

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 46/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 2 december 2005 en proposition med förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen (RP 211/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Motioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande motioner:

- LM 90/2004 rd — Bjarne Kallis /kd m.fl.: Lag om ändring av 95 § i inkomstskattelagen (22.9.2004)
- LM 48/2005 rd — Martti Korhonen /vänst m.fl.: Lag om ändring av 31 § i inkomstskattelagen (remitterad 18.5.2005)
- LM 56/2005 rd — Martin Saarikangas /saml m.fl.: Lag om ändring av 72 § i inkomstskattelagen (remitterad 26.5.2005)
- LM 65/2005 rd — Toimi Kankaanniemi /kd m.fl.: Lag om ändring av inkomstskattelagen (remitterad 9.6.2005)
- AM 19/2005 rd — Esa Lahtela /sd m.fl.: Avdragsrätt för arbetsrelaterade boendekostnader (remitterad 2.3.2005)
- AM 48/2005 rd — Reijo Kallio /sd m.fl.: Tolkningen av bestämmelserna om dags-

traktamente vid resor i arbetet (remitterad 8.6.2005)

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- riksdagsledamot Martin Saarikangas, riksdagen
- överinspektör Panu Pykönen, finansministeriet
- överinspektör Merja Hartikka-Simula, Skattestyrelsen
- skatteexpert Virpi Pasanen, Finlands Näringsliv
- vice verkställande direktör Pauli K Mattila, Centralhandelskammaren
- ekonomisk expert Eugen Koev, Akava r.f.
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ordförande Matti Harjuniemi, Byggnadsförbundet rf
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- förhandlingschef Juha Niittylä, Hälso- och socialvårdens fackorganisation
- äldre expert Martti Kätkä, Industrins Kraft Ab.

Företagarna i Finland, Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf, finansministeriet och

Skattebetalarnas Centralförbund har lämnat skriftliga utlåtanden.

Metallarbetarnas Förbund och Servicebranchernas fackförbund — Servicefacket rf har

meddelat att de inte har någonting att anmärka i saken.

PROPOSITIONEN OCH MOTIONERNA

Propositionen

I propositionen föreslås en ändring av inkomstskattelagen. I föreslagna nya 72 a § i inkomstskattelagen ska bestämmas om långvarigt arbete på ett särskilt arbetsställe. I lagen föreslås en exakt tidsgräns för hur länge ett arbete ska pågå för att kunna betraktas som tillfälligt arbete på ett särskilt arbetsställe och när skattefria resekostnadsersättningar kan betalas om de övriga villkoren uppfylls. Arbete som pågår högst två år på samma arbetsställe betraktas i regel som tillfälligt arbete. Under vissa förutsättningar betraktas likväl tre års arbete på samma arbetsställe som tillfälligt arbete.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den ska tillämpas första gången vid beskattningen för 2005.

Motioner

LM 90/2004 rd. I lagmotionen föreslås att den skattskyldige från sin löneinkomst ska få dra av boendekostnaderna för en bostad på någon annan ort än hemorten i det fall att den skattskyldige beviljas arbetsreseavdrag för veckoslutsresor. I boendekostnader får dock dras av högst 5 600 euro och bara till den del de överskrider självriskens 400 euro under skatteåret.

LM 48/2005 rd. I lagmotionen föreslås att bestämmelsen om naturliga avdrag i inkomstskattelagen ska kompletteras med att en arbetstagares resekostnader för resor mellan arbetsorten och bostadsorten med vissa begränsningar ska vara naturliga avdrag för den skattskyldige för utgifterna för inkomstens förvärvande. Avdrag ska få göras för kostnaderna för resor en gång i veckan under arbetsmånaderna från arbetsorten

till bostadsorten och tillbaka. En resa som berättigar till avdrag bör vara minst 100 kilometer i en riktning. Den nya bestämmelsen tillåter med avvikelse från gällande bestämmelser avdrag också för resekostnaderna för långväga pendling till en främmande ort, även om det inte handlar om tillfälligt kommenderingsarbete på en annan ort eller en bransch med övervägande ströjobb.

LM 56/2005 rd. I lagmotionen föreslås att lagstiftningen ska tydliggöras såtillvida att den tydligt anger den tid som kan betraktas som tillfälligt arbete på samma arbetsställe och som arbetstagaren kan få dagtraktamente och måltidsersättning skattefritt för. I motionen föreslås att tiden ska vara längst 3 år.

LM 65/2005 rd. I lagmotionen föreslås att inkomstskattelagen (1535/1992) ska ändras så att där införs ett avdrag för distansarbete. Inom vissa gränser ska distansarbete kunna dras av vid inkomstbeskattningen till ett eurobelopp som svarar mot uteblivna arbetsresekostnader till följd av distansarbete. Vidare föreslås övre gränsen för avdraget för arbetsresekostnader bli höjd från 4 700 till 5 700 euro per år till följd av höjda bränslekostnader och andra kostnader vid en självrisk på 500 euro.

AM 19/2005 rd. I åtgärdsmotionen föreslås att regeringen omedelbart vidtar åtgärder för att skäliga boendekostnader för en bostad som skaffats på grund av arbetet redan 2006 ska bli avdragsgilla om man är villig att ta emot arbete längre bort hemifrån.

AM 48/2005 rd. I åtgärdsmotionen föreslås att finansministeriet omedelbart börjar bereda sådana ändringar i lagstiftningen och Skattestyrelsen

sådana anvisningar som eliminerar tvetydigheten i reglerna om kommenderingsmäns dagtraktamenten. En utkommenderad arbetstagare ska

kunna vara helt säker på hur hans dagtraktamenten och reseersättningar behandlas i beskattningen.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Propositionen avser framför allt att skapa klarhet i det rättsliga läget i fråga om hur länge ett arbete på ett särskilt arbetsställe ska ha pågått för att fortfarande anses som *en tillfällig arbetsresa* och därmed berättigat till skattefria ersättningar för resekostnader. Regeringen har stannat för en schematisk generell tidsgräns på två år och under särskilda förhållanden tre år. Tidsfristerna tillämpas om ett särskilt arbetsställe under denna tid har varit den skattskyldiges *huvudsakliga* arbetsställe.

Utskottet anser att propositionen behövs och att den är mycket lyckad trots att den beretts i brådsnande ordning. Den skapar större klarhet i hur ersättningar för resekostnader som bygger på långvarigt arbete behandlas i beskattningen och gör därmed beskattningen mera förutsebar både för arbetstagare och arbetsgivare. Också alla sakkunniga som utskottet har hört har ansett att propositionen är en klar förbättring jämfört med nuläget och att de föreslagna tidsfristerna i nästan alla fall är tillräckligt långa. Därmed kan propositionen enligt utskottets mening godkännas som sådan, trots att den inte bygger på någon bredare samlad bedömning av hela frågan, vilket vore tillrådligt vid reformer av detta slag.

Men vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet har det också framförts kritik mot propositionen. Framför allt har man krävt att de allmänna tidsfristerna ska slopas för projektarbeten som pågår en begränsad tid. Vidare har villkoren för avbrott i arbetet uppmärksamrats. Utskottet menar ändå att kraven inte kräver att propositionen skrivs om. Det motiverar sin syn närmare nedan.

Tidsgränsen för tillfälligt arbete

Kravet på att tidsfristerna på två och tre år ska förlängas eller slopas har motiverats framför allt med tillgången till finsk arbetskraft och konkurrenshänsyn. En del sakkunniga bedömer att den föreslagna lagstiftningen kan leda till att kommenderingsmän går miste om sina skatteförmåner vid vissa långvariga projektarbeten.

Finansministeriet bedömer i sin tur att propositionen redan i sig förbättrar tillgången till finsk arbetskraft och konkurrenskraften eftersom den inte skärper de nuvarande villkoren för utbetalning av resekostnadsersättningar utan nästan alltid leder till samma eller ett ännu bättre slutresultat. Dessutom ger de exakta bestämmelserna större rättssäkerhet och gör beskattningsbesluten mer förutsebara.

Ministeriet anser att det inte heller lönar sig att göra de schematiska bestämmelserna för lindriga om man vill säkerställa skatteinkomsterna. Dessutom leder schematiska bestämmelser ofta till ett förmånligt slutresultat för den skattskyldige och då är det lätt hänt att man glömmer ersättningarnas ursprungliga syfte. Ministeriet har explicit konstaterat att ersättningarna inte är det samma som konkurrens med skattefri lön utan ersättning för *ökade levnadskostnader* till följd av en tillfällig arbetsresa. Den här aspekten framgår också av högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD:2005:64 helt nyligen om skattefria dagtraktamenten. Där konstateras att om arbetet är *avsett att fortsätta* på samma ställe en längre tid kan förhållandena i praktiken ofta anses vara till den grad stabiliserade under denna tid att arbetet inte medför ökade levnadskostnader som de skattefria dagtraktamentena avser att täcka.

Utskottet omfattar finansministeriets syn och anser att det med tanke på likställdheten mellan medborgarna är motiverat att skattefriheten för

resekostnadsersättningarna bör vara genuint förknippad med levnadskostnaderna. De föreslagna nya bestämmelserna förefaller motiverade ur denna synvinkel och, som sagt, adekvata också i praktiken enligt flera sakkunnigas uppfattning.

När tidsfristen börjar räknas på nytt

Enligt propositionen kan man börja räkna tidsfristen på två eller tre år om från början, om den skattskyldiges arbete på ett särskilt arbetsställe har avbrutits för en sammanhängande period av minst sex månader. Under avbrottet bör den skattskyldige också arbeta på ett annat arbetsställe.

En del sakkunniga anser att den föreslagna fristen är för lång. Dessutom anses arbetsvillkoret vara diskriminerande för kvinnor på grund av familjeledigheter.

Finansministeriet tillstyrker ett tillräckligt långt avbrott för att rätten att betala dagtraktamenten inte ska kunna kringgås under korta avbrott i en arbeidskommendering. Som exempel kan tänkas olika kombinationer av semestrar och andra ledigheter.

Bestämmelsen gäller i praktiken med hur långa avbrott man kontinuerligt kan arbeta på ett och samma arbetsställe så att skattefria resekostnadsersättningar kan betalas för arbetet. Tidsfristen för avbrottet har betydelse när man på samma arbetsställe utför regelbundet arbete till den grad att tidsgränserna för uppkomsten av ett ordinarie arbetsställe nås.

Utgångspunkten för när man kan börja räkna om tidsfristerna från början är enligt ministeriet att förhållandena är av sådant slag att arbetsstället helt klart inte kan betraktas som den skattskyldiges ordinarie arbetsplats. Så är det åtminstone när den skattskyldige har arbetat tillräckligt länge på ett annat arbetsställe. Dessutom har det ansetts skäligt att tidsfristerna kan börja räknas om från början också när den skattskyldige t.ex. på grund av sjukdom eller permittering har varit tillräckligt länge borta från arbetsstället.

Enligt propositionen spelar det ingen roll vad som orsakat avbrottet bara man under tiden har arbetat ens i någon mån på annat ställe. Analogt är enbart en uttagen familjeledighet inte ett be-

vis på att arbetsstället vore tillfälligt, utan också då ska den skattskyldige arbeta på ett annat arbetsställe innan tidsfristerna kan räknas om från början.

Utskottet instämmer i finansministeriets åsikt och understryker att också den här frågan bör analyseras mot skattefrihetsbestämmelsernas egentliga syfte. Tidsfristen om sex månader och villkoret att man under denna tid ska ha arbetat på något annat ställe är ett uttryck för arbeidskommenderingens tillfällighet. Därför är villkoren motiverade, menar utskottet.

Styrning och uppföljning

Skattestyrelsen har för avsikt att utarbeta nya anvisningar för tillämpningen av de nya lagrummen. Enligt utskottet är det både motiverat och nödvändigt för att det ska uppstå en enhetlig praxis, inte minst som de nya bestämmelserna ska tillämpas retroaktivt redan vid beskattningen för 2005. Dessutom är de nya bestämmelserna rätt komplicerade trots att propositionen i sig är klar och åskådlig. En genomgång av dem är nödvändig för att beskattningen ska bli klar och framtida missuppfattningar kunna undvikas.

Utskottet vill redan här precisera att föreslagna 72 a § 2 mom. i inkomstskattelagen endast gäller tillfälligt arbete i tre år på ett särskilt arbetsställe. I momentet nämns 100 kilometer som alltså bara gäller tiden mellan två och tre år. Som framgår av paragrafens 1 mom. och propositionens motivering förknippas inga ytterligare villkor med den allmänna tidsgränsen två år bara det över huvud taget är fråga om arbete på ett särskilt arbetsställe.

De föreslagna tidsfristerna två och tre år är liksom ovillkorliga maxtider. Skattefria kostnadsersättningar kan alltså inte betalas oavbrutet för längre tider än så, även om t.ex. arbetsperioden på det sätt som beskrivs i 72 a § 3 mom. av oförutsedda orsaker fortgår en längre tid än två eller tre år. Å andra sidan går man inte heller retroaktivt miste om skatteförmånen i sådana situationer.

Regeringens proposition bygger på snabb och i någon mån exceptionell beredning till följd av enskilda problem i det rättsliga läget. I bered-

ningen har det inte varit möjligt att göra någon samlad bedömning t.ex. av förslagets konsrelaterade konsekvenser. Det är fullt möjligt att det fortfarande finns sådana praktiska problem med resekostnadsersättningarna som vi måste återkomma till längre fram. Därför är det viktigt att man noga ger akt på propositionens konsekvenser och hur beskattningspraxis utvecklas, anser utskottet. I förekommande fall måste lagstiftningen vidareutvecklas. Frågor som har med skattefria kostnadsersättningar att göra ska då gärna tas upp till en övergripande analys.

Beskattningen av kommenderingsmäns dagtraktamenten har vid behandlingen av propositionen och ärendet i utskottet befunnits oklar och i många fall problematisk med tanke på sekreteresskyddet i beskattningen. Alla de sakkunniga som lämnat utlåtande har sett det som en nödvändig och bra åtgärd att lagen preciseras och nya tidsgränser slås fast. Utifrån detta understryker utskottet att det i fråga om redan debiterade skatter är möjligt att bevilja skattelättnad i sådana specialfall där det av ett sådant särskilt skäl som avses i 88 § i lagen om beskattningsförfarande vore uppenbart oskäligt att driva in skatten.

Motionerna

Utskottet har beslutat avvisa motionerna.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar,

att lagmotionerna LM 90/2004 rd, LM 48/2005 rd, LM 56/2005 rd och LM 65/2005 rd samt åtgärdsmotionerna AM 19/2005 rd och AM 48/2005 rd förkastas och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att det i fråga om redan debiterade skatter utreds om skattelättnad enligt 88 § i lagen om beskattningsförfarande kan beviljas i sådana fall där det vore uppenbart oskäligt att driva in skatten.

FiUB 46/2005 rd — RP 211/2005 rd

Helsingfors den 14 december 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Jyri Häkämies /saml
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Pekka Nousiainen /cent
Pirkko Peltomo /sd
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd (delvis)
Markku Rossi /cent

Matti Saarinen /sd (delvis)
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Jukka Vihriälä /cent
ers. Eva Biaudet /sv
Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Bjarne Kallis /kd
Esko Kiviranta /cent
Eero Lämsä /cent
Sinikka Mönkäre /sd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

Regeringens proposition med förslag till ändring av inkomstskattelagen skapar större klarhet i rättspraxis när det gäller beskattningen av s.k. kommenderingsmäns skattefria resekostnadserättningar och dagtraktamente. Ändringsförslaget rättar dessvärre inte till alla de missförhållanden som uppstår när arbetstagare söker arbete på en annan ort.

I takt med förändringarna på arbetsmarknaden har det blivit allt vanligare att söka arbete långt borta från den egentliga hemorten. Många arbetstagare väljer en arbetsplats på någon annan ort hellre än att gå arbetslösa och då uppstår det avsevärda kostnader för inkomstens förvärvande. I beskattningen har arbetskraftens rörlighet gynnats genom att arbetstagarna beviljats skatteavdrag för veckoslutsresor mellan hemmet och arbetsplatsen.

För boendekostnaderna för två bostäder har avdrag beviljats bara när den skattskyldige har utfört arbete för en och samma arbetsgivare på båda orterna. Det har varit svårt att tillämpa den här principen i beskattningspraxis.

För den skattskyldige känns det oskäligt att avdrag inte får göras för boendekostnaderna eftersom de extra boendekostnaderna inte kan vara annat än kostnader för inkomstens förvärvande. Att göra dem avdragsgilla främjar dessutom arbetskraftens rörlighet som är en viktig fråga.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår jag

*att ett uttalande godkänns (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen bereder ett förslag till lag om ändring av inkomstskattelagen som godkänner skäliga boendekostnader för en bostad på en annan ort än hemorten som avdrag för inkomstens förvärvande i det fall att den skattskyldige beviljas resekostnadsavdrag för veckoslutsresor.

Helsingfors den 14 december 2005

Bjarne Kallis /kd

RESERVATION 2

Motivering

I regeringens proposition RP 211/2005 rd föreslås att inkomstskattelagen ändras så tillvida att där tas in en exakt tidsgräns för hur länge arbetet måste ha varat för att kunna anses som tillfälligt arbete på ett särskilt arbetsställe. Regeringen föreslår att tillfälligt arbete i regel ska vara arbete som varat längst två år på samma arbetsställe. Arbete som varat tre år ska dock på vissa villor kunna betraktas som tillfälligt arbete. På grund av vissa skillnader i tolkningen av nuvarande bestämmelserna är det utan vidare nödvändigt att ändra lagen. Genom noggrannare reglering vill man öka rättssäkerheten och göra skattebesluten mer förutsebara. Förslaget till lagändring kom ursprungligen till behandling i riksdagen genom riksdagsledamot Martin Saarikangas lagmotion LM 56/2005 rd.

I propositionen finns ändå vissa tydliga problempunkter som kommer sig av att den avviker från den ursprungliga lagmotionen. För det första bör arbete inte betraktas som tillfälligt om det fortsatt utan avbrott på samma arbetsställe i över tre år. Regeringens förslag till en tidsgräns på två år vore alltför kort med tanke på de flesta långvarigare entreprenader. Till exempel inom varvsindustrin upprepas kommenderingsarbeten på serietillverkade fartyg i stor utsträckning på

varje fartyg i en serie och då kan också tre år anses vara en relativt kort tidsperiod. Ur industrins synvinkel är det dessutom viktigt att beställningskedjan i fråga om serietillverkade fartyg kan fortsätta till samma kostnader hela serien ut.

Behovet av en treårsgräns erkänns också i propositionen, trots att en förlängning av två år till tre år binds upp vid mycket strikta villkor. Ett villkor är att arbetet utförs på ett arbetsställe som befinner sig på mer än 100 kilometers avstånd från den skattskyldiges bostad och ordinarie arbetsplats. Enbart detta villkor ställer merparten av de kommenderingsmän som avses i den nuvarande lagen utanför gränserna för tillfälligt arbete.

Med tanke på bestämmelsernas tydlighet och genomsebarhet föreslår vi därför en enhetlig tidsgräns på tre år enligt modellen i lagmotionen. Ändringen kan göras genom att 72 § kompletteras med ett nytt 2 mom. Då behövs inget nytt 31 § 7 mom. eller 72 a §.

Förslag

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget godkänns med följande ändringar:

Reservationens ändringsförslag**Lag****om ändring av inkomstskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 72 § i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) (utesl.) ett nytt 7 mom., varvid nuvarande 2 och 3 mom. blir 3 och 4 mom., som följer:

31 § _____ (Utesl.)	utan avbrott på samma arbetsställe i över 3 år. (Nytt 2 mom.)
72 § Arbetsresa <i>Arbetet betraktas dock inte som tillfälligt arbete enligt 1 mom. till den del som det fortsatt</i>	72 a § (Utesl.) _____ Ikraftträdandebestämmelsen (Som i FiUB)

Helsingfors den 14 december 2005

Jyri Häkämies /saml
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Iivo Polvi /vänst

Irja Tulonen /saml
Mikko Immonen /vänst
Bjarne Kallis /kd