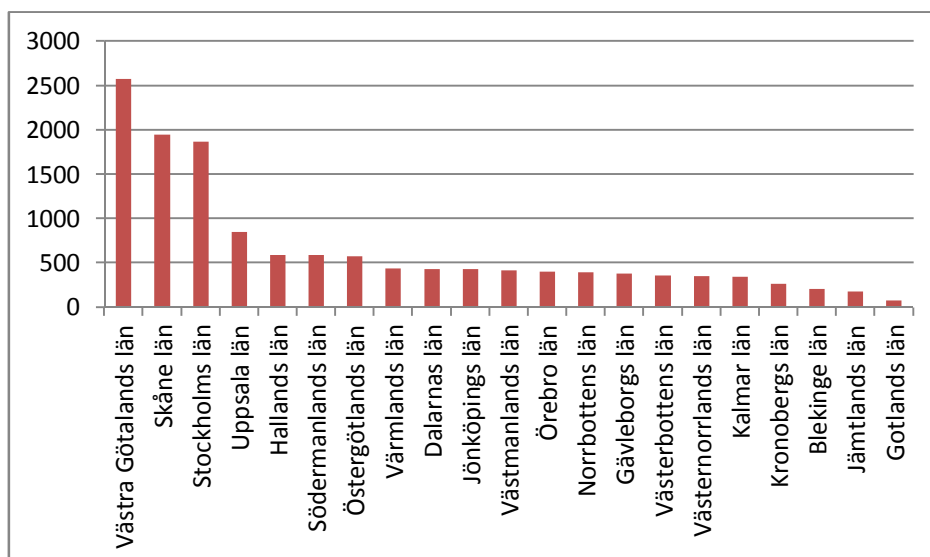


Figur 5 Genomsnittligt reseavdrag per län, år 2009

På kommunnivå har Bjurholms kommun, som ligger i Västernorrlands län, det högsta genomsnittliga reseavdraget (22 800 kr/år). Därefter följer Norrtälje och Nynäshamns kommuner i Stockholms län och Trosa och Strängnäs kommuner (över 22 000 kr/år). Bland de tio kommuner med högst genomsnittligt reseavdrag finns även Jokkmokks kommun i Norrbottens län (21 400 kr/år) på åttonde plats. Lägst genomsnittligt reseavdrag finns i Gnosjö (9 300 kr/år) i Jönköpings län.

Kostnaderna för reseavdraget är högst i de tre storstadslänen. Bara kostnaderna för reseavdrag i Västra Götalandsregionen uppgick till nästan 2,6 miljarder kr år 2009. Kostnaderna för de tre storstadslänen uppgick till 6,4 miljarder kr. Räknar man även in Uppsala, Södermanlands och Hallands län uppgick kostnaderna till

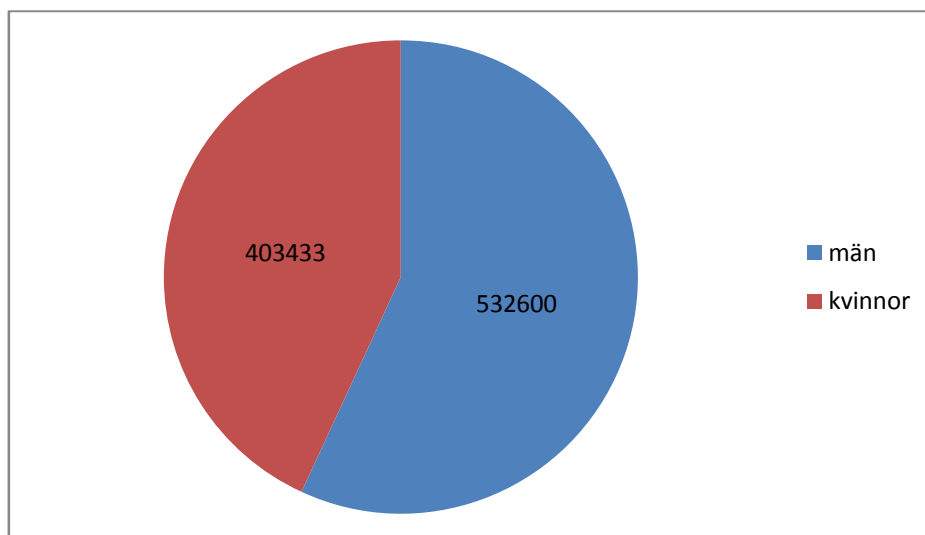
8,4 miljarder eller över 60 procent av totalkostnaden. Detta kan t.ex. jämföras med att kostnaderna för reseavdrag i samtliga norrlandslän uppgick till ca 2,1 miljarder kr, vilket motsvarar 15 procent av totalkostnaden för hela landet.



Figur 6 Totalkostnad för reseavdrag per län, år 2009

Fördelning mellan könen

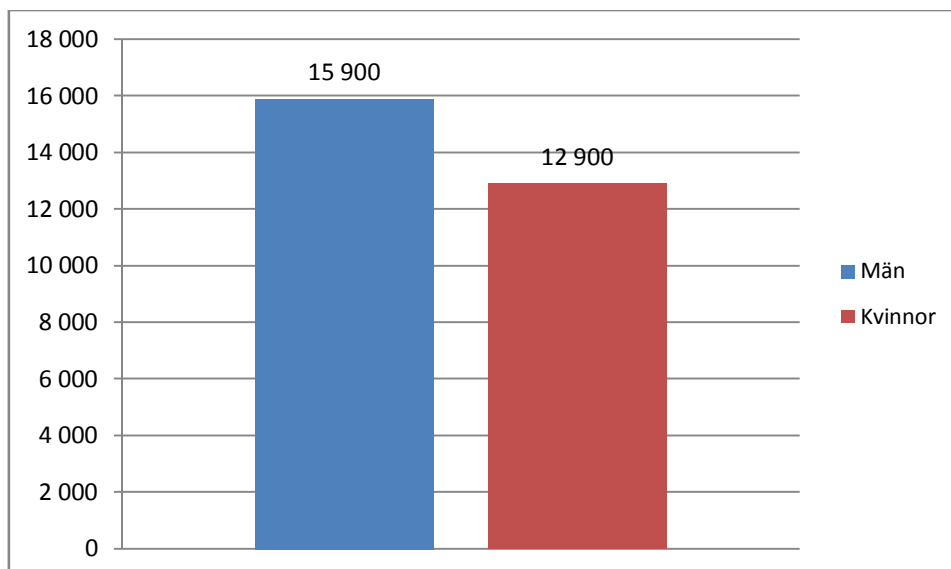
Män gör reseavdrag i högre utsträckning än kvinnor. År 2009 stod männen för 57 procent av antalet reseavdrag och kvinnorna för 43 procent.



Figur 7 Antal män och kvinnor som gjorde reseavdrag, år 2009

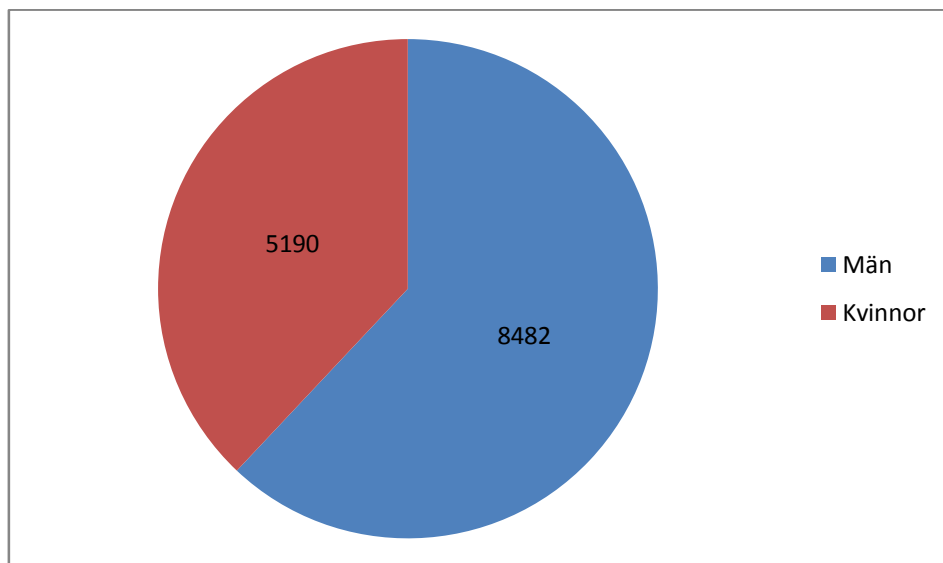
Även det genomsnittliga reseavdraget är högre för män än kvinnor. År 2009 var det genomsnittliga reseavdraget för män 15 900 kr/år och 12 900 kr/år för kvinnor.

kvinnor. Det genomsnittliga avdraget var med andra ord 23 procent högre för männen än för kvinnorna. Användningen av reseavdrag återspeglar att män gör såväl fler resor som längre resor per dag än kvinnor enligt SIKA:s resvaneundersökningar.



Figur 8 Genomsnittligt reseavdrag för män och kvinnor, år 2009

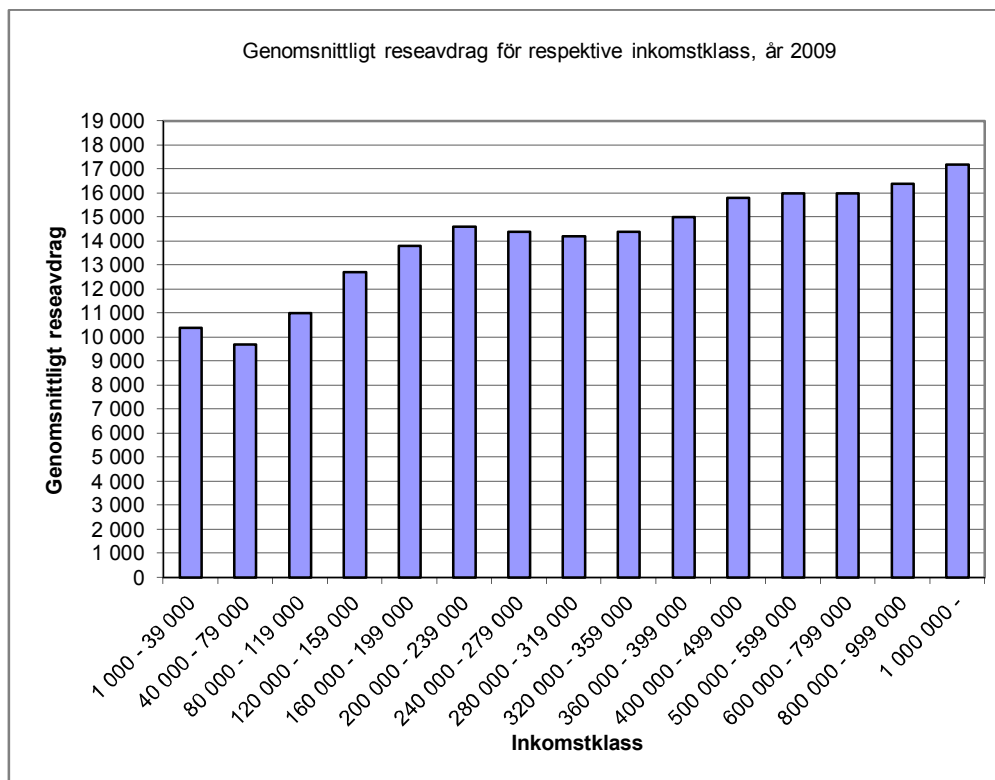
Eftersom män gör både större reseavdrag och i högre utsträckning än kvinnor är kostnaderna för männens avdrag högre än för kvinnorna. År 2009 uppgick kostnaderna för männens avdrag för arbetsresor till ca 8,5 miljarder kr eller 62 procent av kostnaderna för avdraget. Kostnaderna för kvinnornas avdrag omkring 5,2 miljarder kr, vilket motsvarar 38 procent av totalkostnaden.



Figur 9 Kostnad för reseavdrag för fördelat på män och kvinnor, år 2009

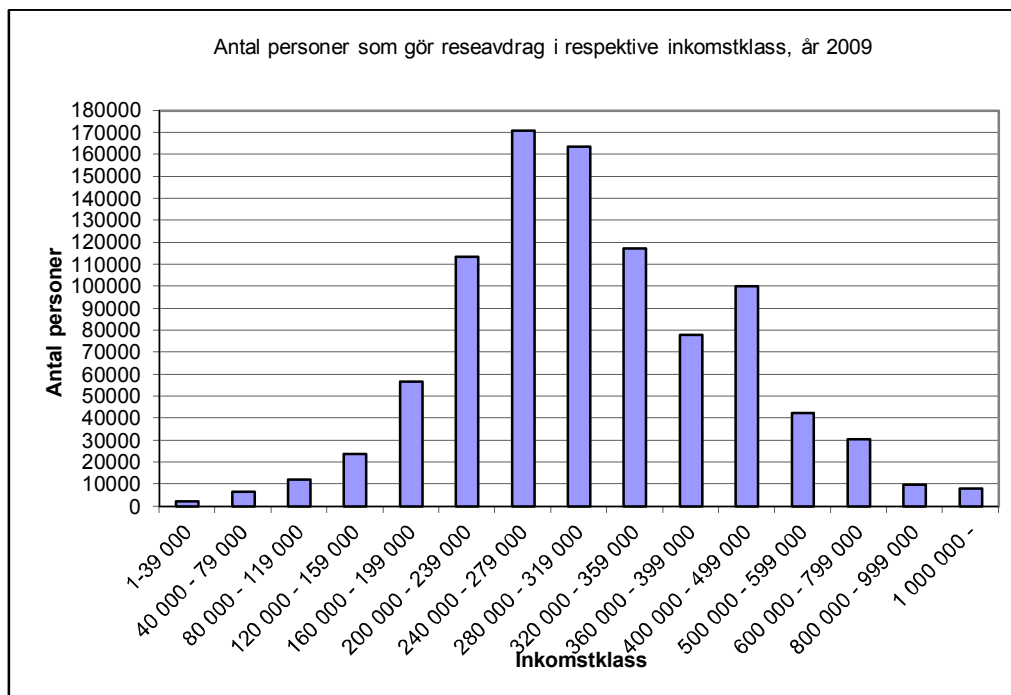
Inkomstfördelning

Enligt SCB:s statistik ökar det genomsnittliga reseavdraget med stigande lön. Detta kan förklaras med att den dagliga reslängden ökar med inkomsten. De största reseavdragen görs av personer som tjänar 1 miljon kr/år eller mer. År 2009 var det genomsnittliga avdraget 17 200 kr/år i denna inkomstklass. Detta kan jämföras med 9 700 kr/år för dem som tjänar mellan 40 000-79 000 kr/år som gjorde de lägsta avdragen.



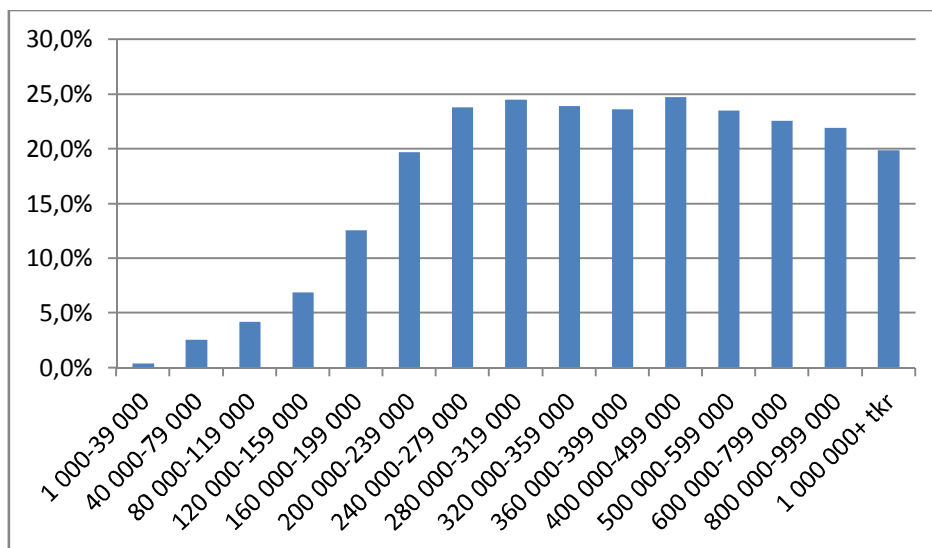
Figur 10 Genomsnittligt reseavdrag i respektive inkomstklass, år 2009

Reseavdrag är vanligast i inkomstklassen 240 000 – 279 000 kr/år. I denna inkomstklass görs 18 procent av antalet reseavdrag. Reseavdrag är även vanligt i inkomstklassen 280 000 - 319 000 kr/år. Denna inkomstklass stod för 17,5 procent av antalet reseavdrag.



Figur 11 Antal personer i respektive inkomstklass som gör reseavdrag, år 2009

Andelen personer i respektive inkomstklass som gör reseavdrag är högre vid inkomster över 240 000 kr/år. Över denna inkomstnivå är det mellan 20 och 25 procent av inkomsttagarna som gör reseavdrag.

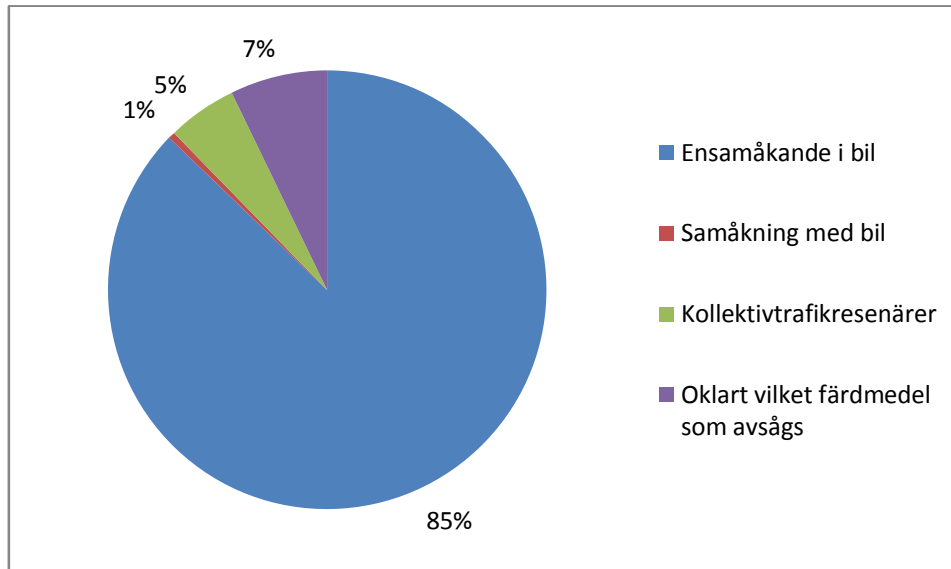


Figur 12 Andel personer som gör reseavdrag i respektive inkomstklass, år 2009

Färdmedelsval

Den senaste undersökningen av färdmedelsfördelningen hos de som gör reseavdrag gjordes år 2003. Av dem som gör avdrag för resor till och från

arbetet reser ca fem procent kollektivt, 85 procent reser ensam i bil och i en halv procent av fallen samåkade man i bil. I sju procent av fallen framgick det inte vilket färdmedel som hade använts.⁴³



Figur 13 Färdmedelsanvändning för personer som gör reseavdrag, år 2003

Nästan 44 procent av alla bilister som gör reseavdrag har en daglig körsträcka som är kortare än 50 km. Beloppsmässigt utgör dessa omkring 22 procent av den totala kostnaden för reseavdragen. Den vanligaste körsträckan är 30-40 kilometer per dag. Omkring 15 procent av bilisterna har en körsträcka som är längre än 100 km/dag. Dessa står för cirka 32 procent av kostnaderna.

Konsekvenser av dagens reseavdrag

Enligt litteraturstudien leder reseavdraget till en rad olika konsekvenser.

Färdmedelsval

Dagens lagstiftning när det gäller avdrag för resor till och från arbetet tar tydlig ställning för att kollektivtrafik ska användas i första hand. Men avdragsgränsen på 10 000 kr (inkomstår 2012) innebär att de som reser kollektivt mycket sällan har kostnader som överstiger avdragsgränsen. Ett av regeringens motiv för att höja beloppsgränsen från 9 000 kr till 10 000 kr år 2012 var att regeringen ville undvika att personer som pendlar med kollektivtrafik i Stockholms län, och som i övrigt uppfyller kraven för att få göra reseavdrag, skulle få möjlighet att göra

⁴³ Skatteverket (2005) Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2005

avdraget.⁴⁴ Även tidsvinskravet är ett problem i detta sammanhang. För att få göra avdrag för bil måste bilisten uppfylla tidsvinskravet om att vinna minst två timmar sammanlagt per dag, jämfört med om han eller hon rest kollektivt. Problemet är att detta krav inte efterlevs och att det är svårt att kontrollera. Att tidsvinskravet inte är uppfyllt är den vanligaste typen av felaktigt reseavdrag. Härigenom gynnar reseavdraget arbetsresor med bil framför kollektivtrafik.

Dagens reseavdragssystem skapar ekonomiska incitament att använda bilen för resor till och från arbetet⁴⁵. Sv. Bussbranschens Riksförbund pekar på att 62 procent av arbetsresorna i landet görs med bil, medan drygt 85 procent av de som gör reseavdrag reser med bil. När det gäller kollektivtrafik görs ca 14 procent av arbetsresorna med buss eller tåg, medan omkring 5 procent av de som gör reseavdrag reser kollektivt.

Den högre andelen bilresor bland dem som gör reseavdrag kan inte förklaras med att bilister har längre till arbetet än kollektivtrafikresenärer eftersom den genomsnittliga färdlängden är längre för dem som reser kollektivt (20 km för kollektivtrafikresenärer jämfört med 17 km för bilister⁴⁶). Inte heller avsaknad av kollektivtrafik håller som förklaring eftersom reseavdragen i första hand görs i storstadsregioner med väl utbyggd kollektivtrafik, som Västra Götaland, Skåne och Stockholm.⁴⁷

Att reseavdraget gynnar pendling med bil framför kollektivtrafik är inget nytt. Detta uppmärksammades bl.a. av riksdagens och regering i början av 1980-talet.⁴⁸

Koucky & Partners har jämfört effekterna av dagens reseavdragssystem för kollektivtrafik- och bilresor vid olika avstånd, priser på månadskort och marginalsatt. För personer med bil med låg marginalkostnad medför reseavdraget att det blir billigare att pendla med bil istället för kollektivt. Genom reseavdraget kostar pendling med bil, för en pendlare med billig bil och 50 procent marginalsatt bara hälften jämfört med att resa kollektivt. Avdraget förstärker med andra ord bilens konkurrenskraft framför kollektivtrafiken,

⁴⁴ Prop. 2011/12:1 Budgetpropositionen för år 2012

⁴⁵ SOU (2006) Strategi för minskat transportberoende. Miljövårdsberedningens promemoria 2006:2

⁴⁶ Skatteverket (2005) Skattestatistisk årsbok 2005

⁴⁷ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁴⁸ SkU 1979/80:39, Regeringens proposition 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder

framförallt för höginkomsttagare. Koucky & Partners skriver att ”I dess nuvarande form kan reseavdraget därmed ses som ett progressivt stöd till långväga arbetspendling som särskilt gynnar bilpendling och personer med hög marginalskatt”.⁴⁹

Tillgänglighet

Reseavdraget minskar människors kostnader för arbetsresor, vilket bidrar till att människor kan åka längre till sina arbetsplatser. Finansdepartementet har pekat på att reseavdraget härigenom kan bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden genom att män och kvinnor väljer att söka arbete längre bort från bostaden, vilket är en viktig del av regionförstoringen. Detta är i sin tur en viktig faktor för att de lokala arbetsmarknaderna ska fungera väl och för den ekonomiska tillväxten i stora delar av Sverige.⁵⁰

Samtidigt kan reseavdraget medverka till att människor bosätter sig längre bort från arbetsplatsen. När människor tar arbeten som ligger längre bort från arbetsplatsen, när de väljer att flytta längre från arbetet och när verksamheter lokaliseras längre ut ökar det totala transportarbetet. Detta medför i sin tur att det finns en målkonflikt mellan tillgänglighetsmålet och flera andra transportpolitiska mål, inte minst miljömålen.

Miljövårdsberedningen har pekat på att det kan vara svårt att förändra ekonomiska styrmedel som subventionerar transporter och förstärker en utbredning av hur människor bor och verksamheter lokaliseras eftersom människor har baserat sina beslut var de ska bo och arbeta på att de finns. Reseavdraget bidrar med andra ord till att låsa människor i ett strukturellt transportberoende. Samtidigt är det viktigt att undvika ytterligare inlåsnings effekter.⁵¹

Miljö

Flera statliga utredningar har konstaterat att reseavdraget subventionerar bilresor och bidrar till att människor bosätter sig och att verksamheter lokaliseras längre ut, vilket ökar det totala transportarbetet, transportberoendet

⁴⁹ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

⁵⁰ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

⁵¹ SOU (2006) Strategi för minskat transportberoende. Miljövårdsberedningens promemoria 2006:2

liksom koldioxidutsläppen. Genom att reseavdraget stimulerar resande stimuleras indirekt en gles bebyggelsestruktur med långa resvägar samt regionförstoring. Detta leder till att utsläppen av miljö- och hälsofarliga ämnen ökar jämfört med om människor hade rest kollektivt. Dessutom kräver biltrafik avsevärt större markytor än kollektivtrafiken.⁵²

Reseavdragets negativa konsekvenser för miljön framhålls i en rad rapporter och utredningar. Naturvårdsverket skriver i en rapport att reseavdraget bl.a. påverkar (enligt den tidigare miljömålsstrukturen) miljömålen om frisk luft och ingen övergödning negativt.⁵³ I en annan rapport pekar Naturvårdsverket och Energimyndigheten på att avdraget fungerar som en miljöskadlig subvention. Reseavdraget bidrar till att öka körsträckan med bil, vilket ökar användningen av fossila bränslen. Härigenom motverkar reseavdraget miljömålen.⁵⁴

Den nuvarande utformningen av reseavdraget leder även till att trängseln förvärras. En stor del av trängseln i trafiken beror på arbetspendlandet i rusningstid. Om reseavdraget förändrades så att fler väljer kollektivtrafiken framför bilen skulle trängseln på vägarna minska och därmed skulle också behovet av väginvesteringar minska.⁵⁵

De utvärderingar som gjorts om hur reseavdraget påverkar miljön är dock mycket begränsade.⁵⁶ Enligt en rapport från Naturvårdsverket från år 2003 saknas det analyser av reseavdragets miljöpåverkan, fördelningseffekter samt dess administrativa och omställningsmässiga kostnadseffektivitet.⁵⁷ Även i dag saknas det analyser på dessa områden.

⁵² Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁵³ Naturvårdsverket (2003) Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning. Rapport 5333

⁵⁴ Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken

⁵⁵ Ekman och Vahnberg (2009) Reseavdraget måste vara lika för alla transportmedel, debattartikel Göteborgsposten 2009-03-16

⁵⁶ Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken

⁵⁷ Naturvårdsverket (2003) Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning. Rapport 5333

Hälsa

I litteraturen påpekas däremot att reseavdraget fungerar som ett incitament för människor att resa stillasittande i bil vid arbetspendling, istället för att gå eller cykla eller resa kollektivt, vilket i de flesta fall även medför en promenad till och från hållplatsen. Härigenom påverka reseavdraget folkhälsan negativt.⁵⁸

Jämställdhet

Män använder bil vid arbetsresor i dubbelt så hög utsträckning som kvinnor. Detta medför att män i högre utsträckning än kvinnor gör reseavdrag. Detta gäller oavsett om man ser till andelen avdrag för respektive kön, de genomsnittliga avdragens storlek eller kostnaderna för mäns och kvinnors reseavdrag. Enligt litteraturen är ”Dagens reseavdragssystem [är] med andra ord utformat för att passa manliga resvanor och värderingar och svarar illa mot kvinnors resebehov.”⁵⁹ Det är ”utpräglat manligt avdragssystem” som ”främjar mäns resmönster”⁶⁰ och ”ett avdrag för högavlönade män” som ”går stick i stäv mot riksdagens och regeringens mål om ett jämställt transportsystem”⁶¹.

Skatteverket pekar på att ett avståndsberoende reseavdrag skulle vara extra lönsamt för kvinnor. Genom att män använder bil i högre utsträckning än kvinnor vid pendlingsresor till och från arbetet skulle ett avståndsberoende reseavdrag underkompensera fler män och överkompensera fler kvinnor. Att reglerna är de samma för könen medför inte att effekterna blir könsneutrala eftersom män och kvinnor har olika resebeteende.⁶²

Fusk och fel med reseavdraget

Det finns ett mycket omfattande fusk med reseavdrag. Skatteverket gjorde år 2003 en särskild undersökning av skattefelet i reseavdraget genom ett slumpmässigt urval av 900 reseavdrag som granskades särskilt. Undersökningen visade att 48 procent av dem som gjorde reseavdrag gjorde felaktiga reseavdrag.

⁵⁸ Ekman och Vahnberg (2009) Reseavdraget måste vara lika för alla transportmedel., debattartikel Göteborgsposten 2009-03-16

⁵⁹ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁶⁰ Vägverket (2005) RES JÄMT – Tankar kring ett jämställt transportsystem. Publikation 2005:110

⁶¹ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁶² Skatteverket (2007) Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen, rapport 2007:2

Med andra ord var det omkring 440 000 personer som gjorde felaktiga reseavdrag. Av de som gjorde felaktiga reseavdrag gjorde 96 procent fel till sin fördel och fyra procent till sin nackdel. Om felen berodde på okunskap om reglerna borde felen som var till fördel och nackdel vara ungefär lika vanliga. Skatteverkets slutsats var att det handlade om avsiktliga fel, dvs. fusk.

Det beloppsmässiga felet var i genomsnitt ca 13 000 kr för de avdrag som yrkats med för högt belopp och ca 3 000 kr för de avdrag som yrkats med för lågt belopp.

Kvinnor och män gör fel i lika hög utsträckning. Men eftersom fler män än kvinnor gör reseavdrag, så gör män felaktiga reseavdrag i högre utsträckning än kvinnor totalt sett.⁶³

Det totala beloppet för avdraget uppgick för taxeringsåret 2003 till 11,3 miljarder kronor. Undersökningen visade att det beloppsmässiga skattefelet brutto uppgick till omkring 3,5 miljarder kr, vilket är ca 30 procent av det totala reseavdraget. Av detta belopp var omkring 100 miljoner kr till nackdel (överbeskattning) för den skattskyldige och ca 3,4 miljarder till fördel (underbeskattning). Skattefelet, dvs. det belopp som staten år 2003 gick miste om i skatteintäkter, beräknades till 1,4 miljarder kr.⁶⁴

Taxeringsåret 2009 uppgick det totala beloppet för reseavdrag till 13,7 miljarder kronor.⁶⁵ Om man antar att kostnaderna för fusk har ökat i samma omfattning som den totala kostnaden för reseavdraget så resulterade reseavdragsfusk i att staten förlorade skatteintäkter på 1,7 miljarder kronor taxeringsåret 2009.

De vanligaste felen är tidsvinstkravet inte är uppfyllt (ca 26 procent) och att antalet arbetade dagar är felaktigt (ca 21 procent). Uppgifter om antal arbetade dagar och tidsvinst är svåra att kontrollera eftersom det framförallt är den skattskyldige som känner till dessa uppgifter.

⁶³ Skatteverket (2007) Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen, rapport 2007:2

⁶⁴ Skatteverket (2005) Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2005

⁶⁵ www.scb.se

Typ av fel	Andel i procent
Otillräcklig tidsvinst	25,7
Avdrag hade yrkats för fler dagar än personen arbetade	20,7
Okänt (frågan hade inte besvarats)	16,9
Felaktig sträcka	5,8
Räknefel, felskrivning eller felsummering	2,8
Felaktig bostadsort	1,3
Ej beaktad samåkning	0,8
Annat: avdrag avser resor vid dubbel bosättning, avdrag avsåg resor till studieort och inte till arbete, att man gjorde dubbelavdrag (både för buss och för bil), ersättning lämnas av arbetsgivaren för resorna, resorna avsåg resor till daghem, personen har inte arbetat	26,1

Tabell 1 Typ av felaktiga avdrag i procent, taxeringsår 2003⁶⁶

Skatteverket har inte resurser att kontrollera bort alla fel när det gäller reseavdrag. Konsekvensen har blivit att vissa personer inte betalar den skatt de ska. Det mycket omfattande fusket med reseavdrag får flera negativa konsekvenser. Skatteverket har pekat på att skattemoralen påverkas negativt och att systemet upplevs som orättvist genom att myndigheten saknar effektiva verktyg att förhindra fusket. En annan konsekvens är att staten förlorar skatteintäkter på uppskattningsvis 1,7 miljarder kronor varje år. För det tredje blir träffsäkerheten mycket dålig när det gäller att uppnå de mål som staten satt upp för detta subventionssystem och liksom de transportpolitiska och miljöpolitiska målen.

Göteborgs stad har gjort en specialstudie av fusket med reseavdraget i Lerums kommun. Stadens uppskattningar visade att 2 300 av de knappt 8100 Lerumsbor som gjorde reseavdrag år 2004 fuskade med reseavdraget, vilket motsvarar ett skattebortfall för statskassan på 5,4 miljoner kr.⁶⁷

Det mycket omfattande fusket med reseavdrag och reglerna har en utformning som gör det mycket svårt och resurskrävande att kontrollera bort de felaktiga reseavdrag som görs visar att reseavdraget är ett juridiskt mycket ineffektivt system. Den juridiska effektiviteten skulle naturligtvis bli som störst om reseavdraget avskaffades. Men även ett avståndsberoende reseavdrag, utan

⁶⁶ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

⁶⁷ Göteborgs stad (2006) Hur ska vi klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid Rapport 5:2006

regler om färdstätt och tidsvinst, skulle bli betydligt mer juridiskt effektivt än dagens system eftersom det i dag är tämligen okomplicerat att beräkna avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen för de personer som yrkar reseavdrag.

Skatteverket pekar på att ett avståndsbaserat reseavdrag för dem med långt till jobbet, utan regler om färdstätt och tidsvinst skulle kunna förenkla systemet och därigenom minska fusket med reseavdraget.⁶⁸ Skatteverket har därför efterfrågat ett avståndsberoende reseavdrag under många år. Alternativet till att ändra reglerna är att öka kontrollerna av reseavdragen. Detta skulle dock medföra ökade kostnader för Skatteverket.

5.2 Förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter

Regelverk

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som en löneförmån, vilket innebär att den anställda ska betala inkomstskatt på förmånen och arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift för förmånen.

Vilka får subventionerade kollektivtrafikbiljetter i dag?

I Sverige är det mycket få arbetsgivare som erbjuder sina anställda subventionerad kollektivtrafik. Men det finns några som gett sina anställda olika former av stöd för att stimulera ett mer miljövänligt och hälsofrämjande resande: Göteborgs, Landskronas, Luleås och Lunds kommuner samt Uppsala läns landsting och NCC.⁶⁹

Trafikkontoret i Göteborg erbjuder sina anställda gratis, men förmånsbeskattade, månadskort i kollektivtrafiken, en leasingcykel eller en kombination av dessa två som ett incitament för att arbetspendla mer miljövänligt. Under år 2006 var det drygt hälften av de anställda som utnyttjade förmånen med kollektivtrafikkort och/eller cykel. Trafikkontoret bedömer att den höga andelen som valde kollektivtrafikkort bl.a. berodde på att arbetsplatsen är centralt belägen i Göteborg. Det kan skilja mycket mellan tillgänglighet och turtäthet till andra arbetsplatser. Ytterligare en möjlig

⁶⁸ Skatteverket (2005) Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2005

⁶⁹ Miljövårdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende, promemoria 2006:2

förklaring kan vara att de som är anställda på Trafikkontoret är mer miljömedvetna än genomsnittet.⁷⁰

Utöver att subventionerade kollektivtrafikkort är det också möjligt för en arbetsgivare eller en grupp arbetsgivare i exempelvis ett industriområde att, i samarbete med en regional kollektivtrafikmyndighet eller ett kommersiellt trafikföretag, subventionera en hel linje eller vissa turer på en befintlig linje.

Det har inte gjorts några analyser av konsekvenserna av dagens svenska regler för förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter. De utredningar som berört frågan har varit jämförelser mellan å ena sidan den strikta synen på att kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivaren ska betraktas som en löneförmån som ska beskattas och å andra sidan den mindre strikta syn på personalförmåner som finns på andra områden, bl.a. när det gäller bilförmåner, vilka inte behöver förmånsbeskattas fullt ut.

Kollektivtrafikkommittén jämförde förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter med beskattningen av fri parkeringsplats. Kommittén pekar på att kollektivtrafikbiljetter som subventioneras av arbetsgivare förmånsbeskattas, medan fri parkering sällan gör det, trots att det enligt lag borde ske.⁷¹

Enligt KOLL framåt är reglerna för förmånsbeskattningen av tjänstebil mer generösa än förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter. När en arbetsgivare erbjuder sina anställda subventionerade periodkort förmånsbeskattas den anställda och arbetsgivaren får betala full arbetsgivaravgift, vilket innebär att kollektivtrafikkortet inte blir mer attraktivt för den anställda än att få motsvarande belopp i (netto)lön.

Enligt Koll Framåt⁷² är tjänstebil som erbjuds av arbetsgivaren något billigare för den anställda än om han eller hon hade ägt bilen själv. Fram tills helt nyligen har det dessutom funnits tillfälliga regler för reducering av förmånsbeskattningen som syftade till att stimulera användningen av miljöbilar och ny teknik. Om arbetsgivaren även betalar drivmedel för privat körning till bilen så beräknas förmånen med utgångspunkt från marknadsvärdet gånger en faktor 1,2 enligt den s.k. komplementsregeln. Detta medför enligt rapporten att

⁷⁰ Göteborgs stad (2006) Hur ska vi klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid?
Trafikkontoret Rapport nr 5:2006

⁷¹ SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum

⁷² KOLL framåt (2007) Underlagsrapport åtgärdsområde Beskattning/Regelverk samt
Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka
förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

det blir mer förmånligt att låta arbetsgivaren betala drivmedlet än att betala det själv med skattad inkomst, framförallt med inkomster med hög marginalskaft.

Fusk och fel vid förmånsbeskaftning av kollektivtrafikbiljetter

Vi har inte hittat några uppgifter om att reglerna för förmånsbeskaftning av kollektivtrafikbiljetter skulle vara svåra att följa, komplicerade att kontrollera för Skatteverket eller att det skulle förekommer fusk med förmånsbeskaftningen av kollektivtrafikbiljetter.

Det är naturligtvis fullt möjligt att den trots detta förekommer fusk. Fusk med förmånsbeskaftningen av kollektivtrafikbiljetter skulle i så fall rymmas inom det som Skatteverket kallar för svartarbete inom näringsverksamhet och svarta inkomster. Detta tar sig uttryck i fusk i bokföringen genom utelämnande av inkomster, att privata kostnader förs på företaget och att skattepliktiga förmåner till anställda inte redovisas.⁷³ Inkomståret 2005 beräknades skattefelet med inkomstskatt av tjänst när det gäller felredovisade löner och förmåner m.m. till totalt 2,6 miljarder kr och skattefelet med sociala avgifter när det gäller felredovisade löner och förmåner m.m. till totalt 3,1 miljarder kr.⁷⁴ Det är som sagt möjligt att en liten, kanske en mycket liten, del av detta härrör sig från fusk med subventionerade kollektivtrafikbiljetter från arbetsgivare.

⁷³ Skatteverket (2006) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat Rapport 2006:4

⁷⁴ Skatteverket (2008) Skattefelskarta för Sverige, rapport 2008:1

6 Möjliga förändringar av systemen

6.1 Reseavdrag

För att komma till rätta med de negativa konsekvenserna av dagens reseavdragssystem har det lagts fram olika förslag om hur avdraget kan förändras. Utifrån förslagen om att förändringar av reseavdraget och de system som finns i andra länder kan man dela in förändringsmöjligheterna i fyra huvudmodeller för principiella förändringar av reseavdraget:

1. Avveckla reseavdraget
2. Avståndsberoende reseavdrag
3. Reformera dagens reseavdragssystem
4. Klumpsummeavdrag

Alla reseavdragssystem innehåller ett antal komponenter som kan utformas på olika sätt. Komponenter som påverkar konsekvenserna av respektive modell. Även dessa komponenter redovisas nedan.

Avveckla av reseavdraget

En möjlig förändring, som bl.a. har föreslagits av Miljövårdsberedningen, är att avveckla reseavdraget.

Ett borttagande av reseavdraget får konsekvenser för dem som gör reseavdrag i dag. Även om avdraget i framförallt utnyttjas av pendlare i landets storstadsregioner kan personer som bor i glesbygd, och i områden som saknar kollektivtrafik eller i områden med mycket begränsad kollektivtrafik, vara beroende av reseavdraget för sin arbetspendling.

En annan konsekvens är att regionförstoringen kan påverkas negativt genom att kostnaderna för att resa till arbetet kommer att stiga för dem som gör reseavdrag. Detta innebär samtidigt att transportberoendet kan minska och att fler väljer att resa kollektivt, med minskade utsläpp av miljöfarliga ämnen och färre antal trafikolyckor som följd. Grovt räknat skulle 50 000 resenärer, eller 6 procent av bilpendlarna som gör reseavdrag, istället resa kollektivt om reseavdraget togs bort.⁷⁵

⁷⁵ Beräknat utifrån korspriselasticitet på 0,2 och en genomsnittlig kostnadspåverkan på 30 procent enligt Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

Göteborgs stad har försökt beräkna hur många som skulle gå över från arbetspendling med bil till kollektivtrafik i Lerums kommun om reseavdraget togs bort. Vid beräkningarna utgick de från att ett borttagande av avdraget skulle öka bilisternas kostnader och få samma effekt som en årlig ökning av bensinpriset som motsvarar reseavdragets storlek. Beräkningen visade att andelen arbetspendlare som åker bil från Lerum till Göteborg skulle minska med 4 procent, vilket motsvarar en minskning med 240 bilar om dagen i Göteborg och en minskning av utsläppen av kväveoxid med 0,4 ton/år. Om antalet arbetspendlare som åker bil från övriga kommuner i Göteborgsområdet skulle minska med motsvarande andel, skulle antalet bilar i Göteborg minska med 2100 per dag och utsläppen av kväveoxid skulle minska med upp mot 3,5 ton per år.⁷⁶

Andra fördelar med en avveckling av reseavdraget är att skatteintäkterna skulle öka. År 2009 var totalkostnaden för reseavdraget 13,7 miljarder kr. Dessutom skulle möjligheterna att fuska med avdraget helt försvinna om avdraget helt togs bort. Ett fusk som uppskattningsvis kostar statskassan 1,7 miljarder kr/år i uteblivna skatteintäkter. Nyttan av att skatteintäkterna ökar beror på vad man gör med skatteintäkterna. Intäkterna kan användas för att motverka effekterna på regionförstoringen av ett borttagande av reseavdraget, t.ex. genom investeringar eller subventionering av kollektivtrafik.

För att personer som bor i områden som saknar, eller med mycket begränsad, kollektivtrafik inte ska drabbas kan man tänka sig olika former av kompensationsåtgärder:

- a. avdraget avvecklas partiellt i storstadsregionerna,
- b. avdraget avvecklas i områden med god tillgång till kollektivtrafik
- c. avdraget avvecklas i hela landet med undantag för väl definierade glesbygdsområden eller
- d. kompensation ges till väl definierade glesbygdsområden,⁷⁷ t.ex. genom någon form av transförering som inte subventionerar den enskildes transporter, exempelvis en höjning av grundavdraget. Detta kan dock medföra att transföreringen delvis förs över till personer som inte reser till och från arbetet.
- e. I dag finns det generösare reseavdragsregler för personer som bor i områden där det saknas kollektivtrafik. Dessa regler kan behållas, och avveckla reseavdragssystemet i övrigt

⁷⁶ Göteborgs stad (2006) Hur ska vi klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid Rapport 5:2006

⁷⁷ Miljövårdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende, promemoria 2006:2

Avståndsberoende reseavdrag

Ett avståndsberoende avdrag innebär att den skattskyldige får göra avdrag med ett schablonbelopp per mil baserat på avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen. Genom att ett avståndsberoende reseavdrag kan göras färdmedelsneutralt kan det stimulera människor att resa kollektivt istället för med bil. Dessutom tas den svårkontrollerade tidsvinstregeln bort, vilket försvårar möjligheterna att fuska med avdraget.

Ett avståndsberoende reseavdrag har starkt stöd hos statliga utredningar, bl.a. Klimatberedningen (2008), Kollektivtrafikkommittén (2003), Miljömålsrådet (2008) och energieffektiviseringsutredningen (2008), liksom av myndigheter, bl.a. Skatteverket och Naturvårdsverket.

Tidigare utredningsförslag om avståndsberoende reseavdrag

Flera statliga utredningar har lagt fram förslag om hur ett avståndsberoende avdrag bör vara utformat. I SOU 1989:33 (RINK) föreslogs att reseavdraget skulle göras färdmedelsneutralt och avståndsberoende. Avdrag skulle enligt förslaget få göras med 6 kr/mil. Dessutom föreslogs övre gräns för avdraget på 15 000 kr/år och en nedre gräns för avståndet. Avdrag skulle bara få göras för den del av sträckan som översteg 60 km/dag. Förslaget genomfördes inte. Departementschefens argument var att stora grupper i framförallt glesbygd och i storstadsregionerna var beroende av bilen eftersom restiden mellan bostaden och arbetet annars skulle bli orimligt lång. Dessutom skulle utredningens förslag medföra avsevärda ekonomiska påfrestningar för dessa grupper.⁷⁸

År 1993 föreslog Utredningen om tjänsteinkomstbeskattningen ett avståndsberoende reseavdrag med olika avdragsbelopp för olika avståndsintervall.⁷⁹ Inte heller denna gång genomfördes utredningens förslag. Som motiv anförde regeringen (prop. 1993/94:90) att utredningen visade att det knappast gick att ersätta tidsgränsen med avståndsgränser utan att relativt kraftiga försämringar skulle uppstå för vissa grupper med begränsad tillgång till kollektivtrafik. Dessutom innebar förslaget en betydligt mer invecklad modell än RINK:s förslag. Ytterligare ett motiv var att vissa grupper skulle kunna få göra avdrag som avsevärt översteg de faktiska resekostnaderna.⁸⁰

⁷⁸ Prop. 1989/90:110

⁷⁹ Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen (SOU 1993:44)

⁸⁰ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsberoende avdragsmodell, opublicerad

Riksskatteverket räknade år 2003, på uppdrag av Kollektivtrafikkommittén, på några alternativa utformningar av reseavdrag som bara är kopplat till avstånd. RSV beräknade hur stort avdraget skulle bli om det sattes en nedre avståndsgräns för när avdrag får göras vid 1, 2 och 3 mil under förutsättning att förslaget skulle vara utgiftsneutralt för statskassan. Enligt avdragsreglerna som gällde då fick man göra avdrag för kostnader som översteg 7000 kr. Detta motsvarar en nedre gräns på ca 1 mil.

Avdrag för enkel resa över	Avdrag i kr per mil	Antal som skulle få göra avdrag	Varav med följande färdmedel, tusental				
			Till fots/cykel	Personbil	Rälsbundet	Buss	Övrigt
1 mil	8,13	1636	7	1306	157	149	16
2 mil	12,34	1007	0	799	107	96	6
5 mil	29,53	233	0	183	22	16	3

Tabell 2 Effekter av ett avståndsrelaterat reseavdrag enligt RSV:s beräkningar (från SOU 2003:67)

Om avståndsgränsen bestämdes till 1 mil skulle avdraget per mil bli ca hälften av vad som gällde då (16 kr/mil). Om gränsen sattes till 2 mil kommer de som reser kollektivt att vinna jämfört med dagens regler. Ensamåkande i bil samt de som samåker, men fuskar (dvs. drar av som om de åkte ensamma) kommer att förlora. Om gränsen istället läggs omkring 3 mil bör avdraget per mil bli ungefär vad som gällde då.

Ett avståndsberoende reseavdrag kommer att innebära att en del vinner och andra förlorar jämfört med i dag. Om avståndsgränsen sätts för lågt kommer en del kollektivresenärer med billiga månadskort att vinna mycket, kanske oskäligt mycket enligt kommittén. Detta talar för att gränsen bör sättas i omkring 3 mil, Detta borde dock utredas närmare enligt kollektivtrafikkommittén.

För att minska de negativa effekterna för dem som är mest beroende av reseavdrag för bil kan kommittén tänka sig en del modifieringar av reglerna för just dem. En är att de som har riktigt långa avstånd får behålla den nuvarande utformningen av avdraget. En annan är att tillåta dagens avdrag för dem som inte har någon kollektivtrafik. Den senare kräver dock mer administration för Skatteverket.⁸¹

⁸¹ Kollektivtrafikkommittén (2003) Kollektivtrafik med människan i centrum, SOU 2003:67

Den senaste utredningen om ett avståndsberoende avdrag, vars syfte var att stimulera ett ökat kollektivt resande, gjordes av Finansdepartementet år 2005.⁸² Utredningen lades aldrig fram.

Utredningsgruppen föreslog ett enhetligt avståndsberoende reseavdrag om 10 kronor per mil som skulle vara färdmedelsneutralt. För att undvika administration av allt för många beloppsmässigt små avdrag föreslogs en nedre gräns för avdraget på 10 000 kr/år. Dessutom föreslogs en övre gräns eller ett tak på 50 000 kr/år. Utredningsgruppen menade att ett skäl till att införa ett övre tak är att mycket höga reseavdrag i än högre grad kan sägas ha karaktär av privata levnadskostnader. Exempelvis familjeskäl kan göra att den skattskyldige väljer att pendla långa sträckor istället för att flytta närmare arbetsplatsen. Detta minskar skälen för att det offentliga ska subventionera arbetsresorna. En övre gräns gör det dessutom möjligt att höja reseavdraget för alla som får göra avdraget. En annan fördel var att överkompensationen av kollektivtrafikresenärer med mycket långa arbetsresor skulle begränsas, departementsgruppen ansåg samtidigt att det var en nackdel att bilister med långa arbetsresor, som saknar tillgång till kollektivtrafik, kan förlora en del av sina reseavdrag.

Det avståndsberoende reseavdraget bedömdes generellt påverka möjligheterna att pendla i gles- och landsbygd och i mindre orter negativt, eftersom pendling med bil kommer att vara nödvändig även i framtiden. Förslaget skulle i sin tur försämra människors möjligheter att bo och näringslivets möjligheter att rekrytera arbetskraft i dessa områden. Detta bedömdes få negativa konsekvenser för den regionala utvecklingen i dessa områden.

Personer med långa arbetsresor som saknar tillgång till kollektivtrafik skulle kompenseras enligt förslaget genom ett extra avdrag med 7 kr/mil för den del av avståndet mellan bostaden och arbetet som översteg 10 mil tur och retur.

Avståndet mellan hemmet och arbetet skulle mätas utifrån den närmaste färdvägen. Enligt utredningsgruppens förslag skulle den skattskyldige ange antal resdagar och avståndet i deklarationen.

Vinnaren med utredningens förslag skulle framförallt bli kollektivtrafikresenärer som reser mer än 5 mil tur och retur. Enligt resvaneundersökningen RES 2001 har omkring 185 000 kollektivtrafikresenärer

⁸² Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsberoende avdragsmodell, opublicerad

en arbetsresa som är längre än fem mil tur och retur. Av dessa finns ca 60 000 i Stockholm.

Med undantag för bilister som samåker skulle alla bilister som gör reseavdrag i det befintliga systemet förlora på det avståndsbaserade avdraget genom att förslaget innebär sänkt avdrag per mil, höjd nedre gräns och införandet av en övre gräns. I dag får två personer som samåker med bil göra motsvarande ett halvt avdrag för en ensamåkande bilist. Med det föreslagna systemet skulle var och en av dem som samåker få göra fullt avdrag. Koucky & Partners har uppskattat att Finansdepartementets utredningsförslag skulle innebära att 7 procent av bilpendlarna skulle byta till kollektivtrafik, vilket motsvarar ca 60 000 personer.⁸³

Enligt Finansdepartementet skulle det föreslagna avståndsberoende reseavdraget leda till att vissa kollektivtrafikresenärer skulle bli överkompenserade, dvs. de skulle få göra större avdrag än deras faktiska kostnader.

I bl.a. SL-området kan en viss zoneffekt och överkompensation uppstå. Kollektivtrafikresenärer som gör långa arbetsresor inom länet skulle med utredningens förslag kunna göra betydligt större reseavdrag än resenärer som bor nära sitt arbete, trots att de har samma reskostnader. En som pendlar med kollektivtrafik mellan Nynäshamn och Stockholm (en sträcka på omkring 50 km) skulle kunna göra reseavdrag på ca 14 000 kr (22 000 - 8 000 kr), medan en som pendlar mellan Solna och Stockholm inte skulle få göra något avdrag alls, trots identiska biljettkostnader. Med marginalsatt på 50 procent reser Nynäshamnspendlaren i praktiken gratis, medan Solna-pendlaren får betala hela sin reskostnad på 7 000 kr. Risker för överkompensation och zoneffekter finns framförallt i län med förhållandevis stora taxezoner med enhetlig kollektivtrafiktaxa. I län där biljettpriset är tydligt kopplat till resans längd uppstår inte detta problem.⁸⁴

Finansdepartementet pekar på att en hög geografisk och yrkesmässig rörlighet är avgörande faktorer för att de lokala arbetsmarknadsregionerna ska fungera väl. Förslaget får olika konsekvenser på rörligheten i olika delar av landet. Försämringarna för bilister bedömdes leda till lägre rörlighet på arbetsmarknaden, framförallt för personer som är beroende av bil eftersom de

⁸³ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

⁸⁴ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

bor i områden där kollektivtrafiken är mycket gles eller saknas helt eller för att de av andra anledningar inte kan resa kollektivt, t.ex. för att de har nattarbete. Det avståndsberoende reseavdraget bedömdes däremot få positiva effekter på den regionala utvecklingen i framförallt stora orter med medellånga avstånd till andra större orter. I dessa är det framförallt centrala områden med god tillgång till kollektivtrafik som skulle gynnas.

Den viktigaste frågan ur arbetsmarknadspolitisk synpunkt är om förbättringarna för många kategorier av kollektivtrafikresenärer uppväger försämringarna för dem som är beroende av bil. Finansdepartementet ansåg att den totala nettoeffekten på arbetskraftens rörlighet behövde utredas ytterligare innan ett nytt reseavdragssystem införs.

Ett avståndsbaserat reseavdrag kan leda till ökad jämställdhet eftersom kvinnor i högre utsträckning än män reser kollektivt. Detta gäller även i glesbygd. Ett avdrag som baseras på avståndet kan öka den ekonomiska jämställdheten genom att den jämnar ut skatteuttaget mellan män och kvinnor. I en familj där kvinnan reser kollektivt, kan kvinnans ökade reseavdrag helt eller delvis kompensera mannens minskade avdrag.

Ett avståndsberoende reseavdrag antogs av utredningsgruppen leda till ekonomiska incitament att resa kollektivt och med cykel samt samåka med bil. Detta bör framförallt leda till minskade koldioxidutsläpp samt minskade utsläpp av SO_x, NO_x och partiklar. Dessutom kan ett minskat antal bilpendlare också minska trängseln, framförallt i storstäderna, vilket i sin tur kan minska utsläppen ytterligare.

Utländska reseavdragssystem

Reseavdrag som baseras på avståndet mellan arbete och bostad finns i bl.a. Danmark, Norge, Nederländerna, Tyskland och Belgien.

I Norge får den skattskyldige göra avdrag för resor mellan bostaden och arbetsplatsen för den del av kostnaden som överstiger 13 700 kr/år. För att få göra reseavdrag i Norge måste avståndet överstiga 19,5 kilometer enkel väg (baserat på 230 arbetsdagar). Avdraget är färdmedelsneutralt och ska beräknas utifrån den kortaste sträckan mellan bostaden och den fasta arbetsplatsen. Intäktsåret 2010 var det avdragsgilla beloppet:

- 1,50 nok/km för resor på totalt 1-35 000 km/år
- 0,70 nok/km för resor på över 35 000 km/år⁸⁵

⁸⁵ Inkomstår 2010. TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

Även i Norge är erfarenheterna av landets avståndsberoende reseavdrag tämligen goda enligt Skattedirektoratet i Oslo. Avdraget upplevs inte som krångligt att tillämpa av skattemyndigheterna och det förekommer inte särskilt många tvister mellan skattemyndigheterna och skattskyldiga.⁸⁶

För- och nackdelar med avståndsberoende reseavdrag

Litteraturen pekar på såväl fördelar som nackdelar med ett avståndsberoende reseavdrag. Konsekvenserna beror till stor del på hur ett avståndsberoende reseavdrag utformas i detalj. Här görs ett försök att beskriva de generella konsekvenserna.

För kollektivtrafikresenärer skulle ett avståndsberoende avdrag innebära att de får samma avdragsmöjligheter som bilpendlare. Detta skulle i sin tur leda till att fler väljer att resa kollektivt. Ett avståndsberoende reseavdrag skulle härigenom leda till minskade utsläpp av miljö- och hälsofarliga ämnen och bättre trafiksäkerhet.⁸⁷ Påverkan på energianvändningen samt utsläppen av koldioxid, kväveoxid, svaveloxid och partiklar har inte kvantifierats. Inte heller den samhällsekonomiska effekten bedömts.⁸⁸ K2020-projektet i Göteborg har dock uppskattat ett avståndsberoende reseavdrag skulle minska antalet bilresor i Göteborg år 2025 med 1500-3000 stycken per dag.⁸⁹

En långsiktig effekt kan möjligen bli att vissa hushåll väljer att avstå från en andra bil.⁹⁰

Ett avståndsberoende avdrag kommer att minska skattefusket. Det är framförallt genom regelförenklingar och att regelverket blir mer schabloniserat som det går

⁸⁶ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

⁸⁷ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁸⁸ Naturvårdsverket (2007) Konsekvensbeskrivningar av styrmedel i strategin för Effektivare Energianvändning och Transporter, EET. Naturvårdsverkets rapport 5778

⁸⁹ K2020 (2008) 7 incitament för ökat kollektivtrafik resande i Göteborgsregionen samt K2020 (2008) Att skapa en marknad för K2020. Anm. Beräkningarna baseras på effekterna av trängselskattens i Stockholm. från ett 'business as usual'-scenario år 2025 med 1,9 miljoner bilresor per dag. I beräkningarna förutsattes reseavdraget begränsas till resor mellan bostad och arbetsplats som överstiger 20 km och att avdrag medges till 12 kr per mil för de kostnader som överstiger 8000 kr per år.

⁹⁰ Naturvårdsverket (2007) Konsekvensbeskrivningar av styrmedel i strategin för Effektivare Energianvändning och Transporter, EET. Naturvårdsverkets rapport 5778

att minska det mycket omfattande fusket med reseavdraget. Genom ett avståndsberoende reseavdrag kommer Skatteverkets hantering och kontroller att förenklas, vilket i sin tur kommer att leda till rättvisare behandling.

Med ett avståndsbaserat reseavdrag skulle den största felkällan, att tidsvinstkravet inte är uppfyllt, försvinna eftersom detta krav i så fall skulle tas bort. Däremot skulle inte fel som beror på felaktiga uppgifter om fel antal arbetade dagar försvinna med ett avståndsberoende reseavdrag. Fel som beror på det senare skulle kunna minskas genom införande av en regel om att heltidsjobb motsvarar ett bestämt antal dagar.⁹¹ Man får även anta att felkällan felaktigt angiven sträcka (ca 6 procent) skulle minska om Skatteverket konsekvent granskar avståndet mellan bostad och arbete i ett avståndsbaserat system.

Utredningarna om tidsvinst och samåkning är mycket tidskrävande för Skatteverket. Handläggningen av varje ärende kan ta flera timmar. Om reglerna om tidsvinst och samåkning tas bort kommer utredningarna framförallt att handla om olika uppfattning om avstånd, vilket inte bör vara särskilt komplicerat.⁹²

Problemen med tidsvinstkravet är varken nytt eller begränsat till Sverige. Problemet uppmärksammades av regeringen redan i början av 1980-talet.⁹³ Danmark har sedan 1993 ett avståndsberoende reseavdragssystem. I det äldre systemet var det möjligt att göra avdrag om den skattskyldige inte kunde använda kollektivtrafiken. Detta innebar att det var nödvändigt att ha regler om tidsvinst och bytestider m.m. Reglerna var komplicerade och gav upphov till en stor mängd skattetvister. Reglerna ändrades framförallt av förenklingsskäl. När det avståndsberoende systemet infördes minskade antalet överklaganden drastiskt. Enligt det danska finansdepartementet fungerar dagens system bra och det förekommer inte någon större debatt kring reglerna.

Fusket med reseavdraget minskar skatteintäkterna med uppskattningsvis 1,7 miljarder kronor varje år. Sv. Bussbranschens Riksförbund pekar på att det minskade fusket medför att det finns pengar som kan användas för att införa ett mer generöst avdrag för glesbygdsbor som saknar en väl utbyggd

⁹¹ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

⁹² Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

⁹³ Prop. 1980/81:118

kollektivtrafik⁹⁴ för att långpendlare i glesbygdsområden och i andra delar av landet skulle få fortsätta göra avdrag.⁹⁵

Även konsekvenserna för statskassan beror på hur avdraget utformas i detalj. Det går dock att utforma ett avståndsberoende avdrag så att det blir intäktsneutralt för statskassan jämfört med dagens system.

Ett avståndsberoende reseavdrag skulle medföra att vissa grupper skulle gynnas respektive missgynnas jämfört med i dag. Vissa resenärer, framförallt kollektivtrafikresenärer, skulle kunna bli överkompenserade genom att de får göra reseavdrag som är högre än de faktiska kostnaderna för resorna, medan andra resenärer, framförallt bilister, kan bli underkompenserade. Genom att män använder bil i dubbel så stor utsträckning som kvinnor vid resor till och från arbetet skulle ett avståndsberoende reseavdrag underkompensera fler män och underkompensera fler kvinnor.⁹⁶ Dessutom skulle fler kvinnor och låginkomsttagare få möjlighet att göra reseavdrag.⁹⁷

Enligt Regeringskansliet skulle ett avståndsbaserat reseavdrag även leda till betydande avgränsningsproblem och sannolikt också försvårar rörligheten på arbetsmarknaden och försämra möjligheten att bo och arbeta i glesbygd där kollektivtrafik saknas eller är begränsad.⁹⁸

Reformera dagens reseavdragssystem

Förbättra tillämpningen av nuvarande regelverk

Koucky & Partner har föreslagit att tillämpningen av dagens regelverk ska förbättras för att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft och utforma avdraget så att det bättre stämmer överens med de transportpolitiska målen. Tillämpningen kan förbättras genom tydligare information om tidsvinstkravet på samtliga blanketter och i informationsmaterialet, krav om att redovisa av tidsvinst vid avdrag för bilresor i deklarationen och genom utökad kontroll.

⁹⁴ Kjellberg & Sandberg (2006) reseavdraget är framförallt ett storstadsavdrag. Debattartikel Dagbladet, 2006-05-08

⁹⁵ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁹⁶ Skatteverket (2007) Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen, rapport 2007:2

⁹⁷ Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

⁹⁸ Regeringens proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik. Klimat

Kravet om att redovisa tidsvinsten innebär att den skattskyldige skulle bli skyldig att bifoga en redovisning som styrker tidsvinsten på två timmar till deklarationen. Enligt konsultföretaget skulle detta leda till att tröskeln för slentrianmässiga avdrag skulle höjas. Dessutom skulle kontrollen underlättas. Redovisningen bör innehålla uppgifter om arbets- och bostadsort, arbetstider, hur flexibla arbetstiderna är, om kollektivtrafik finns samt tidtabeller där det framgår att tidsvinstkravet uppfylls.

Förslaget skulle gynna kollektivtrafiken genom att bilpendlare blir tvingade att skaffa sig information om kollektivtrafiken och att det blir dyrare att arbetspendla med bil för de omkring 260 000 personer som gör felaktiga reseavdrag genom att de inte uppfyller tidsvinstkravet. Personer som uppfyller kraven skulle inte påverkas av förändringen. Skatteintäkterna skulle öka med över 1 miljard kronor enligt Koucky & Partners. Förslaget kräver ingen förändring av lagstiftningen.⁹⁹

Nackdelarna är att kostnaderna för Skatteverkets kontroller skulle öka och att storleken på effekterna av förslaget är osäkra.

Reseavdrag som står i proportion till faktiska bilkostnader

Enligt Motormännens Riksförbund har inte bilisterna kompenserats för ökad beskattning av biltrafiken genom höjningar av reseavdraget. Detta har enligt organisationen resulterat i att människor av kostnadsskäl ibland inte kan ta arbeten som de erbjuder. Motormännen pekar på att bilisten bara kompenserats för drygt hälften av kostnaderna per mil. De anser att principen lika avdrag för lika körning i likartade fordon ska gälla.¹⁰⁰ Med andra ord medför Motormännens ingen principiell förändring av dagens system. I praktiken föreslår organisationen en höjning av avdraget för dem som reser till arbetet med bil.

Klumpsummeavdrag

I Österrike finns det ett system med klumpsummeavdrag för de som har över 20 km till arbetet. År 2001 var avdraget motsvarande 288 euro/år. Det görs ingen skillnad mellan resenärer i de olika transportsätten.¹⁰¹ Fördelen med systemet är

⁹⁹ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

¹⁰⁰ Motormännens Riksförbund (2007) Miljö- och Trafikpolitiskt program för Motormännens Riksförbund

¹⁰¹ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet. (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet.)

att det är enkelt. Dessutom är systemet färdmedelsneutralt, vilket skulle öka kollektivtrafikresandet vid arbetsresor. Nackdelarna är att det inte finns några kopplingar till de egentliga resekostnaderna, vilket innebär att en stor del av de som får göra reseavdraget antingen skulle bli underkompenserade eller överkompenserade.

Komponenter i reseavdragssystem

Alla reseavdragssystem består av ett antal komponenter som avgör under vilka förutsättningar som reseavdrag får göras och därigenom avgörs också vilka som får göra avdraget. Dessa komponenter kan användas för att kalibrera ett reseavdragssystem.

Avstånd

Nedre gräns för avståndet

Enligt Finansdepartementet finns det två motiv för en nedre gräns. Det starkaste skälet är att det är rimligt att den skattskyldige själv står för kostnaderna under den nedre gränsen eftersom de kan betraktas som privata levnadskostnader. Dessutom minskar en nedre gräns för avståndet det totala antalet avdrag så att antalet hålls på en hanterlig nivå för Skattemyndigheten. En nedre gräns kan antingen bestå i en nedre gräns för de kostnader som får dras av eller en nedre gräns för avståndet.¹⁰²

I Sverige finns en generell regel om att arbetsresorna måste vara längre än 2 kilometer enkel resa för att det ska vara tillåtet att göra reseavdrag. För att få göra avdrag för resor med bil måste avståndet mellan bostaden och arbetet vara minst 5 kilometer.

Även andra europeiska länder har en nedre avståndsgräns i sina reseavdragssystem. För att få göra avdrag i Norge måste avståndet överstiga 19,5 kilometer varje väg (baserat på 230 arbetsdagar per år).¹⁰³ I Danmark får reseavdrag bara göras för dagliga tur och returreSOR som överstiger 24 kilometer.¹⁰⁴ I Österrike får den som har över 20 km till jobbet göra reseavdrag

¹⁰² Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaseRad avdragsmodell, opublicerad

¹⁰³ TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

¹⁰⁴ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaseRad avdragsmodell, opublicerad

och i Nederländerna är det inte möjligt att göra avdrag för de första tio kilometrarna mellan arbetet och bostaden.¹⁰⁵

Övre gräns för avståndet

Det finns flera skäl att införa en övre gräns eller ett tak för kostnader som får dras av. Enligt Finansdepartementets opublicerade utredning om ett avståndsberoende reseavdrag har mycket höga reseavdrag i högre grad än lägre avdrag karaktär av privata levnadskostnader. Familjeskäl m.m. kan göra att den skattskyldige väljer att pendla långa sträckor istället för att flytta närmare arbetsplatsen. Detta minskar skälen för att det offentliga ska subventionera arbetsresorna. Den övre gränsen skulle dessutom skapa möjligheter för ett något högre reseavdrag för alla som får göra det avståndsberoende avdraget. En annan fördel, enligt gruppen, var att överkompensationen av kollektivtrafikresenärer som mycket långa arbetsresor skulle begränsas, departementsgruppen ansåg samtidigt att det var en nackdel att bilister med långa arbetsresor, som saknar tillgång till kollektivtrafik, kan förlora en del av sina reseavdrag.¹⁰⁶

I Nederländerna kompenseras kollektivtrafikresenärerna i högre grad än de som pendlar med bil. Kollektivtrafikpendlare kompenseras bl.a. genom att taket, när det gäller avståndet mellan bostad och arbetsplats, är högre för kollektivtrafikresor än för bilresor. För bilresor finns det ett tak vid 30 km. För längre pendlingsresor med bil utgår inte högre avdrag, medan avdragsmöjligheterna för resor med kollektivtrafik ökar upp till ett avstånd mellan bostaden och arbetet på 81 km.¹⁰⁷

Kostnader

Nedre gräns för kostnaderna

Den 1 januari 2012 höjdes den nedre gränsen för de kostnader som får dras av från 9000 kr till 10 000 kr. Även andra länder har en nedre gräns för kostnaderna. I exempelvis Norge medges avdrag med framräknad kostnad minus ett schablonavdrag på 13 700 nok (inkomstår 2010).¹⁰⁸

¹⁰⁵ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet. (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet.)

¹⁰⁶ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

¹⁰⁷ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet. (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet)

¹⁰⁸ TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

Det finns flera motiv för en nedre gräns. Att reseavdrag inte medges från första kronan motiveras framförallt av att det är rimligt att den skattskyldige får stå för dessa kostnader själv eftersom de kan betraktas som privata levnadskostnader. Dessutom håller en nedre gräns det totala antalet avdrag på en hanterlig nivå för Skattemyndigheten¹⁰⁹ och medför stora förenklings- och administrativa vinster.¹¹⁰ Vid den senaste höjning av den nedre gränsen angav regeringen dessutom SL:s höjning av priset på 30-dagarskortet den 1 september 2011 till 790 kr som motiv. Årskostnaden för de som arbetspendlar med SL:s månadskort skulle efter höjningen överstiga den nedre gränsen om den inte höjdes.

Det har framförts förslag om att gränsen för avdragsgilla kostnader för arbetspendling skulle vara lägre för kollektivtrafik än för bil för att stimulera människor att välja att resa kollektivt istället för med bil.¹¹¹

Övre gräns för kostnaderna

Till skillnad från vad som gäller i Tyskland och Nederländerna finns det ingen övre gräns för de kostnader som får dras av i Sverige. I Finansdepartementets utredning om ett avståndsbaserat reseavdrag föreslogs att en övre gräns på 50 000 kr skulle införas. Det finns flera skäl för detta. Enligt utredningen kan mycket höga reseavdrag, i ännu högre utsträckning än mindre reseavdrag, anses ha karaktär av privata levnadskostnader. Eftersom familjeskäl m.m. kan göra att den skattskyldige väljer att pendla långa sträckor istället för att flytta närmare sin arbetsplats. Detta minskar motiven för att samhället ska subventionera dessa arbetsresor. Ett annat skäl var att man ville begränsa överkompensationen till vissa kollektivtrafikresenärer. Personer som pendlar långa avstånd med kollektivtrafik skulle annars kunna göra orimligt stora avdrag.¹¹²

Den övre gränsen kan ha olika utformning. En möjlighet är att som i Finansdepartementets utredningsförslag ha en gräns som är densamma för alla färdmedel. En annan är att som i Nederländerna ha en högre gräns för resor med

¹⁰⁹ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

¹¹⁰ Regeringens proposition 2011/2012:1 Budgetpropositionen för 2012, Förslag till statens budget för 2012, finansplan och skattefrågor. Finansdepartementet (2011) Ett höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder, m.m. augusti 2011

¹¹¹ Bengtsson och Månsson (2011) ”Reseavdrag = mer kollektivtrafik”, debattartikel i Res & Trafikforum, 2011-05-24

¹¹² Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

kollektivtrafik än för bil. En tredje möjlighet är att ha ett mer flexibelt tak som är knutet till årskostnaden för att resa kollektivt i respektive län.

Koucky & Partner har föreslagit en övre gräns enligt den sistnämnda utformningen. Personer som gör avdrag för pendling med bil gör i allmänhet större avdrag än de som pendlar med kollektivtrafik. Genom att införa ett beloppstak som motsvarar den lägsta årskostnaden för kollektivtrafikresor jämföras möjligheten att göra avdrag, i kronor räknat, för bil och kollektivtrafik. Att använda kostnaden för kollektivtrafikresan som tak gör det dessutom möjligt att anpassa avdragsnivån till kostnadsnivåerna i olika delar av landet. Taket skulle variera mellan omkring 7 000 kr/år och 24 000 kr/år (hösten 2008) beroende på län.

Förändringen skulle medföra minskade reseavdrag för många bilpendlare, framförallt för pendlare med långa körsträckor, och förstärka kollektivtrafikens relativa konkurrenskraft. Den övre gränsen gör det även mer attraktivt att bosätta sig nära goda kollektivtrafikförbindelser. Styreffekten mot ökat kollektivtrafikresande skulle vara störst i de län där kostnadsskillnaden mellan bil och kollektivtrafik är som störst, dvs. i län där priset på kollektivtrafikbiljetterna är lågt.

Förslaget innebär att den svårkontrollerade tidsvinstregeln skulle kunna strykas ur lagstiftningen eftersom avdraget aldrig kan bli högre än kostnaden för kollektivtrafikresan. Detta skulle i sin tur göra avdraget enklare att kontrollera och minska möjligheterna att skattefuska. Om beloppsgränsen behålls frigörs skattemedel och om förslaget ska vara kostnadsneutralt kan reseavdraget göras generösare.

Uppskattningsvis skulle omkring 500 000 personer få minskade reseavdrag jämfört med i dag. Cirka 30 000 personer eller 6 procent av bilpendlarna skulle enligt Koucky & Partner uppskattning välja kollektivtrafiken istället. I denna beräkning ingår dock inte de bilister som i dag inte uppfyller tidsvinstkravet och som inte gör reseavdrag, men som genom förslaget skulle få rätt att göra avdrag. Förslaget skulle medföra höjda reskostnader i glesbygd som saknar kollektivtrafik och för personer som har arbetstider som gör det omöjligt att resa kollektivt. En annan negativ konsekvens är att en oönskad zoneffekt kan uppstå genom att avdragsrätten, och därmed reskostnaden förändras språngaktigt beroende på kollektivtrafikens taxegränser.¹¹³

¹¹³ Koucky partners miljökonsulter (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

Det föreslagna systemet finns delvis i Schweiz. Utgångspunkten i det Schweiziska reseavdragssystemet är att den skattskyldige, oavsett om han eller hon pendlar med bil eller kollektivt, bara får dra av kostnaderna för att resa med kollektivtrafiken. Det finns ett ”standardavdrag” för bilpendlare, men för att få göra detta avdrag måste den skattskyldige bo långt från en station, ha ett arbete som medför att han eller hon måste resa på obekväma tider eller vara fysiskt funktionshindrad.¹¹⁴

I Nederländerna kompenseras de som reser till och från arbetet med kollektivtrafik i högre grad än de som arbetspendlar med bil. De som arbetspendlar med kollektivtrafik kompenseras på två sätt. För det första är den övre gränsen för de kostnader som får dras av högre vid pendling med kollektivtrafik än med bil. För det andra är taket, när det gäller avståndet mellan bostad och arbetsplats, högre för kollektivtrafikresor än för bilresor.¹¹⁵

Avstånd mellan bostad och arbetsplats km	Ej beskattningsbar förmån och avdragsgill för arbetsgivare		Avdrag för kostnader som kan göras i deklaration	
	Kollektivtrafik	Bil	Kollektivtrafik	Bil
0-10	Ingen begränsning	0	0	0
11-15	- ” -	867	508	390
16-20	- ” -	1 071	681	563
21-30	- ” -	1 071	1 148	930
31-40	- ” -	1 071	1 416	930
41-50	- ” -	1 071	1 851	930
51-60	- ” -	1 071	2 060	930
61-70	- ” -	1 071	2 287	930
71-80	- ” -	1 071	2 364	930
81-	- ” -	1 071	2 391	930

Källa: Database on environmental taxes in the European Union Member States, plus Norway and Switzerland
http://europa.eu.int/comm/environment/enveco/env_database/database.htm

Tabell 3 Reseavdrag i Nederländerna¹¹⁶

Avdragsgillt belopp per mil

Det avdragsgilla beloppet per mil ska täcka de milbundna kostnaderna för de som arbetspendlar med bil, dvs. de rörliga kostnaderna i form av bl.a. slitage, reparationer och drivmedel som den skattskyldige förorsakas när han eller hon använder bilen för arbetsresor. När det gäller kostnaden för slitage ska bara det

¹¹⁴ Potter et al (2006) Tax Treatment of Employer Commuting Support: An International Review, Transport Reviews, Vol. 26, No 2, March 2006

¹¹⁵ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet. (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet)

¹¹⁶ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet

rena slitaget beaktas. Detta betyder att värdeminskning som beror på bilens åldrande inte ska beaktas. Reseavdraget ska med andra ord bara täcka de kostnader som är direkt beroende av körd vägsträcka.¹¹⁷

Det avdragsgilla beloppet för kostnader för arbetsresor med egen bil har höjts successivt. Vid den senaste höjningen den 1 januari 2008 höjdes beloppet från 18 kr/mil till 18,50 kr/mil.¹¹⁸ Regeringens skäl för att höja beloppet har varit att man velat kompensera för höjda bränsleskatter¹¹⁹ och höjda priser på drivmedel.¹²⁰

I Sverige är det avdragsgilla beloppet numera detsamma oavsett sträcka, men från och med taxeringsåret 1963 minskades även avdragsbeloppet per kilometer för den del av den årliga körsträckan som översteg 1000 mil. Dessa regler fanns under ett tjugotal år. År 1982 var det avdragsgilla beloppet för kostnader för arbetsresor med egen bil 9,30 kr/mil till och med 1000 mil/år. För körsträckor över denna gräns var avdragsbeloppet 5,70 kr/mil. Denna differentiering infördes för att avdragsbeloppet ibland blev oproportionerligt stort i förhållande till inkomsten.¹²¹

Även i Norge minskas det avdragsgilla beloppet per kilometer vid längre arbetsresor:

- 1,50 nok/km för resor på totalt 1-35 000 km/år
- 0,70 nok/km för resor på över 35 000 km/år¹²²

Detsamma gäller i Danmark:

- 1,62 dkr/km för dagliga tur och returresor på 25-100 km
- 0,81 dkr/km för dagliga tur och returresor över 100 km¹²³

¹¹⁷ Regeringens proposition 1997/98:1 Budgetpropositionen för 1998. 8 Vissa skattefrågor

¹¹⁸ Regeringens proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

¹¹⁹ Regeringens proposition 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005

¹²⁰ Regeringens proposition 2005/06:1 Budgetpropositionen för 2006, Regeringens proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

¹²¹ Nordstrand m.fl. (1984) Resor och reseavdrag. En översikt. Byggeforskningsrådet Rapport R20:1984

¹²² Inkomstår 2010. TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

¹²³ Inkomstår 2004. Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

I Tyskland är det avdragsgilla beloppet per mil högre för den del av den dagliga arbetsresan som överstiger 10 km högre än för de första 10 km.¹²⁴

Ett reseavdrag som är differentierat efter avståndet ökar enligt Finansdepartementet de administrativa kostnaderna för Skatteverket och medför mer komplicerade uträkningar av reseavdraget för den skattskyldige eftersom det totala avdraget bygger på två olika avdragsbelopp. Detta ökar dessutom risken för fel.¹²⁵

Schablonkostnad eller verklig kostnad

Enligt inkomstskattelagen ska avdrag göras med belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna. Av förenklingsskäl har man gjort undantag från denna huvudregel när det gäller arbetspendling med bil så att kostnader för bilresor dras av enligt en schablon med ett och samma belopp per mil.¹²⁶ Undantaget gäller inte kollektivtrafikpendling. Här är det istället de verkliga biljettkostnaderna som används som underlag för avdraget.

I länder med avståndsberoende reseavdrag används olika former av schabloner som underlag för beräkningar av avdrag för resor med såväl bil som kollektivtrafik. Det gäller Norge, Danmark, Tyskland och Nederländerna. Även i Österrike, som har klumpsummeavdrag, används schablonavdrag.

Tidsvinst

Krav på tidsvinst jämfört med kollektivtrafik

För att få göra reseavdrag för arbetsresor med bil krävs i Sverige att den skattskyldige regelmässigt tjänar minst två timmar sammanlagt per dag för fram- och återresan, jämfört med att åka kollektivt. Tidsvinstkravet är svårt att kontrollera. Detta återspeglas i statistiken över fusk med reseavdraget, där fusk genom att tidsvinstkravet inte är uppfyllt står för ca 26 procent av de reseavdrag som innehåller fel.

Juridiska problem med tidsvinstkravet är som redan nämnts inget nytt. I början av 1980-talet uppmärksammade regeringen att svårigheterna med att bedöma om tidsvinstkravet verkligen var uppfyllt medförde arbetskrävande och

¹²⁴ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet)

¹²⁵ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

¹²⁶ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

svårbedömda tvister mellan skattskyldiga och skattemyndigheterna och att reseavdrag medgavs helt felaktigt, framförallt i landets större tätorter. Mål om tidsvinstkravet i reseavdraget utgjorde en stor del av samtliga skattemål. För att komma till rätta med detta problem skärptes tidsvinstkravet från en och en halv timme till två timmar.¹²⁷ Även Danmark hade tidigare problem med en stor mängd skattetvister p.g.a. den tidsvinstregel som användes fram tills Danmark gick över till ett avståndsberoende reseavdrag år 1993.¹²⁸

Geografisk differentiering

I Sverige gäller samma reseavdragsregler i hela landet. Men det har framförts förslag om att olika avdragsregler ska gälla i olika delar av landet. Reseavdraget kan differentieras geografiskt på olika sätt.

Ett alternativ är att göra reseavdraget extra generöst i områden som saknar kollektivtrafik.¹²⁹ Detta kan t.ex. genomföras enligt Finansdepartementets utredningsgrupp förslag. De föreslog att personer med långa arbetsresor som saknar tillgång till kollektivtrafik kompenseras genom ett extra avdrag med 7 kr/mil, utöver det generella avdraget på 10 kr/mil, för den del av avståndet mellan bostaden och arbetet som översteg 10 mil tur och retur. Fördelen är att man minskar förlusten för dem som måste åka bil till arbetet eftersom det saknas kollektivtrafik.¹³⁰

Ett annat alternativ är att avveckla reseavdraget i hela landet, med undantag för väl definierade glesbygdsområden, eller genom att avveckla reseavdraget partiellt i storstadsregionerna.¹³¹

En geografisk differentiering riskerar dock att leda till ett ökat fusk genom att människor uppger fel bostadsort. Något som är ganska ovanligt i dag.

¹²⁷ Regeringens proposition 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder

¹²⁸ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

¹²⁹ Kjellberg & Sandberg (2006) reseavdraget är framförallt ett storstadsavdrag. Debattartikel Dagbladet, 2006-05-08

¹³⁰ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

¹³¹ Miljövärdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende, promemoria 2006:2

Miljö

Naturvårdsverket m.fl. har pekat på att det i dag saknas miljökrav som skulle kunna minska de negativa miljöeffekterna av reseavdraget.¹³² En möjlighet är att införa en miljökomponent i reseavdraget. Om man vill att fler ska arbetspendla med miljövänliga transportmedel, kan en lösning vara att förändra reseavdraget så att det bara går att göra avdrag för miljövänliga transportmedel, som kollektivtrafik och bilar som uppfyller vissa miljökrav. TÖI har analyserat vilka konsekvenser denna förändring skulle få i Norge. Enligt deras analys skulle ett reseavdrag som var begränsat till att bara omfatta kollektivtrafik framförallt få effekt i förortskommunerna runt de stora städerna, eftersom det framförallt är där som kollektivtrafik är ett reellt alternativ till bilen vid arbetsresor över 19,5 kilometer. Dessutom skulle förändringen innebära ökade krav på kontroll och påverka den regionala profilen samt förutsätta utbyggnad av kollektivtrafiken.¹³³

6.2 Förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter

Det finns tre huvudmodeller för att helt eller delvis befria kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivaren från förmånsbeskattning: Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån, kollektivtrafikkort genom bruttolöneavdrag och att arbetsgivare subventionerar en hel linje eller vissa turer på en linje. Oavsett vilken modell som skulle införas krävs förändringar av inkomstskattelagen.

En förändring av reglerna för förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter kan t.ex. göras genom att förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter skrivs in i den lista i inkomstskattelagen som innehåller undantag från grundprincipen att personalförmåner ska beskattas. På denna lista finns i dag bl.a. förmåner i form av hälso- och sjukvård samt friskvårdskort på gym.¹³⁴

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån är den mest attraktiva modellen för de anställda eftersom kollektivtrafikkortet, under förutsättning att arbetsgivaren

¹³² Miljövårdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende, promemoria 2006:2, Naturvårdsverket (2001) Bredda perspektiven! Miljöintegration i tillväxtarbetet. rapport 5163

¹³³ TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

¹³⁴ Vägverket (2001) Lagstiftning för att förändra arbetsresor, Vägverkets rapport 2001:59

subventionerade hela kostnaden, skulle bli gratis för dem. Samtidigt skulle modellen vara kostsam för arbetsgivarna (kollektivtrafikkortets inköpspris minus moms), vilket skulle kunna innebära att många arbetsgivare inte skulle erbjuda denna förmån till sina anställda.

På längre sikt kan man anta att förmånen minskar utrymmet för löneökningar, vilket skulle innebära att förslaget blir kostnadsneutralt för arbetsgivarna.

Koucky & Partners har uppskattat att, om alla arbetsplatser i Sverige skulle erbjuda kollektivtrafikkort som skattefri förmån så skulle andelen som arbetspendlar med kollektivtrafik öka från 14 till 20 procent, vilket skulle motsvara en ökning från 500 000 till 700 000 resenärer.¹³⁵ Detta är dock inte troligt eftersom förmånen medför betydande kostnader för arbetsgivarna.

Befintliga kollektivtrafikresenärer är de som får den största kostnadsminskningen genom förslaget. Förmånen kommer därför att vara mest intressant i storstadsregionerna. Förslaget kommer att leda till att resandet med kollektivtrafik ökar, men skattebortfallet för varje tillkommande resenär kommer att vara högt, mellan 6 000 och 60 000 kr/resenär. Det stora spannet beror på att även personer som redan reser kollektiv kommer att ha rätt till förmånen. Om man lågt räknat antar att det genomsnittliga skattebortfallet är 20 000 kr/resenär blir det totala skattebortfallet för att nå en 20 procentig ökning av arbetspendlingen med kollektivtrafik (omkring 100 000 personer) cirka 2 miljarder kronor/år.

Kollektivtrafikresor som skattefri löneförmån finns i bl.a. USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna.

USA

I USA har lokala myndigheter samarbetat med delstats- och federala myndigheter under många år för att anpassa skattelagstiftningen så att anställda kan ta emot ekonomiskt stöd från arbetsgivaren för att välja kollektivtrafik till och från arbetet. Denna utveckling inleddes med luftföroreningslagen i Kalifornien från 1992. Enligt lagen ligger resor till och från arbetet inom arbetsgivarnas ansvar och med stöd av lagen infördes det i några områden gränser för hur stor andel av de anställda som fick pendla med bil.¹³⁶

¹³⁵ Koucky & Partners beräkningar utgår från att priselasticiteten för arbetspendling med kollektivtrafik är - 0,4, priselasticiteten med bil - 0,3 och korspriselasticiteten mellan bil och kollektivtrafik 0,2.

¹³⁶ TÖI (2007) Periodekort og parkering. Litteraturstudie og vurdering av skattemessige tiltak

I USA kan arbetsgivare erbjuda sina anställda skattefria kollektivtrafikresor på tre sätt enligt ”The Federal Tax Code”: företaget kan betala hela kostnaden, kostnaden kan överföras till den anställda genom bruttolöneavdrag eller genom en kombination av de två första. Samtliga alternativ medför en skattevinst för både arbetsgivaren och den anställda. Tillsammans med åtgärder som bl.a. samåkning brukar dessa åtgärder ofta kallas ”commuter benefits”.

”Parking Cash Out” är en personalförmån där arbetsgivaren erbjuder sina anställda att ta emot ett kontantbelopp istället för gratis eller subventionerad parkeringsplats. Om den anställda inte använder parkeringsplatsen kan han eller hon få en utbetalning från företaget. Om det mottagna beloppet används till alternativa transportmedel för resor till arbetet, t.ex. kollektivtrafik, är beloppet skattefritt upp till 115 dollar/månad (år 2008). Det finns inget krav om att arbetsgivaren ska erbjuda sina anställda ett belopp som motsvarar värdet av att disponera parkeringsplatsen. Företaget kan erbjuda vilket belopp den vill för att den anställda inte ska använda parkeringsplatsen. Inom ramen för ”Parking Cash Out” kan de anställda få välja mellan en vanlig beskattningsbar intäkt på upp till 185 dollar/månad istället för en gratis eller subventionerad parkeringsplats. Systemet kallas också ”Pay me not to drive”.

Motivet för systemet är att ge de anställda ett mer reellt val mellan att å ena sidan köra bil och att parkera hos arbetsgivaren och att å andra sidan resa kollektivt. Skälet för företagen att ingå i systemet är att de på sikt kan minska sina utgifter för parkeringar och att det kan ge företagen en mer miljövänlig profil.

Studier av ”Parking Cash Out” visar att systemet har effekt på färdmedelsfördelningen genom att ensamåkandet med bil minskade och att resandet med kollektivtrafik, cykel och gång samt samåkning med bil ökade. Effekten är större i områden med alternativa resmöjligheter till bil, områden med låg kollektivtrafikandelen vid arbetsresor och där tillgången på alternativa parkeringsplatser nära arbetsplatsen är låg.

I USA är det också möjligt för arbetsgivare att erbjuda sina anställda ett skattefritt tillskott till kollektivtrafikresor på upp till 100 dollar/månad.¹³⁷

¹³⁷ Enligt Maryland Governor’s Office of Smart Growth, 2006 genom Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

Kanada

I Kanada kan arbetsgivaren antingen återbetala utgifterna för periodkort till de anställda eller köpa ett kollektivtrafikkort till sina anställda (ofta med rabatt) och dra av det dubbla beloppet som utgift. De anställda slipper skatt på värdet av periodkortet förutsatt att arbetsresor är den primära användningen av kortet.¹³⁸

Storbritannien

I Storbritannien är vissa ersättningar in natura, som är till fördel för arbetstagarna, undantagna från beskattning i samband med att arbetsgivare utarbetar transportplaner för den egna verksamheten. Det är t.ex. ingen skatt på arbetsgivare som tillhandahåller egna bussar för arbetspendling och rabattbiljetter (säsongskort) i större partier betalda av arbetsgivaren. Om arbetsgivaren betalar vanliga månadskort så är dessa däremot skattepliktiga.¹³⁹

Nederländerna

I Nederländerna finns det två sätt för arbetsgivare att skattefritt kompensera sina anställda för deras pendlingskostnader när de reser med kollektivtrafik (reiskostenvergoeding):

- Betalning av de verkliga kostnaderna
- Kilometerersättning på 0,18 euro/km (biljetter behöver inte redovisas)

Ett årskort som bara gäller för den anställdes resa från hemmet till arbetet som tillhandahålls av arbetsgivaren är helt skattefritt för den anställda, även om den anställda bara reser sällan med kollektivtrafiken. Om kollektivtrafikkortet däremot inte är knutet till en särskild rutt, utan gäller för ett helt område, ska skatt betalas för ett antaget värd av att använda kortet för privat bruk. Detta värde är 54 euro/år för andra klass och 82 euro/år för första klasspassagerare. Busstrafik som tillhandahålls direkt av arbetsgivaren påverkar inte inkomstskatten.¹⁴⁰

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag innebär att kollektivtrafikkort erbjuds som förmån utöver lönen mot ett bruttolöneavdrag.

¹³⁸ TÖI (2007) Periodekort og parkering. Litteraturstudie og vurdering av skattemessige tiltak

¹³⁹ Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

¹⁴⁰ Potter et al (2006) Tax Treatment of Employer Commuting Support: An International Review, Transport Reviews, Vol. 26, No 2, March 2006

Enligt Koucky & Partners beräkningar skulle ett kollektivtrafikkort bli 34-53 procent billigare för den anställda beroende på marginalskatt. En sänkning av kostnaden för kollektivtrafikresor med 34 procent beräknas öka resandet med kollektivtrafik med omkring 14 procent och om kostnaden skulle sänkas med 53 procent beräknas kollektivtrafikresandet öka med 21 procent.

Om arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift för värdet av bruttolöneavdraget är förslaget kostnadsneutralt för arbetsgivaren. Tas arbetsgivaravgiften bort blir det ekonomiskt lönsamt för arbetsgivaren om en anställd väljer kollektivtrafikkort istället för lön. Detta ökar naturligtvis arbetsgivarnas intresse att erbjuda sina anställda denna förmån.

Modellen medför ett skattebortfall på minst 30 procent för kommunen plus eventuell statlig inkomstskatt och arbetsgivaravgift, om även denna tas bort. Skattebortfallet för varje tillkommande resenär kommer att vara hög (från 20 000 till 36 000 kr beroende på antaganden och om arbetsgivaravgiften tas bort) eftersom framförallt redan befintliga kollektivtrafikresenärer kommer att utnyttja förmånen.

Om man antar att det genomsnittliga skattebortfallet lågt räknat är 15 000 kr/resenär blir det totala skattebortfallet, för att nå en ökning av arbetspendlingen med kollektivtrafik med 20 procent, dvs. omkring 100 000 personer, cirka 1,5 miljarder kronor/år.

Fördelen med att införa kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag istället för som skattefri löneförmån är att förmånen framförallt kommer att väljas av dem som verkligen kommer att arbetspendla med kollektivtrafiken.¹⁴¹

Subventionerade kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag finns i bland annat Danmark och USA.

Danmark

I Danmark kan arbetsgivare subventionera sina anställdas arbetsresor med kollektivtrafik genom det s.k. ”erhvervskortet”. Detta innebär att arbetsgivaren kan köpa kollektivtrafikkort till reducerat pris och sälja det vidare mot bruttolöneavdrag utan att den anställda förmånsbeskattas. Härigenom reduceras också arbetsgivaravgiften. Systemet med ”erhvervskortet” har funnits sedan 2005, men olika system för skattebefrielse av kollektivtrafikresor som betalats av arbetsgivaren har funnits i Danmark sedan 1970-talet.

¹⁴¹ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafiknyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

Movia, som är Danmarks största trafikföretag, står för försäljningen av kortet. Enligt Movia är det viktigaste motivet för företag att erbjuda sina anställda ”erhvervskortet” att behålla och rekrytera anställda.

Utöver att den anställda inte blir förmånsbeskattad för kortet ger Movia 11 procents rabatt på ”erhvervskortet” i förhållande till det ordinarie priset på månadskortet, vilket ökar de anställdas intresse för förmånen.

Kortet får användas för privata resor, men bara i begränsad omfattning. Revisionsfirman KPMG har beräknat att det är tillåtet att resa privat upp till 8 gånger i månaden eller 96 gånger per år. Reser man mer än så privat blir kortet skattepliktigt.¹⁴²

För att undvika missbruk ska den anställda ange att hon eller han har mottagit kortet. Härigenom fransäger sig personen möjligheten att få göra reseavdrag. Detta innebär att det inte alltid är lönsamt för den anställda att välja kortet. Men för de flesta som har en arbetsresa som är kortare än 35 kilometer enkel väg är kortet lönsamt. Den som har en arbetsresa som är kortare än 12 kilometer har inte rätt att göra reseavdrag. För dessa är ”erhvervskortet” mycket lönsamt. Beroende på bl.a. avståndet kan det handla om en besparing på 2000-3000 kr/år för den anställda. En person som reser till arbetet varje dag med bil, har en arbetsresa på 34 kilometer och som måste betala för sin parkeringsplats kan spara 15 000 kr/år.

Om en anställd gör många tjänsteresor med kollektivtrafik, har arbetsgivaren möjlighet att betala för periodkort (som även får användas för resor till och från arbetet) utan att den anställdes bruttolön belastas.¹⁴³

Vid årsskiftet 2008/2009 erbjöd ca 1000 arbetsgivare sina anställda ”erhvervskortet” och omkring 10 000 personer hade kortet år 2008. I snitt har omkring 2500 arbetstagare netto gått in i systemet varje år sedan det kom i drift. Innehavarna av kortet finns framförallt i Köpenhamnsområdet.

Movias erfarenhet är att 5 procent av arbetstagarna i ett företag som går in i systemet väljer det skattefria periodkortet. Under det första halvåret ökar andelen till 7-8 procent. En analys av systemet visar att 13 procent av dem som

¹⁴² Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

¹⁴³ TÖI (2007) Periodekort og parkering. Litteraturstudie og vurdering av skattemessige tiltak

använder kortet tidigare körde bil nästan varje dag. Ungefär hälften av de som tidigare dagligen pendlade med bil gick över till att resa kollektivt efter att ha fått kortet. I analysen antar man att gruppen ”dagliga bilister” kan ha minskat bilkörningen under 15 dagar per månaden, medan de fortsätter att köra bil de övriga 6-7 arbetsdagarna. Bland dem som tidigare ibland pendlat med bil och ibland med kollektivtrafiken antas att de har minskat sin bilkörning med 7,5 dagar per månad. Kortet beräknas ha minskat bilkörningen år 2008 i Köpenhamnsområdet med 5,9 miljoner kilometer. ”Erhvervskortet” beräknas under år 2008 minskat de trafikrelaterade koldioxidutsläppen med 879 ton.¹⁴⁴

USA

I USA är det enligt ”The Federal Tax Code” tillåtet för arbetsgivaren att erbjuda sina anställda skattefria arbetsresor med kollektivtrafik genom bl.a. bruttolöneavdrag.

Det är bland annat möjligt för företag att ingå avtal med kollektivtrafikföretag eller företag som organiserar och administrerar köp av periodkort som sedan förmedlas vidare till de anställda. Detta kan göras skattefritt innanför en given ram som justeras årligen (230 dollar/månad år 2010).¹⁴⁵

Arbetsgivare subventionerar kollektivtrafiklinje

I exempelvis Storbritannien beskattas inte arbetsgivare som tillhandahåller egna bussar för arbetspendling för de anställda om dessa är en del av arbetsgivarens transportplan.¹⁴⁶

Konsekvenser av förändrad förmånsbeskattning

Flera utredningar har pekat på att ett borttagande av förmånsbeskattningen och arbetsgivaravgifterna på kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivare skulle leda till ett ökat kollektivtrafikresande och minskat bilresande.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

¹⁴⁵ TOI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport

¹⁴⁶ Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

¹⁴⁷ Energieffektiviseringsutredningen (2008) Vägen till ett energieffektivare Sverige SOU 2008:110, Miljövårdsberedningen (2008) Sammanfattning Utkast 2008-02-18, SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum, SOU 2005:51 Bilen, biffen och bostaden, Naturvårdsverket (2003) Intressekonflikter och tidsåtgång. En genomgång av

Enligt Kollektivtrafikkommitténs grova uppskattning skulle resandet med kollektivtrafik öka med 12 procent.¹⁴⁸ K2020-projektet i Göteborg har uppskattat att ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort och leasingcyklar skulle minska antalet bilresor i Göteborg år 2025 med 5000 - 15000 stycken per dag.¹⁴⁹

Econ/Analyse & Strategi beräkningar av förändringarna av antalet arbetsresor i Oslo och Akershus om ett skattefritt periodkort skulle införas är mer försiktiga. Deras beräkningar visade att antalet arbetsresor med kollektivtrafik skulle öka med 3,7 procent och antalet bilresor minska med 1,8 procent. Samtidigt skulle dock antalet arbetsresor med cykel och gång minska med 2,6 procent.¹⁵⁰

Den minskade arbetspendlingen med bil och ökade pendlingen med kollektivtrafik skulle i sin tur leda till att ytor för parkeringsplatser kan frigöras och att antalet trafikolyckor kommer att minska genom att kollektivtrafiken är trafiksäkrare än bilåkning. Dessutom rör sig kollektivtrafikresenärer mer än bilister, därför kommer förmånen att få positiva hälsoeffekter.¹⁵¹ När det gäller miljöeffekter så skulle halterna av kväveoxid minskas måttligt.¹⁵² Även utsläppen av koldioxid skulle minska.

Econ/Analyse & Strategi har gjort en uppskattning av hur koldioxidutsläppen i Norge skulle påverkas av om periodkortet blir en skattefri förmån. Uppskattningen bygger på modellberäkningar av trafikeffekterna i Oslo och Akershus och skönsmässiga uppskattningar av effekterna i resten av landet. Ett införande av ett skattefritt periodkort beräknas minska utsläppen av koldioxid med 15 000 ton, medan skatt på fri parkering skulle reducera utsläppen med 30 000 ton. Båda åtgärderna medför minskning av utsläppen knutet till

åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid,
Miljövårdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende, promemoria
2006:2

¹⁴⁸ Beräkningarna byggde på allmän priskänslighet på 0,3 och en genomsnittlig marginalskatt på 40 procent

¹⁴⁹ K2020 (2008) 7 incitament för ökat kollektivtrafik resande i Göteborgsregionen. Beräkningarna baseras på effekterna av trängselskattens i Stockholm. från ett tänkt 'business as usual'-scenario år 2025 med 1,9 miljoner bilresor per dag.

¹⁵⁰ Analyse & Strategi och Econ (2009) Skattefritt periodekort og skattbar arbeidsparkering. Rapport 2009-113

¹⁵¹ Trafikkontoret Göteborgs stad (2009) Kollektivtrafikresan som personalförmån

¹⁵² Naturvårdsverket (2003) Intressekonflikter och tidsåtgång. En genomgång av åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid.

arbetsresor i storleksordningen 1 procent, något som tillsammans utgör omkring 0,5 procent av de samlade utsläppen av från vägtrafiken.¹⁵³

En skattebefrielse av kollektivtrafikkort skulle även leda till minskade skatteintäkter. Finansdepartementets analys av Kollektivtrafikkommitténs förslag visade att om 10 procent av alla sysselsatta skulle erbjudas kollektivtrafikkort av arbetsgivaren så skulle skattebortfallet för staten och kommunsektorn totalt uppgå till 1,29 miljarder kr/år. Om 40 procent av alla sysselsatta skulle erbjudas samma förmån skulle det totala skattebortfallet uppgå till 5,14 miljarder kr/år.

Departementet pekade även på två principiella problem med att skattebefria kollektivtrafikkort: ”För att begränsa de negativa effekterna som höga skatter har på samhällsekonomin bör man sträva efter att upprätthålla den princip om breda skattebaser och låga marginalskatter som är vägledande för 1990-91 års skattereform. Införande av skatteundantag eller skattenedsättningar för vissa grupper eller verksamheter undergräver denna princip.”¹⁵⁴ Enligt Finansdepartementet får obeskattade förmåner fördelningspolitiska konsekvenser genom att anställda med hög marginalskatt vinner mest och grupper som står utanför arbetsmarknaden, som pensionärer och arbetslösa, inte får del av förmånen.

Det är dock svårt att bedöma de egentliga effekterna av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort. För det första är det svårt att bedöma hur många arbetsgivare som skulle erbjuda sina anställda denna förmån och hur många anställda som skulle vara intresserade av att skaffa kortet. För det andra är det inte helt lätt att veta hur många anställda som skulle vara intresserade av att ta emot de subventionerade kollektivtrafikkorten. Genom att utgå från uppgifter från Trafikkontoret i Göteborg, som erbjuder sina anställda gratis men förmånsbeskattat månadskort i kollektivtrafiken, leasingcykel eller en kombination av dessa två, kan man dock få en indikation om andelen anställda som kan vara intresserade av att ta emot skattebefriade kollektivtrafikbiljetter som personalförmån.

Under år 2006 utnyttjade drygt hälften av de anställda denna förmån i form av kollektivtrafikkort och/eller cykel. Trafikkontoret bedömde att andelen som hög

¹⁵³ Analyse & Strategi och Econ (2009) Skattefritt periodekort og skattbar arbeidsparkerung. Rapport 2009-113

¹⁵⁴ Finansdepartementet (2003) Förslag från kollektivtrafikkommittén. Bruttolöneavdrag för periodkort till kollektivresor – ekonomiska konsekvenser. Promemoria 2003-04-28 genom SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum

eftersom arbetsplatsen ligger centralt i Göteborg och det kan skilja mycket mellan tillgänglighet och turtäthet till andra arbetsplatser. Ytterligare en möjlig förklaring till den höga andelen är att de som är anställda på Trafikkontoret är mer miljömedvetna än genomsnittet och därför i hög utsträckning väljer att resa kollektivt.¹⁵⁵

För det tredje kommer en del av de anställda som erbjuds kortet att ta emot det och överlåta det till någon annan som redan reser kollektivt, kanske framförallt till familjemedlemmar, medan de själva fortsätter att resa med bil. Det senare problemet undviks dock om kortet är personligt.

Detta innebär att den egentliga effekten av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort är mindre, sannolikt avsevärt mindre, än vad modellberäkningarna av resande- och lokaliseringseffekterna visar och därmed även förändringarna av energiförbrukningen och koldioxidutsläppen. Hur mycket mindre går inte att säga.

Ytterligare ett problem vid ett borttagande av förmånsbeskattningen är att skattefria periodkort inte bara subventionera nya kollektivtrafikresenärer, utan även de som redan reser kollektivt. Detta problem beaktas dock i våra modellberäkningar.

¹⁵⁵ Göteborgs stad (2006) Hur ska vi klara miljö kvalitetsnormen för kvävedioxid
Rapport 5:2006

7 Analys

I detta kapitel redovisas resandeeffekterna i form av förändringar av antalet arbetsresor och transportarbetet, lokaliseringseffekter när det gäller förändringar av befolkningstillväxten och antalet sysselsatta samt effekter på energianvändningen och koldioxidutsläppen av olika utformningar av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort.

7.1 Resandeeffekter

Modellberäkningar har gjorts för fem alternativ:

1. Befintligt avdragssystem.
2. Borttagande av reseavdragssystemet.
3. Avståndsberoende reseavdragssystem, liknande det som finns i Norge (se kapitel 6.1)
4. Kollektivtrafikkort som skattefri förmån (Arbetsgivare subventionerar kollektivtrafikkort till 100 procent utan att den anställda förmånsbeskattas).
5. Med kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag (Subvention av halva kollektivtrafikkostnaden utan förmånsbeskattning).

I modellberäkningen för alternativen med kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag och som skattefri löneförmån har modellen tillämpats så att det antas att samtliga arbetstagare erbjuds förmånen och att alla som erbjuds den utnyttjar den. När det gäller nivån för resultaten för dessa två scenarier bör de därför tolkas med stor försiktighet då de i första hand utgör ett räkneexempel på vad som blir effekten om alla arbetstagare erbjuds och utnyttjar dessa förmåner.

Modellberäkningarna har gjorts för två regioner:

1. **Mälardalen** omfattande länen Stockholm, Uppsala, Västmanland, Örebro, Södermanland och Östergötland.
2. **Norrland** omfattande länen Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland, Västerbotten och Norrbotten.

För resultaten som redovisas för att belysa resandeeffekterna gäller att de avser arbetsresor med start och mål inom de län som ingår i respektive region.

Modellberäkningarna har gjorts för prognosåret 2020 med antaganden om befolkning, ekonomisk utveckling enligt Trafikverkets åtgärdsplanering som genomfördes år 2009. Som trafiknät har jämförelsealternativen i Åtgärdsplaneringen för region Mälardalen och region Norrland använts. De trafiknäten innehåller de utbyggnader som förväntas vara klara före år 2020.

Borttagande av reseavdraget

Effekter på antalet arbetsresor

De modellberäknade effekterna på antalet arbetsresor av ett slopat reseavdrag visar på ett minskat bilresande och ett ökat resande med färdssätten kollektivt samt gång- och cykel.

Antalet arbetsresor

I den regionala modellen för Mälardalen är antalet arbetsresor med bil i utgångsläget (2020 med dagens avdragssystem) ca 1 544 200 stycken under ett vardagsmedeldygn. Modellberäknat antal arbetsresor med kollektivt färdssätt är ca 822 200 och motsvarande antal resor med gång- och cykel är ca 552 700.

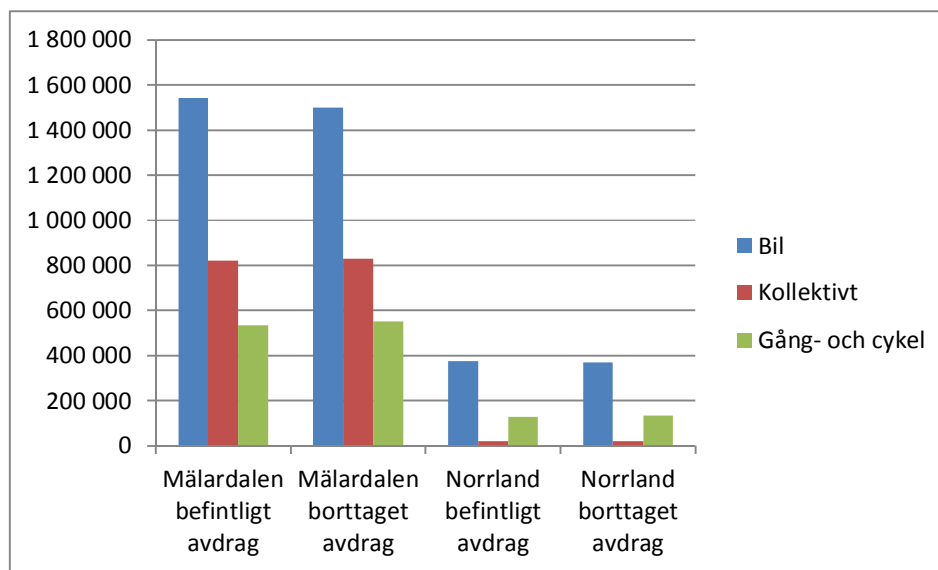
När reseavdraget slopas minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn med ca 45 300, motsvarande ca 2,9 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 6 600, motsvarande ca 0,8 procent och motsvarande antal gång- och cykelresor ökar med ca 18 400, motsvarande ca 3,4 procent.

I den regionala modellen för Norrland är antalet arbetsresor med bil vardagsmedeldygn i utgångsläget ca 374 900. Modellberäknat antal arbetsresor med kollektivt färdssätt är ca 20 000 och motsvarande antal resor med gång- och cykel är ca 128 600.

När reseavdraget slopas minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn med ca 5 900 bilresor, motsvarande ca 1,6 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 1 000, motsvarande ca 5,0 procent och motsvarande gång- och cykelresor ökar med ca 4 600, motsvarande ca 3,6 procent.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-45 300	-2,9%	-5 900	-1,6%
Kollektivt	6 600	0,8%	1 000	5,0%
Gång- och cykel	18 400	3,4%	4 600	3,6%
SUMMA	-20 300	-0,7%	-300	-0,1%

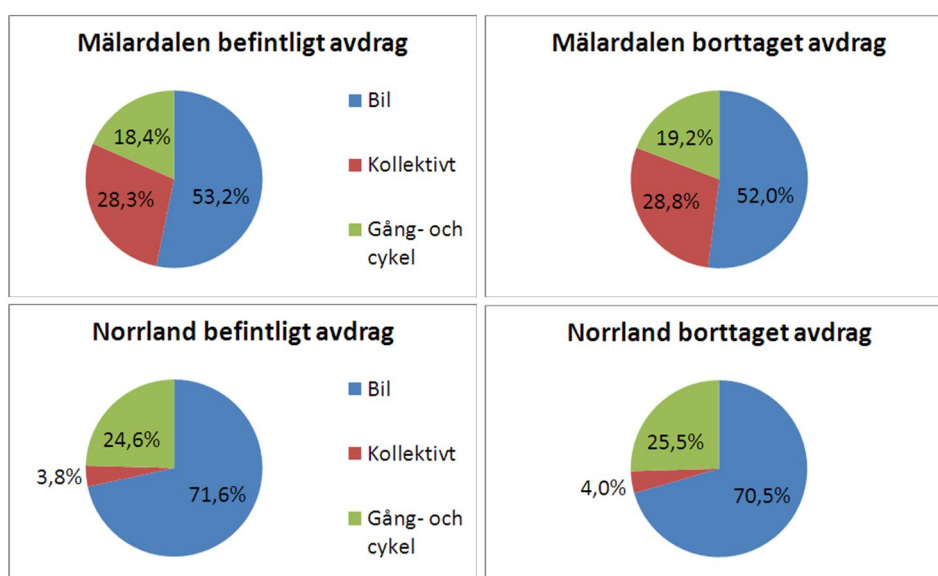
Tabell 4: Förändringar av antalet arbetsresor när reseavdraget slopas, jämfört med dagens system



Figur 14: Antal arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan dagens avdragssystem

Marknadsandelar för antalet arbetsresor

Förändringen i antalet resor påverkar marknadsandelarna för de olika färdssätten på så sätt att andelen bilresor minskar med drygt en procentandel i båda regionerna. Andelen resor med kollektivtrafik ökar med ca 0,5 procentandelar i Mälardalen och med ca 0,2 procent i Norrland. Marknadsandelen för gång- och cykelresor ökar ca 0,8 procentandelar i Mälardalen och ca 0,9 procentandelar i Norrland.



Figur 15: Marknadsandelar per färdssätt arbetsresor Mälardalen med och utan dagens avdragssystem

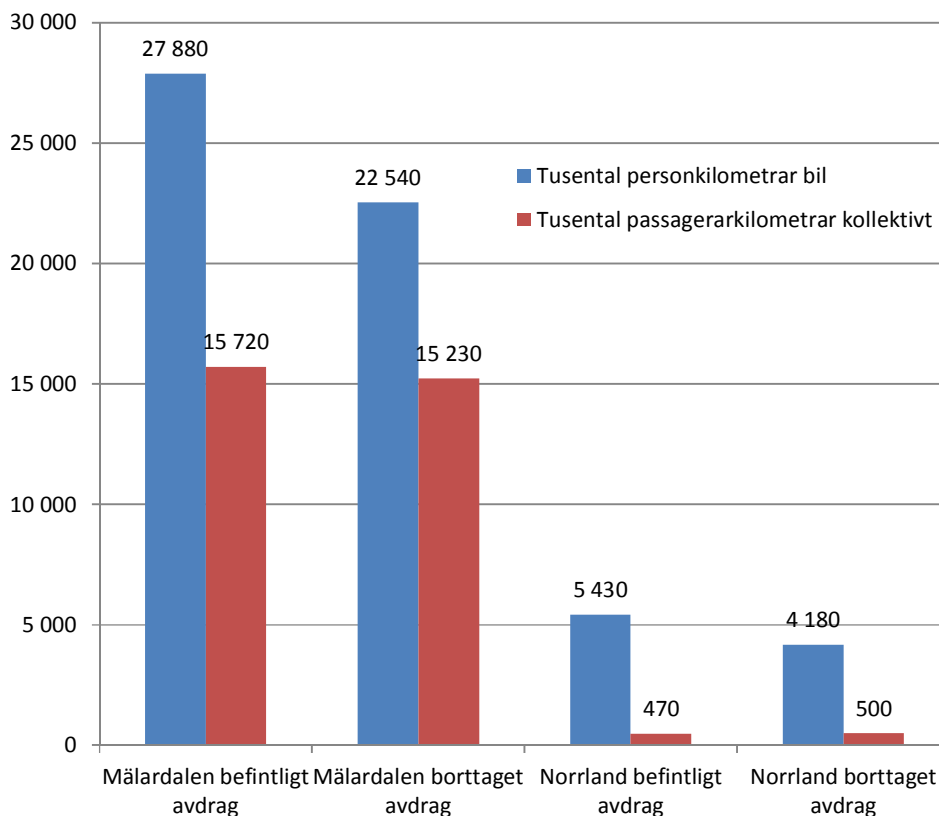
Transportarbete

I Mälardalen minskar transportarbetet för arbetsresor med bil för arbetsresor, mätt som tusental personkilometrar vardagsmedeldygn, med ca 19 procent när dagens avdragssystem tas bort. I Norrland minskar det med ca 23 procent.

När det gäller motsvarande transportarbete i kollektivtrafiken påverkas det av flera olika mekanismer när reseavdraget tas bort. Vi har tidigare sett att det sker en förskjutning av färdmedelsfördelningen, som ger ett större antal arbetsresor med kollektiva färdmedel i både Norrland och Mälardalen. Samtidigt finns också vissa resenärer som med dagens system gör långa och dyra arbetsresor med kollektiva färdmedel, och därför kan yrka reseavdrag. Om den möjligheten tas bort kommer dessa personer att vara mindre benägna att välja arbetsplatser på långa avstånd från bostaden. Sammantaget betyder detta att det totala transportarbetet (för arbetsresor) med kollektiva färdmedel kan antingen öka (till följd av färdmedelsförskjutningarna) eller minska (till följd av förkortade arbetsresor). De två regioner vi studerat skiljer sig när det gäller i vilken riktning den sammantagna effekten går: I Mälardalen minskar det totala transportarbetet för arbetsresor med kollektiva färdmedel (mätt som tusental passagerarkilometrar vardagsmedeldygn), med ca 3 procent. I Norrland, däremot, ökar samma mått med ca 6 procent.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-5 340	-19,2%	-1 250	-23,0%
Kollektivt	-490	-3,1%	30	6,4%

Tabell 5: Förändring av transportarbetet för arbetsresor med och utan dagens avdragssystem



Figur 16: Transportarbete för arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan dagens avdragssystem

Avståndsberoende reseavdragssystem motsvarande det i Norge

En betydelsefull skillnad mellan det norska och det svenska avdragssystemet är att i Norge får samma avdrag göras oavsett vilket färdssätt som används för resan.

Det återspeglas i de modellberäknade effekterna för detta alternativ i att antalet arbetsresor med kollektivt färdssätt ökar relativt mycket och att resandet minskar både med bil och med gång- och cykel.

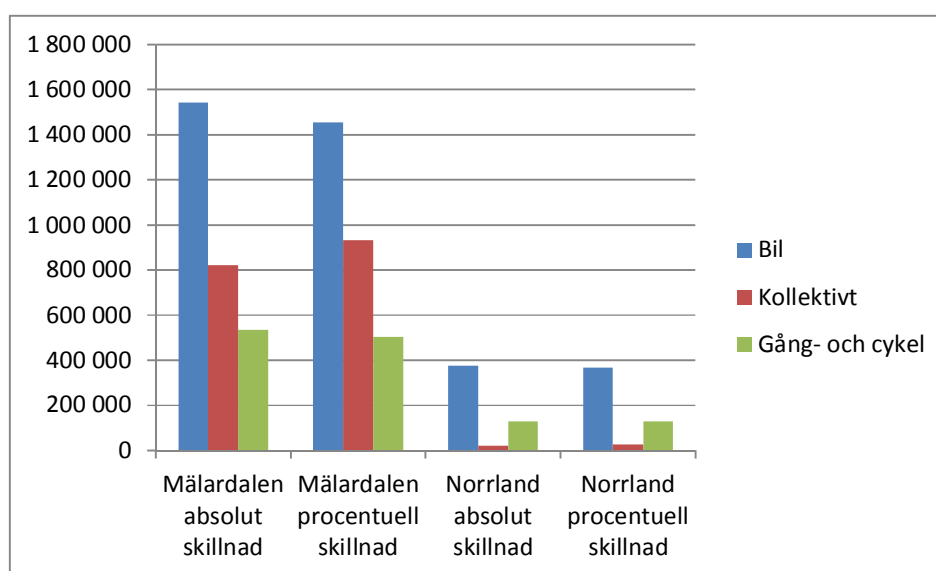
Antalet arbetsresor

Med ett avdragssystem som det i Norge minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn i Mälardalen med ca 89 500, motsvarande ca 5,8 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 111 000, motsvarande ca 13,5 procent och motsvarande antal gång- och cykelresor minskar med ca 10 000, motsvarande ca 0,3 procent.

I Norrland minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn med ca 8 500 bilresor, motsvarande ca 2,3 procent när dagens avdragssystem ersätts med det norska. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 7 500, motsvarande ca 37,5 procent och motsvarande gång- och cykelresor minskar med ca 1 800, motsvarande ca 0,3 procent.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-89 500	-5,8%	-8 500	-2,3%
Kollektivt	111 000	13,5%	7 500	37,5%
Gång- och cykel	-31 500	-5,9%	-800	-0,6%
SUMMA	-10 000	-0,3%	-1 800	-0,3%

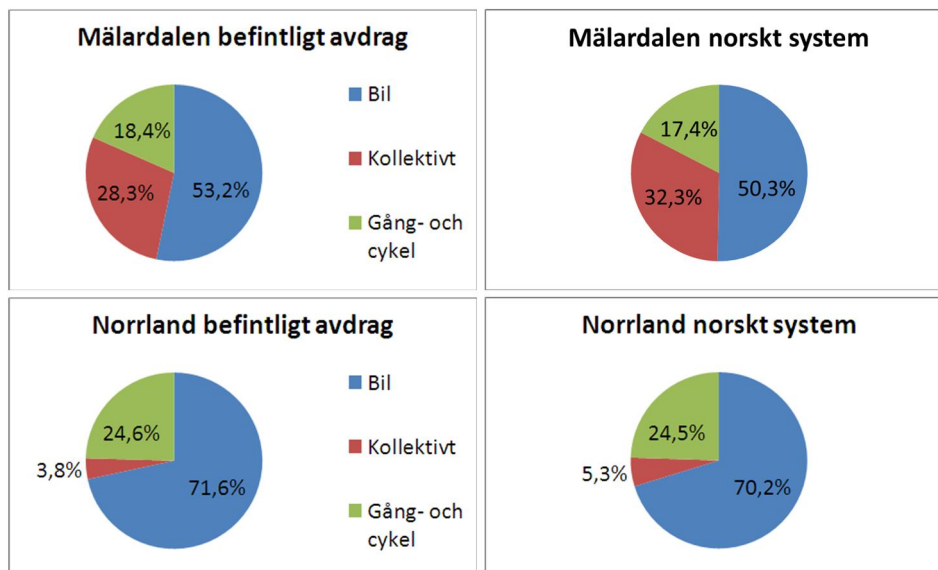
Tabell 6: Förändringar av antalet arbetsresor när dagens avdragssystem ersätts med ett system motsvarande det i Norge



Figur 17: Antal arbetsresor vardagsmedeldygn med dagens avdragssystem och med det norska systemet

Förändringen i antalet resor påverkar marknadsandelarna för de olika färdssätten på så sätt att andelen bilresor minskar med knappt ca 2,9 procentandelar i Mälardalen och med ca 1,4 procentandelar i Norrland. Andelen resor med kollektivtrafik ökar med ca 4,0 procentandelar i Mälardalen och med ca 1,3 procentandelar i Norrland. Marknadsandelen för gång- och cykelresor minskar med ca 1,0 procentandelar i Mälardalen och ca 0,1 procentandelar i Norrland.

Marknadsandelar för antalet arbetsresor



Figur 18: Marknadsandelar per färd sätt arbetsresor Mälardalen med dagens avdragssystem och med det norska systemet

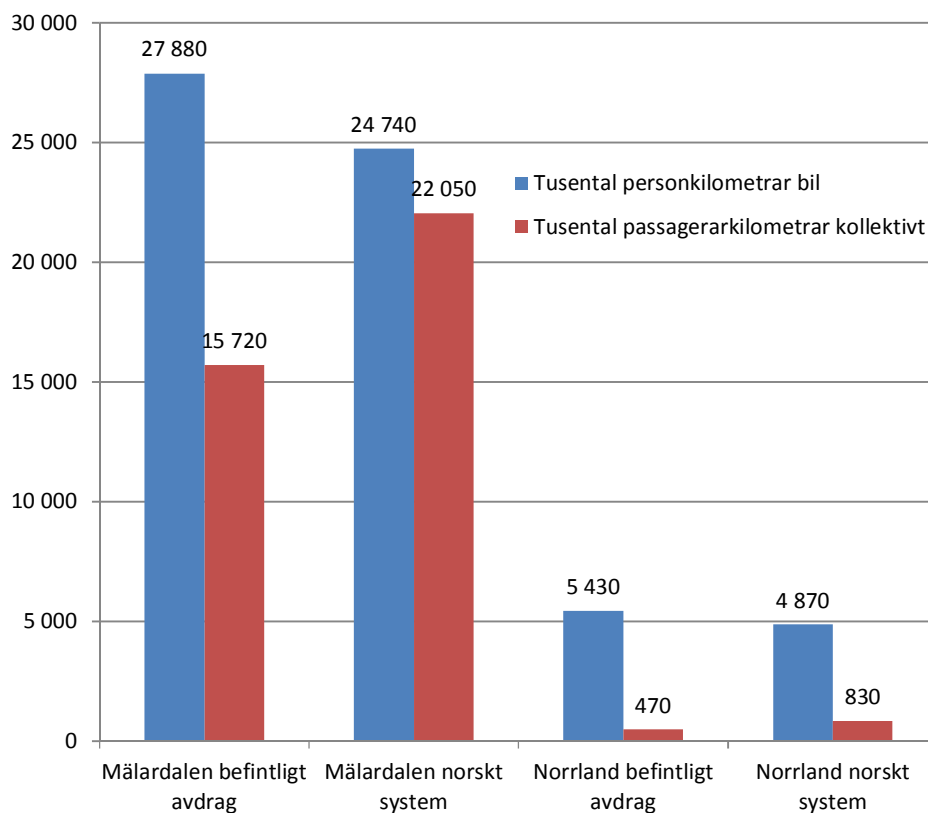
Transportarbete

I Mälardalen minskar transportarbetet med bil, mätt som tusental personkilometrar vardagsmedeldygn, med ca 11 procent när dagens avdragssystem tas bort. I Norrland minskar det med ca 10 procent.

Transportarbetet för kollektivtrafiken, mätt som tusental passagerarkilometrar vardagsmedeldygn, ökar med ca 40 procent i Mälardalen och med ca 77 procent i Norrland.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-3 140	-11,3%	-560	-10,3%
Kollektivt	6 330	40,3%	360	76,6%

Tabell 7: Förändring av transportarbetet för arbetsresor med dagens avdragssystem och med det norskasystemet



Figur 19: Transportarbete för arbetsresor vardagsmedeldygn med dagens avdragssystem och med det norskasystemet

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Som redan nämnts finns det tre modeller för att skattebefria kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivaren: Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån, kollektivtrafikkort genom bruttolöneavdrag och att arbetsgivare skattefritt tillåts subventionera en hel linje eller vissa turer på en linje. Inom ramen för detta projekt har WSP analyserat de två första.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag innebär att kollektivtrafikkort erbjuds som förmån utöver lönen mot ett bruttolöneavdrag. Enligt Koucky & Partners beräkningar medför detta att ett kollektivtrafikkort skulle bli 34-53 procent billigare för den anställda beroende på marginalsatt. I Samperskörningarna har WSP valt att sätta arbetsgivarnas subvention av periodkortet på 50 procent.

De modellberäknade effekterna på antalet arbetsresor av införandet av ett kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag visar på ett ökat resande med kollektivt färdssätt och ett minskat resande med bil samt gång- och cykel.

Effekterna av förändrad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter som beräknats i Sampers bygger på att alla arbetsgivare erbjuder sina anställda subventionerade kollektivtrafikbiljetter och att alla anställda tar emot denna förmån, använder den och använder den själv. Verkligheten är dock inte riktigt så enkel. Det finns flera svårigheter med att bedöma de egentliga effekterna av förändrad förmånsbeskattning som medför att de egentliga effekterna är avsevärt lägre än vad de modellberäknade effekterna visar. Se vidare kapitel 6.2.

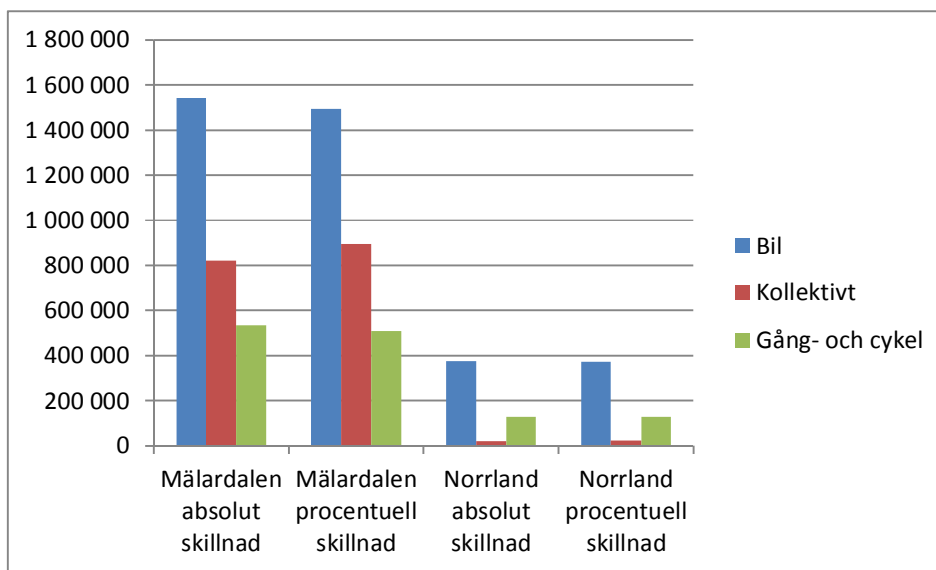
Antalet arbetsresor

Med en subventionering av månadskortet med 50 procent minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn i Mälardalen med ca 49 000, motsvarande ca 3,2 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 73 000, motsvarande ca 8,9 procent och motsvarande antal gång- och cykelresor minskar med ca 24 600, motsvarande ca 4,6 procent.

I Norrland minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn med ca 3 400 bilresor, motsvarande ca 0,9 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 3 400, motsvarande ca 17,0 procent och motsvarande gång- och cykelresor minskar med ca 1 200, motsvarande ca 0,9 procent.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-49 000	-3,2%	-3 400	-0,9%
Kollektivt	73 000	8,9%	3 400	17,0%
Gång- och cykel	-24 600	-4,6%	-1 200	-0,9%
SUMMA	-600	0,0%	-1 200	-0,2%

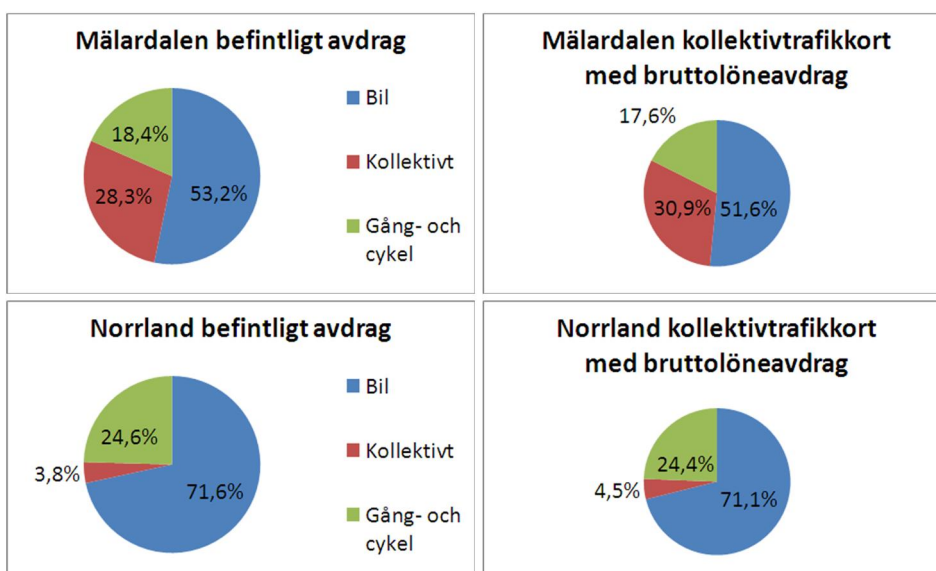
Tabell 8: Förändringar av antalet arbetsresor med införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag



Figur 20: Antal arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Marknadsandelar för antalet arbetsresor

Förändringen i antalet resor påverkar marknadsandelarna för de olika färdssätten på så sätt att andelen bilresor minskar med ca 1,6 procentandelar i Mälardalen och med ca 0,5 procentandelar i Norrland. Andelen resor med kollektivtrafik ökar med ca 2,6 procentandelar i Mälardalen och med ca 0,7 procentandelar i Norrland. Marknadsandelen för gång- och cykelresor minskar med ca 0,8 procentandelar i Mälardalen och ca 0,2 procentandelar i Norrland.



Figur 21: Marknadsandelar per färdssätt arbetsresor Mälardalen med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

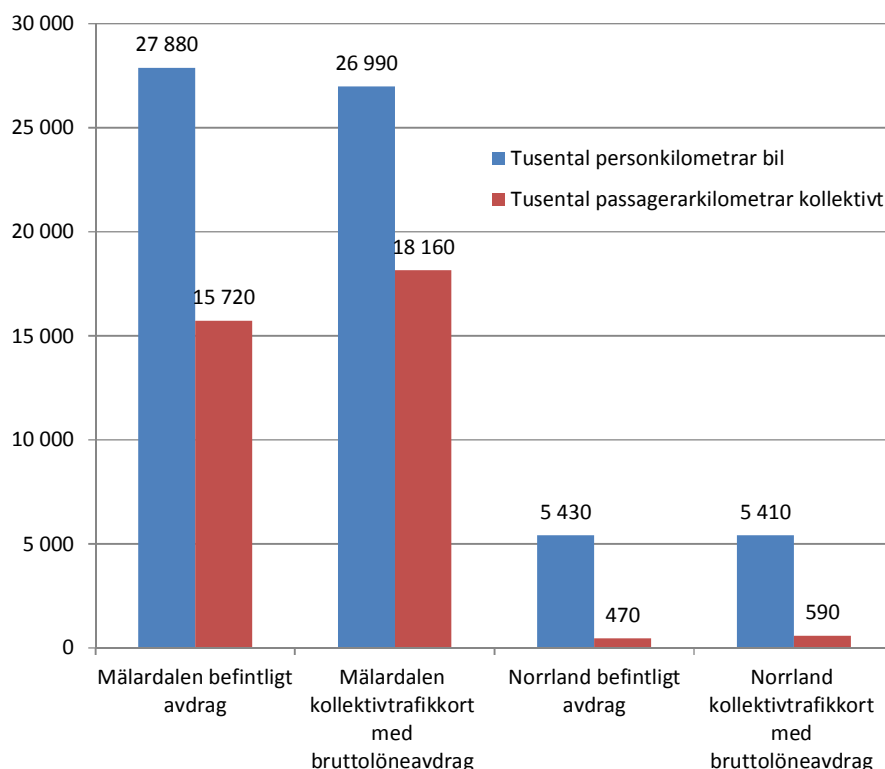
Transportarbete

I Mälardalen minskar transportarbetet med bil, mätt som tusental personkilometrar vardagsmedeldygn, med ca 3 procent när kollektivtrafikkort med bruttolöneavdrag införs. I Norrland minskar det med ca en halv procent.

Transportarbetet för kollektivtrafiken, mätt som tusental passagerarkilometrar vardagsmedeldygn, ökar med ca 16 procent i Mälardalen och med ca 26 procent i Norrland.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-890	-3,2%	-20	-0,4%
Kollektivt	2 440	15,5%	120	25,5%

Tabell 9: Förändring av transportarbetet för arbetsresor med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag



Figur 22: Transportarbete för arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Under förutsättning att arbetsgivaren subventionerade hela kostnaden för den anställdes kollektivtrafikkort innebär modellen kollektivtrafikkort som skattefrilöneförmån att förmånsbeskattningen tas bort och att periodkortet blir gratis för den anställda.

De modellberäknade effekterna på antalet arbetsresor av införandet av ett kollektivtrafikkort som skattefri förmån visar på ett ökat resande med kollektivt färdssätt och ett minskat resande med bil och gång- och cykel.

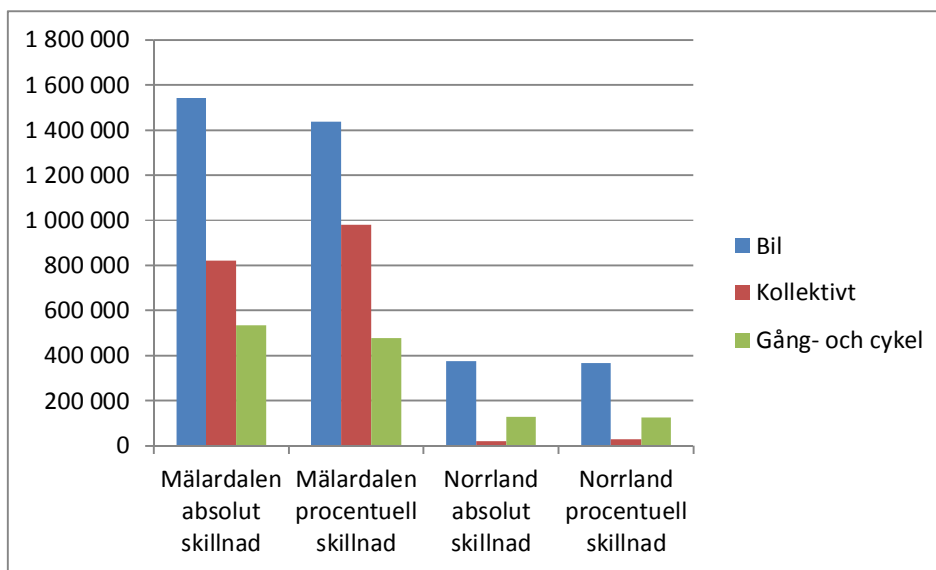
Antalet arbetsresor

Med en subventionering av månadskortet med 100 procent minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn i Mälardalen med ca 105 800, motsvarande ca 6,9 procent. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 158 900, motsvarande ca 19,3 procent och motsvarande antal gång- och cykelresor minskar med ca 55 100, motsvarande ca 10,3 procent.

I Norrland minskar antalet bilresor arbetsresor vardagsmedeldygn med ca 6 500 bilresor, motsvarande ca 1,7 procent när dagens avdragssystem ersätts med det norska. Antalet kollektivtrafikresor arbetsresor ökar med ca 8 400, motsvarande ca 42,0 procent och motsvarande gång- och cykelresor minskar med ca 4 000, motsvarande ca 3,1 procent.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-105 800	-6,9%	-6 500	-1,7%
Kollektivt	158 900	19,3%	8 400	42,0%
Gång- och cykel	-55 100	-10,3%	-4 000	-3,1%
SUMMA	-2 000	-0,1%	-2 100	-0,4%

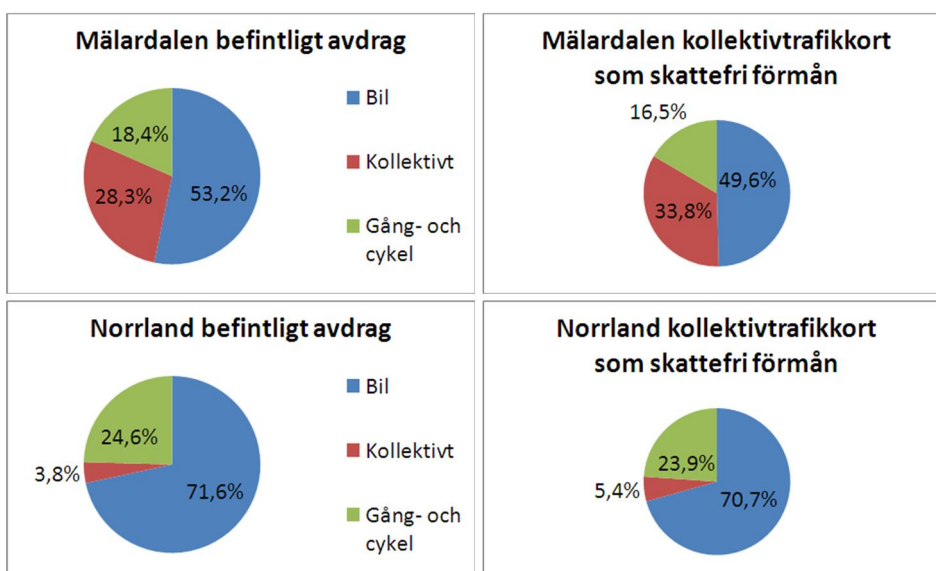
Tabell 10: Förändringar av antalet arbetsresor med införandet av kollektivtrafikkort som skattefri förmån



Figur 23: Antal arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan införandet av kollektivtrafikkort som skattefri förmån

Marknadsandelar för antalet arbetsresor

Förändringen i antalet resor påverkar marknadsandelarna för de olika färdssätten på så sätt att andelen bilresor minskar med ca 3,6 procentandelar i Mälardalen och med ca 0,9 procentandelar i Norrland. Andelen resor med kollektivtrafik ökar med ca 5,5 procentandelar i Mälardalen och med ca 1,6 procentandelar i Norrland. Marknadsandelen för gång- och cykelresor minskar med ca 1,9 procentandelar i Mälardalen och ca 0,7 procentandelar i Norrland.



Figur 24: Marknadsandelar per färdssätt arbetsresor Mälardalen med och utan införandet av kollektivtrafikkort som skattefri förmån

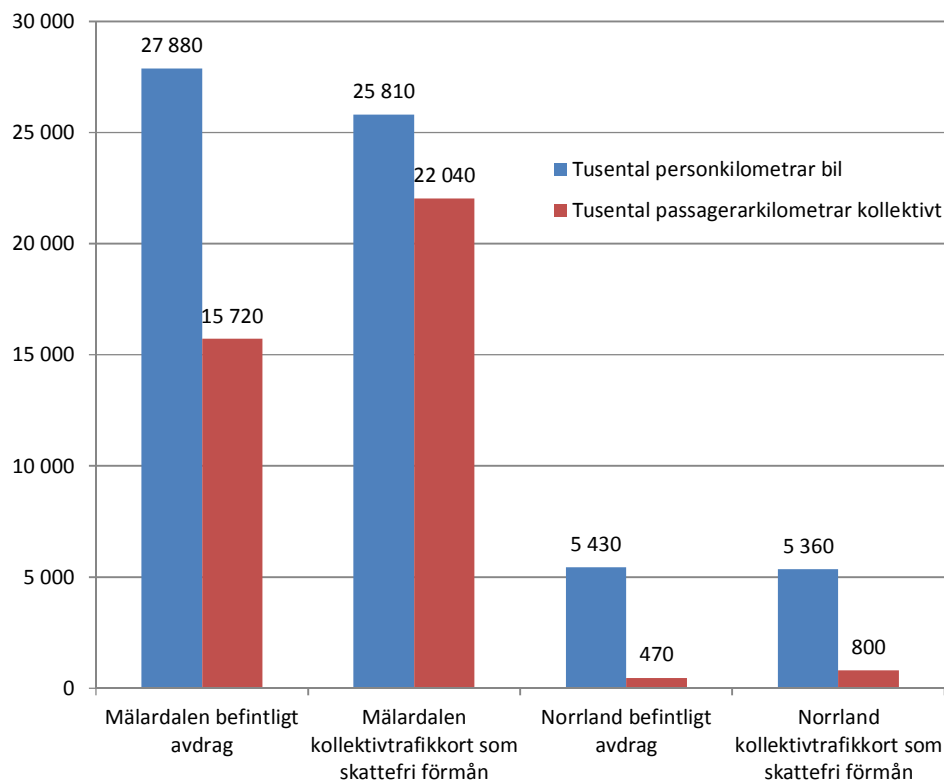
Transportarbete

I Mälardalen minskar transportarbetet med bil, mätt som tusental personkilometrar vardagsmedeldygn, med ca 7 procent när månadskortet blir en skattefri löneförmån. I Norrland minskar det med ca 1,3 procent.

Transportarbetet för kollektivtrafiken, mätt som tusental passagerarkilometrar vardagsmedeldygn, ökar med ca 40 procent i Mälardalen och med ca 70 procent i Norrland.

FÄRDSÄTT	Mälardalen absolut skillnad	Mälardalen procentuell skillnad	Norrland absolut skillnad	Norrland procentuell skillnad
Bil	-2 070	-7,4%	-70	-1,3%
Kollektivt	6 320	40,2%	330	70,2%

Tabell 11: Förändring av transportarbetet för arbetsresor med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag



Figur 25: Transportarbete för arbetsresor vardagsmedeldygn med och utan införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

7.2 Lokaliserings- och inkomsteffekter

Med Samlok-modellen har vi beräknat hur de olika modellerna för reseavdrag och förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter påverkar lokaliseringen av bostäder samt inkomsterna från förvärvsarbete. Utgångspunkten för beräkningarna är de tillgänglighetsförändringar som beräknats med Sampers.

Samlok-modellens beräkning av lokaliseringseffekterna hanterar bara partiella effekter och är inte avsedd för att hantera samspel och konkurrens mellan regioner. En summering av de resulterande lokaliseringseffekterna mellan kommuner i Sverige kan därför ge att befolkningen i Sverige ändrats (dvs. att nativiteten eller mortaliteten ändrats). Det som ska tolkas här är inte totalen utan de relativa effekterna mellan olika kommuner.

Vi vill även påminna om att den egentliga lokaliseringseffekten av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort sannolikt är mindre än vad modellberäkningarna visar på grund av osäkerheten kring hur många arbetsgivare som faktiskt skulle erbjuda sina anställda denna förmån och hur många anställda som skulle ta emot den och använda den själv (se kapitel 6.2 avsnitt Konsekvenser av förändrad förmånsbeskattning).

Borttagande av reseavdraget

Effekterna på befolkningen och antalet sysselsatta i kommunerna i Mälardalen och Norrland av ett borttaget reseavdrag i förhållande till dagens system för reseavdraget är negativt för i princip samtliga kommuner. Detta är logiskt då Samlok beräknar effekterna kommun för kommun och tillgängligheten inte förbättras för någon. De negativa effekterna är störst i kommuner med många arbetspendlare som gränsar eller ligger nära kommuner med regionala arbetsmarknadscentrum. Tolkningen är alltså att en del av invånarna i dessa kommuner flyttar till regioncentrum.

Generellt är effekterna av ett borttaget reseavdrag mindre i Norrlandskommunerna än i Mälardalen, eftersom fler kommuner ligger inom pendlingsavstånd med bil i Mälardalen. Norrlandskommunerna som bedöms få de största negativa effekterna av ett borttagande av reseavdraget är kommuner som ligger runt Umeå, Luleå och Östersund, samt kommunerna i Södra Norrland.

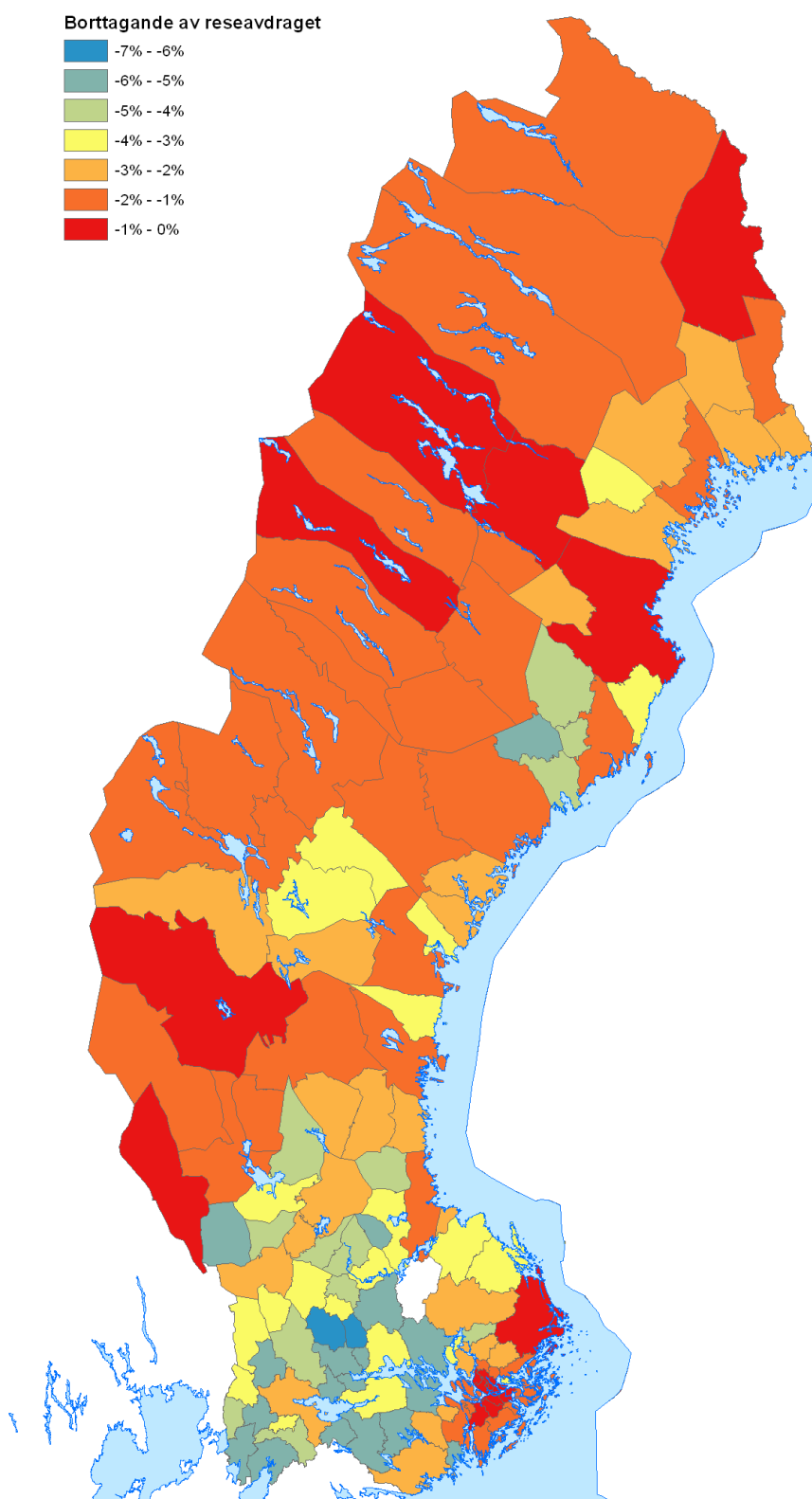
I Mälardalen är effekterna för kommunerna i Stockholms län relativt små eftersom priset på månadskortet är för lågt i Stockholm och att tidsvinsten jämfört med att resa kollektivt ofta är för liten för att invånarna ska kunna göra reseavdrag, dessa relationer gäller även för andra centralorter och regionala

arbetsmarknadscentra i Mälardalen och Norrland. I kommunerna i Mälardalen är även möjligheterna att flytta till lägen med god kollektivtrafikförsörjning inom samma kommun generellt större, vilket innebär att en större del av omflyttningen sker inom kommungränsen.

I de kommuner som påverkas mest av ett borttagande av reseavdraget bedöms befolkningen minska med mellan 4–8,9 procent. Effekterna på antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningsutveckling, men nivåerna är något lägre.

Dessa resultat bör som sagt tolkas utifrån att Samlok-modellen inte tar hänsyn till samspelet mellan kommunerna vilket innebär att ett borttagande av reseavdraget inte har några positiva effekter på befolkningen eller sysselsättningen i modellen. Resultaten bör således ses som indikatorer på effekternas storleksordning och inte några befolknings- eller sysselsättningsförändringar i absolut mening.

Ett rimligt antagande är att om modellen skulle ta hänsyn till samspelet mellan kommunerna skulle befolkningen och sysselsättningen gynnas i kommuner med större regionala arbetsmarknader. Detta på bekostnad av kommuner som i dagsläget har ett högt nyttjande av reseavdraget med många arbetspendlare, som ligger nära eller gränsar till kommuner med större regionala arbetsmarknader.



Figur 26 Befolkningsförändring i Norrland och Mälardalen till följd av ett borttagande av reseavdraget.

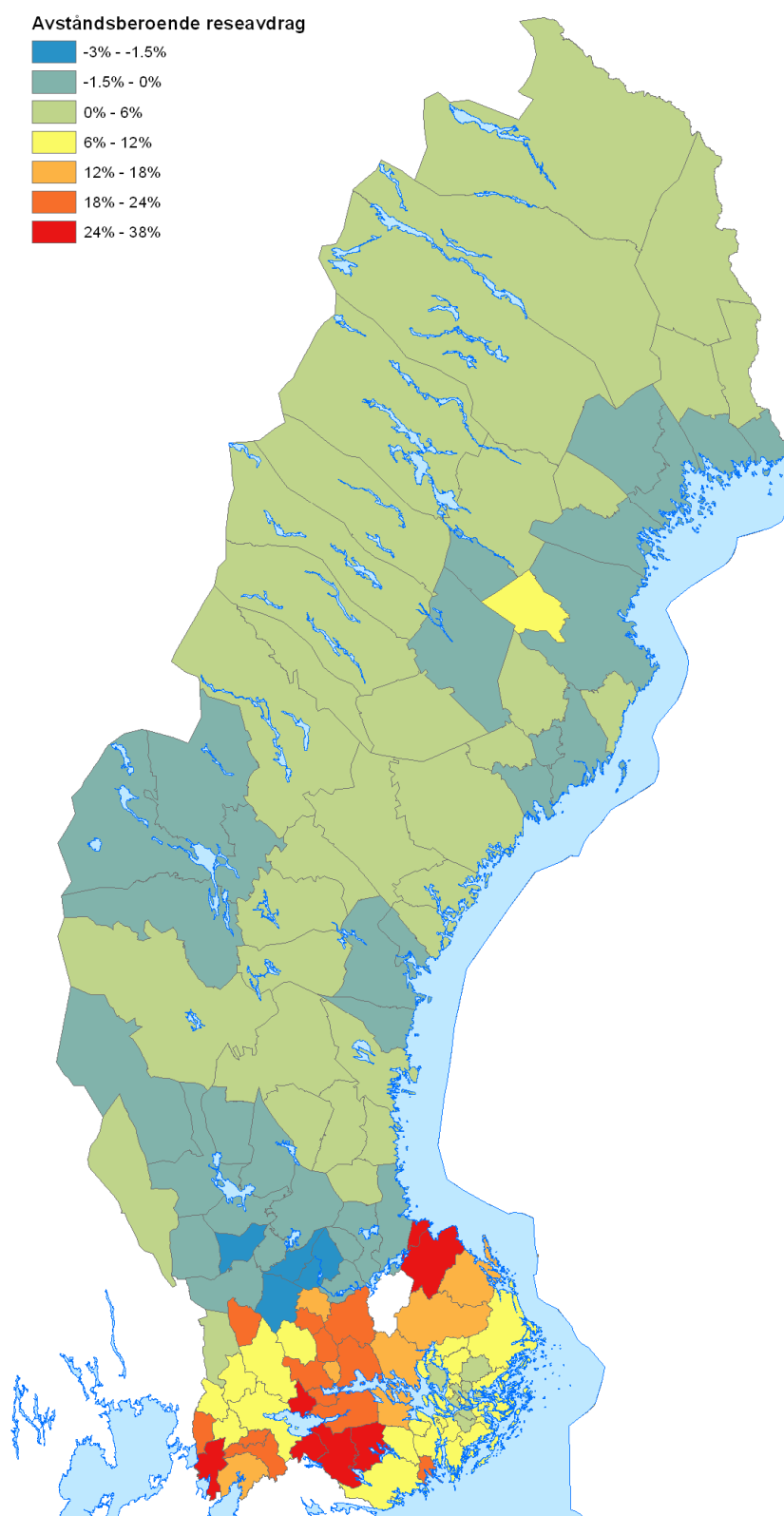
Avståndsberoende reseavdragssystem

En förändring av reseavdragssystemet från det nuvarande systemet till ett avståndsberoende system, där den skattskyldige får göra ett avdrag med ett schablonbelopp per mil baserat på avståndet mellan arbete och bostad, skulle ge skilda effekter på befolkning och sysselsättning för Norrland och Mälardalen.

I Norrland skulle ett avståndsberoende reseavdrag ge små negativa effekter för cirka hälften av kommunerna och små positiva effekter för de övriga Norrlandskommunerna. Minskningen av befolkningen skulle bli mellan 0,1–2,3 procent och ökningen mellan 0,1–8 procent.

De kommuner som påverkas negativt är kommuner som ligger relativt nära större regionala arbetsmarknader som inte har goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner med små positiva effekter är de kommuner som ligger långt ifrån större regionala arbetsmarknader som i dagsläget har en begränsad arbetspendling. Förändringarna i antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningen med små positiva och negativa förändringar.

I Mälardalen skulle ett avståndsberoende reseavdragssystem gynna befolkningen och sysselsättningen i samtliga kommuner. Beräkningarna ger att kommunerna i Stockholms län skulle få en befolkningsökning på mellan 4,5–10,7 procent. De kommuner som skulle gynnas mest är kommuner med goda kollektivtrafikförbindelser till stora arbetsmarknader, t.ex. skulle befolkningen och antalet sysselsatta i Flen, Katrineholm och Vingåker i Södermanlands län öka med över 30 procent. Liksom tidigare är det de relativa effekterna som är intressanta.

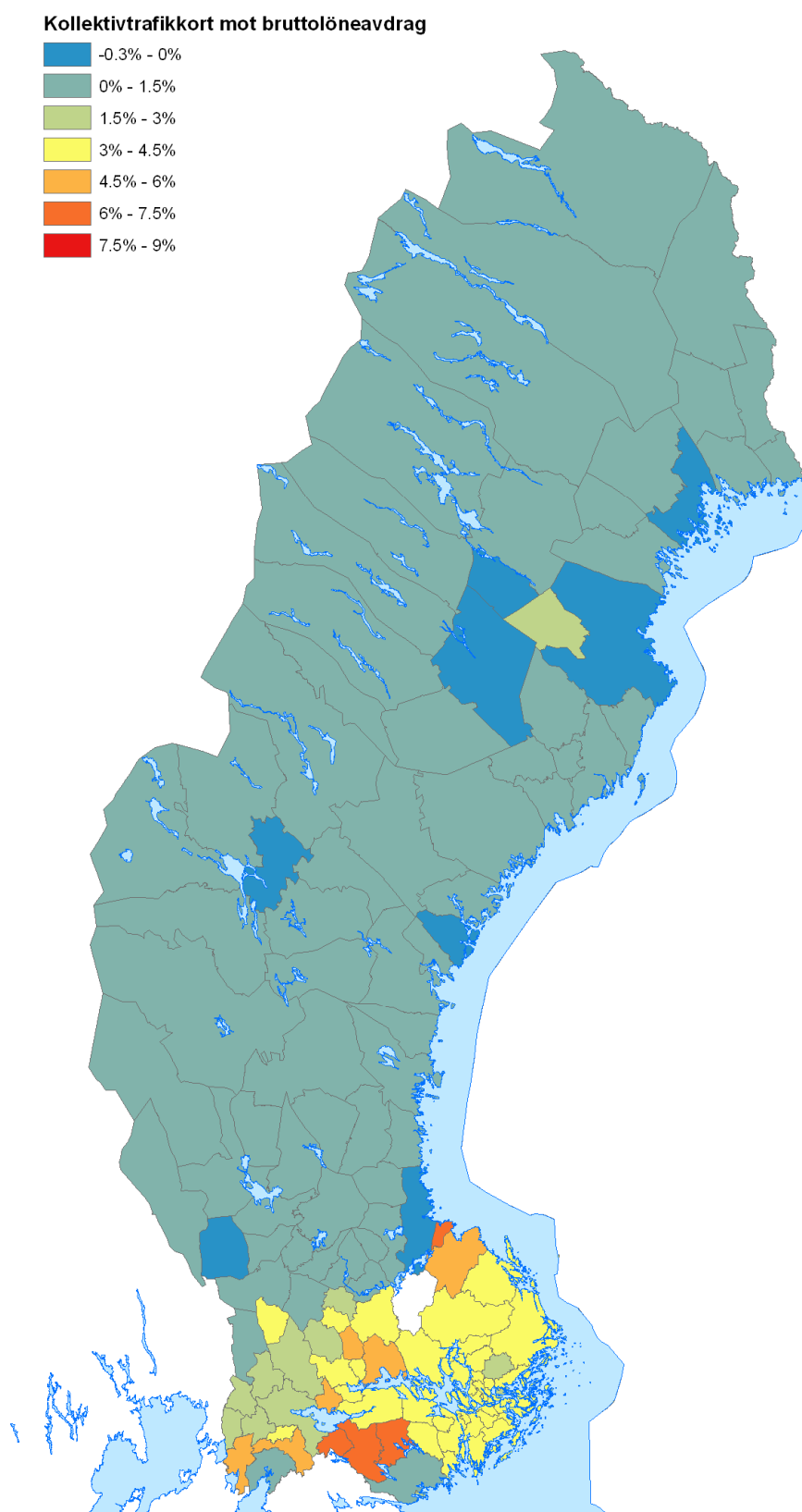


Figur 27 Befolkningsförändringar i Norrland och Mälardalen till följd av ett förändrat reseavdrag till avståndsberoende.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Förändringen av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag innebär en subvention av månadskorten med mellan 34-53 procent för den anställde, beroende på marginalsatt. I Samperskörningarna motsvarar detta en subvention av halva kollektivtrafikkostnaden utan förmånsbeskattning. Förändringen av förmånsbeskattningen genom kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle ge små effekter i kommuner med låg tillgänglighet till kollektivtrafik.

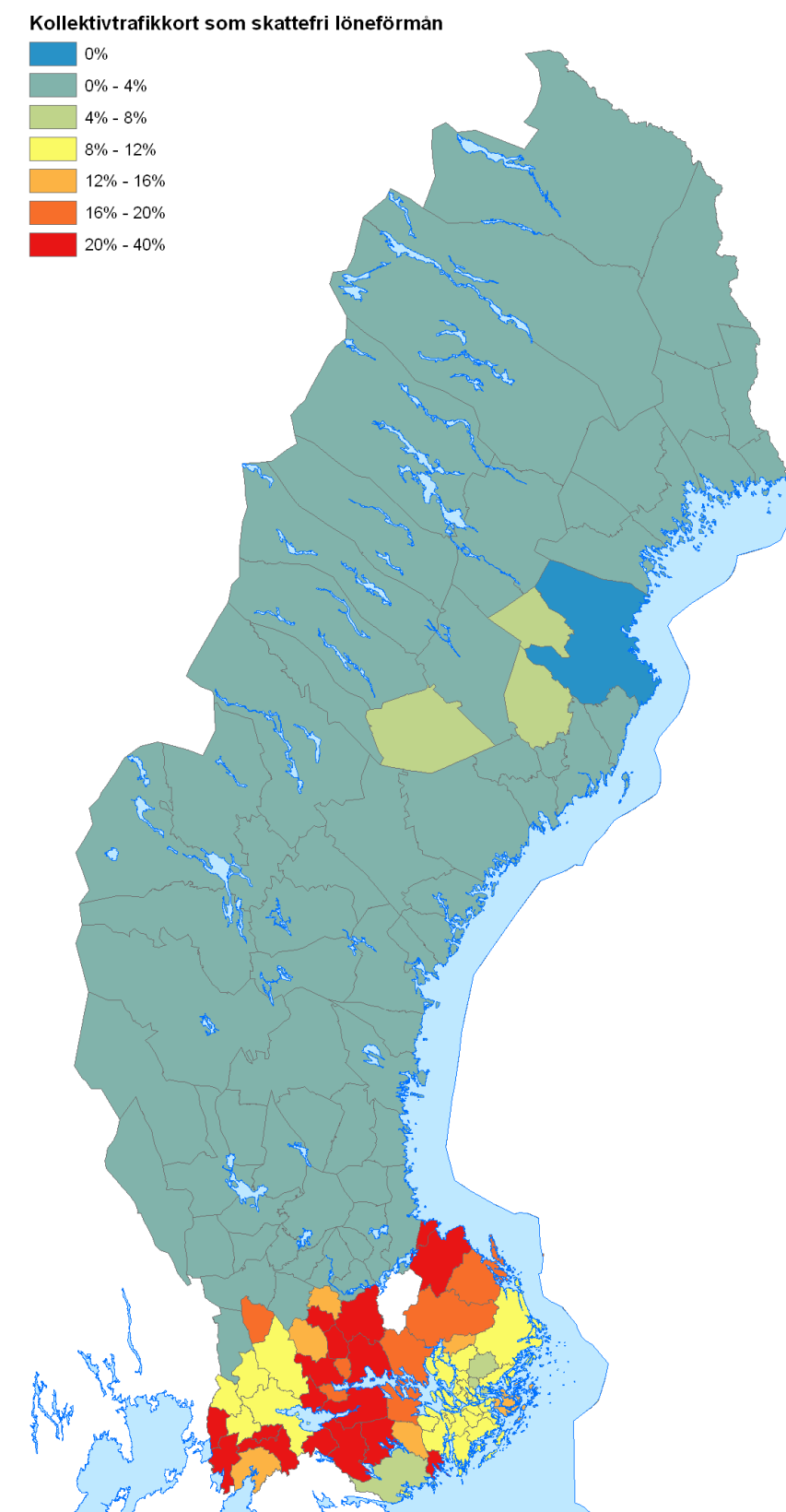
I Norrland skulle förändringen ge mycket små positiva effekter och vissa kommuner skulle få små negativa effekter när det gäller antalet sysselsatta och befolkningen. Kommunerna i Mälardalen skulle gynnas betydligt mer till följd av en högre tillgänglighet till goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner utanför Stockholms län, med tågstationer och goda pendlingsmöjligheter till större arbetsmarknader, är de kommuner som gynnas mest med tillväxt i befolkningen och ökning av antalet sysselsatta på upp till 7 procent.



Figur 28 Befolkningsförändringar i Norrland och Mälardalen till följd av införandet av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Effekterna av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter genom kollektivtrafik som skattefri löneförmån skulle ge samma effekter som ovanstående alternativ, men proportionerna blir betydligt större. Effekterna på befolkningen och antalet sysselsatta i Norrlandskommunerna skulle bli positiva, men betydligt mindre än för kommunerna i Mälardalen. För de flesta kommunerna i Norrland skulle det röra sig om en befolkningstillväxt på mellan 1-3 procent och en ökning av antalet sysselsatta med 0,5-2,5 procent. Befolkningstillväxten och antalet sysselsatta i kommunerna i Mälardalen skulle gynnas starkt. Mest gynnas kommunerna utanför Stockholms län, framförallt de kommuner som har god tillgänglighet till kollektivtrafik.



Figur 29 Befolkningsförändringar i Norrland och Mälardalen till följd av införandet av kollektivtrafikkort som en skattefri löneförman.

Inkomstförändringar

Samlok-modellen beräknar även förändringar i den sammanlagda inkomsten till följd av de olika alternativa förändringarna av reseavdraget. Till skillnad från lokaliseringseffekterna kan denna effekt summeras över kommuner (att någons inkomst ökar innebär inte att någon annans inkomst minskar). I tabellen nedan redovisas inkomstförändringarna för Norrland, Mälardalen och totalt för de olika alternativen i tusentals kronor och procent.

Ett borttagande av reseavdraget skulle minska inkomsterna i Norrland och Mälardalen med cirka 0,3 procent vardera, vilket motsvarar en inkomstminskning med 2,3 miljarder kronor. Att förändra reseavdraget till ett avståndsberoende reseavdrag skulle gynna inkomsterna i Mälardalen och ha liten påverkan på inkomsterna i Norrland. Den totala inkomstökningen bedöms uppgå till drygt 9,4 miljarder.

Ett kollektivtrafikkort mot ett bruttolöneavdrag skulle generera en inkomstökning med drygt 3,3 miljarder kronor, större delen av inkomstökningen skulle tillfalla kommuner i Mälardalen. Den största inkomstökningen skulle uppnås med alternativet kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån, vilket skulle generera en inkomstökning med drygt 12 miljarder. Detta motsvarar en ökning med cirka 0,2 procent i Norrland respektive 2,2 procent i Mälardalen.

Dessa resultat är konsistenta med de ovanstående och indikerar att kommunerna i Mälardalen skulle gynnas mest av en förändring av reseavdraget från dagens system till att avståndsberoende och trafikneutralt avdrag samt att skattesubventionerade kollektivtrafikkort gynnar kommuner med god kollektivtrafik förbindelser i större utsträckning.

		Borttagande av reseavdraget	Avståndsberoende reseavdrag	Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen	Absolut förändring	-1 605 000	9 350 000	3 231 000	11 632 000
	Relativ förändring	-0.3%	1.7%	0.6%	2.2%
Norrland	Absolut förändring	-654 000	61 000	88 000	427 000
	Relativ förändring	-0.3%	0.0%	0.0%	0.2%
Totalt	Absolut förändring	-2 259 000	9 411 000	3 319 000	12 059 000
	Relativ förändring	-0.3%	1.3%	0.4%	1.6%

Tabell 12 Inkomstförändringar i 1000-tals kronor och procent till följd av förändringar av reseavdraget

Effekterna på inkomsterna är stora för samtliga styrmedel om man jämför med effekterna av infrastrukturinvesteringar. Som en jämförelse ökar skulle Förbifart

Stockholm öka inkomsterna med 0,05 i Stockholms län.¹⁵⁶ Detta är rimligt eftersom dessa styrmedel har större påverkan på tillgängligheten än infrastrukturinvesteringarna. Därmed inte sagt att styrmedlen är effektiva för att påverka de totala inkomsterna (men det är inte heller det direkta syftet), här är sannolikt skattesänkningar mer effektiva.

¹⁵⁶ WSP (2009) Samlok Förbifart Stockholm, 2009-03-27

7.3 Energi- och koldioxideffekter

Resultatet av miljö-kalkylen redovisas som de förändringar (i absoluta tal och relativt de utsläpp/energianvändning som arbetsresandet¹⁵⁷ ger upphov till i jämförelsealternativet) som uppstår vid jämförelse med ett nuläge (jämförelsealternativet). I tabellerna nedan motsvarar ett negativt tal en minskning och ett positivt tal en ökning jämfört med vad som gäller för dagens system.

Norrland

Norrland		Slopat resavdrag	Subvention halva månadskortet	Subvention hela månadskortet	Resavdrag ala Norge
ENERGI	[GWh]	-0,8	0,4	0,8	0,7
		-11%	5%	12%	10%
CO₂, fossil	[ton]	-176	25	54	-2
		-16%	2%	5%	0%

Tabell 13. Förändring av total energianvändning och emissioner av CO₂ vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på dagens produktionsspecificerade inköp av el till tågtrafik)

Kalkylen visar att ett slopat reseavdrag skulle medföra en reduktion av såväl energianvändningen som koldioxidemissioner. Att minskningen av energianvändningen blir mindre än koldioxidreduktionen förklaras av en ökning av CO₂-effektivare personresor med buss och tåg (dvs. lägre emission av CO₂ per använd KWh). Att energianvändningen ökar med om 5-12 procent i de övriga alternativen, trots att användning av kollektivtrafik ökar, beror på den ringa reduktionen av personbilsresandet (dvs. på ett ökat totalt resande).

Observera dock att vi i våra beräkningar har antagit att kollektivtrafikens energianvändning och koldioxidutsläpp ökar i takt med antalet passagerarkilometer. I verkligheten kan det naturligtvis hända att de nya passagerarna ryms inom befintlig trafik, och att vare sig trafikens omfattning, energianvändningen eller koldioxidutsläppen behöver öka i takt med antalet passagerarkilometer.

Även här är ökningen av koldioxid relativt sett lägre på grund av mer CO₂-effektiva trafikslag.

¹⁵⁷ Detta är en förenklad och något oegentlig beskrivning av jämförelsebasen för beräkningen av relativa förändringar. Se fotnot 5.

Som jämförelse till resultatet som redovisas ovan presenteras här även kalkylresultat för samma förändringar, men beräknade med annan sammansättning av elproduktionen till de eldrivna tågen, se resonemang i avsnitt Miljödata för elproduktion i kapitel 2.3.

Norrland		<i>Slopat resavdrag</i>	<i>Subvention halva månadskortet</i>	<i>Subvention hela månadskortet</i>	<i>Resavdrag ala Norge</i>
ENERGI	[GWh]	-0,7	0,8	1,9	1,9
		-7%	8%	19%	19%
CO2, fossil	[ton]	-174	45	105	57
		-14%	4%	8%	5%

Tabell 14 Förändring av total energianvändning och emissioner av CO2 vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på en svensk genomsnittlig mix av kraftverk för inköp av el till tågtrafik)

Vid jämförelse av tabell 13 och 14 ser vi att i fallet med slopat reseavdrag blir minskningen av energianvändning och koldioxidemissioner mindre när den svenska medelmixen antas försörja den eldrivna kollektivtrafiken. Detta återspeglar den större andelen elgenerering med termiska processer (kraftvärme, kärnkraft) som återfinns i den svenska produktionsmixen. På samma sätt ser vi en större ökning i de övriga utredningsalternativen jämfört med kalkylen för den produktions-specifika elinköpet redovisat i tabell 13.

Norrland		<i>Slopat resavdrag</i>	<i>Subvention halva månadskortet</i>	<i>Subvention hela månadskortet</i>	<i>Resavdrag ala Norge</i>
ENERGI	[GWh]	-0,7	0,7	1,8	1,8
		-8%	8%	19%	18%
CO2, fossil	[ton]	-162	197	479	482
		-7%	8%	20%	20%

Tabell 15 Förändring av total energianvändning och emissioner av CO2 vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på komplex-marginal elproduktion (kol + naturgaskombi) vid inköp av el till tågtrafik)

Även i 15 (kalkyl baserad på komplex-marginal elproduktion) ser vi en kraftigare ökning av CO2-emissionerna, vilket återspeglar den mer koldioxidintensiva elproduktionen i kol- och gaskombikraftverk.

Mälardalen

Kalkyler för trafik- och resandeförändringarna för Mälardalen har genomförts på samma sätt som för Norrland. Skillnaden mot Norrland bestod i att resor

genomförda med tunnelbana och spårväg tillkom i kalkylen. Dessutom är antalet resor betydligt större, därför blir de absoluta värdena större. Följande resultat erhöles, se tabell 16 nedan.

Mälardalen		<i>Slopat resavdrag</i>	<i>Subvention halva månadskortet</i>	<i>Subvention hela månadskortet</i>	<i>Resavdrag ala Norge</i>
ENERGI	[GWh]	-3,7	-0,1	-0,1	-0,8
		-15%	0%	-1%	-3%
CO2, fossil	[ton]	-801	-82	-192	-355
		-16%	-2%	-4%	-7%

Tabell 16 Förändring av total energianvändning och emissioner av CO2 vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på produktionsspecificerat inköp av el till tågtrafik)

I resultaten för Mälardalen slår den större andelen eldriven spårtrafik i kollektivtrafikutbudet igenom jämfört med den mer bussbaserade kollektivtrafiken i Norrland.

Som jämförelse till ovanstående redovisas även kalkylresultat för samma förändringar, men beräknade med annan sammanfattning av de el-driva tågens elproduktion.

Mälardalen		<i>Slopat resavdrag</i>	<i>Subvention halva månadskortet</i>	<i>Subvention hela månadskortet</i>	<i>Resavdrag ala Norge</i>
ENERGI	[GWh]	-3,8	0,4	1,1	0,5
		-13%	1%	4%	2%
CO2, fossil	[ton]	-808	-59	-131	-290
		-15%	-1%	-3%	-6%

Tabell 17 Förändring av total energianvändning och emissioner av CO2 vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på genomsnittlig mix av kraftverk vid inköp av el till tågtrafik)

Mälardalen		<i>Slopat reseavdrag</i>	<i>Subvention halva månadskortet</i>	<i>Subvention hela månadskortet</i>	<i>Resavdrag ala Norge</i>
ENERGI	[GWh]	-3,8	0,3	1,0	0,4
		-13%	1%	4%	2%
CO2, fossil	[ton]	-857	108	312	187
		-13%	2%	5%	3%

Tabell 18 Förändring av total energianvändning och emissioner av CO2 vid förändring av villkoren för resor (kalkyl baserad på komplex-marginal elproduktion (kol + naturgaskombi) vid inköp av el till tågtrafik)

Resultatet för miljö-kalkylen med Komplex-Marginalmetoden visar på en ökning av CO2-emissionerna för samtliga utredningsalternativ utom slopat reseavdrag. Orsaken är den lägre reduktionen av antal fordonskilometer (3-10 %) jämfört med det ökande kollektiva resandet (10-20 %).

7.4 Effektivitet

Mest nytta för pengarna

Tillgänglighetsnytta

Reseavdraget handlar om en riktad satsning, som ska göra det lättare (billigare) att ta sig från vissa bostadslokaliseringar till vissa arbetsplatser. På en mycket generell nivå kan man alltså säga att ett övergripande syfte är att öka befolkningens tillgänglighet till arbetsplatser. På liknande sätt skulle arbetstagarnas kostnader för att resa till arbetet minska om arbetsgivaren subventionerade kollektivtrafikbiljetterna. Därmed skulle även en sådan satsning ge ökad tillgänglighet till arbetsplatser.

Med hjälp av de transportmodeller som vi använt för våra analyser har vi för varje område beräknat den totala tillgängligheten till arbetsplatser (alla arbetsplatser sammantaget) för den som bor i just det området. Därefter har tillgängligheten aggregerats för hela regionen, där tillgängligheten för varje område viktats med det antal sysselsatta som är bosatta i den zonen. På detta sätt får vi för varje scenario en indikator för den samlade tillgängligheten till arbetsplatser för hela arbetskraften i den beskrivna regionen.

Som ett grovt mått på reformernas ”samhällsnytta” kan vi sedan använda skillnaden i total tillgänglighet i dagens system respektive det reformerade systemet.

Ett borttagande av reseavdraget innebär minskad tillgänglighet till arbetsplatser – helt i enlighet med systemets syfte att öka tillgängligheten. Effekterna skulle bli större i det mer otillgängliga regionen (Norrland) än i den mer tätbefolkade (Mälardalen). Även detta är rimligt eftersom systemet utformats i syfte att förbättra tillgängligheten framförallt för dem med dålig tillgänglighet. Både tillgänglighetsminskningen, och skillnaden mellan regionerna, är dock ganska små. Tillgänglighetsminskningen om reseavdragen tas bort blir -1 procent i Mälardalen och -1,3 procent i Norrland. Det innebär, omvänt, att vi kan säga att reseavdragen i sin nuvarande form bidrar med tillgänglighetsökningar på 1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland.

En reform av reseavdraget till färdmedelsneutralt och avståndsberoende skulle ge förbättrad tillgänglighet jämfört med dagens system i båda regionerna, även om förbättringen blir försumbar i Norrland: + 3,9 procent i Mälardalen, + 0,1 procent i Norrland.

Om kollektivtrafikresandet kan subventioneras av arbetsgivarna på ett skattegynnat sätt (och under förutsättning att arbetsgivarna väljer att subventionera sina anställdas arbetsresor med kollektivtrafik, att de anställda tar emot förmånen och att de anställda inte överlåter de subventionerade kollektivtrafikkorten till någon familjemedlem som redan åker kollektivt)¹⁵⁸ ger det lägre reskostnader för den enskilde, och därmed bättre tillgänglighet. Störst blir effekten om subventionen innebär att kollektivresandet är helt gratis för den enskilde (skattefri löneförmån). Tillgänglighetsökningen av billigare kollektivtrafik blir också större i Mälardalen – där många åker kollektivt – än i Norrland.

I Mälardalen blir tillgänglighetsförbättringen av den skattefria löneförmånen 4,7 procent, medan samma förmån mot bruttolöneavdrag ger en tredjedel av den tillgänglighetsökningen (1,6 procent). I Norrland ger den generösaste förmånen en tillgänglighetsökning på 0,7 procent, medan modellen med bruttolöneavdrag bara ger en försumbar tillgänglighetsnytta: 0,1 procent.

På aggregerad nivå kan vi alltså för båda de studerade regionerna konstatera att:

- reseavdragssystemet bidrar till (viss) ökad tillgänglighet
- ett avståndsberoende reseavdragsystem skulle kunna ge jämförelsevis stora tillgänglighetsökningar jämfört med dagens system
- Under vissa förutsättningar skulle skattebefriade former för arbetsgivarsubventioner till kollektivtrafikresande kunna ge ännu större tillgänglighetsökningar än en reform av reseavdraget.

Statens kostnader

För att bli relevant för berörda beslutsfattare behöver slutsatserna ovan ställas i relation till de kostnader som de olika reformerna skulle medföra. Det har inte legat inom ramen för detta projekt att göra en fullständig analys av kostnaderna, men med hjälp av vår litteraturstudie kan vi konstatera nedanstående uppskattningar av statens kostnader.

Reseavdraget

- År 2009 var det totala avdragsbeloppet 13,7 miljarder kr¹⁵⁹. Skattebortfallet p.g.a. reseavdraget är i storleksordningen 4-5 miljarder kr per år¹⁶⁰.

¹⁵⁸ Se kapitel 8.2

¹⁵⁹ www.scb.se

¹⁶⁰ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

- År 2003 var det beloppsmässiga skattefusket brutto 3,4 miljarder kr, skattefelet, dvs. de skatteintäkter som staten gick miste om, beräknades av Skatteverket till 1,4 miljarder kr detta år.¹⁶¹ Om man räknar upp denna summa med kostnadsutvecklingen för reseavdraget så förlorade staten skatteintäkter på 1,7 miljarder kr år 2009. En tredjedel av statens totala kostnader för avdraget (se punkten ovan) tillfaller alltså personer som de facto inte har rätt till avdraget.
- När det gäller det system för färdmedelsneutralt och avståndsberoende reseavdrag som vi analyserat är kostnaderna mindre väl utredda. Reformen tycks kunna innebära såväl en viss ökning, som en betydande minskning av kostnaderna. Kollektivtrafikkommittén skissade på ett avståndsberoende reseavdrag. Enligt deras förslag kan ett avståndsberoende reseavdrag göras utgiftsneutralt i förhållande till det nuvarande reseavdragssystemet genom att sänker avdraget per mil något¹⁶². Enligt huvudförslaget i Finansdepartementets opublicerade utredning skulle kostnaderna för reseavdraget sjunka med ca 2 miljarder jämfört med vad reseavdragssystemet kostade i början av 2000-talet.¹⁶³

Förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort

- Koucky & Partners (2009) gör ett försiktigt antagande om en genomsnittskostnad per tillkommande resenär på 15 000 kr, och drar slutsatsen att skattebortfallet skulle bli ca 1,5 miljarder kr per år för att nå en ökning av antalet kollektivtrafikpendlare med 100 000 personer.¹⁶⁴ I det system vi analyserat i våra modeller väljer alla arbetsgivare att erbjuda förmånen. Därmed blir vårt hypotetiska system betydligt dyrare än det som Koucky & Partners gjort sin uppskattning för. Som en jämförelse kan vi till exempel konstatera att ”vårt system” för skattefria subventioner ger mer än 150 000 nya kollektivtrafikresenärer bara i Mälardalen (som i vår modell omfattar knappt halva Sveriges befolkning). Det bör betyda i så fall betyda att ”vårt system” skulle medföra 3-4 miljarder kronor i skattebortfall i landet totalt.

¹⁶¹ Skatteverket (2005) Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2005

¹⁶² SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum

¹⁶³ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbasead avdragsmodell, opublicerad

¹⁶⁴ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

Nytta i relation till kostnad

De kostnadsuppskattningar som presenteras ovan är mycket grova, och ger begränsat underlag för att jämföra kostnadseffektiviteten i de olika reformer som vi har analyserat. Följande slutsatser kan man dock dra:

- En reform där reseavdraget görs färdmedelsneutralt och avståndsberoende bör kunna ses som en kostnadseffektiv förbättring av dagens system, eftersom tillgänglighetsnyttorna är stora, och reformen dessutom (enligt vissa analyser) kan utformas så att statens kostnader minskar avsevärt.
- Reseavdragen (dagens system) kan anses innebära tillgänglighetsökningar på någon procent till kostnader om 4-5 miljarder i landet som helhet. Ur statens perspektiv skulle förmånligare skatteregler kring kollektivtrafikkorten kunna ge betydligt större (ytterligare) tillgänglighetsökningar än så till ungefär samma ”kostnad”, d.v.s. skattebortfall¹⁶⁵.

I det här avsnittet har vi jämfört de olika reformer vi studerat när det gäller de sammantagna effekter de ger på tillgängligheten till arbetsplatser. Dessa sammantagna ”nyttor” har vi ställt i relation till de kostnader (eller kostnadsminskningar) som respektive reform skulle medföra för staten. Man måste alltså observera att jämförelsen bara kan ge mycket grova indikationer på reformernas övergripande kostnadseffektivitet eftersom

- Vi inte tar hänsyn till hur reformernas ”nytta” fördelar sig mellan olika individer (trots att syftet med reseavdraget är att öka tillgängligheten specifikt för dem med låg tillgänglighet).
- Vi bara tar hänsyn till kostnaderna för staten, trots att reformerna också skulle medföra ändrade kostnader för enskilda individer och företag.

Juridisk effektivitet

Reseavdraget

Med juridisk effektivitet avses här i vilken utsträckning det är möjligt att upprätthålla regelverket om de analyserade utformningarna av de två ekonomiska styrmedlen på ett effektivt sätt. Den juridiska effektiviteten kan bedömas på två sätt:

1. möjligheterna att fuska eller göra fel och
2. en myndighets möjlighet att kontrollera att regelverket upprätthålls

¹⁶⁵ Detta gäller dock under förutsättning att alla arbetsgivare kommer att erbjuda förmånen, att alla anställda tar emot förmånen och de anställda inte överlåter de subventionerade kollektivtrafikkorten till någon familjemedlem som redan åker kollektivt

Det finns ett mycket omfattande fusk med dagens reseavdragsystem. Skatteverket gjorde år 2003 en särskild undersökning av skattefelet i reseavdraget genom ett slumpmässigt urval av 900 reseavdrag som granskades särskilt. Undersökningen visade att 48 procent av dem som gjorde reseavdrag, gjorde felaktiga avdrag. Med andra ord var det omkring 440 000 personer som gjorde felaktiga reseavdrag. Av de som gjorde felaktiga reseavdrag gjorde 96 procent fel till sin fördel och fyra procent till sin nackdel. Om felen berodde på okunskap om reglerna borde felen som var till fördel och nackdel vara ungefär lika vanliga. Skatteverkets slutsats var att det handlade om avsiktliga fel, dvs. fusk.

Undersökningen visade att det beloppsmässiga skattefelet brutto uppgick till omkring 3,5 miljarder kr, vilket är ca 30 procent av det totala reseavdraget. Av detta belopp var omkring 100 miljoner kr till nackdel (överbeskattning) för den skattskyldige och ca 3,4 miljarder till fördel (underbeskattning). Skattefelet, dvs. det belopp som staten år 2003 gick miste om i skatteintäkter, beräknades till 1,4 miljarder kr. Om man antar att kostnaderna för fusk har ökat i samma omfattning som den totala kostnaden för reseavdraget så förlorade staten skatteintäkter på 1,7 miljarder kronor taxeringsåret 2009.

De vanligaste felen är att tidsvinstkravet inte är uppfyllt (ca 26 procent) och att antalet arbetade dagar är felaktigt (ca 21 procent). Problemet med att kontrollera tidsvinstregeln är på intet sätt nytt. Regeringen uppmärksammade problemet redan 1981¹⁶⁶. Flera utredningar har föreslagit att regeln ska slopas och att reseavdraget ska göras avståndsberoende.¹⁶⁷

Reseavdragets nuvarande utformning är med andra ord ett juridiskt mycket ineffektivt system. Problemen ligger i att framförallt tidsvinstregeln, men även uppgifterna om antalet arbetade dagar, är svåra att kontrollera eftersom det framförallt är den skattskyldige som känner till dessa uppgifter. Dessutom saknar Skatteverket effektiva verktyg att förhindra fusk, liksom resurser att kontrollera bort alla fel.

Juridisk effektivitet kräver att reglerna är enkla att kontrollera eller att den kontrollerande myndigheten har möjligheter och resurser att kontrollera bort fusk. Den juridiska effektiviteten skulle naturligtvis bli som störst om reseavdraget togs bort, eftersom man inte kan fuska med ett som inte finns. Men

¹⁶⁶ Regeringens proposition 1981:118

¹⁶⁷ RINK (SOU 1989:33) och Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen (SOU1993:44) m.fl.

även ett avståndsberoende reseavdrag, utan regler om färdstätt och tidsvinst, skulle bli betydligt mer juridiskt effektivt än dagens system eftersom det i dag är tämligen okomplicerat att beräkna avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen för de personer som yrkar reseavdrag.

Även Skatteverket har pekat på att ett avståndsbaserat reseavdrag för dem med långt till jobbet, utan regler om färdstätt och tidsvinst skulle kunna förenkla systemet och därigenom minska fusk med reseavdraget. Skatteverket har därför efterfrågat ett avståndsberoende reseavdrag under många år.

Förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter

Vi har inte hittat några uppgifter om att det förekommer fusk med förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter, men det är naturligtvis fullt möjligt att den trots detta förekommer. Fusk med förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter skulle i så fall rymmas inom det som Skattemyndigheten kallar för svartarbete inom näringsverksamhet och svarta inkomster. Detta tar sig uttryck i fusk i bokföringen genom utelämnande av inkomster, att privata kostnader förs på företaget och att skattepliktiga förmåner till anställda inte redovisas.¹⁶⁸

Eftersom fusk med detta styrmedel sannolikt är lågt, om det överhuvudtaget förekommer, är slutsatsen att den juridiska effektiviteten för detta styrmedel redan i dag är tämligen hög. Om förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter tas bort helt eller delvis minskas incitamenten att fuska med denna personalförmån, vilket skulle öka den juridiska effektiviteten ytterligare.

¹⁶⁸ Skatteverket (2006) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat Rapport 2006:4

8 Slutsatser och rekommendationer

8.1 De två styrmedlen

Reseavdraget

Regelverk

Enligt inkomstskattelagen (1999: 1229) är det tillåtet att för inkomstår 2012 göra avdrag för resor till och från arbetet för de kostnader som överstiger 10 000 kr. För resor med bil används ett schablonbelopp på 18,50 kr per mil och för resor med kollektivtrafik används de verkliga biljettkostnaderna som underlag för reseavdraget.

Generellt gäller att avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen ska vara minst två kilometer för att få göra reseavdrag. För att få göra reseavdrag för arbetsresor med bil krävs att

- avståndet är minst fem kilometer och
- att man regelmässigt tjänar minst två timmar sammanlagt per dag för fram- och återresan, jämfört med att åka kollektivt.

Om kollektivtrafik saknas så tillämpas inte reglerna om tidsvinst och om ett avstånd på minst fem kilometer. Kraven om tidsvinst och att avståndet ska vara minst 5 kilometer tillämpas inte heller för de som på grund av ålder, sjukdom eller funktionshinder måste använda egen bil eller förmånsbil.

Vilka använder reseavdraget i dag?

Användningen av reseavdrag är koncentrerat till regionerna kring Göteborg, Malmö och Stockholm. Andelen inkomsttagare som gjorde reseavdrag år 2009 var högst i Hallands län och Uppsala län (23,6 procent) samt Södermanlands län (20,4 procent). Även Skåne och Västra Götalands län, liksom Värmlands och Västernorrlands län har en andel över 19 procent. Lägst andel görs i Stockholms län (10 procent).

De genomsnittligt högsta reseavdragen gjordes år 2009 i Södermanlands län (18 600 kr/år), Uppsala län (17 900 kr/år) och Västmanlands län (16 000 kr/år). Även i Norrbottens län är det genomsnittliga reseavdraget högt (15 600 kr/år). Det lägsta genomsnittet finns i Jönköpings län (12 600 kr/år).

Kostnaderna för reseavdraget är högst i Västra Götalandsregionen (2,6 miljarder kr/år), Skåne-regionen (1,95 miljarder kr) och Stockholms län (1,87 miljarder

kr). Kostnaderna för de tre storstadslänen uppgick med andra ord till 6,4 miljarder kr år 2009. Räknar man även in Uppsala, Södermanlands och Hallands län uppgick kostnaderna till 8,4 miljarder eller över 60 procent av totalkostnaden för avdraget. Detta kan t.ex. jämföras med kostnaderna för reseavdrag i samtliga norrlandslän som uppgick till ca 2,1 miljarder kr, vilket motsvarar 15 procent av totalkostnaden för hela landet.

Män gör reseavdrag i högre utsträckning än kvinnor. Detta gäller oavsett om man ser till andelen avdrag för respektive kön, de genomsnittliga avdragens storlek eller kostnaderna för mäns och kvinnors reseavdrag. År 2009 stod männen för 57 procent av antalet reseavdrag och kvinnor för 43 procent. Det genomsnittliga avdraget var 23 procent högre för männen än för kvinnorna. Männen stod dessutom för 62 procent av den totala kostnaden för avdraget och kvinnorna 38 procent.

Reseavdrag görs i högre utsträckning av höginkomsttagare än låginkomsttagare. Dessutom ökar det genomsnittliga reseavdraget med stigande lön. År 2009 var det genomsnittliga avdraget 17 200 kr/år för personer som tjänar 1 miljon kr/år eller mer. Detta kan jämföras med 9 700 kr/år för de som tjänar mellan 40 000-79 000 kr/år. Räknat i antalet personer var reseavdrag vanligast i inkomstklasserna 240 000 - 279 000 kr/år och 280 000 - 319 000 kr/år. Dessa stod tillsammans för 35,5 procent av alla reseavdrag. Ser man istället till andelen personer i respektive inkomstklass som gör avdraget så är andelen högst vid inkomster från 240 000 kr/år och uppåt. Över denna inkomstnivå är det mellan 20 och 25 procent av inkomsttagarna som gör reseavdrag.

Enligt den senaste undersökningen av färdmedelsfördelningen hos de som gör reseavdrag, som gjordes år 2003, reser ca fem procent kollektivt, 85 procent reser ensam i bil och i en halv procent samåkte i bil. I sju procent av fallen framgick det inte vilket färdmedel som hade använts.

Nästan 44 procent av alla bilister som gör reseavdrag har en daglig körsträcka som är kortare än 50 km. Den vanligaste körsträckan är 30-40 kilometer per dag. Omkring 15 procent av bilisterna har en körsträcka som är längre än 100 km/dag.

Hur kan reseavdraget förändras?

Det finns fyra huvudmodeller för förändring av reseavdraget:

1. Avveckla reseavdraget
2. Avståndsberoende reseavdrag
3. Behåll, men reformera dagens reseavdrag
4. Klumpsummeavdrag

Avveckla av reseavdraget

För att personer som bor i områden som saknar, eller med mycket begränsad, kollektivtrafik inte ska drabbas om reseavdraget avvecklas har olika kompensationsåtgärder föreslagits:

- a. Avdraget avvecklas partiellt i storstadsregionerna
- b. Avdraget avvecklas i områden med god tillgång till kollektivtrafik
- c. Avdraget avvecklas i hela landet med undantag för väl definierade glesbygdsområden
- d. Kompensation ges till väl definierade glesbygdsområden, t.ex. genom någon form av transferering som inte subventionerar den enskildes transporter, exempelvis en höjning av grundavdraget. Detta kan dock medföra att transferering delvis förs över till personer som inte reser till och från arbetet
- e. I dag finns det generösare reseavdragsregler för personer som bor i områden där det saknas kollektivtrafik. Dessa regler behålls, medan reseavdragssystemet avvecklas i övrigt.

Avståndsberoende reseavdrag

Ett avståndsberoende avdrag innebär att den skattskyldige får göra avdrag med ett schablonbelopp per mil baserat på avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen. Genom att ett avståndsberoende reseavdrag kan göras färdmedelsneutralt kan det stimulera människor att resa kollektivt istället för med bil. Dessutom tas den svårkontrollerade tidsvinstregeln bort, vilket försvårar möjligheterna att fuska med avdraget. Reseavdrag som baseras på avståndet mellan arbete och bostad finns i bl.a. Danmark, Norge, Nederländerna, Tyskland och Belgien.

Vid Sampers-beräkningarna av ett avståndsberoende reseavdrag har vi valt att utgå från reseavdragets utformning i Norge. Där får den skattskyldige göra avdrag för resor mellan bostaden och arbetsplatsen för den del av kostnaden som överstiger 13 700 kr/år. För att få göra reseavdrag i Norge måste avståndet överstiga 19,5 kilometer enkel väg (baserat på 230 arbetsdagar). Avdraget är färdmedelsneutralt och ska beräknas utifrån den kortaste sträckan mellan bostaden och den fasta arbetsplatsen. Intäktsåret 2010 var det avdragsgilla beloppet:

- 1,50 nok/km för resor på totalt 1-35 000 km/år
- 0,70 nok/km för resor på över 35 000 km/år¹⁶⁹

¹⁶⁹ Inkomstår 2010. TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

Reformera dagens reseavdragssystem

Det är också möjligt att förbättra tillämpningen av nuvarande regelverk genom att reformera dagens reseavdragssystem. Tillämpningen kan förbättras genom tydligare information om tidsvinstkravet på samtliga blanketter och i informationsmaterialet, krav om att redovisa tidsvinst vid avdrag för bilresor i deklarationen och genom utökad kontroll. Krav om att redovisa tidsvinst kan införas genom att den skattskyldige blir skyldig att bifoga en redovisning som styrker tidsvinsten på två timmar till deklarationen. Redovisningen bör i så fall innehålla uppgifter om arbets- och bostadsort, arbetstider, hur flexibla arbetstiderna är, om kollektivtrafik finns samt tidtabeller där det framgår att tidsvinstkravet uppfylls.

Klumpsummeavdrag

Klumpsummeavdrag innebär att alla som uppfyller vissa krav, t.ex. har arbetsresor över en viss sträcka får göra avdrag med ett schablonbelopp. I Österrike finns det ett system med klumpsummeavdrag för de som har över 20 km till arbetet. Det görs ingen skillnad mellan resenärer i de olika transportsätten.¹⁷⁰

I denna studie har vi, när det gäller reseavdraget, valt att i analyserna gå vidare med dels borttagande av reseavdraget och dels avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell.

Förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter

Regelverk

Enligt inkomstskattelagen (1999: 1229) ska kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare betraktas som en löneförmån, vilket innebär att den anställda ska betala inkomstskatt på förmånen och arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift för förmånen.

Vilka får subventionerade kollektivtrafikbiljetter i dag?

I Sverige är det mycket få arbetsgivare som erbjuder sina anställda subventionerad kollektivtrafik. Men det finns ändå några exempel på arbetsgivare som gett sina anställda olika former av stöd för att stimulera ett

¹⁷⁰ Naturvårdsverket (2001) Ekonomiska styrmedel inom transportområdet. (Observera att uppgifterna är från början av 2000-talet.)

mer miljövänligt och hälsofrämjande resande: Göteborgs, Landskronas, Luleås och Lunds kommuner samt Uppsala läns landsting och NCC.

Förklaringen till att så få arbetsgivare erbjuder sina anställda subventionerade kollektivtrafikbiljetter är sannolikt att den anställda förmånsbeskattas och arbetsgivaren får betala full arbetsgivaravgift om arbetsgivaren skulle erbjuda sina anställda denna förmån. Detta innebär att den subventionerade kollektivtrafikbiljetten inte blir mer attraktiv för den anställda än att få motsvarande belopp i nettolön.

Hur kan förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter förändras?

Det finns tre huvudmodeller för att helt eller delvis befria kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivaren från förmånsbeskattning:

1. Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
2. Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag
3. Arbetsgivare subventionerar kollektivtrafiklinje

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån är den mest attraktiva modellen för de anställda eftersom kollektivtrafikkortet, under förutsättning att arbetsgivaren subventionerade hela kostnaden, skulle bli gratis för dem. Samtidigt skulle modellen vara kostsam för arbetsgivarna (kollektivtrafikkortets inköpspris minus moms), vilket skulle kunna innebära att många arbetsgivare inte skulle erbjuda denna förmån till sina anställda. På längre sikt kan man anta att förmånen minskar utrymmet för löneökningar, vilket skulle innebära att förslaget blir kostnadsneutralt för arbetsgivarna.

Kollektivtrafikresor som skattefri löneförmån finns i bl.a. USA, Kanada, Storbritannien och Nederländerna.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag innebär att kollektivtrafikkort erbjuds som förmån utöver lönen mot ett bruttolöneavdrag. Enligt konsultföretaget Koucky & Partners beräkningar skulle ett kollektivtrafikkort bli 34-53 procent billigare för den anställda beroende på marginalskatt om förmånsbeskattningen togs bort på detta sätt. Om arbetsgivaren ska betala arbetsgivaravgift för värdet av bruttolöneavdraget är förslaget kostnadsneutralt för arbetsgivaren. Tas arbetsgivaravgiften bort blir det ekonomiskt lönsamt för arbetsgivaren om en anställd väljer kollektivtrafikkort istället för lön. Detta ökar naturligtvis arbetsgivarnas intresse att erbjuda sina anställda denna förmån.

Fördelen med att införa kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag istället för som skattefri löneförmån är att förmånen i högre utsträckning kommer att väljas av dem som verkligen kommer att arbetspendla med kollektivtrafiken.

Subventionerade kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag finns i bland annat Danmark och USA.

Arbetsgivare subventionerar kollektivtrafiklinje

Modellen innebär att arbetsgivaren subventionerar en hel linje eller vissa turer på en befintlig linje. I exempelvis Storbritannien beskattas inte arbetsgivare som tillhandahåller egna bussar för arbetspendling för de anställda om dessa är en del av arbetsgivarens transportplan.

WSP har valt att i den fortsatta analysen gå vidare med dels kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån och dels kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag.

8.2 Effekter på resandet

Effekterna på färdmedelsval och transportarbete vid arbetsresor har beräknats med hjälp av Sampers-modellen. I detta kapitel sammanfattas resultaten av dessa beräkningar.

Svårt att bedöma de egentliga effekterna av ändrad förmånsbeskattning

Resultaten från Samperskörningarna om förändrad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter bygger på att alla arbetsgivare erbjuder sina anställda subventionerade kollektivtrafikbiljetter och att alla anställda tar emot denna förmån, använder den och använder den själv.

Verkligheten är dock inte riktigt så enkel. Det finns flera svårigheter med att bedöma effekterna av en ändrad förmånsbeskattning. För det första är det svårt att bedöma hur många arbetsgivare som skulle erbjuda sina anställda denna förmån om reglerna ändrades. För det andra är det inte helt lätt att veta hur många anställda som skulle vara intresserade av att ta emot de subventionerade kollektivtrafikkorten.

Arbetsgivarnas och de anställdas intresse för denna förmån beror bl.a. vilken modell för skattebefrielse av kollektivtrafikkort som används. Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån är den mest attraktiva modellen för de anställda eftersom kollektivtrafikkortet, under förutsättning att arbetsgivaren subventionerade hela kostnaden, skulle bli gratis för de anställda. Samtidigt skulle modellen vara kostsam för arbetsgivarna (kollektivtrafikkortets inköpspris minus moms), vilket skulle kunna innebära att många arbetsgivare

inte skulle erbjuda denna förmån till sina anställda. För arbetsgivarna skulle istället kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag vara mer attraktivt eftersom modellen skulle bli kostnadsneutral för dem, eller ekonomiskt lönsam om även arbetsgivaravgiften togs bort. Men kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle samtidigt vara mindre intressant för de anställda eftersom subventionen skulle begränsas till 34-53 procent.

Även andra faktorer än ekonomiska påverkar de anställdas intresse för att ta emot förmånen. Trafikkontoret i Göteborg, erbjuder sina anställda gratis men förmånsbeskattade månadskort i kollektivtrafiken, leasingcykel eller en kombination av dessa två. Under år 2006 utnyttjade drygt hälften av de anställda denna förmån med kollektivtrafikkort och/eller cykel. Trafikkontoret bedömde andelen var högre än vad den skulle vara på andra arbetsplatser eftersom Trafikkontoret ligger centralt i Göteborg och det kan skilja mycket mellan tillgänglighet och turtäthet till andra arbetsplatser. Ytterligare en möjlig förklaring till den höga andelen är att de som är anställda på Trafikkontoret är mer miljömedvetna än genomsnittet och därför i hög utsträckning väljer att resa kollektivt.

Om förmånsbeskattningen tas bort borde andelen anställda som är intresserade av förmånen öka jämfört med vad som gäller på trafikkontoret i Göteborg. Ökningens storlek beror som redan nämnts bl.a. på vilken modell som väljs. Däremot kan man anta att andelen anställda som är intresserade av förmånen är lägre på andra arbetsplatser där miljöintresset är mindre, arbetsplatsens läge i förhållande till kollektivtrafiken är sämre osv. Dessutom kan man anta att andelen som är intresserade av förmånen skulle minska om arbetsgivaren, till skillnad från vad som gäller på Trafikkontoret i Göteborg, skulle begränsas till att bara gälla för kollektivtrafikbiljetter.

För det tredje kommer en del av de anställda som erbjuds kortet att ta emot det och överlåta det till någon annan som redan reser kollektivt, kanske framförallt till familjemedlemmar, medan de själva fortsätter att arbetspendla med bil. Det senare problemet undviks dock om kortet är personligt.

Detta innebär att den egentliga effekten av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort är mindre, sannolikt avsevärt mindre, än vad modellberäkningarna av resande- och lokaliseringseffekterna visar och därmed även förändringarna av energiförbrukningen och koldioxidutsläppen. Hur mycket mindre går inte att säga.

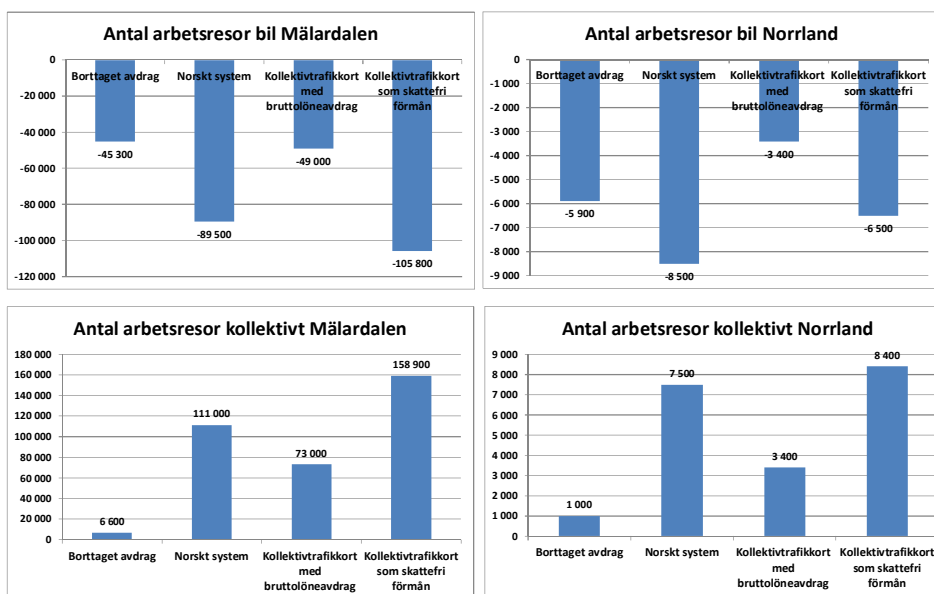
Hur påverkar styrmedlen fördelningen mellan färdmedel?

Antalet resor

I bilden nedan redovisas skillnaderna i antal arbetsresor per vardagsmedeldygn i de olika alternativen, jämfört med dagens avdragssystem. Observera att skalorna på y-axeln är olika för Mälardalen och Norrland.

Störst effekt på antalet bilresor har det avståndsberoende reseavdraget enligt norsk modell. Faktorer som bidrar till minskningen av bilresandet i det norska systemet är mindre generösa villkor för bilresor, både vad avser för vilka belopp som avdraget får göras som för vilka reseavstånd. En skillnad är också att i det norska avdragssystemet kan samma avdrag göras för resor med kollektivt färdssätt som för resor med bil.

Näst störst effekt på antalet bilresor har alternativet med införandet av kollektivtrafikkort som skattefri förmån.



Figur 30: Skillnader i antal arbetsresor vardagsmedeldygn i de olika alternativen jämfört med dagens avdragssystem

De procentuella skillnaderna jämfört med dagens system och antalet arbetsresor i de olika beräkningsalternativen framgår av tabellerna nedan.

Procentuellt blir skillnaderna större för antalet arbetsresor med kollektivt färdssätt i Norrland, beroende på att resorna där är färre i utgångsläget.

Tabell 19: Procentuella skillnader i antal arbetsresor vardagsmedeldygn i de olika alternativen jämfört med dagens avdragssystem

Region/Färdssätt	Borttaget avdrag	Norsk modell	Kollektivtrafikkort med brutto-löneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen				
Bil	-2,9%	-5,8%	-3,2%	-6,9%
Kollektivt	0,8%	13,5%	8,9%	19,3%
Gång- och cykel	3,4%	-5,9%	-4,6%	-10,3%
Summa	-0,7%	-0,3%	0,0%	-0,1%
Norrland				
Bil	-1,6%	-2,3%	-0,9%	-1,7%
Kollektivt	5,0%	37,5%	17,0%	42,0%
Gång- och cykel	3,6%	-0,6%	-0,9%	-3,1%
Summa	-0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,4%

Tabell 20: Antal arbetsresor vardagsmedeldygn i de olika beräkningsalternativen

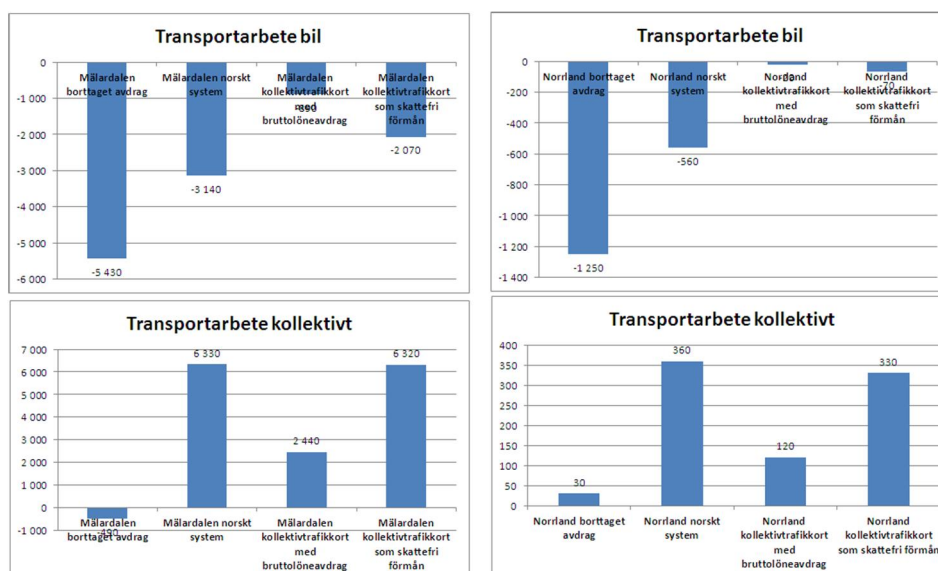
Region/Färdssätt	Dagens system	Borttaget avdrag	Norsk modell	Kollektivtrafikkort med brutto-löneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen					
Bil	1 544 200	1 498 900	1 454 700	1 495 200	1 438 400
Kollektivt	822 200	828 800	933 200	895 200	981 100
Gång- och cykel	534 300	552 700	502 800	509 700	479 200
Summa	2 900 700	2 880 400	2 890 700	2 900 100	2 898 700
Norrland					
Bil	374 900	369 000	366 400	371 500	368 400
Kollektivt	20 000	21 000	27 500	23 400	28 400
Gång- och cykel	128 600	133 200	127 800	127 400	124 600
Summa	523 500	523 200	521 700	522 300	521 400

Transportarbete

Störst effekt på transportarbetet med bil, mätt i antal personkilometrar vardagsmedeldygn, har beräkningsalternativet där kollektivtrafikkortet införs som skattefri löneförmån. Näst störst effekt på transportarbetet för biltrafiken har borttagandet av dagens avdragssystem.

Största effekterna för transportarbetet i kollektivtrafiksystemet, mätt som antal passagerarkilometrar vardagsmedeldygn, har alternativet med ett norskt avdragssystem och alternativet med införandet av kollektivtrafikkortet som en skattefri förmån. Effekterna är något större för det norska systemet, men skillnaderna mellan det systemet och införandet av kollektivtrafikkort som en skattefri förmån är relativt liten.

Att transportarbetet för kollektivtrafiken minskar i Mälardalen, men ökar i Norrland när dagens avdragssystem tas bort, beror på en minskning av antalet kollektivtrafikresor på längre reseavstånd i Mälardalen. En förändring som inte uppnås i Norrland. En förklaring till detta fenomen är att trafikutbudet och resvanorna ser olika ut i utgångsläget för de två regionerna. Exempelvis är kollektivtrafikstandarden generellt högre i Mälardalen, vilket gör att restriktionen att tidsvinsten med att resa med bil måste vara minst två timmar jämfört med att resa med kollektivt färdssätt för att avdrag för bilresan ska få göras får en större betydelse där. Se även resultaten om effekten på reslängdsfördelningarna.



Figur 31: Skillnader i transportarbete vardagsmedeldygn i de olika alternativen jämfört med dagens avdragssystem (tusental personkilometrar)

De procentuella skillnaderna jämfört med dagens system samt antalet arbetsresor i de olika beräkningsalternativen framgår av tabellerna nedan. Procentuellt blir skillnaderna större för antalet arbetsresor med kollektivt färdssätt i Norrland, beroende på att nivån på transportarbetet för de resorna är färre i utgångsläget.

Tabell 21: Procentuella skillnader i transportarbete arbetsresor vardagsmedeldygn i de olika alternativen jämfört med dagens avdragssystem

Region/Färdssätt	Borttaget avdrag	Norsk modell	Kollektivtrafikkort med brutto-löneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen				
Bil	-19,1%	-11,2%	-3,2%	-7,4%
Kollektivt	-3,1%	40,3%	15,5%	40,2%
Norrland				
Bil	-23,0%	-10,2%	-0,3%	-1,4%
Kollektivt	5,4%	75,5%	24,0%	68,5%

Tabell 22: Transportarbetet för arbetsresor vardagsmedeldygn i de olika beräkningsalternativen (tusental personkilometrar)

Region/Färdssätt	Dagens system	Borttaget avdrag	Norsk modell	Kollektivtrafikkort med brutto-löneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen					
Bil	27 880	22 540	24 740	26 990	25 810
Kollektivt	15 720	15 230	22 050	18 160	22 040
Norrland					
Bil	5 430	4 180	4 870	5 410	5 360
Kollektivt	470	500	830	590	800

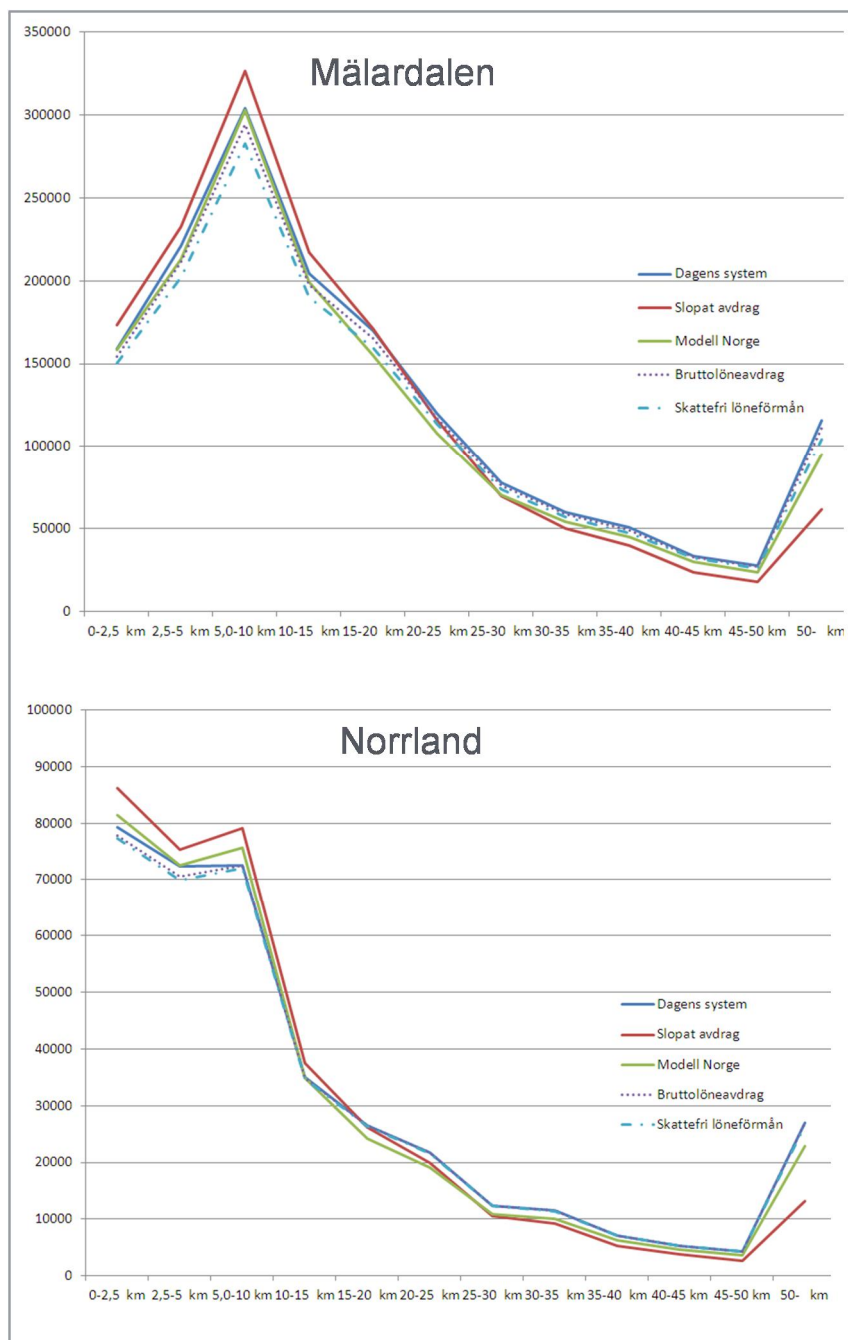
Reslängdsfördelningar

Av tabellen nedan framgår att den genomsnittliga arbetsresan med bil i modellen är längre i Mälardalen än i Norrland. För resor med kollektivt färdssätt är förhållandet mellan de två regionerna det omvända. Den genomsnittliga kollektivtrafikresan till arbetet är kortare i Mälardalen än i Norrland.

Tabell 23: Genomsnittliga medelreslängder arbetsresor vardagsmedeldygn

Region/Färdssätt	Dagens system	Borttaget avdrag	Norsk modell	Kollektivtrafikkort med brutto-löneavdrag	Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån
Mälardalen					
Bil	18,1	15,0	17,0	18,0	17,9
Kollektivt	19,1	18,4	23,6	20,3	22,5
Norrland					
Bil	14,5	11,3	13,3	14,6	14,5
Kollektivt	23,5	23,8	30,2	25,2	28,2

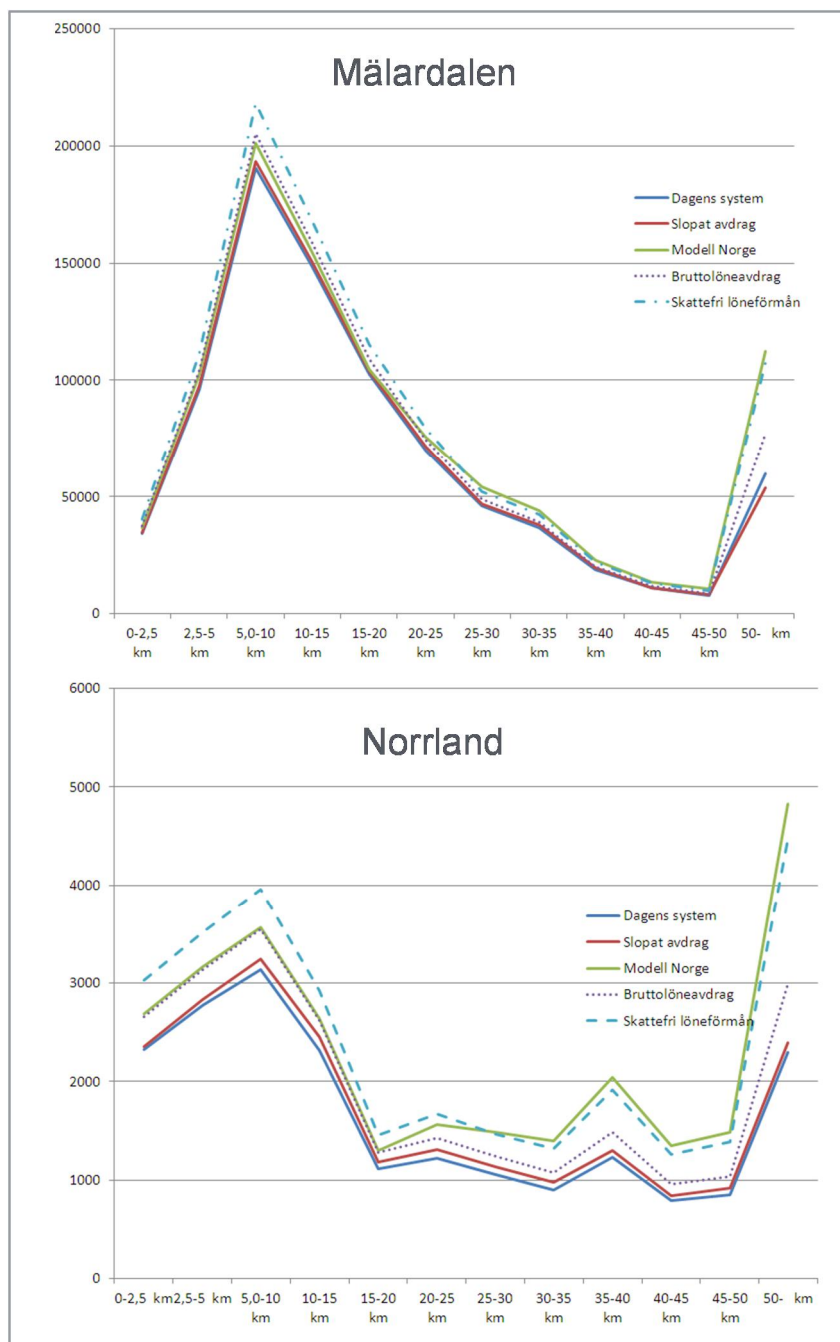
I figuren nedan redovisas antalet arbetsresor med bil inom olika reslängdsavstånd. I figuren återspeglas skillnaderna i transportarbetet med bil för de olika alternativen t.ex. mellan den heldragna röda kurvan och den heldragna blåa. Tillsammans visar de båda kurvorna att antalet bilresor ökar för de kortare reseavstånden, men minskar för de längre reseavstånden när reseavdraget slopas.



Figur 32: Reslängdsfördelning antal arbetsresor med bil vardagsmedeldygn

Största skillnaderna i reslängdsfördelningen för bilresor jämfört med dagens system uppkommer när dagens system slopas.

I figuren nedan redovisas antalet arbetsresor med kollektivt färdssätt inom olika reslängdsavstånd.



Figur 33: Reslängdsfördelning antal arbetsresor med kollektivt färdssätt vardagsmedeldygn

Effekten på reslängderna för arbetsresor med kollektivt färdssätt blir annorlunda än för bil. I Mälardalen blir t.ex. skillnaden i antalet resor inom olika intervall väldigt liten när reseavdraget slopas (röda heldragna kurvan jämfört med heldragna blåa) för reseavstånd upp t.o.m. ca 50 km. För resor längre än 50 km minskar sedan antalet kollektivtrafikresor. Men i Norrland ökar antalet arbetsresor med kollektivt färdssätt för alla reseavstånd, även de över 50 km.

Största skillnaderna i reslängdsfördelningen för kollektivtrafikresor jämfört med dagens system uppkommer med det norska systemet och när kollektivtrafikkortet införs som skattefri förmån.

8.3 Effekter på lokaliseringen och inkomst

Med Samlok-modellen har vi beräknat hur de olika modellerna för reseavdrag och förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter påverkar lokaliseringen av bostäder samt inkomsterna från förvärvsarbete. Utgångspunkten för beräkningarna är de tillgänglighetsförändringar som beräknats med Sampers.

Borttagande av reseavdraget

Effekterna på befolkningen och antalet sysselsatta i kommunerna i Mälardalen och Norrland av ett borttaget reseavdrag i förhållande till dagens system för reseavdraget är negativt för i princip samtliga kommuner. Detta är logiskt då Samlok beräknar effekterna kommun för kommun och tillgängligheten inte förbättras för någon. De negativa effekterna är störst i kommuner med många arbetspendlare som gränsar eller ligger nära kommuner med regionala arbetsmarknadscentrum. Tolkningen är alltså att en del av invånarna i dessa kommuner flyttar till regioncentrum.

Generellt är effekterna av ett borttaget reseavdrag mindre i Norrlandskommunerna än i Mälardalen, eftersom fler kommuner ligger inom pendlingsavstånd med bil i Mälardalen. Norrlandskommunerna som bedöms få de största negativa effekterna av ett borttagande av reseavdraget är kommuner som ligger runt Umeå, Luleå och Östersund, samt kommunerna i Södra Norrland. I Mälardalen är effekterna för kommunerna i Stockholms län relativt små eftersom priset på månadskortet är för lågt i Stockholm och att tidsvinsten jämfört med att resa kollektivt ofta är för liten för att invånarna ska kunna göra reseavdrag.

I de kommuner som påverkas mest av ett borttagande av reseavdraget bedöms befolkningen minska med mellan 4–8,9 procent. Effekterna på antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningsutvecklingen, men nivåerna är något lägre. Resultaten bör ses som indikatorer på effekternas storleksordning och inte några befolknings- eller sysselsättningsförändringar för landet som helhet absolut mening (Sveriges totala befolkning påverkas inte).

De sammanlagda inkomsterna skulle minska om reseavdraget togs bort (givet att man inte gör något annat för pengarna). Enligt Samlok-beräkningarna skulle inkomsterna i Norrland respektive Mälardalen minska med cirka 0,3 procent vardera.

Avståndsberoende reseavdrag

Ett avståndsberoende avdrag skulle ge skilda effekter på befolkningsutvecklingen och antalet sysselsatta i Norrland och Mälardalen enligt Samlok-beräkningarna. I Norrland skulle ett avståndsberoende reseavdrag få små negativa effekter när det gäller befolkningstillväxten (minskning med 0,1–2,3 procent) för ungefär hälften av kommunerna och små positiva effekter (ökning med 0,1–8 procent) för de övriga Norrlandskommunerna.

De kommuner som påverkas negativt ligger relativt nära större regionala arbetsmarknader som inte har goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner med små positiva effekter ligger långt ifrån större regionala arbetsmarknader. Kommuner som i dagsläget har en begränsad arbetspendling. Förändringarna av antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningsutvecklingen med små positiva och negativa förändringar.

I Mälardalen skulle ett avståndsberoende reseavdragssystem gynna befolkningsutvecklingen och antalet sysselsatta i samtliga kommuner. Kommunerna i Stockholms län skulle gynnas minst (ökning med 4,5–10,7 procent). De som skulle gynnas mest är kommuner med goda kollektivtrafikförbindelser till stora arbetsmarknader, t.ex. skulle befolkningen och antalet sysselsatta i Flen, Katrineholm och Vingåker i Södermanlands län öka med över 30 procent. Detta indikerar att kollektivtrafikresenärer i dessa områden kan bli överkompenserade (de får göra avdrag som är större än de faktiska reskostnaderna) genom ett avståndsberoende reseavdrag.

Ett avståndsberoende reseavdrag skulle dessutom öka inkomsterna i Mälardalen (1,7 procent) och ha neutral effekt på inkomsterna i Norrland (0,0 procent).

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag

Även ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort skulle få lokaliseringseffekter, men som redan nämnt är de egentliga effekterna av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort lägre än vad resultaten av modellberäkningarna visar (se kapitel 6.2 avsnitt Konsekvenser av förändrad förmånsbeskattning).

En förändring från dagens förmånsbeskattning av kollektivtrafikkort som personalförmån till en delvis skattebefrielse genom förmånsbeskattningen genom kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle ge små effekter i kommuner med låg tillgänglighet till kollektivtrafik. I Norrland skulle förändringen ge mycket små positiva effekter och vissa kommuner skulle få små negativa effekter när det gäller antalet sysselsatta och befolkningstillväxten.

Kommunerna i Mälardalen skulle gynnas betydligt mer till följd av en högre tillgänglighet till goda kollektivtrafikförbindelser. Kommuner utanför Stockholms län med tågstationer och goda pendlingsmöjligheter till större arbetsmarknader är de kommuner som gynnas mest med en befolkningstillväxt och ökning av antalet sysselsatta med upp till 7 procent.

Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag beräknas ha en liten positiv inverkan på inkomsterna i Mälardalen (0,6 procent) och i Norrland (88 miljoner, vilket efter är 0,0 procent).

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån

Samlok-beräkningarna visar att effekterna av ett borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter genom kollektivtrafik som skattefri löneförmån skulle ge samma effekter som vid kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag, men proportionerna skulle bli betydligt större.

För de flesta kommunerna i Norrland skulle det röra sig om en befolkningstillväxt på mellan 1-3 procent och en ökning av antalet sysselsatta med 0,5-2,5 procent. Befolkningstillväxten och antalet sysselsatta i kommunerna i Mälardalen skulle gynnas starkt. Mest gynnas kommunerna utanför Stockholms län, framförallt de kommuner som har god tillgänglighet till kollektivtrafik. Återigen handlar det om omflyttningar inom regionen, inte om en förändring av den totala befolkningen.

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån beräknas i Samlok öka inkomsterna i Norrland med cirka 0,2 procent och 2,2 procent i Mälardalen.

8.4 Effekter på energiförbrukning och koldioxidutsläpp

Miljökalkylen visar att effekterna av de olika alternativen för att förändra reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter skulle bli olika i Mälardalen och Norrland.¹⁷¹

I Mälardalen skulle samtliga analyserade förändringar av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter leda till minskad

¹⁷¹ Vi har valt att använda kalkyl baserad på produktionsspecifiserat inköp av el till tågtrafik, dvs. en kalkyl som baseras på de specifika elinköp som operatörerna av spårbunden kollektivtrafik gör.

energianvändning och minskade utsläpp av fossil koldioxid. Ett borttagande av reseavdraget skulle leda till den största minskningen av såväl den energiförbrukning som är kopplad till arbetsresor (-15 procent) och motsvarande utsläpp av fossil koldioxid (-16 procent).

Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle leda till den näst största minskningen av både energianvändningen (-3 procent) och utsläppen av koldioxid (-7 procent).

Även förändring av förmånsbeskattningen skulle leda till minskad energianvändning (0 respektive -1 procent) och minskade utsläpp av koldioxid (-2 respektive -4 procent) för arbetsresor. De större minskningarna skulle uppnås vid kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån.

I Norrland är det bara ett borttagande av reseavdraget som beräknas leda till både en minskning av arbetsresornas energianvändning (-11 procent) och motsvarande utsläpp av fossilt koldioxid (-16 procent). Även ett avståndsberoende reseavdrag skulle leda till minskade utsläpp av koldioxid för arbetsresande i Norrlandskommunerna, men bara med 2 ton (avrundat till 0 procent). Däremot visar kalkylen på en ökning av den energianvändning som är kopplad till arbetsresor (10 procent).

Ett helt eller delvis borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter skulle däremot få negativa miljökonsekvenser i Norrland. Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån skulle leda till den största ökningen av såväl arbetsresornas energiförbrukning (12 procent) som av deras utsläpp av koldioxid (5 procent). Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle leda till mindre öknings av förbrukningen av energi för arbetsresor (5 procent) och motsvarande utsläpp av fossil koldioxid (2 procent).

Att energianvändningen för arbetsresor ökar med om 5-12 procent i alla studerade alternativ utom borttagande av reseavdrag, trots att användning av kollektivtrafik ökar, beror på att reduktionen av personbilsresandet är liten, dvs. på ett ökat totalt resande. Observera dock att vi i våra beräkningar har antagit att kollektivtrafikens energianvändning och koldioxidutsläpp ökar i takt med antalet passagerarkilometer. I verkligheten kan det naturligtvis hända att de nya passagerarna ryms inom befintlig trafik, och att vare sig trafikens omfattning, energianvändningen eller koldioxidutsläppen behöver öka i takt med antalet passagerarkilometer.

Förklaringen till att minskningen av energianvändningen blir mindre än koldioxidreduktionen är ökning av mer koldioxideffektiva personresor med buss och tåg (dvs. lägre emission av CO₂ per använd kWh).

8.5 Påverkan på politiska mål och principer

De transportpolitiska målen

Reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter påverkar måluppfyllelsen när det gäller flera av de transportpolitiska målen.

Tillgänglighet

Enligt funktionsmålet om tillgänglighet ska transportsystemets utformning, funktion och användning medverka till att ge alla en grundläggande tillgänglighet med god kvalitet och användbarhet samt bidra till utvecklingskraft i hela landet.

Enligt litteraturstudien har reseavdraget betydelse för uppfyllandet av tillgänglighetsmålet, däremot uppmärksammas inte förmånsbeskattningen i litteraturen.

Reseavdraget minskar människors kostnader för arbetsresor, vilket bidrar till att människor kan resa längre till sina arbetsplatser. Reseavdraget kan härigenom bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden genom att människor väljer att söka arbete längre bort från bostaden, vilket är en viktig del av regionförstoringen. Detta är i sin tur en viktig faktor för att de lokala arbetsmarknaderna ska fungera väl och för den ekonomiska tillväxten i stora delar av Sverige.

En nackdel om reseavdraget skulle avvecklas, utöver att regionförstoringen kan påverkas negativt är att borttagandet kan få konsekvenser för personer som i dag är beroende av reseavdraget. Även om avdraget i framförallt utnyttjas av pendlare i landets storstadsregioner kan personer som bor i glesbygd och i områden som saknar kollektivtrafik eller i områden med mycket begränsad kollektivtrafik vara beroende av reseavdraget för sin arbetspendling.

Med hjälp av de transportmodeller som vi använt för våra analyser har vi för varje område beräknat den totala tillgängligheten till arbetsplatser (alla arbetsplatser sammantaget) för den som bor i just det området. Därefter har tillgängligheten aggregerats för hela regionen, där tillgängligheten för varje område viktats med det antal sysselsatta som är bosatta i den zonen. På detta sätt får vi för varje scenario en indikator för den samlade tillgängligheten till arbetsplatser för hela arbetskraften i den beskrivna regionen.

Som ett grovt mått på reformernas ”samhällsnytta” kan vi sedan använda skillnaden i total tillgänglighet i dagens system respektive det reformerade systemet.

Om reseavdraget togs bort skulle tillgänglighet till arbetsplatser minska. Tillgänglighetsminskningen är dock ganska liten. Tillgänglighetsminskningen om reseavdragen avvecklas blir -1 procent i Mälardalen och -1,3 procent i Norrland. Det innebär, omvänt, att vi kan säga att reseavdragen i sin nuvarande form bidrar med tillgänglighetsökningar på 1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland.

Ett avståndsberoende reseavdrag skulle ge förbättrad tillgänglighet jämfört med dagens system i båda regionerna, även om förbättringen blir försumbar i Norrland: 3,9 procent i Mälardalen och 0,1 procent i Norrland. Ett avståndsberoende reseavdragsystem skulle med andra ord kunna ge jämförelsevis stora tillgänglighetsökningar.

Även en ändrad förmånsbeskattning av kollektivtrafikbiljetter skulle öka tillgängligheten. Enligt våra beräkningar skulle kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån ge den största tillgänglighetsökningen. Men eftersom de egentliga effekterna av en reformering av förmånsbeskattningen är mindre, sannolikt avsevärt mindre, än vad modellberäkningarna visar så skulle ett avståndsberoende reseavdrag ge den största förbättringen av tillgängligheten.¹⁷² I Mälardalen skulle tillgängligheten förbättras med 4,7 procent och i Norrland 0,7 procent kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån. Även kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag ökar tillgängligheten. Den skulle dock vara försumbar i Norrland. I Mälardalen blir tillgänglighetsförbättringen 1,6 procent och i Norrland 0,1 procent.

Förbättrade förutsättningar för kollektivtrafik

En av preciseringen av funktionsmålet om tillgänglighet är att förutsättningarna för att välja kollektivtrafik, gång och cykel ska förbättras.

Dagens lagstiftning när det gäller avdrag för resor till och från arbetet tar tydlig ställning för att kollektivtrafik ska användas i första hand. I litteraturen konstateras att dagens utformning av reseavdraget medför att arbetspendling med bil gynnas framför pendling med kollektivtrafik. Detta beror dels på den höga avdragsgränsen och det svårkontrollerade tidsvinskravet. I linje med detta skulle ett avståndsrelaterat, och därmed färdmedelsneutralt, reseavdrag liksom

¹⁷² Modellberäkningarna förutsätter att alla arbetsgivare väljer att subventionera sina anställdas arbetsresor med kollektivtrafik, att alla anställda tar emot förmånen och att ingen anställd överlåter de subventionerade kollektivtrafikkorten till någon familjemedlem som redan åker kollektivt. Se vidare kapitel 8.2

ett borttagande av avdraget leda till ett ökat arbetspendlande med kollektivtrafik och minskat pendlande med bil.

Enligt litteraturen kan ett avståndsbaseerat reseavdrag leda till betydande avgränsningsproblem samt till att kollektivtrafikresenärer blir överkompenserade genom att de får göra reseavdrag som är högre än deras faktiska kostnader för resan, medan bilister kan bli underkompenserade.

Litteraturen om förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter har framförallt innehållit jämförelser mellan å ena sidan den strikta synen på att kollektivtrafikresor som subventioneras av arbetsgivaren ska beskattas och å andra sidan den mindre strikta syn på personalförmåner som finns på andra områden, bl.a. när det gäller bilförmåner, vilka inte förmånsbeskattas fullt ut.

Beräkningarna av resandeeffekterna med hjälp av Sampers-modellen visar att samtliga analyserade förändringar av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort skulle öka resandet med kollektivtrafik vid arbetsresor och minska bilresandet. Däremot skulle resandet med cykel och till fots minska om förmånsbeskattningen togs bort och om reseavdraget gjordes avståndsberoende, vilket skulle påverka måluppfyllelsen negativt eftersom även förutsättningarna för gång och cykel.

Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån skulle enligt beräkningarna ge den största ökningen av antalet arbetsresor med kollektivtrafik i både Mälardalen (19,3 %) och i Norrland (42,0 %), men eftersom de egentliga effekterna av ett borttagande av förmånsskatten på kollektivtrafikkort är lägre än vad modellberäkningarna visar (se kapitel 8.2) så är ett avståndsberoende reseavdrag den förändring som skulle öka kollektivtrafikresandet mest i både Mälardalen (13,6 %) och i Norrland (37,5 %).

Om man istället tittar på transportarbetet så skulle ett avståndsberoende reseavdrag ge den största kollektivtrafikökningen. Med ett avståndsberoende reseavdrag beräknas transportarbetet för arbetsresor med kollektivtrafik öka med 40,3 procent i Mälardalen och 75,5 procent i Norrland, medan transportarbetet med bil skulle minska med 11,2 procent i Mälardalen och 10,2 procent i Norrland. Även kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån beräknas ge en mycket stor ökning, 40,2 procent i Mälardalen och 68,5 procent i Norrland. Kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag skulle betydnande ökning av transportarbetet, 15,5 procent i Mälardalen och 24,0 procent i Norrland. Däremot skulle ett borttagande av reseavdraget leda till en minskning av transportarbetet i Mälardalen, med -3,1 procent samtidigt det skulle leda till en ökning på 6,4 procent i Norrland.

Miljö och ohälsa

Enligt hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa ska transportsystemets utformning, funktion och användning bidra till att miljökvalitetsmålen uppnås och till ökad hälsa. Även två av preciseringarna av hänsynsmålet tar upp transportsektorns påverkan på miljön. För det första ska transportsektorn bidra till att miljökvalitetsmålet Begränsad klimatpåverkan nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen. För det andra ska transportsektorn bidra till att övriga miljökvalitetsmål nås och till minskad ohälsa. Prioritet ges till de miljöpolitiska delmål där transportsystemets utveckling är av stor betydelse för möjligheterna att nå uppsatta mål.

Miljökvalitetsmålen

Reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter som personalförmån påverkar flera miljömål, i första hand miljökvalitetsmålen om Begränsad klimatpåverkan, Frisk luft, Bara naturlig försurning och God bebyggd miljö. De två styrmedel påverkar miljömålen på två sätt, dels påverkar de körsträckan för bil och dels påverkar de kollektivtrafikens och biltrafikens konkurrenskraft gentemot varandra.

Begränsad klimatpåverkan

Miljökvalitets innebär att halten av växthusgaser i atmosfären ska stabiliseras på en nivå som innebär att människans påverkan på klimatsystemet inte blir farlig. Enligt en av preciseringarna av det transportpolitiska hänsynsmålet ska transportsektorn bidra till att detta miljökvalitetsmål nås genom en stegvis ökad energieffektivitet i transportsystemet och ett brutet beroende av fossila bränslen. År 2030 bör Sverige ha en fordonsflotta som är oberoende av fossila bränslen.

Våra beräkningar visar att samtliga analyserade förändringar av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter leda till minskade utsläpp av fossil koldioxid i Mälardalen¹⁷³. Ett borttagande av reseavdraget skulle leda till den största minskningen av utsläppen av fossil koldioxid från arbetsresor (-16 procent) och ett avståndsberoende reseavdrag till den näst största minskningen (-7 procent). Även förändring av förmånsbeskattningen skulle resultera i minskad minskade koldioxidutsläpp från arbetsresor (kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån -4 procent och kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag -2 procent).

¹⁷³ Vi har valt att använda kalkyl baserad på produktionsspecifiserat inköp av el till tågtrafik, dvs. en kalkyl som baseras på de specifika elinköp som operatörerna av spårbunden kollektivtrafik gör

Samtliga analyserade förändringar av de två ekonomiska styrmedlen även minska energiförbrukningen för arbetsresor i Mälardalen. Ett borttagande av reseavdraget skulle leda den största minskning (-15 procent). Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle leda till den näst största minskningen av arbetsresornas energianvändning (-3 procent). Förändring av förmånsbeskattningen skulle leda till små minskningar i energianvändning (0 respektive -1 procent). De större minskningarna skulle uppnås vid kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån.

I Norrlandkommunerna blir konsekvenserna annorlunda. I Norrland är det bara ett borttagande av reseavdraget som beräknas leda till en större minskning av utsläppen av fossilt koldioxid från arbetsresor (-16 procent). Även ett avståndsberoende reseavdrag skulle beräknas enligt miljökalkylen leda till minskade utsläpp av koldioxid i Norrlands, men bara med 2 ton (avrundat till 0 procent).

Ett helt eller delvis borttagande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort skulle däremot få öka utsläppen av koldioxid i Norrland. Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån skulle resultera i den största ökningen av arbetsresornas koldioxidutsläpp (5 procent). Effekten av kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag beräknas ge en mindre ökning av arbetsresornas utsläpp av fossil koldioxid (2 procent).

I Norrland är det bara ett borttagande av reseavdraget som beräknas leda till en minskning av arbetsresornas energianvändning (-11 procent). Ett avståndsberoende reseavdrag skulle däremot leda till en ökning av energianvändningen (10 procent), liksom kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån (12 procent) och kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag (5 procent). Att energianvändningen ökar med om 5-12 procent i alla studerade alternativ utom borttagande av reseavdrag, trots att användning av kollektivtrafik ökar, beror på att reduktionen av personbilsresandet är liten, dvs. på ett ökat totalt resande, och att vi antagit att kollektivtrafikens utsläpp och energianvändning ökar i samma takt som antalet passagerarkilometer.

Ingen analys av utvecklingen mot målet om fossiloberoende fordonslotta år 2030 har gjorts inom ramen för denna studie. Det går därför inte att dra några säkra slutsatser om vilket alternativ som skulle ge den största måluppfyllelsen i denna del.

Frisk luft, Bara naturlig försurning och God bebyggd miljö

Miljökvalitetsmålet Frisk luft innebär att: ”Luften ska vara så ren att människors hälsa samt djur, växter och kulturvärden inte skadas.” Detta innebär i sin tur att

halterna av luftföroreningar inte ska överskrida lågrisknivåer för cancer eller riktvärden för skydd mot sjukdomar eller påverkan på växter, djur, material och kulturföremål.

Bara naturlig försurning innebär att de försurande effekterna av nedfall och markanvändning ska underskrida gränsen för vad mark och vatten tål.

God bebyggd miljö innebär enligt riksdagens beslut att ”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.”

Till detta mål finns det flera preciseringar som har beröring med reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafik:

- miljöanpassade kollektivtrafiksystem är tillgängliga och av god kvalitet samt att förutsättningarna för säker gång- och cykeltrafik är goda
- människor inte utsätts för skadliga luftföroreningar, ljudnivåer och radonhalter eller andra oacceptabla hälso- eller säkerhetsrisker och
- användningen av energi, vatten och andra naturresurser sker på ett effektivt, resurssparande och miljöanpassat sätt för att på sikt minska och främst förnybara energikällor används

För att kunna dra slutsatser om hur de olika utredningsalternativen påverkar måluppfyllelsen av dessa tre mål behövs särskilda analyser, bl.a. miljökalkyler för olika luftföroreningar. I denna forskningsstudie har det inte ingått att göra några sådana studier, vilka därför inte har gjorts. Däremot finns det resultat från litteraturstudien som kan vara viktigt att framhålla i detta sammanhang.

Flera utredningar och myndighetsrapporter har konstaterat att reseavdraget subventionerar bilresor och bidrar till att öka det totala transportarbetet. Detta i kombination med att reseavdraget fungerar som ett incitament för människor att välja bilen istället för att resa kollektivt till arbetet ökar utsläppen av miljö- och hälsofarliga ämnen. Naturvårdsverket har exempelvis påpekat att reseavdraget bl.a. påverkar (enligt den tidigare miljömålsstrukturen) miljömålen om frisk luft och ingen övergödning negativt.

Biltrafik kräver avsevärt större markytor än kollektivtrafiken. Den nuvarande utformningen av reseavdraget leder även till att trängseln förvärras. En stor del av trängseln i trafiken beror på arbetspendling i rusningstid. Om reseavdraget

förändrades så att fler väljer kollektivtrafiken framför bilen skulle trängseln på vägarna minska och därmed skulle också behovet av väginvesteringar minska.

De utvärderingar som gjorts om hur reseavdraget påverkar miljön är dock mycket begränsade.¹⁷⁴ Enligt en rapport från Naturvårdsverket från år 2003 saknas det analyser av reseavdragets miljöpåverkan, fördelningseffekter samt dess administrativa och omställningsmässiga kostnadseffektivitet.¹⁷⁵ Även i dag saknas det analyser på dessa områden.

Minskad ohälsa

Enligt hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa ska transportsystemets utformning, funktion och användning bidra till ökad hälsa och enligt en av preciseringarna av detta hänsynsmål ska transportsektorn bl.a. bidra till minskad ohälsa.

Vi har inom ramen för detta projekt inte gjort några särskilda analyser av hur folkhälsan påverkas av förändringar av reseavdraget och förmånsbeskattningen. Några slutsatser kan ändå dras om hur reseavdraget och förmånsbeskattningen påverkar ohälsan.

I litteraturen påpekas däremot att reseavdraget fungerar som ett incitament för människor att resa stillasittande i bil vid arbetspendling, istället för att gå eller cykla eller resa kollektivt, vilket i de flesta fall även medför en promenad till och från hållplatsen. Härigenom påverka reseavdraget folkhälsan negativt.¹⁷⁶

Sampers-beräkningarna ger stöd åt antagandet att reseavdraget leder till ett ökat arbetspendlande med bil och att ett borttagande skulle leda till ett ökat resande med kollektivtrafik och genom gång och cykel, vilket skulle vara positivt för folkhälsan. Däremot skulle ett avståndsberoende reseavdrag och förändringar av förmånsbeskattningen så leda till ett minskat arbetspendlande genom cykel och gång samtidigt som andelen arbetsresor med kollektivtrafik skulle öka. Å ena sidan är ett minskat arbetspendlande genom cykel och gång negativt ur ett hälsoperspektiv, å andra sidan skulle ett ökat kollektivtrafikresande och minskat cyklande och gång vara positivt för trafiksäkerheten (Se det transportpolitiska

¹⁷⁴ Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006) Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken

¹⁷⁵ Naturvårdsverket (2003) Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet – en sammanställning. Rapport 5333

¹⁷⁶ Ekman och Vahnberg (2009) Reseavdraget måste vara lika för alla transportmedel., debattartikel Göteborgsposten 2009-03-16

målet om minskat antal döda och allvarligt skadade nedan), vilket i sin tur skulle vara positivt för att öka hälsan i samhället.

Minskat antal dödade och allvarligt skadade i vägtrafiken

Enligt hänsynsmålet om säkerhet, miljö och hälsa ska transportsystemets utformning, funktion och användning anpassas till att ingen ska dödas eller skadas allvarligt. Detta preciseras till att antalet omkomna inom vägtransportområdet ska halveras och antalet allvarligt skadade ska minskas med en fjärdedel mellan 2007 och 2020.

Vi har inte gjort någon särskild analys av hur reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter påverkar antalet dödade och skadade. Men utifrån Sampers-beräkningarna och jämförelser mellan risken att dödas och skadas allvarligt i olika transportmedel går det ändå dra några slutsatser.

Exempelvis Kollektivtrafikkommitténs jämförelse av risken att dödas i olika transportmedel visade att risken att dödas var betydligt högre om man reser som bilförare eller bilpassagerare än om man reser med buss eller tåg. Risken att dödas är dock ännu högre för cyklister och fotgängare.¹⁷⁷

Samtliga analyserade förändringar av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter skulle öka antalet arbetsresor med kollektivtrafik och minska antalet arbetsresor med bil, vilket är positivt för målluppfyllelsen av detta mål. Kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån och avståndsberoende reseavdrag skulle enligt Sampers-beräkningarna ge den största minskningen av antalet bilresor och den största ökningen av antalet kollektivtrafikresor, men eftersom effekterna av förändringar av förmånsbeskattningen i realiteten är mindre än vad beräkningarna i Sampers visar (se kapitel 8.2) skulle målluppfyllelsen vara som störst om reseavdraget gjordes avståndsberoende.

Ett avståndsberoende reseavdrag samt kollektivtrafikkort med bruttolöneavdrag och kollektivtrafikkort som skattefri löneförmån skulle dessutom minska antalet arbetsresor med cykel och till fots minska, vilket skulle öka målluppfyllelse ytterligare.

¹⁷⁷ T.ex. Kollektivtrafikkommittén (SOU 2001:106 Kollektivtrafik med människan i centrum) jämförelse mellan risken att dödas i olika transportmedel. Jämförelsen visade att antalet dödade per miljard personkilometer var 5,8 för bilförare, 3,6 för bilpassagerare, 0,1 för bussresenärer och 0,07 för tågresenärer (SJ), 20,8 för cyklister och 44,6 för fotgängare.

I detta sammanhang är det också viktigt att notera att alla analyserade förändringarna av de två styrmedlen även skulle leda till en minskning av transportarbetet för bil vid arbetsresor i såväl Mälardalen som Norrland. Den största minskningen av transportarbetet vid arbetsresor med bil skulle uppnås om reseavdraget togs bort.

Jämställt transportsystem

Enligt funktionsmålet om tillgänglighet ska transportsystemet vara jämställt, det vill säga likvärdigt svara mot kvinnors respektive mäns transportbehov. Detta preciseras genom att arbetsformerna, genomförandet och resultaten av transportpolitiken ska medverka till ett jämställt samhälle.

Vi har inte gjort någon särskild analys av hur förändringarna av de två styrmedlen skulle påverka män och kvinnors resande och i vilken utsträckning som alternativen stämmer överens med mäns och kvinnors transportbehov. Däremot framhålls reseavdragets påverkan på jämställdhetsmålet i litteraturen.

Män använder bil vid arbetsresor i dubbelt så hög utsträckning som kvinnor. Detta medför att män i högre utsträckning än kvinnor gör reseavdrag. Detta gäller oavsett om man ser till andelen avdrag för respektive kön, de genomsnittliga avdragens storlek eller kostnaderna för mäns och kvinnors reseavdrag. Enligt litteraturen innebär detta att reseavdraget är ett avdrag som främjar ett manligt resmönster och är negativt för uppfyllelsen av jämställdhetsmålet.

Under förutsättning att kvinnors resebeteende i dag återspeglar kvinnors egentliga transportbehov så är stämmer detta resonemang. Men om kvinnor egentligen har andra transportbehov än vad deras resmönster i dag visar så leder ökade subventioner av kollektivtrafiken inte självklart till ett mer jämställt transportsystem. Däremot bidrar färdmedelsneutrala ekonomiska styrmedel till ökad uppfyllelse av målet om ett jämställt transportsystem genom att kvinnors och mäns valfrihet att bestämma hur de vill resa ökar.

Dagens reseavdragssystem är som redan nämnts inte färdmedelsneutralt eftersom det stimulerar människor att arbetspendla med bil istället för kollektivtrafik. Litteraturstudien pekar även på att inte heller dagens förmånsbeskattning av arbetsgivarens subventioner av kollektivtrafik respektive bilförmåner är färdmedelsneutral eftersom det finns en striktare syn på kollektivtrafikförmåner än på bilförmåner. Detsamma gäller för kollektivtrafikkort mot bruttolöneavdrag och kollektivtrafikkort som skattefri

löneförmån eftersom dessa skulle medföra att kollektivtrafikförmåner skulle behandlas mer generöst än bilförmåner vid beskattningen.

Däremot är ett avståndsberoende reseavdrag, liksom avsaknaden av ett reseavdragsystem, färdmedelsneutralt. Genom att avveckla reseavdraget eller göra det avståndsberoende så skulle transportsystemet med andra ord bli mer jämställt.

De transportpolitiska principerna

De transportpolitiska målen har en överordnad roll och uttrycker de viktigaste politiska prioriteringarna inom transportpolitiken. Det krävs dock riktlinjer för hur dessa mål ska tillämpas praktiskt. Därför har riksdag och regering även fattat beslut om fem transportpolitiska principer som ska vara vägledande när styrmedel ska väljas och ekonomiska medel prioriteras och anslås. Målen och preciseringarna ska tillsammans med de transportpolitiska principerna vara utgångspunkt för samtliga styrmedel i den statliga transportpolitiken. De fem principerna är att:

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

Dagens reseavdragsregler ligger inte i linje med flera av de transportpolitiska principerna (a, b och d). Genom att reseavdraget är en subvention som stimulerar människor att välja bilen, framför bussen och tåget styr staten till viss del kundernas val, vilket i praktiken innebär att resenärernas valfrihet minskas vid arbetsresor. Genom styrningen av kundernas val har riksdag och regering till viss del centraliserat besluten om transportproduktion. Av samma skäl försämrar den nuvarande utformningen av reseavdraget konkurrensen mellan kollektivtrafik och bil till bilens fördel.

Ett borttagande av reseavdraget är den förändring av styrmedlen som skulle ligga mest i linje med principerna om att kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras och att beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former eftersom staten i vid ett borttagande skulle minska styrningen av kundernas val och decentralisera besluten om transportproduktionen till kunderna. Ett borttagande skulle även ligga i linje med principen om att konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas eftersom bil och kollektivtrafik skulle få mer likartade förutsättningar.

Flera utredningar har pekat på att det finns en striktare syn på förmånsbeskattningen av kollektivtrafikförmåner än på bilförmåner. Detta indikerar att dagens beskattningsregler av bil- respektive kollektivtrafikförmåner inte heller ligger i linje med de nyss nämnda transportpolitiska principerna. En slopad förmånsbeskattning av kollektivtrafikkort fungerar som en subvention av arbetsresor med kollektivtrafik. Detta innebär att staten genom denna subvention till viss del skulle styra kundernas val, vilket medför att kundernas valfrihet vid arbetsresor skulle minskas. Genom denna styrning skulle riksdag och regering i något avseende också ha centraliserat besluten om transportproduktion. Om staten subventionerar kollektivtrafiken i högre grad än biltrafiken kan man dessutom hävda att utformningen av styrmedlet inte överensstämmer med principen om konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas

Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell överensstämmer med principerna om att kunderna ska ges stor valfrihet att bestämma hur de vill resa och hur en transport ska utföras, att beslut om transportproduktion bör ske i decentraliserade former och att konkurrensen mellan olika trafikutövare och transportalternativ ska främjas eftersom reglerna är färdmedelsneutrala. I den mån kollektivtrafikresenärer blir överkompenserade påverkas naturligtvis kundernas valfrihet, de decentraliserade besluten om transportproduktionen samt konkurrensen mellan transportalternativen negativt.

Vad vi har kunnat finna har det inte gjorts några samhällsekonomiska analyser eller bedömningar av reseavdraget eller förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort, därför kan man knappast säga att dessa styrmedel är utformade utifrån från principen om att trafikens samhällsekonomiska kostnader ska vara en utgångspunkt när transportpolitiska styrmedel.

Resultaten från analyserna i denna rapport visar att utformningen av de två styrmedlen i flera fall har stor effekt på människors val av färdmedel vid arbetsresor, trafikarbetet, befolkningstillväxten i olika kommuner, antalet sysselsatta, inkomstutvecklingen, energianvändningen och koldioxidutsläppen. För att kunna avgöra hur dessa styrmedel ska utformas med utgångspunkt från trafikens samhällsekonomiska kostnader behövs det därför en samhällsekonomisk analys av olika alternativa utformning av reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort.

Skattepolitiska principer

Reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter berörs av framförallt tre skattepolitiska principer, att avdrag inte får göras för privata levnadskostnader, att avdrag bara får göras med belopp som motsvarar de

faktiska kostnaderna och att alla förmåner som erhålls p.g.a. tjänst ska beskattas.

Principen om att avdrag inte får göras för privata levnadskostnader

En av de grundläggande principerna inom inkomstbeskattningen är att avdrag inte får göras för privata levnadskostnader eller liknande utgifter.¹⁷⁸ Reseavdraget är ett undantag från denna grundprincip. Undantaget har motiverats av reseavdraget är av stor ekonomisk betydelse för många skattskyldiga och att det finns ett visst samband med intäkternas förvärvande.¹⁷⁹

Litteraturstudien visar att detta undantag inte är självklart. Det har sedan 1970-talet förekommit politiska diskussioner om att reseavdrag inte ska undantas från denna princip. Det är svårt att se hur man skulle kunna utforma ett reseavdragssystem som inte kräver ett undantag mot denna princip. Det är också svårt att se ett starkare samband mellan arbetsresor och intäkternas förvärvande än vad som är fallet med t.ex. kläder, som inte är avdragsgilla.

Principen om avdrag bara får göras med belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna

En annan huvudregel i inkomstskattelagen är att avdrag bara får göras med belopp som motsvarar de faktiska kostnaderna för att den skattskyldige inte ska bli överkompenserad genom avdraget. Här har regering och riksdag gjort undantag för bilresor, men inte för kollektivtrafikresor. Av förenklingsskäl får kostnader för bilresor dras av enligt en schablon med ett och samma belopp per mil,¹⁸⁰ medan avdrag för kollektivtrafikresor bara får göras för de faktiska kostnaderna.

Reseavdrag för bilpendling överensstämmer inte med denna princip. För att inte strida mot denna huvudregel måste reseavdraget antingen avskaffas eller så behöver reseavdragssystemet förändras så att bilpendlare, liksom kollektivtrafikresenärer, bara får göra avdrag för sina faktiska kostnader. Detta skulle dock innebära att Skatteverket arbetsbörda skulle öka kraftigt eftersom det inte finns något sätt för bilpendlare att styrka sina faktiska kostnader som skulle vara administrativt enkelt för Skatteverket.

¹⁷⁸ Inkomstskattelagen (1999:1229) 9 kap. § 2

¹⁷⁹ Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

¹⁸⁰ Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

Eftersom regering och riksdag gjort undrntag från denna huvudregel när det gäller personer som arbetspendlar med bil, så skulle man av likabehandlingsskäl kunna hävda att det finns skäl att göra undantag från regeln även för kollektivtrafikpendlare genom att införa ett färdmedelsneutralt avståndsberoende reseavdrag. Om avdraget görs avståndsberoende kommer såväl avdraget för bilresor som för kollektivtrafikresor att göras enligt schabloner.

Principen om alla förmåner som erhålls på grund av tjänst ska beskattas

En tredje grundprincip inom inkomstbeskattningen är att alla förmåner som erhålls på grund av tjänst ska beskattas. I enlighet med denna princip förmånsbeskattas kollektivtrafikresor som helt eller delvis subventioneras av arbetsgivare.

Ett borttagande eller begränsande av förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter som subventionerats av arbetsgivare skulle kräva undantag från mot denna princip. Men redan i dag finns det flera undantag från principen, bl.a. är personalförmåner i form av hälso- och sjukvård och gymkort skattebefriade förmåner. Fram tills helt nyligen har det dessutom funnits tillfälliga regler för reducering av förmånsbeskattningen som syftade till att stimulera användningen av miljöbilar och ny teknik. Flera statliga utredningar har även pekat på att det finns en mer strikt syn på beskattning av kollektivtrafikresor som personalförmån än vad som är fallet när det gäller bilförmåner i form av t.ex. fri parkering och tjänstebil. Med andra ord verkar det fullt möjligt med undantag från grundprincipen, eller att ha en mindre strikt syn på i vilken utsträckning som principen ska följas, om regering och riksdag anser att skälen är tillräckligt starka.

8.6 Styrmedlens effektivitet

Mest nytta för pengarna

Tillgänglighetsnytta

Med hjälp av de transportmodeller som vi använt för våra analyser har vi för varje område beräknat den totala tillgängligheten till arbetsplatser (alla arbetsplatser sammantaget) för den som bor i just det området. Därefter har tillgängligheten aggregerats för hela regionen, där tillgängligheten för varje område viktats med det antal sysselsatta som är bosatta i den zonen. På detta

sätt får vi för varje scenario en indikator för den samlade tillgängligheten till arbetsplatser för hela arbetskraften i den beskrivna regionen.

På aggregerad nivå kan vi alltså för båda de studerade regionerna konstatera att:

- Reseavdragsystemet med dagens utformning bidrar till (viss) ökad tillgänglighet (1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland).
- Ett avståndsberoende reseavdragssystem skulle kunna ge jämförelsevis stora tillgänglighetsökningar (3,9 procent i Mälardalen och 0,1 procent i Norrland).
- Även skattebefriade former för arbetsgivarsubventioner till kollektivtrafikresande kan enligt beräkningarna ge stora öknings av tillgänglighet. Störst blir effekten om subventionen innebär att kollektivresandet är helt gratis för den enskilde, dvs. kollektivtrafikkort genom skattefri löneförmån (4,7 procent i Mälardalen och 0,7 procent i Norrland). Beräkningarna bygger dock på att alla arbetsgivare väljer att subventionera sina anställdas arbetsresor med kollektivtrafik, att alla anställda tar emot förmånen och att ingen anställda överlåter de subventionerade kollektivtrafikkorten till någon familjemedlem som redan åker kollektivt.¹⁸¹

Nytta i relation till kostnad

Slutsatserna ovan behöver ställas i relation till de kostnader som de olika reformerna skulle medföra. De kostnadsuppskattningar som finns i litteraturen är mycket grova och ger begränsat underlag för att jämföra kostnadseffektiviteten i de olika reformer som vi har analyserat. Följande slutsatser kan man dock dra:

- En reform där reseavdraget görs färdmedelsneutralt och avståndsberoende bör kunna ses som en kostnadseffektiv förbättring av dagens system, eftersom tillgänglighetsnyttorna är stora, och reformen dessutom (enligt vissa analyser) kan utformas så att statens kostnader minskar avsevärt.
- Dagens reseavdragssystem kan anses innebära tillgänglighetsökningar på någon procent till kostnader om 4-5 miljarder i landet som helhet. Ur statens perspektiv skulle förmånligare skatteregler kring kollektivtrafikkorten kunna ge större (ytterligare) tillgänglighetsökningar än så till ungefär samma ”kostnad”, d.v.s. skattebortfall.

Här har vi jämfört de olika reformer som vi studerat när det gäller de sammanlagda effekter de ger på tillgängligheten till arbetsplatser. Dessa sammanlagda ”nyttor” har vi ställt i relation till de kostnader (eller

¹⁸¹ Se kapitel 8.2

kostnadsminskningar) som respektive reform skulle medföra för staten. Man måste alltså observera att jämförelsen bara kan ge mycket grova indikationer på reformernas övergripande kostnadseffektivitet eftersom

- Vi inte tar hänsyn till hur reformernas ”nytta” fördelar sig mellan olika individer (trots att syftet med reseavdraget är att öka tillgängligheten specifikt för dem med låg tillgänglighet).
- Vi bara tar hänsyn till kostnaderna för staten, trots att reformerna också skulle medföra ändrade kostnader för enskilda individer och företag.

Juridisk effektivitet

Reseavdraget

Med juridisk effektivitet avses här i vilken utsträckning det är möjligt att upprätthålla regelverket om de analyserade utformningarna av de två ekonomiska styrmedlen på ett effektivt sätt. Den juridiska effektiviteten kan bedömas på två sätt:

3. möjligheterna att fuska eller göra fel och
4. en myndighets möjlighet att kontrollera att regelverket följs

Det finns ett mycket omfattande fusk med dagens reseavdragsystem. Skatteverket gjorde år 2003 en särskild undersökning av skattefelet i reseavdraget genom ett slumpmässigt urval av 900 reseavdrag som granskades särskilt. Undersökningen visade att 48 procent av dem som gjorde reseavdrag, gjorde felaktiga avdrag. Med andra ord var det omkring 440 000 personer som gjorde felaktiga reseavdrag. Av de som gjorde felaktiga reseavdrag gjorde 96 procent fel till sin fördel och fyra procent till sin nackdel. Om felen berodde på okunskap om reglerna borde felen som var till fördel och nackdel vara ungefär lika vanliga. Skatteverkets slutsats var att det handlade om avsiktliga fel, dvs. fusk.

Undersökningen visade att det beloppsmässiga skattefelet brutto uppgick till omkring 3,5 miljarder kr, vilket är ca 30 procent av det totala reseavdraget. Av detta belopp var omkring 100 miljoner kr till nackdel (överbeskattning) för den skattskyldige och ca 3,4 miljarder till fördel (underbeskattning). Skattefelet, dvs. det belopp som staten år 2003 gick miste om i skatteintäkter, beräknades till 1,4 miljarder kr. Om man antar att kostnaderna för fusk har ökat i samma omfattning som den totala kostnaden för reseavdraget så förlorade staten skatteintäkter på 1,7 miljarder kronor taxeringsåret 2009.

De vanligaste felen är att tidsvinstkravet inte är uppfyllt (ca 26 procent) och att antalet arbetade dagar är felaktigt (ca 21 procent). Problemet med att kontrollera

tidsvinstregeln är på intet sätt nytt. Regeringen uppmärksammade problemet redan 1981¹⁸². Flera utredningar har föreslagit att regeln ska slopas och att reseavdraget ska göras avståndsberoende.¹⁸³

Reseavdragets nuvarande utformning är med andra ord ett juridiskt mycket ineffektivt system. Problemen ligger i att framförallt tidsvinstregeln, men även uppgifterna om antalet arbetade dagar, är svåra att kontrollera eftersom det framförallt är den skattskyldige som känner till dessa uppgifter. Dessutom saknar Skatteverket effektiva verktyg att förhindra fusk, liksom resurser att kontrollera bort alla fel.

Juridisk effektivitet kräver att reglerna är enkla att kontrollera eller att den kontrollerande myndigheten har möjligheter och resurser att kontrollera bort fusk. Den juridiska effektiviteten skulle naturligtvis bli som störst om reseavdraget togs bort, eftersom man inte kan fuska med ett som inte finns. Men även ett avståndsberoende reseavdrag, utan regler om färdstätt och tidsvinst, skulle bli betydligt mer juridiskt effektivt än dagens system eftersom det i dag är tämligen okomplicerat att beräkna avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen för de personer som yrkar reseavdrag.

Även Skatteverket har pekat på att ett avståndsbaserat reseavdrag för dem med långt till jobbet, utan regler om färdstätt och tidsvinst skulle kunna förenkla systemet och därigenom minska fusk med reseavdraget. Skatteverket har därför efterfrågat ett avståndsberoende reseavdrag under många år.

Förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter

Vi har inte hittat några uppgifter om att det förekommer fusk med förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter, men det är naturligtvis fullt möjligt att den trots detta förekommer. Fusk med förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter skulle i så fall rymmas inom det som Skattemyndigheten kallar för svartarbete inom näringsverksamhet och svarta inkomster. Detta tar sig uttryck i fusk i bokföringen genom utelämnande av inkomster, att privata kostnader förs på företaget och att skattepliktiga förmåner till anställda inte redovisas.¹⁸⁴

¹⁸² Regeringens proposition 1981:118

¹⁸³ RINK (SOU 1989:33) och Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen (SOU1993:44) m.fl.

¹⁸⁴ Skatteverket (2006) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat Rapport 2006:4

Eftersom fusket med detta styrmedel sannolikt är lågt, om det överhuvudtaget förekommer, är slutsatsen att den juridiska effektiviteten för detta styrmedel redan i dag är tämligen hög. Om förmånsbeskattningen av kollektivtrafikbiljetter tas bort helt eller delvis minskas incitamenten att fuska med denna personalförmån, vilket skulle öka den juridiska effektiviteten ytterligare.

8.7 Uppfyllande av det ursprungliga målet med reseavdraget

Den grundläggande bestämmelsen om reseavdrag tillkom år 1928. Enligt denna bestämmelse ska skäliga kostnader för arbetsresor där arbetsplatsen varit belägen på ett sådant avstånd från den skattskyldiges bostad, att han behövt anlita och även anlitat särskilt forskaffningsmedel vara avdragsgilla. Med andra ord var är att det ursprungliga målet med reseavdraget var att öka tillgängligheten för människor så att de kunde ta arbeten som låg så pass långt bort att de inte kunde gå till arbetet utan behövde använda särskilda transportmedel.

En av de frågor som vi ska besvara är om ett avståndsberoende system liknande det som finns i flera av våra grannländer (vi har valt det norska systemet) uppfyller de ursprungliga målen på ett bättre sätt, utan att ge samma besvärande konsekvenser för färdmedelsval, lokalisering och bristande kontrollmöjligheter?

För att kunna besvara frågan behöver man jämföra effekterna av dagens reseavdragssystem och ett avståndsberoende system (enligt norsk modell) på område efter område.

Tillgänglighet

Om man börjar med uppfyllandet av det ursprungliga målet om tillgänglighet så visar våra beräkningar av tillgänglighetsnyttan på att dagens reseavdrag ökar tillgängligheten. Beräkningarna visar att reseavdragen i sin nuvarande form bidrar med tillgänglighetsökningar på 1 procent i Mälardalen och 1,3 procent i Norrland jämfört med att det inte skulle finnas något reseavdrag i Sverige. Tillgänglighetökningen med dagens system är med andra ord ganska liten.

Ett färdmedelsneutralt och avståndsberoende reseavdrag skulle dock förbättrad tillgänglighet mer än dagens reseavdrag. Jämfört med dagens system beräknas tillgänglighetsnyttan öka med 3,9 procent i Mälardalen och 0,1 procent i Norrland.

Färdmedelsval

Dagens lagstiftning när det gäller reseavdrag tar tydlig ställning för att kollektivtrafik ska användas i första hand. Men som framhållits i litteraturen så gynnar dagens utformning av reseavdraget pendling med bil framför kollektivtrafik, medan ett avståndsberoende reseavdrag skulle minska bilpendlandet och öka arbetsresandet med kollektivtrafik.

Beräkningarna av resandeeffekterna med hjälp av Sampers-modellen visar att detta stämmer. Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle enligt Sampers-beräkningarna öka antalet arbetsresor med kollektivtrafik i Mälardalen med 13,6 procent och i Norrland 37,5 procent och minska antalet bilresor med 5,8 procent i Mälardalen och 2,3 procent i Norrland.

Förändringarna blir ännu större när man tittar på transportarbetet. Med ett avståndsberoende reseavdrag skulle transportarbetet med kollektivtrafik öka med 40,3 procent i Mälardalen och 75,5 procent i Norrland, medan transportarbetet med bil skulle minska med 11,2 procent i Mälardalen och minska med 10,2 procent i Norrland.

Lokalisering

Ett avståndsberoende avdrag skulle enligt beräkningarna i Samlok ge skilda effekter på befolkningsutvecklingen och antalet sysselsatta i Mälardalen och Norrland. I Mälardalen skulle ett avståndsberoende reseavdragssystem gynna befolkningsutvecklingen och antalet sysselsatta i samtliga kommuner. Kommunerna i Stockholms län skulle gynnas minst (ökning med 4,5–10,7 procent). De som skulle gynnas mest är kommuner med goda kollektivtrafikförbindelser till stora arbetsmarknader, t.ex. skulle befolkningen och antalet sysselsatta i Flen, Katrineholm och Vingåker i Södermanlands län öka med över 30 procent.

I Norrland skulle ett avståndsberoende reseavdrag få små positiva effekter (ökning med 0,1–8 procent) för ungefär hälften av kommunerna och små negativa effekter när det gäller befolkningstillväxten (minskning med 0,1–2,3 procent) för de övriga Norrlandskommunerna. Förändringarna av antalet sysselsatta följer samma mönster som befolkningsutvecklingen med små positiva och negativa förändringar.

Med hjälp av Samlok har även förändringar i den sammanlagda inkomsten beräknats. Denna beräkning visar att ett avståndsberoende reseavdrag skulle öka inkomsterna i Mälardalen (1,7 procent) och ha liten positiv påverkan på inkomsterna i Norrland (61 miljoner kr, vilket på grund av avrundning motsvarar 0,0 procent).

Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle med andra ord jämfört med dagens reseavdragssystem ge positiva, i vissa mycket stora positiva, lokaliseringseffekter i Mälardalen. I Norrland beräknas denna förändring av reseavdraget få små positiva lokaliseringseffekter i ungefär hälften av kommunerna och små negativa effekter i övriga Norrlandskommuner.

Bristande kontrollmöjligheter

Det finns ett utbrett fusk med dagens reseavdrag. En undersökning som Skatteverket gjorde 2003 visade att nästan hälften av alla som gjorde reseavdrag gjorde felaktiga avdrag. Av de som gjorde felaktiga reseavdrag gjorde 96 procent fel till sin fördel och 4 procent till sin nackdel. Om felen berodde på okunskap om reglerna borde felen som var till fördel och nackdel vara ungefär lika vanliga. Detta fusk kostade statskassan uppskattningsvis 1,7 miljarder kr år 2009.

Skatteverket saknar effektiva verktyg att förhindra fusk och resurser att kontrollera bort alla fel. De vanligaste felen är att tidsvinstkravet inte är uppfyllt (ca 26 procent) och att antalet arbetade dagar är felaktigt (ca 21 procent). Problemen ligger i att framförallt tidsvinstregeln, men även uppgifterna om antalet arbetade dagar, är svåra att kontrollera eftersom det framförallt är den skattskyldige som känner till dessa uppgifter.

Med ett färdmedelsneutralt avståndsberoende reseavdrag, utan regler om färd sätt och tidsvinst, skulle reseavdragen bli betydligt lättare att kontrollera eftersom det i dag är tämligen okomplicerat att beräkna avståndet mellan bostaden och arbetsplatsen för de personer som yrkar reseavdrag. Däremot skulle det inte bli lättare att kontrollera bort uppgifter om felaktigt antal arbetade dagar. Dessa fel skulle kunna minskas genom införande av en regel om att heltidsjobb motsvarar ett bestämt antal dagar.

Uppfyllande av ursprungligt mål utan besvärande konsekvenser

För att sammanfatta. Ett avståndsberoende reseavdrag enligt norsk modell skulle öka tillgängligheten och kollektivtrafikandelen i såväl Mälardalen som Norrland jämfört med dagens system. Även lokaliseringen skulle påverkas positivt i Mälardalen och i hälften av Norrlandskommunerna. Dessutom skulle kontrollmöjligheterna öka och möjligheterna att fuska minska.

Svaret på frågan om ett avståndsberoende reseavdrag skulle uppfylla de ursprungliga målen på ett bättre sätt än vad dagens reseavdragssystem gör, utan

att ge samma besvärande konsekvenser för färdmedelsval, lokalisering och bristande kontrollmöjligheter måste besvaras med ett ja.

8.8 Rekommendationer

En slutsats i denna rapport är att effekterna av att förändra reseavdraget och förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort är stora. Mätt i påverkan på trafikarbete och utsläpp av koldioxid har de långt större effekt än alla infrastrukturpaket.

En annan slutsats är att dagens reseavdrag å ena sidan leder till en viss förbättring av tillgängligheten, eftersom den sänker individernas transportkostnader, men å andra sidan även till stora negativa konsekvenser för flera andra politiska mål, inte minst på utsläppen av koldioxid och energianvändningen.

Reseavdraget infördes 1928. Reseavdraget har behandlats i en mängd propositioner sedan dess. Beskrivningen av syftet med avdraget har skiftat något, men i allmänna ordalag kan man säga att syftet har varit att kompensera människor med dålig tillgänglighet till arbetsplatser. Samtidigt utnyttjas avdraget i dag mest av manliga höginkomsttagare som bilpendlar i regionerna kring Stockholm, Göteborg och Malmö. Vår rekommendation är därför att man övergår till ett avståndsberoende reseavdrag för att undvika snedvridningen mellan färdmedlen.

Vi vill som utredare inte uttala oss om avvägningen mellan klimatgasutsläpp/energiförbrukning och tillgänglighet genom att rekommendera någon viss nivå eller budget för reseavdraget, eftersom det i grunden är en politisk fråga. Vi rekommenderar istället att det förs en politisk diskussion om vilka grupper och regioner som man vill stödja med avdraget och hur man ska lösa eller balansera reseavdragets målkonflikt mellan å ena sidan ökad tillgänglighet och å andra sidan ökade koldioxidutsläpp och ökad energiförbrukning etc.

I denna diskussion bör man även diskutera hur systemet kan bli så effektivt som möjligt, vilka kostnader som är rimliga i förhållande till måluppfyllelse, om måluppfyllelsen skulle bli större om man gjorde andra förändringar som t.ex. att ändra förmånsbeskattningen av kollektivtrafikkort, om en geografisk uppdelning skulle göra att man bättre träffar dem som man anser behöver stöd och därmed minskar energi- och utsläppseffekterna osv.

Denna forskningsrapport ger kunskap för att kunna genomföra den politiska diskussionen, men det behövs mer kunskap. Vi rekommenderar därför ytterligare forskning och analyser av:

- Hur nyttan med de olika modellerna för utformning av reseavdraget fördelar sig mellan olika individer
- Hur påverkas utsläppen av andra miljöfarliga ämnen än koldioxid av förändringar de olika modellerna för förändring av reseavdraget
- Alla reseavdragssystem består av ett antal komponenter, vilka komponenter som ingår varierar, men följande finns eller är tänkbara: Nedre respektive övre gräns för avståndet, nedre respektive övre gräns för kostnaderna, avdragsgillt belopp per mil, schablonkostnad eller verklig kostnad, tidsvinstkrav jämfört med kollektivtrafik, geografisk differentiering och någon form av miljökomponent, t.ex. att reseavdrag för bil begränsas till personer som reser med miljöbil. Det behövs ytterligare studier av hur de olika komponenterna kan användas för att kalibrera systemet i förhållande till målen om minskad energiförbrukning, minskade koldioxidutsläpp och andra politiska mål. I detta sammanhang är det också viktigt att studera hur överkompensation till olika grupper skulle kunna undvikas och hur problem med tröskeleffekter och avgränsningsproblem kan undvikas eller minimeras.
- En stor del av reseavdragen görs i dag i Mälardalen och de två andra storstadsregionerna där det finns en väl utbyggd kollektivtrafik samtidigt som det ofta hävdas att det är viktigt att behålla dagens reseavdragssystem för att personer som bor i glesbygd eller i områden som saknar, eller bara har mycket begränsad, kollektivtrafik inte ska drabbas av ökade kostnader. Går det att utforma ett glesbygds-reseavdrag? Hur skulle ett avdrag för personer som bor i områden utan väl utbyggd kollektivtrafik kunna vara utformat?

Bilaga 1/Referenser

Litteratur

Analyse & Strategi/Econ (2009) Skattefritt periodkort og skattbar arbeidsparkering, rapport 2009-113

Andersson och Anderstig (2008) Lokaliserings- och tillväxteffekter i samhällsekonomiska analyser – en förstudie, WSP Analys & Strategi rapport 2008:3

Banverket m.fl. (2009) Sampers – erfarenheter och utvecklingsmöjligheter på kort och lång sikt

Bengtsson och Månsson (2011) "Reseavdrag = mer kollektivtrafik", debattartikel i Res & Trafikforum, 2011-05-24

Betänkande SkU 1979/80:39

Brueckner (2003) Transport subsidies, system choice, and urban sprawl, Working paper 1090, CESifo, Regional Science and Urban Economics, in press

Ekman och Vahnberg (2009) Reseavdraget måste vara lika för alla transportmedel., debattartikel Göteborgsposten 2009-03-16

Finansdepartementet (2003) Förslag från kollektivtrafikkommittén. Bruttolöneavdrag för periodkort till kollektivresor - ekonomiska konsekvenser. Promemoria 2003-04-28

Finansdepartementet (2005) Förslag till en avståndsbaserad avdragsmodell, opublicerad

Finansdepartementet (2011) Ett höjt schablonavdrag vid uthyrning av bostäder, m.m. augusti 2011

Göteborgs stad (2006) Hur ska vi klara miljökvalitetsnormen för kvävedioxid, rapport 5:2006

Inkomstskattelagen (1999:1229)

Isacsson, G (2003) "Infrastrukturens betydelse för arbetsmarknadens funktionssätt: Hur stor är effekten på den regionala inkomsten?

K2020 (2008) 7 incitament för ökat kollektivtrafik resande i Göteborgsregionen

K2020 (2008) Att skapa en marknad för K2020

Kjellberg & Sandberg (2006) reseavdraget är framförallt ett storstadsavdrag.
Debattartikel Dagbladet, 2006-05-08

KOLL framåt (2007) Underlagsrapport åtgärdsområde Beskattning/Regelverk

Koucky & Partners (2009) Skattesystemet och kollektivtrafikutnyttjandet. Vilka förändringar kan gynna kollektivtrafiken?

Matts Andersson m.fl. The Effect of Transport Taxes on Society

Miljövårdsberedningen (2006) Strategi för minskat transportberoende,
promemoria 2006:2

Miljövårdsberedningen (2008) Sammanfattning Utkast 2008-02-18

Motormännens Riksförbund (2007) Miljö- och Trafikpolitiskt program för
Motormännens Riksförbund

Naturvårdsverket (2001) Bredda perspektiven! Miljöintegration i tillväxtarbetet.
rapport 5163

Naturvårdsverket (2003) Ekonomiska styrmedel inom miljöområdet - en
sammanställning. Rapport 5333

Naturvårdsverket (2003) Intressekonflikter och tidsåtgång. En genomgång av
åtgärder för att uppfylla miljö kvalitetsnormen för kvävedioxider.

Naturvårdsverket (2007) Konsekvensbeskrivningar av styrmedel i strategin för
Effektivare Energianvändning och Transporter, EET. Naturvårdsverkets rapport
5778

Naturvårdsverket och Energimyndigheten (2006) Ekonomiska styrmedel i
miljöpolitiken

Nordstrand m.fl. (1984) Resor och reseavdrag. En översikt.
Byggforskningsrådet Rapport R20:1984

Nutek (2006) Infrastruktur och ekonomisk tillväxt - en makroekonomisk
översikt, Rapport 2006:24

Parry and Small (2009) Should Urban Transit Subsidies Be Reduced? i American Economic Review 2009, 99:3, 700–724.

Potter et al (2006) Tax Treatment of Employer Commuting Support: An International Review, Transport Reviews, Vol. 26, No 2, March 2006

Regeringens proposition 1927:102 Kommunalskattelagen

Regeringens proposition 1978/79:99 om en ny trafikpolitik

Regeringens proposition 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder

Regeringens proposition 1980/81:118 om ekonomisk-politiska åtgärder

Regeringens proposition 1983/84:68 om vissa avdrag för kostnader för intäkternas förvärvande m.m.

Regeringens proposition 1989/90:110

Regeringens proposition 1997/98:1 Budgetpropositionen för 1998. 8 Vissa skattefrågor

Regeringens proposition 2004/05:1 Budgetpropositionen för 2005

Regeringens proposition 2005/06:1 Budgetpropositionen för 2006, Regeringens proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

Regeringens proposition 2005/06:160 Moderna transporter

Regeringens proposition 2007/08:1 Budgetpropositionen för 2008

Regeringens proposition 2008/09:162 En sammanhållen klimat- och energipolitik. Klimat

Regeringens proposition 2009/10:155 Svenska miljömål - för ett effektivare miljöarbete

Regeringens proposition 2011/12:1 Budgetpropositionen för år 2012

Regeringens proposition 2011/2012:1 Budgetpropositionen för 2012

Regeringens skrivelse 2008/09:167 En strategi för att stärka utvecklingskraften i Sveriges landsbygder

Richter (2004) Efficient, inefficient and neutral tax deductions for work related expenditures, Mimeo, University of Dortmund

Sandberg m.fl. (2009) När bör kollektivtrafik subventioneras? WSP Analys & Strategi rapport 2009:9

SFS 1969:106

Skatteverket (2005) Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok 2005

Skatteverket (2006) Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat Rapport 2006:4

Skatteverket (2007) Enklare skatter för ökad jämställdhet? Beskattningen och de jämställdhetspolitiska målen, rapport 2007:2

Skatteverket (2008) Skattefelskarta för Sverige, rapport 2008:1

SOU 1977:91 Översyn av skattesystemet

SOU 1989:33 RINK

SOU 1993:44 Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen

SOU 1993:44 Översyn av tjänsteinkomstbeskattningen

SOU 2001:106 Kollektivtrafik med människan i centrum

SOU 2003:67 Kollektivtrafik med människan i centrum

SOU 2005:51 Bilen, biffen och bostaden

SOU 2008/09:93 Mål för framtidens resor och transporter

SOU 2008:110 Vägen till ett energieffektivare Sverige

Sundberg m.fl. Evaluating the Marginal Cost of Public Funds in Sweden - Application of an SCGE (Draft)

Sv. Bussbranschens Riksförbund (2006) Rapport om storstadsdominans, ojämställdhet och fusk med reseavdraget

Sørensen (2010) Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges, Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4

Trafikkontoret Göteborgs stad (2009) Kollektivtrafikresan som personalförmån

Trafikverket Handbok för vägtrafikens luftföroreningar, flik 6, uppdaterad 2010-12-06

Trafikverket (2011) Inducerad trafikefterfrågan i dagens modeller för planering av och beslut om infrastruktur rapport 2011:52

Trafikverket (2012) Målbild för ett transportsystem som uppfyller klimatmål och vägen dit. Underlagsrapport

Trafikverket (2012) Transportsystemets behov av kapacitetshöjande åtgärder – förslag på lösningar till år 2025 och utblick mot år 2050. Huvudrapport.

TÖI (2007) Periodekort og parkering. Litteraturstudie og vurdering av skattemessige tiltak

TÖI (2011) Endringer i dagens skatte- og avgiftssystem som kan stimulere til miljøvennlig transport, TÖI rapport 1129/2011

VINNOVA (2001) Ostkustbanan – Modell och verklighet, VINNOVA Rapport VR 2001:31

Wrede (2003), Tax deductibility of commuting expenses and residential land use with more than one center, Working paper No. 972, CESifo, 2003

WSP (2007) Synergieffekter av ekonomiska styrmedel och infrastruktur för kollektivtrafikresande WSP Analys & Strategis rapport 2007:7

WSP (2009) Samlok Förbifart Stockholm, 2009-03-27

VTI (2004) Infrastruktur och tillväxt – en litteraturöversikt, VTI notat 28-2004

Vägverket (2001) Lagstiftning för att förändra arbetsresor, Vägverkets rapport 2001:59

Vägverket (2005) RES JÄMT - Tankar kring ett jämställt transportsystem. Publikation 2005:110

Värmeforsk/IVL (2011) Bränslefaktabok

Webbsidor

spbi.se/faktadatabas/artiklar/berakningsmodeller

www.scb.se

www.skatteverket.se

Bilaga 2/Data till miljökalkylerna

Förändrad trafikvolym med personbil.

ARBETSRESOR PALT (Norrland)	jämförelsealternativ	Slopat resavdrag	Subvention halva månadskortet	Subvention hela månadskortet	Resavdrag ala Norge
Bilresor Palt	374 900	369 000	371 500	368 400	366 400
Resor kollektivt Palt	20 000	21 000	23 400	28 400	27 500
Fordonskilometrar bil Palt	3 934	3 031	3 924	3 881	3 532

ARBETSRESOR SAMM	JA	Slopat resavdrag	Subvention halva månadskortet	Subvention hela månadskortet	Resavdrag ala Norge
Bilresor Samm (MÅLARDALEN)	1 544 200	1 498 900	1 495 200	1 438 400	1 454 700
Resor kollektivt Samm	822 200	828 800	895 200	981 100	933 200
Tusental fordonskilometrar bil Samm	21 446	17 342	20 758	19 854	19 033

Förändrad resevolym inom kollektivtrafik.

Trafikslag	JA	Slopat Avdrag	Kollsubv halv	Kollsubv hel	Norgemodell
passagerarkm buss Palt vardagsmedeldygn	3 810 805	3 870 342	4 113 022	4 540 157	4 717 862
passagerarkm lokaltag Palt vardagsmedeldygn	8 427 022	8 657 054	9 326 160	10 353 246	10 493 524
passagerarkm tag Palt vardagsmedeldygn	5 288 904	5 082 477	6 391 200	8 576 374	9 271 836
Summa	17 526 731	17 609 873	19 830 382	23 469 777	24 483 222

Trafikslag	JA	Slopat Avdrag	Kollsubv halv	Kollsubv hel	Norgemodell
passagerarkm buss Samm vardagsmedeldygn	10 445 750	10 764 778	11 164 234	12 034 548	12 032 072
passagerarkm lokaltag Samm vardagsmedeldygn	5 790 154	5 776 449	6 220 868	6 769 407	6 855 665
passagerarkm tag Samm vardagsmedeldygn	6 250 697	5 312 393	8 190 620	11 962 452	12 661 308
passagerarkm spårväg Samm vardagsmedeldygn	897 852	914 193	943 159	984 606	970 133
passagerarkm tunnelbana Samm vardagsmedeldygn	4 343 179	4 355 028	4 552 567	4 750 048	4 586 942
Summa	27 727 632	27 122 841	31 071 448	36 501 061	37 106 120

Observera att data över trafikarbetet för kollektivtrafik ovan inte är helt jämförbar med tabellen över kollektivtrafikens persontrafikarbete i kapitel 8.2.

Siffrorna i kapitel 8.2 avser transportarbete som utförs för resor med start- och målpunkt i Mälardalen respektive Norrland för bil och kollektivtrafik. I miljökalkylerna behövdes data över persontrafikarbetet uppdelat på kollektivtrafikens olika trafikslag: buss, tåg, lokaltåg, spårväg och tunnelbana. Dessa data gick inte att ta ut från Sampers på samma sätt som när det gäller kollektivtrafikens samlade persontrafikarbete (som gjorts till kapitel 8.2). Istället har persontrafikarbetet för olika linjer i nätverket summerats för att få fram uppgifterna ovan. En nackdel är att man då får med transportarbetet även på linjer i övriga Sverige (främst kranslän).

Personbilar

Energi- och emissionsdata för personbilar har hämtats från

- Trafikverket Handbok för vägtrafikens luftföroreningar, flik 6, uppdaterad 2010-12-06
- <http://spbi.se/faktadatabas/artiklar/berakningsmodeller>, Datum 2012-04-12

- Värmeforsk/IVL (2011) Bränslefaktabok

Följande värden användes i kalkylen, se tabell nedan.

		Personbil 2009				
		Viktat medel Land+Stad				
Storhet	enhet	Bensin	E85	Diesel	CNG	Personbil viktat Medel
Bränsleförbrukning	l/fkm (nm3/fkm)	0,087	0,1131	0,067	0,121	0,083
Andel av trafikarbetet	[%]	75,5%	4%	20%	0,4%	100%
trafikarbete	[fkm]	5,08E+10	2,72E+09	1,35E+10	2,77E+08	6,73E+10
Primär Energi	kWh/fkm	0,78	0,71	0,65	0,609	0,75
primärenergi wtw *	kWh/fkm	0,85	0,93	0,72	0,856	0,82
CO2, fossil	g/fkm	195	40	161	73	181
CO2, fossil wtw	g/fkm	213	72	179	138	200

De värden som markerats med gult i tabellen användes i kalkylen för personbilar.

För etanolbilar antas en 30 % högre förbrukning med E85 jmf. med bensin (E5/10).

För Metangasbilar antas samma energianvändning/verkningsgrad som vid bensindrift.

Kollektivtrafik

Buss

Energi- och emissionsdata för bussar har hämtats från

- Trafikverket Handbok för vägtrafikens luftföroreningar, flik 6, uppdaterad 2010-12-06
- <http://spbi.se/faktadatabas/artiklar/berakningsmodeller>, Datum 2012-04-12
- Värmeforsk/IVL (2011) Bränslefaktabok

Följande värden användes i kalkylen, se tabell nedan.

Storhet	enhet	Landsvägsbuss			Stadsbuss
		Landsväg	Tätort	Viktat/totalt	Tätort
Bränsleförbrukning	l/fkm (nm3/fkm)	0,16	0,35	0,21	0,32
Andel av trafikarbete	[%]	75%	25%	100%	
trafikarbete	[fkm]	2,70E+08	9,00E+07	3,60E+08	4,70E+08
Primär Energi	kWh/fkm	1,6	3,4	2,0	3,1
primärenergi wtv	kWh/fkm	1,9	4,2	2,5	3,9
CO2, fossil	g/fkm	390	850	510	780
CO2, fossil wtv	g/fkm	480	1040	620	970

För att beräkna data per passagerare*kilometer hämtades beläggningsdata enligt nedan från NTMCALC3.0, se www.ntmcalc.org

NTMCALC3.0					Handbok för vägtransporter - WTW					
Busstyp	Trafiktyp	capacity	Pax average	CO2 fossil [g/pkm]	Landsvägsbuss			Stadsbuss		
					Landsväg	Tätort	Viktat/totalt	Tätort	Landsväg	Tätort
3-axlig boogie	Regionaltrafik, utanför tätort	25	N	19	42	25			0,03	0,08
3-axlig boogie	Regionaltrafik, utanför tätort	15	N	32	69	41			0,05	0,13
3-axlig boogie	Regionaltrafik, utanför tätort	10	N	48	104	62			0,08	0,19
2-axlig	Stadstrafik	25	N					39		0,16
2-axlig	Stadstrafik	12	N					81		0,32
2-axlig	Stadstrafik	6	N					162		0,65

Gulmarkerade värden användes i kalkylen

I kalkylresultatet från Sampers anges endast buss varför följande antagande om resandets fördelning mellan stadsbuss respektive landsvägsbuss gjordes:

Buss	Komponenter	fördelning	källa/referens	Referensdata	CO2 fossil	Energy use
					[g/pkm]	[kWh/pkm]
	Regionalbuss	30%	Antagande		69	0,31
	Stadsbuss	70%	Antagande			

Järnvägstrafik

Följande data har använts för beräkning av miljödata för resor med svenska tåg, spårvagnar och tunnelbanor:

		SL/SJ inköp		Svensk medel	Komplex Marginal		
		CO2 fossil [g/pkm]	Energy use [kWh/pkm]	CO2 fossil [g/pkm]	Energy use fossil [kWh/pkm]	CO2 [g/pkm]	Energy use [kWh/pkm]
Lokaltåg		4,0	0,18	18	0,46	121	0,45
Tåg		2,1	0,09	9,4	0,24	63	0,24
Spårvagn		3,0	0,14	14	0,35	91	0,34
tunnelbana		2,8	0,13	13	0,33	85	0,32

Data för tågens elförbrukning har hämtats från NTMCALC3.0, se www.ntmcalc.org

Elproduktion

Följande data har använts för beräkningarna av elanvändningens miljödata.

		SL inköp	SJ inköp	Svensk medel	Komplex Marginal	Källa
CO2 fossil	[g/kWh]	22	22	100	670	www.ntmcalc.org
Energi	[kWh/kWh(el)]	1,0083	1,0083	2,6	2,5	www.ntmcalc.org

Följande antaganden har gjorts:

- i) Verkningsgrad kärnkraft 30 %
- ii) Komplex Marginal: Anges som mix av kolkraft (kort sikt) och gaskombi (lång sikt) Antagen medelverkningsgrad 40 %.

WSP är ett globalt företag som erbjuder kvalificerade konsulttjänster för samhälle och miljö. Med drygt 250 kontor världen över och mer än 9 500 medarbetare är WSP ett av de största konsultföretagen i Europa och bland de tio största i världen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Storbritannien och Sverige, men också i övriga Europa, USA, Afrika och Asien.

I Sverige är WSP ett rikstäckande konsultföretag med ca 1900 medarbetare. Verksamheten bedrivs inom följande affärsområden: WSP Analys & Strategi, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.

