

Pendlerveiviseren forteller deg om du er pendler eller ikke

Pendlerveiviseren ble lansert i mars 2014 for å hjelpe skattyterne til selv å avgjøre om de har krav på et pendlerfradrag eller ikke, noe som for mange er komplisert. Resultatene etter det første året tyder på at veiviseren har truffet godt hos norske brukere, men må gjøres mer kjent blant brukere med bakgrunn fra andre land.

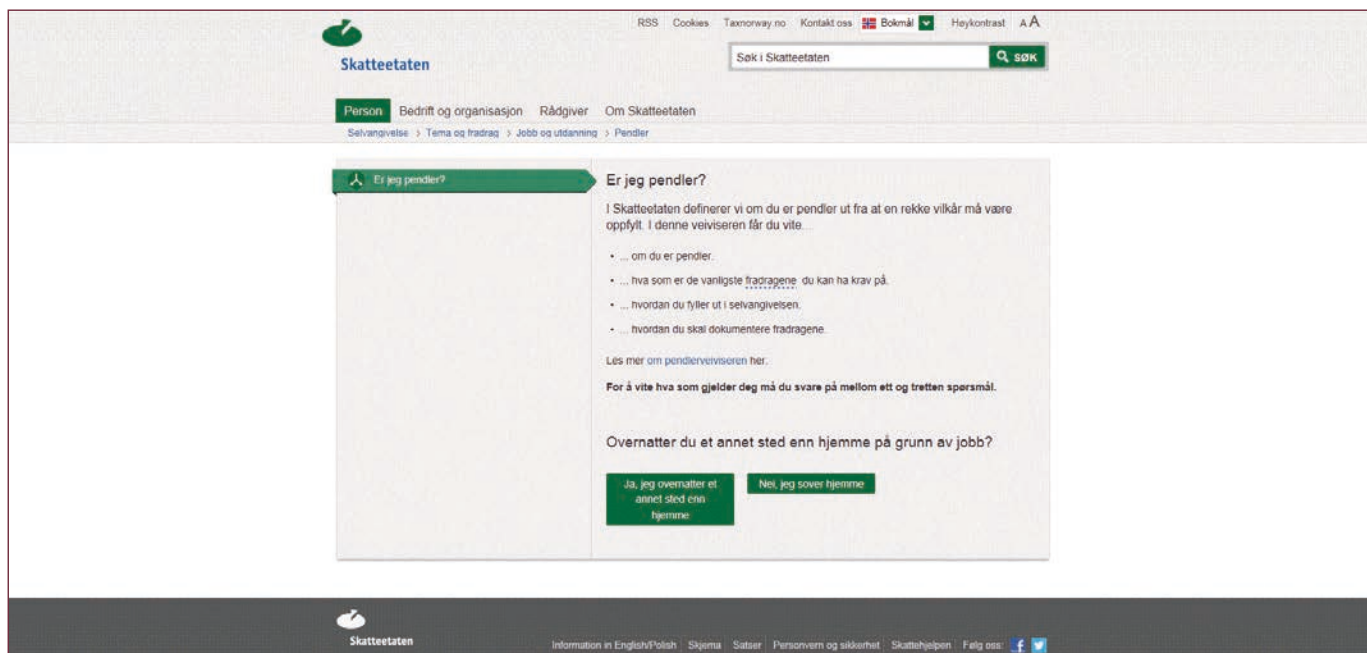
Gjennom flere år har Skatteetaten sett at det ofte blir gjort feil i forbindelse med pendlerfradrag, og at dette er et område som skattyterne er usikre på. I mars 2014 ble derfor pendlerveiviseren lansert på skatteetaten.no. Veiviseren var ment å hjelpe skattytere til å undersøke selv, på en enkel måte, om man hadde rett på pendlerfradraget. Dette er et fradrag som kan gis dersom skattytere har store kostnader forbundet med arbeidsopphold utenfor hjemmet. For eksempel utgifter til reiser til og fra hjemstedet, leie av hybel og mat.

I denne artikkelen ser vi på posten i selvangivelsen som heter "3.2.7 Merkostnader til kost og losji mv. ved opphold utenfor hjemmet", heretter kalt pendlerposten. Dette er en post i selvangivelsen som hvert år blir brukt av cirka 80–85 000 skattytere, og med en økning i antallet brukere for hvert av de fem siste inntektsårene. Skatteetaten har ikke grunnlagsdata til å forhåndsutfylle denne posten, slik at alle opplysninger i denne posten kommer fra skattyter. Tidligere undersøkelser og analyser gjort av Skatteetaten har vist at dette er en post der en forholdsvis stor andel av skattyterne gjør feil, og Skatteetaten foretar en relativ stor andel beløpsmessige endringer, sett i forhold til andre poster. For eksempel har Dalen (2012) vist at for inntektsårene 2009 og 2010 gjorde Skatteetaten endringer på 1 av 10 som brukte pendlerposten.

Dalen (2012) påpeker videre at Skatteetaten er opptatt av tiltak som kan redusere kontrollbehovet på denne, og liknende poster, på sikt. Én mulighet til å oppnå færre korrigeringer av posten, er bedre og mer målrettet veiledning. Samtidig vet vi at de fleste ikke tar kontakt med oss. Vår antagelse var at en pendlerveiviser på nett vil gjøre at andre målgrupper enn de som normalt sett ville tatt kontakt, også vil få veiledning om pendlerfradragene. Resultatene etter det første året med veiviseren tyder på at denne antagelsen til en viss grad har stemt, men at veiviseren har truffet norske skattytere bedre enn utenlandske.



Magnus Næss Andresen,
Skatt sør, analyse



Slik fungerer pendlerveiviseren

Reglene for hvem som kan få pendlerfradraget er kompliserte, og man må oppfylle et sett med ulike kriterier. Det er disse kriteriene som gjør det vanskelig for skattytere, fordi det er en rekke ulike forhold og regler som gjelder. Først må man oppfylle et kriterie som sier at man ikke skal være skattemessig bosatt i nærheten av arbeidsstedet. Deretter må man undersøke om man oppfylder de andre kriteriene som er nødvendige for å få innvilget fradraget. De kan være avhengig av skattyters alder, størrelse på hjem, pendlerbolig og liknende.

Pendlerveiviseren skal gjøre det enklere for skattyterne å vurdere om de har krav på fradrag, ved å gjøre kriteriene om til en rekke konkrete spørsmål. Med kun et fåtall svaralternativer, reduseres kompleksiteten i regelverket for brukeren, og skattyterne må i mindre grad forsøke å tolke regelverket selv.

Som eksempel på hvor mange som sliter med å bruke posten, var det 9 prosent av de 85 000 brukerne av posten i 2013 som hadde forskjell mellom oppgitt fradragbeløp, og hva som ble innvilget. Totalt var det over 6 000 skattytere som gjorde krav på fradraget, men som ikke fikk det på likningen. Disse tallene er mye høyere enn for de fleste andre postene på selvangivelsen.

Veiviseren skal dekke et stort veiledningsbehov

I tillegg var det et stort behov for veiledning blant de som brukte posten. Det var i 2013, før pendlerveiviseren ble innført, registrert 8 000 henvendelser om reise eller pendling. Av disse gikk 5 000 til Skatteetatens telefonservice Skatteopplysningen, og 3 000 til Skatteetatens kontorer

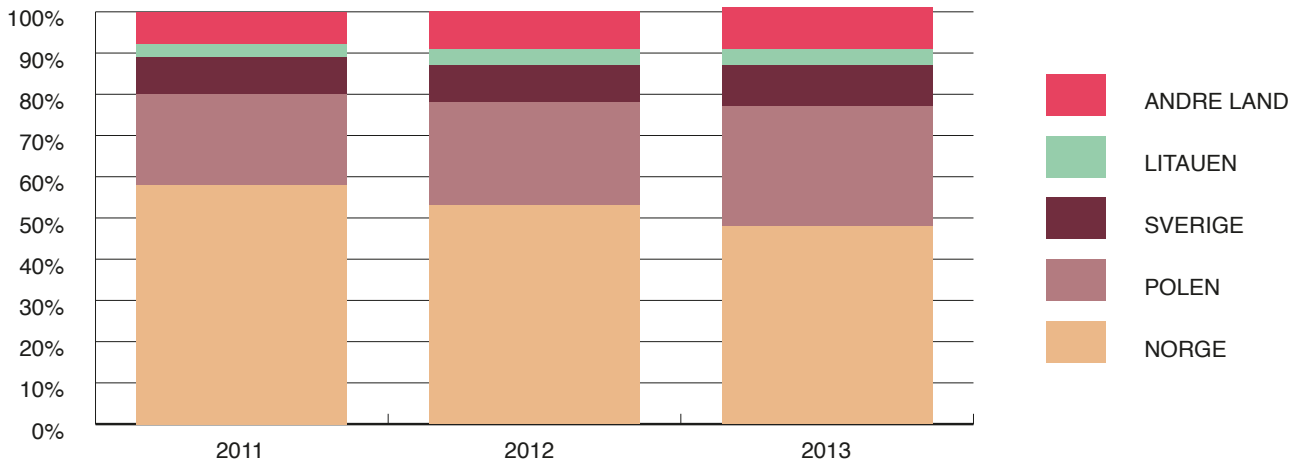
med publikumsveiledning. Det var også 26 000 generelle henvendelser om innlevering av selvangivelsen, og en del av disse er også spørsmål om pendling. For en stor andel av henvendelsene er det ikke registrert fødsels- eller d-nummer. I slike tilfeller er det ikke mulig for oss å si noe om postbruken til de som har henvendt seg, og vi tror derfor at antallet som har brukt pendlerposten og henvendt seg til oss, er enda høyere. De som kontaktet oss med spørsmål om posten, brukte den i større grad riktig enn de som ikke gjorde det. Dersom skattytere tar kontakt med oss, og får avklart om man har krav på dette fradraget, vil det bli mer forutsigbart for skattyterne, og bidra til å unngå merarbeid for Skatteetaten i likningsbehandlingen.

Hvem bruker pendlerposten?

Det er ikke en representativ andel av befolkningen som bruker pendlerposten. For å svare på hvordan pendlerveiviseren treffer i de aktuelle målgruppene, er det hensiktsmessig å kartlegge kjennetegnene ved brukerne av denne posten.

Flere utenlandske enn norske statsborgere bruker pendlerposten

Inntektsåret 2013 var det første året hvor under halvparten av de som brukte posten var norske statsborgere. I løpet av de siste årene, har andelen utenlandske statsborgere som bruker posten økt, noe som kan sees i figur 1. I tillegg til norske statsborgere, er det særlig statsborgere fra Polen, Sverige og Litauen som bruker pendlerposten. Felles for disse gruppene er at de kommer fra land som ligger nær Norge geografisk, og de utgjør også de tre største gruppene med arbeidsinnvandrere.



Figur 1. Andel som bruker pendlerposten, fordelt på statsborgerskap. 2011-2013

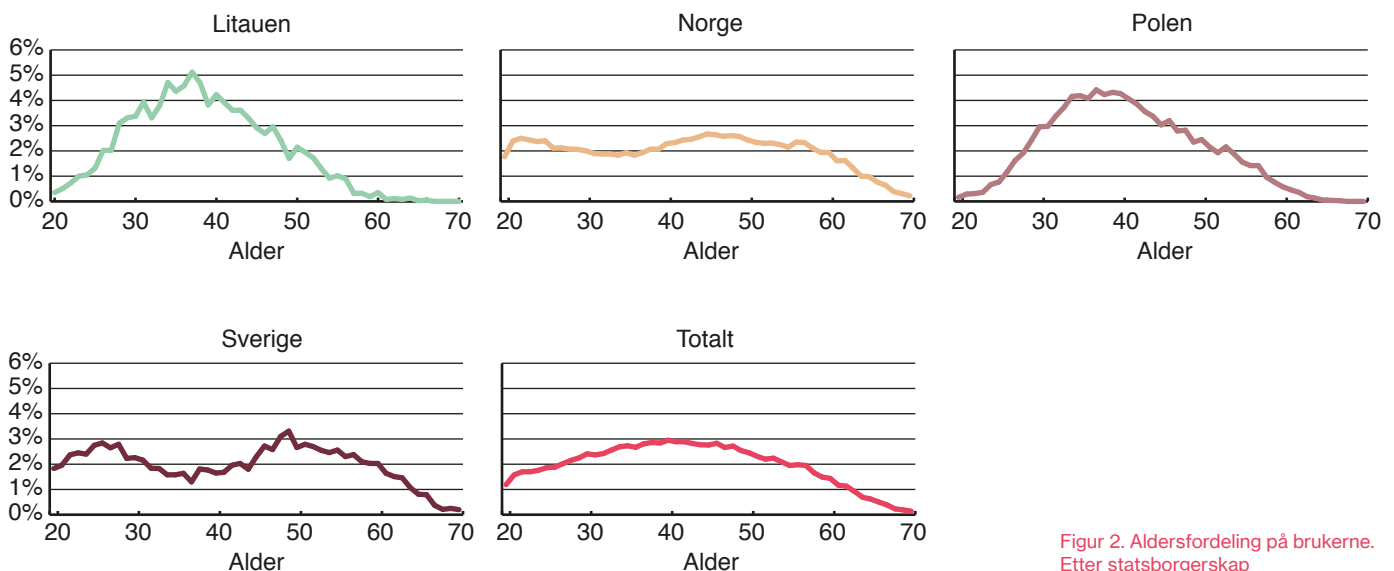
Både andelen polske, svenske og litauiske skattytere som bruker posten har økt i denne perioden. Særlig stor er andelen polske skattytere blant brukere. I inntektsåret 2013 var nesten hver tredje bruker av pendlerposten polsk statsborger. Til sammenligning var det 14 prosent færre (over 7 000 skattytere), med norsk statsborgerskap som brukte pendlerfradraget i inntektsåret 2013, sammenliknet med 2011.

Brukerne er i en aldersgruppe som vi antar bruker internett

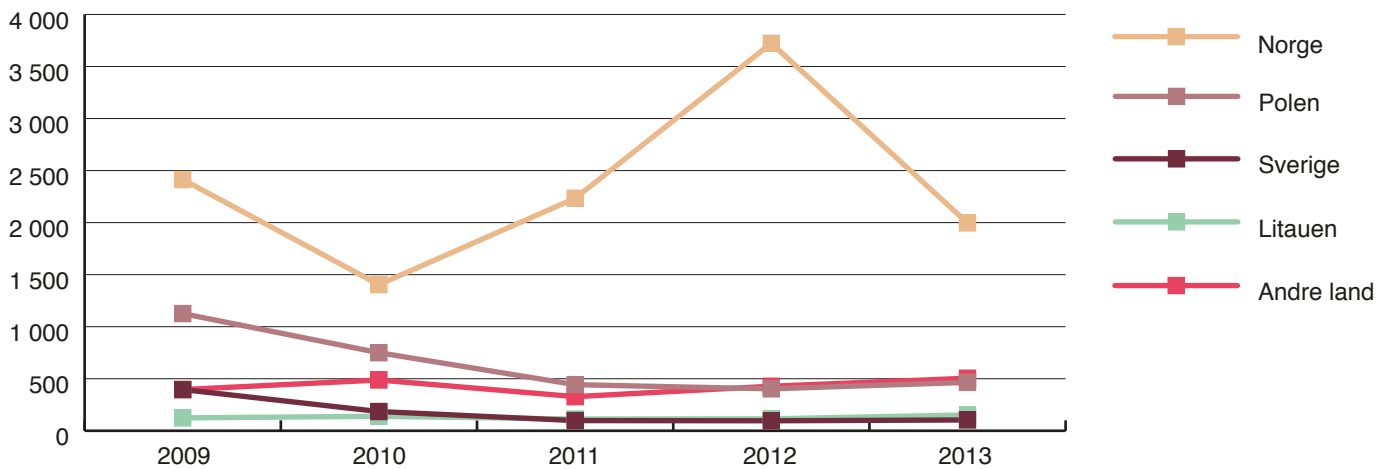
Tidligere studier har vist at det er en sammenheng mellom alder, adferdsmønster og bruk av elektroniske løsninger (Difi 2014, Andresen og Tangen 2015). Vi undersøkte derfor hvordan aldersfordelingen var blant brukerne av posten. Det er en forholdsvis jevn aldersfordeling blant brukerne av posten i 2013, men siden dette er en post i selvangivelsen som i all hovedsak benyttes av skattytere som er i arbeid, er

de aller fleste i arbeidsfør alder. Den vanligste aldersgruppa totalt sett er rundt 40 år, med en tilnærmet normalfordelt spredning rundt denne alderen. Det er veldig få brukere som er svært unge eller gamle. Det er derfor rimelig å anta at de fleste brukerne av posten er i en alder som er vant med å bruke internett. Dette betyr at en pendlerveiviser på internett bør være en god kanal for å nå fram til brukerne av posten.

Samtidig så vi at det er en stor forskjell i aldersfordelingen mellom de største statsborgerskapsgruppene som brukte pendlerposten. Figur 2 viser fordelingen blant norske, svenske, polske og litauiske brukere av posten, i tillegg til den totale aldersfordelingen. Det som kanskje er mest interessant er at ingen av statsborgerskapsgruppene har en fordeling som er lik den totale fordelingen. En konsekvens av dette, er at det i tillegg til forskjeller i statsborgerskap, var mulig at alder kunne spille en rolle for hvordan pendlerveiviseren ville treffe.



Figur 2. Aldersfordeling på brukerne. Etter statsborgerskap



Figur 3. Antall som krever pendlerfradrag, men ikke får det. Fordelt på statsborgerskap. 2011–2013

Både nye og stabile brukere

Brukerne av posten kan deles i to grupper som er forholdsvis like i størrelse. De som kun bruker posten én gang, og de som bruker den to eller flere ganger. Ser vi på bruksdata fra de fem siste årene, er disse gruppene omtrent like store. En betydelig andel, faktisk 1 av 4, har brukt posten alle de fem siste inntektsårene. Dette betyr at det i stor grad er de samme som bruker posten, slik at om vi kan få skattytere til å bruke posten riktig ett år, vil dette føre til riktig bruk av posten også i årene fremover.

Har veiviseren gjort det enklere?

Hovedmålet med pendlerveiviseren var at flere skulle bruke pendlerfradraget riktig. Med andre ord at kun de som faktisk har krav på fradraget bruker det, og at de som bruker det oppgir korrekt beløp. I tillegg ønsket vi å nå de skattyterne som ikke tok kontakt med oss gjennom andre veiledningskanaler.

Det er ikke mulig å si noe om besøk i pendlerveiviseren har ført til korrekt bruk av posten, fordi vi ikke kan vite hvem som har vært inne og brukt pendlerveiviseren. Det vi i stedet kan gjøre, er å sammenlikne bruk av posten etter innføring av pendlerveiviseren med tidligere år, og diskutere om eventuelle forskjeller vi ser kan forklares med innføringen av pendlerveiviseren. Vi mener at summen av de ulike indikatorene vi ser på, viser at pendlerveiviseren har nådd godt fram hos flere av målgruppene.

Antallet som ikke har fått innvilget fradraget har gått ned...

Som figur 3 viser, var det en skarp nedgang i antallet som krevde fradraget, men som ikke fikk innvilget det, fra inntektsåret 2012 til inntektsåret 2013.

...men utviklingen er ulik mellom norske og utenlandske statsborgere

Samtidig viser figur 3 at denne nedgangen kun gjelder for skattytere med norsk statsborgerskap. En mulig tolkning

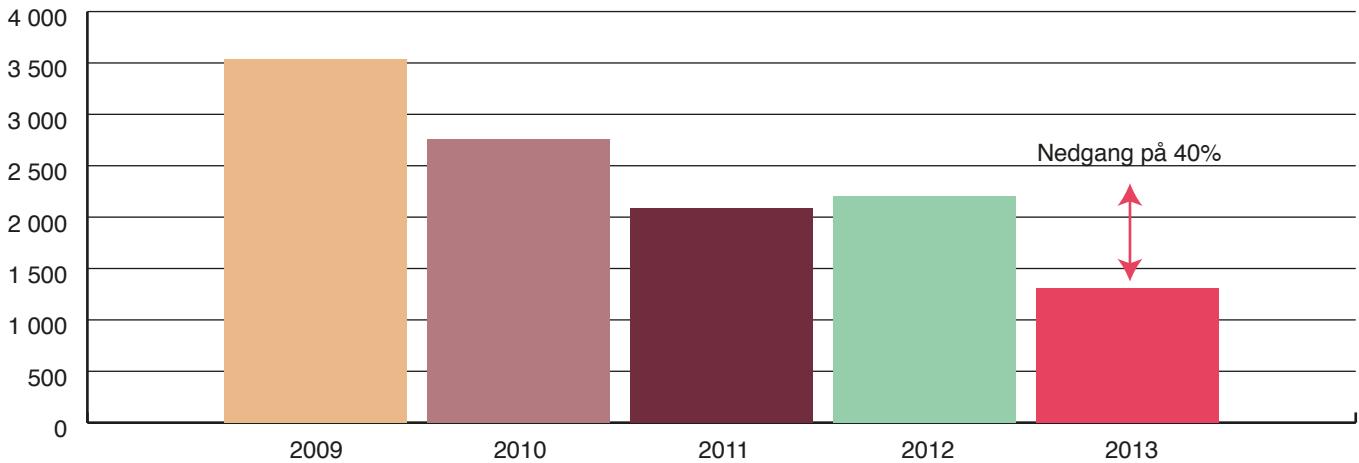
av dette, er at veiviseren har truffet bedre blant norske skattytere, enn blant de utenlandske. Norske brukere av pendlerposten som ikke har krav på fradraget, finner antageligvis ut av dette gjennom pendlerveiviseren, og fører det dermed ikke opp i selvangivelsen.

Det første året ble pendlerveiviseren promotert hovedsakelig i norskspråklig media. Selv om mange utenlandske arbeidstakere forstår norsk, er det også en stor andel som ikke kan språket enda (se blant annet Einarsen 2013). I tillegg er også medievanene til de utenlandske forskjellige fra norske arbeidstakere sine vaner (NRK 2013). Det er derfor grunn til å tro at norske skattytere ble kjent med pendlerveiviseren i større grad enn utenlandske.

Færre klager på manglende fradrag

Hvert år er det en gruppe skattytere som ikke krever fradraget på selvangivelsen, men som kommer med klagesak om krav på fradrag etter at likningen er ferdig. Selv om denne gruppen er forholdsvis liten i størrelse, er ressursbruken knyttet til denne behandlingen stor.

Som figur 4 viser, har det fra likningsåret 2012 til 2013 vært en nedgang i disse sakene på 40 prosent. Dette er saker der skattytere sender inn opplysninger om pendlervirksomhet til Skatteetaten etter 30. april, og dermed gjør krav på dette fradraget. Trenden på antall skattytere som får innvilget dette fradraget på etterskudd, har vært nedadgående i femårsperioden. Nedgangen fra 2012 til 2013 er imidlertid større enn hva man kunne forvente om man ser på den gjennomsnittlige nedgangen i løpet av perioden, og tar hensyn til den lille oppgangen som var mellom 2011 og 2012. Én mulig tolkning av denne nedgangen, er at de skattyterne som mener at de skal ha pendlerfradraget har blitt oppmerksom på det tidligere, det vil si i løpet av selvangivelseskampanjen, og dermed gjort dette ved innleveringen av sin ordinære likning. Det er vanskelig å si om dette er på grunn av pendlerveiviseren, eller andre årsaker, men det er grunn til å tro at både pendlerveiviseren



Figur 4. Antall skattytere som har fått innvilget fradrag etter klage. 2009–2013

og informasjonsvirksomheten rundt denne, har bidratt til en del av denne nedgangen.

Effekten av endringer året før

En annen mulighet for å undersøke eventuelle effekter av pendlerveiviseren er å se på hvilke faktorer som i størst grad kan forklare hvem som bruker posten feil, og hvem som krever større fradrag enn det de blir gitt. Dersom vi sammenlikner en slik analyse etter at pendlerveiviseren ble innført, med en analyse gjort året før den ble lansert, vil det være mulig å se om det er grupper av skattytere som har endret adferd i større grad enn andre. Dette har vi i stor grad gjort gjennom regresjonsanalyser. Gjennom en slik metode er det mulig å finne ut hvilke faktorer som, under ellers like forhold, har den sterkeste sammenhengen med hvem som bruker posten feil. På den måten kan vi undersøke effekten av ulike kjennetegn blant skattyterne.

For å vurdere effekten av innføringen av pendlerveiviseren, var det særlig interessant å se på hvordan de som hadde fått endret på denne posten av Skatteetaten året før, gjorde det for likningsåret 2013, sammenliknet med årene før. Det vi fant, var at sannsynligheten for å gjøre feil i år, dersom man hadde gjort feil også året før, var større for de norske statsborgerne, enn for de utenlandske. Dette betyr at for svenske, polske og litauiske som gjorde feil i 2012, er sannsynligheten for at de gjorde feil i 2013, mye lavere enn den er for norske statsborgere. Én mulig tolkning av dette er at når Skatteetaten foretar en endring av selvangivelsen året før, har det en større opplærings- og veiledningseffekt på utenlandske statsborgere, enn på norske. Dersom dette stemmer, viser det at utenlandske statsborgere vil kunne ha stor nytte av bedre informasjon og flere veiledningstiltak.

Antallet henvendelser har gått ned

Hvilken effekt innføringen av pendlerveiviseren kunne forventes å ha på henvendelsene om denne posten til Skatteetaten, var usikker. På den ene siden ville vi kunne forvente at antallet henvendelser ville gå ned, siden behovet

for veiledning kunne dekket av veiviseren. På den andre siden, kunne det hende at innføringen av pendlerveiviseren ville medføre at antall henvendelser som gjaldt denne posten ville gå opp, siden skattytere fortsatt kunne ha ubesvarte spørsmål, eller være usikre, selv etter bruken av veiviseren.

Det vi fant, var at antallet henvendelser om pendlerposten både på Skatteetatens kontorer for publikumsveiledning, og på vår telefontjeneste, gikk ned fra året tidligere. Samtidig så vi også at det var en sterk sammenheng mellom besøk på pendlerveiviseren og henvendelser på telefon til oss. Dager med høyere besøkstall på pendlerveiviseren, var også forbundet med flere henvendelser om denne posten til Skatteetatens telefontjeneste. Denne samvariasjonen så vi i mindre grad for besøk til publikumsveiledningene. Dette kan tyde på at enkelte skattytere velger å ta kontakt med oss etter at de har brukt pendlerveiviseren, men fortsatt er usikre på enkelte områder. At denne sammenhengen er sterkest for telefon er positivt for Skatteetaten, siden dette er den kanalen vi i stor grad ønsker at skattytere med mer krevende spørsmål skal henvende seg gjennom.

De aller fleste besøkende til pendlerveiviseren kom fra norske IP-adresser

87 prosent av alle besøkende på pendlerveiviseren i selvangivelsesperioden (17. mars til 30. april 2014) kom fra besøkende med norske IP-adresser. Dette betyr likevel ikke at andelen norske statsborgere var fullt så høy. Det interessante med pendlerveiviseren er at brukerne må besvare spørsmål om hvor hjemmet deres er. Av de som har svart på dette, har 1 av 4 oppgitt at bosted er utenfor Norge. Det reelle antallet utenlandske statsborgere som har benyttet seg av pendlerveiviseren kan derfor antas å ligge rundt 25 prosent. Dette er likevel langt under de 50 prosent som utenlandske statsborgere utgjør av den potensielle målgruppen for veiviseren. Pendlerveiviseren ble laget også i en engelsk utgave, men denne var i liten grad promotert. Kun 2 prosent av alle besøkende benyttet seg av den engelske versjonen av pendlerveiviseren på skatteetaten.no.



Mye tyder på at veviseren har hatt den effekten vi ønsker

I sin første selvangivelseskampanje ble pendlerveviseren godt besøkt, med over 53 000 besøk. Samtidig var andelen norske brukere av veviseren mye større enn andelen norske brukere av pendlerposten. I 2014 så vi fortsatt en økning i antallet utenlandske statsborgere som brukte pendlerposten, og for første gang utgjorde disse mer enn halvparten av alle brukerne. Brukerne av pendlerveviseren på skatteetaten.no hadde ikke den samme fordelingen, siden omtrent tre fjerdedeler av brukerne var norske statsborgere. Det er dermed et potensial i å gjøre veviseren bedre kjent blant utenlandske skattytere, og én mulighet er å vurdere informasjon på andre språk enn norsk og engelsk.

Siden pendlerveviseren i hovedsak ble promotert i norskspråklig media, er det kanskje ikke overraskende at

norske brukere utgjorde flertallet av brukerne det første året. Ettersom kjennskapen til veviseren blir mer utbredt, er det mulig at andelen brukere med utenlandsk bakgrunn vil øke.

Siden vi ikke vet konkret hvem som har brukt pendlerveviseren, er det utfordrende å måle konkrete effekter av innføringen. Vi har likevel sett at det blant norske statsborgere er langt færre enn året før som har brukt pendlerposten feil, og også at antallet som tar kontakt med Skatteetaten i etterkant av innleveringsfristen for selvangivelsen for pendlerfradraget, har gått ned. Dette kan tyde på at veviseren har hatt den effekten vi ønsker, nemlig å hjelpe skattytere til å finne ut om de har krav på et komplisert fradrag. Hvor sterk denne effekten eventuelt er, og om den er sterkere for enkelte brukere av pendlerposten, vil vi kunne undersøke videre i årene fremover når pendlerveviseren blir enda mer kjent blant skattyterne.

Referanser

Andresen, M. N. og T. Tangen (2015), "Hvorfor leverer fortsatt så mange selvangivelsen på papir?" *Skatteetatens Analysenytt 01/2015*. Skatteetaten.

Dalen, Terje (2012), "Vi har sett på alle selvangivelsene". *Skatteetatens Analysenytt 02/2012*. Skatteetaten

Difi (2014), *Kor mange innbyggjarar kan kommunisere med forvaltninga digitalt?* Difi-notat 2014:01.

Einarsen, K. J. (2013), "Opplæring av innvandrere i norsk og samfunnskunnskap. Språket – første skritt mot integrering". *Samfunnsspeilet 5/2013*. Statistisk sentralbyrå.

NRK (2013), "Mediebruk blant innvandrere i 2012". NRK Analyse. 16. januar 2013.

Rønn, L. (2014), "En (pendler)-reise: Fra paragraf til veviser". *Skatteetatens Innovasjonsblogg*. <http://beta.skatteetaten.no/slik-laget-vi-pendlerveviseren/>, 9. april 2014.