

# Dubbel bosättning för ökad rörlighet

*Betänkande av Utredningen om dubbel bosättning*

*Stockholm 2005*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2005:28

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22332-5  
ISSN 0375-250X

# Förkortningar

AKU	Arbetskraftsundersökningarna
AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
BNP	Bruttonationalprodukt
BRP	Bruttoregionprodukt
bet.	Betänkande
BevU	Bevillningsutskottet
dir.	Direktiv
Ds	Departementsserien
EK	Egendomsskattekommittén
f. (ff.)	Följande sida (följande sidor)
FiU	Finansutskottet
IAF	Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen
IL	Inkomstskattelagen (1999:1229)
ITPS	Institutet för tillväxtpolitiska studier
KL	Kommunalskattelagen (1928:370)
LA-region	Lokal arbetsmarknadsregion
LO	Landsorganisationen
LU	Långtidsutredningen
NUTEK	Verket för näringslivsutveckling
prop.	Proposition
rskr.	Riksdagsskrivelse
RAMS	Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik
RINK	Kommittén om reformerad inkomstbeskattning
ROT-avdrag	Skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på småhus

RRK	Rättsfallsreferat från Regeringsrätten och kammar- rätterna
RRV	Riksrevisionsverket
RSV	Riksskatteverket (numera Skatteverket)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SACO	Sveriges Akademikers centralorganisation
SCB	Statistiska centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SIKA	Statens institut för kommunikationsanalys
SKM	Skattemyndigheten
SkU	Skatteutskottet
SOU	Statens offentliga utredningar
SN	Svenskt Näringsliv
TBS	Traktamentsbeskattningssakkunniga
TCO	Tjänstemännens centralorganisation

# Sammanfattning

Vårt uppdrag har varit att göra en översyn av reglerna om avdrag vid beskattningen för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Arbetet skulle särskilt inriktas mot att undersöka vilka effekter en förändrad avdragsrätt kan få för arbetskraftens rörlighet och den regionala utvecklingen.

## Bakgrund

När vi arbetat med att ta fram förslag i syfte att öka rörligheten på arbetsmarknaden och som skall leda till regional utveckling, har vi beaktat att dagens regler om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning, men också vid tillfälligt arbete, kännetecknas av att de är svåra att tillämpa och att kontrollen är arbetskrävande. Antalet felaktiga yrkanden har vid olika specialgranskningar uppskattats så högt som till cirka 60 procent. Vi har därför särskilt inriktat vårt arbete mot att göra reglerna enklare. Därmed blir reglerna mer förutsebara för de skattskyldiga och enklare för Skatteverket att hantera, vilket i sin tur minskar risken för felaktigheter. Mot denna bakgrund lägger vi fram följande förslag.

## Våra bedömningar och förslag

### *System för att beakta ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning*

Vi har tittat på möjligheterna att ersätta det nuvarande avdragssystemet med en skattereduktion eller ett bidragssystem.

Ett system med skattereduktion skulle visserligen minska antalet felaktiga avdrag, i och med att det skulle behöva bygga på ett ansökningsförfarande från den skattskyldige liknande det som gäller för ROT-avdrag. Det skulle däremot i förhållande till i dag

medföra betydande administrativa kostnader. I ett sådant system är det också svårt att ta hänsyn till den skattskyldiges skatteförmåga och det skulle förutsätta att den skattskyldige har någon skatt att reducera.

Ett bidragssystem skulle på samma sätt medföra att antalet fel skulle minska. Å andra sidan skulle ett sådant system, i likhet med en skattereduktion, bli svårt att samordna med en progressiv skatteskala och medföra betydande administrativa kostnader. Effektiviteten med ett bidragssystem kan vidare ifrågasättas mot bakgrund av att förfarandet förutsätter ett ansökningsförfarande, vilket kan dra ut på tiden. Effektivitetsvinsten med ett bidragssystem, i förhållande till ett skatteavdrag, kan alltså ifrågasättas.

Härtill kommer att regler för avdrag vid dubbel bosättning och tillfälligt arbete inte bör behandlas på olika sätt.

Vår bedömning är därför att de merkostnader som uppkommer på grund av dubbel bosättning även fortsättningsvis bör dras av som en kostnad i inkomstdeklarationen.

#### *Reglerna för avdrag förenklas och tidsgränserna förlängs*

Enligt direktiven till utredningen skall förslagen kunna bedömas leda till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och förstärka regional utveckling. När avdraget infördes år 1963 underströks att det enbart skulle syfta till att kompensera den skattskyldige för dennes merutgifter under en begränsad omställningstid. Frågan om avdragets betydelse för rörligheten på arbetsmarknaden har tidigare berörts endast i förbigående. Av de undersökningar som har gjorts på senare år framgår att befolkningens flyttbenägenhet har minskat och att färre numera flyttar av arbetsmarknadsskäl. Däremot har benägenheten både att dagpendla och veckopendla ökat. Till skillnad från 1960-talet är familjerna vanligtvis i behov av två inkomster för sin försörjning. Antalet skilsmässor har också ökat vilket har fått till följd att många barn har föräldrar som bor på skilda håll. Därutöver kommer en på vissa håll i landet svår arbets- och bostadsmarknad.

Vid en avvägning mellan rent skatteprincipiella skäl, enligt vilka utgifter för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning är att anse som privata levnadskostnader, och hänsynen till de förändringar som skett i samhället, i kombination med förhållandena på dagens bostads- och arbetsmarknad, bedömer vi att det finns ett

behov av att öka förutsebarheten och att förenkla regelsystemet. Detta behov föranleds också av de felaktiga avdrag som görs. Vi föreslår därför att dagens krav att den dubbla bosättningen skall anses skälig slopas och att tidsgränserna för avdrag förlängs. Med hänsyn till de rent skatteprincipiella skälen, kostnadsaspekten och risken för missbruk anser vi dock att de förlängda tidsperioderna bör stanna vid två år för alla skattskyldiga som har flyttat på grund av sitt arbete och har dubbel bosättning och fem år för skattskyldiga som har flyttat på grund av sitt arbete och har dubbel bosättning på grund av makens eller sambons förvärvsverksamhet. I och med att vi föreslår att tidsperioderna förlängs, föreslår vi samtidigt att regeln som gör det möjligt att förlänga tidsgränserna skall skärpas och att förlängning endast skall medges vid synnerliga skäl.

*Avdraget för utgifter för måltider och småutgifter begränsas både vid dubbel bosättning och vid tillfälligt arbete*

De regelförändringar som vi föreslår kommer att medföra en del ökade utgifter för den offentliga budgeten. Vi har därför undersökt om det är möjligt att finansiera dessa utgifter inom det befintliga regelsystemet för avdrag vid dubbel bosättning. Under vårt utredningsarbete har det framkommit förslag på att avdraget för ökade levnadskostnader för utgifter för måltider och småutgifter skall begränsas. Vid vår granskning av det norska skattesystemet har vi också erfarit att motsvarande avdrag i Norge har avskaffats från och med inkomståret 2005. Lagändringen motiverades med att det oftast inte föreligger några väsentliga merkostnader för mat i en "pendlarbostad".

Vi föreslår att rätten till ersättning för måltider och småutgifter tas bort efter den första månaden. Förslaget omfattar även skattskyldiga som medges avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete, eftersom de befinner sig i en liknande situation som skattskyldiga som gör avdrag för dubbel bosättning.

*Svårigheter att avyttra bostaden eller att skaffa en ny bostad*

Trots att vi inte närmare har undersökt situationen på bostadsmarknaden kan vi konstatera att det i vissa regioner kan vara svårt

att avyttra en bostad eller att skaffa en ny bostad. Enligt Skatteverkets tillämpning av dagens regelsystem anses en tidsperiod på sex månader vara tillräcklig för att en skattskyldig skall kunna ordna en bostad på arbetsorten. Som nämnts ovan föreslår vi att alla skattskyldiga som har dubbelt boende på grund av sitt arbete skall kunna medges avdrag i två år. Vi anser att två år är en tillräckligt lång period för att en skattskyldigs eventuella svårigheter att avyttra en bostad eller att skaffa en ny bostad på den nya arbetsorten skall kunna lösas. Därtill kommer att skattesystemet redan innehåller regler som begränsar skattskyldigas förluster vid fastighetsförsäljningar. Vår slutsats är därför att det inte behövs några särregler i fråga om svårigheter att avyttra bostaden på den tidigare arbetsorten.

#### *Förslagets påverkan på regional utveckling och arbetsmarknadens rörlighet*

Vi bedömer att våra förslag till förändringar av avdragen kan komma att påverka rörligheten på arbetsmarknaden positivt. Vi tror också att arbetsgivarnas möjligheter att rekrytera arbetskraft kan komma att underlättas med de förändrade avdragen. En ökad förutsebarhet och en förenkling av reglerna kan medverka till att fler skattskyldiga vågar pröva att arbeta på längre avstånd från bostadsorten. En ökad rörlighet ökar i sin tur förutsättningarna för en effektiv matchning mellan presumtiva arbetsgivare och den befintliga arbetskraften, oberoende av vilken region arbetskraften befinner sig i. Vi bedömer att det inte finns några regioner som missgynnas av våra förslag. Däremot kan förslagen gynna regioner, särskilt sådana med hög arbetslöshet, genom att de får möjlighet att

- öka sitt skatteunderlag genom att arbetslösa under en omställningstid kan veckopendla till arbetsorten samtidigt som bostaden behålls i regionen,
- behålla nödvändig arbetskraft genom att en make eller sambo som förvärvsarbetar i regionen under en omställningstid inte behöver flytta med,
- lättare rekrytera nyckelpersoner till arbetsmarknaden.

Den demografiska utvecklingen och den förväntade arbetskraftsbristen, som kommer att drabba vissa regioner hårdare än andra, innebär stora utmaningar för den framtida tillväxten i vårt samhälle.



Arbetskraftens rörlighet är en betydelsefull faktor för att säkra arbetsmarknadens behov. Möjligheten till avdrag för dubbel bosättning är enligt vår mening en viktig pusselbit i detta sammanhang.

#### *Offentligfinansiella kostnader och finansiering*

Våra förslag att slopa kravet på skälighet och att förlänga tidsgränserna innebär sammantaget en minskning av de offentliga inkomsterna. Denna minskning kan beräknas till cirka 60 miljoner kronor. För att våra förslag skall bli offentligfinansiellt neutrala föreslår vi att avdraget för merkostnader för måltider och småutgifter slopas efter första månaden både vid dubbel bosättning och vid tillfälligt arbete. Enligt våra beräkningar innebär detta en minskning av de offentliga utgifterna med cirka 60 miljoner kronor.

#### *Ikraftträdande*

Vi föreslår att förändringarna skall träda i kraft den 1 januari 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering. De längre tidsperioderna kan även bli tillämpliga på skattskyldiga som har dubbel bosättning sedan tidigare.

# Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) att 12 kap. 18–20 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 18 §

Ökade levnadskostnader på grund av att den skattskyldige har sitt arbete på en annan ort än den där han har sin bostad skall dras av bara om

1. arbetet avser en kortare tid,
2. arbetet inte är kortvarigt men ändå är tidsbegränsat till sin natur eller sådant att det kräver en fast anknytning till bostadsorten,
3. arbetet skall bedrivas på flera olika platser, eller
4. det av någon annan anledning inte skäligen kan ifrågasättas att den skattskyldige bör flytta till arbetsorten.

*För skattskyldig som inte är på tjänsteresa får ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten dras av bara under den första månaden.*

### 19 §

Ökade levnadskostnader skall dras av om den skattskyldige på grund av sitt arbete flyttat till en ny bostadsort, om en bostad för den skattskyldige, dennes make,

Ökade utgifter för logi skall dras av om den skattskyldige på grund av sitt arbete flyttat till en ny bostadsort, om en bostad för den skattskyldige, dennes make,

sambo eller familj behållits på den tidigare bostadsorten och sådan dubbel bosättning är skälig på grund av

1. makens eller sambons förvärvsverksamhet,
2. svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten, eller
3. någon annan särskild omständighet.

sambo eller familj behållits på den tidigare bostadsorten. Avdrag får göras under längst två år. För gifta och sambor skall avdrag göras även efter denna tid om den dubbla bosättningen förorsakas av makens eller sambons förvärvsverksamhet. I sådana fall får avdrag göras under sammanlagt längst fem år.

Om synnerliga skäl föreligger skall dock avdrag medges under längre tid än vad som sägs i första stycket.

Om rätt till avdrag för logikostnader föreligger enligt första stycket, skall också ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten dras av, dock bara under den första månaden.

#### 20 §

Ökade levnadskostnader enligt 18 och 19 §§ skall dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer.

Ökade levnadskostnader enligt 19 § får dras av under längst tre år för gifta och sambor och längst ett år för övriga skattskyldiga. Ökade levnadskostnader skall dock dras av för längre tid om anställningens natur eller andra särskilda skäl talar för det.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Reglerna om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning sågs senast över av Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Förmåner och ökade levnadskostnader* (SOU 1999:94), som överlämnades till regeringen i september 1999, bland annat att kravet på att den dubbla bosättningen skulle vara skälig skulle tas bort. Betänkandet remitterades och bereddes inom Regeringskansliet.

I mars 2000 tillkännagav riksdagen att en utvidgning av avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning skulle kunna ge positiva effekter i form av ökad rörlighet på arbetsmarknaden och bättre möjligheter att bo och arbeta i glesbygd och att regeringen borde genomföra en utredning som belyser dessa effekter.

## 1.2 Utredningens uppdrag

Utredningen om dubbel bosättning tillsattes den 6 maj 2004 för att göra en översyn av reglerna om avdrag vid beskattningen för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. I uppdraget ingick att undersöka vilka effekter för arbetskraftens rörlighet och den regionala utvecklingen som kan uppnås genom en förändring av avdragsrätten vid dubbel bosättning. Utifrån resultatet av undersökningen och grundläggande principer för inkomstbeskattningen skulle ett antal konsekvenser av förändringarna särskilt belysas, nämligen för

- olika familjesituationer,
- risken för skattefusk,
- grundläggande principer för inkomstbeskattningen,
- rörligheten på arbetsmarknaden och
- regional utveckling.

Utredningens direktiv återges i sin helhet i bilaga 1 till betänkandet.

### 1.3 Utredningens arbete

Utredningen har i sitt arbete bland annat tagit del av de i direktiven speciellt utpekade utredningarna och rapporterna; Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87), Riksrevisionsverkets rapport (RRV 2001:20) och Slutbetänkandet av Utredningen om rörlighetsstimulanser (SOU 2003:37).

Med anledning av att det norska systemet kommenterades särskilt av Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. har utredningen granskat det norska systemet närmare. När det gäller Danmark och Finland har de inte något motsvarande avdrag för dubbel bosättning, varför dessa länder inte har behandlats i betänkandet.

Utredningen har tagit del av statistik från Skatteverket och SCB om de avdrag som görs i ruta 09 i inkomstdeklarationen. I denna ruta yrkas avdrag för kostnader för tillfälligt arbete, dubbel bosättning och hemresor.

Från SCB har utredningen erhållit särskilt bearbetad statistik i fråga om avdragen i ruta 09 i kombination med de skattskyldigas utbildning och yrken. Tabeller om detta och den övriga statistiken från Skatteverket och SCB finns i bilaga 2 till betänkandet. Vidare har utredningen tagit del av resultatet av en särskild granskning av skattekontoret i Jönköping avseende ruta 09 taxeringsåret 2001 (se avsnitt 2.4.2).

Eftersom det av den statistik som Skatteverket och SCB förfogar över inte har gått att skilja på avdrag för tillfälligt arbete, avdrag för dubbel bosättning och avdrag för hemresor, har utredningens sekreterare och utredningens sakkunnige tagit del av de deklARATIONER som ingick i en särskild granskning som gjordes av dåvarande Riksskatteverket avseende taxeringsåret 2002. Utifrån uppgifterna i dessa deklARATIONER har utredningen sedan dragit vissa försiktiga slutsatser om bland annat fördelningen mellan de båda avdragen och fördelningen mellan de olika posterna som ingår i avdragen (se avsnitt 2.4.3).

Utredningen har inte kunnat finna något underlag i form av statistik om veckopendling. Däremot har utredningen inhämtat särskild statistik som rör pendlingsavstånd från SCB. Tabeller om detta finns i avsnitt 5.2.4.

När det gäller de frågor som särskilt berört arbetsmarknaden och rörligheten har utredningens expert Susanna Okeke bistått utredningen med uppgifter och sammanställt kapitel 5 i betänkandet.

Mot bakgrund av att utredningen inte har haft någon referensgrupp och den korta tid som stått till buds, anordnade utredningen en hearing den 9 november 2004 i syfte att låta ett antal myndigheter och organisationer få lämna sina synpunkter på reglerna om avdrag vid dubbel bosättning och tillämpningen av dessa. En redogörelse för hearingen finns i avsnitt 2.5.

Ordföranden och sekreteraren har under utredningens gång sammanträffat med företrädare för Sveriges Universitetslärarförbund och Officersförbundet, vilka har lämnat muntliga synpunkter till utredningen. Utredningen har också tagit del av synpunkter som har kommit in från allmänheten.

## 2 Avdrag för ökade levnadskostnader

### 2.1 Nuvarande regler

Huvudregeln vid inkomsttaxeringen är, enligt 9 kap. 2 § första stycket inkomstskattelagen (1999:1229), IL, att avdrag inte får göras för den skattskyldiges levnadskostnader och liknande utgifter. Enligt bestämmelserna i 12 kap. 6–22 §§ IL får dock i vissa fall avdrag göras för ökade levnadskostnader och liknande utgifter. I 12 kap. 6–17 §§ IL finns bestämmelser om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresor. I 12 kap. 18–22 §§ IL, finns bestämmelserna om avdrag för ökad levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort och vid dubbel bosättning. Bestämmelsen om avdrag för hemresor finns i 12 kap. 24 § IL.

#### 2.1.1 Tjänsteresor

Frågan om en anställd som befinner sig på tjänsteresa har rätt till avdrag för ökade levnadskostnader avgörs av om han eller hon arbetar inom eller utanför den vanliga verksamhetsorten. Den vanliga verksamhetsorten ligger inom en 5-milsradie från den skattskyldiges tjänsteställe eller inom en 5-milsradie från den skattskyldiges bostad.

Om det finns ett särskilt tjänsteställe, bör den vanliga verksamhetsorten bestämmas med utgångspunkt i detta. För kontorsanställda, fabriksanställda m.fl. är tjänstestället den byggnad där den anställde fullgör huvuddelen av sitt arbete. För chaufförer, montörer m.fl., som i regel inte har någon fast arbetsplats, anses den plats där dessa hämtar eller lämnar arbetsmaterial eller utför förberedande eller avslutande arbetsuppgifter som tjänsteställe. För vissa arbetstagare, t.ex. inom byggnads- och anläggningsbranschen pågår arbetet på varje plats under viss begränsad tid. För dessa arbetstagare anses bostaden som tjänsteställe. Detta är även fallet

för vissa andra yrkesgrupper såsom riksdagsledamöter, reserv-officerare, nämndemän, jurymän och liknande uppdragstagare. Det innebär att de resor som görs i arbetet anses som tjänsteresor och att de, om förutsättningarna är uppfyllda, kan uppbära resersättning och traktamente från sin arbetsgivare som då gör en tyst kvittning i fråga om kostnaderna.

Rätten till avdrag för ökade levnadskostnader vid vistelse utom den vanliga verksamhetsorten gäller under tre månader. Fortsätter arbetet därefter på samma ort kan avdrag medges enligt reglerna för tillfälligt arbete och dubbel bosättning. Efter tremånadersperioden sänks avdragsrätten till 70 procent av maximibeloppet upp till två år och för tid därefter till 50 procent av maximibeloppet (jfr avsnitt 2.1.5). En förrättning skall anses ha pågått på samma ort så länge den inte har medfört byte av nattlogi.

### 2.1.2 Tillfälligt arbete på annan ort

En skattskyldig som har sitt arbete på annan ort än där han har sin bostad får i enlighet med bestämmelsen i 12 kap. 18 § IL göra avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete under förutsättning att

1. arbetet avser en kortare tid,
2. arbetet inte är kortvarigt men ändå tidsbegränsat till sin natur eller sådant att det kräver en fast anknytning till bostadsorten,
3. arbete skall bedrivas på flera olika platser, eller
4. det av någon annan anledning inte skäligen kan ifrågasättas att den skattskyldige bör flytta till arbetsorten.

Förutsättningar för avdrag är således att arbetet avser en kortare tid eller inte är kortvarigt men ändå tidsbegränsat till sin natur eller kräver en fast anknytning till bostadsorten. Enligt Skatteverket är provanställning att anses som tillfällig anställning och i de fall som provanställning övergår till fast anställning kan det bli fråga om avdrag enligt reglerna för dubbel bosättning.



### 2.1.3 Dubbel bosättning

Bestämmelserna om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning finns 12 kap. 19–20 §§ IL. I 12 kap. 19 § IL anges följande:

*19 § Ökade levnadskostnader skall dras av om den skattskyldige på grund av sitt arbete flyttat till en ny bostadsort, om en bostad för den skattskyldige, dennes make, sambo eller familj behållits på den tidigare bostadsorten och sådan dubbel bosättning är skälig på grund av*

- 1. makens eller sambons förvärvsverksamhet,*
- 2. svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten, eller*
- 3. någon annan särskild omständighet.*

I 12 kap. 20 § IL anges vidare:

*20 § Ökade levnadskostnader enligt 18 och 19 §§ skall dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer.*

*Ökade levnadskostnader enligt 19 § får dras av under längst tre år för gifta och sambor och längst ett år för övriga skattskyldiga. Ökade levnadskostnader skall dock dras av för längre tid om anställningens natur eller andra särskilda skäl talar för det.*

Enligt 12 kap. 19 § punkten 1 IL, gäller att avdrag får medges om den dubbla bosättningen är skälig på grund av makens eller sambons förvärvsverksamhet, dvs. om maken eller sambon har kvar sin anställning på den gamla verksamhetsorten. Här krävs att maken verkligen visar sin avsikt att skaffa arbete på den nya verksamhetsorten. Det nya arbetet skall dock inte behöva innebära att familjen erhåller allvarligt försämrade inkomster. Inte heller krävs att maken skall behöva lämna en egen rörelse på den gamla verksamhetsorten. I vissa fall kan det vara omöjligt att få en motsvarande anställning på den nya arbetsorten och ju mer kvalificerad utbildning och kvalificerade arbetsuppgifter som maken har desto större krav torde kunna ställas på arbetet på den nya arbetsorten.

12 kap. 19 § punkten 2 IL gäller svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten. Orsaken till den ursprungliga bestämmelsen var 1960-talets bostadsbrist. Tidigare angavs i bestämmelsen ”svårigheter att anskaffa familjebostad” men detta ändrades så att även ensamstående numera har rätt till avdrag vid dubbel

bosättning. Enligt Skatteverket (*Handledning för beskattning av inkomst och förmögenhet m.m. vid 2004 års taxering*. Del 3 s. 324) torde bostad normalt kunna erhållas inom ett halvt år. I annat fall bör den skattskyldige visa att han eller hon gjort allvarliga försök att skaffa sådan bostad på den nya verksamhetsorten. Däremot utgör svårigheter att sälja familjebostaden inte skäl för avdrag för dubbel bosättning (RÅ 1990 not 432). Om familjebostaden flyttas till den nya arbetsorten kan avdrag för bostaden på den tidigare bostads- och arbetsorten medges under en övergångstid.

12 kap. 19 § punkten 3 IL gäller avdrag för dubbel bosättning på grund av någon annan särskild omständighet än de som anges i punkt 1 och 2. Vad som avses med annan särskild omständighet motiveras inte särskilt i förarbetena till bestämmelsen. Enligt äldre praxis har avdrag medgetts under kortare tid på grund av att ett barn skall få slutföra sin grundskola eller när en examen är nära förestående. Avdrag har också medgetts när den skattskyldiges eller makens pensionering är nära förestående.

Regeringsrätten har den 20 april 2004 beviljat prövningstillstånd i ett mål om avdrag för dubbel bosättning (mål nr 4202-03). Målet avser en ensamstående man som hade gemensam vårdnad om två barn och som flyttade till Stockholm för att arbeta. För barnens skull behöll han bostaden i Kristinehamn och yrkade sedan avdrag för dubbel bosättning. Skattemyndigheten, länsrätten och kammarrätten avsåg yrkandet.

För rätten till avdrag krävs att den skattskyldige övernattar på arbetsorten och att avståndet mellan arbetsorten och bostadsorten uppgår till 50 km. Det är den make som bor i den tillfälliga bostaden som har rätt till avdrag. Om familjebostaden flyttas till den nya arbetsorten men en bostad av särskilda skäl behövs under en övergångstid på den tidigare bostads- och arbetsorten medges avdrag för merkostnad som uppkommit för den sistnämnda bostaden. Enligt tidigare bestämmelser gällde att avdrag i sådant fall endast medgavs för hemresor eftersom skälet för den dubbla bosättningen var den andra makens arbete (RÅ 1989 not 404).

Det finns också exempel på avdragsrätt för båda makar som erhållit arbete på skilda arbetsorter utanför den gemensamma bostadsorten. I RÅ 2002 ref. 74 tog Regeringsrätten hänsyn till att makarna var högt kvalificerade i sina yrken, att de åtminstone delvis på grund av detta förhållande hade fått söka sig arbete på annan ort och att de nya arbetena erhållits med en kort tids mellanrum. Hinder ansågs inte föreligga mot att under en övergångstid medge

vardera maken avdrag för dubbel bosättning för att makarna skulle kunna ta ställning till sin framtida bostadssituation.

Tidsbegränsningarna på tre år för gifta och sambor samt ett år för övriga skattskyldiga får endast överskridas med hänvisning till anställningens natur eller om andra skäl talar för det. Den längre tiden för gifta och sambor beror framförallt på att det kan vara svårt för maken eller sambon att hitta ett arbete på den nya bostadsorten. Enligt Skatteverket är ett vanligt argument för att frågå tidsgränserna ett besvärligt arbetsmarknadsläge. Frågan har prövats i några fall. Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 12 december 1996 (mål nr 7728-1996) ansett att sådan anledning inte utgjort sådant särskilt skäl som medför förlängning av treårs-tiden.

I äldre rättspraxis (RÅ 1977 ref. 62) finns exempel på att Regeringsrätten tagit hänsyn till arten av makarnas förvärvsverksamhet (överläkare tillika föreståndare för ett laboratorium vid Karolinska sjukhuset i Stockholm respektive professor tillika överläkare vid Sahlgrenska sjukhuset i Göteborg). Tidsperioden rörde sig i detta fall om 10 år. Enligt Regeringsrättens majoritet kunde det inte skäligen ifrågasättas att maken skulle flytta till den skattskyldiges bostadsort. Två av regeringsrättens ledamöterna var här skiljaktiga.

I ett notismål (RÅ 1977 Aa 130) accepterades en tidsperiod på fem år med hänvisning till att hustrun (frisörlärare) inte kunde erhålla arbete på den skattskyldiges arbetsort och till att den skattskyldige regelmässigt sökt arbete på orten där familjebostaden var belägen.

Kammarrätten i Göteborg har i en dom den 20 april 2004 (mål nr 2276-03) medgett en make, som år 1996 flyttat på grund av nytt arbete, avdrag för dubbel bosättning för beskattningsåret 2000, dvs. mer än tre år efter tillträdet. Kammarrätten anförde följande:

Av handlingarna framgår att E:s make har en tjänst som professor i sötvattensekologi vid Lunds universitet och att E sedan 1996 har en tjänst som professor i marinekologi vid Högskolan i Kalmar. E har uppgett att hennes och hennes makes respektive arbeten är så speciella att motsvarande arbeten överhuvudtaget inte finns på den andra makens arbetsort. Det saknas anledning att betvivla att så är fallet och att det är detta förhållande som varit grunden till den dubbla bosättningen. Enligt kammarrätten föreligger det i detta fall sådana särskilda skäl att det inte kan ifrågasättas att maken skall flytta till Kalmar, även om det numera har gått mer än tre år sedan E påbörjade den dubbla bosättningen. Hon är därför berättigad till avdrag för de ökade levnadskostnader som den skilda bosättningen medfört.

Domen har överklagats av Skatteverket.

Kammarrätten i Jönköping har i en dom den 3 september 2004 (mål nr 1593-03) förklarat att vad som kan anses som en tillräckligt lång omställningsperiod, när andra makens förvärvsarbete lägger hinder för en gemensam bosättning, får avgöras från fall till fall. I målet var fråga om två makar som arbetade och var bosatta i Linköping. Mannen erhöll år 1999 ett nytt arbete som länsmuseumschef i Karlstad och flyttade dit till en egen bostad. Makan, som var museumschef i Linköping sökte arbete i Karlstadstrakten under år 2002 men fick inte tag på något liknande arbete. Skattemyndigheten vägrade mannen avdrag redan efter fem månader och hänvisade till att det inte fanns någon dokumentation som visade att maken hade sökt arbete i Karlstad och att hon inte var anmäld till arbetsförmedlingen där. Länsrätten avslög överklagandet. Kammarrätten fann dock, mot bakgrund av vad som upplysts om makans svårigheter att inom hennes yrkesområde finna arbete, det fick anses skäligt att bostaden i Linköping behållits under inkomståret 2000. Kammarrätten medgav därför avdrag för 12 månader. Domen har inte överklagats.

#### **2.1.4 Hemresor**

Utgifter för hemresor får dras av enligt bestämmelsen i 12 kap. 24 § II. Enligt bestämmelsen får den som på grund av sitt arbete vistas på annan ort än den där han eller hans familj bor dra av utgifter för hemresor under förutsättning att avståndet mellan hemorten och arbetsorten överstiger fem mil. Avdrag medges för högst en hemresa per vecka och för resor inom EES-området. Avdrag medges inte för utgifter på grund av att den skattskyldiges familj besöker den skattskyldige på arbetsorten.

#### **2.1.5 Avdragens storlek**

Bestämmelsen om beräkning av avdragen finns i 12 kap. 21 § II. Avdrag för ökade levnadskostnader för dubbel bosättning medges för ökningen av kostnader för måltider och småutgifter på arbetsorten antingen för faktiska kostnader enligt utredning eller enligt schablon. Schablonavdraget utgör 30 procent av ett helt maximalbelopp per hel dag, dvs. 60 kronor om arbetsorten ligger i Sverige

och till 30 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands. Avdrag för logikostnader medges med faktiskt erlagd bostadskostnad. Om kostnaden inte kan visas medges inte något avdrag. Om familjebostaden behålls medges avdrag för den tillfälliga bostaden på arbetsorten. Om familjebostaden flyttas till den nya arbetsorten medges avdrag för tillfällig bostad på den tidigare bostadsorten. Om den skattskyldige bor i en egen husvagn kan kostnader för värdeminskning medges. Avdrag för fastighetsskatt eller räntekostnader för eventuella lån för fastigheten medges inte. Räntekostnader dras av i inkomstslaget kapital.

Avdrag för logikostnader på den nya arbetsorten medges även om den skattskyldige inte har några kostnader för boendet på den tidigare bostadsorten. I RÅ 1998 ref 39 medgavs avdrag för ökade levnadskostnader för tillfälligt arbete för en skattskyldig som var boende i föräldrahemmet. Avdrag får även göras om kostnaderna för den tidigare familjebostaden är väldigt låga. I RÅ 1991 not 219 medgavs avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning trots att familjebostaden i Kenya till stor del betalades av SIDA.

Avdrag för hemresor beräknas efter utgiften för det billigaste färd sättet. Skäliga utgifter för flygresa eller tågresa skall dock dras av. Om det saknas godtagbara allmänna kommunikationer skall utgifter för resa med egen bil eller den skattskyldiges förmånsbil dras av enligt reglerna i 12 kap. 27 och 29 §§ IL dvs. med 17 kronor per mil vid användning av egen bil eller med 6 kronor per mil för diesel respektive 9 kronor per mil för annat drivmedel vid användning av egen förmånsbil.

### **2.1.6 Inkomstdeklaration och kontrolluppgifter**

I lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter finns bestämmelser om skyldighet att lämna självdeklarationer och kontrolluppgifter. I inkomstdeklarationen görs avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete, dubbel bosättning och för hemresor i ruta 09. Någon särskild specifikation beträffande de yrkade avdragen krävs inte varför Skatteverket vid sin granskning inte har kännedom om vad det yrkade avdraget avser. Den enda notering som Skatteverket gör är en särskild markering det taxeringsår avdraget yrkas första gången. På detta sätt kan Skatteverket sedan följa upp under hur lång tid avdrag har yrkats.

Av den kontrolluppgift som den skattskyldiges arbetsgivare är skyldig att lämna till Skatteverket finns bland annat uppgifter om värdet av den ersättning eller förmån den skattskyldige erhållit och tiden under vilken ersättningen eller förmånen avser. Någon skyldighet för arbetsgivaren att uppge på vilken ort den skattskyldiges tjänsteställe varit förlagd till finns inte, varför Skatteverket inte heller med ledning av kontrolluppgiften kan kontrollera om den skattskyldige haft dubbel bosättning eller inte under inkomståret. Om en sådan skyldighet skulle införas för alla arbetsgivare skulle emellertid kostnaden för administrationen inte stå i rimlig proportion till den nytta en sådan uppgift skulle ha för granskningen av ett begränsat antal skattskyldiga.

Om Skatteverket vill förvissa sig om att det yrkade avdraget är riktigt måste verket företa en särskild granskning. I sådant fall skickar skattehandläggaren ett förtryckt formulär med ett stort antal frågor till den skattskyldige. Med ledning av det svar som den skattskyldige lämnar avgörs sedan om avdraget kan godtas eller inte.

Av de särskilda granskningar som Skatteverket och olika skattekontor har gjort tidigare år framgår att en mycket stor del av de yrkade avdragen är felaktiga på något sätt (se avsnitt 2.4.2). En del av de granskade deklARATIONERNA leder också till tvister mellan Skatteverket och skattskyldiga varför det finns en omfattande rättspraxis på området (se avsnitt 2.3).

## 2.2 Bakgrund och förarbeten

Förarbetena till de senaste materiella ändringarna i bestämmelsen om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning finns i prop. 1998/99:83, bet. 1998/99:SkU17 och SFS 1999:317. Bestämmelserna i punkt 3 a av anvisningarna till 33 § kommunalskattelagen (1928:370), KL fördes i stort sett oförändrade över till 12 kap. 18–20 §§ IL (prop. 1999/2000:2, bet. 1999/2000:SkU2, rskr. 1999/2000:117, SFS 1999:1229).

Avdrag för dubbel bosättning medgavs första gången vid 1964 års inkomsttaxering (prop. 1963:120, BevU 43, SFS 1963:265). Dessförinnan hade det inte funnits någon möjlighet till avdrag och inställningen i dåvarande praxis var att när den skattskyldige valde att bosätta sig på annan ort och därför fick ökade levnadskostnader för uppehälle skulle dessa kostnader anses utgöra personliga inte

avdragsgilla kostnader (propositionen s. 69 och SOU 1962:47 s. 76). Däremot hade statsanställda under vissa förutsättningar och under en tid av högst ett år rätt till ett skattefritt s.k. omplaceringstraktamente i samband med byte av stationeringsort.

Före införandet av avdrag för dubbel bosättning utfärdade Riksskattenämnden vissa anvisningar till ledning för taxeringsmyndigheterna i frågor gällande avdrag i vissa fall för ökade levnadskostnader under resor i tjänsten, kostnader för resor med bil mellan bostaden och arbetsplatsen och flyttningkostnader.

Förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om dubbel bosättning i punkt 3 av anvisningarna till 33 § KL finns i Lönebeskattningsutredningens betänkande *Beskattning av traktamenten m.m.* (SOU 1962:47). I betänkandet finns vissa rättsfall återgivna, bland annat dåvarande praxis för avdragsgilla kostnader vid längre tids vistelse utanför hemmet (s. 32–35). Av denna praxis kan den slutsatsen dras att avdrag för fördyrade levnadskostnader i form av dubbel bosättning tidigare medgetts endast i något enstaka fall (gift officer i RÅ 1946:896, gift rektor i RÅ 1948:682 och riksdagsman som jämväl var deputerad i riksbanken och fullgjorde sina uppdrag då riksdagen inte var församlad RÅ 1960:1751).

Den då rådande situationen på bostadsmarknaden hade lett till att den som tog anställning på ny ort åsamkades en betydande fördyring av sina levnadskostnader under en övergångstid till dess att en ny familjebostad kunde erhållas. Lönebeskattningsutredningen ansåg att, oavsett om de fördyrade levnadskostnaderna berodde på bostadsbrist, hustruns förvärvsarbete eller annan därmed jämförlig orsak, tidigare skäl mot att inte medge avdrag hade försvagats och att reglernas utformning måste anses föråldrade. För att kunna behålla de statsanställdas skattefrihet för omplaceringstraktamenten ansåg utredningen att det behövdes bestämmelser som medgav övriga skattskyldiga rätt till avdrag för fördyrade levnadskostnader på grund av dubbel hyra och dubbla hushåll när sådana kostnader föranleddes av svårigheter att skaffa familjebostad, av makens förvärvsarbete eller annan därmed jämförlig omständighet. Utredningen föreslog därför att ett stadgande med sådan innebörd skulle tas in i anvisningarna till 33 § KL. Utredningen föreslog att avdraget skulle tillkomma envar av makarna med hälften dock att de skulle ha möjlighet att komma överens om en annan fördelning. Avdrag skulle däremot inte komma i fråga enbart på grund av att makarna var bosatta på skilda orter eller när de särtaxerades (SOU 1962:47 s. 76–78).

Efter sedvanligt remissförfarande, där förslaget om avdrag för fördyrade levnadskostnader allmänt tillstyrkts av remissinstanserna, behandlades betänkandet i *Prop. 1963:120 med förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen*. Departementschefen anförde följande (s 69):

Utredningens förslag innebär även en utvidgning av möjligheterna till avdrag för sådana merkostnader som uppkommer genom dubbel bosättning eller eljest i samband med flyttning, där makar var för sig har förvärvsarbete på skilda orter eller om jämförbara förhållanden föreligger. Avdrag medges för närvarande i mycket begränsad omfattning. En liberalisering har länge framstått som ett angeläget önskemål. Utredningens förslag avser arbetstagare såväl i enskild som allmän tjänst. – Remissinstanserna har allmänt accepterat vad utredningen förordat. Även jag biträder utredningsförslaget i detta hänseende. Anmärkas bör måhända att de för traktamenten föreslagna schablonavdragen inte blir tillämpliga i fall av dubbel bosättning, utan avdrag kommer att beräknas efter de i varje enskilt fall föreliggande omständigheterna. En sådan ordning synes naturlig med hänsyn till att storleken av merkostnaderna varierar och är beroende av tillfälligheter.

Följande förslag till bestämmelse överlämnades till riksdagen:

Har skattskyldig på grund av sitt arbete bosatt sig på annan ort än den där hans familj är bosatt och kan det med avseende på makes förvärvsverksamhet, svårighet att anskaffa familjebostad eller annan därmed jämförlig omständighet icke skäligen ifrågasättas, att familjen skall avflytta till den skattskyldiges bostadsort, äger den skattskyldige åtnjuta avdrag för den ökning av levnadskostnaden som föranledes av den skilda bosättningen. Om båda makarna äro berättigade till sådant avdrag, skall, där makarna ej överenskommit om annan fördelning, det sammanlagda avdraget tillkomma dem med hälften var. Vad här sagts skall, såvitt avser makar, icke äga tillämpning i fall som i 52 § 2 mom. sägs.

Hänvisningen till 52 § 2 mom. KL berodde på att särtaxerade makar inte skulle ha rätt till avdrag för dubbel bosättning. Förslaget behandlades i Bevillningsutskottets betänkande nr 43 år 1963. Utskottet kommenterade inte förslaget särskilt utan gjorde endast några redaktionella ändringar. Förslaget antogs av riksdagen (SFS 1963:265).

De grundläggande förutsättningarna för rätten till avdrag i dag är i princip desamma som gällde vid införandet av reglerna år 1963. Genom 1990 års skattereform infördes emellertid en del förändringar. Förslagen till ändringar hade lagts fram av Utredningen om reformerad inkomstbeskattning, RINK, i betänkande *Reformerad*



*inkomstbeskattning* (SOU 1989:33 Del III s. 82–89). RINK ansåg att bestämmelsen borde moderniseras på så sätt att personkretsen för rätten till avdrag borde utvidgas genom att även omfatta sambor och ensamstående skattskyldiga. RINK framhöll dock att bestämmelsen även fortsättningsvis borde tillämpas med restriktivitet. RINK föreslog också att avdrag skulle kunna medges när den gemensamma bostaden flyttades till makens respektive sambons nya arbetsort medan den andre maken eller sambon under en övergångstid stannade kvar på den tidigare gemensamma bostadsorten. RINK föreslog slutligen att det skulle införas tidsgränser för avdragsrätten. Frågan om tidsgränser hade tidigare behandlats av Traktamentsbeskattningssakkunniga (TBS) i betänkandet *Skatteregler om traktamenten m.m.* (SOU 1983:3). TBS hade föreslagit att det skulle införas en bestämd tidsgräns för hur länge avdrag borde få medges. Enligt TBS hade avsaknaden av en uttrycklig regel om tidsbegränsning ansetts leda till osäkerhet i tillämpningen (s. 117). Avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning borde enligt TBS ses som ett övergångsarrangemang för att ge den skattskyldige tillfälle att anpassa sig till de nya förhållandena. TBS föreslog att det skulle införas tre olika tidsgränser; en tidsgräns för bostadskostnader på tre år, en tidsgräns för ökade kostnader för mat m.m. i två år och i det fall det fanns kvarvarande barn under 18 år på annan ort, möjlighet till avdrag på 3 000 kronor för varje sådant barn under det tredje året.

RINK hänvisade till TBS motiv för ett införande av tidsgränser och föreslog att tidsgränserna skulle bestämmas till tre år för gifta och samboende samt till ett år för ensamstående (SOU 1989:33 s. 87). Betänkandet behandlades i *Prop. 1989/90:110 om reformerad inkomst- och förmögenhetsbeskattning*. En tvåårig tidsgräns för tillfällig anställning föreslogs och en treårig respektive ettårig tidsgräns för makar och sambor respektive ensamstående skattskyldiga föreslogs i fråga om dubbel bosättning. Motivet för införandet av en tidsgräns för tillfällig anställning angavs vara att avsaknaden av en tidsgräns hade lett till osäkerhet i rättstillämpningen. Avdragsrätten för dubbel bosättning syftade enbart till att kompensera för merkostnader under en övergångstid. Det var då enligt lagstiftaren inte rimligt att avdrag i princip kunde medges under hur lång tid som helst. Undantag från tidsgränsen skulle dock kunna medges när anställningens natur eller andra särskilda skäl talade för det. Avdrag skulle dock aldrig kunna ges under en längre tidsperiod än

då avdragsgrundande hinder mot avflyttning förelåg (propositionen del 1 s. 358 ff.).

Kravet på att avståndet mellan arbetsorten och bostadsorten skulle uppgå till 50 km föreslogs efter det att remissinstanserna RSV och Kammarrätten i Göteborg hade ifrågasatt om inte samma avståndskrav som gäller för avdrag vid tjänsteresor borde införas. Vidare föreslogs möjligheten till avdrag när den gemensamma bostaden flyttades till makens respektive sambons nya arbetsort medan den andre maken eller sambon under en övergångstid stannade kvar på den tidigare gemensamma bostadsorten (propositionen del 1, s. 358 f.). Förslagen antogs sedan av riksdagen (bet. 1989/90:SkU30, rskr 1989/90:356, SFS 1990:650).

Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. hade i uppdrag att se över reglerna om avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa, tillfälligt arbete och dubbel bosättning (dir. 1997:128). I maj 1998 föreslog utredningen i sitt delbetänkande *Avdrag för ökade levnadskostnader vid tjänsteresa och tillfälligt arbete* (SOU 1998:56 s. 16–20) att rätten till avdrag för logikostnader skulle föreligga under hela den tid det tillfälliga arbetet pågår i stället för att vara begränsad till två år. Som nämnts ovan hade tvåårsgränsen införts vid 1990 års skattereform.

Den 4 mars 1999 behandlade regeringen förslaget i prop. 1998/99:83 *Avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete*. Samtliga remissinstanser hade tillstyrkt utredningens förslag. Statskontoret ansåg dock att bestämmelserna om tjänsteresa, tillfälligt arbete och dubbel bosättning borde få en helhetslösning. Sveriges Advokatsamfund ansåg för sin del att den bortre tidsgränsen för dubbel bosättning borde tas bort samtidigt varför det annars skulle uppkomma en omotiverad skillnad mellan dem som har dubbel bosättning till följd av ett permanent arbete och dem som har en mer eller mindre dubbel bosättning genom att ha tagit tillfälligt arbete utanför bostadsorten (propositionen s. 16). Regeringen föreslog, i enlighet med utredningens förslag, att tvåårsgränsen för avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete utanför bostadsorten skulle slopas. I fråga om Advokatsamfundets förslag anförde regeringen att avdragsrätten vid dubbel bosättning är knuten till personliga förhållanden och inte till omständigheter hänförliga till arbetet eller anställningen, som är fallet vid tillfälligt arbete och att tidsbegränsningen för avdrag för dubbel bosättning krävde att man bl.a. gör andra överväganden än dem som behandlades i det aktuella lagstiftningsärendet. Regeringen framhöll att det

ingick i uppdraget till Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. att undersöka om tidsgränsen för avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning var lämplig. Även om det som samfundet påpekade kan uppkomma skillnader mellan dem som har dubbel bosättning i följd av ett permanent arbete och dem som har en mer eller mindre dubbel bosättning genom att ha tagit tillfälligt arbete utanför bostadsorten, borde tidsgränsen för avdrag vid dubbel bosättning enligt regeringens mening först behandlas av utredningen. Därefter avsåg regeringen att återkomma till frågan.

Regeln tillämpades utan tidsgräns första gången vid 1999 års taxering (bet. 1998/99:SkU17, SFS 1999:317).

I september 1999 behandlade Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. i sitt slutbetänkande *Förmåner och ökade levnadskostnader* (SOU 1999:94) frågan om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning (s. 182–188). Utredningens förslag syftade till att förenkla lagstiftningen eller att eliminera tillämpningsproblem som rörde avgränsade grupper av skattskyldiga. Utredningen föreslog att rekvisitet ”svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten” skulle utmönstras med hänvisning till att det omvända förhållandet ”svårigheter att avyttra bostaden på den gamla orten”, enligt en enkätundersökning som utredningen företagit vid några av de lokala skattekontoren, var det förhållande som i stället åberopades. Utredningen ansåg att såväl svårigheter att sälja som att köpa en fastighet var förhållanden som borde kunna bedömas som sådana särskilda omständigheter som kunde vara avdragsgrundande. Utredningen föreslog också att det inte skulle krävas att den dubbla bosättningen var skälig utan att de uppställda rekvisiten i stället skulle bedömas objektivt. Utredningen övervägde om tidsgränsen för avdraget för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning skulle kunna slopas men föreslog att det inte skulle finnas någon möjlighet till avdrag under längre tid än tre år för gifta och sambor samt ett år för övriga skattskyldiga. Utredningen framhöll att skattesystemet i Norge tillät att avdrag medgavs under obegränsad tid. Enligt utredningen skulle införandet av ett sådant system i svensk lagstiftning innebära ett långtgående avsteg från principen om att avdragsrätt inte föreligger för privata levnadskostnader och att gränsdragningen mellan bestämmelserna om tillfälligt arbete och dubbel bosättning skulle bli mycket otydlig. Fördelarna skulle vara att systemet skulle bli förutsebart och enkelt att administrera medan de statsfinansiella effekterna troligtvis skulle bli negativa.

Betänkandet remissbehandlades och förslagen tillstyrktes eller lämnades utan erinran av de flesta remissinstanserna enligt följande korta sammanfattning.

*Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätterna i Stockholms och Västernorrlands län* tillstyrkte förslaget.

*Länsrätten i Skåne län* ställde sig däremot tveksam till förslaget om en absolut tidsgräns på tre år. Detta på grund av att man borde kunna ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Länsrätten ansåg dessutom att det borde vara möjligt att medge avdrag i de fall familjen i förväg flyttade till den nya arbetsorten.

*Domstolsverket* framhöll att såväl förslaget att avdrag skulle medges vid svårigheter att anskaffa fast bostad på den nya arbetsorten som vid svårigheter att sälja bostaden på den gamla arbetsorten kunde antas öka rörligheten på arbetsmarknaden och förordade att ändringen skulle lagfästas genom ett tillägg i lagen.

*Företagarnas riksorganisation* påpekade att det var viktigt att bestämmelserna inte tillämpades allt för restriktivt. För företag på mindre orter kunde det vara svårt att få kvalificerad personal på grund av att de sökande familjemedlemmarna inte kunde flytta dit. FR ansåg därför att det inte borde införas någon fast tidsgräns på ett respektive tre år.

*Svenskt Näringsliv* ansåg att de subjektiva rekvisiten skulle tas bort.

*Landsorganisationen* ansåg att den önskvärda geografiska rörligheten skulle motverkas av en absolut stoppgräns. Enligt LO kunde det på grund av konjunktur och arbetslivets sammansättning på den nya orten innebära svårigheter för maken att finna jobb där. Enligt LO var möjligheten till dubbel bosättning både återhållande för utflyttningen från landsorten och stimulerande för arbetsökande att ta jobb på orter med ett svagt befolkningsunderlag.

*Svenska Byggnadsarbetareförbundet* framhöll att avdragsrätten för dubbel bosättning är viktig på den allt rörligare svenska arbetsmarknaden och många gånger en förutsättning för att en arbetstagare skall vara beredd att pröva eller acceptera arbete på annan ort. Förbundet motsatte sig absoluta stoppgränser för avdragsrätten vid tre respektive ett år inte minst genom den psykologiska effekt sådana gränser skulle ha. Förbundet tillstyrkte däremot ett borttagande av de subjektiva kriterierna och såg helst att tidsgränserna helt togs bort.

*Riksskatteverket* tillstyrkte sammanfattningsvis att skälighetsrekvisitet skulle tas bort, att tidsgränserna skulle göras definitiva

och att avdragsrätten även skulle föreligga vid uttalade svårigheter att avyttra en fast bostad på en gamla arbetsorten. RSV väckte också frågan om reglerna måste inkludera avdrag för ökade kost- och småutgifter. RSV framhöll att det många gånger är svårt för skattemyndigheten att verkligen bedöma om den skattskyldiges familj har för avsikt att flytta. En annan fråga som enligt RSV skulle vara svår att bedöma är om den skattskyldiges svårigheter att sälja sin bostad beror på brist i efterfrågan eller om den skattskyldige har begärt ett för högt pris. RSV framhöll att det var rimligt att avvakta en försäljning i de fall en nedläggning av företag på en mindre ort medför att fasighetspriserna under en period sjunker dramatiskt. Enligt RSV borde rekvisitet dock stå direkt uttryckt i lagen och stora krav ställas på den skattskyldige att visa att sådana svårigheter föreläggat. När det gällde slopandet av den förlängda tidsgränsen motiverade RSV det med att regeln tillämpats med stor restriktivitet av såväl skattemyndigheterna som vid prövning i domstol och att de allra flesta skattskyldiga endast yrkar avdrag under en förhållandevis begränsad tid.

I en motion den 5 oktober 1999 (1999/2000:Sk748) till riksdagen anfördes att när tvåårsgränsen för avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete slopats det också borde övervägas vilka förändringar som kan göras i rätten till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning med anledning av permanent arbete och att en utvidgad avdragsrätt borde utredas skyndsamt. Motionärerna framhöll att en utvidgad avdragsrätt vid dubbel bosättning med anledning av permanent arbete vore betydelsefull för människor i glesbygdsområden, där den enda möjligheten att erhålla ett arbete är genom att ta ett arbete utanför den ordinarie arbetsorten, att det är av stor vikt att avdrag medges för det dubbla boendet, inte minst gäller det för människor som annars kan komma att tvingas sälja sina hus på en marknad där de inte ens får nog betalt för att täcka lånen på fastigheten och att det för kommuner med stor utflyttning också är viktigt att dessa människor ges möjlighet att bo kvar i kommunen.

Motionen behandlades av Skatteutskottet i februari 2000 varvid utskottet hänvisade till Utredningens om ökade levnadskostnader m.m. betänkande SOU 1999:94. Utskottet instämde i utredningens principiella uppfattning att en dubbel bosättning som pågår under längre tid snarast är att betrakta som en följd av ett inom familjen mer eller mindre frivilligt träffat avtal som inte skall stödjas med skattelättnader. Utskottet ansåg emellertid, i likhet med motionärerna,

att en utvidgning av avdragsrätten för ökade levnadskostnader skulle kunna ge positiva effekter genom att rörligheten på arbetsmarknaden skulle öka och att möjligheterna att bo och arbeta i glesbygd skulle förbättras. Enligt utskottets mening fanns det skäl att genomföra en kompletterande utredningen som belyser sådana effekter och även de statsfinansiella effekterna av en sådan reform.

På förslag av Skatteutskottet gav riksdagen i mars 2000 regeringen till känna att en utvidgning av avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning skulle kunna ge positiva effekter i form av ökad rörlighet på arbetsmarknaden och bättre möjligheter att bo och arbeta i glesbygd och att det fanns skäl att genomföra en utredning som belyste dessa effekter (bet. 1999/2000:SkU13 s. 1 och 19 f., rskr 1999/2000:143).

### 2.3 Rättspraxis

Nedan följer en sammanställning av ett antal rättsfall som berör avdragsrätten på området. Flera av rättsfallen berör avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete och har tagits med för att visa att gränsdragningen mellan tillfälligt arbete och dubbel bosättning kan vara svår att göra i praktiken.

**RÅ 2002 ref 102** – En skattskyldig har haft ökade levnadskostnader på grund av dubbel bosättning. Bostaden på arbetsorten utgjordes av en villafastighet. Ränteutgifter avseende lån hänförliga till fastigheten har inte räknats in i utgifterna för logi på arbetsorten.

**RÅ 2002 ref 74** – Makar har med kort tids mellanrum påbörjat anställningar på skilda orter utanför den gemensamma bostadsorten. Hinder har inte ansett föreligga mot att under en övergångstid medge vardera maken avdrag för ökade levnadskostnader på grund av s.k. dubbel bosättning.

**RÅ 1998 ref 39** – Skattskyldig som inte hade några kostnader för bostad på sin hemort har medgetts avdrag för ökade levnadskostnader i form av bostadskostnader vid tillfällig anställning på annan ort. (Bodde i föräldrahemmet i Gävle, arbetade tre månader i Stockholm).

**RÅ 1998 ref 12** – Tvåårsperioden avseende avdrag enligt punkt 3 a av anvisningarna till 33 § KL för ökade levnadskostnader på grund av tillfällig anställning har ansetts börja löpa först från den tidpunkt då den skattskyldige börjar övernatta på arbetsorten.

**RÅ 1994 not 55** – Uppburet utbildningsarvode från arbetsgivaren utgick med belopp motsvarande lön för utbildning. Arvodet utgjorde skattepliktigt intäkt och genomgången av utbildningen jämfördes med fullgörande av tjänst. Den skattskyldige har därför medgetts avdrag för merkostnader bland annat för dubbel bosättning.

**RÅ 1993 ref 66** – Revisor som bott och arbetat i Tranås har efter etablering i Växjö haft kontor för sin verksamhet i båda orterna. Med hänsyn främst till att drygt en tredjedel av verksamhetens samlade intäkter härrör från kunder i Tranås har det inte ansetts skäligen kunna ifrågasättas att han skulle ha flyttat till Växjö. Avdrag för ökade levnadskostnader har därför medgetts för tid då han arbetat i Växjö.

**RÅ 1992 not 602** – Läkare boende i Mölndal har yrkat avdrag för övernattningsbostad på arbetsorten Borås för fullgörande av bland annat bakjoursverksamhet. Läkaren som åberopade att hustrun inte räknade med att få ny tjänst i Borås och att en av döttrarna placerats på internatskola som Mölndals kommun bidrog till har inte medgetts avdrag för ökade levnadskostnader.

**RÅ 1991 not 219** – Maka som flyttat från familjens bostad i Kenya till Årjäng på grund av anställningsskäl har medgetts avdrag för dubbel bosättning. (Trots att två av de tre barnen följt med har familjebostaden fortfarande ansetts vara i Kenya.)

**RÅ 1990 not 432** – Skattskyldig har yrkat avdrag för dubbel bosättning för perioderna mars–juni och augusti–december och åberopat svårigheter att avyttra familjebostaden. Avdrag har medgetts för perioden mars–juni på grund av att en son fullföljde sista årskursen i grundskolan.

**RÅ 1990 ref 31** – Ensamstående skattskyldig som haft gemensam vårdnad om ett barn har inte medgetts avdrag för kostnader för hemresor till barnet.

**RÅ 1988 not 445** – Skattskyldig har återupptagit gammal tjänst i Stockholm som hon tidigare medgetts tjänstledighet från efter det att familjen flyttat från Stockholm till Söderköping. Det har inte skäligen kunnat ifrågasättas att maken skulle avflytta från familjens bostadsort i Söderköping varför den skattskyldige har medgetts avdrag för dubbel bosättning.

**RÅ 1985 1:31** – Ogift skattskyldig, som genomgått grundkurs vid polisskolan i Stockholm, har ansetts berättigad till avdrag för ökade levnadskostnader under kurstiden (11 månader).

**RÅ 1984 Aa 124** – Svårigheter att köpa familjebostad på nya arbetsorten har berättigat till avdrag för ökade levnadskostnader på grund av skild bosättning under viss begränsad tid.

**RÅ 1981 Aa 8** – Makar boende i Uppsala tillträdde tjänster på olika orter; Saltsjöbaden och Lund. Hustrun yrkade avdrag på grund av dubbel bosättning för bostaden i Saltsjöbaden. Avdrag har inte medgetts på grund av att bostaden ansågs som familjebostad.

**RÅ 81 1:58** – Makar med gemensam bostad för sig och sina barn på en ort (jordbruksfastighet) hade sedan flera år arbete på var sin annan ort. Avdrag för dubbel bosättning för taxeringsåret 1976 har inte medgetts på grund av att dubbel bosättning bestått sedan år 1972 och att hinder inte förelegat för maken att hitta ett likvärdigt arbete i närheten av makens arbets- och bostadsort. Familjen ansågs ha träffat det valet att under överskådlig tid framåt med bibehållna bosättningsförhållanden fortsätta sin yrkesverksamhet på sätt som skett under senare år.

**RRK K79 1:13** – Ensamstående skattskyldig, som bedrivit studier och haft bostad i Uppsala, har vid beräkning av inkomst av tjänst vägrats avdrag för ökade levnadskostnader i samband med arbete som "lördagsbrevbärare" i sin hemortskommun Västerås.

**RRK K77 1:7** – När makar på grund av sina anställningar varit bosatta på skilda orter under lång tid har den dubbla bosättningen ansetts kunna medföra endast en mindre ökning av levnadskostnaden.

**RÅ 1977 Aa 130** (en skiljaktig ledamot) – Skattskyldig erhöll arbete i Munkedal från september 1968. Familjen bodde kvar i Skövde på grund av att maken arbetade som frisörlärare och inte kunde erhålla likvärdigt arbete i Munkedal och för att den skattskyldige maken kontinuerligt sökte arbete på bostadsorten. Avdrag har medgetts även om förhållandevis lång tid hade förflutit sedan den skattskyldige hade bosatt sig på den nya orten (fem år).

**RÅ 1977 Aa 110** (två skiljaktiga ledamöter) – Make tillträdde den 1 november 1969 tjänst i Stockholm och köpte villa i Täby. Familjen som bott i Karlstad bosatte sig i Täby. Villan var dock för dyr och familjen hyrde i juli 1970 en villa i Karlstad. Avbrottet i Stockholm har inte ansetts påverka bedömningen av avdraget för dubbel bosättning annorledes än om familjen oavbrutet haft Karlstad som bostadsort under den aktuella tiden.

**RÅ 1977 ref 62** (två skiljaktiga ledamöter) – Makes förvärvsverksamhet (överläkare vid Karolinska sjukhuset) har ansetts medföra rätt till avdrag för dubbel bosättning, när det med hänsyn till arten av denna förvärvsverksamhet inte skäligen kunnat ifråga-



sättas att maken skolat flytta till den skattskyldiges bostadsort (professor vid Universitet i Göteborg sedan 1963) oaktat att den skattskyldige under längre tidsrymd (10 år) haft fast anställning utanför familjens bostadsort. Regeringsrätten uttalade följande:

Med hänsyn till makarnas specialinriktade arbetsområden har det funnit begränsade möjligheter för dem att ha förvärvsarbete på samma ort.

**RÅ 1977 ref 48** – Skattskyldig, vars make på grund av sitt arbete bosatt sig på annan ort än den där familjen varit bosatt och därigenom åsamkats ökning i levnadskostnaderna, har yrkat avdrag för viss del av denna kostnad. Avdrag har vägrats eftersom den skattskyldige bott kvar i familjebostaden.

**RRK K 76 1:90** – Dubbel bosättning har uppkommit genom att skattskyldig med arbete och bostad på viss ort har ingått äktenskap med person boende på annan ort och där låtit kyrkoskriva sig. Avdrag för ökade levnadskostnader har inte medgetts.

**RRK K76 1:49** – I Avdrag för ökade levnadskostnader och hemresor på grund av dubbel bosättning har vägrats då makar redan före äktenskapets ingående och alltjämt hade bostad på skilda orter. Makarna har taxerats som ensamstående skattskyldiga.

II Inte heller har – trots att makarna under beskattningsåret flyttat ihop och blivit samtaxerade – avdrag för ökade levnadskostnader och hemresor på grund av dubbel bosättning medgetts under sådan tid då makarna ännu inte fått gemensam bostad.

**RRK K76 1:47** – Ogift skattskyldig, som efter friställning på grund av personalindragning – i avvaktan på utlovad ny anställning på hemorten – innehaft tillfällig anställning under kortare tid utom tjänsteorten, har medgetts avdrag för hyreskostnad på anställningsorten och resekostnad i samband med anställningens början och slut.

**RÅ 1976 ref 172 Plenimål** – Avdrag för ökning i levnadskostnad kan inte medges när skattskyldig, som före äktenskapet bott och haft arbete på en ort, behåller arbete och bostadsort efter giftermålet men maken är bosatt på annan ort. Avdrag medges inte heller för det år under vilket äktenskapet ingås.

**RÅ 1976 ref 149** – Makes förvärvsverksamhet har inte ansetts medföra rätt till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning då den skattskyldige under lång tid haft fast anställning utanför familjens bosättningsort.

**RÅ 1976 ref 3** – Vid makes antagande av arbete på annan ort än den för makarna gemensamma bostadsorten har avdrag för ökade levnadskostnader inte medgetts, eftersom från beskattningssynpunkt godtagbart skäl mot andra makens flyttning inte ansetts föreligga. Att sedermera sådant skäl uppkommit har inte ansetts kunna grunda avdragsrätt.

**RRK K75 1:47** – Anläggningsarbetare har under några år utövat sin yrkesverksamhet i Stockholm och där haft bostad medan hans familj bott i en honom tillhörig villa i Katrineholm. Ehuru vistelsen inte ansetts tillfällig har avdrag medgetts för ökade levnadskostnader, då det icke skäligen kunnat ifrågasättas att familjen under beskattningsåret skolat avflytta till Stockholm.

**RÅ 1975 ref 111** – Den omständigheten att dubbel bosättning uppkommit därigenom att skattskyldig med arbete och bostad på samma ort ingått äktenskap med person bosatt på annan ort och där tagit familjebostad har inte utgjort hinder för avdrag för därvid uppkomna ökade levnadskostnader där makes förvärvsverksamhet utgjort skäl mot flyttning (I och II).

**RÅ 1975 ref 91** – Det förhållandet att, sedan skattskyldig på grund av sitt arbete bosatt sig på viss ort, familjen med hänsyn till hustruns studier bott kvar i familjebostaden å annan ort har inte ansetts vara att hänföra till sådan omständighet som kan föranleda avdrag för ökade levnadskostnader.

**RÅ 1974 ref 124** – Skattskyldig, som i tjänsten förflyttats till ny ort där han i början av beskattningsåret erbjudits men inte accepterat familjebostad, har medgetts avdrag för ökade levnadskostnader på grund av dubbel bosättning för viss del av beskattningsåret. (Avvaktade utgången av läsåret.)

**RÅ 1974 ref 37** – Avdrag för bostadskostnad vid dubbel bosättning har medgetts för skäligen kostnad för bostad å den nya bosättningsorten. (Hustrun kunde på grund av sin förvärvsverksamhet inte flytta förrän sex månader senare – vår kommentar.)

**RÅ 1973 ref 113** – Skattskyldig, som i tjänsten förflyttats till ny ort där han i början av beskattningsåret erbjudits men inte accepterat familjebostad, hade av kammarrätten medgetts avdrag för ökade levnadskostnader på grund av dubbel bosättning för viss del av året (t.o.m. juni månad). Skäl att för återstoden av beskattningsåret medge sådant avdrag med hänsyn till makes förvärvsarbete, barn skolgång eller innehav av fastighet på familjens bostadsort har inte ansetts föreligga.

**RÅ 1973 ref 112** – Avdrag för ökade levnadskostnader har medgetts då det med hänsyn till den skattskyldiges hustrus ålder och anställningsförhållanden med nära förestående pensionering ansetts inte skäligen kunna ifrågasättas, att hustrun skulle avflytta till mannens bostadsort och arbetsort under beskattningsåret.

**RÅ 1973 ref 88** – De kostnader för dubbelhyra och dubbelt hus-håll som skattskyldig åsamkats, därigenom att familjen, för att bibehålla hyresrätten till en familjebostad, ett år före den skattskyldige flyttat till ort dit den skattskyldige enligt förhandsbesked skulle bli förflyttad, har inte ansetts utgöra avdragsgilla ökade levnadskostnader.

**RÅ 1971 ref 14** – Skattskyldig som har haft svårigheter att anskaffa familjebostad på verksamhetsorten har inte medgetts avdrag för ökade levnadskostnader på grund av att detta förhållande ägt bestånd under närmare tio år och att den av den skattskyldige framlagda utredningen inte på ett godtagbart sätt visat att han skulle vara berättigad till avdrag för ökade levnadskostnader i anledning av hans och hans familjs skilda bosättning.

**RÅ 1960 Fi 1751** – Avdrag för fördyrade levnadskostnader har medgetts skattskyldig för fullgörande av uppdrag i Stockholm såsom bankfullmäktiges deputerad i Riksbanken.

**RÅ 1946 Fi 896** – Avdrag för fördyrade levnadskostnader har medgetts för vistelse i Stockholm för genomgående av en artillerikurs vid Kungl. Sjökrigsskolan.

## **2.4 Något om kostnader och fördelning av avdragen**

### **2.4.1 Statistik ruta 09 i inkomstdeklarationen**

#### **2.4.1.1 Allmänt**

I inkomstdeklarationen görs avdrag för ökade levnadskostnader på grund av tillfälligt arbete, dubbel bosättning och hemresor i ruta 09. Den skattskyldige fyller endast i yrkat avdrag och några ytterligare uppgifter om avdraget behöver inte lämnas i deklarationen. Detta innebär att Skatteverket inte kan ta fram några statistiska uppgifter om fördelningen mellan de olika posterna som ingår i avdragsrutan.

Med utgångspunkt från de uppgifter som lämnades i ruta 09 taxeringsåret 2003 har Skatteverket tagit fram följande statistik.

### 2.4.1.2 Åldersfördelningen

Av statistiken framgår att avdrag för tillfälligt arbetet, dubbel bosättning och hemresor yrkas inom alla åldersgrupper från 12 år upp till 98 år (tabell 1, bilaga 2).

När det gäller ungdomar under 20 års ålder torde det framförallt vara fråga om avdrag som görs på grund av sommar- eller feriearbeten. Enligt ett avgörande av Regeringsrätten har nämligen ungdomar som bor kostnadsfritt hemma hos sina föräldrar rätt till avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete (se RÅ 1998 ref. 39). I åldersgruppen 65 år och äldre finns det naturligtvis skattskyldiga som fortfarande arbetar och som har rätt till avdrag men också en hel del skattskyldiga som yrkar felaktiga avdrag och som har passerat kontrollen. Det finns exempel på att en make som bor kvar i bostaden medan maken befinner sig på en vårdinrättning eller hem för åldringsvård har yrkat avdrag för dubbel bosättning.

Av ovannämnda tabell framgår att de flesta avdragen görs i åldersgruppen 20–29 år. Detta bekräftar de slutsatser som andra utredningar tidigare har dragit, nämligen att det framförallt är yngre skattskyldiga som arbetar utanför hemorten och som har rätt till avdrag för tillfälligt arbete och/eller dubbel bosättning. Antalet avdrag sjunker därefter successivt med åldern och är betydligt lägre redan i åldersgruppen 30–39 år för att sedan sjunka ytterligare i åldersgrupperna 40–64 år.

När det gäller avdragens storlek framgår att ju äldre de skattskyldiga är inom åldersgrupperna 20–59 år desto högre är medelavdraget. I åldersgruppen 60–64 år är medelavdraget däremot något lägre.

### 2.4.1.3 Genusfördelning

Flera utredningar har visat att män pendlar i högre utsträckning än kvinnor. I tabell 2, bilaga 2, redovisas avdragen fördelade på kvinnor och män. Statistiken överensstämmer med tidigare utredningars slutsatser rörande pendlingsmönstret för kvinnor och män. Av tabellen framgår nämligen att 35 procent av antalet avdrag görs av kvinnor medan 65 procent av avdragen görs av män. När det gäller storleken på avdragen är skillnaden ännu större. Endast 29 procent av det totala avdragssumman görs av kvinnor medan 71 procent görs av män.

Vid en uppdelning mellan könen i olika åldersgrupper (tabell 3 och 4, bilaga 2) kan man se att skillnaderna också varierar mellan de olika åldersgrupperna. Med utgångspunkt av tabellerna kan följande procentuella beräkningar göras. I åldersgruppen 12–19 år är fördelningen mellan kvinnor och män relativt jämn med en knapp övervikt för kvinnor både antalsmässigt och beloppsmässigt. I åldersgruppen 20–29 år är fördelningen mellan kvinnor och män fortfarande ganska jämnt fördelad. Kvinnornas andel av antalet avdrag är här 44 procent och männens 56 procent. I åldersgrupperna 30–64 år är fördelningen däremot betydligt ojämnare. Här är fördelningen i genomsnitt 27 procent för kvinnor och 73 procent för män.

#### 2.4.1.4 Löneintervall

I statistiken finns också en indelning av de skattskyldiga efter löneintervall (tabell 5, bilaga 2). Av tabellen framgår att närmare 30 procent av antalet avdrag görs av skattskyldiga som har en lön överstigande 300 000 kronor. Det sammanlagda avdraget för dessa skattskyldiga uppgår till cirka 45 procent av det totala avdraget på knappt 1,8 miljarder kronor. Skattskyldiga inom löneintervallet 250 000–300 000 kronor svarar för 13 procent av antalet avdrag och skattskyldiga inom löneintervallet 200 000–250 000 kronor för 12 procent av antalet avdrag. Det skall noteras att 16 procent av antalet avdrag görs inom löneintervallet 10 000–50 000 kronor. Den totala summan avdrag för denna grupp uppgår dock inte till mer än knappt 7 procent av det sammanlagda avdraget. I denna grupp är det mycket troligt att en stor del sommar- och feriearbetande ungdomar finns.

#### 2.4.1.5 Avdragsintervall

Skatteverket har vidare tagit fram statistik i fråga om storleken på avdragen (se tabell 6, bilaga 2). Av tabellen framgår att det rör sig om mycket stora skillnader, från 1 000 kronor upp till över 500 000 kronor.

De flesta avdragen, cirka 25 procent, ligger i avdragsintervallet 10 000–20 000 kronor. Medellönen för denna grupp skattskyldiga ligger på 209 065 kronor. 78 procent av alla avdrag görs inom

avdragsintervallen 1 000–30 000 kronor. Denna grupp gör dock endast 41 procent av det totala avdraget i ruta 09.

I tabell 7, bilaga 2, finns en uppdelningen av statistiken på kvinnor och män.

#### 2.4.1.6 Länsindelade avdrag

Skatteverket har även gjort en länsindelning av avdragen (se tabell 8, bilaga 2). Av tabellen framgår att de flesta avdragen görs av skattskyldiga som bor i Stockholms och Västra Götalands län vilka svarar för vardera 14 procent av avdragen och i Skåne län med 10 procent av avdragen. Summan av avdragen ser däremot lite annorlunda ut. Här står Stockholms län för 18 procent, Västra Götalands län för 13 procent och Skåne län för 10 procent av den sammanlagda avdragssumman.

Om man gör en jämförelse med den totala andelen deklaranter i varje län förändras däremot bilden. I genomsnitt gör 1,20 procent av samtliga deklaranter i Sverige avdrag i ruta 09. I Stockholms län gör 0,82 procent av deklaranterna avdrag i ruta 09 och i Skåne och Västra Götalands län gör 0,93 procent respektive 1,04 procent av deklaranterna avdrag i ruta 09. Här är det i stället deklaranterna i norrlandsläna som står för de proportionellt sett flesta antalet avdrag. I Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län gör 2,43, 2,39 respektive 2,32 procent av deklaranterna avdrag i ruta 09. I förhållande till antalet deklaranter i ett län är det således nästan tre gånger så många skattskyldiga som gör avdrag i ruta 09 i norrlandsläna än i storstadsläna.

En granskning av genusfördelningen av de som gör avdrag i ruta 09 visar att det finns skillnader mellan läna (se tabell 9, bilaga 2). De län som kvinnorna gör procentuellt flest avdrag i är Uppsala län med 46 procent, Kronobergs län med 41 procent och Västerbottens län med 38 procent. De län som kvinnorna gör procentuellt minst antal avdrag i är Gävleborgs län med 25 procent och Västmanlands, Dalarnas och Västernorrlands län med vardera 28 procent.

I tabell 10, bilaga 2 finns en redovisning av medelavdraget för kvinnor och män i de olika läna.

### 2.4.1.7 Utbildning

Av tidigare utredningar framgår att pendling är vanligare bland högutbildade än bland lågutbildade. SCB har på utredningens uppdrag tagit fram statistik som rör utbildningsnivån för de skattskyldiga som gör avdrag i ruta 09. Statistiken som avser åldersgruppen 16–64 år och taxeringsåret 2002, har tagits fram på läns- och kommunnivå. Den är uppdelad i grupperna

1. förgymnasial utbildning kortare än 9 år,
2. förgymnasial utbildning 9 (10) år,
3. gymnasial utbildning,
4. eftergymnasial utbildning kortare än 2 år,
5. eftergymnasial utbildning 2 år eller längre,
6. forskarutbildning och
7. övriga.

I tabell 11, bilaga 2 finns en redovisning av statistiken på länsnivå. Av tabellen kan konstateras att det görs fler avdrag av skattskyldiga som har högre utbildning än av skattskyldiga som har lägre utbildning. Av tabellen framgår också att i förhållande till antalet personer finns det regionala skillnader avseende i vilken utsträckning de olika utbildningsgrupperna nyttjar avdraget.

I grupp 1 görs flest avdrag i Dalarnas, Jämtlands och Gävleborgs län (0,6–0,7 procent).

I grupp 2 görs flest avdrag i Dalarnas och Jämtlands, Gävleborgs och Norrbottens län (1,1–1,3 procent).

I grupp 3 görs flest avdrag i Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län (2,2–2,6 procent).

I grupp 4 görs flest avdrag i Norrbottens, Västerbottens, Jämtlands och Östergötlands län (5,5–7,2 procent).

I grupp 5 görs flest avdrag i Västerbottens, Norrbottens, Jämtlands och Gotlands län (4,7–5,2 procent).

I grupp 6 görs flest avdrag i Norrbottens, Västernorrlands, Kronobergs och Jämtlands län (7,4–8,7 procent).

Om man studerar genusfördelningen på utbildnings- och länsnivå (tabell 12, bilaga 2) så ser fördelningen av de avdragen i ruta 09 lite annorlunda ut. I fråga om kvinnorna gäller följande:

I grupp 1 gör mycket få personer avdrag.

I grupp 2 görs flest avdrag i Dalarnas, Jämtlands och Norrbottens län (med vardera 0,6 procent).

I grupp 3 görs flest avdrag i Jämtlands och Gotlands, Dalarnas och Norrbottens län (1,1–1,4 procent).

I grupp 4 görs flest avdrag i Norrbottens, Västerbottens och Jämtlands län (6,0–7,7 procent).

I grupp 5 görs flest avdrag i Västerbottens, Jämtlands, Norrbottens och Uppsala län (3,0–4,1 procent).

I grupp 6 görs flest avdrag i Jämtlands, Kronobergs och Västernorrlands län (10,5–15,1 procent).

I fråga om männen gäller följande:

I grupp 1 görs flest avdrag i Jämtlands, Dalarnas och Gävleborgs län (0,8–1,0 procent).

I grupp 2 görs flest avdrag i Dalarnas, Jämtlands och Gävleborgs län (1,8–2,0 procent).

I grupp 3 görs flest avdrag i Jämtlands, Gävleborgs och Dalarnas län (3,5–3,8 procent).

I grupp 4 görs flest avdrag i Norrbottens, Västerbottens, Gotlands och Jämtlands län (5,6–6,9 procent).

I grupp 5 görs flest avdrag i Norrbottens, Gotlands och Västerbottens län (6,8–7,8 procent).

I grupp 6 görs flest avdrag i Norrbottens, Jönköpings och Västernorrlands län (6,6–9,3 procent).

#### 2.4.1.8 Yrke

SCB har på utredningens uppdrag också tagit fram statistik som delar in de skattskyldiga som gör avdrag i ruta 09 i yrkesgrupper. Statistiken avser taxeringsåret 2002 (se tabell 13 och 14, bilaga 2). Yrkena är indelade i 27 grupper samt en grupp för de fall det saknas uppgift om aktuellt yrke. Den sistnämnda gruppen är störst (19,3 procent) varför resultatet i övrigt får läsas med en viss försiktighet.

Den antalsmässigt största gruppen som gör avdrag i ruta 09 utgörs av skattskyldiga med yrken inom service, omsorg och



säkerhetsarbete (9,2 procent). Den näst största gruppen utgörs av skattskyldiga med yrken inom gruv-, bygg- och anläggningsarbete (8,7 procent). I denna grupp återfinns troligtvis en stor del av de skattskyldiga som gör avdrag för tillfälligt arbete. Den tredje gruppen utgörs av skattskyldiga med yrken som kräver annan teoretisk specialistkompetens än inom teknik och biologi (6,5 procent). Den fjärde gruppen utgörs av skattskyldiga med yrken som kräver kortare högskoleutbildning exklusive lärarutbildning och kortare högskoleutbildning inom biologi och hälso- och sjukvård (5,8 procent). Den femte gruppen utgörs av skattskyldiga med lärararbete inom universitet, gymnasie- och grundskola (5,6 procent).

Andelen kvinnor utgör, som vi tidigare har kunnat konstatera, 35 procent av dem som gör avdrag i ruta 09. Av de 27 yrkesgrupperna som redovisas i tabellen dominerar antalet kvinnor som gör avdrag i ruta 09 i sju av dem nämligen grupp 10; arbete inom biologi, hälso- och sjukvård som kräver kortare hälso- och sjukvårdsutbildning, (77 procent), grupp 14; kundservicearbete (70 procent), grupp 11; lärararbete som kräver kortare högskoleutbildning (66 procent), grupp 15; service, omsorgs- och säkerhetsarbete (63 procent), grupp 16; försäljningsarbete inom detaljhandel m.m. (57 procent), grupp 25; servicearbete utan krav på yrkesutbildning (53 procent) och grupp 13; kontorsarbete m.m. (51 procent). I övriga grupper är den dominerande andelen män.

Om man delar in yrkesgrupperna efter andel av den totala summan avdrag ser statistiken lite annorlunda ut. Här utgörs den största gruppen av yrken som kräver teoretisk specialistkompetens (8,7 procent). Även i detta fall utgörs nästa grupp yrken inom gruv- bygg- och anläggningsarbete (8,4 procent). Den tredje gruppen utgörs av grupperna ledningsarbete i stora och medelstora företag, myndigheter m.m. och service- omsorgs- och säkerhetsarbete (vardera 6,6 procent) och den femte gruppen av militärt arbete (6,5 procent).

Det högsta medelavdraget återfinns i gruppen högre ämbetsmän, politiker och chefstjänstemän i intresseorganisationer. Här gör 198 personer ett medelavdrag på 48 593 kronor. Det näst största medelavdraget görs av skattskyldiga i gruppen ledningsarbete i stora och medelstora företag, myndigheter m.m. (36 884 kronor), det tredje största medelavdraget av skattskyldiga i gruppen militärt arbete (36 657 kronor) och det fjärde största medelavdraget i gruppen annat arbete som kräver teoretisk specialistkompetens (28 153 kronor). Om man bortser från den första gruppen gör de

tre största grupperna därefter tillsammans cirka 22 procent av den totala summan avdrag i ruta 09 samtidigt som dessa grupper gör cirka 14 procent av totala antalet avdrag.

#### 2.4.2 Särskilda granskningar inom Skatteverket

Riksskatteverket genomförde en särskild granskning avseende gjorda avdrag för tillfälligt arbete, dubbel bosättning och/eller hemresor i ruta 09 taxeringsåret 2002. Vid granskningen visade det sig att en stor del av de yrkade avdragen i ruta 09 var felaktiga.

Av 417 slumpvis utvalda deklARATIONER rapporterades 394 deklARATIONER med yrkade avdrag i ruta 09. Av dessa var 247, dvs. 63 procent av de yrkade avdragen felaktiga. På grund av de felaktiga avdragen höjde skattemyndigheten taxeringen för 212 skattskyldiga och sänkte den för 39 skattskyldiga. Det sammanlagda beloppsmässiga felet uppgick till 3 644 919 kronor eller 39 procent av de yrkade beloppen. Den beloppsmässiga medelhöjningen uppgick till 17 703 kronor och den beloppsmässiga medianhöjningen till 11 520 kronor. Vid en närmare uppdelning av de yrkade avdragen framgick att av de 394 rapporterade fallen hade 81 deklARANter dvs. 20 procent, yrkat avdrag för dubbel bosättning.

Ett par av Skattemyndigheten i Jönköpings län gjorda granskningar avseende taxeringsåren 2000–2002 har gett liknande resultat avseende andelen fel. En granskning avseende 2001 års taxering omfattade 1 135 skattskyldiga och det sammanlagda yrkade avdraget till 20 420 921 kronor. Av dessa hade 408 skattskyldiga yrkat mer än 15 000 kronor i avdrag. Den slutliga granskningen omfattade 220 skattskyldiga med en sammanlagd avdragssumma på 6 509 419 kronor. Vid taxeringen vägrades avdrag med 3 995 447 kronor dvs. motsvarande cirka 60 procent. Skattemyndigheten konstaterade att man vid en försiktig bedömning skulle kunna anta att en kontroll av samtliga 1 135 skattskyldiga som yrkat avdrag skulle medföra att cirka 50 procent av deklARATIONERNA var felaktiga vilket skulle motsvara cirka 10 miljoner kronor av de yrkade avdragen och ett skattefel på cirka 4 miljoner kronor (vid en skattesats på 40 procent).

### 2.4.3 Utredningens särskilda granskning

Utredningen har tagit del av 65 av de 81 deklARATIONERNA som Riksskatteverket har granskat särskilt (se föregående avsnitt) och sammanställt dessa. Av sammanställningen framgår att gränsdragningen mellan tillfälligt arbete och dubbel bosättning kan vara svår att göra.

Åldersfördelningen i materialet var följande:

22 skattskyldiga (varav 6 kvinnor) avsåg åldersgruppen 20–29 år, 13 skattskyldiga (varav 5 kvinnor) avsåg åldersgruppen 30–39 år, 16 skattskyldiga (varav 6 kvinnor) avsåg åldersgruppen 40–49 år, 11 skattskyldiga (varav 5 kvinnor) avsåg åldersgruppen 50–59 år, och 3 skattskyldiga (varav 2 kvinnor) avsåg åldersgruppen 60–64 år.

Medelyrkandet låg på 34 802 kronor och det beviljade medelavdraget på 17 217 kronor.

Den totala summan yrkade avdrag uppgick till 2 262 145 kronor och den totala summan medgivna avdrag uppgick till 1 119 135 kronor.

Av de 65 skattskyldiga var 24 kvinnor eller knappt 37 procent.

Fördelningen mellan de olika avdragsposterna var 48 procent på logi, 25 procent på måltider och småutgifter och 27 procent på hemresor, vilket med hänsyn till de ringa antalet inkomstdeklARATIONER som var föremål för särskild granskning i fortsättningen kommer att avrundas till 50, 20 respektive 30 procent.

Av de 65 skattskyldiga fick 21 sina avdrag beviljade fullt ut, 4 högre avdrag, 17 lägre avdrag och 23 inte något avdrag alls. Detta innebär att 68 procent av de yrkade avdragen var felaktiga i något hänseende.

Detta skall jämföras med RSV:s utvärdering av de 394 deklARATIONERNA (varav 81 avsåg dubbel bosättning) där 63 procent var felaktiga, 54 procent resulterade i höjningar av taxeringen och 10 procent resulterade i sänkningar av taxeringen.

Enligt rapporter från SKM i Jönköping har andelen fel legat på cirka 67 procent och den felaktigt yrkade summan på cirka 60 procent.

## 2.5 Utredningens hearing

Utredningen anordnade en hearing den 9 november 2004 i syfte att låta ett antal myndigheter och organisationer få lämna sina synpunkter på reglerna om avdrag för dubbel bosättning och

tillämpningen av dessa. De myndigheter och organisationer som var representerade vid hearingen var: Företagarna, Glesbygdswerket, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, Lantbrukarnas Riksförbund, Arbetsmarknadsstyrelsen, Verket för näringslivsutveckling, Svenskt Näringsliv, Tjänstemännens centralorganisation, Landsorganisationen och Skatteverket. Därutöver deltog en ledamot i skatteutskottet. I anslutning till hearingen lämnade Glesbygdswerket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Verket för näringslivsutveckling och Sveriges Akademikers centralorganisation skriftliga synpunkter till utredningen. De synpunkter som muntligen lämnades vid hearingen och skriftligen kom in i anslutning till hearingen kan kortfattat sammanfattas enligt följande.

*Företagarna* anförde att många småföretagare anser att bristen på kvalificerad arbetskraft är ett hinder för expansion av företaget. Företagarna föreslog därför att tidsgränsen för dubbel bosättning skall bort så att man skall kunna ta en fast anställning på annan ort än bostadsorten. Enligt Företagarna är det svårast att få tag i arbetskraft i Stockholms, Östergötlands och Jönköpings län.

*Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet* önskade generösare avdragsregler för att gynna rörligheten. Förbunden framhöll bland annat att tidsgränserna för avdrag borde tas bort eller förlängas. Enligt förbunden är det svårt att få högutbildade att flytta till Stockholm på grund av kostnadsläget där samtidigt som det är svårt att få folk att flytta från Stockholm och tvinga familjen att flytta med. Förbunden framhöll att det är viktigt att se verkligheten och att dagens regler gett upphov till många problematiska familjesituationer.

*Svenskt Näringsliv*, (SN) höll med om att det är ett stort problem med den bristande geografiska rörligheten. Många regioner har arbetskraftsbrist medan andra har arbetslöshet. För vissa grupper är det inte heller, enligt SN, ekonomiskt lönsamt att arbeta på annan ort. Därför borde avdragsgränserna göras generösare. SN framhöll också att det subjektiva rekvisitet, såsom den tidigare utredningen föreslog, borde slopas, bl.a. med hänvisning till kontrollproblemen. SN hänvisade också till att Norge inte har några tidsgränser och att utredningen borde titta på det norska systemet.

*Skatteverket* anförde att många skattskyldiga yrkar avdrag för dubbel bosättning trots att flytten inte har skett på grund av arbetet. Skatteverket framhöll att reglerna framförallt borde förenklas och göras lättare att tillämpa.

*Landsorganisationen (LO)* framhöll att det är viktigt att underlätta rörligheten på arbetsmarknaden särskild mot bakgrund av "100-dagarsregeln" i arbetslöshetsförsäkringen som innebär att en arbetslös person måste utöka sitt sökområde efter 100 dagar. Tidsgränserna på ett respektive tre år upplevdes enligt LO som förlegade. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv borde enligt LO valet mellan gynnsammare skatteregler och arbetslöshet vara enkelt att göra särskilt mot bakgrund av att det råder arbetskraftsbrist i vissa delar av landet. Samtidigt skulle kostavdragen kunna tas bort och femmilsgränsen kunna ses över.

*Glesbygdsverket* ansåg att det behövs särskilda insatser i de befolkningsmässigt små lokala arbetsmarknadsregionerna. Enligt verket finns också en matchningsproblematik i små arbetsmarknadsregioner med långa avstånd där man inte kan dagpendla utan måste veckopendla samtidigt som det kanske inte är aktuellt för den som bor kvar på ursprungsorten att flytta därifrån. Det kan t.ex. röra sig om en nyckelperson som har stor betydelse för den lokala arbetsmarknaden. Treårsgränsen är ur det perspektivet inte en bra gräns. Enligt verket borde utredningen också titta på ettårsgränsen i det fall den skattskyldige inte har familj men har delad vårdnad om barn. Verket framhöll också att det finns bostadsbrist på vissa ställen ute i landet. Det kan också vara svårt att bygga hus eftersom det är svårt att få lån samtidigt som det kan vara brist på hyresbostäder. Ett exempel på detta är Trångviken i Jämtland. Brist på kommunikationer och kostnader för resor kan vara ett annat problem.

*Verket för näringslivsutveckling (NUTEK)* framhöll det angelägna i att åstadkomma en rörlighet på arbetsmarknaden. För detta behövs enkla och generösa regelsystem och regler för dubbel bosättning är en del i detta. Enligt NUTEK kommer det i morgondagens samhälle att krävas en ganska hög specialisering på arbetsmarknaden i de små och medelstora regionerna för att de skall vara konkurrenskraftiga. Å andra sidan kan detta medföra problem med kompetens och att man måste söka arbetskraft långväga ifrån. Enligt NUTEK kommer det också att bli problem när 40-talistgenerationen går i pension. Särskilt stor sårbarhet föreligger i regioner med industriarbetsplatser och där det finns behov av nyckelpersoner. Där kommer företagen att se arbetskraftsförsörjningen som oerhört viktig. NUTEK ansåg att utredningen borde titta på frågan om avyttring av bostaden. Bostadspolitikerna försvårar rörligheten. Man gör sig exempelvis ogärna av

med en bostad i Stockholm eftersom det då kan vara svårt att komma tillbaka.

*Tjänstemännens Centralorganisation* (TCO) framhöll att tidsgränserna borde förlängas. Även om det krävs en finansiering av förslagen kan enligt TCO en sådan förändring ha en dynamisk effekt.

*Lantbrukarnas Riksförbund* (LRF) påpekade att dagens regler är oförutsägbara. Tidsgränserna och lagtexten förefaller vara generösa men är det inte i praktiken. En gift skattskyldig som flyttar till en ny arbetsort måste bevisa att maken och familjen är beredd att flytta till den nya orten och visa att arbete söks där. För det kan det krävas att man får vara beredd att gå ner i befattning och ha lägre lön under en övergångstid annars får man inget avdrag. Därtill har man bara ett halvt år på sig att skaffa en bostad annars måste man visa varför man inte har gjort det. I värsta fall kan det resultera i en rättsprocess som pågår i flera år. Enligt LRF finns exempel på att kompetent lärarpersonal vid högskolor och universitet i Norrland har fått avbryta sina anställningar. Andra som kan ha svårt är lantbrukare och andra företagare som inte kan flytta sina företag för att kunna flytta med maken till den nya arbetsorten. Enligt LRF bör tidsgränserna i första hand tas bort och i andra hand förlängas. Ensamstående bör dock inte ha avdrag lika länge som gifta.

*Arbetsmarknadsstyrelsen* (AMS) framhöll att åtgärder som kan kostnadsneutralisera arbetsresor är väldigt positivt. När arbetsförmedlingarna bedömer om ett arbete är lämpligt tar man hänsyn till hur inkomsten av arbete är i förhållande till den dagpenning man har. Inkomsten får inte understiga 90 procent av dagpenningen. I bedömningen tas eventuella skatteavdrag in. Ju mindre kostnaderna för arbetsresor innebär för individen desto bredare kan arbetsförmedlingen definiera det lämpliga arbetet och desto högre krav kan ställas på geografisk rörlighet. Enligt AMS är dagpendling och veckopendling sannolikt något som går att påverka genom den här typen av subventioner. När det gäller skattesubventioner är subventionsskalan olika beroende på vilken inkomst man har. Den grupp som får störst subventioner är de med högst inkomst men också den grupp som är mest rörlig och har störst arbetsmarknadsregioner. AMS påpekade att det finns ett viktigt regionalpolitiskt perspektiv i denna fråga. Genom veckopendling kan man också utnyttja infrastrukturen i olika delar av landet, t.ex. lediga bostäder. Om man vill subventionera resor inom pendlingsavstånd bör man också subventionera dubbelt boende. Man får dock ställa kostnaderna

mot eventuella s.k. dödviktseffekter, det vill säga se om den som göra avdrag skulle ha veckopendlat även utan subventioner.

*Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF)* framhöll att frågan om geografisk rörlighet kommer att bli allt viktigare för att arbetsmarknaden skall kunna fungera effektivt. Skattefrågorna har uppenbarligen en stor betydelse för attityderna till geografisk rörlighet. Enligt IAF kan enbart effekten av utbetalningen av arbetslöshetsersättning (statsbidraget) av att den genomsnittliga ersättningstiden minskas med en dag för dem som får arbetslöshetsersättning någon gång under ett år uppgår till cirka 330 miljoner kronor. Till detta kommer effekterna på produktionen och den offentliga ekonomin i övrigt. IAF framhöll att de stöd som kan utgå vid flyttning kommer att begränsas kraftigt. Enligt IAF bör arbetsmarknadens funktionssätt och statens intresse av att öka sysselsättningen, minska arbetslösheten och påverka den regionala utvecklingen präglade de skatteregler som påverkar enskildas möjligheter och incitament. IAF framhöll sammanfattningsvis att tidsgränserna bör bli mer generösa och att ensamstående veckopendlare bör få samma villkor som övriga, bland annat mot bakgrund av den vanliga situationen med delad vårdnad om barn vilken skapar behov av ett nära boende för föräldrarna. Härtill kommer att en allt större del av anställningarna avser andra anställningsformer än tillsvidareanställningar vilket i kombination med läget på bostadsmarknaden bland annat i storstäderna, innebär att en permanent flyttning till andra orter blir mer komplicerad.

*Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS)* ansåg att rörlighetsstimulerande medel generellt sett torde ha positiva effekter på den ekonomisk tillväxten. I samband med den ökade kvinnliga förvärvsfrekvensen har tvåinkomsthushållen blivit allt vanligare vilket enligt ITPS har resulterat i att familjflyttningarna har hämmats och långpendlingen ökat. Det krävs ofta två arbetstillfällen för att en flytt skall komma till stånd. För många regioner är arbetslösheten inte det stora problemet sett ur ett tillväxtperspektiv, utan snarare bristen på kvalificerad arbetskraft och "rätt" kompetens. I ett sådant läge får avdrag vid dubbel bosättning positiva tillväxt-effekter på små och medelstora lokala arbetsmarknader. Avdrag kan även gynna expansiva regioner där det kan vara svårt att få en bostad direkt och långpendling kan vara ett rationellt val i en sökprocess innan det definitiva flyttbesked tas för hushållet i sin helhet. De nya familje- och hushållsbildningarna, som är en följd av det ökade antalet skilsmässor där parterna oftast har delad vårdnad

om barnen, bör beaktas. Ett försvårat umgänge med barnen för en långpendlare är diskriminerande. Det är inte bara smärtsamt socialt utan också kostsamt ur ett ekonomiskt perspektiv. Dubbel bosättning får dock inte leda till att man försöker fuska till sig medel.

*Sveriges Akademikers centralorganisation (SACO)* hänvisade till det remissvar som organisationen lämnat på Utredningen om rörlighetsstimulanser SOU 2003:37 och tillade att organisationen normalt sett är mycket tveksamma till stöd som syftar till att öka rörligheten på arbetsmarknaden och till att förstärka regional utveckling. Detta mot bakgrund av att det finns stora risker med att utforma olika stöd vad gäller träffsäkerheten, effektiviteten, rättsäkerheten, fusk m.m. Enligt SACO bör de arbetsgivare som vill ha en sorts arbetskraft erbjuda tillräckligt goda villkor för att dra till sig samma arbetskraft.



## 3 Det norska systemet

### *Avdrag vid pendling*

Enligt norsk rätt har skattskyldig som räknas som pendlare rätt till avdrag för extra kostnader som uppkommer när denne pendlar mellan hemmet och bostaden på arbetsorten. Bestämmelserna regleras i § 6–13 och § 6–44 Lov av 26 mars 1999 nr 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven).

För att betecknas som pendlare skall den skattemässiga bostaden vara belägen på ett annat ställe än där personen arbetar. Den skattemässiga bostaden är som regel den bostad där personen är folkbokförd. Huvudregeln är att den bostad som personen oftast övernattar i räknas som den skattemässiga bostaden. Bestämmelserna om pendling utgör undantag från huvudregeln. Enligt dessa bestämmelser kan en person i stället vara skattemässigt bosatt på hemorten trots att han eller hon oftast övernattar på arbetsorten.

Den som räknas som pendlare har rätt till avdrag för merutgifter för logi, kost (t. o. m. inkomståret 2004) och hemresor.

### *Familjependlare och ensamstående pendlare*

Pendlarna delas in i grupperna familjependlare och ensamstående pendlare. I Norge görs inte någon skillnad mellan skattskyldiga som har dubbla bostäder på grund av tidsbegränsad anställning eller på grund av tillsvidareanställning. För att räknas som familjependlare skall den skattskyldige vara sammanboende med make, registrerad partner, eget barn eller syskon som man försörjer. Den som inte räknas som familjependlare räknas som ensamstående pendlare, t.ex. sambo utan eget barn.

För att godtas som pendlare krävs att man på grund av arbetet eller verksamhet har två bostäder och att avståndet mellan hemmet och arbetsorten är så stort att dagpendling inte är ”praktiskt”.

### *Bostaden*

För att bostaden skall betecknas som en självständig bostad skall den vara minst 30 kvm för en ensam person. Om flera personer bor tillsammans skall storleken vara minst 30 kvm + 20 kvm per ytterligare person överstigande 15 år. Bostaden skall disponeras minst 12 månader, alla dagar i veckan och vara utrustad med vatten och avlopp. Om dessa krav inte uppfylls betecknas bostaden som en osjälvständig bostad.

Som familjependlare räknas man som bosatt där maken eller barnen bor. Om man bor tillsammans med ett syskon som man försörjer räknas man som bosatt där syskonet bor. Om båda makar pendlar räknas man som bosatt där barnen bor. Om man inte har barn räknas man som bosatt i den självständiga bostaden. Om man pendlar mellan flera självständiga bostäder räknas man som bosatt i den bostad man tillsammans gör flest övernattningar.

För ensamstående pendlare är reglerna olika beroende på om pendlaren är över eller under 22 år. Om pendlaren är under 22 år och pendlar mellan föräldrahemmet och annan bostad räknas pendlaren som bosatt med sina föräldrar. Om pendlaren är 22 år eller äldre räknas pendlaren som bosatt hos sina föräldrar endast i det fall bostaden på arbetsorten räknas som osjälvständig.

Den som pendlar mellan en självständig bostad på hemorten och en osjälvständig bostad på arbetsorten räknas som bosatt i hemkommunen. Den som pendlar mellan två självständiga bostäder eller mellan två osjälvständiga bostäder räknas som bosatt i den bostad som han eller hon oftast övernattar i. Den som har en osjälvständig bostad på hemorten och en självständig bostad på arbetsorten räknas som bosatt på arbetsorten. Även om dessa krav inte är uppfyllda kan man räknas som pendlare om man har varit folkbokförd i hemorten i minst tre år innan man börjar pendla. Bostaden på hemorten får i detta fall vara hälften som stor som den på arbetsorten och ändå räknas som skattemässig bostad. Det krävs dock att man har hyreskostnader för bostaden.

### *Hemresekrav*

För att räknas som ensamstående pendlare ställs krav på att man skall resa hem minst en gång var tredje vecka. Om avståndet hem är kort krävs att man reser hem oftare. Om man är under 22 år finns

det ingen minsta gräns för hur ofta man skall resa hem men man bör resa hem så ofta som det är rimligt.

### *Adressändring*

Om man på grund av arbetet flyttar till en annan bostad skall man göra en flyttningsanmälan till folkbokföringsregistret även om man har behållit sin bostad på hemorten. Skälet är att det skall göras en prövning av var man skall vara bosatt. Personen skall visa upp hyreskontrakt samt körjournal och kvitton som styrker hur ofta man reser mellan bostaden och arbetsorten.

### *Avdragets storlek*

Avdrag för logi- eller bostadskostnader medges med den faktiska utgiften som skall styrkas med kvitton och liknande.

Avdrag för merutgifter för kost har till och med inkomståret 2004 fått göras med faktiska kostnader enligt följande regler: Om den skattskyldige inte har kunnat visa att han eller hon haft merutgifterna har olika schablonavdrag fått göras beroende på om den skattskyldige bott på hotell med eller utan frukost, på pensionat, eller i hyreslägenhet med eller utan kokmöjligheter. Avdrag har då fått göras efter "hotellsats" (385 eller 460 NOK/dygn, "pensionatsats" (241 NOK/dygn) eller "brakkesats" (159 eller 241 NOK/dygn) år 2003. Om arbetsgivaren helt eller delvis subventionerat utgifterna för mat har den skattskyldige fått göra avdrag för merutgifter utöver subventionen. Om arbetsgivaren helt ersatt kostnaderna har den skattskyldige i stället blivit förmånsbeskattad.

Från och med inkomståret 2005 medges inte längre avdrag för merkostnader för mat för pendlare. I förarbetena till lagändringen (prop. 2004–2005:1) anges att dagens standard och möjligheter till matlagning i pendlarbostäder gör att det normalt inte föreligger några väsentliga merkostnader för mat när man bor i en pendlarbostad än om man bor i sin fasta bostad. I propositionen föreslogs därför att rätten till avdrag för merkostnader för mat skulle tas bort för att säkra en skattemässig likabehandling. Ändringen förväntas medföra en budgetmässig besparing i storleksordningen 180 miljoner NOK (påløpt) och 150 miljoner NOK (bokført). Regeländringen gäller inte arbetstagare som är på yrkesresa/tjänsteresa.

Alla pendlare äger rätt till avdrag för hemresor. Avdrag medges med 1,4 kronor per km intill 35 000 km/år, med 0,7 kronor per km för resor därutöver och med faktisk kostnad för flyg.

## 4 Stimulanser för rörligheten

### 4.1 Flyttningsbidrag

#### 4.1.1 Nuvarande regler

Flyttningsbidrag utgår enligt förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag. Förordningen ändrades senast den 1 februari 2005 (prop. 2004/05:1, bet. 2005/05:AU1, rskr. 2004/05:121, SFS 2004:1329).

Flyttningsbidrag får lämnas till den som har fyllt 25 år. Före den 1 februari 2005 gällde att bidrag också fick lämnas till den som fyllt 20 år om det fanns särskilda skäl.

Flytten får inte avse ny arbetsplats inom samma företag eller vara arbetstagarens första anställning efter avslutad utbildning (med undantag för arbetsmarknadsutbildning eller kommunal vuxenutbildning). Bidraget består av två olika delar; respenning och pendlingsstöd. Före den 1 februari 2005 ingick även starthjälp med 11 000 kronor i flyttningsbidraget.

##### 4.1.1.1 Respenning

Respenning får lämnas till den som 1. är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, och 2. bedöms inte kunna få arbete i eller nära hemorten (5 §). Respenning får dessutom lämnas till den som har en kvalificerad yrkesutbildning och som har fått anställning i yrket vid ett stödberättigat företag i en ort inom ett stödområde som avses i förordningen (1999:1382) om stödområden för vissa regionala företagsstöd, om arbetskraft med sådan utbildning inte finns att få tag i på orten. Detsamma gäller den som bor inom ett sådant stödområde enligt nämnda förordning och som har fått stadigvarande anställning i en annan ort, om flyttningen förbättrar möjligheterna

för någon annan arbetssökande som har svårt att byta bostadsort att få arbete inom stödområdet (6 §).

Respenning utgörs av ersättning för resa, logi och bohagstransport (7 §). Ersättning för resa och logi får lämnas för en arbetssökandes besök i en annan ort, om besöket bedöms nödvändigt för att anställning i den orten skall komma till stånd (8 §). Ersättningen beräknas enligt 16 och 19 §§ förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd (10 §).

Ersättning för bohagstransport får lämnas till den som 1. varit anmäld som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i minst sex månader, 2. har fått en anställning som beräknas vara minst sex månader i en annan ort än hemorten, och 3. har fått bostad i den orten eller i dess närhet (9 §). Före den 1 februari 2005 fanns det inget krav på att den arbetssökande skulle ha varit inskriven som arbetssökande i minst sex månader.

Ansökan om respenning skall göras före resan eller flyttningen (11 §).

#### 4.1.1.2 Pendlingsstöd

Pendlingsstöd får lämnas för dagpendling och för veckopendling.

Pendlingsstödet får lämnas till den som 1. är arbetslös och sökt arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen, 2. inte bedöms kunna få arbete i eller nära hemorten, och 3. fått anställning på en ort som ligger på ett sådant avstånd att kostnaden för en resa dit överstiger kostnaden för en resa inom normalt pendlingsavstånd från arbetstagarens hemort (16 a § första stycket).

Vad som menas med normalt pendlingsavstånd kan utläsas ur 10 § i Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete (IAFFS 2004:3). Enligt bestämmelsen menas med geografiskt begränsat sökområde att den sökande kan ta ett arbete inom ett från bostaden begränsat område innebärande högst tolv timmars daglig frånvaro.

Stöd till veckopendling får lämnas endast till den som 1. bor på en ort där arbetslösheten i yrket är hög, och 2. har fått arbete i en region där det finns brist på arbetskraft i yrket.

Pendlingsstöd får inte lämnas om 1. arbetstagaren i den nya anställningen får reseersättning för pendlingskostnaden, eller, 2. anställningen beräknas vara kortare tid än sex månader i fråga om

dagpendling, eller tre månader i fråga om veckopendling. (16 a § tredje stycket).

Pendlingsstöd för dagpendling lämnas för resekostnader som överstiger de kostnader som en arbetstagare normalt skulle ha haft för resor till och från ett arbete inom normalt pendlingsavstånd och med högst 2 000 kronor i månaden (17 § första stycket). Stödet får lämnas under högst tolv månader och endast en gång för varje arbetssökande under en tvåårsperiod (17 a §). Tidigare gällde att stödet fick lämnas med högst 1 200 kronor och i högst sex månader under en tvåårsperiod.

Pendlingsstöd för veckopendling får lämnas med skäliga kostnader för en resa tur och retur mellan hemorten och arbetsorten varannan arbetad vecka (17 § andra stycket). Stödet får lämnas under sammanlagt högst tolv månader under en fyraårsperiod (17 a §). Stödet infördes den 1 februari 2005. Tidigare utgick stödet på försök under perioden 1 januari 2002 till 31 december 2003 och i sammanlagt högst sex månader under en tvåårsperiod för varje arbetssökande.

Ansökan om pendlingsstöd skall göras innan anställningen tillträds.

## 4.1.2 Bakgrund och förarbeten

### 4.1.2.1 Regionalpolitiska utredningen

Den 21 januari 1999, dvs. samtidigt som Utredningen om ökade levnadskostnader m.m. arbetade med sitt slutbetänkande, tillkallades en parlamentarisk kommitté med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000-talets början (dir. 1999:2). Kommittén antog namnet Regionalpolitiska utredningen. Utredningens slutbetänkande *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande* (SOU 2000:87) överlämnades i september 2000. I betänkandet lämnades förslag till övergripande mål, delmål och medel för de tre politikområdena regional strukturpolitik, regional stimulanspolitik och regional välfärdspolitik. Utredningen drog vissa slutsatser angående befolkningsförändringar och flyttningar (betänkandet s. 268 f.). Analyserna bygger i huvudsak på utvecklingen under 1990-talet, ett årtionde med stora omställningar på arbetsmarknaden. Utredningen konstaterade att jämförelserna med tidigare decennier visar både likheter och olikheter i mönstren. I

stort sett följer den regionala befolkningsutvecklingen dock stabila utvecklingsmönster sedan slutet av 1960-talet. Det är i huvudsak i samma delar av landet som befolkningen växer respektive minskar nu som då, även om förändringstakten varierar mellan olika år. Under senare delen av 1990-talet har emellertid skillnaderna ökat mellan olika regioners befolkningsutveckling. Befolkningsminskningen har i jämförelse med tidigare år varit förhållandevis omfattande i flertalet mindre arbetsmarknadsregioner, liksom även i vissa högskoleregioner. Denna utveckling har inneburit att förhållandevis omfattande befolkningsminskningar inte längre är ett fenomen bara i s.k. regionalpolitiskt prioriterade områden.

När det gäller utredningens slutsatser angående flyttningar se avsnitt 5.2.4.1.

#### 4.1.2.2 Riksrevisionsverkets rapport 2001:20

Mot bakgrund av AMS prioritering av geografisk rörlighet i verksamhetsplanen för år 2000 beslutade Riksrevisionsverket (RRV) att genomföra en granskning av arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet. Rapporten *Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet* (RRV 2001:20) färdigställdes i juni 2001. Syftet med granskningen var att bedöma effektiviteten i arbetsförmedlingarnas arbete. I rapporten angav RRV att arbetsförmedlingarna kan stimulera geografisk rörlighet på olika sätt. Först och främst som en del i arbetet att förmedla lediga platser men också genom att erbjuda olika former av flyttningsbidrag. Den största utgiftsposten var enligt RRV:s granskning kontantbidraget starthjälp. Under år 2000 betalades drygt 200 miljoner kronor ut i flyttningsbidrag varav ca 120 miljoner kronor avsåg starthjälp. RRV konstaterade att den löpande styrningen, framförallt i regleringsbrevet för Arbetsmarknadsverket, inte tog upp arbetet med geografisk rörlighet och att det inte fanns något krav på uppföljning. Det fanns också väsentliga skillnader mellan länsarbetsnämndernas och arbetsförmedlingarnas tillämpning av reglerna, vilket enligt RRV:s mening troligtvis berodde på att reglerna medgav ett relativt stort tolkningsutrymme. Informationskvaliteten i platsförmedlingssystemet AIS (Arbetsmarknadsverkets informationssystem) var också bristfälligt genom att många uppgifter var inaktuella eller felregistrerade. Det rådde också oklarhet kring vem som bar ansvaret för platsanvisningen i de fall den lediga platsen och den



sökande fanns på olika kontor. Detta inverkade negativt på möjligheten att söka arbete på annan ort. När det gällde flyttningsbidragen så visade det sig att en stor del av mottagarna av starthjälp redan hade någon form av arbete vilket inte var förenligt med reglerna för bidraget. I en tredjedel av besluten hänvisades också till särskilda skäl. I jämförelse med övriga inskrivna vid arbetsförmedlingen hade flyttningsbidragmottagarna i genomsnitt gynnsammare förutsättningar på marknaden vad gäller utbildning, ålder och arbetslöshetshistoria. En relativt hög andel av bidragmottagarna återinskrevs inom ett år efter flytten och 85 procent av bidragmottagarna ansåg att bidraget inte hade påverkat deras beslut att flytta.

RRV ansåg att flyttningsbidragen i allt för hög grad gick till personer som inte avsågs i förordningen. Stödet hade inte heller någon tydlig beteendepåverkande effekt. RRV:s bedömning och förslag var därför att arbetsförmedlingarna behöver få tydligare besked om att arbetet med den geografiska rörligheten skall prioriteras. Detta för att regeringens signal om att det är en viktig uppgift för Arbetsmarknadsverket att underlätta den geografiska rörligheten skall få ett konkret genomslag. Reglerna för respenningen borde också göras enklare och tydligare bland annat genom att åldersgränsen borde sänkas från 25 till 20 år och genom att starthjälpen borde avskaffas. Enligt RRV:s bedömning skulle dessa förändringar kunna medföra att den totala utgiften för flyttningsbidragen skulle minska eftersom starthjälpen var den enskilt största utgiftsposten. Enligt RRV innebar förslagen också att rättsäkerheten för den enskilde skulle förbättras.

#### 4.1.2.3 En politik för tillväxt och livskraft i hela landet

Efter remissbehandling behandlade regeringen i september 2001 Regionalpolitiska utredningens betänkande i propositionen *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet 2001/02:4*. I propositionen presenterade regeringen ett nytt politikområde för hela landet genom att politikområdet regionalpolitik och delområdet regional näringspolitik inom näringspolitiken föreslogs slås samman och bilda det nya politikområdet regional utvecklingspolitik. Målet för den nya politiken föreslogs vara väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Med väl fungerade lokala arbetsmarknadsregioner

avsågs att de är så attraktiva för människor och företag att det är möjligt att ta till vara den potential och livskraft som finns i alla regioner. Med ”hållbar” avsågs att politiken skall bidra till att nuvarande och kommande generationer kan erbjudas ekonomiska, sociala och ekologiska förhållanden. De viktigaste långsiktiga strategierna och instrumenten för den nya politiken skulle vara ökad sektorssamordning och regionala hänsynstaganden inom olika politikområden. Regionala tillväxtprogram, baserade på dåvarande tillväxttal skulle utgöra grunden för arbetet. Ett antal utvecklingsfrämjande åtgärder föreslogs. Dessa delades in i fem områden: starkare regioner och kommuner, ökad kunskap och kompetens, stärkt företagsamhet och ett utvecklat entreprenörskap, lokal utveckling och attraktiva livsmiljöer samt en god servicenivå.

Ett av regeringens förslag var att på försök införa ett pendlingsbidrag för veckopendling från och med den 1 januari 2002. Ett försök med veckopendlingsbidrag infördes t.o.m. den 31 december 2003 (16 § förordningen 1999:594 om flyttningsbidrag). Regeringen föreslog också att det skulle tillsättas en utredning med uppdrag att göra en översyn av de rörlighetsstimulerande medlen inom arbetsmarknadspolitiken, med särskild tyngdpunkt på flyttningsbidragen. Enligt regeringen borde också andra möjligheter att främja tillgången på nyckelpersoner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner övervägas.

#### 4.1.2.4 Utredningen om rörlighetsstimulanser

I augusti 2002 tillsatte regeringen en sådan utredning (dir. 2002:80). Utredningen antog namnet Utredning om rörlighetsstimulanser. I slutbetänkandet *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt* (SOU 2003:37), som överlämnades i april 2003, konstaterade utredningen att i takt med att de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna minskade, så ökade pendlingen (se vidare avsnitt 5.2.4.2). Utredningen framhöll att regeringen hade betonat att arbetsmarknadspolitikens huvuduppgift är att medverka till att arbets sökande snabbt sammanförs med vakanta platser s.k. matching. Flyttstimulanserna utgjordes av tre bidragformer; respenning, starthjälp samt pendlingsstöd och det var länsarbetsnämnderna som prövade frågor om flyttningsbidrag. Utredningen konstaterade vidare att det i lagen (1997:328) om arbetslöshetsförsäkring fanns krav på geografisk och yrkesmässig rörlighet genom en regel

som föreskrev att arbetssökande under de första 100 ersättningsdagarna hade rätt att begränsa sitt yrkesmässiga och geografiska sökområde. Detta innebar att den arbetssökande därefter skulle ha ett utvidgat yrkesmässigt och geografiskt sökområde. Lagen ställde också krav på att den arbetssökande sökte arbete aktivt och var villig att acceptera lämpligt arbete även om detta krävde flytt eller veckopendling.

Utredningen hänvisade vidare till att riksdagens revisorer i rapporten *Styrningen av Ams och länsarbetsnämnderna* (2002/03:2) framhållit att arbetsmarknadspolitikens övergripande mål med arbetsgivare och individ i fokus kan stå i motsättning till det regionalpolitiska uppdraget. I ett regionalpolitiskt perspektiv kunde således åtgärder för att öka den geografiska rörligheten bidra till att förstärka en redan pågående process av befolkningsminskning med negativa effekter för den regionala utvecklingen som följd. Utredningen konstaterade i likhet med RRV att det fanns mycket som vittnade om att arbetet med geografisk rörlighet inte var prioriterat inom Arbetsmarknadsverket. AMS riktlinjer för länsarbetsnämndernas verksamhet år 2003 innehöll inga direktiv eller mål för hur geografisk rörlighet skulle bedrivas. Endast ett fåtal länsarbetsnämnder hade någon uttalad policy för arbetet med geografisk rörlighet. Det fanns också undersökningar som visade att handläggarna endast i liten utsträckning uppmuntrade eller uppmanade till geografisk rörlighet även efter de första 100 ersättningsdagarna. Initiativen till rörlighet föreföll i första hand komma från de arbetssökande. Antalet beviljade flyttningsbidrag och interlokala anvisningar avtog relativt kraftigt i takt med att den arbetssökande uppnådde ett ökat antal inskrivningsdagar.

Utredningen konstaterade att flyttstöden var för svaga i det att de endast var av marginell betydelse för människors benägenhet att flytta. Flyttstödens utformning, dvs. med syfte att täcka de direkta kostnaderna för en flytt, kunde enligt utredningen antas väga relativt lätt i ett flyttbeslut där fördelarna med flytten ställdes mot förlusten av en mängd "platspecifika tillgångar" i hemregionen såsom bland annat sociala relationer till släkt och vänner (jfr avsnitt 5.2.5). I pendlingsbeslutet ser beslutssituationen något annorlunda ut. Ett beslut att pendla innebär inte att individen tvingas bryta upp från hemmiljön på samma sätt som vid en flytt. Ett beslut om att dagpendla över längre sträckor handlar om att väga den minskade tid som kan läggas på familj och fritid och de ekonomiska kostnaderna, mot nyttan att kunna bo kvar men ändå

nå en större arbetsmarknad. Enligt utredningen var det troligt att en ersättning för direkta reskostnader väger något tyngre i en sådan kalkyl. I beslutet om att börja veckopendla är de sociala kostnaderna av att inte få möjlighet att träffa familj eller vänner i veckorna större än för dagpendlingen med de kan fortfarande inte förväntas var lika stora som i flyttbeslutet (SOU 2003:37 s. 115).

Utredningen redogjorde också för sin undersökning av de beslut om flyttningsbidrag som hade fattats under år 2001 och 2002. Enligt undersökningen gavs både ersättningen för bohagstransport och starthjälpen till dem som var yngre och välutbildade, dvs. till de grupper som varit mest flyttbenägna i befolkningen. De som var över 30 år, de som hade lägre utbildningsnivå och de som hade längre inskrivningstid var betydligt svårare att nå.

Utredningen framhöll att befolkningsutvecklingen på många sätt speglade regionernas utvecklingsmöjligheter. Regioner med låg servicenivå var oftast mindre attraktiva som bostadsorter vilket i sin tur kunde förstärka utflyttningen. Utredningen menade att stimulanser av pendling ur ett regionalpolitiskt perspektiv har uppenbara fördelar i förhållande till flyttstimulanser. Medan ersättningen för bohagstransport och starthjälp leder till en omfördelning av befolkningen från mindre och mer glesbefolkade regioner till storstadsregioner, framförallt till Stockholmsregionen, så erbjuder pendlingsbidraget en möjlighet för människor att få tillgång till ett vidare omland samtidigt som de kan bo kvar på sin hemort. Utredningen hänvisade också till en rapport av AMS i vilken AMS efterlyste en satsning på pendlingsbidragen. Utredningen föreslog sammanfattningsvis att pendlingsstödet skulle förstärkas, genom en förlängning av tiden till högst två år och att en förutsättning för veckopendling skulle vara att arbetsgivaren tillhandahöll en bostad med normal standard till skälig kostnad om detta erfordrades. Staten och arbetsgivarna borde på detta sätt dela på ansvaret för arbetskraftförsörjningen. Utredningen föreslog att det också skulle införas skattegynnade tjänster i stödområden. Förslaget innebar att en anställd som innehade en skattegynnad tjänst skulle ta upp 75 procent av lön och andra ersättningar som inkomst under de tre första åren av anställningen och endast en gång per enskild person. Beslut om vilka tjänster som skulle vara skattegynnade skulle fattas av länsarbetsnämnderna och endast finnas inom de områden som definierades i förordningen (1999:1382) om nationella stödområden. Utredningen föreslog avslutningsvis att ersättningen för tillträdesresa, bohagstransport och starthjälp skulle

tas bort men att ersättningen för sökanderesor skulle behållas. I de fall individen erhöll pendlingsbidrag var tillträdesresan redan subventionerad. Betänkandet remissbehandlades.

#### 4.1.2.5 AMS-rapport år 2004 om pendlingsstöd

Regeringen gav AMS i uppdrag att senast den 16 februari 2004 redovisa hur många kvinnor och män samt vilka yrkeskategorier som hade tagit del av dag- respektive veckopendlingsstödet och från vilka län personerna hade pendlat. Redovisningen skulle för veckopendlingsstödet avse hela försöksperioden år 2002 och 2003 och för dagpendlingsstödet år 2003. Redovisningen skulle också innehålla en analys över pendlingsstödens nytta för att öka den geografiska rörligheten och andra effekter som eventuellt uppstått vid användandet av stöden.

Av den överlämnade rapporten (dnr 03-12986-09) framgår att besluten om pendlingsstöd har varit relativt jämt fördelade över landet med viss övervikt för de nordligaste länen (tabell 4.1).

Tabell 4.1. Länsfördelning av besluten

Län	Veckopendling	Dagpendling
01 Stockholm (AB)	40	12
03 Uppsala (C)	11	8
04 Södermanland (D)	12	165
05 Östergötland (E)	23	13
06 Jönköping (F)	8	10
07 Kronoberg (G)	4	9
08 Kalmar (H)	18	9
09 Gotland (I)	1	1
10 Blekinge (K)	1	6
12 Skåne (M)	55	12
13 Halland (N)	8	13
14 Västra Götaland (O)	58	75
17 Värmland (S)	26	12
18 Örebro (T)	18	23
19 Västmanland (U)	15	91
20 Dalarna (W)	27	4
21 Gävleborg (X)	27	25
22 Västernorrland (Y)	36	8
23 Jämtland (Z)	41	10
24 Västerbotten (AC)	47	15
25 Norrbotten (BD)	112	16
Restpost*	3	19
<b>Totalt</b>	<b>591</b>	<b>556</b>

Källa: AMS

\*AMS har uppgett att det förekom vissa felaktigheter i systemet under en kort period vilket medförde att kommunkoderna försvann i ett antal ärenden. Det totala antalet pendlingar stämmer dock.

Enligt rapporten kunde drygt en fjärdedel av besluten hänföras till yrken inom byggbranschen, exempelvis bygg- och anläggningsarbetare, maskinförare och grovarbetare. Yrken med krav på akademisk utbildning stod för en fjärdedel av besluten (se tabell 4.2).

Tabell 4.2. Yrkesfördelning av besluten

AMSYK	Veckopendling 2002–2003	%	Dagpendling 2003	%
0	Militär	1	0	0
1	Ledning	30	20	4
2	Specialist	162	145	26
3	Kort högskoleutb.	113	144	26
4	Kontor	18	48	9
5	Service	48	58	10
6	Jord/Skog	12	5	1
7	Hantverk	104	51	9
8	Operatör	86	70	13
9	Utan krav på utb.	17	14	2
	Restpost*		1	
<b>Totalt</b>	<b>591</b>	<b>100</b>	<b>556</b>	<b>100</b>

Källa: AMS \*Se ovan under tabell 4.1.

Dagpendlingen användes i betydligt större omfattning än veckopendlingen och under år 2003 dagpendlade 556 personer.

När det gäller genusfördelningen så beviljades enligt rapporten 72 procent av alla veckopendlingsstöd till män under perioden 2002–2003. År 2002 var motsvarande siffra 78 procent. För dagpendlingsstödet var könsfördelning mer jämn, 60 procent av de som dagpendlade var män och 40 procent kvinnor (se tabell 4.3).

Tabell 4.3. Könsfördelning av besluten

Stöd	Kvinnor	Män	Totalt
Veckopendling 2002–2003	28 %	72 %	591
Dagpendling 2003	40 %	60 %	556

Källa: AMS

Enligt AMS analys i rapporten var omfattningen av veckopendlingsstöden relativt låg och nyttan för den geografiska rörligheten begränsad. Stödet hade dock haft en avgörande betydelse för de arbetssökande som hade sökt och erhållit ett arbete utanför normalt pendlingsavstånd. Veckopendlingsstödet hade främst

utnyttjats av yrkeskategorier där den geografiska rörligheten i yrket normalt är hög. AMS bedömde därför att veckopendlingsstödet var ett bra komplement till övriga flyttstöd.

Den 1 januari 2003 ändrades 16 § i förordningen (1999:594) om flyttningsbidrag på så sätt att pendlingsstöd inte längre fick beviljas om arbetstagaren i den nya anställningen fick reseersättning för pendlingskostnaden. Tidigare hade gällt att traktamentsersättning inte fick kombineras med pendlingsstöd. Förändringen påverkade inte användandet av veckopendlingsstödet. Även om dubbla ersättningar således inte får betalas ut går detta inte att kontrollera utan särskild granskning. Här finns således en viss risk för felaktigheter.

AMS framhöll att pendlingsstöden ofta användes för kortare vikariat och visstidsanställningar vilka sedermera övergått till fast anställning. Enligt AMS gav pendlingsstöden därmed en bra möjlighet att pröva på arbete på annan ort, ett steg som ofta kan vara stort för den enskilde. Stöden ansågs därför vara ett bra verktyg och ett bra stöd i diskussionen med arbetsökande för att öka den geografiska rörligheten.

#### 4.1.3 Budgetpropositionen 2004/05

I budgetpropositionen 2004/05:1 (s. 15 och utgiftsområde 13 s. 48), föreslog regeringen att bestämmelserna om flyttningsbidrag skulle ändras. Förslaget innebar att bidrag för tillträdesresa och starthjälp skulle upphöra, att ersättning för bohagstransport skulle begränsas till personer som är långtidsarbetslösa, att pendlingsstödet skulle förstärkas och att flyttningsbidrag endast skulle kunna ges till personer som fyllt 25 år. Förslagen beslutades av riksdagen och trädde i kraft den 1 februari 2005. Förändringarna avsåg anställningar som tillträdde från och med den 1 februari 2005 eller senare.

Som motiv till förändringarna anförde regeringen bland annat att en grundläggande förutsättning för att arbetsmarknaden skall fungera på ett tillfredsställande sätt, är att arbetsökande sammanförs med lediga platser så snabbt och effektivt som möjligt. Reglerna om arbetslöshetsförsäkringen fordrar att en arbetsökande efter de första 100 dagarna skall vidga sitt sökområde både yrkesmässigt och geografiskt. Om ett lämpligt arbete finns på en annan ort är den sökande skyldig att ta det.



Regeringen framhöll att pendling kan vara ett bättre alternativ än flytt till ett nytt arbete. För arbetssökande är det förknippat med lägre kostnader, såväl direkta som indirekta, att dagpendla eller veckopendla jämfört med att flytta. Förändringen blir inte lika stor som vid en flytt. Individen tvingas inte bryta upp från sin hemmiljö och tvingas inte heller ge upp platsspecifika tillgångar som sociala relationer och kännedom om närmiljön. Regeringen ansåg därför att ett förstärkt stöd till pendling skulle kunna bidra till att individer i större utsträckning väljer att ta arbete utanför normalt pendlingsavstånd och därmed leda till förstärkt matchning. Enligt regeringen var en förstärkning av stödet till dagpendling och ett återinförande samt en förstärkning av stödet till veckopendling för arbetssökande utanför normalt pendlingsavstånd motiverad, eftersom pendling utanför normalt pendlingsavstånd ofta innebär väsentligt högre kostnader än pendling inom normalt pendlingsavstånd. En höjning av stödet till dagpendling till 2 000 kronor i månaden täckte exempelvis en betydande del av kostnaderna för årskort för interregional tågtrafik eller delar av kostnaderna för pendling med bil.

Enligt regeringen var en förlängning av tidsperioderna motiverad då stöden med dagens utformning inte bedömdes i tillräckligt stor utsträckning stimulera individer att ta längre anställningar eller tillsvidareanställningar utanför normalt pendlingsavstånd. Eftersom de arbetsmarknadspolitiska stöden i huvudsak är tänkta att verka i ett inledningsskede bör dock individen efter ett år själv kunna stå för kostnaderna och göra avdrag för arbetsresor och för ökade levnadskostnader i samband med dubbel bosättning enligt reglerna i inkomstskattelagen. Om individen då anser att kostnaderna för resorna är för höga kan det medföra att den sökande väljer att flytta. Stöden skulle precis som tidigare lämnas för den del av kostnaden som överstiger kostnaden för normalt pendlingsavstånd. När det gällde veckopendlingsstödet framhöll regeringen att användningen av stödet varit relativt liten under perioden. Stödet hade till 72 procent beviljats för män och till 28 procent för kvinnor. Stödet till dagpendling hade en jämnare fördelning, 60 procent respektive 40 procent. Utredningens förslag på krav att arbetsgivaren skall tillhandahålla bostad med normal standard till skälig kostnad skulle enligt regeringen däremot kunna utgöra ett hinder för anställning och borde därför inte införas.

## 4.2 Inlösen av egnahem

### 4.2.1 Bakgrund

I utredningens direktiv anges bl.a. att utredaren skall undersöka om svårigheter att avyttra bostaden på den tidigare bostadsorten bör beaktas vid utformningen av avdragsreglerna och hur en sådan regel i så fall skall utformas.

### 4.2.2 Tidigare lagstiftning

Det har tidigare funnits ett inlösenstöd för egnahemfastigheter. En försöksverksamhet med inlösen av egnahemfastigheter i Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län startades år 1965 (se SOU 2003:37 s. 62). Reglerna gjorde det möjligt för arbetssökande att avyttra sin bostad i områden där det inte fanns någon efterfrågan. År 1971 permanentades inlösenverksamheten och år 1999 upphävdes den.

Verksamheten reglerades senast i förordningen (1987:408) om inlösen av egnahemfastigheter och bostadsrätter. Som villkor för inlösen gällde enligt förordningen att fastigheten eller bostadsrätten skulle vara belägen i något av de fyra ovan nämnda länen. Som ytterligare villkor gällde att inlösen fick ske om

1. ägaren av fastigheten eller bostadsrätten eller en medlem av dennes hushåll, trots en ingående prövning av arbetsförmedlingen, inte kunde få arbete i eller nära bostadsorten i en sådan omfattning att hushållets försörjning var tryggad,
2. hushållet på grund av detta måste flytta till en annan ort inom landet, och ägaren inte kunde sälja fastigheten eller bostadsrätten.

Om det fanns *synnerliga skäl*, fick inlösen ske även i andra delar av landet. Inlösen av en fastighet skulle ske med ett belopp som motsvarade det senaste taxeringsvärdet på fastigheten.

Om fastigheten hade förvärvats inom tre år före ansökan om inlösen för ett pris som var lägre än taxeringsvärdet skulle det priset i stället vara inlösenvärde. Om fastighetsägaren hade tagit lån för förvärvet eller förbättring av fastigheten och kapitalskulden översteg taxeringsvärdet fick inlösen ske med ett belopp som motsvarade den kvarstående kapitalskulden. Inlösen av en bostadsrätt

skulle ske med ett belopp som motsvarade det pris som bostadsrättsinnehavaren hade betalt för bostadsrätten. Om detta pris avvek väsentligt från vad som gällde för likvärdiga lägenheter på orten, fick inlösen ske med ett annat belopp. Försäljning av den inlösta fastigheten eller bostadsrätten skulle sedan ske på så fördelaktiga villkor som möjligt. Det var länsarbetsnämnderna som beslutade i ärenden om inlösen i de fyra Norrlandslänen. I fråga om inlösen i andra län beslutade AMS. AMS meddelade även föreskrifter för verkställigheten av förordningen.

Enligt en rapport från AMS, som togs fram i samband med arbetet med budgetpropositionen för år 1999, kunde stödformen ifrågasättas p.g.a. sin ringa omfattning (jfr tabell 4.4) och besvärliga hantering. Den totala kostnaden för flyttningsbidragen år 1997 uppgick till ca 266 miljoner kronor varav drygt 8 miljoner kronor belöpte sig på inlösenverksamheten (se tabell 4.5). Enligt AMS pekade en del rapporter från de olika länen på att information om åtgärden skulle kunna öka antalet ansökningar men att det inte alltid handlade om att flytta till en annan ort. Ett krav för inlösen var att anställningen på den nya orten skulle vara minst sex månader. Den aktuella individen kunde dock flytta tillbaka till den gamla orten efter ett halvår och kanske därigenom ha fått en skuldsanering på 300 000 kronor genom bidrag. Detta var enligt AMS inte statens avsikt. Om stödformen skulle finnas kvar ansåg AMS att regelverket borde stramas åt.

Tabell 4.4. Antal ärenden om inlösen av egnahem 1992–1999

År	Jönköping	Gävle	Västernorrland	Västerbotten	Norrbotten	Summa
1992			1	3	5	9
1993			1	1	6	8
1994			1	5	3	9
1995			4	3	10	17
1996				4	8	12
1997		1	2	7	24	34
1998	1	3	8	9	30	51
1999			8	12	28	48
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>25</b>	<b>44</b>	<b>114</b>	<b>188</b>

Källa: AMS

Tabell 4.5. Utbetalningar av flyttningsbidrag i form av inlösen av egnahem

Län	Januari – december 1997 kronor	Januari – juli 1998 kronor
Uppsala län	0	6 000
Kalmar län	1 000	0
Skåne län	4 000	0
Skaraborgs län	1 000	0
Örebro län	2 000	0
Dalarnas län	4 000	0
Gävleborgs län	119 000	491 000
Västernorrlands län	774 000	1 421 000
Jämtlands län	0	0
Västerbottens län	2 468 000	- 637 000
Norrbottens län	5 101 000	3 112 000
<b>Totalt</b>	<b>8 472 000</b>	<b>4 395 000</b>

Källa: AMS

Regeringen gav AMS i uppdrag att senast den 12 februari 1999 redovisa hur flyttningsbidragen kunde effektiviseras. Frågan om minskade kostnader hade redan aktualiserats i arbetet med budgetpropositionen för 1999. Kostnaderna för samtliga flyttningsbidrag och inlösen av egna hem uppgick år 1998 till 305 miljoner kronor. Utgångspunkterna för arbetet var att flyttningsbidragen var viktiga instrument i arbetsmarknadspolitiken för att stimulera geografisk rörlighet för att minska arbetslöshet och undanröja arbetskraftsbrist. Ett mål med uppdraget var att stöden mera skulle riktas mot den enskilda individ som var eller riskerade att bli arbetslös och mindre till individens hushåll eller redan anställda.

AMS föreslog att inlösen av egnahem skulle tas bort. AMS motiverade detta med att inlösenverksamheten hade haft en mycket begränsad omfattning och att det var en grannlaga uppgift att försöka särskilja rent arbetsmarknadspolitiska motiv från rent privat-ekonomiska motiv. Enligt AMS förekom det att länsarbetsnämnderna fick ta emot ansökningar, där det inte kunde uteslutas att det handlade om skuldsanering. Som nämnts ovan var ett krav för inlösen att den som ansökte om inlösen fått en anställning på minst sex månader. Enligt AMS fanns det inget som hindrade bidragstagaren att efter en tids anställning åter bosätta sig på

ursprungsorten. Besparingseffekten beräknades att uppgå till 8 miljoner kronor per år.

I vårpropositionen 1998/99:100 utgiftsområde 14, föreslog regeringen att stödformen inlösen av egnahemsfastigheter och bostadsrätter skulle avskaffas med verkan från och med den 1 juli 1999. Regeringen motiverade förslaget med att stödformen hade haft en mycket begränsad användning och inte längre kunde motiveras av arbetsmarknadspolitiska skäl. Förordningen upphävdes den 1 juli 1999 (bet. 1998/99:FiU27, SFS 1999:595).

## 5 Arbetsmarknaden och rörligheten

### 5.1 Tillväxt, befolkningsutveckling och arbetsmarknad

#### 5.1.1 Utgångspunkter

Utredningen skall bland annat undersöka vilka effekter för arbetskraftens rörlighet och regional utveckling som kan uppnås genom en förändring av avdragsrätten för dubbel bosättning. De förhållanden som råder lokalt och regionalt påverkar utvecklingen. För att uppnå en hållbar regional utveckling avseende tillväxt och välfärd är det centralt att den potential som finns i varje region tas till vara och utvecklas. Det gäller såväl ekonomiska och sociala som ekologiska aspekter.

Hur en region avgränsas beror på i vilket sammanhang eller för vilken funktion regionbegreppet diskuteras. Det finns flera olika regionbegrepp: geografiska, administrativa eller funktionella. Med en funktionell regionindelning avses en indelning som grundas på den aktuella frågan. Oberoende av administrativa gränser upplevs den som ett naturligt område för gemensamt agerande eller gemensam efterfrågan. Exempel på detta är utbildning, infrastrukturplanering och arbetsmarknadsrelaterad pendling. När det gäller pendling används ofta benämningen lokala arbetsmarknadsregioner.

Mot bakgrund av utredningens uppdrag har fakta inhämtats från utredningar, rapporter och offentlig statistik. Vissa av dessa källor använder den administrativa indelningen i län och kommuner för en beskrivning av regionernas utveckling medan andra använder NUTEK:s eller SCB:s funktionella indelningar av landet i lokala arbetsmarknadsregioner (LA-regioner). I detta kapitel avses med LA-regioner NUTEK:s indelning om inte annat framgår av texten. I vissa fall grupperas dessa till sex stycken så kallade regionfamiljer, det vill säga grupper av regioner med likartade förutsättningar. För en närmare beskrivning av indelningarna i LA-regioner (se bilaga 3).

### 5.1.2 Tillväxt och ekonomisk utveckling

Tillväxt kan enklast definieras som att värdet av de varor och tjänster som produceras i ett samhälle ökar, det vill säga att bruttonationalprodukten (BNP) ökar. Den regionala motsvarigheten är bruttoregionprodukten (BRP).

Ekonomisk tillväxt kan skapas genom att antalet arbetade timmar i ekonomin ökar eller genom att produktiviteten ökar. Ekonomisk tillväxt är en viktig förutsättning för att ett välfärds-samhälle skall kunna utvecklas och upprätthållas. Utvecklingen av de befintliga företagen står för huvuddelen av ökningen av BNP. Satsningar på nyföretagande är emellertid också mycket viktigt i ett långsiktigt perspektiv.<sup>1</sup>

Det finns åtskilliga faktorer som påverkar människors och företags utveckling och därmed även olika regioners tillväxt. Det är allt från så kallade makrovillkor (t.ex. lagstiftning) till enskilda händelser på en ort och individuella beslut. Det finns konjunkturella, kortsiktiga faktorer men det finns även långsiktiga, strukturella faktorer.<sup>2</sup> På lång sikt bestäms produktionsnivå och inkomster av tillgången på produktionsfaktorer och teknik. Produktionsfaktorer kan förenklat grupperas i arbete, realkapital och naturresurser.<sup>3</sup>

Sverige hade en stark tillväxt under slutet av 1990-talet. Den positiva utvecklingen ägde rum framförallt bland företagsanknuten tjänsteverksamhet och IT. Industrin i övrigt hade en betydligt svagare utveckling. Under denna tid uppvisade den ekonomiska utvecklingen stora regionala skillnader mellan olika LA-regioner. Koncentrationen av tjänsteverksamhet och IT till storstadsregionerna (framförallt Stockholmsregionen) gjorde att tillväxttakten blev särskilt stark där. Övriga delar av landet med en större andel traditionell tillverkningsindustri hade en svagare utveckling. Under senare år har de regionala skillnaderna minskat något även om de generella utvecklingstrenderna kvarstår. Det finns också generellt långsiktiga och strukturella skillnader mellan olika regioner som tydligt hänger samman med regionala produktionsförutsättningar.<sup>4</sup>

I Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2003/04, *Regional utveckling – utsikter till 2020* (SOU 2004:34), LU, redogörs för prognoser för bland annat den förväntade regionala utvecklingen fram till år 2020.

---

<sup>1</sup> NUTEK (2004) *Starka regioner – För ökad konkurrenskraft och välfärd* s. 8.

<sup>2</sup> NUTEK (2004) s. 14.

<sup>3</sup> ITPS (2003) *Regionala tillväxtindikatorer – teoretiska aspekter, begrepp och empiriska illustrationer*, A2003:004 s. 17.

<sup>4</sup> NUTEK (2004) s.11.

Beräkningarna visar på en fortsatt ekonomisk polarisering mellan storstadsregioner och de så kallade ”småregionerna”.<sup>5</sup> Skillnaderna i utvecklingstakt (mätt i BRP) beräknas dock bli mindre än de varit under 1990-talet. Den starkaste tillväxttakten fram till år 2020 förväntas äga rum i Storstockholm inklusive Mälardalsregionen, Göteborgsregionen och västra Skåne. I Norrland förväntas en relativt god tillväxt äga rum i några av de större kustregionerna och i LA-regionerna Östersund, Åre och Jokkmokk. Den svagaste tillväxten förväntas äga rum i Tornedalen, stora delar av Norrlands inland, Bergslagen och norra Småland.<sup>6</sup>

En något annorlunda bild över den framtida utvecklingen framgår vid en studie av den regionala produktiviteten, mätt som förädlingsvärde (BRP) per sysselsatt. Detta mått ger både en indikation om marknadens storlek och dess tillväxtpotential. LU gjorde bedömningen att regioner med hög produktivitet kommer att finnas utspridda över alla delar av landet. En hög produktivitet kan förväntas i såväl regioner med en stark koncentration av befolkning och näringsliv, som i regioner med en stark bas i råvaruutvinning och industri. De regionala problemen består i stället av att just denna produktivetsökning innebär att sysselsättningen successivt kan minskas, samtidigt som produktionen bibehålls eller ökas. En slutsats av prognosen var att storstadsregionernas högre tillväxt förväntas baseras på en ökning av sysselsättningen. De mindre regionerna antas i större utsträckning få förlita sig på produktivetsökning, eftersom sysselsättningen förväntas minska i dessa regioner.<sup>7</sup>

### 5.1.3 Demografins påverkan på ekonomin

Demografins utveckling i en region är avgörande för dess tillväxt eftersom demografiska förhållanden påverkar både tillgången på arbetskraft och försörjningsbördan, det vill säga antalet unga under 20 år och äldre från 65 år som skall försörjas av 20–64 åringarna.

LU har gjort en bedömning av den regionala befolkningsutvecklingen fram till år 2020.<sup>8</sup> Enligt denna beräknas Sveriges befolkning öka betydligt snabbare under perioden 2003–2020 än vad som varit fallet under perioden 1994–2001. Bakomliggande faktorer är framför

<sup>5</sup> För en beskrivning av NUTEK:s indelning i LA-regioner se bilaga 3.

<sup>6</sup> SOU 2004:34 s. 63 ff. Se också NUTEK (2004) s. 12 f.

<sup>7</sup> SOU 2004:34 s. 68 ff.

<sup>8</sup> SOU 2004:34 s. 27-51.



allt antaganden om en större invandring samt något ökande födelsetal.

De demografiska förhållandena förväntas att uppvisa stora regionala skillnader enligt LU:s bedömning. "Småregionerna" antas få en långsammare befolkningsminskning än tidigare medan "regionala och sekundära centra" förväntas få en svag befolkningsökning. Bland "storstadsregionerna" beräknas Göteborgs- och Malmöregionerna få en något starkare befolkningsökning än tidigare medan Stockholmsregionens ökning beräknas bli något svagare. Stockholmsregionen blir därmed inte längre den region som har den snabbaste befolkningsökningen, vilket är ett trendbrott gentemot den utveckling som gällt under mycket lång tid. Storstadsregionernas andel av Sveriges befolkning förväntas öka från 39 procent år 2002 till 41,8 procent år 2020. Även "universitets- och högskoleregionernas" andel av befolkningen förväntas att öka, medan övriga regionfamiljer förväntas få minskade andelar. Ett positivt flyttnetto är den främsta orsaken till att vissa regioner förväntas få en befolkningsökning. Ett negativt födelsetnetto är den främsta orsaken till att andra regioners befolkning förväntas minska.

Under de närmaste decennierna kommer Sverige också att få en allt äldre befolkning, enligt LU:s bedömning. Antalet personer över 65 år kommer att öka från 1,5 till 2,0 miljoner mellan åren 2002 och 2020. Därefter kommer åldersgruppen att öka ytterligare, för att vara uppe i 2,4 miljoner år 2040. Åldersstrukturen i riket kommer alltså att förändras påtagligt under de närmaste åren, men det är på regional nivå som de verkligt stora skillnaderna kommer att uppstå. Redan idag varierar åldersstrukturen stort i Sveriges LA-regioner beroende på att långvariga flyttmönster successivt minskat antalet ungdomar i många mindre och perifert belägna regioner. Samtidigt har samma befolkningsgrupp ökat i de befolkningsmässigt största regionerna.

På grund av den åldrande befolkningen antas försörjningsbördan öka i betydande omfattning i hela riket. Utvecklingen kommer dock att bli snabbare och mer omfattande i de svagaste regionerna som redan i dagsläget har en ogynnsam åldersstruktur. Detta förväntas innebära stora påfrestningar på kommunernas ekonomi.

### 5.1.4 Den framtida arbetskraften

År 2007 antas de som avslutar sitt yrkesverksamma liv vara fler än de som påbörjar detsamma. Huvudorsaken till denna utveckling är de stora årskullarna som föddes på 1940-talet.<sup>9</sup> Denna befolkningsutveckling medför, som tidigare beskrivits, att Sverige riskerar att få en allt tyngre försörjningsbörda.

För att komma till rätta med detta krävs, enligt en rapport från AMS, framför allt att sysselsättningen ökar och att detta utmynnar i fler arbetade timmar. Ett annat möjligt tillskott av arbetade timmar är höjd årsarbetstid per sysselsatt. Den pågående utvecklingen talar dock mer för en minskning än för en ökning när det gäller den senare faktorn enligt AMS bedömning. För att det skall gå att öka sysselsättningen behövs en kontinuerligt god tillgång på arbetskraft.<sup>10</sup>

I dag står cirka en fjärdedel av befolkningen 16–64 år av olika anledningar utanför arbetskraften. Under år 2004 ingick, enligt SCB, 75,7 procent av kvinnorna och 79,7 procent av männen i arbetskraften det vill säga var sysselsatta eller arbetslösa.<sup>11</sup> Grupper som inte ingår i arbetskraften är exempelvis studerande utan arbete, sjuka utan arbete, hemarbetande samt pensionärer. Den öppna arbetslösheten som andel av arbetskraften var enligt SCB i genomsnitt 5,5 procent under år 2004. Samtidigt var 2,4 procent av arbetskraften sysselsatta i arbetsmarknadspolitiska program enligt AMS årsstatistik.

I syfte att undersöka potentialer för att öka arbetskraftsutbudet, och därmed skapa förutsättningar för att öka sysselsättningen fram till år 2030, har AMS gjort framskrivningar av arbetskraften utifrån demografiska förändringar.<sup>12</sup> Enligt dessa beräkningar riskerar de regionala skillnaderna i försörjningsbördan att öka kraftigt de kommande decennierna. Kalkylerna utgår från 2002 års arbetskraftsdeltagande och källan är SCB:s Arbetskraftsundersökningar (AKU) om inte annat framgår av det följande. Vid en uppdelning i tre länsgrupper: storstadslän, skogslän och övriga syd- och mellansvenska län, så uppskattas att arbetskraften av demografiska skäl fram till år 2010 kommer att öka enbart i storstadslänet. Arbetskraftsutbudet kommer samtidigt att minska i många enskilda

<sup>9</sup> AMS (2002) *Den framtida personalförsörjningen inom bygg och anläggning, Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015*, Ura 2002:9 s. 3.

<sup>10</sup> AMS (2004) *Arbetskraftsutbudet i Sverige - en utblick mot 2030*, Ura 2004:3 s. 65.

<sup>11</sup> SCB: Arbetskraftsundersökningen, Grundtabeller, Årsmedeltal 2004.

<sup>12</sup> Ura 2004:3.

län. Fram till år 2010 uppskattas en minskning ske av arbetskraften i 13 län (se tabell 5.1).<sup>13</sup>

Om tidsperioden sträcks ut till år 2030 antas antalet personer i arbetskraften öka endast i fem län (se tabell 5.2). Ökningen kommer att ske i storstadsregionerna plus de närliggande regionerna Uppsala och Hallands län. I övriga delar av landet krymper arbetskraftsutbudet och i vissa län kan nedgången bli av mycket stor omfattning.

Tabell 5.1. Arbetskraftens förändring av demografiska skäl till år 2010

Arbetskraftens (AK) förändring	Län
AK ökar	Hallands, Jönköpings, Skåne, Stockholms, Uppsala, Västerbottens, Västra Götalands och Östergötlands län
AK minskar med upp till 3 procent	Gotlands, Kronobergs, Värmlands och Örebro län
AK minskar med 3-6 procent	Blekinge, Dalarnas, Gävleborgs, Jämtlands, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län
AK minskar med 6-8 procent	Norrbottnens och Västernorrlands län

Tabell 5.2. Arbetskraftens förändring av demografiska skäl till år 2030

Arbetskraftens (AK) förändring	Län
AK ökar	Hallands, Skåne, Stockholms, Uppsala och Västra Götalands län
AK minskar med upp till 15 procent	Jönköpings, Kronobergs, Värmlands, Västerbottens, Örebro och Östergötlands län
AK minskar med 15-20 procent	Blekinge, Gotlands, Jämtlands, Kalmar, Västmanlands och Södermanlands län
AK minskar med 20-30 procent	Dalarnas, Gävleborgs, Norrbottens och Västernorrlands län

<sup>13</sup> Observera att beräkningarna är baserade på en framskrivning av befolkningstalen under en 15-årsperiod och att mönstret kan komma att förändras under de närmaste decennierna.

Enligt AKU skiljer sig arbetskraftsdeltagandet i betydande grad mellan länen och AMS menar att det finns ett utrymme att höja deltagandet i arbetskraften i många län.<sup>14</sup> Högst arbetskraftsdeltagande under år 2002 hade Jönköpings, Stockholms, Hallands och Västra Götalands län med en nivå på 80 procent eller mer. Lägst arbetskraftsdeltagande hade Jämtlands, Norrbottens, Värmlands och Blekinge län med 72 till 74 procent. I synnerhet i de sistnämnda länen har därför på sikt en stor potential av arbetskraft att tillgå i befolkningen enligt AMS bedömning.

Det finns även stora skillnader i arbetskraftsdeltagande ur ett könsmässigt perspektiv. Under år 2002 var arbetskraftsdeltagandet var lägre för kvinnor än för män i samtliga län förutom Gotlands län där kvinnornas arbetskraftsdeltagande var störst bland alla län.

Arbetskraftsdeltagandet skiljer sig väsentligt för olika åldersgrupper mellan länen. I vissa län finns det ett stort utrymme att höja arbetskraftsdeltagandet i åldrarna 55–64 år.

Utrymme för att höja arbetskraftsdeltagandet finns främst bland utlandsfödda enligt AMS. Under år 2002 var arbetskraftsdeltagandet för utlandsfödda betydligt lägre än bland svenskfödda i samtliga län. Högst andel hade Jönköpings län med cirka 65 procent, följt av Kronobergs, Jämtlands, Stockholms, Norrbottens och Dalarnas län med andelar på drygt 60 procent. Lägst arbetskraftsdeltagande hade Skåne, Värmlands och Östergötlands län med andelar under 55 procent.

En minskande arbetskraft ger indikation på kommande arbetskraftsbrist, vilket flera undersökningar visar. Bland andra LU, som gör en indelning av arbetskraften baserad på utbildningsbakgrund, menar att en betydande arbetskraftsbrist riskerar att uppstå inom vissa av "utbildningskategorierna"<sup>15</sup>. Särskilt gäller detta personer med högre utbildning inom vård och pedagogik samt teknik och naturvetenskap. För yrken som kräver högre utbildning inom vård och pedagogik förväntas bristen bli störst i små och perifert belägna LA-regioner som ofta har en mycket stor andel offentligt sysselsatta. När det gäller yrken som kräver högre utbildning inom teknik och naturvetenskap kommer bristen på arbetskraft mera att vara kopplad till en hög sysselsättningsandel inom industrin i

<sup>14</sup> Ura 2004:3 s. 69 f.

<sup>15</sup> Utbildningskategorierna enligt LU:s indelning är 1) Utbildning kortare än 3-årigt gymnasium. 2) 3-årig yrkesförberedande gymnasieutbildning. 3) 3-årig teoretisk gymnasieutbildning; samhällsvetenskap, humanism m.m. 4) Teknisk och naturvetenskaplig utbildning (gymnasium och eftergymnasial). 5) Vårdutbildning och pedagogisk utbildning (eftergymnasial). 6) Övrig eftergymnasial utbildning.

regionen. I båda fallen är den helt dominerande orsaken ett krympande arbetskraftsutbud.<sup>16</sup>

LU:s analys framhåller att så gott som samtliga LA-regioner kommer att ha ett underskott på arbetskraft inom åtminstone någon utbildningskategori år 2020.<sup>17</sup> Den demografiska utvecklingen därefter tyder också på att bristerna kommer att förvärras under ytterligare 20 års tid. Av regionfamiljerna är det Stockholmsregionen som antalsmässigt förväntas få den största arbetskraftsbristen.<sup>18</sup> Här antas brist uppstå inom samtliga utbildningskategorier. Stockholmsregionens förutsättningar att hantera denna brist är dock klart bättre än de övriga regionernas. Det gäller framför allt möjligheter till inpendling från kringliggande LA-regioner, vilka dessutom är regioner som i flera fall väntas få ett överskott på arbetskraft. Det innebär att det ömsesidiga beroendet mellan Stockholmsregionen och övriga regioner i Mälardalen ökar och bildar en viktig förutsättning för en väl fungerande och vidgad arbets- och bostadsmarknad. Ett underskott på arbetskraft förväntas också uppstå i ”småregionerna”. Här antas dock överskott uppstå i enskilda utbildningskategorier.

LU har även beräknat den förväntade bristen på arbetskraft som en andel av arbetskraftsutbudet inom respektive LA-region. Räknat på detta sätt har bristregionerna stor spridning över landets olika delar med den största koncentrationen till Norrland, Småland och Stockholm. LA-regionerna Malung, Gällivare, Härjedalen, Mora och Lycksele väntas få den största arbetskraftsbristen år 2020 (se tabell 5.3). De största summerade överskotten kommer att uppstå i Haparanda, Simrishamn, Uppsala, Storuman och Kiruna. Detta hindrar dock inte att det även i dessa senare regioner beräknas uppstå underskott inom enskilda utbildningskategorier. Det gäller framförallt inom vissa yrken inom utbildning och vård.

---

<sup>16</sup> SOU 2004:34 s. 101 f.

<sup>17</sup> SOU 2004:34 s. 79 ff.

<sup>18</sup> LU påpekar att begreppet arbetskraftsbrist i Stockholmsregionen är något tveksamt med tanke på att arbetsmarknaden redan i dag är större än vad regiongränsen anger. För Stockholmsregionen utgör inpendlande arbetskraft ett viktigt och nödvändigt tillskott till arbetsmarknadens behov.

Tabell 5.3. Arbetskraftsbrist i de 25 LA-regionerna med beräknad störst brist år 2020<sup>19</sup>

LA-regioner	Total arbetskraftsbrist (% av utbud)
Malung	-10,7
Gällivare	-9,9
Härjedalen	-8,3
Mora	-8,2
Lycksele	-8,1
Arjeplog	-7,2
Överkalix	-7,0
Sundsvall	-6,7
Avesta	-6,2
Värnamo	-5,8
Skellefteå	-5,7
Ljungby	-5,2
Kramfors	-5,0
Stockholm	-4,6
Övertorneå	-4,2
Ludvika	-4,1
Söderhamn	-3,3
Karlshamn	-3,1
Oskarshamn	-3,1
Växjö	-2,7
Jokkmokk	-2,6
Ljusdal	-2,6
Karlskrona	-2,4
Västervik	-2,2
Falun	-2,0

Källa: LU s. 83.

### 5.1.5 Hur skall den förväntade arbetskraftsbristen motverkas?

Den förväntade arbetskraftsbristen innebär ett hot mot Sveriges ekonomiska utveckling. Att motverka denna utveckling kommer att kräva insatser inom många politikområden. Flera rapporter från myndigheter, forskare och institut behandlar frågan om den demografiska utvecklingen och den förväntade arbetskraftsbristen.

<sup>19</sup>Arbetskraftsbristen beräknas som (utbudet av arbetskraft 20–64 år minus efterfrågan) dividerat med utbudet av arbetskraft 20–64 år.

Bland annat NUTEK understryker betydelsen av att arbetskraftsförsörjningsfrågorna hanteras i ett större tillväxtsammanhang.<sup>20</sup> NUTEK hävdar att den arbetsföra arbetskraften måste nyttjas i större uträkning samtidigt som arbetskraftsdeltagandet ökas. Den utlandsfödda delen av befolkningen bör i större utsträckning tas till vara. Dessutom behövs en flexiblare arbetskraft, exempelvis vad gäller yrkes- och utbildningsinriktning samt ökad pendlingsbenägenhet. Även om förbättringar sker på alla dessa områden kommer Sverige att behöva arbetskraftsinvandring enligt NUTEK:s bedömning.

Enligt ITPS rapport *Arbete och tillväxt i hela landet – betydelsen av arbetskraftsmobilisering* (A2004:022) finns i grova drag tre vägar att motarbeta effekterna av den förestående tyngre försörjningsbördan: a) genom att expandera befolkningen i arbetsför ålder (t.ex. genom invandring), b) genom att öka produktiviteten och c) genom att mobilisera grupper som är i arbetsför ålder men som står utanför arbetskraften. Enligt ITPS är den mest framkomliga vägen för att skapa en bestående ekonomisk tillväxt att öka produktiviteten. ITPS menar att realistiska alternativa demografiska scenarier i form av ökad invandring och högre fertilitet inte ger en väsentligt annorlunda utveckling av åldersstrukturen utan försörjningsbördan blir ändå tyngre. Att mobilisera nya grupper skulle i och för sig vara möjligt eftersom befolkningen i förvärsaktiv ålder endast arbetar 61 procent av den tid som motsvarar heltidsarbete för alla. Sverige har i internationella jämförelser ett högt arbetskraftsdeltagande, men det finns fortfarande en betydande mobiliseringspotential särskilt bland kvinnor, unga, äldre och invandrare.

AMS menar att det finns två vägar att åstadkomma god ekonomisk tillväxt.<sup>21</sup> Det ena är att öka arbetskraften och sysselsättningen och den andra att åstadkomma en gynnsam produktivitetstillväxt. Enligt AMS finns en god möjlighet att höja arbetskraftsutbudet. I dagsläget beräknas det finnas en potential på mellan 150 000 och 200 000 personer av dem som står utanför arbetskraften. Av dessa utgör cirka 90 000 utlandsfödda och cirka 50 000–100 000 svenskfödda.<sup>22</sup> Av respektive grupp utgör kvinnorna två tredjedelar. Arbetskraftens förändring de närmaste årtiondena handlar mycket om de utlandsföddas möjligheter att

---

<sup>20</sup> NUTEK (2004).

<sup>21</sup> Ura 2004:3.

<sup>22</sup> Intervallet för de svenskfödda beror på att det är osäkert i vilken utsträckning man kan höja arbetskraftsutbudet bland svenskfödda kvinnor.

komma ut i arbetslivet enligt AMS. Arbetskraftsdeltagandet bland de utomeuropeiskt födda är drygt 60 procent. Endast 55 procent av de utomeuropeiskt födda kvinnorna deltar i arbetskraften. Bland nyanlända med kortare vistelsetid än fem år är arbetskraftsdeltagandet 53 procent och bland de nyanlända kvinnorna endast 40 procent.

LU anser att den redan tillgängliga arbetskraften måste tas tillvara på ett mer flexibelt och effektivt sätt. Ett ökande arbetskraftsdeltagande högre upp i åldrarna kommer att bli önskvärt för att motverka den förväntade arbetskraftsbristen. Dessutom måste den utlandsfödda delen av befolkningen tas tillvara som en arbetskraftsresurs i större utsträckning. Arbetskraftens flexibilitet avseende yrkes- och utbildningsinriktning behöver bli större. Detsamma gäller arbetsmarknadens geografiska storlek, där en vidgad arbetsmarknadsregion ger bättre balans mellan efterfrågan och utbud. Utredningen påpekar att även om samhället lyckas bra med alla dessa åtgärder kommer arbetskraftsinvandring att bli nödvändig för att tillgodose arbetsmarknadens behov framöver.<sup>23</sup>

### 5.1.6 Utveckling och arbetskraftsbehov i några branscher

Framtidens arbetskraftsförsörjning ser också olika ut för olika branscher. Enligt AMS befaras den största arbetskraftsbristen uppstå inom branscherna teknik och industri, utbildning, bygg och anläggning samt vård och omsorg. Bedömningarna är gjorda utifrån ett antagande om att sysselsättningen skall upprätthållas på nuvarande nivå eller i vissa fall öka svagt inom de nämnda branscherna. Ett undantag är dock delar av industrin, där en minskning av sysselsättningen har antagits. Ett annat undantag är utbildningssektorn där bedömningen av arbetskraftsbehoven bygger på förändringen av antalet elever inom skolväsendet. Analyserna är byggda på ett konjunktur neutralt trendförlopp, vilket exempelvis betyder att tillgången på arbetskraft temporärt kan vara bättre än presenterade tal i rapporterna på grund av att det råder lågkonjunktur. Inom ovan nämnda sektorer kommer åldersavgångarna att bli avsevärda. Speciellt inom glesbygd kommer det att uppstå behov av stora rekryteringar under de närmaste åren för att fylla behoven efter dessa åldersrelaterade avgångar.

---

<sup>23</sup> SOU 2004:34 s. 102 f.



I det följande kommer en kort beskrivning av sysselsättning, åldersavgångar och de regionala framtida arbetskraftsbehoven inom ovan nämnda branscher med utgångspunkt från AMS rapporter<sup>24</sup>.

#### 5.1.6.1 Teknik- och industrisektorn

I AMS-rapporten *Den framtida kompetensförsörjningen inom Teknik och Industri, Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015* (Ura 2004:2) ges en beskrivning av aktuella tendenser och trender på arbetsmarknaden kopplat till utbud och efterfrågan på arbetskraft inom den svenska teknik- och industriverksamheten.<sup>25</sup> Till denna sektor räknas traditionell tillverkningsindustri (inkl. utvinning, energi- och vattenförsörjning) och en rad industrinära tjänsteverksamheter som konsultverksamhet inom data, bygg, teknik, tekniska provnings- och analysföretag samt FoU-institutioner inom naturvetenskap och teknik.

Resultaten visar att utvecklingen går mot ett underskott på yrkeserfaren och utbildad arbetskraft fram till och med år 2015. Hänsyn har då tagits till åldersavgångar, utbildningsdimensionering och utbildningsval. Av rapporten framgår bland annat följande.<sup>26</sup>

Sammanlagt var 938 000 personer sysselsatta inom teknik- och industrisektorn i Sverige under år 2001. Detta motsvarade 22 procent av sysselsättningen. Teknik- och industrisektorn spelar en stor roll för den svenska ekonomin, bland annat stod tillverkningsindustrin för 27 procent av BNP och 76 procent av den totala exporten under år 2001.

Industrin sysselsatte cirka 750 000 personer. Cirka 45 procent av de industrisysselsatta fanns i storstadslänen, 36 procent i övriga syd- och mellansvenska län och 19 procent i skogslänen. Skillnaden i fördelningen av antalet sysselsatta inom tillverkningsindustrin, mätt som andel av den totala sysselsättningen, skilde sig avsevärt mellan olika län, som mest från 33 procent i Jönköpings län till drygt 10 procent i Stockholms län.

---

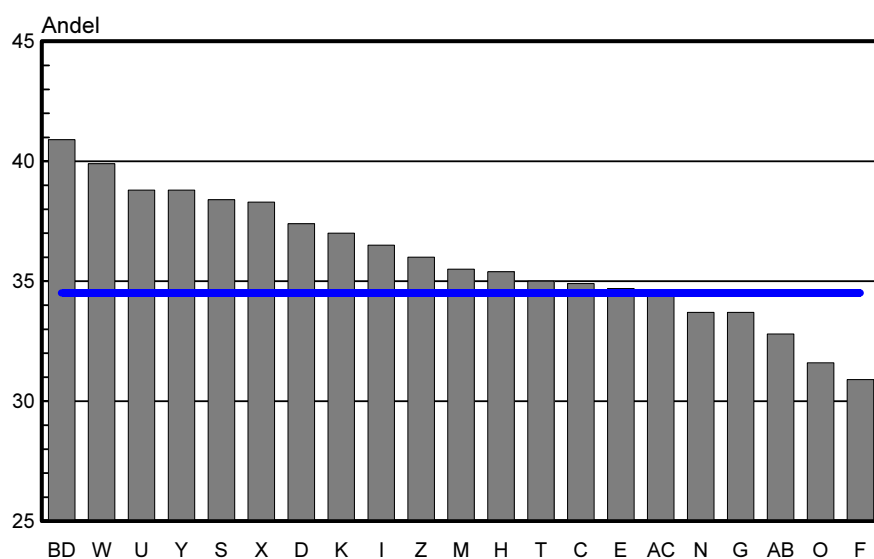
<sup>24</sup> Rapporterna är inte några prognoser utan scenarier om vad som inträffar om inga ytterligare åtgärder vidtas i arbetskraftsfrågan, förutsatt att nuvarande mönster på arbetsmarknaden består för de respektive branscherna.

<sup>25</sup> Arbetskraftsbehoven är beräknade utifrån åldersavgångar och antalet personer som utbildas inom sektorn. Dessutom görs ett antagande kring efterfrågan på arbetskraft, nämligen att sysselsättningen minskar med en halv procent årligen för gymnasieutbildade inom sektorn, men att den ökar något för högskoleutbildade.

<sup>26</sup> Ura 2004:2 s. 116 ff.

Åldersavgångarna bland de sysselsatta inom industrisektorn är färre än inom många andra branscher. De beräknas uppgå till knappt 35 procent i riket under perioden 2001–2015 mätt som andel av de sysselsatta inom området och kan jämföras med 37,5 procent för arbetsmarknaden som helhet. En regional jämförelse visar att åldersavgångarna inom industrisektorn beräknas bli högre än åldersavgångarna för arbetsmarknaden som helhet i fem län. Den högsta avgångsfrekvensen väntas i Norrbottens län med 41 procent som följs av Dalarnas län med 40 procent samt Västmanlands och Västernorrlands län med 39 procent vardera. Jönköpings, Västra Götalands och Stockholms län förväntas få de lägsta andelarna med 31 till 33 procent (se figur 5.1).

Figur 5.1. Åldersavgångar totalt inom industrisektorn till 2015, andel av förvärvsarbetande (i procent)



Källa: Ura 2004:2 s. 118. Den heldragna linjen avser riket. För en förklaring av länsbokstäverna se tabell 4.1.

Under år 2003 var arbetsmarknaden kärv för flera grupper med bakgrund inom sektorn oavsett utbildningsnivå. På kort sikt är därför tillgången på arbetskraft tämligen god, då de arbetslösa utgör ett viktigt tillskott för branschen. På längre sikt kommer emellertid rekryteringsproblem att uppstå. Underskottet av utbildad arbetskraft inom teknik- och industrisektorn bedöms bli stort.

Detta kan förväntas medföra negativa konsekvenser för sektorn i framtiden enligt rapporten.

#### 5.1.6.2 Utbildningssektorn

I AMS-rapporten *Den framtida personalförsörjningen inom Utbildning, Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015* (Ura 2003:3) ges en beskrivning av den aktuella och framtida förväntade utvecklingen på arbetsmarknaden kopplat till utbud och efterfrågan på arbetskraft inom utbildningssektorn fram till år 2015.<sup>27</sup> Denna sektor inbegriper universitets- och högskolelärare, gymnasielärare, grundskolelärare, specialpedagoger, förskolelärare och fritidspedagoger, skolledare/chefer, studie- och yrkesvägledare, barnskötare, övrig fritidspersonal med flera. Av rapporten framgår bland annat följande.<sup>28</sup>

Av de totalt 340 000 personer som enligt AKU var sysselsatta i utbildningsväsendet (exkl. förskolan) under år 2001, det vill säga 8 procent av samtliga sysselsatta, fanns cirka 50 procent i storstadslänen, 20 procent i skogslänen, och övriga i syd- och mellansvenska län. Inkluderas förskoleverksamheten var antalet sysselsatta 475 000. Fördelningen stämmer väl överens med fördelningen av befolkningen mellan respektive län. Det rådde vissa skillnader i fördelningen av antalet sysselsatta inom utbildningsväsendet mätt som andel av den totala sysselsättningen inom respektive län. Andelen varierade från 18 procent i Uppsala till drygt 10 procent i Jönköping. De flesta länen hade andelar mellan 10 och 13 procent.

Frånsett jord- och skogbruk förväntas åldersavgångarna bland de anställda inom utbildningsväsendet, exklusive förskoleverksamhet, bli högst på hela arbetsmarknaden, 46 procent fram till år 2015. Införlivas förskoleverksamheten sjunker talet till 43 procent eftersom den verksamheten har en yngre åldersstruktur bland personalen. Dessa avgångsfrekvenser kan jämföras med 37,5 procent för arbetsmarknaden som helhet.

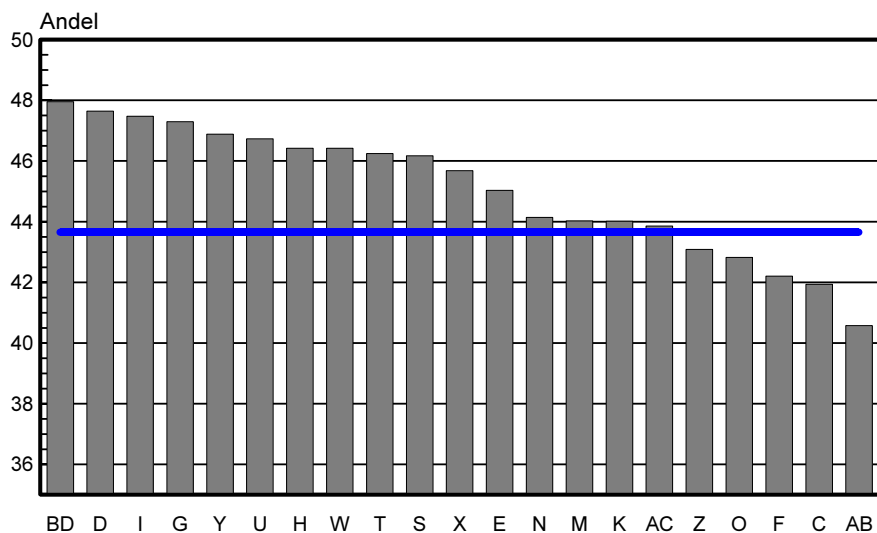
Det förväntas blir betydande skillnader mellan länen när det gäller andelen åldersavgångar (se figur 5.2). Den högsta andelen beräknas Norrbottens län få med cirka 48 procent. Därefter följer

<sup>27</sup> I beräkningarna av arbetskraftsbehoven har antagits att sysselsättningen ökar med en procent till och med år 2006 i takt med kommunernas tilldelade resurser för personalförstärkning. Under resterande prognosperiod antas däremot en svag minskning till en halv procent per år, vilket i stort sett följer elevkullarnas storlek.

<sup>28</sup> Ura 2003:3 s. 109 ff.

Södermanlands, Gotlands, Kronobergs och Västmanlands län med 47 procent. Lägst andelar väntas i Stockholms, Uppsala, Jönköpings och Västra Götalands län. Avgångsfrekvensen inom utbildningssektorn beräknas bli högre i samtliga län än för arbetsmarknaden som helhet, med undantag av Stockholms län.

Figur 5.2. Åldersavgångar totalt inom utbildningssektorn till 2015, andel av förvärvsarbetande (i procent)



Källa: Ura 2003:3 s. 111. Den heldragna linjen avser riket. För en förklaring av länsbokstäverna se tabell 4.1.

Den totala efterfrågan styrs i slutänden inte endast av åldersavgångar utan även av årskullarnas storlek, yrkesbyten och personaltätheten. När det gäller årskullarnas storlek så väntas en viss ökning av barn i förskoleåldrar (1–6 år) framöver, enligt SCB:s befolkningsprognos från år 2002. Den största uppgången beräknas ske i storstadslänen med över 20 procent fram till år 2015, det vill säga med i snitt 1,5 procent per år. I övriga syd- och mellansvenska län förväntas en ökning äga rum med 0,5 procent per år, medan en svag minskning av barnen 1–6 år förväntas ske i skogslänen. Antalet elever i grundskoleåldrar uppskattas att minska fram till år 2011, varefter en ökning inträder. Minskningen antas inträffa i samtliga län men endast i begränsad omfattning i storstadslänen, och då särskilt Stockholms län. Antalet elever i gymnasieåldrar förväntas

att öka kraftigt fram till år 2008, därefter sker en minskning. Ökningen av elever i gymnasieåldrar väntas vara förhållandevis lika mellan länen, dock något större i storstadslänen. Nedgångstakten efter år 2008 uppskattas dock att bli betydligt mindre i storstadslänen än i övriga landet.

AMS menar att utvecklingen går mot ett allt större underskott på arbetskraft med pedagogisk utbildning under perioden fram till och med år 2015. Hänsyn har då bland annat tagits till åldersavgångar och tillskottet av arbetskraft i form av examinerade från främst lärarutbildningen. Det samlade rekryteringsbehovet av pedagogisk personal inom barnomsorg och skolverksamhet förväntas bli cirka 154 000 lärare under perioden 2003–2015, eller närmare 12 000 per år. Här inräknas inte dagens yrkesverksamma lärare som saknar behörighet, cirka 35 000 personer. Det innebär att 60 procent av dagens personalstyrka måste rekryteras. Behovet förväntas bli särskilt stort de närmaste fem åren. Rekryteringssvårigheterna kommer att bli särskilt omfattande för förskollärare och fritidspedagoger, beroende på att antalet utbildade är för lågt i förhållande till efterfrågan.<sup>29</sup>

Det finns i dag stora regionala skillnader när det gäller lärarnas utbildningsnivå. Mindre kommuner har i genomsnitt en högre andel som saknar pedagogisk högskoleutbildning än stora och medelstora kommuner. Detta antas innebära att de regionala skillnaderna förstärks i samband med kommande pensionsavgångar och den växande rekryteringsbristen på utbildade lärare.

### 5.1.6.3 Bygg- och anläggningssektorn

I AMS-rapporten *Den framtida personalförsörjningen inom Bygg och anläggning, Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015* (Ura 2002:9) ges en orientering om tendenser på den svenska arbetsmarknaden inom bygg- och anläggningssektorn, samt sannolika konsekvenser på längre sikt om inte lämpliga åtgärder vidtas.<sup>30</sup> Till denna sektor räknas yrken inom husbyggnad (murare, betongarbetare, byggnadsträarbetare, takmontörer samt byggnadsarbetare med s.k. all-roundkompetens m.fl.), anläggning (anläggningsarbetare, anläggningsmarkinförare samt bergarbetare m.fl.), övriga yrkesgrupper

---

<sup>29</sup> Ura 2003:3 s. 5 f. och 123 f.

<sup>30</sup> I beräkningarna av arbetskraftsbehoven har antagits att antalet sysselsatta i branschen ökar med en procent per år.

med krav på gymnasieutbildning (installationselektriker, målare, VVS-montörer m.fl.), övriga yrkesgrupper med krav på högskoleutbildning (byggnadsingenjörer, civilingenjörer inom bygg- och anläggningsområdet samt arkitekter m.fl.). Av rapporten framgår bland annat följande.<sup>31</sup>

Få branscher har tvingats vänja sig vid så kraftiga och snabba svängningar i konjunkturen som bygg- och anläggningssektorn. Under de mest expansiva åren under 1960-talet sysselsatte branschen omkring 360 000 personer och år 1997 noterades bottensiffran 217 000 sysselsatta. Under år 2001 ökade antalet sysselsatta till 232 000 (5,5 procent av sysselsättningen). På grund av att byggbranschen gick på sparlåga under 1990-talet har ett betydande behov av satsningar på bland annat bostadsbyggande ackumulerats i landets tillväxtområden, främst storstadsområdena och universitetsregionerna. Därtill kommer betydande satsningar på transportinfrastrukturen som beslutats av riksdagen.

Ungefär hälften av de sysselsatta inom bygg- och anläggningssektorn återfinns inom storstadslänen. Norrlandslänens andel uppgick till 18 procent under år 2001. Fördelningen av byggnadsarbetare mellan olika regioner motsvarade relativt väl befolkningsfördelningen över landet, men innebar att obalans rådde avseende bygg- och anläggningsarbetare eftersom efterfrågan varierade kraftigt mellan länen. Andelen arbetslösa bygg- och anläggningsarbetare var dock jämnt fördelat mellan storstadslän, norrlandslän och övriga syd- och mellansvenska län, som vardera stod för omkring en tredjedel av hela gruppen. Enligt AMS illustrerar detta dels den påtagliga variationen när det gäller efterfrågan på bygg- och anläggningsarbetare, dels ett ökat behov av rörlighet inom denna redan rörliga yrkesgrupp.

Fram till år 2015 beräknas 87 000 sysselsatta inom bygg- och anläggningssektorn att lämna arbetsmarknaden, främst av åldersskäl. Det betyder att 38 procent av branschens anställda skall ersättas. Byggsektorn ligger därför sämre till än de flesta andra branscher. Åldersavgångarna uppskattas till 36 procent<sup>32</sup> för hela arbetsmarknaden och 33 procent för den privata sektorn.

Antalet personer med adekvat utbildning (yrkesarbetare, byggnadsingenjörer, arkitekter m.fl.) uppgick till 255 000 i landet under

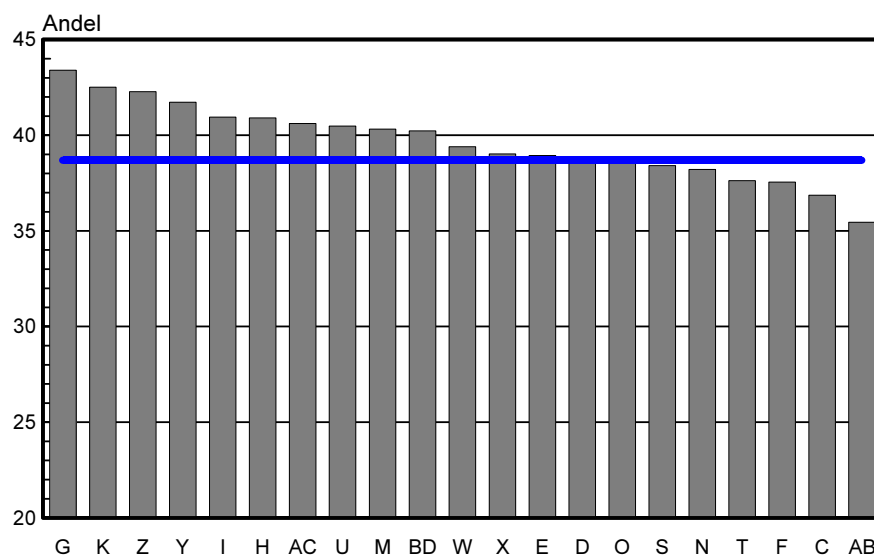
<sup>31</sup> Ura 2002:9 s. 4 och s. 86 ff.

<sup>32</sup> Att andelen här anges till 36 procent medan andelen anges till 37,5 procent i rapporterna gällande branscherna teknik och industri, utbildning samt vård och omsorg beror på att beräkningarna för byggbranschen är baserade på AKU-data ett år tidigare.

år 2001. En tiondel av dessa arbetade inom andra branscher. Vid ett oförändrat antal sysselsatta inom byggyrken väntas rekryteringsbehovet att uppgå till 135 000 personer fram till år 2015. Den ackumulerade bristen till följd av stora åldersavgångar och otillräckliga utbildningsvolymen beräknas uppgå till 56 000 personer med utbildning inom de aktuella yrkena.<sup>33</sup>

Det beräknas stora regionala skillnader mellan länen beträffande åldersavgångar inom branschen (se figur 5.3). Den högsta andelen väntas i Kronobergs och Blekinge län med andelar på 43 procent. Sedan följer Västernorrlands och Jämtlands län på 42 procent samt Kalmar, Gotlands och Västerbottens län med 41 procent. Stockholms län med 35 procent väntas få landets lägsta andel. Andelen arbetslösa av arbetskraften i bygg- och anläggningssektorn beräknas bli högst i norrlandsläna, sammantaget omkring 12 procent, samtidigt som dessa län har de lägsta andelarna sysselsatta inom denna bransch.

Figur 5.3. Åldersavgångar totalt inom bygg- och anläggningssektorn till 2015, andel av förvärvsarbetande (i procent)



Källa: Ura 2002:9 s. 88. Den heldragna linjen avser riket. För en förklaring av länsbokstäverna se tabell 4.1.

<sup>33</sup> Med en sysselsättningsstillväxt på i genomsnitt en procent per år ökar rekryteringsbehovet till 176 000 och bristen till 97 000 byggutbildade. Även en kalkylerad minskning av antalet sysselsatta med en procent per år skulle innebära en ackumulerad brist på 20 000 personer år 2015.

Figuren indikerar stora pensionsavgångar från bygg- och anläggningssektorn över hela landet. Redan detta utgör ett starkt argument för att efterfrågan på arbetskraft kommer att bli betydande framöver. Därtill kommer yrkesbyten inom och mellan olika sektorer. Det faktiska behovet av arbetskraft kommer att bero på respektive läns förutsättningar och utvecklingen på arbetsmarknaden. Stockholm är ett exempel, där är det redan brist på byggnadsarbetare och trots att avgångarna förväntas att bli begränsade på grund av den låga medelåldern förutses att rekryteringsbehoven kommer att förbli stora och växa. Norrlands inland uppvisar motsatt bild. Där antas inte rekryteringsproblemen bli särskilt stora trots de stora åldersavgångarna på grund av att det inte byggs särskilt mycket i inlandet. Däremot kan rekryteringsproblem uppstå i Norrlands kustland där det byggs mer.

#### 5.1.6.4 Vård- och omsorgssektorn

I AMS-rapporten *Den framtida personalförsörjningen inom vård och omsorg, Tillgång och rekryteringsbehov till år 2015* (Ura 2002:3) ges en beskrivning av aktuella tendenser/trender på arbetsmarknaden kopplat till utbud och efterfrågan på arbetskraft inom vård och omsorg.<sup>34</sup> Av rapporten framgår bland annat följande.<sup>35</sup>

Enligt AKU var 645 000 personer sysselsatta inom hälso- och sjukvård samt den kommunala vården och omsorgen under år 2001. Det motsvarade 15 procent av de sysselsatta på arbetsmarknaden. Yrken inom denna sektor är exempelvis läkare, sjuksköterskor, sjukgymnaster, arbetsterapeuter, undersköterskor, vårdbiträden och personliga assistenter.

Vårdsektorns betydelse på den regionala arbetsmarknaden är i allmänhet större i skogslänen än i övriga syd- och mellansvenska län. Drygt 270 000 var sysselsatta i storstadslänen under år 2001, knappt 190 000 i övriga syd- och mellansvenska län och cirka 135 000 i skogslänen. Det fanns tydliga skillnader över landet avseende antalet sysselsatta inom vård och omsorg mätt som andel av den totala sysselsättningen inom respektive län. Andelen varierade från cirka 12 procent i Stockholm till drygt 20 procent i Västerbotten.

<sup>34</sup> I beräkningarna av arbetskraftsbehoven har antagits att antalet sysselsatta i branschen ökar med en halv procent per år. För omvårdnadssektorn har dock antagits en procents sysselsättningsökning och för sjuksköterskor två procent.

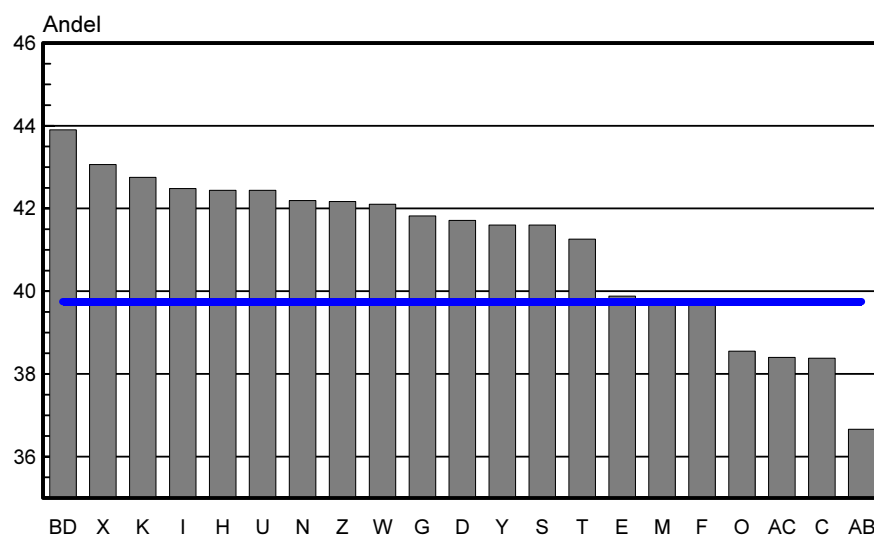
<sup>35</sup> Ura 2002:3 s. 6 och s. 100 ff.



Av dem som sysselsätts inom vård och omsorg väntas nästan 40 procent att lämna arbetsmarknaden fram till 2015. Det kan jämföras med 37,5 procent för arbetsmarknaden som helhet.

Den största andelen åldersavgångar väntas i Norrbottens län med cirka 44 procent följt av Gävleborgs och Blekinge län med cirka 43 procent (se figur 5.4). Lägsta andelar väntas i Stockholms, Uppsala, Västerbottens och Västra Götalands län. Med undantag för Stockholms län beräknas avgångsfrekvensen inom vård- och omsorgssektorn bli högre i samtliga län än för arbetsmarknaden generellt.

Figur 5.4. Åldersavgångar totalt inom vård- och omsorgssektorn till 2015, andel av förvärvsarbetande (i procent)



Källa: Ura 2002:3 s. 103. Den heldragna linjen avser riket. För en förklaring av länsbokstäverna se tabell 4.1.

Åldersavgångarna inom hälso- och sjukvård (dvs. sjukhus, tandvård, apotek m.m.) beräknas uppgå till cirka 44 procent mellan åren 2001 och 2015. Det är en betydligt högre andel än inom vård- och omsorgssektorn som helhet. En jämförelse mellan länen visar att det väntas bli stora skillnader mellan länen, med mycket höga andelar åldersavgångar i en rad län. Den högsta andelen väntas i Norrbottens län med över 50 procent. Därefter kommer Gävleborgs och Dalarnas län med andelar på nästan 50 procent. Lägsta andelar väntas i Stockholms, Västra Götalands och

Jönköpings län med strax över 40 procent. Enligt AMS indikerar resultaten otvetydigt en stor arbetskraftsefterfrågan i samtliga län inom hälso- och sjukvård under de kommande 15 åren.

Åldersavgångar plus avgångar av andra skäl (att arbetskraft lämnar verksamhetsområdet och inte återkommer) kan komma att innebära att cirka 55 procent av de sysselsatta inom vård och omsorg kommer att lämna yrken tillhörande den rena kärnverksamheten mellan åren 2001 och 2015. Därutöver beräknas cirka 13 procent att lämna andra yrken utanför kärnverksamheten, till exempel inom administration, lokalvård, vaktmästeri med mera. Andelen som lämnar vårdyrken inom kärnverksamheten beräknas variera från 52 procent till 58 procent mellan olika län. Högst andelar väntas i Norrbottens, Gävleborgs och Blekinge län. De lägsta andelarna väntas i Stockholms, Uppsala och Västerbottens län.

I rapporten förutses att det kommer bli en framtida brist på vårdpersonal som kommer att omfatta nästan alla yrkeskategorier, såväl inom personalgrupper med krav på högskoleutbildning som bland vårdpersonal med gymnasiekompetens. De allvarligaste rekryteringssvårigheterna för de kommande femton åren väntas ske för sjuksköterskor. En liknande situation är att vänta för specialistläkare i allmänmedicin i takt med att primärvården byggs ut. Det antalsmässigt största rekryteringsbehovet förväntas emellertid att finnas inom den kommunala omsorgsverksamheten och det vanligaste efterfrågade yrket är undersköterskor.

Det samlade rekryteringsbehovet beräknas till 527 000 personer till och med år 2015 varav 180 000 handlar om vårdyrken på högskolenivå. Underskottet av högskoleutbildade beräknas bli 80 000 personer utifrån dagens utbildningsdimensionering. Motsvarande behov av vårdutbildade från gymnasieskolans omvårdningsprogram beräknas bli 347 000 personer med ett förväntat underskott på 240 000 personer.

De regionala skillnaderna antas bli påtagliga när det gäller behovet av nyutbildade inom vården och omsorgen i relation till gruppen ungdomar som träder in på arbetsmarknaden. Behovet beräknas bli störst i Jämtlands och Norrbottens län och antas komma uppgå till över 60 procent av den tillströmning av unga som sker till arbetslivet. Behovet beräknas bli lägst i Stockholms län som genom en förväntad andel på knappt 20 procent avviker kraftigt från övriga län.

## 5.2 Behoven av rörlighet

### 5.2.1 Regional näringsstruktur och regionförstoring

De svenska lokala arbetsmarknaderna karakteriseras av stora regionala skillnader både vad gäller ekonomisk tillväxt, sysselsättningsutveckling, tillgång till kvalificerad arbetskraft och arbetslöshet. Enligt LU har cirka ett 30-tal LA-regioner ett mycket stort beroende av en eller ett fåtal arbetsplatser som också domineras av lägre utbildningsnivå hos de sysselsatta.<sup>36</sup> För sådana arbetsplatser ökar rationaliseringstrycket. Stordriftsfördelar och löneläge blir avgörande för valet av lokaliseringsplats. Detta innebär en sårbarhet för regionerna som främst uppträder i regioner dominerade av tillverkningsindustri, eftersom det här är relativt vanligt med stora produktionsenheter med "rutinartad" tillverkning. Den kan dock även återfinnas inom andra delar av såväl privat näringsliv som offentlig sektor. Det kan till exempel röra sig om "Call Centers", större enheter inom handel eller grossiströrelse eller militär verksamhet. Den annalkande arbetskraftsbristen utgör ett särskilt orosmoment i dessa sårbara industriregioner. Även om arbetsplatserna domineras av lågutbildad arbetskraft kan en hotande brist på nyckelpersoner bli en avgörande faktor i besluten om framtida investeringar och lokaliseringar av verksamhet. Flera av dessa regioner väntas också få en brist på arbetskraft inom teknik och naturvetenskap.

En av de absolut viktigaste faktorerna för att stärka regionerna är att näringslivets tillväxtförutsättningar och konkurrenskraft fortsätter att förbättras. Enligt LU kan detta bland annat ske genom så kallad regionförstoring. Regionförstoring innebär att tidigare separata lokala arbetsmarknadsregioner knyts ihop till en ny och större region genom ökad pendling. Större regioner med mer differentierad näringsstruktur har visat sig ha större förmåga att möta konjunkturedgångar än mindre regioner som är beroende av en eller ett fåtal branscher. När regionerna omfattar fler människor får också arbetsgivarna lättare att hitta arbetskraft med rätt kompetens. Detta är ett av huvudargumenten för att regionförstoring är positiv för den regionala tillväxten. Ekonomisk tillväxt underlättas om arbetskraft slussas från näringsgrenar på tillbakagång till mer expansiva sektorer.

---

<sup>36</sup> SOU 2004:34 s. 14 ff.

Den ökade pendlingen under de senaste decennierna har lett till en omfattande regionförstoring. Sedan 1970-talet har antalet LA-regioner enligt SCB:s indelning mer än halverats (från 187 till 86 stycken).<sup>37</sup> Enligt LU talar allt för att denna utveckling kommer att fortsätta, däremot varierar förutsättningarna i landet.<sup>38</sup> De långa avstånden i Norrland minskar möjligheterna och ökar kostnaderna för att vidga arbetsmarknaderna, men utbyggnaden av Botniabanan (Kramfors – Umeå) utgör ett tydligt exempel på att det också här går att åstadkomma en regionförstoring. Så mycket som 80 procent av rikets befolkning bor i de 20 största LA-regionerna. De största effekterna av en fortsatt regionförstoring ligger, enligt LU, oftast inte i att dessa blir starkare, utan i att ett antal mindre regioner kan få en betydligt stabilare utveckling genom sammankoppling med de större regionerna.

Högtbildade pendlar mer än lågutbildade och om de högutbildades pendlingsmönster används som en prognos för hur morgondagens LA-regioner kan komma att se ut kommer en betydande regionförstoring att ske på ett antal platser i Sverige. Linköping och Norrköping förväntas bli den största LA-regionen efter storstäderna. Stockholmsregionen skulle utökas med Nyköpings och Katrineholms LA-regioner och Skövdes samt Karlstads LA-regioner skulle öka sin befolkning med cirka 40 procent.

### 5.2.2 Behoven av yrkesmässig- och geografisk rörlighet

Enligt Utredningen om rörlighetsstimulanser karakteriseras arbetsmarknaden av att det ofta både finns brist på arbetskraft och arbetslöshet inom en och samma verksamhet, bransch eller region.<sup>39</sup> Ju mer specialiserad arbetsmarknaden blir, och ju större krav på långa formella utbildningar eller på annan yrkesmässig specialisering som ställs, desto svårare blir det för arbetskraften att röra sig mellan olika delar på arbetsmarknaden. Anpassningen på arbetsmarknaden kan ske på olika sätt, exempelvis genom byte av yrke, sektor, arbetsplats eller region, eller genom att arbetskraften utbildar sig eller kvalificerar sig på annat sätt. Geografisk och yrkesmässig rörlighet medverkar således i detta sammanhang till en

<sup>37</sup> SCB:s indelning av LA-regioner beskrivs närmare i bilaga 3. Det är viktigt att skilja denna statistiska indelning som kan tjäna som ett mått på regionförstoring från NUTEK:s normativa indelning av Sverige i 81 LA-regioner.

<sup>38</sup> SOU 2004:34 s. 120 f.

<sup>39</sup> SOU 2003:37 s. 28 ff.

effektivare matchning av arbetsökande och lediga jobb. På så sätt kan outnyttjade resurser tas tillvara vilket minskar risken för att lokal arbetskraftsbrist skall uppstå med inflationsdrivande lönehöjningar och minskad produktion som följd.

Tillgången till kvalificerad arbetskraft är alltså en av de viktigaste förutsättningarna för att uppnå hållbar tillväxt i mindre lokala arbetsmarknader. Den ojämna regionala utvecklingen ställer krav på åtgärder på nationell, regional och lokal nivå inom olika sektorer och politikområden, för att främja denna tillgång. Exempel på insatser för att främja tillgången på arbetskraft finns bland annat i de regionala tillväxtprogrammen som initierats inom den regionala utvecklingspolitiken. Samtliga av dessa innehåller analyser av arbetskraftsförsörjningen och flertalet program riktas in på åtgärder för att främja tillgång till kvalificerad arbetskraft.

### 5.2.3 Hur kan geografisk rörlighet stimuleras?

När det finns regionala obalanser i form av att efterfrågan på arbetskraft med en viss kompetens finns i vissa regioner och arbetsökande med den sökta kompetensen finns i andra regioner, blir den geografiska rörligheten viktig. Geografisk rörlighet påverkas av en rad förhållanden på arbetsmarknaden och kan stimuleras på olika sätt.

Enligt Utredningen om rörlighetsstimulanser är ett viktigt medel för att stimulera rörlighet en utbyggnad av infrastrukturen, som får till följd att resvägarna blir kortare och att tillgängligheten ökar.<sup>40</sup> En utbyggd infrastruktur kan stödja fysisk rörlighet när det handlar om till exempel vägar, spårbunden trafik och kollektivtrafik. Den kan även stödja virtuell rörlighet vid till exempel utbyggnad av bredband. Bostadsbyggande kan vara ett sätt att främja ökad inflyttning i regioner med bostadsbrist. Dessutom påverkar arbetsgivarnas beteende rörligheten, exempelvis villigheten att bevilja tjänstledigheter och om lediga platser annonseras brett och i god tid. Subventionerad kollektivtrafik eller skatteavdrag för de kostnader som uppstår i samband med arbetsresor, eller i samband med dubbelt boende, främjar också rörligheten. Regeringen har framhållit att möjligheten att göra skatteavdrag för tillfälligt arbete och

---

<sup>40</sup> SOU 2003:37 s. 31 f.

dubbel bosättning ingår bland de faktorer som torde påverka den geografiska rörligheten.<sup>41</sup>

En viktig aspekt är också hur väl det sociala systemet (t.ex. barnomsorg) är utvecklat för att möjliggöra för båda könen att nyttja möjligheter till geografisk rörlighet. Dessutom är individens egen inställning till flytt och pendling betydelsefull.

Inom arbetsmarknadspolitiken är kraven på geografisk- och yrkesmässig rörlighet, som regleras i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkringen, det övergripande rörlighetsstimulerande instrumentet. Enligt gällande regler har en arbetssökande rätt att under de första 100 dagarna begränsa sitt yrkesmässiga och geografiska söksområde. Efter 100 dagar ställer emellertid lagen krav på att den arbetssökande skall ha ett vidgat yrkesmässigt och geografiskt söksområde. Dessutom skall den arbetssökande söka arbete aktivt och vara villig att acceptera lämpligt arbete även om detta kräver flytt eller veckopendling. Inom arbetsmarknadspolitiken kan flytt och pendling stimuleras genom att de arbetssökande beviljas ersättning för direkta kostnader i samband med att de tar arbete i annan region än hemregionen. Arbetsmarknadsverket har i dag två bidragsformer att nyttja i detta syfte nämligen *respenning* som innebär ersättning för sökanderesa samt bidrag för flytt av den arbetssökandes bohag och *pendlingsbidrag* för dag- och veckopendling (se avsnitt 4.1).

#### 5.2.4 Fakta om flytt och pendling

Anpassningen på arbetsmarknaden leder till att antalet arbetsgivarbyten är omfattande. Under den senare hälften av 1990-talet var antalet arbetsgivarbyten över 400 000 årligen, en siffra som steg till över 500 000 under år 2000.<sup>42</sup> Detta speglar en betydande rörlighet som också kan omfatta geografisk rörlighet. I detta avsnitt skall vi beskriva utvecklingen under de senaste decennierna avseende flytt och pendling.

---

<sup>41</sup> Prop 1989/90:110 s. 360.

<sup>42</sup> SOU 2003:37 s. 30.

### 5.2.4.1 Flytt

Enligt Regionalpolitiska utredningen har långtidstrenden i Sverige, sedan slutet på 1960-talet varit en minskad geografisk rörlighet i form av flyttningar.<sup>43</sup> Under slutet av 1960-talet flyttade nästan tre procent av befolkningen årligen över en länsgräns. Under 1970- och 1980-talen låg de årliga flyttningarna i trakten av två procent. Trenden bröts emellertid under 1990-talet, vilket gällde såväl de relativt långväga flyttningarna över länsgräns, som de relativt kortväga mellan lokala arbetsmarknader och mellan kommuner. Minskningen har således avstannat och tendensen är snarast en måttlig ökning av antalet flyttningar.

1990-talet var enligt utredningen ett årtionde som avvek från det normala mönstret med avseende på flyttningarnas beroende av arbetsmarknadens förändringar. Sambandet man iakttog tidigare var att ”goda tider” innebar hög geografisk omflyttning och ”dåliga tider” lägre rörlighet. Under 1990-talet ökade bruttorörligheten något trots en kraftigt minskad sysselsättning.

Den viktigaste orsaken till detta, som indirekt har samband med 1990-talets arbetsmarknadskris, var enligt utredningen det ökade antalet studerande. Den högre utbildningen expanderade under detta decennium vilket resulterade i en ökad geografisk rörlighet. Ungdomar mellan 19 och 26 år stod för hela uppgången i flyttningarna jämfört med tidigare perioder. För alla andra åldersgrupper, där de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna kunde förväntas väga tyngre, rådde det motsatta förhållandet. Här var rörligheten mindre i slutet av 1990-talet än tre decennier tidigare. Ett annat förhållande som till en mindre del förklarade att bruttorörligheten ökade trots att sysselsättningen minskade var enligt utredningen en ökad omflyttning av invandrare. Flyktingmottagningen i början av 1990-talet innebar att nyanlända flyktinginvandrare placerades ut i flertalet svenska kommuner, varefter många flyttade vidare inom Sverige, ofta i riktning mot storstadsområdena.

Nittio procent av alla flyttningar mellan tätorter, tätortsnära landsbygder och glesbygder sker lokalt och huvudsakligen mellan motsvarande områdestyper enligt utredningen. Av den totala inflyttningen till storstadsregionerna utgjorde inflyttningen från skogslänens inre delar endast fem procent under åren 1994–1998. Det direkta sambandet mellan glesbygdens befolkningsminskning

---

<sup>43</sup> SOU 2000:87 s. 37 ff.

och storstädernas befolkningstillväxt är med andra ord förhållandevis svagt.

Enligt utredningen flyttar högutbildade mer än lågutbildade. Benägenheten att flytta är avsevärt större för universitetsutbildade och den är särskilt stor för dem som har lång universitetsutbildning. Detta gäller dock endast vissa typer av flyttningar och exempelvis inte mellan glesbygdsregioner. Majoriteten av flyttarna över kommungräns äger rum i åldrarna 19 och 30 år. Sammanboende flyttar mindre än ensamstående oberoende av andra faktorer. En förklaring till detta är att det i hushåll där båda förvärvsarbetar kan vara svårt för en medföljande partner att få ett acceptabelt arbete.

När det gäller motiv till flyttningar konstaterade utredningen att en viktig skillnad föreligger mellan dagens flyttmönster och 1960-talets flyttväg. Beslut om att flytta eller stanna upplevs i dagens Sverige som nästan helt eller hållet frivilligt. Det handlar om beslut som ganska väl passar in i den enskilda individens livsprojekt och i de flesta fall har människor hamnat på en ort som de känner sig nöjda med. Den tidigare traditionella bilden, där tvingande arbetsmarknadsskäl bidrog till den kraftiga omflyttningen på 1950- och 1960-talen, är av en mycket ringa omfattning i dag. I dag uppger de flesta som flyttar skäl som inte är relaterade till vare sig arbetsmarknaden eller studier utan det dominerande motivet är i stället sociala förhållanden och miljöombyte. Sex av tio som har flyttat angav sådana motiv till sin flytt. Bara en av fem angav arbetsmarknadsrelaterade motiv och bara en mindre del av dessa befann sig i en situation där man saknade arbete och flyttade för att få jobb (sex procent). En av fem flyttade för att studera.

#### 5.2.4.2 Pendling

I takt med att de arbetsmarknadsrelaterade flyttningarna har minskat så har den mer direkt arbetsrelaterade rörligheten i form av pendling ökat. Enligt ett statistiskt meddelande från SCB (1999) ökade andelen som pendlade över kommungräns från 21,5 procent till 29,5 procent mellan 1985 och 1999.<sup>44</sup> Enligt ITPS rapport *Regionernas tillstånd 2004* (A2004:012) har pendlingen över kommungräns under tioårsperioden 1991–2001 ökat med 15,1 procent för kvinnor och

<sup>44</sup> SCB (1999) *Utveckling och flöden på arbetsmarknaden 1999: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik*, Statistiska meddelanden AM 32 SM 0102, Örebro.



10,2 procent för män. Under år 2001 uppgick pendlingen över kommungräns till 25,7 procent för kvinnor och 32,8 procent för män.

Pendlings- och flyttmönstren skiljer sig också åt i viktiga avseenden. Andelen av de förvärvsarbetande männen som pendlar över kommungräns är betydligt högre än motsvarande andel för kvinnorna. När det gäller flyttningar är det i stort sett lika mellan könen. Pendlingen sker också mer jämnt över yrkesverksamma åldrar än var flyttningarna gör.<sup>45</sup>

Enligt SCB (1999) är dagpendlingen över kommungräns mest omfattande i storstadsregionerna där kommunerna ofta är små till ytan. Andelen pendlare var naturligt nog lägst på Gotland som utgör en egen kommun samt i en rad ytstora norrlandskommuner. I de lokala arbetsmarknader där pendlingen över kommungräns är som lägst, bland annat i Gotland, Örnsköldsvik, Skellefteå, Pajala, Åsele och Kiruna, omfattade den endast mellan tre och sex procent av befolkningen.

Under år 1999 var pendling totalt sett allra vanligast vid 33 års ålder, då närmare var tredje person pendlade över kommungräns. För männen var det allra vanligast med arbetspendling vid 36 års ålder. Därefter sjönk andelen något och förblev på en relativt konstant nivå fram till 57 år, då benägenheten att pendla hastigt avtog. Situationen för kvinnorna såg annorlunda ut. Pendling över kommungräns var vanligast i tjugofemårsåldern och minskade sedan konstant, för att radikalt avta efter 55 års ålder.

Andelen av de förvärvsarbetande som pendlar över kommungräns ökar med utbildningsnivån. År 1999 pendlade 42 procent av de med forskarutbildning över kommungräns, 35 procent av de med eftergymnasial utbildning 3 år eller längre, 33 procent av de med kortare eftergymnasial utbildning än 3 år, 32 procent av de med 3-årig gymnasial utbildning och 26 procent av de med kortare gymnasial utbildning än 3 år. För de med förgymnasial utbildning 9–10 år var andelen 27 procent och för de med kortare förgymnasial utbildning än 9 år var andelen endast strax över 20 procent.

Pendlingen över kommungräns beskriver dock endast en dimension av de arbetsresor som sker och säger exempelvis ingenting om avståndet som pendlingen avser. En uppfattning om det sistnämnda kan man däremot få om man studerar antalet LA-regioner enligt SCB:s indelning och hur dessa har utvecklats över tiden.<sup>46</sup> Av

<sup>45</sup> SOU 2003:37 s. 49 f.

<sup>46</sup> För en beskrivning av SCB:s indelning av Sverige i LA-regioner se bilaga 3.

tabellen 5.4 framgår att antalet LA-regioner har minskat över tiden, vilket betyder att avstånden som pendlingsresorna avser har ökat. Man kan också utläsa av tabellen att högutbildade i genomsnitt pendlar längre till arbetet än lågutbildade.<sup>47</sup> Minst antal LA-regioner (längst arbetspendling) har personer med eftergymnasial utbildning. Flest antal LA-regioner har personer med enbart grundskoleutbildning.

Tabell 5.4. Antal LA-regioner (SCB:s indelning) under åren 1986–2001 uppdelat på olika utbildningskategorier

Årtal	Förgymnasial	Gymnasial	Eftergymnasial kortare än 3 år	Eftergymnasial minst 3 år	Totalt
1986	148	111	78	98	122
1990	137	102	76	80	112
1994	136	111	72	78	110
1998	126	104	71	70	100
2000	119	96	69	66	90
2001	114	96	65	66	88

Källa: LU s. 108.

Personer med lång eftergymnasial utbildning hade fram till mitten av 1990-talet klart fler LA-regioner än personer med kort eftergymnasial utbildning. Detta kan eventuellt förklaras av att antalet personer med kort eftergymnasial utbildning fram till mitten av 1990-talet var relativt få och att de hade en mycket specialiserad arbetsmarknad. Numera är skillnaden mellan de båda grupperna mycket liten.

Av LU framgår även att det finns stora skillnader mellan kvinnors och mäns arbetsmarknadsregioner. Män arbetspendlar över större områden än kvinnor totalt och har därmed större arbetsmarknadsregioner. Kvinnor har mindre och därmed fler lokala arbetsmarknadsregioner.

Om man tittar på kön och utbildningsbakgrund samtidigt, ser man att det finns stora skillnader mellan hög- och lågutbildade personers pendlingsmönster, både för män och för kvinnor (se tabell 5.5).

<sup>47</sup> SOU 2004:34 s. 107 f.

Tabell 5.5. Antal LA-regioner (SCB:s indelning) år 2001 för män och kvinnor med olika utbildningsbakgrund

Utbildningsnivå	Män	Kvinnor	Totalt
Förgymnasial	99	141	114
Gymnasial	75	114	96
Kort eftergymnasial utbildning, kortare än 3 år	47	90	65
Lång eftergymnasial, 3 år eller längre	46	78	66
<b>Totalt</b>	<b>74</b>	<b>106</b>	<b>88</b>

Källa: LU s. 109.

Vi har hittills i detta avsnitt redogjort för pendling i vid bemärkelse. Den största delen av denna pendling är dagpendling, även om veckopendlingen också ingår. För denna utredning är det naturligtvis framförallt veckopendlingen som är intressant. Något underlag i form av statistik för veckopendling har dock inte kunnat erhållas under den korta tid som utredningen har haft till sitt förfogande. Det närmaste vi har kunnat komma är statistik från SCB över hur långt avstånd de förvärvsarbetande hade till sitt arbetsställe under år 2002.<sup>48</sup>

Avdrag för dubbel bosättning kan beviljas om avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än fem mil. Dagpendling är emellertid mycket vanligt även vid sträckor som är betydligt längre än fem mil, så det går inte att urskilja veckopendling från dagpendling i statistiken. Dagpendlingen torde emellertid minska med avståndet, även om snabba tåg- och flygförbindelser mellan vissa orter gör att det ibland är möjligt att dagpendla även mycket långa sträckor. Om man gör ett antagande att ett avstånd över 30 mil enkel väg i de allra flesta fall inte utgör dagpendling kan man från statistiken dra vissa försiktiga slutsatser om veckopendling. Däremot kan naturligtvis i denna grupp ingå personer som arbetar på distans.

<sup>48</sup> SCB: RAMS, siffrorna avser åldersgruppen 16-64 år.

Tabell 5.6. Pendlingsavstånd för de förvärvsarbetande år 2002. Länen är sorterade efter andelen som pendlar minst 300 km.

	Avståndsintervall i km, andelar i procent						Medel- avstånd i km	Antal förvärvs- arbetande
	0-49	50-99	100-199	200-299	≥300	okänt		
Jämtland	89,1	5,4	1,5	0,5	3,3	0,2	31,6	56 779
Västernorrland	93,9	1,8	0,9	0,4	2,8	0,2	24,5	109 823
Norrbottnen	90,1	4,8	1,5	0,7	2,7	0,1	37,2	109 093
Västerbotten	91,8	2,8	1,9	0,8	2,7	0,1	30,7	114 398
Skåne	93,2	3,1	0,7	0,6	2,0	0,5	22,9	493 582
Blekinge	93,8	2,0	1,3	0,6	1,9	0,3	20,6	66 541
Halland	92,8	3,1	1,8	0,4	1,6	0,3	21,9	128 583
Västra Götaland	94,2	2,5	0,9	0,7	1,3	0,5	18,4	694 214
Kronoberg	94,3	2,3	1,8	0,3	1,1	0,1	17,2	83 590
Stockholm	96,7	1,3	0,5	0,3	1,1	0,2	15,9	902 751
Gotland	91,0	2,0	2,2	2,1	1,1	1,7	23,6	25 569
Gävleborg	92,7	2,4	2,3	1,4	1,1	0,1	21,2	121 737
Uppsala	87,4	9,8	0,9	0,3	1,0	0,5	22,9	141 556
Dalarna	92,8	2,5	2,4	1,2	1,0	0,1	20,3	122 290
Kalmar	93,4	2,4	1,3	1,4	0,9	0,6	18,4	104 570
Västmanland	92,3	4,8	1,7	0,3	0,8	0,1	16,7	115 647
Södermanland	89,7	7,8	1,2	0,4	0,7	0,2	18,8	115 091
Värmland	93,5	2,8	1,2	1,8	0,6	0,2	18,9	116 448
Östergötland	94,5	1,5	2,6	0,8	0,5	0,2	17,1	184 320
Örebro	94,6	1,6	2,5	0,7	0,5	0,1	16,5	122 698
Jönköping	95,4	1,8	1,3	1,2	0,3	0,1	15,0	155 185
Riket	93,8	2,8	1,2	0,6	1,3	0,3	19,7	4 084 465

Källa: SCB: RAMS.

Av tabellen 5.6 framgår att majoriteten av de förvärvsarbetande har mindre än fem mil till sitt arbete. Det finns emellertid relativt många som pendlar längre sträckor, andelen är cirka 6 procent i hela riket och varierar mellan 3 och 13 procent inom respektive län. De tre län där störst andel av de förvärvsarbetande pendlade fem mil eller längre var Uppsala, Södermanlands, och Jämtlands län. För de två första länen förklaras detta av att där ingår en stor dagpendling till Stockholmsområdet.

Det var cirka 53 600 personer som hade 30 mil eller längre till arbetet, varav 34 800 män och 18 800 kvinnor. Detta betyder att 1,3 procent av de förvärvsarbetande totalt pendlade så långt. För männen var andelen 1,6 procent och för kvinnorna 1,0 procent. Man kan också notera att 0,6 procent, det vill säga 26 200, av alla förvärvsarbetande hade mellan 20 och 29 mil till arbetet. Sammanlagt blir det cirka 80 000 personer som hade 20 mil eller längre till arbetet.

Ur tabellen kan vidare utläsas att andelen av de förvärvsarbetande som pendlade 30 mil eller längre var högst i Jämtlands, Västernorrlands, Norrbottens och Västerbottens län. I dessa län var också medelavståndet längst. De län som å andra sidan hade lägst andelar som pendlade 30 mil eller längre var Jönköpings, Örebro, Östergötlands, Värmlands och Södermanlands län.

Statistik uppdelat på kön framgår av tabellerna 5.7 och 5.8. Siffrorna visar att det finns stora skillnader avseende pendlingsavståndet mellan kvinnor och män. Männen hade i genomsnitt 23,3 km till arbetet medan kvinnornas resväg var 15,9 km. Det är samma län för män och för kvinnor som har högst respektive lägst andel som pendlar 30 mil eller längre. Den inbördes länsvisa ordningen i tabellerna varierar dock något. Procentuellt sett är skillnaderna mellan män och kvinnor som pendlar 30 mil eller längre störst i Kalmar, Skåne, Värmlands, Östergötlands, Örebro och Södermanlands län, där andelen kvinnor som pendlar är mindre än hälften av motsvarande andel för män.

Tabell 5.7. Pendlingsavstånd för de förvärvsarbetande år 2002, män.  
Länen är sorterade efter andelen som pendlar minst 300 km.

MÄN	Avståndsintervall i km, andelar i procent						Medel- avstånd i km	Antal förvärvs- arbetande
	0-49	50-99	100-199	200-299	≥300	okänt		
Jämtland	86,4	6,4	2,1	0,6	4,2	0,3	38,0	29 521
Västernorrland	91,8	2,2	1,3	0,6	3,7	0,3	30,7	57 236
Norrbottnen	87,3	6,0	2,0	1,0	3,5	0,2	46,1	56 864
Västerbotten	89,9	3,4	2,4	1,0	3,2	0,1	36,1	59 411
Blekinge	91,5	2,6	1,8	0,8	2,7	0,6	25,3	35 146
Skåne	91,3	3,9	0,9	0,8	2,4	0,7	27,0	255 447
Halland	90,7	4,0	2,4	0,5	2,0	0,5	25,9	66 851
Västra Götaland	92,6	3,2	1,1	0,9	1,6	0,7	21,3	361 532
Gävleborg	90,5	3,0	3,0	1,8	1,5	0,2	26,1	64 027
Kronoberg	92,9	2,8	2,3	0,4	1,4	0,2	19,7	44 493
Stockholm	95,9	1,6	0,6	0,3	1,3	0,3	18,0	456 882
Gotland	88,8	2,1	2,7	2,8	1,3	2,3	27,5	13 132
Uppsala	84,0	12,6	1,1	0,4	1,3	0,6	26,8	72 843
Dalarna	90,7	3,2	3,2	1,6	1,3	0,2	24,4	64 553
Västmanland	90,0	6,1	2,3	0,4	1,1	0,2	20,3	61 708
Kalmar	91,3	3,1	1,7	1,9	1,1	0,9	21,6	55 167
Södermanland	86,8	10,0	1,6	0,5	0,9	0,2	22,5	60 744
Värmland	91,5	3,5	1,5	2,4	0,8	0,2	22,3	60 577
Örebro	92,9	2,1	3,2	1,0	0,6	0,2	19,9	63 901
Östergötland	92,9	1,9	3,3	1,0	0,6	0,2	20,0	97 792
Jönköping	94,0	2,3	1,7	1,5	0,4	0,1	17,4	81 934
Riket	92,1	3,5	1,5	0,8	1,6	0,4	23,3	2 119 761

Källa: SCB: RAMS.

Tabell 5.8. Pendlingsavstånd för de förvärvsarbetande, kvinnor. Länen är sorterade efter andelen som pendlar minst 300 km.

	Avståndsintervall i km, andelar i procent						Medel- avstånd i km	Antal förvärvs- arbetande
	0–49	50–99	100–199	200–299	≥300	okänt		
Jämtland	91,9	4,4	1,0	0,3	2,4	0,0	24,7	27 258
Västerbotten	93,8	2,2	1,4	0,5	2,1	0,0	24,8	54 987
Norrbottnen	93,1	3,5	1,0	0,5	1,9	0,0	27,7	52 229
Västernorrland	96,2	1,3	0,5	0,3	1,7	0,0	17,7	52 587
Skåne	95,2	2,3	0,4	0,4	1,5	0,3	18,4	238 135
Halland	95,1	2,2	1,2	0,2	1,1	0,1	17,6	61 732
Blekinge	96,4	1,4	0,8	0,3	1,1	0,1	15,3	31 395
Västra Götaland	95,9	1,7	0,6	0,5	1,1	0,2	15,2	332 682
Kronoberg	95,9	1,8	1,3	0,2	0,8	0,0	14,3	39 097
Stockholm	97,5	0,9	0,4	0,2	0,8	0,2	13,6	445 869
Uppsala	91,0	6,9	0,6	0,3	0,8	0,3	18,7	68 713
Gotland	93,3	1,8	1,8	1,3	0,8	1,1	19,4	12 437
Kalmar	95,8	1,6	0,8	0,9	0,7	0,1	14,9	49 403
Dalarna	95,2	1,8	1,5	0,8	0,6	0,0	15,6	57 737
Gävleborg	95,3	1,7	1,5	0,8	0,6	0,0	15,7	57 710
Västmanland	95,0	3,3	1,0	0,1	0,5	0,1	12,6	53 939
Södermanland	93,0	5,4	0,8	0,2	0,5	0,1	14,7	54 347
Värmland	95,6	1,9	0,7	1,3	0,4	0,1	15,1	55 871
Östergötland	96,2	1,1	1,8	0,5	0,3	0,1	13,9	86 528
Örebro	96,4	1,1	1,7	0,5	0,3	0,1	12,8	58 797
Jönköping	96,9	1,2	0,8	0,8	0,2	0,0	12,3	73 251
Riket	95,7	2,0	0,8	0,4	1,0	0,2	15,9	1 964 704

Källa: SCB:RAMS.

En annan dimension av pendlingen är den tid de förvärvsarbetande lägger ner på pendling. Enligt Utredningen om rörlighetsstimulanser som har hämtat data från RES-vanedatabasen, (SCB), hade personer i åldrarna 20–64 år i genomsnitt 24,1 minuter om dagen enkel väg till arbetet under 2001.<sup>49</sup> Kvinnornas pendlingstid var 24,4 minuter och männens 23,9 minuter. Pendlingstiden har ökat något sedan 1995 då den i genomsnitt var 23 minuter. Hälften av

<sup>49</sup> SOU 2003:37 s. 51 ff.

alla arbetsresor enkel väg var under år 2001 kortare än 20 minuter och endast åtta procent var längre än en timme.

Kvinnor och män skiljde sig alltså inte särskilt mycket åt i pendlingstid trots att männen pendlar längre sträckor än kvinnorna. Detta kan förklaras av att kvinnor utnyttjar andra transportslag än bil vid pendling, exempelvis åker kollektivt, cyklar eller går till fots. Endast 40 procent av de resor som kvinnorna gör sker med bil jämfört med 54 procent av männens resor.

Pendlingstiden varierar mellan olika förvävsregioner. Den genomsnittliga pendlingstiden var längst i Stockholms och Malmös lokala arbetsmarknader. Även i glesbygdsregionerna var pendlingstiden relativt lång. Den genomsnittliga pendlingstiden var kortast för kvinnor i bruks- och industriorter.

### 5.2.5 Konsekvenser av flytt och pendling

Befolkningsutvecklingen speglar på många sätt regioners utvecklingsmöjligheter. Befolkningsunderlaget i en region utgör grunden för skatteintäkter och konsumtion och därmed också det offentliga och kommersiella serviceutbudet. Regioner med låg servicenivå är ofta mindre attraktiva som bostadsorter vilket i sin tur kan förstärka utflyttningen ytterligare och leda till minskad inflyttning. Utredningen om rörlighetsstimulanser framförde att stimulanser av pendling har uppenbara fördelar i förhållande till flyttningsstimulanser ur ett regionalt perspektiv. Medan flyttstimulanser leder till en omfördelning av befolkningen från mindre och mer glesbefolkade regioner till storstadsregioner, framförallt till Stockholmsregionen, så erbjuder pendlingsbidraget en möjlighet för människor att få tillgång till en större arbetsmarknadsregion samtidigt som de kan bo kvar på sin hemort. Med andra ord tenderar negativa flyttnetton att minska befolkningsunderlaget och med detta förutsättningarna för att erbjuda offentlig och kommersiell service. En satsning på pendlingsbidragen kan däremot främja den regionförstoring som har pågått under de senaste decennierna enligt utredningen.<sup>50</sup>

AMS framhåller i rapporten *Geografisk rörlighet och arbetsgivarbyten* (Ura 2003:1) att möjligheterna att lösa tillväxtregionernas problem genom att stimulera inflyttning av arbetslösa från glesbygden är begränsade. Man menar att redan nuvarande flyttnings-

<sup>50</sup> SOU 2003:37 s. 127 f.



strömmar riskerar att skapa större problem i de mindre regionerna än vad det löser i tillväxtregionerna. Rapporten efterlyser därför en diskussion om vad som kan göras för att stimulera pendling, distansarbete och dubbel bosättning.<sup>51</sup>

Ett beslut om att dag- eller veckopendla innebär inte att individen tvingas bryta upp från hemmiljön på samma sätt som vid en flytt. Beslutet att börja dagpendla över längre sträckor handlar om att väga den minskade fritiden och de ekonomiska kostnaderna som uppstår på grund av arbetspendlingen, mot nyttan av att få tillgång till en större arbetsmarknad. Beslutet om att veckopendla är förknippat med något större sociala kostnader i form av att inte kunna träffa familj och vänner under veckorna, men man tvingas inte bryta upp från sin hemmiljö på samma sätt som vid en flytt.<sup>52</sup> Det kan också noteras att eventuella familjemedlemmar till den som pendlar påverkas socialt.

Flytt och pendling bör också diskuteras ur ett genusperspektiv. Män och kvinnor flyttar över kommungräns i ungefär lika stor utsträckning. Män arbetspendlar däremot över större områden än kvinnor. Kvinnornas arbetsplatser ligger alltså generellt sett närmare bostaden än männens. Enligt många studier lägger kvinnorna i genomsnitt ner mer tid på omsorgen om hem och barn.<sup>53</sup> Detta är särskilt tydligt i familjer med små barn.<sup>54</sup> Barn påverkar också kvinnornas aktivitetsmönster mer än männens.<sup>55</sup> Detta skulle kunna vara en möjlig förklaring till att kvinnor väljer arbetsplatser närmare hemmet.<sup>56</sup>

---

<sup>51</sup> Ura 2003:1 s. 45 f.

<sup>52</sup> SOU 2003:37 s 115.

<sup>53</sup> Se bl.a. SCB (2003) *Tid för vardagsliv. Kvinnors och mäns tidsanvändning 1990/91 och 2000/01*, Levnadsförhållanden Rapport 99, s. 55 ff. och SOU (1997:139) *Hemmet, barnen och makten* s. 28 ff.

<sup>54</sup> SCB (2003) s. 61.

<sup>55</sup> Se bl.a. Eriksson, Louise & Garvill, Jörgen (2003) *Ett jämställt transportsystem: en litteraturstudie*, TRUM-rapport 2003:3, Transportforskningsenheten Umeå universitet (TRUM) s. 4 ff. och Kranz, Lars-Gunnar (1997) *Mäns och kvinnors rörlighet i Sverige: utveckling mellan 1978 och 1995 – ökar eller minskar skillnaderna?* Occasional papers 1997:3, Kulturgeografiska institutionen, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet s. 43.

<sup>56</sup> SIKÄ (2002) *Etappmål för ett jämställt transportsystem*, rapport 2002:5 s 19.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Sammanfattning

I avsnitt 6.2 börjar vi med att studera det nuvarande systemet med avdrag för att kunna bedöma om det finns ett bättre system för att beakta ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Vår slutsats är att det nuvarande systemet med avdrag bör behållas. I avsnitt 6.3 diskuterar vi det nuvarande avdragssystemets tillämpning i dagens samhälle i förhållande till hur det såg ut i början på 1960-talet när avdraget infördes. Mot bakgrund av den förändrade familjebildningen, den ekonomiska situation som de flesta familjer numera lever i och behovet av rörlighet på arbetsmarknaden, föreslår vi att skälighetskravet i dagens regler avskaffas och att tidsgränserna förlängs. De förlängda tidsgränserna innebär att alla skattskyldiga som har flyttat på grund av sitt arbete och har dubbel bosättning medges avdrag under två år. För gifta och sambor medges avdrag under sammanlagt högst fem år om den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet. Avdraget för merutgifter för måltider och småutgifter är i de allra flesta fall inte nödvändigt. Med beaktande härav och för att finansiera våra förslag, föreslår vi i avsnitt 6.4 att sådant avdrag endast skall medges under den första månaden av en dubbel bosättning eller ett tillfälligt arbete. Ett slopande av skälighetskravet och förlängda tidsperioder innebär att skattskyldiga som kan ha svårt att anskaffa en fast bostad på den nya arbetsorten eller att sälja sin bostad på den gamla bostadsorten får erforderlig tid på sig för detta. I avsnitt 6.5 gör vi därför den bedömningen att det inte behövs några särregler för dessa situationer. I avsnitt 6.6 sammanfattar vi avslutningsvis de effekter som vi bedömer att våra förslag kommer att medföra för rörligheten på arbetsmarknaden och näringslivets tillgång på arbetskraft.

## 6.2 Avdrag, skattereduktion eller bidrag?

**Vår bedömning:** De merkostnader som uppkommer vid dubbel bosättning bör även fortsättningsvis dras av som en kostnad i inkomstdeklarationen.

### 6.2.1 Skattesystemet

Vid inkomstbeskattningen delas inkomsterna upp i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital. Kvittning mellan inkomstlagen tillåts i princip inte. Fysiska personers skatt på förvärvsinkomster (inkomst av tjänst och näringsverksamhet) beräknas på den beskattningsbara förvärvsinkomsten. Denna beräknas på så sätt att summan av överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet minskas med allmänna avdrag. Det återstående beloppet avrundas nedåt till helt hundratal kronor och är den taxerade förvärvsinkomsten. Från denna inkomst dras 12,5 procent av betald allmän pensionsavgift, avrundat uppåt till helt hundratal kronor, samt grundavdrag och sjöinkomstavdrag. Den beskattningsbara förvärvsinkomsten beskattas därefter kommunalt och, över en viss nivå, även statligt. Vid beräkning av skatten medges också vissa skattereduktioner. Ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning beaktas enligt nu gällande regler i form av ett *avdrag* från tjänstinkomsterna.

### 6.2.2 Avdrag

Det mest utmärkande för avdrag är att principen om nettobesättning upprätthålls, det vill säga det som skall beskattas är inkomsten efter avdrag för kostnaderna. Därmed blir också den enskilda personens skatteförmåga med automatik beaktad. Detta gäller oavsett vilka marginaleffekter som läggs in i skatteskalen.

Den skatteskala som i dag gäller kan mycket generellt beskrivas enligt följande. På de första intjänade 300 000 kr betalas bara kommunalskatt, antag 30 procent för enkelhetens skull. På närmast följande 150 000 kr betalas ytterligare 20 procent i statlig skatt, dvs. totalt 50 procent. Belopp därutöver beskattas med ytterligare 5 procent, dvs. med totalt 55 procent. Det sagda kan belysas med ett enkelt exempel.

A har en löneinkomst på 400 000 kr/år och B har 500 000 kr/år. B har, till skillnad från A, kostnader för dubbel bosättning (hyra och schablonavdrag) med 100 000 kr, vilka B får dra av.

Skatteberäkning:

	<u>A</u>	<u>B</u>
Lön	400 000	500 000
Avdrag	0	100 000
Skatteunderlag	400 000	400 000
Slutlig skatt	140 000	140 000
Disponibel inkomst	260 000	260 000

Båda betalar alltså lika mycket i skatt. Om B:s kostnader för den dubbla bosättningen har samband med arbetsinkomsten – vilket gäller enligt svensk rätt – är resultatet rimligt. B har visserligen högre lön men också kostnader för att få lönen. A och B har lika mycket över för konsumtion efter skatt (disponibel inkomst) och deras skatteförmåga är lika stor.

Om B haft lika lön (400 000) som A och dessutom kostnader på 100 000 kr skulle B fått betala 90 000 kr i skatt och haft 210 000 kr i disponibel inkomst.

Om B inte skulle medges avdrag från lönen på 500 000 kr för de 100 000 kr skulle han betala 192 500 kr i skatt, dvs. 52 500 kr mer än A, och haft 207 500 kr (500 000-192 500-100 000) i disponibel inkomst.

### 6.2.3 Skattereduktion

Skattereduktion innebär som nämnts att avdraget sker från skatten. Tillämpat på exemplet ovan innebär detta följande.

Skatteberäkning:

	<u>A</u>	<u>B</u>
Lön	400 000	500 000
Skatteunderlag	400 000	500 000
Skatt	140 000	192 500
Skattereduktion	-	100 000 (100% av 100 000)
Slutlig skatt	140 000	92 500
Disponibel inkomst	260 000	307 500 (500 000-92 500-100 000)

Av exemplet framgår att B:s disponibla inkomst blir betydligt högre än A:s. För att den disponibla inkomsten skall bli lika stor för de båda i exemplet krävs att det avdragsbelopp som skall ligga till grund för skattereduktionen reduceras till 52,5 procent enligt följande.

Skatteberäkning:

	<u>A</u>	<u>B</u>
Lön	400 000	500 000
Skatteunderlag	400 000	500 000
Skatt	140 000	192 500
Skattereduktion	-	52 500 (52,5 % av 100 000)
Slutlig skatt	140 000	140 000
Disponibel inkomst	260 000	260 000 (500 000-140 000-100 000)

I andra inkomstlagen blir en reduktion till 52,5 procent antingen för hög eller för låg om man önskar åstadkomma lika stora disponibla inkomster. Detta kan illustreras med följande exempel där A har inkomst på 300 000 kr och B 400 000 kr.

Skatteberäkning:

	<u>A</u>	<u>B</u>
Lön	300 000	400 000
Skatteunderlag	300 000	400 000
Skatt	90 000	140 500
Skattereduktion	-	52 500 (52,5 % av 100 000)
Slutlig skatt	90 000	87 500
Disponibel inkomst	210 000	212 500 (400 000-87 500-100 000)

Skillnaden i disponibel inkomst är alltså 2 500 kr trots att A:s och B:s skatteförmåga är densamma. Slutsatsen blir att det inte går att använda endast en procentsats för att reducera underlaget för skattereduktionen om principen om skatteförmåga som den återspglas i skattetabellerna skall slå igenom.

Att använda skattereduktion påstås ibland ge ett mera rättvist resultat än att medge avdrag från inkomsten, eftersom ett avdrag är mera värt för en höginkomsttagare än för en låginkomsttagare. Påståendet är i och för sig riktigt eftersom skattereduktionen ger samma effekt i kronor räknat oberoende av inkomstens storlek. Å andra sidan tas ingen hänsyn till mottagarens skatteförmåga. Skattereduktion är mera att likna vid ett direkt bidrag. Skillnaden

mot bidrag är endast att det för skattereduktion krävs att mottagaren har någon skatt att reducera. Skattereduktion sker mot kommunal inkomstskatt, statlig skatt och statlig fastighetsskatt. Exempel på skattereduktioner är

- skattereduktion för underskott av kapital (30 % av underskott understigande 100 000 kronor och 21 procent på underskott överstigande 100 000),
- skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften med 87,5 %
- skattereduktion för sjöinkomst (14 000 kronor respektive 9 000 kronor)
- skattereduktion för bredband,
- skattereduktion för fackföreningsavgift (25 %),
- skattereduktion för avgift till arbetslöshetskassa (40 %),
- skattereduktion för utgifter för byggnadsarbete på bostadshus, och
- skattereduktion för vissa miljöförbättrande installationer i småhus.

Det skall noteras att ingen av befintliga skattereduktioner, utom den mycket speciella skattereduktionen för sjöinkomst, kan sägas ha ett direkt samband med någon förvärvsinkomst. En annan iakttagelse är att skattereduktion inte är något som yrkas i deklARATIONEN utan tillgodoförs direkt av Skatteverket, ibland med ledning av information från fackföreningar, arbetslöshetskassor eller efter det att beslut har fattats i särskild ordning, t.ex. skattereduktion för bredband. Skatteverkets beslut om skattereduktion skickas till den skattskyldige och framgår sedan av beskedet om slutlig skatt.

Skattereduktion sker i första hand för reduktionen för fastighetsskatt och därefter för bredband. Därefter följer skattereduktion för fackföreningsavgift, avgift till arbetslöshetskassa, sjöinkomst, allmän pensionsavgift och för underskott av kapital.

#### **6.2.4 Bidrag**

Huvudregeln för statliga och kommunala bidrag är att de är skattefria, om de inte utgår i näringsverksamhet. Om bidrag till fysiska personer vore skattepliktiga skulle det bara medföra att bidragen måste höjas för att ge samma förmån till den enskilde. Exempel på skattefria bidrag är

- barnbidrag,
- bistånd enligt socialtjänstlagen,
- bostadsbidrag,
- handikappersättning, och
- flyttningsbidrag.

Någon kontrolluppgift över utgående bidrag lämnas inte till Skatteverket vilket i princip innebär att flyttningsbidrag och avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning kan medges för samma period. Ett avdrag är i sådant fall inte tillåtet. Här finns det således en risk för överkompensation.

Det pågår ett arbete inom Finansdepartementet för att generellt förebygga bland annat fusk. En promemoria om ökat informationsutbyte mellan myndigheter har den 7 februari 2005 remitterats till flera myndigheter (dnr Fi 2005/701). I promemorian föreslås att man skall se över möjligheten att införa elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter för att förebygga fusk, öka effektiviteten och förbättra servicen.

En baksida med nuvarande avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning och vid tillfälligt arbete, är att avdragen inte går att kontrollera på ett godtagbart sätt utan en mera ingående granskning. Den enda uppgift som krävs i deklarationen är summan av yrkade avdrag för bostadskostnader, övriga kostnader och hemresor. Av de kontrolluppgifter som arbetsgivarna lämnar till Skatteverket framgår inte heller på vilken ort den skattskyldige arbetar. I princip skulle varje skattskyldig, som yrkar avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning, behöva redogöra för de olika posterna och för orsaken till att avdrag yrkas. I flera fall är det också, utan en närmare utredning, svårt att skilja ett yrkande om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete från ett yrkande om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Därtill kommer att ett tillfälligt arbete efter en tid kan övergå till en dubbel bosättning, exempelvis om en provanställning övergår till en tillsvidareanställning. Felprocenten är vidare hög för de båda avdragen och det krävs ofta en stor mängd frågor vid granskningen för att få den skattskyldige att presentera ett tillfredsställande underlag för sitt yrkande. Mot bakgrund av att samtliga skattskyldiga som yrkar avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning inte är föremål för särskild granskning och granskningen därmed kan te sig ganska godtycklig

ur de skattskyldigas perspektiv, skulle ett bidragssystem kunna medföra en större rättvisa mellan de skattskyldiga.

Å andra sidan innebär ett bidragssystem ett betydligt dyrare alternativ än gällande avdragssystem (under förutsättning att villkoren är desamma), eftersom det leder till ett mer tungrott administrativt förfarande. I ett bidragssystem föreligger också ofta krav på att den skattskyldige skall göra en ansökan innan han eller hon tillträder tjänsten (jämför flyttningsbidragen). Ett sådant ansökningsförfarande skulle kunna försvåra för en skattskyldig som kanske överväger att byta arbete och som behöver lämna ett snabbt besked till en presumtiv arbetsgivare. Ett bidragssystem skulle alltså i förhållande till ett avdragssystem inte i större utsträckning öka rörligheten på arbetsmarknaden.

Det skall också noteras att ett bidragssystem påverkar utgiftstaket i statens budget.

### 6.2.5 Regionalt skatteavdrag

I samband med utredningens hearing framhöll Glesbygdsverket att det krävs särskilda insatser i de små lokala arbetsmarknadsregionerna. Glesbygdsverket aktualiserade därför frågan om det är möjligt att införa olika regler för olika regioner.

Frågan om olika skattenivåer i olika områden har tidigare bland annat behandlats av Lagrådet. År 1998 utarbetade regeringen en lagrådsremiss (Fi 98/1984) med ett förslag om tillfälliga lättnadsregler i fastighetsbeskattningen för bofasta i vissa kust- och skärgårdsområden. Skattelättnaden avsåg att omfatta strand och strandnära fastigheter i vissa uppräknade församlingar eller delar av församlingar i de tre storstadslänen. Åtgärden skulle endast omfatta fastighetsägare som var folkbokförda på fastigheten i de uppräknade områdena. Lagrådet avstyrkte förslaget med motiveringen att det saknades underlag för att bedöma om urvalskriterierna för skattelindringen var ändamålsenliga utifrån målsättningen att möjliggöra för den permanentboende befolkningen att bo kvar. Lagrådet framhöll att det även på andra håll i landet fanns områden med liknande problematik och att det fanns en påtaglig risk att lika fall skulle behandlas olika. Regeringen fullföljde inte förslaget.

Fastighetsbeskattningskommittén tog upp frågan om konstitutionella aspekter i sitt delbetänkande *Begränsad fastighetskatt* (SOU 1999:59). Efter det att kommittén gjort en grundläggande



genomgång av de konstitutionella förutsättningarna ifråga om lagstiftarens möjlighet att använda sig av regional särbehandling på beskattningens område drog kommittén följande sammanfattande slutsats (betänkandet s. 71 f.):

Bestämmelser som berättigar till olika former av regionalt riktade stöd och bidrag är vanligt förekommande. Det föreligger emellertid en avgörande principiell skillnad mellan bidragslagstiftning och skattelagstiftning. Medan den förra kategorin avser för den enskilde gynnande bestämmelser, utgör den senare kategorin betungande regler. Detta förhållande återspeglas också i kravet på att regler av det senare slaget skall meddelas genom lag (se 8 kap. 3 § regeringsformen). Med hänsyn till att det rör sig om betungande lagstiftning finns det anledning att iaktta större försiktighet vad gäller införandet av särreglerande skatteregler med regional inriktning, än vad som kan vara fallet med stöd- och bidragsbestämmelser. Som regel bör sådan skattelagstiftning endast förekomma i undantagsfall där det finns starka skäl som kan motivera en regional särbehandling på beskattningens område.

Varje lagstiftares ambition bör givetvis vara att skapa generellt tillämpliga lagar, även om det emellanåt kan ha funnits situationer där det varit nödvändigt att välja en annan lagstiftningsteknik för att uppnå det eftersträfvade resultatet. Geografiskt inriktad särreglering på beskattningens område framstår onekligen som problematisk ur konstitutionell synvinkel om området (län, kommun, församling, värdeområde) i vilken den skattskyldige skall vara bosatt, uttryckligen anges i en lagbestämmelse. Även om det skulle kunna hävdas att en sådan form av lagstiftning utgör ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från generalitetskravet kommer föreskriftens förenlighet med regeringsformen att ifrågasättas. Enligt vår mening bör därför denna form av lagstiftningsteknik undvikas. I stället bör en eventuell reglering med regional inriktning ges en generell utformning. I en sådan reglering skall objektiva och sakliga kvalifikationskriterier användas för att fastställa vilka skattskyldiga, som med hänsyn till bosättningsortens karaktär, bör omfattas av regleringen.

Kommittén ställde därefter frågan vad som var kännetecknande för de områden som omfattas av det regionala problemet och fortsatte (betänkandet s. 12):

Till grund för en diskussion om hur en reglering riktad mot vissa regioner skulle kunna utformas har ett visst kartläggningsarbete genomförts. Vi har bl.a. undersökt i vilken utsträckning områden som kännetecknas av hög taxeringsvärdenivå *i förhållande till* den lokala inkomstnivån motsvaras av områden som omfattas av det regionala problem som beskrivits ovan. Resultaten visar att även om områden, som kan betecknas som attraktiva fritidshusområden av det slag som beskrivits ovan, ingår i denna krets så är taxeringsvärdenivån väl så hög i förhållande till den allmänna inkomstnivån även på andra håll. Det

rör sig främst om områden i storstadsregionerna och andra expansiva orter där hushållsinkomsten generellt sett är hög.

Det som särskiljer de områden, som kan anses passa in på vår definition av det regionala problemet, från andra områden är istället att taxeringsvärdenivån är hög *samtidigt* som den allmänna inkomstnivån hos den bofasta befolkningen är låg. Generellt sett rör det sig om områden där merparten av alla hushåll är bosatta i småhus och där andelen fritidshus är relativt hög.

Kommittén ställde också frågan hur en regional avgränsning kunde utformas och fortsatte (betänkandet s. 13):

Givet att en särreglering skall utformas så att den endast tillämpas på skattskyldiga som är bosatta i vissa områden bör detta uppnås genom att man i lag anger vissa kvalifikationskriterier avseende förhållandena i det område där hushållet är bosatt. Mot bakgrund av vår definition av problemet och resultaten av vårt kartlägningsarbete bör två kriterier användas. Det ena bör avse den genomsnittliga inkomstnivån för egnahemshushåll i den församling där hushållet är bosatt och det andra den genomsnittliga taxeringsvärdenivån i de riktvärdeområden som är belägna i församlingen.

En sådan metod är, enligt kommitténs mening, den som bäst uppfyller de krav som bör ställas på en avgränsningsmetod i detta sammanhang. Även denna metod är dock förknippad med en rad problem, framförallt vad gäller möjligheterna att med god precision avgränsa de områden som bör omfattas av en särreglering. Varje lösning som utformas så att endast hushåll bosatta i områden som uppfyller vissa kvalifikationskriterier kan medges en skattelindring, medför en klar risk för att hushåll som lever under likartade inkomst- och boendeförhållanden (bortsett från att de är bosatta i områden med skilda inkomst- och taxeringsvärdeförhållanden) kommer att behandlas olika. Vi har även funnit att det finns en viss risk att områden med i stort sett likartade inkomstförhållanden kommer behandlas olika. Dessa risker måste beaktas när ställning ska tas till om en reglering för fastighets-skatten bör innehålla några geografiska kvalifikationskriterier eller om den ska göras oberoende av förhållandena i det område där hushållet är bosatt.

Kommittén lade fram två alternativa modeller varav en byggde på kvalifikationskriterier avseende förhållandena i det område där den skattskyldige var bosatt. Kommittén framhöll dock att förslaget var behäftat med principiella betänkligheter, eftersom det fanns en uppenbar risk för att konstruktionen medförde att lika fall behandlades olika i beskattningen. Den olikformiga behandlingen skulle uppstå mellan skattskyldiga som, bortsett från att de var bosatta i områden med skilda inkomst- och taxeringsvärdenivåer, levde under likartade inkomst- och boendeförhållanden.

I sitt huvudbetänkande *Reformerade egendomsskatter* (SOU 2004:36) ställde Egendomsskattekommittén (EK) frågan om differentierade skattesatser mellan permanent- och fritidsboende skulle lösa problemen med fastighetsskatten. EK framhöll att en konsekvens av en differentierad skattesats är dels att en del som är i behov av subventioner inte får någon, dels att andra som inte är i behov får subventioner. EK framhöll också att det skulle uppkomma betydande effekter på inkomst- och förmögenhetsbeskattningen. EK:s slutsats var därför att lösningar på övriga problem som berör permanentboende och sysselsättning i kust- och skärgårdsområdet bör sökas utanför skattesystemet (betänkandet s. 172 f.).

Mot bakgrund av det nu beskrivna får det anses konstitutionellt tveksamt med regionalt olika avdragsregler. I det fall sådana regler skulle utgöra ett i konstitutionell praxis etablerat undantag från kravet på generalitet kommer, såsom Fastighetsbeskattningskommittén framhållit, reglernas förenlighet med regeringsformen att ifrågasättas. För att undvika sådan lagstiftningsteknik och ge reglerna en generell karaktär krävs att man hittar lämpliga kvalifikationskriterier. Enligt vår mening är det inte möjligt att formulera några sådana kriterier som med god precision kan avgränsa de områden som bör omfattas av en särreglering.

Även om regionalt olika avdragsregler skulle vara konstitutionellt godtagbara får det konstateras att ingen av de tre olika delarna som ingår i det nuvarande avdragssystemet kan sägas ha en regional prägel. Logikostnader för skattskyldiga som bor i "småregioner" (enligt NUTEK:s indelning i regionfamiljer) och veckopendlar till andra delar i Sverige kan generellt sett inte sägas vara större än för skattskyldiga som veckopendlar från andra regioner. Inte heller måltidsutgifter eller andra småutgifter är högre för de som veckopendlar från småregioner än de som veckopendlar från andra regioner. När det gäller avdrag för hemresor skulle vid en första anblick kunna hävdas att skattskyldiga boende i småregioner i exempelvis Norrland generellt sett har längre resor än skattskyldiga som pendlar från andra delar i Sverige. Inte heller detta argument kan användas för att införa ett regionalt avdrag, eftersom en skattskyldig som bor i en arbetsmarknadsregion i södra Sverige kan ha en väl så lång resa till ett nytt arbete som en skattskyldig som bor i en arbetsmarknadsregion i norra Sverige. Införandet av ett regionalt avdrag skulle därför upplevas som orättvist i och med att lika fall behandlas olika och strida mot skatteförmågeprincipen på beskattningsrättens område. Ett regionalt avdrag skulle också

medföra ökade administrativa kostnader och kunna leda till fusk. Sammantaget bedömer vi att olika avdragsregler inte är något som bör eftersträvas och som dessutom är mycket svårt att genomföra. Mot denna bakgrund och då direktiven för utredningen inte direkt tar upp frågan om en regionalt inriktad avdragsrätt, finner vi inte skäl att närmare utreda detta.

### 6.2.6 Slutsatser

När det gäller möjligheten att byta ut avdragsrätten mot en skattereduktion blir slutsatsen att det inte går att använda endast en procentsats för att reducera underlaget för skattereduktionen, om skatteförmågeprincipen, som den återspeglas i skattetabellerna, skall slå igenom. Att använda skattereduktion påstås ibland ge ett mera rättvist resultat än att medge avdrag från inkomsten, eftersom ett avdrag är mera värt för en höginkomsttagare än en låginkomsttagare. Påståendet är i och för sig riktigt eftersom skattereduktionen ger samma effekt i kronor räknat oberoende av inkomstens storlek. Å andra sidan tas ingen hänsyn till mottagarens skatteförmåga. Skattereduktion är därför mera att likna vid ett direkt bidrag. Skillnaden mot bidrag är dock att det för skattereduktion krävs att mottagaren har någon skatt att reducera.

Ett system med bidrag efter ansökan torde i och för sig leda till att antalet fel minskar. Som nämnts skulle dock ett sådant system bli mycket dyrt. Det kan dessutom ifrågasättas om det är principiellt riktigt att med bidrag täcka kostnader som har ett visst samband med inkomsten och där huvudregeln är att det är nettot, dvs. inkomsten efter avdrag för kostnaderna, som skall beskattas. Därtill kommer att det här rör sig om förvärvsinkomster som beskattas enligt en progressiv skatteskala – en ordning som är mycket svår att samordna med bidrag eller skattereduktion. En annan omständighet som bör beaktas är att skattskyldiga kan ha svårt att hålla isär var gränsen går mellan reglerna för avdrag vid dubbel bosättning och avdrag vid tillfälligt arbete. Att behandla dessa båda regelsystem på olika sätt framstår därför som olämpligt.

Enligt vår mening bör liksom hittills de merkostnader som uppkommer på grund av dubbel bosättning kunna dras av som en kostnad i inkomstdeklarationen. När det gäller frågan om denna avdragsrätt skulle kunna utformas som ett regionalt avdrag finner

vi, vid en översiktlig genomgång av de grundläggande förutsättningarna för en sådan reglering, att det inte är möjligt.

### 6.3 Reglerna för avdrag förenklas och tidsgränserna förlängs

**Våra förslag:** Avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning skall medges om vissa objektiva förutsättningar är för handen. Någon bedömning av skäligheten av den dubbla bosättningen skall inte göras.

Alla skattskyldiga som på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort och behållit en bostad på den tidigare bostadsorten medges avdrag under högst två år.

För gifta och sambor skall avdrag göras under sammanlagt högst fem år om den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet.

Om synnerliga skäl föreligger skall avdrag medges under längre tid än de två respektive fem åren.

I föregående avsnitt har vi funnit att det inte är lämpligt att ersätta det nuvarande systemet med avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning med en skattereduktion eller ett bidragssystem. Enligt vår mening är det i stället bättre att försöka göra det nuvarande systemet enklare att tillämpa och kontrollera.

Flertalet av de myndigheter och organisationer som deltog i vår hearing ansåg att tidsgränserna på ett och tre år borde förlängas. Några tyckte att tidsgränserna borde vara samma för gifta respektive sambor som för ensamstående. Många av organisationerna framhöll att kravet på skälighet i kombination med den kontroll som görs av deklARATIONERNA medför att tillämpningen inte blir rättvis. Skatteverket påpekade att ett antal skattskyldiga yrkar avdrag trots att den dubbla bosättningen beror på att man har flyttat på grund av "kärlek" i stället för på grund av arbetet.

#### *Tidsgränserna*

Före 1990 års skattereform fanns det inte några tidsgränser för avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. I samband med skattereformen infördes tidsgränser på ett år för ensam-

stående och tre år för gifta och sambor. Frågan om en tidsgräns hade då redan behandlats av TBS i SOU 1983:3 där TBS föreslog att det skulle införas en bestämd tidsgräns för hur länge avdrag borde få medges. RINK föreslog i SOU 1989:33 att tidsgränserna skulle bestämmas till tre år för gifta och samboende samt till ett år för ensamstående. Förslaget ledde till lagstiftning (se avsnitt 2.2).

Skälet för ett införande av tidsgränserna var att avsaknaden av en tidsgräns hade lett till osäkerhet i rättstillämpningen med ett ökat antal tvister som följd. Utredningen om avdrag för ökade levnads-kostnader m.m. behandlade frågan om tidsgränserna i sitt slutbetänkande SOU 1999:94.

Utredningen gjorde en jämförelse med systemet i Norge med en obegränsad avdragsrätt i tiden. Utredningen förklarade att ett införande av liknande bestämmelser i svensk lagstiftning skulle innebära ett frångående av det ursprungliga syftet med bestämmelsen, nämligen att avdrag endast skall medges under en övergångstid och under förutsättning att det föreligger särskilda omständigheter för det dubbla boendet. Vidare skulle gränsdragningen mellan bestämmelserna om avdrag för tillfälligt arbete och dubbel bosättning bli mycket otydlig och de statsfinansiella effekterna troligtvis negativa. Fördelarna med tidsgränser skulle samtidigt vara att bestämmelserna skulle bli förutsebara för den skattskyldige samt enklare att administrera för Skatteverket.

Den tidsbegränsade avdragsrätten vid dubbel bosättning innebär inte att den skattskyldige automatiskt har rätt till avdrag under tre år utan endast under så lång tid som den dubbla bosättningen kan anses som skäligen. Enligt praxis anses dessa skäl försvagas med tiden och som nämnts (avsnitt 2.1.3) finns i Skatteverkets praxis exempel på informella tidsgränser som tillämpas i taxeringsarbetet. Skatteverket anser t.ex. att en fast bostad på den nya arbetsorten normalt bör kunna erhållas inom ett halvt år. Om så inte är fallet, krävs att den skattskyldige visar att han eller hon har gjort allvarliga försök att skaffa sådan bostad.

När det gäller frågan om att maken skall skaffa sig arbete på den nya arbetsorten krävs enligt Skatteverkets tillämpning att maken verkligen visar sin avsikt att göra detta genom någon slags utredning som visar att det förelegat svårigheter att erhålla arbete där. Det kan exempelvis göras genom att maken visar att han eller hon har anmält sig till arbetsförmedlingen på den aktuella orten. Det kan också krävas, under förutsättning att familjen inte får allvarligt försämrade inkomster, att maken accepterar ett arbete med något

lägre befattning och lägre lön. Ju mer kvalificerad utbildning och arbetsuppgifter som maken eller maken har desto större krav torde kunna ställas på arbetet på den nya orten. Rent allmänt kan konstateras att avdrag i många fall yrkas och medges för relativt korta perioder.

Enligt Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. kunde införandet av den treåriga tidsgränsen antas ha fått till följd att skattekontoren inte alltid gör en så ingående prövning av avdragsrätten som lagen förutsätter, utan att avdrag medges under de tre första åren av den dubbla bosättningen oavsett om denna är att betrakta som skälig eller inte (SOU 1999:94 s. 184).

Någon specifikation av avdragen görs inte i deklarationen och ändringsfrekvensen angående ruta 09 (antalet ändringar i förhållande till det totala antalet yrkanden) har vid den ordinarie granskningen med stickprovskontroller på senare år varit ganska låg. Enligt de särskilda granskningar som Skatteverket och vissa skattekontor har gjort på senare år har felprocenten bland de skattskyldiga som yrkat avdrag för tillfälligt arbete eller dubbel bosättning däremot varit så hög som cirka 60 procent avseende de yrkade avdragen i ruta 09 (se avsnitt 2.4.2). Med en så hög felprocent är det inte förvånande att många skattskyldiga, som har blivit föremål för särskild granskning och som fått sina yrkade avdrag underkända har ansett sig orättvist behandlade i jämförelse med andra skattskyldiga som gjort motsvarande avdrag men som inte fått dessa underkända på grund av att deras deklarationer inte har blivit föremål för särskild granskning.

#### *Kravet på skälighet*

Skälighetskriteriet (dvs. det subjektiva rekvisitet) kan medföra att avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning ändå inte medges trots att något av kriterierna: makens eller sambons förvärvsverksamhet, svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten, eller någon annan särskild omständighet är uppfyllda.

Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. ansåg att det inte hade framkommit några skäl till att förändra den tid under vilken avdragsrätt föreligger. Däremot föreslog utredningen att det subjektiva rekvisitet för avdrag skulle avskaffas. Förslaget innebar exempelvis att om maken hade ett arbete kvar på den andra orten skulle rätten till avdrag vara uppfylld. Vad förslaget innebar i

fråga om svårigheter att hitta fast bostad på arbetsorten utvecklade utredningen inte närmare. Slopandet av det subjektiva rekvisitet skulle enligt utredningen medföra att bestämmelserna skulle bli förutsebara och beskattningen rättvis.

Om man enbart skulle slopa eller förlänga tidsgränserna skulle endast ett fåtal fall beröras, eftersom skillnaden jämfört med i dag inte skulle bli så stor. Ett slopande av tidsgränserna skulle nämligen inte innebära en automatiskt rätt till avdrag under evig tid utan endast under så lång tid som den dubbla bosättningen kan anses skälig, eftersom inledningsvis godtagbara skäl försvagas med tiden. Av den praxis som finns på området före införandet av tidsgränserna framgår också att avdrag medgavs under en längre tidsperiod endast när det var fråga om en make eller maka som hade ett mycket kvalificerat arbete och som inte kunde få arbete på den nya arbetsorten. Efter införandet av treårsgränsen finns det inte något avgörande från högsta instans om vad som kan anses som särskilda skäl för förlängning av tidsgränsen. Däremot finns det som tidigare nämnts ett avgörande från Kammarrätten i Göteborg. Det får således anses sannolikt att enbart en förlängning av tidsgränserna inte nämnvärt kommer att påverka de faktiska tidsperioderna för avdrag. Dessutom skulle en förlängning av tidsgränserna i förening med ett behållande av skälighetsrekvisitet sannolikt kunna leda till större osäkerhet i fråga om tillämpningen och ett ökat antal tvister mellan skattskyldiga och Skatteverket. Här kan en jämförelse göras med Skatteverkets tillämpning i fråga om avdraget för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete där tidsgränsen på två år har tagits bort. Tidsgränsen tillämpas dock fortfarande i de fall arbetet till sin natur inte är tidsbegränsat.

Av vad som anförts i avsnitt 5.2.5 framgår att steget till dagpendling är lättare att ta än steget till veckopendling, och att steget till veckopendling är lättare att ta än steget till en definitiv flytt till en ny bostadsort. I de två första fallen kan familjen behålla sina sociala kontakter på bostadsorten samtidigt som den andra maken inte tvingas ge upp sitt arbete. Inte heller behöver eventuella barn byta skola. Dessa två fall utgör emellertid påfrestningar för den skattskyldige på olika sätt. Dagpendling kan utgöra en större nackdel i form av en minskad fritid i jämförelse med veckopendling, samtidigt som kontakten med familjen, eventuella barn och det sociala umgänget på den ursprungliga bostadsorten får större utrymme vid dagpendling än vid veckopendling.



Om man slopar kravet på skälighet innebär det att familjen får tid på sig att tänka över sin boendesituation samtidigt som Skatteverket inte behöver pröva frågan om familjen har för avsikt att flytta till den nya arbetsorten. Bara det faktum att en make eller en sambo i familjen har en dubbel bosättning och veckopendlar torde innebära en påfrestning både socialt och ekonomiskt för familjen. Det är därför sannolikt att ett sådant arrangemang inte väljs frivilligt, åtminstone inte under en längre period, om en flytt till den nya arbetsorten är praktiskt möjlig för hela familjen.

Vår bedömning är att rörligheten på arbetsmarknaden kan underlättas om reglerna om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning förenklas genom att kravet på skälighet tas bort och tidsgränserna förlängs. Det torde vara lättare för en skattskyldig att ta ett arbete på annan ort om den skattskyldige i förväg vet att han eller hon har en bestämd omställningstid på sig att ordna för sitt eller familjens boende eller för att maken skall ha möjlighet att ordna arbete på, eller i närheten av, den nya arbetsorten. Även om det är svårt att uppskatta hur mycket rörligheten skulle underlättas av en sådan förändring, kan vi konstatera att även små förändringar genom ökad geografisk rörlighet kan få avsevärda effekter. IAF har t.ex. framhållit att om arbetssökandet breddas till större geografiska områden får företag som söker arbetskraft tillgång till fler arbetssökande att välja mellan och arbetssökande större möjligheter att få jobb. Enbart effekten på utbetalningen av arbetslöshetsersättning (statsbidraget) av att den genomsnittliga ersättningstiden kan minska med en dag för dem som får arbetslöshetsersättning någon gång under ett år (för närvarande ca 90 dagar i genomsnitt), uppgår till cirka 330 miljoner kr. Till detta kommer effekterna på produktionen och den offentliga ekonomin i övrigt.

Det förhållandevis stora antalet tvister som i dag föreligger mellan skattskyldiga, som yrkar avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning, och Skatteverket beror sannolikt till stor del på det stora mått av subjektivitet som krävs vid tolkningen av gällande lagstiftning. Detta innebär kostnader för det offentliga men också för de skattskyldiga. Om lagstiftningen förenklas och blir mer förutsebar kommer de administrativa kostnaderna sannolikt att minska.

*En tidsperiod på två år för alla skattskyldiga med dubbel bosättning*

Vi föreslår att tidsgränsen för alla skattskyldiga som har dubbelt boende med anledning av att han eller hon på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort bestäms till två år. Förslaget innebär att tidsperioden för ensamstående förlängs med ett år. Vi anser att det bland annat mot bakgrund av den på vissa håll i landet besvärliga bostadsmarknaden, både ifråga om att ordna en ny fast bostad och att avyttra den gamla bostaden kan vara skäl att bestämma omställningstiden till två år. En orsak till att vi inte föreslår en längre tid för ensamstående är den praxis som i dag tillämpas av Skatteverket och som i normalfallet medger en omställningstid på sex månader för en ensamstående skattskyldig att ordna med nytt boende. Vårt förslag innebär därför en reell förlängning med ett år och sex månader. Ett avdrag som är obegränsat i tiden skulle också strida mot grundtanken med avdraget nämligen att det skall utgå under en viss omställningstid och att ju längre tiden går desto mer kan avdraget uppfattas som en ersättning för privata levnadskostnader. Vi vill dessutom förhindra att reglerna missbrukas till exempel genom att det alternativa boendet används som förevändning att förvärva en fritidsbostad. Därtill kommer naturligtvis den omständigheten att ett sådant avdrag, i kombination med att kravet på skälighet slopas, skulle bli mycket kostsamt.

När det gäller ensamstående med barn så har dessa enligt dagens regler ingen möjlighet alls att yrka avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning om den tidigare bostaden behålls för att utöva vårdnad om barnet/barnen. Däremot kan de på samma sätt som andra ensamstående medges avdrag för att ordna ett nytt boende.

Samhället ser annorlunda ut i dag i jämförelse med hur det såg ut när avdragsrätten infördes. Numera arbetar båda makar respektive sambor regelmässigt och familjerna är i de allra flesta fall beroende av två inkomster. Familjesituationer med separationer där båda parter har gemensam vårdnad om barnen har också blivit allt vanligare och har lett till en delvis annan problematik än den som var aktuell när lagstiftningen infördes. Denna problematik har uppmärksamats av flera organisationer och aktualiseras också i ett mål som ligger för prövningstillstånd i Regeringsrätten. Målet gäller en skattskyldig som vill behålla sin bostad på den gamla arbetsorten för att kunna utöva umgänge med sina barn.

Vårt förslag innebär att denna grupp får en omställningstid på två år. De får därmed tid på sig att ta ställning till hur den framtida vårdsnaden eller umgänget med barnet eller barnen praktiskt skall lösas och barnet eller barnen behöver inte byta förskola eller avbryta sin skolgång under pågående läsår. Enligt gällande praxis är det endast skattskyldiga med barn som är på väg att gå ut grundskolan eller gymnasiet som kan medges avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning på grund av barnens skolgång.

Vårt förslag medför att Skatteverket inte behöver pröva om den dubbla bosättningen är skälig utan endast kontrollera att den skattskyldige har dubbla bostäder på grund av att han eller hon har fått ett arbete på annan ort.

#### *En tidsperiod på fem år för gifta och sambor*

Vi föreslår att tidsperioden för gifta och sambor, i de fall en bostad behålls på den gamla bostadsorten på grund av makens eller sambons förvärvsarbete, förlängs med två år till sammanlagt fem år. Skälet till att vi har valt en så lång omställningstid som fem år beror på den sedan ett antal år tillbaka besvärliga konjunkturen på arbetsmarknaden, vilket i många fall medför att det kan vara mycket svårt för en make eller sambo att hitta ett godtagbart arbete på den nya arbetsorten. Till detta kommer att flyttbenägenheten på grund av arbetsmarknadsskäl har minskat hos befolkningen medan dag- och veckopendlingen i stället har ökat. Mot bakgrund av att flertalet familjer numera också är beroende av två inkomster för familjens försörjning vore det oskäligt att tvinga den kvarvarande maken att säga upp sin anställning och kanske sin karriär för ett lägre betalt arbete med sämre utvecklingsmöjligheter på den nya arbetsorten.

Att vi inte föreslår en längre tidsperiod än fem år beror på att vi anser att en femårsperiod bör vara en tillräckligt lång omställningstid för en kvarstannande make eller sambo att kunna ordna ett godtagbart arbete på, eller i närheten av, den skattskyldiges nya arbetsort eller för en skattskyldig som före flytten varit arbetslös, att finna ett arbete på den gamla bostadsorten. En femårsperiod kan också vara en tillräckligt lång period för en person att kompetensutveckla sig för att sedan lättare kunna få arbete på den gamla bostadsorten. Att inte ha någon begränsning av tiden för

avdrag strider mot rent skatteprincipiella skäl. Det skilda boendet och merkostnaderna för detta framstår då mera som en tydlig privat levnadskostnad. Till detta kommer de skäl som anförts i föregående avsnitt, nämligen risken för missbruk och inte minst kostnadsaspekten.

Mot bakgrund av att avdraget för ökade levnadskostnader inte innebär en fullständig kostnadstäckning och att en dubbel bosättning i de flesta fall innebär en påfrestning både ekonomiskt och socialt torde de flesta familjer som har dubbel bosättning försöka lösa sin arbets- och boendesituation inom en femårsperiod.

Till skillnad från nuvarande regler anser vi att femårsperioden enbart skall kunna tillämpas i de fall den dubbla bosättningen beror på makens eller sambons förvärvsarbete. Är det fråga om andra omständigheter skall avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning endast kunna medges i två år. Skälet till detta ställningstagande är att vi anser att familjen under den period som den kvarstannande maken eller sambon söker arbete samtidigt bör kunna ordna bostad på den nya orten.

En regelförändring som innebär att tidsgränsen för gifta och sambor slopas skulle inte innebära en automatisk rätt till avdrag under evig tid utan endast under så lång tid som den dubbla bosättningen kan anses skälig. Ett sådant slopande skulle troligtvis, under förutsättning att de grundläggande kriterierna för avdragsrätt kvarstår, medföra att antalet tvister mellan de skattskyldiga och Skatteverket skulle öka, eftersom prövningen av skäligheten sannolikt skulle bli mer ingående. Vårt förslag innebär i stället att det kommer att bli enklare för de skattskyldiga att tillämpa reglerna och att reglerna blir mer förutsebara. Med ett enklare system minskar antalet felaktigheter i deklARATIONERNA och sannolikt också antalet tvister mellan Skatteverket och de skattskyldiga.

#### *Särskilt om särbor*

I våra direktiv framhålls att i det fall en skattskyldig på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort men maken eller sambon bor kvar i den gemensamma bostaden på den gamla bostadsorten på grund av t.ex. arbete, kan avdragsrätt för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning föreligga. Om däremot en gemensam bostad inte finns på den gamla bostadsorten, som till exempel för särbor, uppkommer efter flytten oftast inte någon avdragsrätt för dubbel

bosättning. Förhållandena i de båda fallen ser efter flytten i princip lika ut men skiljer sig åt i avdragshänseende. Utredningen skall mot denna bakgrund undersöka vilka konsekvenser en förändring av avdragsrätten kan få för olika familjekonstellationer.

I tidigare avsnitt har vi redogjort för konsekvenserna av de föreslagna reglerna för ensamstående och för gifta och sambor. I de fall två personer har ett förhållande men valt att leva isär, har de tagit ett aktivt beslut angående sin boendesituation. Det kan handla om ett par som nyligen har träffats och som inte har hunnit flytta ihop eller ett par som har bestämt sig för att leva på skilda håll. Den ekonomiska situationen för två personer som lever tillsammans i ett parförhållande skiljer sig från den som gäller för två personer som lever i ett särboförhållande i det att det särboende paret redan har dubbla hyror och dubbla hushåll. Om den ena särbon har ett hemmavarande barn, har han eller hon i många fall också rätt till bostadsbidrag och underhållsbidrag. Om han eller hon däremot lever i ett parförhållande med gemensamt boende, föreligger oftast inte rätt till bostadsbidrag eller underhållsbidrag. En jämförelse kan här göras med de resonemang som fördes i samband med att rätten till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning infördes. I de fall makarna var samtaxerade ägde båda rätt till avdrag. Om makarna däremot särtaxerades eller var bosatta på olika orter förelåg inte rätt till avdrag (SOU 1962:47 s. 75 f.).

Med vårt förslag kommer situationen för särboende par att förbättras i och med att tiden förlängs från i praktiken ett halvt år till två år. När det gäller särboende par med hemmavarande barn kan resonemanget om ensamstående med hemmavarande barn i tidigare avsnitt tillämpas.

#### *Förlängning av tiden*

Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. föreslog att möjligheten till utvidgning av tidsgränsen under återopande av särskilda skäl, skulle tas bort. Vid remissbehandlingen av förslaget framhöll Länsrätten i Skåne län att man ställde sig tveksam till en absolut tidsgräns om tre år. Även om länsrätten rent principiellt instämde i utredningens uppfattning att avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning endast skall kunna erhållas under en övergångsperiod, så ifrågasattes lämpligheten av en absolut tidsgräns utan möjlighet till hänsynstagande i det enskilda fallet.

Mot bakgrund av att det alltid kan finnas särskilt ömmande situationer som kan vara svåra att förutse eller att reglera lagstiftningsmässigt, anser vi att det även fortsättningsvis skall finnas en möjlighet att förlänga tidsperioderna. För att understryka att förlängning endast skall kunna medges vid oförutsedda händelser och därmed i undantagsfall, föreslår vi att rekvisitet särskilda skäl ändras till synnerliga skäl. Skärpningen skall ses mot bakgrund av att vi föreslår att tidsperioderna skall förlängas.

#### *Avståndskravet fem mil*

Under vårt arbete har frågan om avståndskravet i 12 kap. 20 § första stycket IL aktualiserats. I bestämmelsen anges att ökade levnads-kostnader enligt 18 och 19 §§ skall dras av bara om den skattskyldige övernattar på arbetsorten och avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Bestämmelsen infördes i samband med skattereformen, efter det att ett par remissinstanser hade ifrågasatt om samma avståndskrav som gäller vid tjänsteresor inte borde införas.

Vi föreslår dock inte någon förändring av regeln. Det finns flera skäl till detta ställningstagande. För det första kvarstår det skäl som utgjorde motiv för införandet av regeln, nämligen att det inte är lämpligt att ha olika regler för avdrag vid tjänsteresor, tillfälligt arbetet eller dubbel bosättning. I många fall kan t.ex. en provanställning, det vill säga tillfälligt arbete, övergå till en tillsvidareanställning. Det skulle då få märkliga effekter om avståndskravet vid dubbel bosättning skulle skilja sig från det som gäller för tillfälligt arbete. Ett andra skäl är att det skulle vara mycket svårt att hitta ett lämpligt avstånd för när avdrag skall medges. Orsaken är att dagens allmänna kommunikationer, exempelvis med tåg (X 2000) men också med flyg, medför att människor i vissa fall kan dagpendla över mycket långa sträckor. Ju fler snabba allmänna kommunikationer som tillkommer desto fler blir möjligheterna att dagpendla. Å andra sidan finns det områden i landet som helt saknar allmänna kommunikationer eller som har allmänna kommunikationer som inte passar den skattskyldiges arbetstider. Möjligheten att utnyttja de snabbaste kommunikationerna, såsom flyg, kan också vara begränsad genom de i vissa fall höga kostnaderna för färdmedlet. Ett alternativ till avståndsregeln vore att använda sig av en tidsbegränsad regel såsom den som finns i 10 § i Inspektionen

för arbetslöshetsförsäkringens föreskrifter om tillämpningen av 11 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring gällande lämpligt arbete där det anges att den sökande under en skäligen övergångstid får begränsa sitt sökområde geografiskt och endast behöver ta ett arbete som är beläget inom ett från bostaden begränsat område innebärande högst 12 timmars daglig frånvaro (s.k. normalt pendlingsavstånd). En sådan regel skulle dock ge upphov till besvärliga kontroll- och gränsdragningsproblem. Ett sista skäl att behålla dagens regel är att regeln troligtvis saknar någon större betydelse vid tillämpningen mer än att den står för en lägsta gräns. En skattskyldig som har möjlighet att dagpendla i stället för att veckopendla väljer troligtvis det alternativet även om avståndet till arbetet överstiger fem mil. Det saknas därför anledning anta att regeln skulle ge upphov till något missbruk från de skattskyldigas sida.

#### *Skatteanpassning av anställningsavtal och fusk*

Vi har under vår utredning blivit varse att det kan finnas en viss skatteanpassning i fråga om reglerna om tillfälligt arbete. En del arbetsgivare anställer viss personal på tidsbegränsade avtal för att de önskar en viss rörlighet inom dessa personalgrupper. På grund av att arbetena till sin natur inte är tidsbegränsade utan endast anställningsavtalen, får det till följd att tidsbegränsningen inte får vara längre än två år för att avdrag skall medges för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete. Med våra förslag till förlängning av tidsgränsen för makar och sambor och sloandet av kravet på skälighet, uppkommer frågan om dessa arbetsgivare kommer att kunna förlänga sina tidsbegränsade avtal till fem år, vilket får till följd att skattskyldiga, som har en make eller sambo som förvärvsarbetar på den tidigare bostadsorten, i stället kommer att kunna göra avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning.

Denna fråga aktualiserades av RINK i samband med skatteformen. RINK uttalade då följande (SOU 1989:33 s. 86):

Förutom de ovan beskrivna utvidgningarna av möjligheten till avdrag vid dubbel bosättning ansåg TBS att avdrag på den grunden borde kunna ske även i fall då arbetet på den ort dit den skattskyldige avflyttat var av tillfällig art. Mot det resonemanget kan, såsom en remissinstans också påpekar, invändas att sådan avflyttning som här åsyftas inte bör anses ha skett om arbetet på den nya bostadsorten är tillfälligt. Om prövningen av omständigheterna i ett särskilt fall

utmynnar i att ett arbete är att anse som tillfälligt så bör avdragsfrågan således bedömas enligt bestämmelsen om avdrag vid tillfällig anställning. Avdraget på grund av dubbel bosättning bör således även fortsättningsvis typiskt sett ta sikte endast på sådana situationer där arbetet på den nya bostadsorten är av stadigvarande natur.

Mot bakgrund av att vi föreslår att kravet på skälighet skall slopas kommer det räcka att den skattskyldige faktiskt flyttar till den nya arbetsorten och därmed få en dubbel bosättning för att denne skall medges avdrag. I vårt förslag till bestämmelse finns det inget krav på att arbetet skall vara av viss art eller att anställningsförhållandet skall vara obegränsat i tiden. Den avgörande frågan blir i stället, som i dag, om den skattskyldige på grund av arbetet har flyttat till den nya arbetsorten. Huruvida arbetet skall bedömas som tillfälligt eller inte saknar således betydelse. Mot bakgrund härav är det sannolikt att en del tidsbegränsade avtal kommer att förlängas och därmed skatteanpassas till de nya reglerna, vilket kan få vissa offentligfinansiella effekter. Dessa effekter torde emellertid bli mycket begränsade eftersom den anpassning som sker till dagens regler i stort ger samma resultat som de regler som vi föreslår. Skillnaden är att personerna i fråga inte behöver flytta lika ofta.

Enligt direktiven skall de förslag vi lämnar inte öka risken för fusk. Rent generellt kan sägas att våra förslag innebär att reglerna förenklas. Förenklingar innebär att regelsystemet blir lättare att förstå för de skattskyldiga. Det blir också enklare för Skatteverket att informera de skattskyldiga om reglerna och att kontrollera deklARATIONERNA vilket i sin tur minskar risken för fusk. Av vår mycket översiktliga granskning av de ”81 deklARATIONERNA” framgår att många felaktiga yrkanden beror på tolkningssvårigheter beträffande det nuvarande regelsystemet. Med de förändringar som vi föreslår kommer det att bli lättare för deklARANterna att göra rätt. Vi bedömer därför att mängden oavsiktliga fel kommer att minska. Vi bedömer också att våra förslag kommer att bidra till en frivillig medverkan genom att acceptansen för regelsystemet ökar. Skatteverkets kontroller kan, om förslagen genomförs, i större utsträckning inriktas mot de skattskyldiga som avsiktligt försöker utnyttja reglerna på ett felaktigt sätt, vilket vi bedömer också kommer att bidra till en ökad efterlevnad och därmed en ökad rättvisa.



#### 6.4 Avdraget för utgifter för måltider och småutgifter begränsas

**Vårt förslag:** Ökade utgifter för måltider och småutgifter vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning får bara dras av under den första månaden.

De regelförändringar som vi föreslår kommer att medföra en del ökade utgifter för den offentliga budgeten (se avsnitt 7.2). Vi har därför i första hand tittat på om det är möjligt att finansiera denna kostnad inom det befintliga regelsystemet för avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Den kostnad som då ligger närmast till hands är kostnaden för ökade utgifter för måltider och småutgifter. Möjligheten att göra besparingar i denna del framhölls också bland annat av LO vid vår hearing (se avsnitt 2.5).

Som tidigare nämnts får en skattskyldig, under den period han eller hon har rätt till avdrag för ökade levnadskostnader på grund av dubbel bosättning, göra avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten antingen med den faktiska utgiftsökningen eller med ett schablonbelopp. Schablonbeloppet beräknas till 30 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige och till 30 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands.

Av den mycket översiktliga genomgång som vi har gjort av deklarationsmaterialet framgår att ersättningen för måltider och småutgifter uppgår till cirka 20 procent av den totala kostnaden för avdraget för dubbel bosättning. Den fråga man kan ställa sig är om det i normalfallet uppstår andra merkostnader än för logi och hemresor för en skattskyldig som har dubbel bosättning på grund av arbetet. I samband med flytten torde det initialt uppstå vissa merkostnader. Däremot torde det normalt inte uppkomma några merutgifter för måltider på den nya bostadsorten.

Av kapitel 3 framgår att skattskyldiga i Norge under vissa förutsättningar har rätt till avdrag för merkostnader som uppstår på grund av att den skattskyldige pendlar mellan hemmet och bostaden på arbetsorten. I detta avdrag ingick till och med inkomståret 2004 merutgifter för kost. Från och med inkomståret 2005 medges inte längre avdrag för dessa utgifter. I förarbetena till lagändringen anges att dagens standard och möjligheter till matlagning i "pendlarbostäder" gör att det normalt inte föreligger några väsentliga mer-

kostnader för mat i en pendlarbostad än om man bor i sin fasta bostad. Avdraget tas därför bort för att säkra en skattemässig likabehandling mellan de skattskyldiga.

Samma förutsättningar torde gälla personer som har dubbel bosättning i Sverige. Vi föreslår därför att rätten till ersättning för måltider och småutgifter tas bort efter den första månaden. Med detta förslag kan ökade utgifter för måltider och småutgifter som till en början föranleds av flytten till den nya orten ändå täckas in. Mot bakgrund av att skattskyldiga som medges avdrag vid tillfälligt arbete befinner sig i en liknande situation som skattskyldiga som gör avdrag vid dubbel bosättning, föreslår vi att rätten till ersättning även tas bort för dessa efter en månad. Valet av en månad även i detta fall bygger på att vi antar att de flesta skattskyldiga som har ett tillfälligt arbete som överstiger en månad ordnar en boendesituation som innebär att det inte uppstår några merutgifter för måltider.

## 6.5 Några särskilda avdragsregler vid avyttring av bostad behövs inte

**Vår bedömning:** Det behövs inte några särskilda avdragsregler vid svårigheter att avyttra bostaden på den tidigare bostadsorten.

I våra direktiv anges att vi skall undersöka om eventuella svårigheter att avyttra bostaden på den tidigare bostadsorten bör beaktas vid utformningen av avdragsreglerna och hur en sådan regel i så fall skulle vara utformad.

I avsnitt 4.2 redogör vi för den tidigare möjligheten till inlösen av egnahem. Av den utvärdering av lagstiftningen som då gjordes av AMS framgår att regelverket öppnade möjligheter till fusk genom att en person som fått sin bostad inlöst kunde välja att flytta tillbaka till den ursprungliga bostadsorten efter ett halvt år. Av AMS-rapporten framgick också att inlösenverksamheten haft en mycket begränsad omfattning och att det var en grannlaga uppgift för beslutsmyndigheterna att försöka särskilja rent arbetsmarknadspolitiska motiv från rent privatekonomiska vid prövningen av om inlösen skulle ske.

Vi har tidigare konstaterat att det på flera håll i landet föreligger en relativt besvärlig bostadsmarknad både i fråga om att ordna en ny fast bostad och att avyttra den gamla bostaden. Även om så är fallet innebär vårt förslag till ändring av tidsgränsen för samtliga skattskyldiga som har dubbel bosättning på grund av sitt arbete till två år att de skattskyldiga som har svårt att avyttra sin bostad kommer att få god tid på sig att göra det. Denna tvåårsperiod torde vara tillräcklig både för att kunna sälja och köpa respektive hyra en bostad. Därtill kommer att en skattskyldig som eventuellt gör en förlust i samband med en försäljning av sin bostad har rätt till avdrag för kapitalförlusten i inkomstslaget kapital. Vår bedömning är därför att det inte behövs någon särskild regel för dessa fall.

## 6.6 Avdragets påverkan på regional utveckling och arbetsmarknadens rörlighet

**Vår bedömning:** Med våra förslag till förändringar av avdragen kommer rörligheten på arbetsmarknaden troligtvis att påverkas positivt. Vi tror också att möjligheterna att rekrytera arbetskraft kommer att underlättas med de förändrade avdragen. De skattskyldigas möjligheter att kunna förutse tillämpningen av avdragsreglerna ökar och därmed förhoppningsvis också deras benägenhet att söka arbete på längre avstånd från bostadsorten. En ökad rörlighet ökar förutsättningarna för en effektivare matchning mellan den befintliga arbetskraften och presumtiva arbetsgivare, oberoende av vilken region arbetskraften befinner sig i. Detta torde medföra att det inte finns några regioner som direkt missgynnas av de föreslagna avdragen. Däremot får regionerna en ökad möjlighet att behålla skattekraft och att rekrytera arbetskraft, vilket kan vara särskilt betydelsefullt för orter med hög arbetslöshet i glesbygd.

I avsnitt 6.3 föreslår vi att reglerna för avdrag förenklas och att tidsperioderna förlängs. Kan då denna förändrade avdragsrätt förstärka rörligheten på arbetsmarknaden?

Regeringen har tidigare framhållit att de förändringar av avdragsrätten som gjordes i samband med skattereformen kunde befrämja rörligheten på arbetsmarknaden (prop. 1989/90:110 s. 360). Våra förslag till förändrade avdrag innebär bland annat att förutsebarheten

i fråga om tillämpningen av reglerna ökar. Detta medför troligtvis att de skattskyldiga lättare vågar ta steget till ett nytt arbete på en ny bostadsort. Därtill kommer att en eventuell make eller sambo som arbetar på den gamla bostadsorten får längre tid på sig att hitta ett lämpligt arbete på den nya arbetsorten. Av tillgänglig statistik framgår att avdragen för tillfälligt arbete och dubbel bosättning har ökat med cirka 35 procent mellan åren 1999 och 2003. Vår bedömning är att de förändringar som vi föreslår kommer att förstärka denna utveckling.

Även näringslivets möjligheter att rekrytera arbetskraft borde underlättas med våra förslag.

Sveriges kommer att få en allt äldre befolkning under de närmaste decennierna (se avsnitt 5.1.3). Den så kallade försörjningsbördan, dvs. antalet ungdomar och äldre som skall försörjas av gruppen 20–64 åringar, kommer att öka i betydande omfattning. Denna utveckling kommer att bli kännbar i alla regioner men förväntas komma snabbare och bli mer omfattande i regioner som redan i dag har en ogynnsam åldersstruktur. En rad undersökningar visar att det riskerar att uppstå brist på arbetskraft både inom privat och offentlig sektor och att denna brist kan bli särskilt påtaglig i vissa regioner. Branscher som väntas få störst problem är enligt AMS bedömningar industri och teknik, utbildning, bygg och anläggning samt vård och omsorg (se avsnitt 5.1.6).

Enligt Långtidsutredningen har bristregionerna stor spridning över landets olika delar med den största koncentrationen till Norrland, Småland och Stockholm. LA-regionerna Malung, Gällivare, Härjedalen, Mora och Lycksele väntas få den största arbetskraftsbristen år 2020 medan de största summerade överskotten kommer att uppstå i Haparanda, Simrishamn, Uppsala, Storuman och Kiruna. Detta hindrar dock inte att det även i dessa senare regioner beräknas uppstå underskott inom vissa yrken, särskilt inom utbildning och vård (se avsnitt 5.1.4).

I de fall det finns regionala obalanser i form av att efterfrågan på arbetskraft med en viss kompetens finns i vissa regioner, och de arbetssökande med den sökta kompetensen finns i andra regioner, blir den geografiska rörligheten viktig. Om arbetskraften slussas från regioner med överskott på arbetskraft med den sökta kompetensen till regioner med brist, skapas bättre förutsättningar för regional tillväxt. Den åsyftade rörligheten kan delas upp i två delar. Antingen kan människor flytta till en ny ort av arbetsrelaterade skäl eller också kan de bo kvar på bostadsorten och

pendla till arbetet i den nya orten. Benägenheten att flytta på grund av arbetsmarknadsskäl har minskat de senaste decennierna medan pendlingen har ökat under samma period. Detta har lett till en omfattande regionförstoring.

Med våra förslag kommer det inte att ha någon betydelse från vilken region arbetskraften rekryteras. De föreslagna reglerna kommer varken gynna eller missgynna någon region utan vara neutrala i förhållande till den skattskyldiges bostadsort. Vår bedömning är att personer som kommer att nyttja en förändring av avdragsrätten är bosatta i alla delar av landet. Det finns därför ingen anledning att anta att proportionerna avseende nuvarande regionala fördelning av skattskyldiga, som yrkar avdrag vid dubbel bosättning, kommer att förändras i någon nämnvärd utsträckning.

Det kan vidare vara positivt för kommuner med stor arbetslöshet, till exempel i glesbygd, om arbetslösa kommuninnevånare kan veckopendla till arbeten utanför den egna kommunen, eftersom skatteunderlaget då ökar. Dessutom kan en arbetslös få möjlighet att öka sin arbetslivserfarenhet och kompetens genom att arbeta på annan ort under en period, för att sedan ha större möjlighet att finna arbete på den gamla bostadsorten. I det fall det finns en kvarstannande make eller sambo som innehar en nyckelroll på en arbetsplats eller arbetar inom ett yrke som det är svårt att rekrytera personal till är det dessutom en fördel för både arbetsgivaren och kommunen om han eller hon inte behöver söka arbete på den skattskyldiges nya arbetsort under en femårsperiod. Dels undviker man en vakans som är svår att ersätta, dels kan kommunen behålla sitt skatteunderlag. Det är värt att beakta att en hotande brist på nyckelpersoner kan bli en avgörande faktor i besluten om framtida investeringar och lokaliseringar av verksamhet.

Våra förslag innebär också att de skattskyldiga får längre tid att akklimatisera sig på den nya arbetsorten, vilket kanske kan leda till att permanenta flyttningar lättare kommer till stånd.

För en överhettad region som löser eventuell arbetskraftsbrist genom inpendling kan det vara en fördel att regionen, åtminstone inte omedelbart, behöver anordna platser inom barnomsorgen eller skolan för eventuellt medföljande barn.

Det finns många sätt att stimulera rörligheten på arbetsmarknaden. Möjligheten till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning utgör en viktig pusselbit i detta arbete.

## 7 Konsekvenser av förslagen

### 7.1 Allmänt

Enligt 14–16 §§ kommittéförordningen (1998:1474) skall olika konsekvenser av förslagen i ett betänkande redovisas. De konsekvenser som särskilt nämns i förordningen är konsekvenser för 1. kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag och enskilda, 2. samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, 3. den kommunala självstyrelsen 4. brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, 5. sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, 6. små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, 7. jämställdheten mellan kvinnor och män och 8. att nå de integrationspolitiska målen.

### 7.2 Offentligfinansiella konsekvenser och finansiering av våra förslag

Vid 2004 års taxering gjorde cirka 87 300 skattskyldiga avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete, dubbel bosättning och hemresor med drygt 1,8 miljarder kronor. Det skall jämföras med 2001 års taxering då cirka 79 000 skattskyldiga gjorde avdrag med cirka 1,6 miljarder kronor och 1999 års taxering då cirka 67 400 skattskyldiga gjorde avdrag med cirka 1,2 miljarder kronor.

Av de särskilda granskningar som några skattemyndigheter men också Riksskatteverket har gjort, kan den slutsatsen dras att cirka 20 procent av det totala avdraget i ruta 09 i inkomstdeklarationen utgörs av avdrag som avser ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning och att resterande avdrag, dvs. cirka 80 procent, avser avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete. Detta skulle för taxeringsåret 2004 innebära att cirka 367 miljoner kronor utgjorde avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning.

Från utredningens särskilda granskning avseende avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning kan vidare utläsas att avdragsbeloppet hänför sig cirka 50 procent till logi, cirka 20 procent till merkostnader för måltider och andra småutgifter och cirka 30 procent till hemresor.

I avsnitt 6.3 föreslår vi att tidsperioden för ensamstående skattskyldiga förlängs till två år och att tidsperioden för makar och sambor förlängs till sammanlagt fem år. Vi föreslår också att kravet på skälighet tas bort för samtliga skattskyldiga som gör avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Den första perioden på två år skall gälla alla skattskyldiga som har dubbel bosättning på grund av att de har flyttat till en ny bostadsort på grund av sitt arbete. Det krävs inte några andra omständigheter än att den skattskyldige på grund av sitt arbete har flyttat till en ny ort och att en bostad har behållits på den tidigare bostadsorten. För att medges avdrag längre tid än två år krävs att den skattskyldige är gift eller sambo och att den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet.

De föreslagna regelförändringarna får bedömas leda till negativa effekter för de offentliga finanserna. Mot bakgrund av att merparten av dem som begär avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning är makar eller sambor (jfr SOU 1999:94 s. 186), bör av förenklingsskäl utgångspunkten vid beräkningen av effekterna vara att tiden förlängs med två år generellt. Bristerna i datamaterialet över hur många år som avdrag beviljas på individnivå gör att vi antar att alla beviljas avdrag under den maximalt tillåtna tiden. Detta överskattar de negativa skattemässiga effekterna för den offentliga sektorn men kan betraktas som ett tak för kostnaden. Taket för budgeteffekten skulle då kunna uppskattas till cirka 69 miljoner kronor med utgångspunkt i att 20 procent av 1,8 miljarder kronor hänför sig till dubbel bosättning och att 70 procent av detta belopp hänför sig till ökade levnadskostnader (dvs. med avdrag för hemresor) samt en förlängning av tiden med två år och en genomsnittlig skatt på 41,06 procent  $[(1,8 \text{ mdkr} \times 20 \%) \times 70 \% \times 2/3 \times 41,06 \% = 69 \text{ mnkr}]$ . Andelen 2/3 i ekvationen erhålls genom antagandet att alla kommer att ha dagens avdragssumma i ytterligare två år jämfört med tre år i dag. Merkostnaden blir således 2/3 av dagens avdragsbelopp.

Med beaktande av att 1. alla skattskyldiga som i dag gör avdrag vid dubbel bosättning inte har dubbel bosättning under maximal tid vilket knappast skulle förändras vid en förlängning, 2. dubbel

bosättning alltid innebär en fördyring och normalt något som man försöker undvika under en alltför lång tid, 3. regelförändringarna innebär en betydelsefull förenkling av reglerna som bör leda till färre tvister mellan skattskyldiga och Skatteverket, dvs. administrativa vinster, och 4. att en viss skatteinpassning mellan avdraget för tillfälligt arbete och avdraget för dubbel bosättning förväntas ske, skulle effekten sammantaget kunna beräknas till cirka 60 miljoner kronor.

För att kunna finansiera våra förslag föreslår vi att avdrag för merkostnader för måltider och småutgifter slopas efter första månaden både vid dubbel bosättning och vid tillfälligt arbete. Som framgått ovan kan från vår särskilda granskning antas att förhållandet mellan logi, merkostnader för måltider och hemresor är 50, 20 respektive 30 procent. Det innebär att de offentliga utgifterna för måltider och småutgifter m.m. i ruta 09 taxeringsåret 2004 kan uppskattas till  $(1,8 \text{ mdkr} \times 20 \% \times 0,4106)$  dvs. cirka 150 miljoner kronor. Om man antar att hälften av alla som gör avdrag för ökade levnadskostnader i ruta 09 gör avdrag under en tidsperiod som understiger en månad och att resterande skattskyldiga gör avdrag i genomsnitt sex månader, så innebär en minskning av avdragsperioden till en månad en besparing för det offentliga med cirka 60 miljoner kronor.

### **7.3 Regional utveckling och rörlighet på arbetsmarknaden**

Vi bedömer att våra förslag kan komma att förstärka regional utveckling och bidra till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden (se vidare avsnitt 6.6).

### **7.4 Administrativa konsekvenser och risken för fusk**

Våra förslag leder till att det blir enklare att tillämpa reglerna och att förutsebarheten ökar. Antalet felaktiga yrkanden som beror på missförstånd om reglernas innebörd kommer sannolikt att minska och Skatteverkets arbete kan mera inriktas mot att förebygga risken för fusk. Genom att vi har valt att behålla en tidsbegränsning av avdragen förhindrar vi även fortsättningsvis risken för att reglerna kan komma att missbrukas. Förenklingen av reglerna



kommer sannolikt också att leda till administrativa vinster för Skatteverket men också för det offentliga genom att antalet tvister kommer att minska.

## **7.5 Konsekvenser för olika familjekonstellationer och jämställdheten mellan kvinnor och män**

I avsnitt 6.3 redogör vi för förslagets konsekvenser för olika familjekonstellationer. Vår slutsats är att förslagen kommer att ha positiva konsekvenser för samtliga familjekonstellationer i och med att tidsperioderna förlängs.

När det gäller skillnaderna mellan kvinnors och mäns pendlingsmönster finns en redovisning om detta i avsnitt 5.2.4. Där framgår att män pendlar över större områden än vad kvinnor gör. Pendlings konsekvenser ur ett genusperspektiv diskuteras kort i avsnitt 5.2.5. När det gäller skattskyldiga i åldrarna över 30 år (se tabell 3, bilaga 2) kan vi också konstatera att det framförallt är män som gör avdrag vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning, vilket kan tyda på att det är kvinnorna som tar det största ansvaret för eventuella barn. Å andra sidan framgår också av statistiken att fördelningen mellan män och kvinnor bland den yngre arbetskraften, som gör avdrag vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning, är relativt jämn. Om detta mönster skulle bibehållas inom den generationen i framtiden skulle skillnaderna i veckopendlingsmönster mellan könen minska.

Redan i dag finns alltså en könsskillnad när det gäller familjer med hemmavarande barn som skulle kunna förstärkas av våra förslag. Vår bedömning är dock att denna påverkan inte kommer att bli särskilt stor i förhållande till dagens situation. Förslagen kan dock ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män på så sätt att en make eller sambo, i vart fall under en omställningstid, inte tvingas ge upp sitt förvärvsarbete eller sin eventuella karriär på hemorten på grund av att partnern beslutar sig för att ta ett nytt arbete som förutsätter dubbelt boende på, och veckopendling till, en annan arbetsort.

## 7.6 Övriga konsekvenser

Utöver vad vi redovisat ovan medför våra förslag inte några särskilda konsekvenser.

# Författningskommentar

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

### 18 §

I paragrafen finns bestämmelsen om avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete på annan ort. I ett *nytt andra stycke* införs ett tillägg som innebär att avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten får dras av bara under den första månaden. Tidsbegränsningen gäller endast när det är fråga om tillfälligt arbete på annan ort. När det gäller tjänsteresor sker ingen förändring, dvs. i de fall paragrafen är tillämplig på grund av hänvisningen i 12 kap. 6 § andra stycket IL. (Se vidare allmänmotiveringen avsnitt 6.4).

### 19 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för rätt till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Som ökade levnadskostnader räknas utgifter för logi, ökade utgifter för måltider samt diverse småutgifter (se 12 kap. 6 §). I paragrafens *första stycke* regleras rätten till avdrag för ökade logiutgifter. För att få avdrag för sådana utgifter under de första två åren krävs att den skattskyldige på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort och att en bostad behållits för den skattskyldige, dennes make eller familj på den tidigare bostadsorten. Någon skälighetsprövning skall inte göras. Regeln gäller alla skattskyldiga som har dubbel bosättning, det vill säga även ensamstående som i förhållande till dagens regler får en förlängd tid med ett år. Det är i dag inte ovanligt att en skattskyldig behåller en bostad på den tidigare bostadsorten för att kunna utöva gemensam vårdnad om barn som är bosatt på den orten. Till skillnad från i dag innebär den nya regleringen att avdrag skall medges även i sådana fall (se vidare allmänmotiveringen avsnitt 6.3). För gifta och sambor får avdrag göras även efter de två

åren om den dubbla bosättningen föranleds av makens eller sambons förvärvsverksamhet. I sådana fall får avdrag göras under sammanlagt längst fem år. Genom att använda ordet sammanlagt i *första styckets tredje mening* markeras att den första tidsperioden på två år skall räknas in i femårsperioden. Inte heller här krävs det någon skälighetsprövning av det slag som gäller enligt dagens regler. Genom att ta bort kravet på skälighet slipper maken eller sambon, till skillnad mot vad som gäller i dag, visa att det inte går att få arbete på den nya orten. När det gäller makens eller sambons förvärvsverksamhet är någon ändring objektivt sett inte avsedd.

I paragrafen har ett nytt *andra stycke* införts som innebär att förlängning av tidsgränserna endast får ske om synnerliga skäl föreligger. Bestämmelsen, som har flyttats från 20 § andra stycket, innebär en skärpning vilket bör ses som en följd av att tidsgränserna har förlängts.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* införts som innebär att rätten till avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter begränsas till en månad. Det kan noteras att rätten till avdrag endast förutsätter att rätten till avdrag för logikostnader föreligger, inte att avdrag för logikostnader faktiskt yrkas. (Se vidare allmänmotiveringen avsnitt 6.4).

#### 20 §

Andra stycket i paragrafen tas bort. Ändringen är en konsekvens av att vi har flyttat bestämmelserna om tidsbegränsning till 12 kap. 19 § första och andra styckena.

#### *Ikraftträdande och övergångsbestämmelser*

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2006 och tillämpas första gången vid 2007 års taxering. Det innebär att de nya reglerna kan bli tillämpliga också på skattskyldiga som redan har påbörjat en dubbel bosättning. Avgörande för om avdrag kan ske är när den dubbla bosättningen påbörjades. För en ensamstående person som har påbörjat en dubbel bosättning under år 2005, skall avdrag medges i sammanlagt två år räknat från det datum avdrag kunde ha medgivits första gången om han eller hon uppfyller rekvisiten i 12 kap. 19 § IL. Detsamma skall gälla skattskyldiga som har dubbel bosättning på grund av makes eller sambos förvärvsverksamhet sedan till exempel den 1 januari 2003. De skall kunna få

avdrag i sammanlagt längst fem år beroende på när den dubbla bosättningen påbörjades och under förutsättning att maken eller sambon behöver en bostad på den tidigare bostadsorten på grund sin förvärvsverksamhet. Övergångsbestämmelserna innebär också att skattskyldiga som på annan grund än makes eller sambos förvärvsverksamhet har medgivits avdrag under två år inte har rätt till förlängning ett tredje år. Detta betyder emellertid inte att bestämmelserna tillämpas retroaktivt.

Ifråga om merutgifter för måltider och småutgifter på arbetsorten innebär förslagen att avdrag endast medges för den första månaden. Eftersom de nya reglerna också kan bli tillämpliga på skattskyldiga som redan påbörjat en dubbel bosättning eller ett tillfälligt arbete före ikraftträdandet, kommer dessa i princip inte efter ikraftträdandet att kunna medges avdrag för sådana utgifter. En skattskyldig som till exempel påbörjat en dubbel bosättning den 15 december 2005 kommer dock att kunna göra avdrag för ökade utgifter för måltider och småutgifter avseende halva januari 2006.

# Kommittédirektiv



## Översyn av reglerna om avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning

Dir.  
2004:57

---

Beslut vid regeringssammanträde den 6 maj 2004.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas för att göra en översyn av reglerna om avdrag vid beskattningen för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning. Utredaren skall undersöka vilka effekter för arbetskraftens rörlighet och den regionala utvecklingen som kan uppnås genom en förändring av avdragsrätten vid dubbel bosättning. I uppdraget ingår också att utreda vilka konsekvenser en förändring av avdragsrätten vid dubbel bosättning kan få för olika familjesituationer och risken för skattefusk. Utredaren skall utifrån resultatet av undersökningen och de grundläggande principerna för inkomstbeskattningen lämna förslag till förändringar i avdragsmöjligheterna vid dubbel bosättning som bedöms leda till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden, som kan förstärka regional utveckling och som inte ökar riskerna för fusk. Utredaren får även ta upp andra frågeställningar som har med avdragsrätten att göra.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2005.

### Nuvarande ordning

Avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning medges vid inkomsttaxeringen om den skattskyldige på grund av sitt arbete flyttat till en ny bostadsort, om en bostad för den skattskyldige, dennes make, sambo eller familj behållits på den tidigare bostadsorten och sådan dubbel bosättning är skälig på grund av

1. makens eller sambons förvärvsverksamhet,
2. svårigheter att skaffa en fast bostad på arbetsorten, eller
3. någon annan särskild omständighet.

För avdragsrätt krävs också att den skattskyldige övernattar på arbetsorten och att avståndet mellan bostadsorten och arbetsorten är längre än 50 kilometer. Den som är gift eller sambo får dra av kostnaderna för dubbel bosättning under högst tre år. För andra gäller avdragsmöjligheten i längst ett år. Kostnaderna får dock dras av för längre tid om anställningens natur eller andra särskilda skäl talar för det.

Avdragsgilla kostnader är de ökade utgifterna för logi samt för måltider och småutgifter på arbetsorten. Ökade utgifter för logi skall dras av med ett belopp som motsvarar den faktiska utgiften. Ökade utgifter för måltider och småutgifter skall dras av antingen med den faktiska utgiftsökningen eller med ett belopp som beräknas enligt schablon. Den schablonmässiga utgiftsökningen beräknas till 30 procent av maximibeloppet per hel dag om arbetsorten ligger i Sverige, dvs. 60 kronor per hel dag, och till 30 procent av normalbeloppet per hel dag om arbetsorten ligger utomlands, dvs. mellan ca 60 och 280 kronor per hel dag beroende på land.

Rätt till avdrag för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning kunde ges första gången vid 1964 års inkomsttaxering (prop. 1963:120, BevU 33, SFS 1963:265). Dessförinnan hade det inte funnits någon möjlighet till avdrag och inställningen i dåvarande praxis var att när den skattskyldige valde att bosätta sig på annan ort och därför fick ökade kostnader för uppehälle skulle dessa kostnader anses utgöra den skattskyldiges personliga omkostnader, vilka inte var avdragsgilla. I förarbetena (SOU 1962:47 s. 76–78 och prop. 1963:120 s. 69) ansågs konsekvenserna av dåvarande praxis inte tillfredsställande. Starka skälighetssynpunkter kunde anföras för en betydande utvidgning av möjligheterna till avdrag för ökade levnadskostnader. Den då rådande situationen på bostadsmarknaden hade lett till att den som tog anställning på ny ort drabbades av betydligt höjda levnadskostnader under en övergångstid till dess att en ny familjebostad kunde ordnas. Gentemot inställningen att ökade kostnader vid dubbel bosättning var att hänföra till personliga levnadskostnader – på grund av frivilligt träffade val – framhölls att skattebördan för samtaxerade makar måste avvägas med utgångspunkt från att makar normalt hade gemensamt hushåll. Om de på grund av sin förvärvsverksamhet eller andra liknande skäl inte hade gemensamt hushåll borde den därigenom sänkta skatteförmågan beaktas genom avdrag för merkostnaderna. Däremot borde sådant avdrag inte komma i fråga enbart på grund av att makarna var bosatta på skilda orter eller att de särtaxerades.

## Behovet av en översyn

Avdragsmöjligheterna för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning har setts över av Utredningen om avdrag för ökade levnadskostnader m.m. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande *Förmåner och ökade levnadskostnader* (SOU 1999:94), som överlämnades till regeringen i september 1999, endast mindre justeringar i reglerna. Betänkandet har remitterats och förslagen har beretts inom Regeringskansliet.

Riksdagen tillkännagav i mars 2000 att en utvidgning av avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning skulle kunna ge positiva effekter i form av ökad rörlighet på arbetsmarknaden och bättre möjligheter att bo och arbeta i glesbygd och att regeringen borde genomföra en utredning som belyser dessa effekter (bet. 1999/2000:SkU13, rskr. 1999/2000:143).

När riksdagen lämnade sitt tillkännagivande pågick redan arbetet i den regionalpolitiska utredningen (N 1999:01), vilken hade i uppdrag att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skulle inriktas och utformas under 2000-talets början. Beredningen av utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87) resulterade i regeringens proposition *En politik för tillväxt och livskraft i hela landet* (prop. 2001/02:4).

Därefter tillkallades en särskild utredare med uppdrag att bl.a. göra en översyn av de generella åtgärder inom arbetsmarknadspolitik som stimulerar till arbetsmarknadsrelaterad geografisk rörlighet med särskild tyngdpunkt på flyttningsbidragen samt genomföra en översyn av andra tänkbara möjligheter för att främja tillgången till nyckelpersoner i mindre lokala arbetsmarknadsregioner och i övriga lokala arbetsmarknadsregioner där det finns en efterfrågan (dir. 2002:80). Utredaren överlämnade sitt betänkande *Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt* (SOU 2003:37) i april 2003.

Under beredningen av frågan om förändringar i avdragsmöjligheterna för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning har det uppmärksamats att det mot bakgrund av resultatet av de nämnda utredningarna finns skäl att ytterligare undersöka vilka regionala utvecklingspolitiska effekter som kan uppnås genom en ändring av nuvarande regler för avdrag vid dubbel bosättning.



## Uppdraget

Utredaren skall göra en översyn av avdragsrätten för ökade levnads-kostnader vid dubbel bosättning och undersöka om avdragsrätten kan utformas så att den förstärker rörligheten på arbetsmarknaden och den regionala utvecklingen på kort och lång sikt. Reglerna skall utformas så att de inte kan missbrukas. Målet för den regionala utvecklingspolitiken är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. I översynen ingår att som ett första steg genomföra en grundläggande utredning om hur dagens system fungerar. Därefter bör utredaren särskilt belysa

- om, och i så fall hur, en förändrad avdragsrätt kan stimulera rörligheten på arbetsmarknaden,
- hur avdragsrätten kan påverka näringslivets behov av och tillgång till arbetskraft,
- hur en förändring av avdragsrätten på lång och kort sikt kan väntas påverka människors pendlings- och bosättningsmönster i olika typer av arbetsmarknadsregioner,
- vilka regioner som kan få fördelar respektive nackdelar vid en förändring av avdragsrätten, samt
- var i landet personer som kommer att kunna utnyttja en förändring av avdragsrätten är bosatta.

I detta sammanhang skall utredaren även undersöka om eventuella svårigheter att avyttra bostaden på den tidigare bostadsorten bör beaktas vid utformningen av avdragsreglerna och hur en sådan regel i så fall skulle vara utformad. Utredaren skall vidare belysa de effekter en förändring kan få i fråga om avdragsfusk samt budgetmässiga konsekvenser för det allmänna.

Utredaren skall i arbetet beakta Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87), Riksrevisionsverkets rapport om Arbetsförmedlingarnas arbete med geografisk rörlighet (RRV 2001:20) och betänkandet Ökad rörlighet för sysselsättning och tillväxt (SOU 2003:37) från Utredningen om rörlighetsstimulanser. Om dessa material inte ger tillräcklig ledning för slutsatser, skall utredaren komplettera materialet.

I det fall en skattskyldig på grund av sitt arbete har flyttat till en ny bostadsort men maken eller sambon bor kvar i den gemensamma bostaden på den gamla bostadsorten på grund av t.ex. arbete, kan avdragsrätt för dubbel bosättning föreligga. Om där-

emot en gemensam bostad inte finns på den gamla bostadsorten, som t.ex. för särbor, uppkommer efter flytten oftast inte någon avdragsrätt för dubbel bosättning. Förhållandena i de båda fallen ser efter flytten i princip lika ut men skiljer sig åt i avdragshänseende. Utredaren skall undersöka vilka konsekvenser en förändring av avdragsrätten kan få för olika familjesituationer.

Utredaren skall utifrån resultatet av undersökningen och grundläggande principer för inkomstbeskattningen bedöma om en förändring av avdragsrätten kan leda till en ökad rörlighet på arbetsmarknaden och förstärka den regionala utvecklingspolitiken. Utredaren skall även bedöma om en omvandling av avdragsrätten till ett motsvarande bidrag kan vara ett mer effektivt medel för att uppfylla ändamålet med avdragsrätten. Om utredaren kommer fram till att avdragsrätten bör förändras eller att den bör omvandlas till ett bidrag, skall utredaren lämna förslag till författningsändringar.

Det står utredaren fritt att ta upp även andra frågeställningar som har att göra med avdragsrätten för ökade levnadskostnader vid dubbel bosättning.

Uppdraget skall redovisas senast den 31 mars 2005.

(Finansdepartementet)

## Avdrag för ökade levnadskostnader vid tillfälligt arbete och dubbel bosättning taxeringsåret 2002 och 2003

I inkomstdeklarationen görs avdrag för ökade levnadskostnader på grund av tillfälligt arbete, dubbel bosättning och hemresor i ruta 09. Den skattskyldige fyller endast i yrkat avdrag och några ytterligare uppgifter om avdraget lämnas inte i deklarationen. Detta innebär att Skatteverket inte kan ta fram några statistiska uppgifter om fördelningen mellan de olika posterna som ingår i avdragsrutan.

Med utgångspunkt från de uppgifter som lämnades i ruta 09 taxeringsåret 2003 har Skatteverket tagit fram viss statistik (tabell 1–10).

SCB har på utredningens uppdrag tagit fram statistik som rör utbildningsnivå (tabell 11 och 12) och yrkesgrupp (tabell 13) på de skattskyldiga som har gjort avdrag i ruta 09. Uppgifterna avser taxeringsåret 2002.

En kortfattad analys av statistiken finns i avsnitt 2.4.1.

Tabell 1. Avdrag ruta 09. Åldersintervall, taxeringsåret 2003

Åldersgrupper år 2002	Antal	Andel %	Belopp kronor	Medelavdrag kronor
12 – 19	1 959	2,3	17 433 204	8 899
20 – 29	36 165	43,2	573 930 359	15 870
30 – 39	16 798	20,0	406 187 795	24 181
40 – 49	12 579	15,0	330 472 239	26 272
50 – 59	12 656	15,1	359 896 783	28 437
60 – 64	2 568	3,1	62 206 324	24 224
65 – 98	1 047	1,3	13 151 277	12 561
<b>Totalt</b>	<b>83 772</b>	<b>100,0</b>	<b>1 763 277 981</b>	<b>19 403</b>

Tabell 2. Avdrag ruta 09. Kön, taxeringsåret 2003 (kronor)

Kön	Antal	Andel	Summa	Andel
Kvinnor	29 042	35 %	518 907 713	29 %
Män	54 730	65 %	1 244 370 268	71 %
<b>Totalt</b>	<b>83 772</b>		<b>1 763 277 981</b>	

Tabell 3. Avdrag ruta 09. Åldersfördelning och kön, taxeringsåret 2003

Ålder 2002	Kvinna antal	Andel %	Man antal	Andel %
12 – 19 år	1 041	1,2	918	1,1
20 – 29 år	15 826	18,9	20 339	24,3
30 – 39 år	4 500	5,4	12 298	14,7
40 – 49 år	3 227	3,9	9 352	11,2
50 – 59 år	3 426	4,1	9 230	11,0
60 – 64 år	715	0,9	1 853	2,2
65 – 98 år	307	0,4	740	0,9
<b>Totalt</b>	<b>29 042</b>	<b>34,6</b>	<b>54 730</b>	<b>65,4</b>

Tabell 4. Avdrag ruta 09. Åldersintervall och kön, taxeringsåret 2003 (kronor)

Ålder 2002	Kvinna belopp	Andel %	Man belopp	Andel %	Kvinna medelavdr.	Man medelavdr.
12–19 år	9 264 835	0,5	8 168 369	0,5	8 900	8 898
20–29 år	234 356 478	13,3	339 573 881	19,3	14 808	16 696
30–39 år	94 550 275	5,4	311 637 520	17,7	21 011	25 341
40–49 år	70 609 238	4,0	259 863 001	14,7	21 881	27 787
50–59 år	91 067 914	5,2	268 828 869	15,2	26 581	29 126
60–64 år	15 604 347	0,9	46 601 977	2,6	21 824	25 149
65–98 år	3 454 626	0,2	9 696 651	0,5	11 253	13 104
<b>Totalt</b>	<b>518 907 713</b>	<b>29,5</b>	<b>1 244 370 268</b>	<b>70,5</b>	<b>17 867</b>	<b>22 737</b>

Tabell 5. Avdrag ruta 09. Löneintervall, taxeringsåret 2003

Löneintervall tkr	Antal	Andel %	Avdrag kronor	Medelavdr. kronor	Summa lön kronor	Medellön kronor
0	2 918	3%	96 783 395	33 168		
1 – 10	480	1%	4 624 298	9 634	2 236 911	4 660
10 – 50	13 336	16%	113 601 339	8 518	418 308 079	31 367
50 – 100	8 377	10%	109 889 827	13 118	604 238 366	72 131
100 – 150	6 182	7%	106 861 311	17 286	772 564 162	124 970
150 – 200	7 668	9%	145 890 169	19 026	1 352 081 323	176 328
200 – 250	10 034	12%	207 900 754	20 720	2 268 828 631	226 114
250 – 300	10 651	13%	228 909 435	21 492	2 922 958 170	274 430
> 300	24 126	29%	748 817 453	31 038	11 390 331 236	472 119
<b>Totalt</b>	<b>83 772</b>	<b>100%</b>	<b>1 763 277 981</b>	<b>21 049</b>	<b>19 731 549 878</b>	<b>235 539</b>

Tabell 6. Avdrag ruta 09. Avdragsintervall, taxeringsåret 2003

Intervall avdr. tkr	Antal	Andel	Avdrag kronor	Medelavdr. kronor	Summa lön kronor	Medellön kronor
1 – 5	16 615	19,8%	46 902 714	2 823	3 170 639 979	190 830
5 – 10	17 594	21,0%	130 059 054	7 392	3 090 719 986	175 669
10 – 20	21 006	25,1%	300 201 116	14 291	4 391 625 390	209 065
20 – 30	10 229	12,2%	250 483 147	24 488	2 730 180 753	266 906
30 – 40	6 140	7,3%	211 826 765	34 499	1 818 068 088	296 102
40 – 50	4 049	4,8%	180 964 400	44 694	1 274 254 856	314 709
50 – 100	6 828	8,2%	457 592 670	67 017	2 566 380 618	375 861
100 – 150	911	1,1%	108 891 397	119 530	451 012 186	495 074
150 – 200	241	0,3%	40 971 621	170 007	142 617 939	591 776
200 – 250	79	0,1%	17 355 932	219 695	53 798 147	680 989
250 – 500	50	0,1%	16 513 874	330 277	34 395 700	687 914
> 500	4	0,0%	2 638 526	659 632	2 513 019	628 255
< 0	26	0,0%	1 123 235	43 201	5 340 217	205 393
<b>Totalt</b>	<b>83 772</b>	<b>100,0%</b>	<b>1 763 277 981</b>	<b>21 049</b>	<b>19 731 546 878</b>	<b>235 539</b>

Tabell 7. Avdrag ruta 09. Avdragsintervall och kön, taxeringsåret 2003

Intervall avdr. tkr	Kvinnor	Män	Avdrag kvinnor kronor	Avdrag män kronor
1 – 5	6 687	9 928	19 075 124	27 827 590
5 – 10	6 937	10 657	51 083 163	78 975 891
10 – 20	7 240	13 766	102 282 211	197 918 905
20 – 30	3 138	7 091	76 910 568	173 572 579
30 – 40	1 810	4 330	62 238 117	149 588 648
40 – 50	1 114	2 935	49 983 175	130 981 225
50 – 100	1 865	4 963	123 905 551	333 687 119
100 – 150	181	730	21 819 475	87 071 922
150 – 200	39	202	6 599 601	34 372 020
200 – 250	15	64	3 226 350	14 129 582
250 – 500	4	46	1 322 262	15 191 612
> 500	1	3	650 935	1 987 591
< 0	11	15	188 819	934 416
<b>Totalt</b>	<b>29 042</b>	<b>54 730</b>	<b>518 907 713</b>	<b>1 244 370 268</b>

Tabell 8. Avdrag ruta 09. Län och antal deklaranter, taxeringsåret 2003 (kronor)

Län	Antal	Andel	Summa	Andel	Medel- avdrag	Deklaranter	Andel
Stockholm	12 018	14%	311 744 210	18%	25 940	1 472 312	0,82%
Uppsala	3 356	4%	56 810 320	3%	16 928	228 222	1,47%
Södermanland	1 738	2%	33 788 105	2%	19 441	199 386	0,87%
Östergötland	4 630	5%	82 371 095	5%	17 791	319 342	1,45%
Jönköping	2 227	3%	38 113 800	2%	17 114	256 085	0,87%
Kronoberg	1 600	2%	28 438 951	2%	17 774	140 154	1,14%
Kalmar	2 031	2%	39 351 342	2%	19 375	185 261	1,10%
Gotland	838	1%	19 636 574	1%	23 433	44 635	1,88%
Blekinge	1 380	2%	30 434 596	2%	22 054	119 525	1,15%
Skåne	8 144	10%	185 773 388	10%	22 811	872 249	0,93%
Halland	2 233	3%	47 715 785	3%	21 368	214 553	1,04%
Västra Götaland	12 157	14%	227 455 665	13%	18 710	1 168 799	1,04%
Värmland	3 295	4%	62 873 250	4%	19 081	218 472	1,51%
Örebro	2 732	3%	52 333 567	3%	19 156	212 802	1,28%
Västmanland	2 215	3%	44 366 937	2%	20 030	201 274	1,10%
Dalarna	4 165	5%	93 243 453	5%	22 387	222 253	1,87%
Gävleborg	3 934	5%	87 960 277	5%	22 359	221 978	1,77%
Västernorrland	3 037	4%	66 682 388	4%	21 957	197 040	1,54%
Jämtland	2 506	3%	56 437 705	3%	22 521	103 287	2,43%
Västerbotten	4 665	5%	86 415 208	5%	18 524	200 963	2,32%
Norrbottn	4 871	6%	111 331 365	6%	22 856	203 936	2,39%
<b>Totalt</b>	<b>83 772</b>	<b>100%</b>	<b>1 763 277 981</b>	<b>100 %</b>	<b>21 049</b>	<b>7 002 528</b>	<b>1,20%</b>



Tabell 9. Avdrag ruta 09. Län och kön, taxeringsåret 2003 (kronor)

Län	Kvinna		Man		Kvinna	Man
	antal	%	antal	%	summa	summa
Stockholm	4 645	39 %	7 373	31 %	99 644 112	212 100 098
Uppsala	1 556	46 %	1 800	54 %	23 858 095	32 952 225
Södermanland	551	32 %	1 187	37 %	9 471 169	24 316 936
Östergötland	1 627	35 %	3 003	41 %	25 360 725	57 010 370
Jönköping	782	35 %	1 445	38 %	11 857 561	26 256 239
Kronoberg	650	41 %	950	41 %	9 769 027	18 669 924
Kalmar	723	36 %	1 308	37 %	12 644 396	26 706 946
Gotland	284	34 %	554	43 %	4 702 776	14 933 798
Blekinge	396	29 %	984	30 %	6 824 743	23 609 853
Skåne	2 825	35 %	5 319	37 %	52 191 030	133 582 358
Halland	669	30 %	1 564	33 %	11 850 605	35 865 180
Västra Götaland	4 522	37 %	7 635	38 %	74 342 978	153 112 687
Värmland	1 071	33 %	2 224	35 %	18 111 698	44 761 552
Örebro	981	36 %	1 751	33 %	14 879 566	37 454 001
Västmanland	631	28 %	1 584	30 %	11 613 207	32 753 730
Dalarna	1 166	28 %	2 999	33 %	22 586 914	70 656 539
Gävleborg	978	25 %	2 956	33 %	19 883 538	68 076 739
Västernorrland	861	28 %	2 176	30 %	14 899 838	51 782 550
Jämtland	829	33 %	1 677	30 %	16 130 314	40 307 391
Västerbotten	1 781	38 %	2 884	30 %	27 952 469	58 462 739
Norrbottnen	1 514	31 %	3 357	30 %	30 332 952	80 998 413
<b>Totalt</b>	<b>29 042</b>	<b>35 %</b>	<b>54 730</b>	<b>31 %</b>	<b>518 907 713</b>	<b>1 244 370 268</b>

Tabell 10. Avdrag ruta 09. Län, kön och medelavdrag  
taxeringsåret 2003 (kronor)

Län	Kvinna	Man
Stockholm	21 452	28 767
Uppsala	15 333	18 307
Södermanland	17 189	20 486
Östergötland	15 587	18 984
Jönköping	15 163	18 170
Kronoberg	15 029	19 653
Kalmar	17 489	20 418
Gotland	16 559	26 956
Blekinge	17 234	23 994
Skåne	18 475	25 114
Halland	17 714	22 932
Västra Götaland	16 440	20 054
Värmland	16 911	20 127
Örebro	15 168	21 390
Västmanland	18 404	20 678
Dalarna	19 371	23 560
Gävleborg	20 331	23 030
Västernorrland	17 305	23 797
Jämtland	19 458	24 035
Västerbotten	15 695	20 271
Norrbotten	20 035	24 128
<b>Totalt</b>	<b>17 445</b>	<b>22 136</b>

Tabell 11. Avdrag ruta 09. Län och utbildningsnivå, taxeringsåret 2002

Län antal	Personer	%	Summa	Grupp 1	%	Grupp 2	%	Grupp 3	%	Grupp 4	%	Grupp 5	%	Grupp 6	%	Övriga	Andel
01 Stockholms län	1 353 359	0,8	283 790 403	85 793	0,1	194 029	0,3	562 979	0,6	89 760	1,3	372 777	1,5	16 763	3,5	31 258	0,9
03 Uppsala län	216 530	1,5	55 015 433	19 318	0,2	30 537	0,3	87 953	0,7	12 707	3,3	56 968	3,3	5 872	3,5	3 175	0,5
04 Södermanlands län	183 480	0,9	33 976 910	25 031	0,3	28 039	0,5	88 354	0,9	8 780	2,5	30 384	1,7	521	4,6	2 371	0,3
05 Östergötlands län	295 606	1,6	80 612 491	35 506	0,2	43 022	0,4	135 637	0,9	15 994	5,5	59 678	3,5	2 357	5,3	3 412	0,5
06 Jönköpings län	230 574	1,0	38 050 101	34 099	0,2	37 871	0,3	106 875	0,7	10 076	4,0	38 393	2,1	464	7,1	2 796	0,2
07 Kronobergs län	126 387	1,3	27 903 940	17 005	0,2	19 018	0,4	58 681	0,8	6 601	4,8	23 273	2,8	362	7,5	1 447	1,4
08 Kalmar län	166 243	1,2	39 131 929	25 485	0,2	26 678	0,6	77 383	1,1	6 844	3,9	27 670	2,5	336	6,0	1 847	0,3
09 Gotlands län	40 895	2,0	19 697 364	5 988	0,2	6 279	0,7	19 529	1,8	1 707	5,0	6 950	4,7	112	6,3	330	0,9
10 Blekinge län	108 493	1,3	30 928 995	16 741	0,2	14 719	0,3	49 770	0,9	5 255	3,7	20 525	3,2	280	5,7	1 203	0,4
12 Skåne län	819 820	1,0	182 449 006	94 115	0,2	122 938	0,3	359 228	0,6	43 705	2,4	176 365	2,1	7 797	4,3	15 672	0,5
13 Hallands län	195 702	1,1	45 972 371	25 868	0,3	29 057	0,4	90 525	0,9	10 484	3,1	36 849	2,2	846	5,4	2 073	0,5
14 Västra Götalands län	1 078 897	1,1	220 624 368	127 174	0,2	165 215	0,5	482 495	0,9	59 310	2,8	220 284	2,2	8 027	4,3	16 392	0,6
17 Värmlands län	195 748	1,7	62 770 511	26 115	0,3	27 889	0,7	94 828	1,5	9 840	4,6	33 942	3,2	518	5,0	2 616	0,2
18 Örebro län	194 312	1,4	52 312 405	25 331	0,3	28 495	0,6	92 140	1,2	9 674	3,7	35 413	2,7	571	6,8	2 688	0,3
19 Västmanlands län	185 048	1,2	43 578 490	21 889	0,3	28 975	0,7	88 671	1,2	9 682	2,4	32 868	1,8	631	4,4	2 332	0,4
20 Dalarnas län	196 116	2,1	93 270 369	27 011	0,6	29 828	1,3	96 558	2,4	8 456	3,7	31 903	3,1	526	5,7	1 834	0,4
21 Gävleborgs län	198 858	2,0	87 680 850	28 591	0,5	31 321	1,1	96 831	2,2	8 372	4,0	31 568	2,9	392	3,3	1 783	0,7
22 Västernorrlands län	176 072	1,7	64 738 197	22 284	0,3	25 820	0,9	86 179	1,6	8 899	3,9	31 054	2,9	395	7,6	1 441	0,6
23 Jämtlands län	91 179	2,7	56 476 574	10 296	0,6	13 188	1,3	45 449	2,6	3 836	5,8	17 454	4,8	190	7,4	766	0,4
24 Västerbottens län	184 254	2,5	85 994 560	19 226	0,4	22 661	0,8	85 870	1,6	11 135	6,6	41 857	5,2	1 942	5,6	1 563	0,8
25 Norrbottens län	185 945	2,6	110 468 595	20 928	0,4	23 829	1,1	95 517	2,1	8 948	7,2	34 452	5,1	750	8,7	1 521	0,3
<b>Hela riket</b>	<b>6 423 518</b>	<b>1,3</b>	<b>1 715 443 862</b>	<b>713 794</b>	<b>0,2</b>	<b>949 408</b>	<b>0,5</b>	<b>2 901 452</b>	<b>1,0</b>	<b>350 065</b>	<b>3,0</b>	<b>1 360 627</b>	<b>2,4</b>	<b>49 652</b>	<b>4,3</b>	<b>98 520</b>	<b>0,6</b>

Tabell 12. Avdrag ruta 09. Län, kön och utbildningsnivå, taxeringsåret 2002

		Antal	%	Summa	Gr 1	Gr 2	Gr 3	Gr 4	Gr 5	Gr 6	Övr.
01 Stockholms län	K	680 340	0,7	94 809 362	0,1	0,2	0,5	1,3	1,1	3,4	0,4
	M	673 019	1,0	188 981 041	0,2	0,3	0,7	1,3	1,9	3,6	1,4
03 Uppsala län	K	108 907	1,4	23 194 644	0,0	0,2	0,5	4,1	3,0	3,9	0,1
	M	107 623	1,7	31 820 789	0,3	0,5	1,0	2,6	3,8	3,3	0,8
04 Södermanlands län	K	90 936	0,6	9 384 249	0,1	0,2	0,5	2,7	1,2	4,6	0,1
	M	92 544	1,3	24 592 661	0,4	0,8	1,2	2,3	2,4	4,6	0,4
05 Östergötlands län	K	145 227	1,1	25 354 056	0,0	0,2	0,6	5,6	2,6	4,9	0,1
	M	150 379	2,0	55 258 435	0,3	0,6	1,3	5,4	4,6	5,4	1,0
06 Jönköpings län	K	113 891	0,7	12 087 541	0,1	0,1	0,5	4,5	1,4	4,4	0,1
	M	116 683	1,2	25 962 560	0,3	0,4	1,0	3,6	3,1	8,0	0,3
07 Kronobergs län	K	62 027	1,0	9 626 716	0,0	0,2	0,6	5,0	2,3	11,0	1,5
	M	64 360	1,5	18 277 224	0,3	0,5	1,0	4,6	3,7	6,3	1,2
08 Kalmar län	K	81 958	0,9	12 729 606	0,0	0,4	0,7	3,8	1,9	8,0	0,2
	M	84 285	1,5	26 402 323	0,3	0,8	1,5	3,9	3,5	5,2	0,4
09 Gotlands län	K	20 402	1,4	4 756 321	0,0	0,5	1,4	4,3	2,5	3,3	0,6
	M	20 493	2,7	14 941 043	0,4	1,0	2,2	5,6	7,5	7,3	1,2
10 Blekinge län	K	52 871	0,7	6 946 484	0,1	0,1	0,5	4,0	1,6	5,5	0,0
	M	55 622	1,8	23 982 511	0,4	0,5	1,2	3,6	5,1	5,8	0,8
12 Skåne län	K	410 084	0,7	52 482 090	0,0	0,1	0,4	2,4	1,5	4,8	0,2
	M	409 736	1,3	129 966 916	0,3	0,4	0,9	2,4	3,0	4,1	0,8
13 Hallands län	K	97 178	0,7	11 494 268	0,1	0,1	0,5	2,8	1,3	5,7	0,1
	M	98 524	1,5	34 478 103	0,4	0,7	1,3	3,3	3,4	5,4	0,9
14 Västra Götalands län	K	534 310	0,8	73 809 350	0,0	0,3	0,6	2,9	1,6	4,0	0,3
	M	544 587	1,4	146 815 018	0,3	0,6	1,1	2,7	2,9	4,4	0,9
17 Värmlands län	K	96 503	1,1	18 186 444	0,0	0,4	0,8	5,1	2,3	5,0	0,0
	M	99 245	2,2	44 584 067	0,5	1,1	2,2	4,2	4,6	5,0	0,3
18 Örebro län	K	96 620	1,0	15 219 618	0,1	0,3	0,7	4,2	2,2	6,4	0,1
	M	97 692	1,8	37 092 787	0,5	0,9	1,7	3,3	3,6	7,0	0,4
19 Västmanlands län	K	90 974	0,7	11 518 567	0,1	0,3	0,5	2,5	1,3	4,1	0,1
	M	94 074	1,7	32 059 923	0,4	1,1	1,8	2,4	2,6	4,5	0,7
20 Dalarnas län	K	96 288	1,2	22 800 361	0,1	0,6	1,1	3,5	2,3	8,7	0,1
	M	99 828	3,0	70 470 008	0,9	2,0	3,5	3,8	4,4	4,8	0,6
21 Gävleborgs län	K	97 732	1,0	19 902 697	0,1	0,3	0,9	3,8	1,9	3,8	0,2
	M	101 126	2,9	67 778 153	0,8	1,8	3,5	4,2	4,4	3,1	1,1
22 Västernorrlands län	K	86 323	1,0	15 055 882	0,1	0,4	0,7	4,0	2,0	10,5	0,3
	M	89 749	2,4	49 682 315	0,5	1,3	2,4	3,9	4,3	6,6	0,7
23 Jämtlands län	K	44 582	1,9	16 296 902	0,0	0,6	1,4	6,0	3,6	15,1	0,0
	M	46 597	3,6	40 179 672	1,0	1,9	3,8	5,6	6,4	4,4	0,6
24 Västerbottens län	K	90 995	2,0	27 697 853	0,1	0,4	0,8	7,3	4,1	4,1	0,4
	M	93 259	3,1	58 296 707	0,7	1,1	2,3	6,2	6,8	6,2	1,2
25 Norrbottens län	K	90 129	1,7	29 798 001	0,1	0,6	1,1	7,7	3,2	6,7	0,0
	M	95 816	3,5	80 670 594	0,6	1,6	3,0	6,9	7,8	9,3	0,6
<b>Hela riket</b>	<b>K</b>	<b>3 188 277</b>	<b>0,9</b>	<b>513 151 012</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>3,1</b>	<b>1,8</b>	<b>4,3</b>	<b>0,3</b>
	<b>M</b>	<b>3 235 241</b>	<b>1,7</b>	<b>1 202 292 850</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>	<b>3,0</b>	<b>3,3</b>	<b>4,3</b>	<b>1,0</b>

Tabell 13. Avdrag ruta 09. Yrkeskod, kön och antal, taxeringsåret 2002

Yrke - sorterat efter antal	Alla avdrag dubbo	Andel i yrket	Medelvärdet dubbo	Totalsumma tkr	Kvinnor avdrag dubbo	Andel i yrket	Medelvärdet dubbo	Totalsumma tkr	Män avdrag dubbo	Medelvärdet dubbo	Totalsumma tkr
28 Yrkeskod saknas	16 269	19,3%	17 622	286 692 235	6 345	39%	13 247	84 052 095	9 924	20 419	202 640 140
15 Service-, omsorgs- och säkerhetsarbete	7 750	9,2%	15 169	117 555 965	4 853	63%	14 147	68 657 182	2 897	16 879	48 898 783
18 Gruv-, bygg- och anläggningsarbete	7 352	8,7%	20 204	148 539 536	65	1%	13 028	846 795	7 287	20 268	147 692 741
8 Annat arbete som kräver teoretisk specialistkompetens	5 490	6,5%	28 153	154 557 787	2 581	47%	27 113	69 978 450	2 909	29 075	84 579 337
12 Annat arbete som kräver kortare högskoleutbildning	4 889	5,8%	22 231	108 687 796	1 731	35%	20 910	36 195 371	3 158	22 955	72 492 425
7 Lärararbete inom universitet, gymnasie- och grundskola	4 699	5,6%	20 814	97 805 596	2 275	48%	19 355	44 033 250	2 424	22 183	53 772 346
9 Tekniker- och ingenjörarbete m.m.	3 346	4,0%	24 044	80 451 973	433	13%	23 926	10 359 815	2 913	24 062	70 092 158
6 Arbete som kräver teoretisk specialistkomp. inom biologi m.m.	3 342	4,0%	24 344	81 356 576	1 384	41%	23 451	32 456 667	1 958	24 974	48 899 909
3 Ledningsarb. i stora och medelstora företag, myndigheter m.m.	3 192	3,8%	36 884	117 732 213	563	18%	38 133	21 468 684	2 629	36 616	96 263 529
1 Militärt arbete	3 123	3,7%	36 657	114 479 675	106	3%	28 425	3 013 032	3 017	36 946	111 466 643
16 Försäljningsarbete inom detaljhandel m.m.	3 109	3,7%	14 625	45 469 728	1 768	57%	13 972	24 702 110	1 341	15 487	20 767 618
13 Kontorsarbete m.m.	3 006	3,6%	17 463	52 494 123	1 544	51%	17 615	27 198 141	1 462	17 302	25 295 982
25 Servicearbete utan krav på särskild yrkesutbildning	3 002	3,6%	16 953	50 893 633	1 595	53%	15 751	25 122 309	1 407	18 317	25 771 324
19 Metallhantverk, reparationsarbete m.m.	2 612	3,1%	19 218	50 196 767	45	2%	16 198	728 890	2 567	19 271	49 467 877
24 Transport- och maskinförarbete	2 457	2,9%	19 123	46 986 004	98	4%	14 723	1 442 902	2 359	19 306	45 543 102
5 Arbete som kräver teoretisk specialistkomp. inom teknik m.m.	2 284	2,7%	27 768	63 422 294	463	20%	27 223	12 604 140	1 821	27 907	50 818 154
23 Maskinoperatörs- och monteringsarbete	2 037	2,4%	16 116	32 828 453	301	15%	14 220	4 280 316	1 736	16 445	28 548 137
10 Arbete inom biologi, hälso- o sjukvård som kräver kortare hsk.utb	1 572	1,9%	18 949	29 788 565	1 210	77%	18 492	22 374 761	362	20 480	7 413 804
14 Kundservicearbete	1 317	1,6%	15 830	20 847 594	920	70%	16 215	14 917 460	397	14 937	5 930 134
4 Ledningsarb. i mindre företag, myndigheter m.m.	649	0,8%	27 681	17 964 915	144	22%	27 688	3 987 009	505	27 679	13 977 906
11 Lärarbete som kräver kortare högskoleutbildning	612	0,7%	16 451	10 068 029	404	66%	15 507	6 264 837	208	18 285	3 803 192
17 Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	605	0,7%	20 420	12 353 809	123	20%	14 330	1 762 605	482	21 973	10 591 204
22 Processoperatörsarbete	489	0,6%	16 712	8 172 382	42	9%	16 858	708 052	447	16 699	7 464 330
27 Annat arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	441	0,5%	15 830	6 980 895	78	18%	13 021	1 015 601	363	16 433	5 965 294
2 Högre ämbetsmän, politiker o cheffjänstemän i intresseorg.	198	0,2%	48 593	9 621 411	69	35%	47 352	3 267 302	129	49 257	6 354 109
21 Annat hantverksarbete	170	0,2%	16 962	2 883 575	59	35%	16 207	956 213	111	17 364	1 927 362
20 Fimmekansik och grafiskt hantverk, konsthantverk m.m.	115	0,1%	15 249	1 753 618	39	34%	16 242	633 442	76	14 739	1 120 176
26 Arbete inom lantbruk m.m. utan krav på särskild yrkesutbildning	87	0,1%	12 754	1 109 639	24	28%	14 057	337 558	63	12 258	772 281
<b>Samtliga</b>	<b>84 214</b>	<b>100,0%</b>	<b>21 038</b>	<b>1 771 694 786</b>	<b>29 262</b>	<b>35%</b>	<b>17 885</b>	<b>523 364 789</b>	<b>54 952</b>	<b>22 717</b>	<b>1 248 329 997</b>

Tabell 14. Avdrag ruta 09. Yrkeskod, kön och totalsumma, taxeringsåret 2002

Yrke – sorterat efter totalsumma	Alla avdrag dubbo	Medelvärde dubbo	Totalsumma tkr	Andel	Kvinnor avdrag dubbo	Medelvärde dubbo	Totalsumma tkr	Män avdrag dubbo	Medelvärde dubbo	Totalsumma tkr
28 Yrkeskod saknas	16 269	17 622	286 692 235	16,2%	6 345	13 247	84 052 095	9 924	20 419	202 640 140
8 Annat arbete som kräver teoretisk specialistikkompetens	5 490	28 153	154 557 787	8,7%	2 581	27 113	69 978 450	2 909	29 075	84 579 337
18 Gruv-, bygg- och anläggningsarbete	7 352	20 204	148 539 536	8,4%	65	13 028	846 795	7 287	20 268	147 692 741
3 Ledningsarbete. I stora och medelstora företag, myndigheter m.m.	3 192	36 884	117 732 213	6,6%	563	38 133	21 468 684	2 629	36 616	96 263 529
15 Service-, omsorgs- och säkerhetsarbete	7 750	15 169	117 555 965	6,6%	4 853	14 147	68 657 182	2 897	16 879	48 898 783
1 Militärt arbete	3 123	36 657	114 479 675	6,5%	106	28 425	3 013 032	3 017	36 946	111 466 643
12 Annat arbete som kräver kortare högskoleutbildning	4 889	22 231	108 687 796	6,1%	1 731	20 910	36 195 371	3 158	22 955	72 492 425
7 Lärarbete inom universitet, gymnasie- och grundskola	4 699	20 814	97 805 596	5,5%	2 275	19 355	44 033 250	2 424	22 183	53 772 346
6 Arbete som kräver teoretisk specialistikomp. inom biologi m.m.	3 342	24 344	81 356 576	4,6%	1 384	23 451	32 456 667	1 958	24 974	48 899 909
9 Tekniker- och ingenjörsarbete m.m.	3 346	24 044	80 451 973	4,5%	433	23 926	10 359 815	2 913	24 062	70 092 158
5 Arbete som kräver teoretisk specialistikomp. inom teknik m.m.	2 284	27 768	63 422 294	3,6%	463	27 223	12 604 140	1 821	27 907	50 818 154
13 Kontorsarbete m.m.	3 006	17 463	52 494 123	3,0%	1 544	17 615	27 198 141	1 462	17 302	25 295 982
25 Servicearbete utan krav på särskild yrkesutbildning	3 002	16 953	50 893 633	2,9%	1 595	15 751	25 122 309	1 407	18 317	25 771 324
19 Metallhantverk, reparationsarbete m.m.	2 612	19 218	50 196 767	2,8%	98	16 198	728 890	2 567	19 271	49 467 877
24 Transport- och maskinförarbete	2 457	19 123	46 986 004	2,7%	45	14 723	1 442 902	2 359	19 306	45 543 102
16 Försäljningsarbete inom detaljhandel m.m.	3 109	14 625	45 469 728	2,6%	1 788	13 972	24 702 110	1 341	15 487	20 767 618
23 Maskinoperatörs- och monteringsarbete	2 037	16 116	32 828 453	1,9%	301	14 220	4 280 316	1 736	16 445	28 548 137
10 Arbete inom biologi, hälso- o sjukvård som kräver kortare hsk. utb.	1 572	19 949	29 788 565	1,7%	1 210	18 492	22 374 761	362	20 480	7 413 804
14 Kundservicearbete	1 317	15 830	20 847 594	1,2%	920	16 215	14 917 460	397	14 937	5 930 134
4 Ledningsarbete i mindre företag, myndigheter m.m.	649	27 681	17 964 915	1,0%	144	27 688	3 987 009	505	27 679	13 977 906
17 Arbete inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	605	20 420	12 353 809	0,7%	123	14 330	1 762 605	482	21 973	10 591 204
11 Lärarbete som kräver kortare högskoleutbildning	612	16 451	10 068 029	0,6%	404	15 507	6 264 837	208	18 285	3 803 192
2 Högre ämbetsmän, politiker o chefs/ tjänstemän i intresseorg.	198	48 593	9 621 411	0,5%	69	47 352	3 267 302	129	49 257	6 354 109
22 Processoperatörsarbete	489	16 712	8 172 382	0,5%	42	16 858	708 052	447	16 699	7 464 330
27 Annat arbete utan krav på särskild yrkesutbildning	441	15 830	6 980 895	0,4%	78	13 021	1 015 601	363	16 433	5 965 294
21 Annat hantverksarbete	170	16 962	2 883 575	0,2%	59	16 207	956 213	111	17 364	1 927 362
20 Finmekaniskt och grafiskt hantverk, konsthantverk m.m.	115	15 249	1 753 618	0,1%	39	16 242	633 442	76	14 739	1 120 176
26 Arbete inom lanthbruk m.m. utan krav på särskild yrkesutbildning	87	12 754	1 109 639	0,1%	24	14 057	337 358	63	12 258	772 281
<b>Samtliga</b>	<b>64 214</b>	<b>21 038</b>	<b>1 771 694 786</b>	<b>100,0%</b>	<b>29 262</b>	<b>17 865</b>	<b>523 364 789</b>	<b>54 952</b>	<b>22 717</b>	<b>1 248 329 997</b>

# Lokala arbetsmarknadsregioner enligt SCB och NUTEK

Enligt SCB:s statistik delades år 2002 rikets 290 kommuner in i 86 lokala arbetsmarknadsregioner. Detta kan jämföras med NUTEK:s indelning i 81 LA-regioner.

## **SCB:s indelning i lokala arbetsmarknadsregioner**

SCB:s indelning i lokala arbetsmarknadsregioner är till skillnad från NUTEK:s indelning rent statistiskt framräknad och utgår från den årliga statistiken över arbetspendling mellan kommuner (SCB:s registerbaserade arbetsmarknadsstatistik, RAMS). I praktiken redovisar SCB en ny officiell LA-regionindelning vart femte år. Den senaste omfattar 100 LA-regioner och baseras på 1998 års statistik. Vid den senaste kontrollen som avser 2002 års statistik uppgår dock antalet arbetsmarknadsregioner till 86. LA-indelningen bygger på statistik om arbetspendling.

Metoden för att bilda lokala arbetsmarknadsregioner bygger på två pendlingsvillkor – ett generellt och ett specifikt. Först bestäms antalet självständiga kommuner – som benämns lokala centra. För att klassas som självständig kommun skall andelen utpendlare från kommunen vara mindre än 20 procent av det totala antalet förvärvsarbetande i det lokala centrat. Sedan undersöker man om den största pendlingsströmmen till en enskild kommun från ett lokalt centrum är mindre än 7,5 procent av totala antalet förvärvsarbetande i det lokala centrat. Om dessa två villkor är uppfyllda så kan kommunen uppfattas som självförsörjande eller oberoende med avseende på tillgången till arbetstillfällen inom den egna kommunen och därmed utgöra ett centrum för en lokal arbetsmarknad.

Sedan bestäms till vilket lokalt centrum som de osjälvständiga kommunerna skall föras. Huvudregeln är att den osjälvständiga

kommunen förs till den kommun till vilken den största pendlingsströmmen är riktad.

*Tabell* Lokala arbetsmarknadsregioner 2002 (86 stycken)

Stockholm	Vimmerby	Torsby	Hofors	Dorotea
Nyköping-Oxelösund	Gotland	Årjäng	Ljusdal	Vilhelmina
Eskilstuna	Olofström	Karlstad	Gävle	Åsele
Linköping	Karlskrona	Filipstad	Söderhamn	Umeå
Norrköping	Malmö	Hagfors	Bollnäs	Lycksele
Gislaved	Kristianstad	Arvika	Hudiksvall	Skellefteå
Jönköping	Halmstad	Hällefors	Ånge	Arvidsjaur
Värnamo	Falkenberg	Örebro	Sundsvall	Arjeplog
Vetlanda	Varberg	Karlskoga	Kramfors	Jokkmokk
Tranås	Bengtstors	Västerås	Sollefteå	Överkalix
Älmhult	Lidköping-Götene	Fagersta	Örnsköldsvik	Kalix
Markaryd	Göteborg	Vansbro	Strömsund	Övertorneå
Växjö	Strömstad	Malung	Härjedalen	Pajala
Ljungby	Trollhättan	Mora	Östersund	Gällivare
Emmaboda	Borås	Falun-Borlänge	Malå	Luleå
Kalmar	Åmål	Avesta	Storuman	Haparanda
Oskarshamn	Skövde	Ludvika	Sorsele	Kiruna
Västervik				

De kommuner som senast tappade statusen som självständig kommun var Katrineholm, Nässjö-Eksjö, Hultsfred, Perstorp, Helsingborg, Simrishamn-Tomelilla, Lysekil, Munkfors, Kristinehamn, Säffle, Laxå, Köping, Älvdalen, Härnösand, Åre, och Älvsbyn.

De kommuner som däremot gick från osjälvständig till självständig kommun var Åmål och Malå.

### **NUTEK:s indelning i LA-regioner**

NUTEK:s indelning av riket i 81 LA-regioner är tänkt att vara av "normativ" karaktär och ligga fast under en längre tidsperiod. Utgångspunkten är att den framförallt kommer till användning i



olika analyser och modeller, t.ex. det Regionala analys- och prognos-systemet (rAps). Indelningen baseras dels på pendlingsstatistiken från 1996, dels på uppgifter om avstånd, arbetsmarknadens styrka och "kedjor" av mindre kommuner som kopplas till en stor arbetsmarknad. Detta innebär i praktiken att kommuner som enligt kriterierna skulle bilda en självständig LA-region, i vissa fall har kopplats till en närliggande LA-region.

Till Långtidsutredningens (LU) betänkande SOU 2003/04 finns en bilaga (3) appendix B s. 127 ff. med en rapport (SOU 2004:34) rubricerad "Regional utveckling, utsikter till 2020". I rapporten finns en beskrivning av NUTEK:s indelning av landet i 81 *lokala arbetsmarknadsregioner*. Med lokal arbetsmarknadsregion (LA-region) avses en funktionell arbetsmarknadsregion, inom vilken människor kan bo och arbeta utan att behöva göra alltför tidsödande resor mellan hem och arbete. Indelningen grundar sig på arbetspendlingen över kommungränserna och baserar sig på SCB:s pendlingsstatistik från år 1996 men tar också hänsyn till geografisk närhet och pendlings utveckling. I vissa fall har kommuner som i och för sig hade kunnat bilda självständiga LA-regioner kopplats till en närliggande LA-region. LA-regionen är den som flest människor berörs av genom sina dagliga resor till och från arbetet och är företagets huvudsakliga rekryteringsområde för arbetskraft.

LA-regionerna delas i sin tur in i sex s.k. *regionfamiljer* som har grupperats utifrån likheter i grundläggande produktionsförutsättningar som utgår från åldersfördelning, antalet företagare, utbildningsnivå, avstånd till kommuncentra, universitets- eller högskoleort inom regionen. Dessa produktionsfaktorer har sedan viktats på visst sätt.

I regionfamilj 1 återfinns *Storstadsregionerna* Stockholm, Göteborg och Malmö. Trots att de ligger i samma regionfamilj brukar de särredovisas i olika tabeller på grund av att de sinsemellan är mycket olika.

I regionfamilj 2 återfinns större *LA-regioner med universitet eller högskola*. Till denna hör: Uppsala, Linköping, Jönköping, Helsingborg, Örebro, Västerås och Umeå.

I regionfamilj 3 hamnar de flesta s.k. *regionala centra* ofta med regional högskola. Till denna hör: Eskilstuna, Norrköping, Växjö, Kalmar, Karlskrona, Kristianstad, Halmstad, Trollhättan, Borås, Skövde, Karlstad, Falun, Gävle, Sundsvall, Östersund och Luleå.

I regionfamilj 4 återfinns s.k. *sekundära centra* där förutsättningarna sammantaget är något svagare än i regionala centra. Till denna hör:

Nyköping, Katrineholm, Värnamo, Nässjö, Tranås, Älmhult, Oskarshamn, Gotland, Karlshamn, Simrishamn, Varberg, Strömstad, Lidköping, Karlskoga, Köping, Avesta, Skellefteå, och Arjeplog.

I regionfamilj 5 finns de *småregioner* som domineras av *sysselsättning inom privat sektor*. Till denna hör: Ljungby, Vimmerby, Bengtsfors, Årjäng, Filipstad, Hagfors, Fagersta, Vansbro, Malung, Ludvika, Söderhamn, Örnsköldsvik, Åre, Härjedalen, Jokkmokk och Kiruna.

I regionfamilj 6 finns slutligen de *småregioner* som domineras av *sysselsättning inom offentlig sektor*. Till denna hör: Västervik, Torsby, Arvika, Säffle, Mora, Ljusdal, Bollnäs, Hudiksvall, Kramfors, Strömsund, Storuman, Sorsele, Vilhelmina, Lycksele, Arvidsjaur, Överkalix, Kalix, Övertorneå, Pajala, Gällivare och Haparanda.