



FINANSDEPARTEMENTET

Skattefradrag for håndverkertjenester i private hjem (ROT-fradrag)

10. desember 2014

10.12.2014

Innhold

1.	Innledning og sammendrag	3
2.	Fradragsordninger i andre land	6
2.1	Sverige	6
2.2	Danmark.....	12
2.3	Finland.....	14
3.	Virkninger av et rot-fradrag i Norge	15
3.1	Effektiv ressursbruk – virkninger av ROT-fradrag	15
3.2	ROT-fradrag og svart arbeid.....	16
3.3	Sysselsettingseffekter	20
3.4	Fordelingsvirkninger	21
3.5	Administrative konsekvenser.....	23
3.6	Provenyvirkninger	25
	Referanser	28
	Vedlegg - Tiltak mot svart arbeid.....	30

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

I Sundvolden-erklæringen står det at regjeringen vil «utrede gevinster og konsekvenser av et ROT-fradrag.» Dette er også et punkt i samarbeidsavtalen med Venstre og Kristelig Folkeparti, der det står at «kampen mot svart arbeid forsterkes, i den sammenheng utredes gevinster og konsekvenser av et ROT-fradrag i skatten». I Prop. 1 LS Tillegg 1 (2013-2014) framgår det at regjeringen vil utrede et ROT-fradrag tilsvarende den svenske ordningen.

Ordningen kalles ROT-fradrag etter den svenske ordningen (fradrag for Rehabilitering, Ombygging og Tilbygg). I denne rapporten vurderes et skattefradrag etter svensk modell. Det legges til grunn et fradrag på i størrelsesorden samme beløp som i Sverige, og begrenset til håndverkertjenester i private hjem.

Det svenske ROT-fradraget ble innført 8. desember i 2008. Fradraget inngår i husfradragsordningen, som består av ROT- og RUT-fradrag. ROT-fradraget (“Reparasjon, Ombyggnad og Tillbyggnad”) omfatter blant annet oppussingsarbeid, mens RUT-fradraget (“Rengjøring, Underhåll og Tvätt”) omfatter ordinære husholdningstjenester i hjemmet. Husfradraget er på maksimalt 50 000 kroner per år samlet for ROT- og RUT-arbeid. Fradraget gis for arbeidskostnader, inklusiv merverdiavgift, ikke for material- og reisekostnader. Skattereduksjonen er 50 pst. av arbeidskostnadene når oppdragstaker er et foretak. Er arbeidet utført av en ansatt privatperson, tilsvarer fradraget det kjøper skal betale i arbeidsgiveravgift. Dette skjer ved at kjøper slipper å innbetale avgiften.

Departementet har foretatt en ny vurdering av et ROT-fradrag i Norge. Ved denne vurderingen er det lagt stor vekt på å gå gjennom de svenske erfaringene med ROT-fradraget. I den forbindelse har departementet hatt kontakt med det svenske finansdepartementet. Flere andre land har lignende fradragsordninger i skattesystemet. I denne rapporten beskrives også ordningene i Danmark og Finland. I Danmark er det besluttet at ordningen ikke skal videreføres i 2015.

Et ROT-fradrag i Norge har vært vurdert tidligere. I NOU 2008: 4 Tiltak mot skatteunndragelser vurderte utvalget flere tiltak for å stimulere kjøpere i privatmarkedet til å følge regelverket, blant annet fradragsrett for ROT-arbeid. Innføringen av et ROT-fradrag i Norge ble også vurdert i Innst. 428 S (2012-2013) forslag fra stortingsrepresentantene Eriksson, Reiertsen, Giltun, Sandberg, Nesvik og Solvik-Olsen. Flere rapporter vurderer en slik ordning. I en masteroppgave fra Universitetet i Oslo drøftes virkninger av skattefradrag på arbeid i hjemmet¹, Fafo har vurdert privatmarkedet i byggenæringen², og LO har vurdert denne og beslektede

¹ Skåra, Amalie Stang (2013). Inntekts- og substitusjonseffekter av skattefradrag på arbeid i hjemmet. UiO 2013.

² Fafo-rapport 2014:14 Privatmarkedet i byggenæringen.

ordninger.³ I tillegg har Byggenæringens Landsforbund publisert flere rapporter. ⁴ Temaet har fått betydelig pressedekning.

Norges konkurranseevne og velferd avhenger av at vi utnytter ressursene best mulig. Innretningen av skatte- og avgiftssystemet er vesentlig i denne sammenheng. Skatter og avgifter bør utformes slik at offentlig sektor kan finansieres på en mest mulig effektiv måte. Brede skattegrunnlag og lave satser bidrar til å holde kostnadene ved skattlegging nede. Skatteendringer som bidrar i denne retning, vil være vekstfremmende. Det er lite som tyder på at et ROT-fradrag er en slik skattelettelse. Tvert imot tyder departementets gjennomgang på at et norsk ROT-fradrag etter svensk mønster vil bli svært kostbart, være et lite effektivt virkemiddel mot svart arbeid og i liten grad øke arbeidstilbudet. Dessuten vil det åpne for misbruk av ordningen og ha betydelige administrative kostnader knyttet til gjennomføring og kontroll.

Et ROT-fradrag i Norge lik det svenske anslås isolert sett å redusere skatteinntektene med opp mot 10 mrd. kroner. Netto provenytap kan være noe lavere når det tas hensyn til at ordningen kan føre til at noe svart arbeid blir hvitt, og at fradraget kan bidra til noe økt sysselsetting. På usikkert grunnlag tilsier dette at et ROT-fradrag i Norge vil redusere netto skatteinntekter med i overkant av 8 mrd. kroner. Om en så stor lettelse hadde blitt benyttet til å redusere skattesatsen på alminnelig inntekt, er det grunn til å tro at en ville oppnå en vekstfremmende stimulans i hele økonomien med økt sparing, økte investeringer og økt arbeidstilbud som resultat. Bedre generelle rammevilkår er mer vekstfremmende enn smale tiltak rettet mot enkelt næringer.

Innføringen av ROT-fradraget i Sverige var begrunnet med at det ville stimulere til sysselsetting og redusere svart arbeid. I Norge har en slik ordning først og fremst blitt foreslått som et mulig tiltak for å begrense svart arbeid. I dagens arbeidsmarked er det ikke behov for å innføre særlige tiltak som stimulerer til økt sysselsetting.

Bygge- og anleggsnæringen er Norges fjerde største næring regnet i sysselsetting, med 7,8 pst. av totalsysselsettingen i 2013. Næringen er videre landets femte største næring etter bruttoprodukt. Unndragelse av skatt er utbredt i denne sektoren, både ved arbeid i private hjem og i næringsvirksomheter. Et ROT-fradrag vil i utgangspunktet gjøre det billigere enn i dag å velge hvitt arbeid sammenlignet med svart. Fradraget må dermed forventes å redusere omfanget av svart arbeid i de sektorene som omfattes av ordningen. Den store majoriteten som i dag kjøper denne typen tjenester hvitt, vil imidlertid også få fradraget. For denne gruppen vil et ROT-fradrag virke som en ren pengeoverføring. ROT-fradrag vil derfor være et dyrt virkemiddel mot svart arbeid. Det er iverksatt flere tiltak for å motvirke svart arbeid i bygge- og anleggsbransjen. Det er departementets vurdering at slike tiltak er mer ressurseffektive og målrettede enn det et ROT-fradrag vil være. Kampen mot svart arbeid bør derfor fortsette langs de linjene. Det vises også til et pågående samarbeid i regi av Statsministerens kontor med

³ Samfunnsnotat nr 6/14 fra LO Skattelette og statsstøtte til hjemmetjenester som tiltak mot svart økonomi.

⁴ BNL-rapport 1/2013 Økonomiske analyser og BNL-rapport 1/2013 Byggenæringens fremtidsbarometer.

Næringslivets Hovedorganisasjon og Landsorganisasjonen som har som mål at det utarbeides en strategi for å styrke arbeidet mot arbeidslivskriminalitet. Videre arbeides det i departementsutvalget mot økonomisk kriminalitet (DEPØK) med å identifisere virkningsfulle tiltak som kan bedre myndighetens bekjempelse av økonomisk kriminalitet.

Arbeidsmarkedet i Norge er vesentlig annerledes enn situasjonen var i Sverige da ROT-fradraget ble innført. Sysselsettingen er høy, og ledigheten er relativt stabil og lav sammenlignet med de fleste andre land. Sysselsettingen i bygg og anlegg har tatt seg opp igjen etter finanskrisen og økt klart mer enn øvrige næringer. Den økte etterspørselen etter arbeidskraft i byggenæringen har blitt møtt med utstrakt bruk av utenlandsk arbeidskraft. Den høye arbeidsinnvandringen siden 2004 har i hovedsak vært etterspørselsdrevet. Det er grunn til å tro at en økning i etterspørselen som følge av et ROT-fradrag også for en stor del vil bli dekket gjennom økt arbeidsinnvandring. ROT-fradrag er følgelig et lite hensiktsmessig virkemiddel for å hjelpe arbeidsløse og stønadsmottakere inn i arbeidslivet. Det svenske finansdepartementet vurderer at ordningen i relativt liten grad fører til økt arbeidstilbud blant huseiere i Sverige som benytter seg av ordningen og dermed får frigjort fritid, og at økt sysselsetting i byggebransjen motsvares av at sysselsettingen reduseres like mye i andre bransjer.

Et ROT-fradrag kan indirekte ha negative virkninger for andre bransjer og næringer. Subsidiene vil øke etterspørselen etter håndverkertjenester og kan dermed øke prisen på byggebransjens tjenester og virke kostnadsdrivende for øvrige næringsvirksomheter. I tillegg kan byggebransjen trekke arbeidskraft fra andre sektorer som ikke mottar subsidier. Dette innebærer isolert sett et velferdstap.

Et ROT-fradrag vil komplisere skattesystemet. Det vil være en administrativt krevende ordning som forutsetter et detaljert regelverk og behov for skjønnsmessige vurderinger. Nødvendig kontroll vil legge beslag på ressurser som kunne vært benyttet til annet kontrollarbeid, blant annet for å avdekke skatteunndragelser. Skatteetaten i Sverige bruker i dag om lag 200 årsverk til å forvalte husfradragssystemet (ROT- og RUT-fradraget).

Et ROT-fradrag i Norge er ment å skulle redusere omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser. Erfaringene fra Sverige viser imidlertid at ROT-fradraget har gitt nye muligheter for bedragerier og misbruk av ordningen.

Et ROT-fradrag vil forsterke insentivene til å investere i bolig og kan dermed bidra til høyere boligpriser. I Sverige skattlegges gevinst ved salg av helårs- og fritidsbolig. I Norge vil imidlertid en ordning med ROT-fradrag for oppussingskostnader på egen bolig innebære fradrag rett på et område som allerede er unntatt fra inntektsbeskatning. I Norge er det vidtgående fritak for gevinstbeskatning ved salg av egen bolig, og det gis samtidig fullt fradrag for gjeldsrenter. Et ROT-fradrag vil gjøre det enda gunstigere å investere i bolig sammenlignet med andre samfunnsnyttige formål.

Departementet mener på denne bakgrunnen at det store inntektstapet, høye administrative kostnader og et mer komplekst skattesystem samt enkelte negative

virksomheter på ressursbruken gjør at et ROT-fradrag framstår som et lite tjenlig virkemiddel for å oppnå hensikten med fradraget.

2. FRADRAGSORDNINGER I ANDRE LAND

2.1 Sverige

Bakgrunn og begrunnelse

Det svenske husfradraget består av ROT- og RUT-fradrag. ROT-fradraget ("Reparasjon, Ombyggnad og Tillbyggnad") omfatter blant annet oppussingsarbeid, mens RUT-fradraget ("Rengjøring, Underhåll og Tvätt") omfatter ordinære husholdningstjenester i hjemmet.

Husfradraget ble innført 1. juli 2007 og gjaldt opprinnelig kun RUT-arbeid. Formålet var at korttidsutdannede skulle komme inn på arbeidsmarkedet, og at kvinner og menn skulle kunne kombinere familieliv og arbeidsliv på like vilkår. Flere skulle kunne kjøpe tjenester i stedet for å utføre dem selv, noe som ville frigjøre tid fra husholdningsarbeid og gi mer tid til lønnsarbeid. Hensikten var også å omgjøre svart arbeid til hvitt arbeid.

Ordningen med husfradrag ble utvidet fra 8. desember 2008 til også å omfatte såkalt ROT-arbeid. Innføringen av ROT-fradraget hadde sammenheng med konjunkturedgangen, og hensikten var å øke etterspørselen etter arbeidskraft i byggesektoren og å redusere svart arbeid. I Prop. 2008/2009: 178 begrunnes det slik:

«Frågan om ROT-arbete skulle ingå i systemet med skattereduktion för hushållsarbete var aktuell redan när det regelverket infördes 2007. Mot bakgrund av den då konjunkturmässigt starka marknaden för byggnadsarbeten samt av budgetmässiga skäl, gjorde regeringen emellertid bedömningen att det vid det tillfället inte var lämpligt att inkludera ROT-arbeten i förslaget (prop. 2006/07:94, s. 36 f.).

Det kan nu emellertid konstateras att svensk ekonomi befinner sig i en konjunkturedgång. I byggsektorn kan en märkbar försvagning noteras jämfört med hur marknaden för byggnadsarbeten såg ut när systemet med skattereduktion för hushållsarbete infördes. Med en skattereduktion också för ROT-arbete kan det antas att efterfrågan på sådant arbete ökar, vilket innebär att volymen av byggnadsarbeten ökar. Skattereduktionen bidrar därmed till att upprätthålla produktionen och sysselsättningen i byggsektorn.

Med hänsyn till att skattereduktionen kan förväntas stimulera en annars vikande byggmarknad anser regeringen att det nu är en lämplig tidpunkt att införa en skattereduktion också för ROT-arbeten.»

Skattefradrag for ROT-arbeid, med litt andre regler, fantes også i perioder på nittitallet og i deler av 2004 og 2005. Ordningene var midlertidige og hadde den gang også en konjunkturpolitisk begrunnelse.

I Sverige skatlegges gevinst ved salg av bolig uavhengig av hvor lenge man har eid og bodd i boligen. Skattesatsen er 30 pst., og den beregnes av 22/30 av gevinsten. I praksis blir dermed skatten 22 pst. av gevinsten. (Det gjelder andre regler for såkalte «oäkta bostadsföretag.») Ved gevinstberegningen får man etter nærmere regler fradrag for

kostnader til vedlikehold, påkostninger og utbedringer. Man kan ikke trekke fra kostnader til ROT-arbeid som man har fått skattefradrag for.

Dersom man har kjøpt eller kommer til å kjøpe en ny bolig, kan man på visse vilkår få utsettelse med beskatning av gevinsten. Ved slik utsettelse beregnes en årlig «rente» med 1,67 pst. av beløpet, som så skatlegges som kapitalinntekt (30 pst). Den utsatte gevinsten må tilbakeføres og inngå i beregningen av gevinst eller tap neste gang man selger sin bolig. Man kan også tilbakeføre hele eller deler av gevinsten til beskatning tidligere.

Har man solgt en bolig med tap, får man fradrag for 50 pst. av tapet. Fradraget gis i gevinster og andre kapitalinntekter.

Utforming

ROT-arbeid omfatter reparasjon og vedlikehold samt ombygging og tilbygg på bolig en selv bor i og fritidsbolig. For rett til ROT-fradrag må kjøper eie huset/leiligheten eller bostadsrätten hvor arbeidet utføres. Eksempler på godkjent arbeid er maling, tapetsering, skifte av gulv og innvendig tak, tilbygg og påbygg på hus som er eldre enn fem år, og garasje/carport som tilbygg til huset. Fradrag gis også for arbeidskostnader til installasjon av varmepanne, varmepumpe og kamin ettersom dette vanligvis medfører noe byggearbeid, men ikke for service på slike installasjoner. Kostnader til visse arbeider på tomt, som for eksempel reparasjon og vedlikehold av el-, vann-, varme- og avløpsledninger samt drenering omfattes også av ordningen, forutsatt at arbeidet skjer i tilknytning til boligen. Fradragretten omfatter verken kostnader til oppføring av bolighus eller arbeid på nybygg, dvs. ombygging og tilbygg på nybygde hus de første fem årene etter ferdigstillelse.

RUT-arbeid omfatter rengjøring, klesstell, matlagning, enklere hagearbeid samt leksehjelp, barnepass og andre omsorgs- og tilsynsoppgaver. Fradrag gis også for kostnader til snømåking av gårds plass, innkjørsel, tak og terrasse samt personlige omsorgstjenester som ikke krever spesialutdanning, herunder hjelp til personlig stell, påkledning, handling og høytlesning. I motsetning til ROT-fradrag kan RUT-fradrag også gis for arbeid i leiet bolig. For begge fradragstyper kreves at arbeidet er utført i eller i nær tilknytning til en bolig som ligger innenfor EØS-området, og som kjøper selv helt eller delvis bruker til boligformål (herunder fritidsbolig). Fradrag gis også for arbeid hos kjøpers foreldre forutsatt at disse bor i Sverige.

Arbeidet kan utføres av en næringsdrivende eller en ansatt privatperson. Det stilles krav om at næringsdrivende som har utført arbeidet, er godkjent for F-skatt (forskuddsskatt for næringsdrivende). Utføres arbeidet utenlands og oppdragstaker ikke har drevet virksomhet i Sverige, må foretaket kunne dokumentere at det undergis tilsvarende kontroll av skatt og avgift i hjemlandet. En kan også få dekket tjenestene av sin arbeidsgiver som et skattepliktig frynsegode (mest aktuelt for RUT-arbeid).

Husfradraget er maksimalt 50 000 SEK per person per år samlet for ROT- og RUT-arbeid. Fradraget gis bare for arbeidskostnader inklusiv merverdiavgift, ikke for material- og reisekostnader. Skattereduksjonen er 50 pst. av arbeidskostnadene når

oppdragstaker er et foretak. Er arbeidet utført av en ansatt privatperson, tilsvarer fradraget det kjøper skal betale i arbeidsgiveravgift. Dette skjer ved at kjøper slipper å betale avgiften. Arbeidsgiveravgiften er differensiert og ligger i intervallet 10,21 til 31,42 pst., avhengig av hvem som ansettes.

Utgangspunktet er at kjøper må være ubegrenset skattepliktig til Sverige for å ha rett til fradrag, men også begrenset skattepliktige kan i enkelte tilfeller⁵ få fradrag.

Da husfradraget ble innført i 2007, betalte kjøper hele beløpet til oppdragstaker og krevde deretter skattefradrag hos Skatteverket. 1. juli 2009 ble den såkalte fakturamodellen innført. Modellen innebærer at en privatperson som kjøper husarbeid mv. av et foretak, i praksis får en foreløpig skattereduksjon i forbindelse med kjøpet, ved at han eller hun bare betaler halvparten av arbeidskostnadene til oppdragstaker. Når arbeidet er utført og kjøper har betalt sin andel, søker oppdragstaker Skatteverket om å få utbetalt den del av arbeidskostnadene som kjøper ikke har betalt. Skatteverket forhåndsutfyller opplysninger om den foreløpige skattereduksjonen i selvangivelsen til kjøper, og fastsetter beløpet endelig ved ligningen. Det er en forutsetning at kjøper har tilstrekkelig utlignet skatt til å dekke fradraget. En kan derfor få restskatt om det søkes om høyere skattefradrag enn det er dekning for. Skatteverket har opplyst at 40 000 - 60 000 skattytere må tilbakebetale hele eller deler av skattefradraget fordi de ikke har tilstrekkelig utlignet skatt til å dekke hele fradraget.

Provenyvirkninger

Da ROT-fradraget ble innført, var den samlede offentlige kostnaden beregnet til om lag 3,6 mrd. SEK. Resultatet ble derimot en kostnad på totalt 9,6 mrd. SEK i 2009. For RUT-fradraget ble det antatt en kostnad på 1,3 mrd. SEK, men endte på om lag 0,4 mrd. SEK det første hele året (2008). Det vil si at kostnaden for RUT ble overvurdert på innføringstidspunktet, mens kostnaden for ROT ble undervurdert. ROT-fradraget ble innført som et konjunkturtiltak i en situasjon da svensk økonomi var i krise. Veksten var negativ og rentene meget høye. Ved tidspunktet for innføring ble det ikke vurdert at så mange skulle velge å benytte ROT-fradraget i 2009. Økonomien snudde i løpet av året, og antall brukere fulgte denne utviklingen.

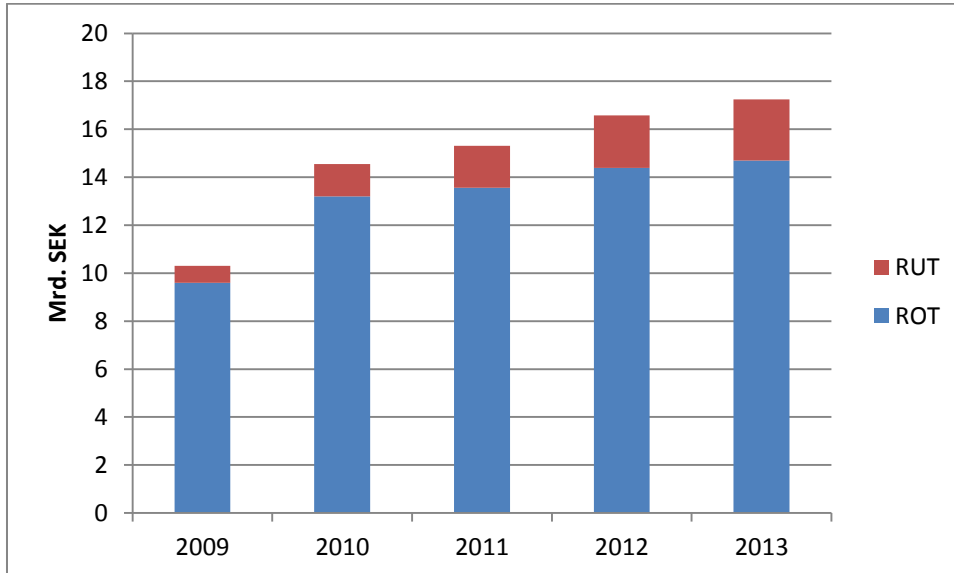
I 2013 økte utbetalingene for husfradragsordningen (ROT- og RUT-arbeid) til om lag 17 mrd. SEK. ROT-fradraget utgjorde nærmere 15 mrd. SEK av dette beløpet og RUT-fradraget om lag 2,5 mrd. SEK. Ifølge opplysninger fra Skatteverket i Sverige var det i 2013 om lag 65 000 foretak som utførte ROT-arbeid for nesten 1 mill. kjøpere. Når det gjelder RUT-arbeid, utførte om lag 17 000 RUT-arbeid for om lag 550 000 kjøpere. Det

⁵ Inkomstskattelag (1999:1229), 67 Kap. Skattereduksjon, 24 §

«Sådan rätt till skattereduksjon har efter begäran också de som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1, 2 eller 3, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.»

svenske finansdepartementet forventer at både RUT- og ROT-fradraget vil øke de kommende årene.

Figuren nedenfor viser utviklingen i den årlige provenyeffekten av skattefradraget. Som det framgår av figuren har utbetalingene økt vesentlig.



Figur 1: Totalt utbetalt fradrag til ROT og RUT, mrd. SEK

Kilde: Skatteverket og Finansdepartementet.

Sysselsettingseffekter

Ved innføring av fradraget i Sverige ble det presentert anslag som tydet på at de langsiktige sysselsettingseffektene kunne være store. Beregningene av de positive langsiktige effektene er senere betydelig nedjustert, særlig gjelder dette effektene av ROT-fradraget. For oppdaterte langsiktige virkninger viser finansdepartementet i Sverige til en rapport fra 2011⁶ der sysselsettingseffektene er vurdert.

I vurderingene er sysselsettingseffektene delt opp i en etterspørselseffekt og en tilbudseffekt. Etterspørselseffekten skyldes økt omsetning ved at fradraget gir lavere priser på tjenestene, mens tilbudseffekten skyldes at fradraget gjør det lønnsomt for husholdningene å utføre mindre ROT-arbeid i egen bolig og bruke noe av den frigjorte tiden til å øke tilbudet av egen arbeidskraft.

⁶ «Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?» Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1, Finansdepartementet.

Tabell 1: Effekter på sysselsetting av ROT- og RUT-fradraget. Antall personer

	ROT	RUT
Etterspørselseffekt	0	14 000
Tilbudseffekt	2 500	2 300
Totaleffekt	2 500	17 300

Kilde: «Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?» Rapport från ekonomiska avdelningen 2011:1, Finansdepartementet.

Tabellen viser at ROT- og RUT-fradragene til sammen kan øke netto sysselsetting med om lag 20 000 personer. Hoveddelen av sysselsettingsøkningen skyldes at etterspørselen etter RUT-tjenester øker.

For ROT-tjenester vil også etterspørselen og dermed sysselsettingen i denne bransjen øke, men i rapporten antas at denne effekten motsvares av at sysselsettingen reduseres like mye i andre bransjer. Den samlede etterspørselseffekten av ROT-fradraget er beregnet til null.

Tilbudseffektene oppstår ved at skattefradraget gjør det mer lønnsomt for husholdningene å kjøpe slike tjenester istedenfor å utføre dem selv. Den frigjorte tiden kan dels benyttes til å øke eget arbeidstilbud og dels til å øke fritiden. Denne effekten er beregnet til at husholdningene øker arbeidstilbudet sitt med 2 500 årsverk for ROT-fradraget og 2 300 årsverk for RUT-fradraget. I Sverige er det i underkant av 5 mill. sysselsatte. Økningene som følge av ROT-fradraget utgjør dermed 0,05 pst. av den samlede sysselsettingen.

Hovedårsaken til at RUT-fradraget har større sysselsettingseffekt ligger i antakelsen om at den økte etterspørselen av RUT-tjenester i høy grad har vært rettet mot personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet. Rapporten påpeker at husholdsbransjen har en stor andel unge, innvandrere og personer med lav utdanning som står svakt på arbeidsmarkedet, og som kan være berørt av slike ubalanser. Forbruket av RUT-tjenester antas derfor å kunne øke, uten at lønningene og prisene stiger i noen større utstrekning.

Dette er ikke situasjonen for ROT-tjenester. Den potensielle arbeidskraftreserven i byggebransjen anses å være betydelig mindre enn i renholdsbransjen. Økt etterspørsel etter ROT-tjenester vil dermed ha som konsekvens at disse tjenestene trekker ressurser fra andre næringer eller andre deler av byggenæringen når arbeidet i det regulære markedet for ROT-tjenester øker. En viss sysselsettingseffekt følger også av at de som kjøper RUT- og ROT-tjenester, øker arbeidstilbudet sitt.

I den nevnte rapporten er også fradragenes virkning på å redusere svart arbeid, anslått. Det antas at 70 pst. av de tidligere svarte tjenestene blir hvite, og at det fører til at antall sysselsatte som arbeider svart, reduseres med 3 600 personer i ROT-tjenestene og 1 900 personer i RUT-tjenestene.

Det statlig oppnevnte Finanspolitiska rådet gir den svenske regjeringen råd i økonomisk politikk og vurderer ulike reformer. ROT- og RUT-fradragene er vurdert i 2009, 2010 og 2011. I rapporten Svensk finanspolitikk 2009 uttalte rådet at det i forskningslitteraturen er enighet om at det er effektivitetsfremmende med skattelette

for RUT-tjenester og - om enn mindre tydelig - for ROT-tjenester. I rådets rapporter for 2010 og 2011 modereres dette, og det sies at det, til forskjell for RUT-fradraget, er usikkert om ROT-fradraget virkelig bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet.

Administrative kostnader og kontroll

Skatteverket opplyser at skatteetaten i Sverige bruker om lag 200 årsverk til å forvalte husfradraget (ROT- og RUT-fradraget). Det svenske finansdepartementet har utredet ulike endringer i fakturamodellen og blant annet foreslått at det ikke lenger skal være mulig for oppdragstakere å søke om utbetaling fra Skatteverket på papir, jf.

Lagrådsremiss 28. mai 2014 om forbedringer av husfradragets fakturamodell. Dersom fakturaordningen blir helt elektronisk, vil ordningen bli noe enklere å administrere.

Skatteverket utfører kontroller både før og etter utbetaling. Alle krav undergis maskinell kontroll, blant annet kontrolleres at kjøperen er eier av den aktuelle boligen, at kjøper ikke har utnyttet fradragsretten fullt ut inneværende år, og at oppdragstaker ikke er kjøpers nærstående. I tillegg kontrolleres et utvalg av oppdragstakerne. Gjennom de ulike kontrollene har myndighetene avdekket både rene bedragerier der det ikke er utført noe arbeid, og misbruk av systemet, for eksempel ved at materialkostnader faktureres som arbeid og dermed medvirker til at kjøper får for stort skattefradrag. Kontrollene har avdekket at kjøper og oppdragstaker ofte samarbeider i disse sakene.

I 2011 stoppet Skatteverket utbetalinger på drøyt 80 mill. kroner og krevde tilbakebetalt 17,4 mill. kroner, jf. Skatteverkets rapport⁷. Her framgår det også at kontroller ved tilfeldig utplukk har avdekket at om lag 14 pst. av utbetalingene har vært uriktige. Den vanligste feilen er at oppdragstaker krever utbetaling fra Skatteverket før kjøperen har betalt sin andel av arbeidet. Andre feil er at oppdragstakeren har utført arbeid for nærstående, og at utbetalingskravet omfatter kostnader som ikke er fradragsberettiget. Ved å sammenligne opplysningene i oppdragstakers selvangivelse med utbetalinger i fakturamodellen er det også avdekket en del tilfeller (om lag 5 pst.) der oppdragstaker har oppgitt for lav inntekt til beskatning.

I ovennevnte lagrådsremiss framgår det at husfradraget har redusert svart arbeid og bidratt generelt til å redusere aksepten for svart arbeid. Ifølge Skatteverkets kontroller er omfanget av feil og uriktigheter heller ikke større på dette området enn på andre områder. Det uttales videre at fakturamodellen gir Skatteverket et kontrollverktøy i form av kunnskap om et foretaks inntekter, som igjen kan sammenholdes med foretakets innberetninger av lønn, sosiale avgifter og merverdiavgift. Det svenske finansdepartementet ser likevel behov for å forbedre fakturamodellen for å hindre juks, og har blant annet foreslått utvidet opplysningsplikt for foretakene ved krav om utbetaling fra Skatteverket. Formålet er å bedre etatens kontrollmuligheter ytterligere.

⁷ Skatteverket (2012) «Uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för skattereduktion för husarbete».

2.2 Danmark

Bakgrunn og begrunnelse

I Danmark gis det fradrag for arbeidskostnader knyttet til innkjøp av ulike tjenester i hjem og fritidsbolig. Ordningen gjelder for årene 2013 og 2014, og viderefører den midlertidige ordningen kalt BoligJobplan, som ble innført fra 2011. Regjeringen har lagt opp til at ordningen ikke videreføres i 2015.

Fradragsordningen er en del av Vækstplan DK, som skal stimulere dansk økonomi. I regjeringens publikasjon «Vækstplan DK Stærke virksomheder, flere job» fra mars 2013 begrunnes ordningen slik:

«Med henblik på at bidrage til øget vækst og beskæftigelse i den private sektor ønsker regeringen at videreføre BoligJobordningen i 2013 og 2014. Ordningen bidrager særligt til efterspørgslen efter arbejdskraft i små og mellemstore håndværks- og servicevirksomheder. Med BoligJobordningen bliver det mere sandsynligt, at danskerne vil få fagfolk til at udføre vedligeholdelse og serviceydelser i hjemmet. Det giver en bedre arbejdsdeling i samfundet. Og en bedre arbejdsdeling er lig med højere produktivitet. Ordningen vil samtidig bidrage til energirenovering i de danske hjem. Det bidrager til bedre energieffektivitet. Endelig kan ordningen få færre til at vælge sort arbejde og gør-det-selv-løsninger.»

Utforming

Fradraget gis for servicetjenester i hjemmet og vedlikehold og reparasjon av bolig. Servicetjenester i hjemmet omfatter alminnelig rengjøring, vinduspuss, barnepass og hagearbeid og kan utføres av både virksomheter og privatpersoner. Vedlikehold og reparasjon av bolig omfatter utvendig vedlikehold som reparasjon, isolasjon og utskifting av tak, vinduer og dører, maling og isolering av yttervegger, forbedring av tilgjengelighet for funksjonshemmede, installasjon av solceller og radonsikring, og innvendig vedlikehold som reparasjon og fornyelse av kjøkken og bad, gulv-, maler- og tapetsering, brannsikring, installasjon/reparasjon av ventilasjon, elanlegg, varmepumper mv. Boligen kan være eid eller leid og må være skattyters faste bopel når arbeidet utføres. Vedlikehold av bolig må utføres av virksomhet som er momsregistrert i Danmark.

Fritidsboliger ble omfattet av fradraget fra april 2013. Fradrag gis også for fritidsbolig i utlandet. Det er kun boligens eier og eierens ektefelle som kan få fradrag. Ligger fritidsboligen i et annet EU-land, kreves det at virksomheten som utfører arbeidet, er momsregistrert. Ligger fritidsboligen i et ikke-EU-land, skal virksomheten enten være momsregistrert i det aktuelle EU-landet eller i registeret for andre typer omsetningsavgifter eller inntektsskatter. Det er dessuten en betingelse at det landet hvor fritidsboligen ligger, utveksler opplysninger med de danske myndighetene i henhold til dobbeltbeskatningsavtaler eller internasjonale avtaler eller konvensjoner.

Servicefradraget er på maksimalt 15 000 DKK inkludert merverdiavgift per person, samlet for bolig- og fritidseiendom. Fradraget er et inntektsfradrag, og besparelsen for skattyter er opp til om lag 5 000 DKK. Betaling med sjekk eller kontanter gir ikke rett til

fradrag. Fradraget innberettes elektronisk til ligningsmyndighetene av skattyter selv. Dokumentasjon for arbeidet og betalingen framlegges etter krav fra ligningsmyndighetene. Fradraget gis også til personer med begrenset skatteplikt til Danmark for minst 75 pst. av sine globale inntekter. Disse har krav på de samme fradragene som skattytere med alminnelig skatteplikt.

Provenyvirkninger

Tabellene nedenfor viser omfanget av servicefradraget for 2011 til 2013. Tabell 2 viser at de samlede utbetalingene til servicefradraget var om lag 1,1 mrd. danske kroner i 2011 økende til over 1,7 mrd. kroner i 2012. For 2013 er statens utgifter til ordningen 1,6 mrd. DKK.

Tabell 2: Fradragsberettigete i Danmark. 2011-2013

	2011	2012	2013
Antall personer med servicefradrag	355 066	536 736	552 070
Servicefradrag, mill. danske kroner	3 273	5 407	5 112
Skatteverdi av fradrag, mill. danske kroner ¹⁾	1 103	1 768	1 615

¹⁾ Svarer til umiddelbart mindre proveny ekskl. adferdseffekter og tilbakevirkninger som økt sysselsetting og økte skatteinntekter.

Kilde: Skatteministeriet.

Vedlikeholdsutgifter er den klart dominerende fradragskategorien, jf. tabell 3.

Tabell 3: Fordeling av servicefradraget i 2011-2013 på fradragskategorier (pst.)

	2011	2012	2013
Rengjøring/vinduspussing	2,7	3,3	5
Barnepass	0,2	0,1	0,1
Havearbeid	3,7	3,4	4,6
Vedlikeholdsutgifter	93,4	93,3	90,4

Kilde: Skatteministeriet.

Den danske regjeringen har lagt opp til at ordningen ikke videreføres i 2015 da den økonomiske veksten ventes å bli mer selv bærende. Sysselsettingseffekten av ordningen er samtidig begrenset i forhold til utgiftene. Det er også lagt vekt på en ny undersøkelse fra Rockwool Fondens Forskningsenhed om svart arbeid under finanskrisen⁸, som viser at ordningen ikke har hatt noen synlig effekt på omfanget av svart arbeid. I regjeringens begrunnelse uttales at det både er dyrt og ineffektivt å bekjempe svart arbeid med et BoligJobfradrag. Regjeringen har inngått en avtale om budsjettet for 2015 med Folketinget, og det ligger ikke inne noen forlengelse av BoligJobfradraget.

⁸ Rockwool Fondens Forskningsenhed (2014). Fald i det sorte arbejde under krisen.

2.3 Finland

Bakgrunn og begrunnelse

Den finske fradragsordningen startet som en forsøksordning 1. oktober 1997. Fram til 31. desember 2000 hadde deler av Finland en ordning med skattefradrag, mens resten av Finland hadde en ordning hvor støtten gikk direkte til foretaket som solgte husholdningsarbeidet. Fra 2001 har hele landet hatt en skattefradragsordning, og ordningen har blitt utvidet flere ganger. Hensikten med fradragsordningen har vært å øke sysselsettingen ved å la eksterne utføre arbeid som man tidligere utførte selv, samt å bekjempe svart økonomi.

Utforming

Skattefradraget gis for arbeidskostnader ved innkjøp av tjenester som husarbeid, omsorgsarbeid, vedlikehold og ombygging av bolig og fritidsbolig samt installasjon og vedlikehold av data- og informasjonstekniske apparater. Vedlikehold og ombygging omfatter blant annet renovering av kjøkken, bad og kjeller samt rør- og kabelarbeid og utvendig arbeid som maling og reparasjon av tak. Fradrag gis også for tilsvarende arbeid på bygninger på samme eiendom, som garasje, frittstående badstue og vedbod, og for anleggs-, installasjons- og reparasjonsarbeid på vann- og avløpssystem mv. på eiendommen.

Fradragsberettiget arbeid kan enten utføres av en person eller en virksomhet. Virksomheten må være registret i «förskottsutbördsregisteret», og det er betalerens ansvar å kontrollere at virksomheten er registrert. Fradragsrett for arbeid utført i Finland av utenlandsk virksomhet forutsetter at virksomheten er registrert i dette registeret. Når det gjelder fradrag for arbeid på bolig eller fritidsbolig utført av utenlandsk virksomhet i en annen EØS-stat, må skattyter godtgjøre at betalingsmottakeren ikke har forsømmelser i tilknytning til deklarasjon og betaling av skatt eller i bokføringen.

Fradraget gis til den som betaler for arbeid utført i egen bolig eller i bolig som brukes av betalerens foreldre, svigerforeldre eller besteforeldre, herunder disses ektefelle. Boligen kan være eid eller leiet, herunder bolig i boligaksjeselskap.

Maksimalt fradragsbeløp er 2 400 euro per person per år, dvs. 4 800 euro for et ektepar. Utføres arbeidet av en ansatt, kan man trekke fra 15 pst. av utbetalt lønn og alle lønnsrelaterte kostnader. Utføres arbeidet av en virksomhet, utgjør fradraget 45 pst. av arbeidets andel av fakturaen. Det er en egenandel på 100 euro i fradragsberettiget beløp.

Fradraget gis i utlignet inntektsskatt. Skattyter må kreve fradraget i selvangivelsen. Fradraget kan også hensyntas ved forskuddsutskrivningen dersom skattyter krever det. Skattyter må oppbevare dokumentasjon for arbeidet og betalingen i seks år og kunne legge det fram etter krav fra ligningsmyndighetene.

Provenyvirkninger

I 2012 utgjorde samlet skattefradrag 302 mill. euro. Dette var en nedgang på nesten 37 pst. fra 2011. Fradraget ble gitt til om lag 360 000 personer, en nedgang på rundt 10 pst. fra året før. Den finske skatteforvaltningen forklarer nedgangen i samlet fradrag med den generelle økonomiske situasjonen som også påvirker husholdningenes økonomi. En annen årsak er at maksimalt fradragsbeløp ble redusert fra 3 000 euro i 2011 til 2 000 euro i 2012. Om lag 77 pst. av de fradragsberettigede kostnadene gjaldt vedlikehold og renovering av bolig, mens 18 pst. gjaldt husarbeid. Om lag 3 pst. gjaldt omsorgs- og pleiearbeid.

3. VIRKNINGER AV ET ROT-FRADRAG I NORGE

Et skattefradrag for ROT-arbeid vil ha en rekke samfunnsmessige virkninger. Departementet har blant annet vurdert om et ROT-fradrag vil være effektivt for å redusere svart arbeid, og om ressursbruken samlet sett blir mer effektiv.

Virkningen på ressursbruken av et ROT-fradrag drøftes i punkt 3.1 og effekten på svart arbeid i punkt 3.2. I punkt 3.3 drøftes sysselsettingsvirkninger, mens mulig fordelingsvirkninger vurderes i 3.4. Et ROT-fradrag vil ha betydelige administrative konsekvenser, se punkt 3.5, og i punkt 3.6 beregnes provenyvirkningene av et slikt fradrag.

3.1 Effektiv ressursbruk – virkninger av ROT-fradrag

Skatter kan medføre at forskjellige aktører står overfor ulike priser og dermed påvirke tilpasningen til husholdninger og bedrifter. Fordi det skal betales skatt på innleid arbeid, kan det være privatøkonomisk lønnsomt å utføre arbeidet selv, selv om dette kan være mindre produktivt. Skatt på tjenester som konkurrerer med arbeid som husholdningene selv kan utføre, virk også tjenesteproduksjonen mot hjemmeproduksjon. Dette er et eksempel på at skattesystemet kan gjøre ressursbruken mindre effektiv. Det kan derfor være et argument for en relativt lempeligere beskatning på tjenester som er nære substitutter for tjenester som husholdningene kan utføre selv.

Det statlig oppnevnte Finanspolitiska rådet sier i Svensk finanspolitik 2009 at det i forskningslitteraturen er enighet om at det er effektivitetsfremmende med skattelette for husholdningsnære tjenester og - om enn mindre tydelig - for husholdningsnære byggetjenester. I rådets rapporter for 2010 og 2011 sies det likevel at det er usikkert om ROT-fradraget samlet bidrar til samfunnsøkonomisk effektivitet, blant annet fordi skattelettene virk ressursbruken i retning av de sektorer som får skattelette, fra de sektorer som ikke får det.

I en undersøkelse gjennomført av det svenske Skatteverket i 2011⁹ oppgir 8 pst. av RUT-kjøperne at de ikke kan utføre rengjøringsarbeidet selv, mens 73 pst. oppgir at de ikke kan utføre ROT-arbeidet selv. Nesten ingen av ROT-kjøperne oppgir at de kan utføre arbeidet på kortere eller samme tid som de som tilbyr slike tjenester i markedet. ROT-

⁹ Skatteverket. «Om RUT og ROT och VITT och SVART», rapport 2011:1.

arbeid krever ofte fagkunnskaper, som rørlegger- eller elektrikerarbeid. Dette kan tyde på at alternativet til hvitt ROT-arbeid i mindre grad er å utføre det selv, men å kjøpe arbeidet svart eller ikke å få arbeidet utført. Det innebærer i så fall at potensialet for økt arbeidstilbud blant de som vil benytte seg av ROT-fradraget, vil være begrenset.

Skatte- og avgiftssystemets viktigste rolle er å finansiere offentlig sektor på en mest mulig effektiv måte. Siden skattereformen i 1992 har skatte- og avgiftssystemet bygget på prinsippene om brede skattegrunnlag, lave satser og symmetrisk behandling av inntekter og utgifter. Effektiv ressursbruk forutsetter at aktørene står overfor en pris som reflekterer de reelle kostnadene. Dersom kravene til samfunnsøkonomisk effektivitet er oppfylt, utnyttes ressursene på en slik måte at det gir størst mulig avkastning for samfunnet.

Et ROT-fradrag vil øke etterspørselen etter håndverkertjenester. Et fradrag vil gjøre slike tjenester billigere enn andre tjenester, og dermed øker etterspørselen. Hvor mye billigere tjenestene blir for husholdningene, er avhengig av kapasiteten i byggenæringen. Ved mangel på kapasitet vil fradraget drive opp prisen og hele eller deler av fradraget vil tilfalle håndverkerne. Den nevnte undersøkelsen fra Skatteverket i Sverige viser at om lag 40 pst. ikke ville kjøpt ROT-tjenester dersom fradraget ble fjernet. Et fradrag gjør også at arbeid blir relativt billigere enn materialer, slik at dette forholdet også påvirkes. Slike vridninger påfører samfunnet et velferdstap.

Et ROT-fradrag vil forsterke insentivene til å investere i egen bolig, og kan dermed bidra til høyere boligpriser. I Sverige skattlegges gevinst ved salg av helårs- og fritidsbolig. I Norge vil imidlertid et ROT-fradrag for arbeid på egen bolig innebære fradragsrett på et område som allerede er unntatt fra inntektsbeskatning, med vidtgående fritak for gevinstbeskatning, og hvor skattereglene er gunstige gjennom fradrag for gjeldsrenter. Fradraget vil gjøre det enda gunstigere å investere i bolig sammenlignet med for eksempel investeringer i næringseiendom, og innebære en ytterligere favorisering av boligeiere sammenlignet med leietakere. Skattestimulert boligprisvekst kan dessuten påvirke sammensetningen av investeringene og redusere samlet avkastning for samfunnet.

Hvis det samlede nivået på skatteinntektene skal opprettholdes ved innføring av et ROT-fradrag, må andre skatter og avgifter økes. Alternativt må utgiftene reduseres, gitt at den samlede pengebruken skal være uendret. De samfunnsøkonomiske kostnadene ved skattlegging øker vanligvis mer enn proporsjonalt med skattesatsene. Et ROT-fradrag vil dermed ikke bare i seg selv forsterke vridningene i skattesystemet, men også kreve at andre vridende skatter må økes, eventuelt fortrenge skattereduksjoner som kan gi et mer effektivt og vekstfremmende skattesystem.

3.2 ROT-fradrag og svart arbeid

Mens det svenske ROT-fradraget er begrunnet med at det skal stimulere sysselsetting og redusere svart arbeid, vurderes et slikt skattefradrag i Norge først og fremst som et mulig tiltak for å begrense omfanget av svart arbeid i bygge- og anleggsbransjen.

Svart arbeid er en betegnelse for arbeid som utføres uten at det betales inntektsskatt, trygdeavgift, arbeidsgiveravgift eller merverdiavgift. Det finnes ingen felles, vitenskapelig definisjon av hva som inngår i begrepet svart arbeid. I en Faforapport fra 2014¹⁰ vises til flere, til dels sammenfallende, definisjoner av svart økonomi og svart arbeid, blant annet til OECD som definerer svart økonomi som: «those activities that are productive and legal but are deliberately concealed from the public authorities to avoid payment of taxes or complying with regulations». I en spørreundersøkelse til bedriftseiere, som ligger til grunn for Fafos rapport, er følgende definisjon brukt: «Arbeidet er svart når det betales uten å få regning eller kvittering, når det ikke betales moms, eller når lønn ikke oppgis til skattemyndighetene.»

Svart arbeid representerer et samfunnsproblem ved at det offentlige taper inntekter. Svart arbeid er også et problem for seriøse virksomheter, fordi det gir ulike konkurransevilkår. I tillegg bidrar svart arbeid til å svekke bygge- og anleggsbransjens omdømme, noe som igjen kan ha betydning for rekrutteringen til bransjen.

Svart arbeid i bygge- og anleggsbransjen

Det finnes ingen offisielle beregninger av omfanget av skatteunndragelser eller svart arbeid, verken i norsk økonomi generelt eller i privatmarkedet i byggebransjen. Skatteetaten har kartlagt omfanget av skatte- og avgiftsunndragelser i bygge- og anleggsbransjen som ledd i et større prosjekt om tiltak mot skatte- og avgiftsunndragelser i bransjen. Kartleggingsrapporten ble ferdigstilt i 2013. Rapporten viser at skatte- og avgiftsunndragelser er utbredt i bygge- og anleggsbransjen, men at hyppigheten varierer etter fagområde. En spørreundersøkelse utført på oppdrag fra Skatteetaten gir indikasjon på en høy andel svart arbeid for håndverkertjenester i husholdningene. Det gjelder særlig tjenester fra maler (28 pst.), murer (21 pst.) og snekker (19 pst.). For elektriker- og rørleggerarbeid er andelen svart arbeid betraktelig lavere (7 til 8 pst.).

Kartleggingen i ovennevnte rapport er gjennomført blant annet ved at regionkontorene i Skatteetaten har redegjort for sine erfaringer. Regionkontorer rapporterer at privatpersoner ofte er villige til å betale svart. Det er en utbredt oppfatning at svart arbeid gir økonomisk gevinst for både kjøper og selger. Ofte går kjøperne automatisk ut i fra at svart arbeid er rimeligst, og er ikke opptatt av å sjekke prisen for hvitt arbeid. Kjøperne antar det er liten risiko for å bli oppdaget. Regionene påpeker særlig vedlikehold på privatboliger, småbygg og hyttebygging som problemområder innenfor privatmarkedet. Et typisk mønster er at norske arbeidstakere i norske virksomheter jobber hvitt på dagtid, mens de tar noen svarte oppdrag på kveldstid. Det forekommer også en del misbruk av trygdeordninger samtidig med svart arbeid, både blant norske og utenlandske arbeidstakere.

¹⁰ Andersen, Rolf K., Eldring, L. og Steen, J. R. Privatmarkedet i byggenæringen. Faforapport 2014:14.

Mye tyder på at norske oppdragsgivere i mindre grad er interessert i å betale hvitt når de benytter utenlandsk arbeidskraft, enn når de benytter norsk. Kontroller knyttet til utenlandske arbeidstakere og virksomheter er svært ressurskrevende for Skatteetaten. Det er stor utskifting både når det gjelder utenlandske ansatte og utenlandske virksomheter. Utenlandske næringsdrivende benytter ofte organisasjonsformen enkeltpersonforetak. I slike foretak avdekkes ofte uteholdt omsetning og dobbel bokføring. Typisk føres da halvparten av omsetningen i offisielle regnskap, og den andre halvparten skjules. I aksjeselskap brukes gjerne andre metoder som for eksempel fiktiv fakturering, eierdisposisjoner og feilaktig kostnadsføring. Skatteetaten erfarer at drivkraften for mange av de useriøse oppdragstakerne synes å være å vinne anbudsrunder, med den konsekvens at seriøse aktører presses ut av markedet fordi de ikke kan konkurrere på pris.

Tiltak og effekt

De siste årene er det iverksatt en rekke tiltak for å motvirke svart arbeid. Flere av tiltakene er innrettet for å øke risikoen og konsekvensene av å bli avslørt for kjøp eller utførelse av svart arbeid. Andre har til hensikt å gjøre det mer attraktivt å kjøpe eller jobbe hvitt. Skatteetaten gjennomfører også ulike informasjonstiltak og holdningskampanjer på området, alene eller i samarbeid med andre myndigheter og organisasjoner. I vedlegg til denne rapporten gis en oversikt over løpende tiltak mot svart arbeid og gjennomførte regelverksendringer de senere årene. Flere av disse retter seg spesifikt mot bygge- og anleggsbransjen. Både stedlige kontroller i bedrifter og kontroll på arbeidsplasser, krav om tredjepartsdokumentasjon og begrensninger i fradrag ved kontantoppgjør anses som effektive og målrettede tiltak. Det vises også til de nylig vedtatte endringene i oppgavefordelingen i skatte- og avgiftsadministrasjonen. En av intensjonene bak disse endringene er å bedre bekjempelsen av svart arbeid.

Skatteetaten opplyser å ha gode erfaringer med flere av de løpene tiltakene. Det foreligger ikke tallmateriale som belyser effekten av de enkelte tiltakene, men samlet sett anses de å ha effekt på etterlevelsen av regelverket.

Et ROT-fradrag for kjøp av håndverkertjenester i hjemmet vil gjøre det mindre lønnsomt å velge svart arbeid ved at prisdifferansen mellom svart og hvitt arbeid reduseres for de utvalgte tjenestene. Et ROT-fradrag kan også bidra til å redusere aksepten for kjøp av svart arbeid. Selv i situasjoner der prisen ved å velge svart arbeid fortsatt kan være lavere enn for hvitt, kan kjøpere og selgere velge å følge regelverket. Ordningen vil imidlertid vanskelig kunne målrettes noe nærmere, og den vil også gi skattelette til det store flertallet som uansett velger hvitt arbeid. Spørsmålet er om innføring av et ROT-fradrag er et kostnadseffektivt og hensiktsmessig tiltak i kampen mot svart arbeid.

Det er flere grunner til at et ROT-fradrag ikke nødvendigvis vil gi den ønskede effekten på svart arbeid. Det er vanskelig å tenke seg en ordning som innebærer at lønnsomheten av å velge svart arbeid bortfaller helt. Det vil dermed fortsatt kunne være billigere å velge svart. Mengden svart arbeid kan også skyves over på andre kjøpere

(nærings- og utleiebygg og husholdninger som har nådd grensen for fradrag) enn dem som har rett til fradrag. I tillegg kan skattefradrag til en sektor som har et stort innslag av svart arbeid, bidra til lavere skattemoral i andre sektorer ved at skattereduksjonen framstår som «belønning» for at sektoren har mye svart arbeid. Et ROT-fradrag kan også i seg selv gi opphav til nye omgøelser og muligheter for misbruk av ordningen.

Det vises til resultatet fra Sverige som er gjengitt i tabell 4. Tabellen viser gjennomsnittlig timepris for hvitt og svart arbeid i ulike bransjer som kommer inn under ROT-fradraget. Nettoprisene etter skattefradraget for ROT-tjenestene ligger høyere enn prisene for de samme tjenestene som tilbys svart. Også Skatteunndragelsesutvalget, NOU 2009: 4, la til grunn at en ordning med fradragsrett ikke vil fjerne lønnsomheten av svart arbeid, men redusere prisforskjellen mellom hvitt og svart arbeid.

Tabell 4: Gjennomsnittlig hvite og svarte timepriser for ulike kategorier ROT-arbeid. Svenske kroner

	Snekker- arbeid	Elektrisitet og vann og avløp	Maling og tapet- sering	Gulv- legging, våtrom	Muring	Annet
Hvit bruttopris før skattereduksjon, 2010	530	574	473	517	444	555
Hvit nettopris etter skattereduksjon, 2010	265	287	236	259	222	278
Svart pris ifølge svartarbeids- kartlegging 2005	145	192	180	191	115	–
Samme som ovenfor oppjustert med 17 pst. ¹⁾	170	225	211	223	135	–

¹⁾ Oppjusteringen tilsvarer utviklingen i lønnskostnadsindeksen for byggeindustrien fra 2005 til juni 2010

Kilde: Skatteverket.

Det vises også til undersøkelsen fra Rockwool Fondens Forskningsenhet om svart arbeid under krisen i Danmark¹¹. Der er konklusjonen at den danske fradragsordningen ikke har hatt noen synlig effekt på omfanget av svart arbeid. Rapporten peker på at det ved innføring av ordningen var forventet at prisen på hvitt arbeid skulle bli lavere, noe som skulle gjøre at gevinsten ved å kjøpe svart arbeid ble mindre. Dette skulle igjen føre til mindre svart arbeid. Undersøkelsen tyder imidlertid ikke på at det har vært en slik effekt. Andelen håndverkere som arbeider svart, er redusert innen bygg og anlegg, men reduksjonen er mindre enn i øvrige bransjer.

I Sverige ser en resultater som tyder på at husholdningene har endret atferd. Skatteverkets rapport «Om RUT og ROT och VITT och SVART»¹² viser at 56 pst. ville

¹¹ Rockwool Fondens Forskningsenhet (2014). Fald i det sorte arbejde under krisen.

¹² Skatteverket (2011). Om RUT og ROT och VITT och SVART. Rapport 2011:1.

kjøpt hvitt arbeid i samme utstrekning som i dag. 6 pst. ville kjøpt arbeidet svart, jf. tabell 5. I tillegg antas at det skjuler seg noe svart arbeid i kategorien hjelp av venner og bekjente. Når Skatteverket tar undersøkelsen som indikasjon på hvor mye svart arbeid dagens ROT-kjøpere ville kjøpt uten fradraget, får de at hyppigheten av svart arbeid er 10 pst. lavere som følge av fradraget, og at antall arbeidstimer med svart arbeid er 14 pst. lavere innenfor de tjenestene som omfattes av ROT-fradraget.

Tabell 5: Kjøpere av ROT-arbeid i Sverige. Hvordan kjøperne ville fått utført ROT-arbeid uten fradraget. Pst.

	Snekker- arbeid	Elektrisitet og vann og avløp	Maling og tapet- sering	Gulv- legging, våtrom	Muring	Annet	Samlet
Kjøpt hvitt i samme utstrekning som i dag	48	73	34	47	46	50	56
Gjort jobben selv	28	7	46	22	13	18	21
Kjøpt svart	6	5	6	7	3	5	6
Hjelp av venner og bekjente	11	5	9	10	5	8	9
Ikke gjort jobben	21	13	20	28	31	17	19
Vet ikke	2	1	2	1	8	2	2

Kilde: Skatteverket.

En ikke ubetydelig del av det svarte arbeidet er byttetjenester. For denne typen tjenester vil et fradrag kunne ha mindre appell siden overgang til hvitt arbeid vil medføre skatt og avgifter på begge utøvernes arbeid. For andre tjenester vil det for oppdragsgiverne kunne ha betydning for valget mellom svart og hvitt arbeid om utøverne tar seg ekstra betalt for å ta arbeidet svart. For tilbydere av svart arbeid som ikke har oppholdstillatelse, vil det ikke være en opsjon å utføre arbeidet hvitt.

I vedlegget gis en oversikt over løpende tiltak og regelverksendringer som har til hensikt for å motvirke svart arbeid. Flere av disse retter seg mot bygge- og anleggsbransjen og anses å ha god virkning. Endringer i de generelle skattereglene vil også kunne redusere omfanget av skatteunndragelser, for eksempel vil satsreduksjoner kunne virke positivt fordi det blir mindre å tjene på å unndra skatt. Også et enklere regelverk kan ha en side mot svart økonomi. Skatteregler som oppfattes som enkle, forståelige og rimelige for skattyterne, vil kunne ha større legitimitet og større etterlevelse enn et komplisert og uoversiktlig regelverk.

3.3 Sysselsettingseffekter

I flere land har fradragsordninger vært benyttet som et konjunkturtiltak, både for å øke sysselsettingen og redusere ledigheten. Som beskrevet i punkt 2.1, ble den svenske

ROT-ordningen innført i en periode med høy arbeidsledighet i kjølvannet av finanskrisen.

I Norge er situasjonen annerledes. Dette gjelder også for perioden etter finanskrisen. Oppgangen i økonomien de siste fem årene har bidratt til at også sysselsettingen har økt betydelig. Samtidig har arbeidsledigheten avtatt til et lavt nivå, både historisk og sammenlignet med andre land. Utviklingen i sysselsetting og ledighet de siste kvartalene viser at det samlet sett ikke er store ledige ressurser i arbeidsmarkedet.

Utviklingen i enkelt næringer understreker at det ikke er behov for tiltak for å stimulere sysselsettingen. Konjunkturfølsomme næringer som industri og bygg og anlegg har vist de største svingningene i sysselsetting de siste årene. Etter finanskrisen har sysselsettingen i bygg og anlegg tatt seg opp igjen og økt betydelig mer enn i øvrige næringer. Fra bunnpunktet i 1. kvartal 2010 til 3. kvartal 2014 har antall sysselsatte i sektoren økt med i overkant av 16 pst., over det dobbelte av oppgangen i samlet sysselsetting. Toppnivået før finanskrisen ble passert allerede i 3. kvartal 2012. Sysselsettingen i sektoren fortsatte å øke i fjor med en årsvekst på knapt 3 pst. Også forretningsmessig tjenesteyting, som sysselsetter bygge- og anleggsarbeidere gjennom bemanningsbyråer, har vist en liknende utvikling.

Det er heller ikke tegn til markert oppgang i arbeidsledigheten i bygg og anlegg. Antall ledige bygge- og anleggsarbeidere tok seg noe opp fra 2012 til 2013, men nivået er fortsatt klart under nivået i 2010. Samtidig har ledigheten blant enkelte utenlandske arbeidere, som tradisjonelt jobber i byggebransjen, økt noe det siste året, men tallene er fortsatt små. Det er fortsatt relativt stor innvandring fra Polen og enkelte andre østeuropeiske land, noe som indikerer at etterspørselen etter arbeidskraft fortsatt er god.

Samlet sett tilsier ikke utsiktene for arbeidsmarkedet at det er behov for etterspørselsstimulerende tiltak i bygge- og anleggssektoren. Det er lite ledige arbeidskraftressurser i Norge, og arbeidsledigheten er lav. Kostnadsnivået i fastlandsnæringene er høyt, og et ROT-fradrag i hovedsak rettet mot en enkelt næring, kan bidra til å trekke opp kostnadene ytterligere.

3.4 Fordelingsvirkninger

Allerede i dag er det en kraftig skattefavorisering av de som eier bolig framfor de som leier. Med et nytt fradrag vil denne favoriseringen øke ytterligere. De som leier bolig, vil falle utenfor fradragsordningen. I Norge er om lag 85 pst. av husholdningene selveiere. I Nesbakken (2008)¹³ har man, med utgangspunkt i Folke- og bolig tellingen 2001, sett på ulike kjennetegn ved selveiere og leietakere i boligmarkedet. I undersøkelsen framkommer det at husholdninger som leier bolig, i gjennomsnitt har lavere inntekt enn husholdninger som eier bolig.

¹³ Nesbakken, R. (2008): «Selveiernes boligkonsum og vekt i KPI. Estimeringer og diskusjon av metode», Rapporter 2008/9, Statistisk sentralbyrå.

De med høye inntekter vil generelt ha bedre muligheter for å utnytte fradraget enn de med lave inntekter. Personer som ikke betaler skatt, for eksempel mange minstepensjonister, vil ikke kunne benytte seg av fradraget. Tabell 6 viser ROT-fradrag fordelt etter inntekt i Sverige. Det er grunn til å tro at fordelingsvirkningene vil være tilsvarende i Norge.

For utenlandske arbeidstakere som skatter til Norge og får fradrag for kostnader knyttet til bolig i hjemlandet, vil fradraget kunne framstå som særlig romslig sett i forhold til kostnadsnivået i hjemlandet.

Det svenske Skatteverkets rapport fra 2011 belyser også fordelingseffekter. Av hele befolkningen benyttet 12,3 pst. seg av ROT-fradraget i 2011, mens nesten halvparten av dem med inntekt på 1 mill. SEK eller mer benyttet seg av fradraget. For dem med inntekt opp mot 100 000 SEK i året var gjennomsnittlig verdi av fradraget om lag 8 000 kroner, mens det for dem med inntekt over 1 mill. SEK var 23 000 kroner. Tabellen nedenfor viser at det er gruppene med høyest inntekt som i størst grad benytter seg av fradraget. Det presiseres at oversikten er på individnivå, og at fordelingseffektene kan bli annerledes for husholdninger.

Tabell 6: ROT-fradrag etter inntekt i Sverige, 2011

1 000 SEK	Andel personer over 20 år med fradrag. Pst.	Gjennomsnittsverdien av fradraget. SEK
Totalt	12,3	14 396
0	0,7	11 148
1 - 49	2,0	7 980
50 - 99	4,8	8 326
100 - 149	8,7	9 560
150 - 199	10,7	11 035
200 - 249	11,6	12 600
250 - 299	14,0	13 729
300 - 349	20,7	15 730
400 - 449	23,5	16 440
450 - 499	26,1	17 007
500 - 599	29,6	18 220
600 - 699	33,5	18 967
700 - 799	36,1	19 769
800 - 899	38,6	20 431
900 - 999	40,4	21 007
1 000 -	46,2	23 272

Kilder: Masteroppgave Amalie Skåre Stang, mai 2013 og data fra Statistics Sweden, 2011.

3.5 Administrative konsekvenser

Innføring av et ROT-fradrag vil gi et omfattende administrativt merarbeid for ulike aktører. Omfanget av arbeidet og hvordan byrden fordeles vil avhenge av den konkrete utformingen av ordningen.

Legger en til grunn den svenske ordningen, vil de administrative byrdene i hovedsak fordeles mellom foretakene som utfører ROT-arbeid, og Skatteetaten. Etter fakturamodellen betaler privatpersonen som kjøper ROT-arbeid, halvparten av arbeidskostnadene til oppdragstakeren, som så krever den andre halvparten utbetalt fra Skatteverket. De administrative kostnadene for foretakene vil dermed blant annet avhenge av hvilke krav som stilles til opplysninger og bilag/underlag ved krav om utbetaling. I Skatteverkets rapport «Uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för husarbete» vises det til at fakturamodellen gir Skatteverket gode kontrollmuligheter, og at foretakenes kunnskap om dette bidrar til å skape en preventiv effekt mot å unndra inntekter.

For Skatteetaten vil det påløpe administrative kostnader både til å utvikle og vedlikeholde elektroniske løsninger for mottak og til registrering og behandling av utbetalingskrav. I tillegg må etaten utarbeide og oppdatere informasjonsmateriell og kampanjer om ordningen og gjennomføre internopplæring i etaten. Det må forventes stor pågang til Skatteetatens opplysningstelefon i oppstartfasen, både fra skattytere og oppdragstakere som har behov for avklaring av hva slags arbeid som omfattes av ordningen.

Utforming av et ROT-fradrag vil reise en rekke ulike problemstillinger og avgrensningsspørsmål. Det vil være behov for et detaljert regelverk for å avgrense ordningen.

Det må blant annet vurderes om det skal gis fradrag for kostnader til både vedlikehold og påkostninger. Erfaringsmessig kan grensen mellom hva som er påkostninger og hva som er vedlikehold, være svært vanskelig å trekke. Det kan kreve at man går dypt inn i det enkelte prosjektet. Dersom et eventuelt ROT-fradrag skal gis for både vedlikehold og påkostninger, må forholdet til reglene om gevinstbeskatning av bolig vurderes. Som et utgangspunkt kommer påkostninger til fradrag ved gevinstberegningen, men ikke vedlikeholdskostnader. Det må derfor vurderes om det skal gis særregler om at påkostninger som tidligere er kommet til fradrag innenfor ROT-ordningen, ikke skal komme til fradrag også ved gevinstberegningen.

I de tilfellene ligningsmåten for en bolig endres fra såkalt fritaksligning til regnskapsligning, skal det skje en gradvis nedtrapping av fradraget for vedlikeholdskostnader over flere år. Det må dermed gis regler om hvordan ROT-fradraget skal fordeles over tid i en slik situasjon.

I Norge er det lagt vekt på skattemessig likebehandling av selveiere i eneboliger, boligsameier mv. og andelshavere i borettslag. For å sikre økonomisk likebehandling av selveiere og andelshavere vil det være nødvendig med særskilt regulering av hvordan kostnader til felles tiltak i borettslag skal fordeles på andelshaverne. For

kombinerte nærings- og boligeiendommer vil det kunne bli nødvendig å trekke et skille mellom hva som skal henføres til henholdsvis nærings- og boligdelen.

En må også ta stilling til om fradragsretten kun skal omfatte skattyters faste bolig eller om også fritidsbolig/sekundærbolig skal omfattes. Videre oppstår spørsmål om i hvilket omfang det må gis fradrag for kostnader til oppussing og vedlikehold av bolig og eventuelt fritidsbolig i utlandet. Både i Sverige, Danmark og Finland gis det, på nærmere vilkår, fradrag for kostnader til vedlikehold mv. på bolig og fritidsbolig som ligger innenfor EØS-området. Kontroll av fradrag for arbeid utenfor landets grenser vil være administrativt krevende.

Erfaringsmessig vil fradragsordninger med detaljerte og skjønnsmessige regler åpne for uenighet mellom skattytere og ligningsmyndighetene og dermed føre til flere klager over ligningen. En fradragsordning for ROT-arbeid må derfor forventes å legge beslag på mer ressurser til klagebehandling på skattekontorene og i nemndene.

Omfanget av Skatteetatens kontrollressurser vil avhenge av kontrollnivået, både før utbetaling, under ligningen av kjøper og ved etterkontroller. Som det framgår i punkt 2.1 har de svenske skattemyndighetene avdekket både rene bedragerier og annet misbruk av husfradragsordningen. For å bedre kontrollmulighetene er det derfor fremmet forslag om utvidet opplysningsplikt for oppdragstakere.

Ifølge det svenske Skatteverket arbeider om lag 200 personer i den svenske skatteetaten med husfradragsordningen. Det svenske finansdepartementet har foreslått at krav på utbetaling fra Skatteverket må fremmes elektronisk. Dersom dette vedtas slik at adgangen til å kreve utbetaling i papirform opphører, vil antall personer reduseres.

Ressursbehov og økonomiske konsekvenser for Skatteetaten

Innføring av et ROT-fradrag vil kreve at etaten etablerer rutiner for og gjennomfører en rekke nye arbeidsoppgaver. Skattedirektoratet anslår på et usikkert grunnlag at en minimumsløsning hvor det ikke foretas etterkontroll av utbetalinger, vil gi et ressursbehov på 195 årsverk til en årlig kostnad på i underkant av 100 mill. kroner.

Skattedirektoratet viser til at alle ordninger som innebærer refusjoner utbetalt av staten, er særskilt utsatt for bedrageriforsøk. Blant annet har svenske myndigheter erfart at det forekommer tilfeller av bedrageri innenfor sin ordning. Dersom det skal utføres høy kontrolldekning, anslår Skattedirektoratet at etaten vil trenge om lag 320 årsverk for å gjøre dette arbeidet på en tilfredsstillende måte med en forsvarlig etterkontroll. Dette utgjør om lag 160 mill. kroner i økte driftskostnader per år. Ressurser til innkreving ved feilutbetaling og endring av merverdiavgiftsberegning kommer i tillegg til dette anslaget.

Skattedirektoratets ressursanslag bygger på en antakelse om at det blir om lag 1 mill. brukere av ordningen per år i Norge. Dagens tall for Sverige er om lag 1,7 mill. brukere per år. Dette anslaget er usikkert og vil være avhengig av innretningen på en ordning. Hvordan regelverket utformes samt omfang av kontroller ved utbetaling, under ligning og etter at ligningen er fastsatt, er forhold som vil påvirke kostnadene. Anslagene gjelder for en modell som tilsvarer den svenske ordningen.

3.6 Provenyvirkninger

Direkte provenyvirkninger

Provenyvirkningene av et ROT-fradrag i Norge vil avhenge av en rekke faktorer. I Sverige ble det i 2013 utbetalt i underkant av 15 mrd. SEK i skattefradrag, noe som tilsvarer i overkant av 14 mrd. norske kroner. Dette er de direkte utbetalingene i ordningen, uten at det er tatt hensyn til økte skatteinntekter som følge av redusert svart arbeid eller av økt netto sysselsetting.

De direkte provenyvirkningene av et ROT-fradrag ville bli betydelig også i Norge. Ifølge Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelse hadde en gjennomsnittlig norsk husholdning i 2012 et årlig forbruk på 9 630 kroner til «tjenester for reparasjon av bolig».¹⁴ Dette har økt nominelt fra 8 788 kroner siden 2009. I Norge er det om lag 2,25 mill. husholdninger, slik at forbruksundersøkelsen fra 2012 tilsier at det per år brukes mer enn 20 mrd. kroner til tjenester for reparasjon av bolig. Dersom utgifter til materialer og produkter til reparasjon av bolig legges sammen blir utgiftene om lag 56 mrd. kroner.

Ifølge rapport fra Byggenæringens Landsforening (BNL)¹⁵ anslås det private markedet for rehabilitering, oppussing og tilbygg av private boliger å utgjøre 59,6 mrd. kroner i 2012, stigende til 65,4 mrd. kroner i 2015. Dette bekrefter dermed resultatene fra forbruksundersøkelsen.

Anslaget over utbetalinger av en tilsvarende ROT-ordning i Norge som i Sverige, vil avvike fra det vi ser i Sverige, ikke bare på grunn av forskjeller på størrelsen i økonomien, men også på grunn av forskjeller i eierstrukturen i boligmassen. Også ulikheter i lønnsnivå og skattenivå mellom Sverige og Norge vil kunne gi ulike virkninger.

I beregningene har departementet tatt utgangspunkt i det svenske proventapet og justert for norske forhold. I Norge er inntektsnivået og andelen som eier sin egen bolig, betydelig høyere enn i Sverige. Dette trekker i retning av et relativt høyere provenytap enn i Sverige. Husholdningens disponible inntekt er en viktig drivkraft for ROT-arbeid i boligmarkedet. Norske husholdningers høyere disponibel inntekt trekker derfor i retning av høyere provenytap i Norge enn i Sverige. Når en i tillegg tar hensyn til ulik befolkningsmengde og valutakurs, anslås på usikkert grunnlag den direkte provenyvirkningen av å innføre et ROT-fradrag i Norge, etter mønster av det svenske fradraget, til opp mot 10 mrd. kroner per år.

Netto provenyvirkninger

Beregninger av sysselsettingseffekter og andre effekter har blant annet til hensikt å anslå netto provenyvirkninger. Et ROT-fradrag vil påvirke husholdningenes atferd, og

¹⁴ Resultatene er fra forbruksundersøkelsen, en årlig undersøkelse hvor Statistisk sentralbyrå samler inn opplysninger om utgifter i private husholdninger. I tillegg kommer 15 360 kroner i gjennomsnitt per husholdning til produkter til reparasjon av bolig.

¹⁵ BNL (Byggenæringens Landsforening). Økonomiske analyser. BNL -rapport 1/2013.

disse virkningene avhenger av i hvilken utstrekning fradraget gir grunnlag for økt etterspørsel som fører til økt arbeidsinnvandring eller færre stønadsmottakere, i hvilken grad kjøpere av tjenestene øker sitt eget arbeidstilbud, hvor stor del av jobbene som kommer fra svart sektor, og hvordan dette påvirker ressursbruken i andre sektorer.

I beregningene bør i prinsippet bare nettoeffekter inngå. For eksempel kan en ikke ta med økte skatteinntekter fra økt forbruk fordi skattefradraget må finansieres ved å dra inn kjøpekraft i andre deler av økonomien. Det blir heller ikke riktig å inkludere skatteinntekter fra arbeidskraft som har flyttet fra andre sektorer der de tidligere betalte skatt.

Tidligere beregninger i Sverige har tydet på at skatteinntektene av et ROT-fradrag kan være betydelige på lang sikt. Finansdepartementet har i svar på spm. 70 fra Finanskomiteen/Høyres fraksjon av 8. oktober 2012 i forbindelse med Statsbudsjettet 2013 opplyst at det *langsiktige* netto provenytapet i mars 2010 ble anslått av det svenske finansdepartementet til SEK 0,8 mrd. kroner årlig for ROT. Som det framgår i punkt 2.1, har det svenske finansdepartementet gått bort fra dette anslaget. Nye og oppdaterte anslag tyder på at netto provenytap er betydelig høyere og nærmere de faktiske årlige utbetalingene i fradraget.

I punkt 2.1 om den svenske ordningen er effekten av at husholdningene øker eget arbeidstilbud beregnet til 2 500 årsverk for ROT-fradraget. Dersom det antas at et ROT-fradrag i Norge får tilsvarende effekt gir det en økning i arbeidstilbudet på i underkant av 1 500 årsverk, som isolert sett kan øke skatteinntektene med om lag 0,3 mrd. kroner.

Finansdepartementet vurderer det som sannsynlig at mye av etterspørselsøkningen i Norge som følge av en fradragordning vil bli møtt med økt arbeidsinnvandring. Sysselsettingsøkningen vil derfor i liten grad komme fra arbeidsløse eller personer på trygd i Norge, og dermed ikke gi reduserte stønadsutbetalinger. Økt arbeidsinnvandring vil isolert sett gi økte skatteinntekter, men vil samtidig kunne føre til økt belastning i andre deler av de offentlige budsjettene. Departementet har ikke anslått den samlede effekten et ROT-fradrag kan ha på offentlige finanser ved økt arbeidsinnvandring.

Dersom fradraget fører til at svart arbeid i stedet gjøres hvitt, vil det bidra til økte skatteinntekter. I bygge- og anleggsbransjen er den svarte sektoren ikke ubetydelig. På usikkert grunnlag kan det legges til grunn et gjennomsnitt på i overkant av 15 pst. svart arbeid i denne sektoren, slik at det svarte arbeidet av håndverkertjenester i private hjem utgjør i underkant av 5 mrd. kroner. Dersom en forutsetter at ROT-fradraget reduserer omfanget av svart arbeid med om lag 70 pst.,¹⁶ vil skatteinntektene isolert sett kunne øke med om lag 1,5 mrd. kroner. Denne effekten kan tilsi at nettoprovenyet vil kunne være rundt 15 pst. lavere enn de direkte utbetalingene på anslagsvis 10 mrd. kroner.

¹⁶ Tilsvarende forutsetning som i rapporten fra ekonomiska avdelingen i det svenske finansdepartementet «Hur skal utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?» 13. april 2011.

På usikkert grunnlag tilsier dette at et ROT-fradrag i Norge vil redusere provenyet med i overkant av 8 mrd. kroner.

REFERANSER

- Andersen, Rolf K., Eldring, L. og Steen, J. R. *Privatmarkedet i byggenæringen*. Fafo-rapport 2014:14.
- BNL (Byggenæringens Landsforening) (2013). *Økonomiske analyser*. BNL-rapport 1/2013. BNL (Byggenæringens Landsforening) (2013). *Byggenærings fremtidsbarometer*. BNL-rapport 1/2013.
- Byggbranschen i samverkan (2011). *ROT-avdraget skaper fler vita jobb*.
- Civita-notat (2011). *Skattefradrag for tjenester i hjemmet*. Nr.6 / 2011.
- Finansdepartementet (2012). Svar på spm. 70 fra Finanskomiteen/Høyres fraksjon av 08. okt. 2012 i forbindelse med Statsbudsjettet 2013.
- Finansdepartementet (2013). Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 16. mai. 2013.
- Finansdepartementet i Sverige (2011). *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*. Rapport från ekonomiska avdelningen, 2011:1, *Finansdepartementet*.
- Finansdepartementet i Sverige (2009). *Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av visse bostäder*. Prop 2008/09:178.
- Finansdepartementet i Sverige (2007). *Skattelättnader för hushållstjänster, m.m.* Prop. 2006/07:94.
- Finansdepartementet i Sverige (2014). *2014 års ekonomiska vårproposition*. Prop. 2013/14:100.
- Finanspolitiska rådet. *Svensk finanspolitik*. Rapport 2009, 2010, 2011.
- Företagarna (2011). *RUT och ROT 2010*.
- Huseierenes Landsforbund (juni 2014). *Skattefradrag for håndverkstjenester og ENØK-tiltak i hjemmet*.
- Inkomstskattelag, 30.12.1992/1535. *Hushållsavdrag i Finland*.
- Konjunkturinstitutet (2011). *Längsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer*. Konjunkturläget december 2011.
- Landsorganisasjonen i Norge (2014). *Skattelette og statsstøtte til hjemmetjenester som tiltak mot svart økonomi*. Samfunnsnotat nr 6/14.
- NAV. *Registrerte ledige*.
- Nesbakken, R. (2008): *Selveiernes boligkonsum og vekt i KPI. Estimeringer – og diskusjon av metode*. Rapporter 2008/9, Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2009:4 *Tiltak mot skatteunndragelser*.
- Rockwool Fondens Forskningsenhed (2014). *Fald i det sorte arbejde under krisen*.
- Skattedirektoratet og skatteforvaltningen i Finland, VeroSkatt. *Skatteforvaltningens årsberetelse for 2013*.

Skatteministeriet (2014). *BoligJogfradrag benyttes mindre enn forventet*. Aktuelle skattetal 23. maj 2014.

Skatteverket (2014). *Rot- och rutbetalningar*.

Skatteverket (2012). *Uppföljning och utvärdering av fakturamodellen för skattereduktion för husarbete*.

Skatteverket (2011). *Om RUT og ROT och VITT och SVART*. Rapport 2011:1.

Skåra, Amalie Stang (2013). *Inntekts- og substitusjonseffekter av skattefradrag på arbeid i hjemmet*. Masteroppgave ved Økonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Riksdagen (2009). *Skattereduktion för reparation, underhäll samt om- och tillbyggnad av visse bostäder*. Skatteutskottets betänkande 2008/09:SkU32.

Statistisk sentralbyrå. *Forbruksundersökelsen, 2012*.

Statistisk sentralbyrå. *Nasjonalregnskap*.

Stortingets finanskomité (2013). *Representantforslag 127 S*. Dokument 8: 127 S (2012-2013).

Stortingets finanskomité (2013). *Innst. 428 S* (2012-2013)

Vedlegg - TILTAK MOT SVART ARBEID

Nedenfor følger en oversikt over løpende tiltak mot svart arbeid og de mest aktuelle lovendringer de seneste årene.

Pågående organisatoriske endringer og tiltak varslet i statsbudsjettet

- En av intensjonene bak endringen av oppgavefordelingen i skatte- og avgiftsadministrasjonen er en bedre bekjempelse av svart arbeid. Ved å samordne kontroll og administrative prosedyrer, får Skatteetaten bedre muligheter til å se flere forhold i sammenheng. Forslaget om å flytte skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten vil styrke kontrollen av arbeidsgivere ved at det etableres flere sterke kontrollmiljøer rundt i landet og at disse samordnes med Skatteetatens øvrige kontrollarbeid.
- Styrket operativt samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Politiet. I statsbudsjettet for 2015 foreslår regjeringen at det bevilges 8,3 mill. kroner hver til Arbeidstilsynet, Skatteetaten og Politiet for å utvikle felles operativ innsats mot arbeidmarkeds kriminalitet. Satsingen vil blant annet innebære felles innsatsgrupper og felles tilsyn som enklere kan avdekke ulovlige forhold.

Løpende tiltak mot svart arbeid

- Både Skatteetaten og skatteoppkreverne gjennomfører bokettersyn og stedlige kontroller, herunder arbeidsplasskontroller sammen med blant annet Arbeidstilsynet. Formålet med byggeplasskontrollene er å avdekke bruk av arbeidstakere som ikke har lovlig oppholds- og/eller arbeidstillatelse i Norge, sosial dumping, bedrifter som ikke er registrert i Enhetsregisteret og Merverdiavgiftsregisteret, og fiktiv fakturering mellom leverandører og underleverandører.
- Oppfølgingskontroller i tilknytning til ilagte bokføringspålegg. Hensikten med slike kontroller er å undersøke om virksomhetene har innrettet bokføringen etter de påleggene de tidligere har fått.
- Koordinerte tiltak mot bestemte grupper som erfaringsmessig utfører mye svart arbeid, som blant annet utenlandske steinleggere. På dette området har Skatteetaten et utstrakt samarbeid med Arbeidstilsynet og politiet. Ulike virkemidler benyttes, blant annet bruk av media og oppsøkende veiledning og informasjonsaktiviteter rettet mot huseiere og kjøpere av tjenestene. I tillegg har Skatteetaten utført flere stedlige kontroller. Ifølge Skatteetaten har dette ført til at langt flere kunder nå betaler over bank og ikke kontant.
- Innkreving av unndratt skatt og avgift er krevende da norske bankkonti tappes raskt, omtrent samtidig med at kundene betaler inn. I tillegg er bruken av utenlandske banker økende. Skatteetaten har gode erfaringer med samarbeid med ØKOKRIM om sperring av konti og arrest av beløp.

- En rekke informasjonstiltak rettet mot norske og utenlandske næringsdrivende. Skatteetaten arrangerer årlig informasjonsmøter og kurs for nystartede firmaer, både norske og utenlandske, der de næringsdrivende får innføring i grunnleggende rettigheter og plikter ved å være næringsdrivende. Det arrangeres også informasjonsmøter for regnskapsførere og revisorer, der blant annet forebyggende arbeid mot svart økonomi er tema. Forebyggende arbeid skjer også ved bruk av elektronisk informasjon til regnskapsførere og revisorer. Skatteetaten har svært god erfaring med alle disse tiltakene.
- Ulike former for samarbeid mellom skatte- og avgiftsmyndighetene, andre offentlige myndigheter og partene i arbeidslivet for å bekjempe svart arbeid. Et eksempel er SMSØ, som arbeider for holdningsendringer, blant annet gjennom holdningskampanjer som «Handle hvitt» som startet høsten 2011, rettferdig konkurranse i næringslivet og trygghet for arbeidstakere og forbrukere. «Spleiselaget» er SMSØs arbeid rettet mot ungdom, og det er utviklet et undervisningsopplegg for elever i videregående skole.

Regelverksendringer de senere årene

- Skattemyndighetene har fått nye kontrollhemler i ligningsloven og merverdiavgiftsloven. Disse trådte i kraft 1. juli 2013, og medfører blant annet at myndighetene kan innhente flere kontrollopplysninger fra tredjeparter enn tidligere. Hovedregelen er at næringsdrivende tredjeparter skal gi opplysninger som kan ha betydning for noens skatte- eller avgiftsfastsettelse. I betegnelsen «tredjepart» ligger at vedkommende må ha en tilknytning til den som myndighetene krever opplysninger om, for eksempel ved at den opplysningspliktige har kjøpt varer eller tjenester fra, eller har inngått avtaler med, vedkommende. Det kan også kreves opplysninger om ikke navngitte aktører. På denne måten kan skatte- og avgiftsmyndighetene foreta kontroller av bokføringen før utløpet av oppgavefristene og sikre at grunnlaget for rapporteringen i for eksempel selvangivelsen og merverdiavgiftsoppgaven er korrekt. Tilstrekkelige muligheter til å avdekke skatteunndragelser gjennom kontroller anses å være et viktig tiltak for å styrke innsatsen mot unndragelser.
- Fra 1. januar 2014 ble det innført en ordning med plikt til å føre personallister innen bransjene restaurant- og serveringsvirksomhet, frisørvirksomhet og skjønnhetspleie og bipleie og bilverksted. Utvidelse til andre bransjer vurderes. Skatteetaten skal i løpet av 2014 gjennomføre 5 000 personallistekontroller. Ordningen med personallister anses som et viktig verktøy i kampen mot svart arbeid og annen arbeidsmarkeds kriminalitet. Bransjeorganisasjonene er positive til ordningen, og det er et godt samarbeid mellom dem og Skatteetaten. Effekten av disse kontrollene kan først måles et stykke ut i 2015.
- Endringer som gjør det lettere for privatpersoner å benytte hvitt arbeid i hjemmet. Grensen for lønnsinnberetningsplikt og skatteplikt er hevet til 6 000 kroner. Beløpsgrenser er samordnet, slik at det nå er en felles grense på 60 000 kroner for betaling av arbeidsgiveravgift og adgangen til å benytte forenklet

oppgjørordning ved hver enkelt lønnsutbetaling. Handle hvitt-kampanjen i 2012 og 2013 hadde som formål å informere om de enkle ordningene for lønnsarbeid i hjemmet. I tillegg ble «Firmasjekken» utviklet. Firmasjekken er en nettside som forbrukerne kan gå inn på for å sjekke at leverandørene er seriøse.

Hovedkampanjen er avsluttet, men det foregår likevel en rekke aktiviteter knyttet til det samme budskapet. Kunnskapen om grensen på 4 000 kroner (nå 6 000 - kroner) økte i oppstarten av Handle hvitt-kampanjen. Det har også vært en kraftig økning i rapporteringen av lønnsarbeid i hjemmet til skattemyndighetene, uten at det er klart hvor stor del av økningen som skyldes kampanjen.

- Private kjøpere av tjenester for over 10 000 kroner kan bli medansvarlige for skatt og merverdiavgift som selgeren har unndratt, dersom kjøperen ikke betaler via bank. Betaling via bank gjør betalingene sporbare, og det blir lettere å avdekke svart arbeid. Hensikten med tiltaket er å ansvarliggjøre kjøperne. Bli det avdekket at kjøper har kjøpt tjenester for over 10 000 kroner og beløpet er betalt med kontanter, kan bruk av svart arbeid fort bli dyrere enn å kjøpe hvitt. I tillegg til beløpet kjøper har betalt svart til selger, må han eller hun også betale selgers unndratte skatter og avgifter.
- Næringsdrivende får ikke inntektsfradrag etter skatteloven og fradrag for inngående merverdiavgift for kostnader over 10 000 kroner som er betalt kontant. Også her er formålet med ordningen å redusere kontantomsetningen.
- Tollmyndighetene har fra og med februar 2011 kunnet ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på plikten til å deklare valuta og andre betalingsmidler over 25 000 kroner. Toll- og avgiftsetatens anledning til å ilegge administrative sanksjoner har redusert antallet politianmeldelser, samtidig som antallet beslag har vært forholdsvis stabilt.
- Endringer i ligningsloven og merverdiavgiftsloven som innebærer at advokater uten hinder av taushetsplikten har plikt til å gi skatte- og avgiftsmyndighetene opplysninger om klienters pengeoverføringer, innskudd og gjeld, deposita og andre mellomværender på deres klientkonti, eventuelt andre konti som disponeres av advokaten. Det samme gjelder for andre tredjeparter som har lovbestemt taushetsplikt om denne typen opplysninger. Formålet er å hindre at skattytere og avgiftspliktige kan unngå skatte- og avgiftsmyndighetenes kontroll ved at pengeoverføringer går via konti tilhørende advokater og andre tredjeparter med lovbestemt taushetsplikt, eventuelt å oppbevare midler på konti tilhørende slike tredjeparter.
- Økokrim har fått en utvidet adgang til å videreformidle informasjon om mulige skatteunndragelser til Skatteetaten og Toll- og avgiftsetaten.
- Revisorer skal sende kopi til Skatteetaten av brev til den revisjonspliktige som begrunner hvorfor revisoren unnlater å skrive under på næringsoppgaven og kontrolloppstillingen.