



BMK 2020:3



FÖRORD

Under drygt ett decennium har staten med varierande procentsatser och tak subventionerat olika tjänster i hushållens bostäder.

Rut och rot har blivit välbekanta begrepp. De har också orsakat ideologiska meningsskiljaktigheter.

Den del som främst berör Bygghandelskommissionens verksamhet är rotbidrag, dvs. stöd för reparationer, ombyggnader och tillbyggnader i småhus, bostadsrätter och andra former av ägda lägenheter.

Motiven för de statliga stöden har varit att motverka svartarbete och att vara en stimulans till ökad sysselsättning.

En fråga som har ställts är om den senaste sänkningen av stödet – från 50 till 30 procent av arbetskostnaden – har minskat incitamenten att göra rätt för sig och ökat benägenheten att utföra rotarbeten svart.

En annan fråga som behandlas är om det finns anledning att se över Skatteverkets möjligheter att kontrollera arbetsplatser där det utförs rotarbete.

I den här rapporten till Bygghandelskommissionen, framställd på kommissionens kansli, ställs bland annat dessa frågor. Det finns en redogörelse för hur omfattningen på rotavdraget har utvecklats, omfattningen på det och ett resonemang om effekterna av förändringar i stödformen.

Rapporten är skriven av Tommy Larsson, jurist på Bygghandelskommissionens kansli.

Stockholm den 30 november

Lars-Olof Pettersson

Kanslichef för Bygghandelskommissionen

Bygghandelskommissionen är ett initiativ av företag och organisationer inom byggsektorn för att kartlägga förhållanden på den svenska byggmarknaden samt presentera förslag som främjar en sund byggbransch med goda sociala villkor och konkurrens på likvärdiga villkor. Kommissionen har valt att ta fram ett antal underlagsrapporter som underlag för kommissionens ställningstaganden. För underlagsrapporterna svarar författarna själva för innehållet. Bygghandelskommissionen kommer att vara verksam under 2020 och 2021.

Innehållsförteckning

FÖRORD	1
Sammanfattning och innehåll	3
Den rättsliga regleringen.....	4
Översiktligt om rutavdraget	4
Översiktligt om rotavdraget	5
Vem som kan ha rätt till skattereduktion för rot- och rutarbete	6
Vilka som kan vara utförare	7
Skattereduktionens storlek.....	8
Förfarandet vid rut- och rotavdrag.....	8
Hanteringen av felaktigt utbetalda belopp.....	9
Sanktioner	10
Hur har rotavdraget fungerat?	10
Skatteverkets statistik.....	10
Utvärderingar av och synen på rotavdraget.....	12
Skatteverket	12
Riksrevisionen	13
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.....	14
Ekobrottsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket.....	15
Byggbranschen och fackliga organisationer	15
Problemställningar och en diskussion om åtgärder.....	16
Utgångspunkter	16
Subventionsnivån och taket för rotavdraget.....	18
Rotavdragets effektivitet för att motverka svartarbete	18
Subventionsnivåns betydelse för förekomsten av felaktiga avdrag.....	18
En höjning av subventionen och taket för rottjänster?.....	19
rena bedrägerier med rotavdrag.....	20
Bör det ges bättre möjlighet till kontroll på arbetsplatser med rotarbete?	22
Problemställning	22
Kort om regleringen om personalliggare i byggverksamhet.....	23
Bör ett system med personalliggare tillämpas även vid rotarbete?	24
Fler uppgifter i underlaget för utbetalningar enligt fakturamodellen?	26
Några korta slutsatser.....	27

Sammanfattning och innehåll

Genom det så kallade rotavdraget ges ägare av småhus och ägarlägenheter samt innehavare av bostadsrättslägenheter en rätt till skattereduktion motsvarande vissa kostnader för reparation, ombyggnad och tillbyggnad av bostaden. Viktiga syften med reformen var att öka efterfrågan på vissa byggtjänster samt att minska svartarbetet i byggbranschen i fall där en privatperson är beställare och byggherre.

I denna rapport behandlas sådana frågor med koppling till rotavdraget som kan vara av intresse för Bygghandelskommissionens arbete, särskilt hur systemets utformning påverkar förekomsten av svartarbete i byggbranschen samt om systemet i sig innehåller komponenter som kan leda till bedrägerier och otillbörlig konkurrens. I rapporten tas inte ställning till det lämpliga i sig i att skattesubventionera byggverksamhet i hushållen.

Rapporten inleds med en översiktlig genomgång av den rättsliga regleringen kring rotavdraget. Denna reglering är i ett antal delar gemensam med den som gäller för det så kallade rutavdraget, det vill säga den motsvarande rätt till skattereduktion som skattskyldiga har rätt till vid köp av vissa hushållsnära tjänster. Sådana tjänster tillhandahålls främst av andra näringsidkare än byggföretag, men det förekommer att så kallade rotnischade tjänsteföretag¹ även tillhandahåller tjänster som faller inom rutsystemet. Det kan under alla förhållanden finnas anledning att ha skillnader och likheter mellan de båda avdragstyperna med sig in i en diskussion om rotavdragets funktion och utformning utifrån de aspekter som är relevanta för kommissionens arbete. I den översiktliga beskrivningen av gällande rätt behandlas därför både rut- och rotavdragen, med angivande av de skillnader som finns mellan de olika avdragsmöjligheterna.

Avsnittet om gällande rätt följs av en redogörelse för statistik om hushållens användning av rotavdraget och för några av de utvärderingar som i någorlunda närtid har gjorts av rotavdragets effekter. Några säkra hållpunkter för att rotavdraget har minskat förekomsten av svartarbete i den rotnischade delen av byggbranschen verkar inte finnas. Särskilt organisationer som företräder företag inom byggsektorn pekar dock på att deras medlemmar har noterat en kraftigt minskad efterfrågan på svarta tjänster som en följd av rotavdraget. Även bland andra Ekobrottsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket har i lagstiftningssammanhang gett uttryck för att rotavdraget har haft en positiv påverkan på förekomsten av svartarbete och avstyrkte med den utgångspunkten i sina remissvar den sänkning av subventionsnivån för rottjänster som genomfördes den 1 januari 2016.

Skatteverket har i ett par undersökningar av hushållens syn på svartarbete konstaterat att köp av svarta tjänster generellt sett har minskat under senare år. Myndigheten pekar på införandet av rut- och rotavdragen som en av flera tänkbara bidragande faktorer till den utvecklingen. Skatteverket har dock noterat att särskilt

¹ Med rotnischade företag brukar avses företag som utför rottjänster som en mer betydande del av verksamheten och inte som enstaka tjänster.

den så kallade fakturamodellen som oftast tillämpas vid rut- och rotavdrag i sig kan leda till skattefel och bedrägerier.

Rapporten avslutas med en diskussion om eventuella problem och om tänkbara åtgärder för att förbättra systemet med rotavdrag i förhållande till de problem som kan identifieras. Där är utgångspunkten att systemet med rotavdrag bör ha bidragit till att motverka svartarbete i byggsektorn och att möjligheten till skattereduktion generellt sett har bidragit till tillväxt i branschen. En fråga som ställs är om det kan finnas anledning att se över utformningen av rotsystemet utifrån att det i sig kan ge incitament till bedrägerier och leda till osund konkurrens inom rotsektorn. I den delen diskuteras bland annat de skillnader som gäller i fråga om subventionsgrad och högsta möjliga belopp för avdrag beroende på om arbetet hänförs till rut- eller rotsystemet. En slutsats är att en höjning av subventionsgraden för rotavdraget till samma nivå som gäller för rutarbete samt en samordning även av taket för avdragen skulle kunna ha positiva effekter när det gäller att motarbeta svartarbete i byggsektorn, men att det lämpliga i att göra några förändringar beror på ett flertal andra faktorer.

I rapporten diskuteras slutligen de särskilda förhållanden som gäller när en byggarbetsplats finns i någons hushåll och hur det påverkar särskilt Skatteverkets möjligheter att kontrollera sådana arbetsplatser. Systemet som det är uppbyggt i dag – där kravet på personalliggare i byggverksamhet normalt inte gäller när en fysisk person är beställare av en byggtjänst och Skatteverket i princip inte får utföra kontroller i någons hem – riskerar att leda till att det förekommer svartarbete och illegal arbetskraft trots rotsystemet. Det kan tänkas att rotavdraget subventionerar byggtjänster där arbetet faktiskt har utförts av svart eller illegal arbetskraft. I rapporten diskuteras därför om ett system med personalliggare i byggverksamhet bör omfatta även arbetsplatser där det bedrivs rotarbete.

Ytterligare en fråga som berörs är om den information som en utförare ska lämna till Skatteverket inom ramen för fakturamodellen även bör innehålla uppgift om vem eller vilka personer som har utfört det arbete som ligger till grund för en skattereduktion i form av rotavdrag.

Det konstateras att denna typ av åtgärder skulle kunna motverka osund konkurrens och förekomsten av svart och illegal arbetskraft i den rotnischade delen av byggsektorn och att Byggmärknadskommissionen bör överväga att lägga fram förslag med den inriktningen.

Den rättsliga regleringen

ÖVERSIKTLIGT OM RUTAVDRAGET

Det så kallade rutavdraget infördes den 1 juli 2007 och innebär en rätt att från skatten göra avdrag för utgifter som den skattskyldige har haft för vissa hushållsnära tjänster. Bakgrunden var både skatte- och arbetsmarknadspolitisk. Skattepolitiskt är tanken att rätten till skattereduktion minskar incitamenten att köpa tjänster svart inom berörda delar av tjänstesektorn, och alltså bidrar till att göra svart arbete vitt. Arbetsmarknadspolitiskt var tanken att särskilt personer med svårigheter att etablera

sig på arbetsmarknaden ges bättre förutsättningar att få ett arbete. Skattereduktionen bedömdes också kunna underlätta för såväl kvinnor som män att öka sin tid på arbetsmarknaden, genom att tid som annars ägnas åt obetalt hushållsarbete kan utnyttjas till marknadsarbete.²

Exempel på tjänster som i dag omfattas av rutavdraget är enklare städarbete i bostaden samt snöskottning, gräsklippning, krattning och ogrärensning som utförs på tomt eller i trädgård i nära anslutning till bostaden. Även barnpassning och lämning och hämtning till och från exempelvis förskola och skola kan omfattas av rutavdraget, liksom annan omsorg och tillsyn som den skattskyldige behöver och som utförs i eller i nära anslutning till bostaden eller i samband med enklare ärenden utanför bostaden. Installation och reparation av datorutrustning i eller i nära anslutning till bostaden hör också till tjänster som omfattas, liksom reparation och underhåll av vitvaror som utförs i bostaden.³

I den senaste budgetpropositionen⁴ har regeringen lämnat förslag om att ytterligare hushållsnära tjänster ska kunna ge rätt till skattereduktion inom ramen för systemet med rutavdrag. Dit hör möblering samt förflyttning, montering och demontering av möbler och annat lösöre, enklare tillsyn av bostaden, tvätt och vård av kläder vid en tvättinrättning samt transport av bohag och annat lösöre från bostaden till andrahandsförsäljare. Lagändringarna ligger i linje med den så kallade januariöverenskommelsen mellan regeringspartierna, Centern och Liberalerna och föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Den så kallade Rut-utredningen lämnade i sitt slutbetänkande i september i år förslag om att personer som är 65 år eller äldre ska ges rätt till rutavdrag för fler typer av tjänster. Det handlar om tjänsterna sällskap, matlagning och bakning samt rastning och passning av sällskapsdjur. Därtill föreslås möjligheterna till rutavdrag för dessa personer att på visst sätt utvidgas för arbete som avser tillsyn av bostaden samt trädgårdsskötsel.⁵

ÖVERSIKTLIGT OM ROTAVDRAGET

Rutavdraget kompletterades från och med december 2008 av rotavdraget. Rotavdrag lämnas för kostnader som ägaren har haft för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter.⁶ Bakgrunden till införandet av rotavdraget var delvis densamma som för rutavdraget, men ett särskilt framträdande syfte var att stimulera byggsektorn i den vikande konjunktur som rådde när avdragsmöjligheten infördes. Rotavdraget var vid införandet ingen nyhet i svensk skattelagstiftning. Tidsbegränsade rotavdrag hade funnits under ett par perioder under 1990-talet och under en period 2004–2005.⁷ Även i dessa fall var det huvudsakligen konjunkturpolitiska skäl som låg bakom skattesubventionen.

² Prop. 2006/07:94 s.34 ff.

³ 67 kap. 13 § inkomstskattelagen (1999:1229).

⁴ Prop. 2020/21:1.

⁵ SOU 2020:52 - Rutavdrag för äldre.

⁶ 67 kap. 13 a § inkomstskattelagen.

⁷ De tidigare rotavdragen har haft en något annorlunda utformning och har bland annat även omfattat arbete i hyresrätter.

Enligt förarbetena avses med reparation och underhåll sådana åtgärder som har till syfte att återställa eller bibehålla en byggnad eller lägenhet i samma skick som när den ny-, till- eller ombyggdes och som avser delar och detaljer som normalt behöver lagas eller bytas en eller flera gånger under en byggnads eller lägenhets livslängd. Som exempel på vanliga reparations- och underhållsåtgärder som ger rätt till avdrag anges ommålning samt byte av golv, tak och väggmaterial.⁸ Med om- och tillbyggnad avses enligt förarbetena sådan åtgärd som inte är nybyggnation, exempelvis uppförande av ett garage som byggs ihop med ett befintligt hus.⁹

För rätt till rotavdrag gäller lite olika krav beroende på vilken typ av boende det rör sig om. För bostadsrättslägenheter gäller att arbetet ska ha utförts i lägenheten, det vill säga inom dess väggar.¹⁰ Det innebär att exempelvis arbeten på lägenhetens balkong eller avloppsledningar inte ger rätt till avdrag. Det spelar i det avseendet ingen roll hur ansvarsfördelningen enligt bostadsrättsföreningens stadgar ser ut. En bostadsrättsinnehavare har alltså inte rätt till avdrag för utgifter avseende en viss åtgärd utanför lägenheten även om han eller hon enligt stadgarna svarar för att åtgärden utförs.

När det gäller småhus som är yngre än fem år medges rotavdrag bara för arbete som syftar till att återställa huset till ursprungligt skick. Rotavdrag för om- och tillbyggnad av en sådan bostad medges alltså bara om huset är fem år eller äldre.¹¹

I den senaste budgetpropositionen föreslår regeringen att det ska införas ytterligare en möjlighet till skattereduktion för privatpersoner, nämligen avseende kostnader för installation av grön teknik hänförlig till hushållet. Det handlar om installation av nätanslutet solcellssystem, av system för lagring av egenproducerad elenergi eller av laddningspunkt till elfordon under vissa angivna förutsättningar. Systemet föreslås vara uppbyggt på samma sätt som skattereduktionen för rut- och rottjänster men i övrigt vara helt frikopplat från dessa system, exempelvis när det gäller högsta möjliga sammanlagda belopp för avdrag.

DEM SOM KAN HA RÄTT TILL SKATTEREDUKTION FÖR ROT- OCH RUTARBETE

Rätt till rut- och rotavdrag har alla personer som har fyllt 18 år och är obegränsat skattskyldiga i Sverige.¹² Även begränsat skattskyldiga kan ha rätt till skattereduktion om deras sammanlagda förvärvsinkomster uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige och beskattning sker enligt inkomstskattelagen.¹³ Begränsat skattskyldiga är normalt personer som vare sig är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige. Har personen någon gång varit bosatt här i landet gäller för begränsad skattskyldighet därutöver att han eller hon inte har någon väsentlig anknytning till Sverige.

⁸ Prop. 2008/09:178 s. 32 f.

⁹ Prop. 2008/09:178 s. 33.

¹⁰ 67 kap. 13 b § inkomstskattelagen. Se även prop. 2008/09:178 s. 36 f.

¹¹ 67 kap. 13 c § inkomstskattelagen.

¹² 67 kap. 11 § första stycket inkomstskattelagen.

¹³ 67 kap. 11 § andra stycket inkomstskattelagen.

Normalt beskattas begränsat skattskyldiga i Sverige enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK). Det är dock möjligt för utomlands bosatta att för visst beskattningsår begära beskattning enligt inkomstskattelagen i stället, något som alltså krävs för att personen ska kunna göra avdrag för rut- eller rotarbete som har skett under beskattningsåret.

Rutavdrag medges som framgått ovan för arbete som har utförts i eller i nära anslutning till bostaden. Med bostad avses det utrymme där den skattskyldige har sitt hushåll. Bostaden ska ligga inom EU/EES-området, i Storbritannien eller i Schweiz.¹⁴ Vid dubbel bosättning räknas båda bostäderna som bostad.

Också för rotavdraget ställs krav på att arbetet sker på ett småhus eller i en lägenhet som den skattskyldige använder som bostad och som finns i Sverige eller inom EES, i Storbritannien eller i Schweiz. Det behöver inte röra sig om en bostad som den skattskyldige använder permanent. Även arbete på eller i exempelvis den skattskyldiges fritidshus eller övernattningsbostad kan ge rätt till avdrag. När det gäller rätt till rotavdrag ställs dock av naturliga skäl även vissa krav på ägarförhållandena. För att få rotavdrag måste den skattskyldige äga bostaden under den period som arbetet utförs.¹⁵ För arbete som utförs i en bostadsrätt gäller för rätt till rotavdrag att den skattskyldige står som innehavare av lägenheten under tiden arbetet pågår.¹⁶

Både rut- och rotavdrag kan medges för arbete som sker i någon förälders bostad, under förutsättning att bostaden finns i Sverige. Det ska också nämnas att någon rätt till skattereduktion inom ramen för rut- och rotsystemen inte finns om den skattskyldige är närstående till den som utför arbetet.¹⁷

VILKA SOM KAN VARA UTFÖRARE

Anlitar den skattskyldige själv en näringsidkare som utförare, vilket bör vara den vanligaste situationen, krävs för rätt till rut- eller rotavdrag att näringsidkaren är godkänd för F-skatt. Om arbetet utförs på eller i en bostad utomlands men inom EES av en utförare som inte bedriver näringsverksamhet i Sverige ska näringsidkaren i stället ha ett intyg som visar att företaget i sitt hemland genomgår motsvarande kontroll avseende skatter och avgifter som den som är godkänd för F-skatt i Sverige (ibland kallat skuldfrihetsintyg).¹⁸

Även arbete som utförs av en privatperson som den skattskyldige anlitar kan ligga till grund för skattereduktion inom ramen för rut- och rotsystemen. Som underlag för skattereduktionen ligger i sådana fall den arbetsgivaravgift som den skattskyldige redovisar i en förenklad arbetsgivardeklaration.

Också tjänster som omfattas av rut- och rotsystemet och som tillhandahålls av den skattskyldiges arbetsgivare som löneförmån kan ge rätt till avdrag. I sådana fall sker

¹⁴ 67 kap. 14 § inkomstskattelagen.

¹⁵ 67 kap. 13 a § inkomstskattelagen.

¹⁶ 67 kap. 13 b § inkomstskattelagen.

¹⁷ 67 kap. 15 § inkomstskattelagen.

¹⁸ 67 kap. 16 § inkomstskattelagen.

skattereduktionen genom att arbetsgivaren inte gör något avdrag för preliminär skatt för förmån av rut- eller rotarbete.

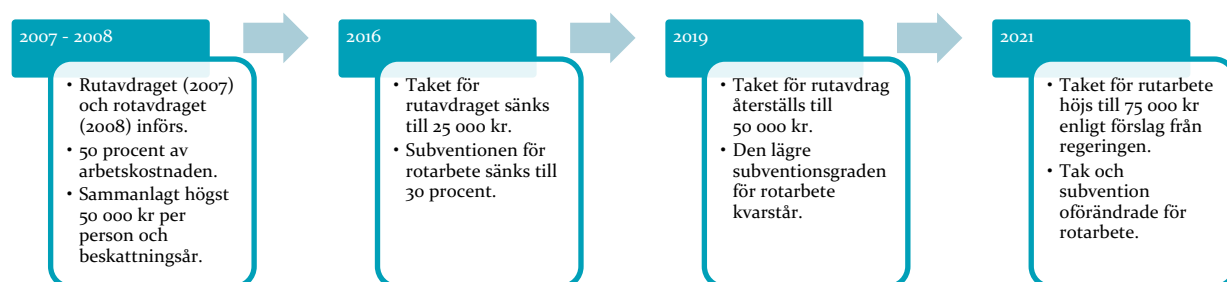
SKATTEREDUKTIONENS STORLEK

Den subvention som rut- och rotavdragen innebär är riktad mot arbete och avdragen omfattar därför inte den del av det debiterade beloppet som avser material, utrustning och kostnader för resor.¹⁹ Det är alltså det debiterade beloppet med avdrag för dessa poster som ska bilda underlag för skattereduktionens storlek.

Skattereduktion i form av rut- och rotavdrag kunde ursprungligen ske med 50 procent av kostnaden och högst uppgå till sammanlagt – det vill säga för båda avdragstyperna gemensamt – 50 000 kronor per person och beskattningsår. Den 1 januari 2016 minskades subventionen för arbete som omfattas av rotavdraget till 30 procent medan subventionsgraden i fråga om arbete som omfattas av rutavdraget lämnades oförändrad. Samtidigt infördes ett tak på 25 000 kronor för rutavdraget för personer som var yngre än 65 år vid beskattningsårets ingång. Det innebar att högst 25 000 kronor av maximalt sammanlagda 50 000 kronor för rut- och rotavdrag fick avse sådant arbete som ryms i rutavdraget. Sedan den 1 juli 2019 gäller dock åter ett tak på 50 000 kr även i fråga om avdrag för arbete som omfattas av rutavdraget för alla skattskyldiga. Skillnaden i subventionsgrad beroende på om ett visst arbete ger rätt till rut- eller rotavdrag gäller dock fortfarande.²⁰

I den senaste budgetpropositionen föreslår regeringen att taket för rutavdraget från och med den 1 januari 2021 ska höjas ytterligare, nämligen till 75 000 kr. I fråga om rotavdraget föreslås taket lämnas oförändrat.

Det nu sagda kan illustreras med följande tidslinje:



FÖRFARANDET VID RUT- OCH ROTAVDRAG

Inledningsvis fungerade systemet med rutavdrag som skattereduktioner i allmänhet. Den person som haft utgifter som omfattas av avdragsrätten fick betala fullt pris för tjänsten och därefter ansöka om skattereduktion hos skatteverket. Först i samband med att den slutliga skatten bestämdes kunde denna reduceras med det belopp som den skattskyldige haft rätt till avdrag för.

¹⁹ Se 67 kap. 18 § inkomstskattelagen samt 17 § första stycket 1 lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

²⁰ 11 kap. 14 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Strax efter införandet av rotavdraget infördes den så kallade fakturamodell som alltså i regel tillämpas för såväl rot- som rutavdrag.²¹ Fakturamodellen kan tillämpas i fall där den skattskyldige själv anlitar en näringsidkare för att utföra arbetet och innebär att avdraget sker direkt i samband med betalningen av det utförda arbetet. Redan när utföraren fakturerar kunden sker alltså avdrag på priset för tjänsten motsvarande den del av arbetskostnaden inklusive mervärdesskatt som kan ligga till grund för skattereduktionen. Utföraren ansöker därefter hos Skatteverket om utbetalning av den del av arbetskostnaden som dragits av från priset enligt fakturan. En sådan ansökan ska lämnas till Skatteverket elektroniskt senast den 31 januari året efter det beskattningsår då arbetet utfördes och köparen betalade för arbetet. I samband med att Skatteverket gör utbetalningen till utföraren tillgodoförs köparen av tjänsten en preliminär skattereduktion och beloppet förtrycks i inkomstdeklarationen för det aktuella beskattningsåret. Köparen begär slutlig skattereduktion genom att underteckna deklarationen med det förtryckta beloppet.

Genom en lagändring den 1 januari 2020 måste betalning normalt ske elektroniskt för att kunden ska ha rätt till rut- eller rotavdrag för arbetet. Betalningen anses ha skett elektroniskt om den har förmedlats av en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och innehåller uppgifter om avsändare, mottagare, belopp och tidpunkt.²²

HANTERINGEN AV FELAKTIGT UTBETALDA BELOPP

När fakturamodellen används sker utbetalningar från Skatteverket snabbt och på det underlag och den redovisning utföraren lämnar i samband med anmälan. Så snart som möjligt efter att utbetalning har skett ska Skatteverket underrätta köparen, det vill säga den skattskyldige som i slutändan kommer att få skattereduktionen.

Efter en utbetalning kan det visa sig att ett för stort belopp har betalats ut från Skatteverket till utföraren. Ett inte helt ovanligt fall bör vara att kunden i efterhand får avdrag för priset för något fel i utförandet av tjänsten eller att det av någon annan anledning har skett en korrigerig i fråga om den fakturerade arbetskostnaden. Ett annat fall kan vara att den skatt den skattskyldige ska betala för inkomståret visar sig vara för liten för att hela skattereduktionen kan utnyttjas eller att det visar sig att han eller hon inte har haft kvar ett tillräckligt utrymme för avdrag för det aktuella beskattningsåret.

Skatteverket kan utifrån sin granskning och kontroll också göra bedömningen att det underlag som utföraren har lämnat in är felaktigt, antingen genom att hela eller delar av arbetet inte ger rätt till rut- eller rotavdrag eller om en del av priset som fakturerats för arbetskostnad i själva verket har avsett exempelvis material. Det kan givetvis också förekomma rena upplägg med det enda syftet att lura till sig pengar från det allmänna genom att underlag för utbetalning skickas in utan att något arbete har utförts.

Om en utbetalning av någon anledning är felaktig eller om utföraren av någon anledning har återbetalat ett visst belopp till köparen ska utföraren meddela

²¹ Regleringen av fakturamodellen finns i huvudsak i lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

²² 67 kap. 15 a § inkomstskattelagen.

Skatteverket. Skatteverket ska i så fall snarast fatta beslut om att utföraren ska återbetala det felaktiga beloppet eller det belopp som utföraren har betalat tillbaka till köparen. Fattar Skatteverket ett beslut om återbetalning ska verket snarast underrätta köparen.

Fattar Skatteverket beslut om att utföraren ska återbetala ett visst belopp ska återbetalning ske senast den sista dagen i månaden efter den månad då beslutet fattades. Sker inte det ska fordran lämnas för indrivning.²³

SANKTIONER

En utförare som lämnar felaktiga underlag för en utbetalning inom ramen för fakturamodellen kan göra sig skyldig till bedrägeri enligt 9 kapitlet brottsbalken. Straffskalan löper mellan minst böter vid ringa brott och fängelse i högst sex år vid grovt brott.

Kunden kan för sin del göra sig skyldig till medhjälp till bedrägeri enligt 23 kap. 4 § brottsbalken. Kunden i egenskap av skattskyldig kan därutöver göra sig skyldig till brott enligt skattebrottslagen (1971:69) om han eller hon har lämnat en oriktig uppgift för beräkningen av storleken på ett rut- eller rotavdrag. Även i detta fall är minimistraffet böter vid ringa brott och fängelse i högst sex år vid grovt brott.

Hur har rotavdraget fungerat?

SKATTEVERKETS STATISTIK

På Skatteverkets hemsida finns statistik över hur stora skattereduktionerna för rotarbete årligen har varit sedan systemet infördes. Av statistiken framgår även antalet utförare av rotarbete som har legat till grund för avdrag under respektive beskattningsår, liksom antalet kunder som i egenskap av skattskyldiga har beviljats rotavdrag.

²³ 23 § lagen om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

Rotavdrag, beskattningsår 2009-2018			
År	Antal köpare	Antal utförare	Rotavdrag, mnkr
2009	268 708	37 316	3 364
2010	853 878	60 509	13 164
2011	909 375	63 802	13 522
2012	965 133	65 729	14 357
2013	998 375	65 894	14 675
2014	1 108 706	67 904	16 887
2015	1 213 597	67 761	19 788
2016	1 032 688	61 760	11 193
2017	1 000 538	58 723	9 258
2018	989 950	57 471	9 352

Källa: Skatteverkets hemsida, september 2020.

Statistiken visar att det för beskattningsåret 2018 betalades ut drygt 9 mdkr i form av skattereduktion för rotarbete. Med en subventionsgrad på 30 procent bör det innebära att drygt 30 mdkr under det året fakturerades som avdragsgill arbetskostnad inom ramen för rotsystemet. Det kan jämföras med att det under 2018 i Sverige investerades i bostäder för sammanlagt drygt 230 mdkr, varav ungefär 150 mdkr avsåg nybyggnation (som alltså inte kan ha subventionerats genom rotsystemet) och drygt 80 mdkr avsåg ombyggnad.²⁴ Det finns ingen statistik som visar hur stor andel av investerade medel som avsåg sådana arbetskostnader som har kunnat vara avdragsgilla inom ramen för rotsystemet och hur stor del som har avsett exempelvis material. Slutsatsen bör dock kunna dras att en stor del av de investeringar som har avsett ombyggnad har subventionerats genom rotsystemet.

När det gäller utvecklingen över tid visar statistiken från Skatteverket att den sammanlagda storleken på rotavdrag kontinuerligt steg från drygt 13 mdkr för beskattningsåret 2010 till nästan 17 mdkr för beskattningsåret 2014. På motsvarande sätt ökade antalet kunder, det vill säga skattskyldiga som beviljats skattereduktion för rotarbete, successivt under dessa år. Antalet utförare som tillhandahållit avdragsgillt rotarbete ökade under motsvarande period från omkring 60 500 under beskattningsåret 2010 till något under 68 000 under beskattningsåret 2014.

För beskattningsåret 2015 var den sammanlagda skattereduktionen för rotarbete nästan 20 mdkr med en i princip motsvarande ökad andel skattskyldiga som beviljades rotavdrag. Denna relativt kraftiga ökning bör ha sin förklaring i att subventionsgraden för rotarbete, på sätt som har beskrivits tidigare, sänktes från 50 procent till 30 procent från och med beskattningsåret 2016. Många passade därför säkerligen på att få behövligt eller planerat rotarbete på sina boenden utförda under beskattningsåret 2015 för att kunna utnyttja den större möjligheten till avdrag. Det kan dock noteras att antalet utförare som utfört avdragsgillt rotarbete för beskattningsåret 2015 i själva verket minskade något.

²⁴ Enligt statistik tillgänglig på <https://byggforetagen.se/statistik/bostadsinvesteringar>.

Den minskade subventionsgraden på rotarbete från och med beskattningsåret 2016 visar sig självfallet i att nivån på skattereduktionen för rotarbete minskade påtagligt för det beskattningsåret, till sammanlagt drygt 11 mdkr. Kanske intressantare att notera är dock att antalet köpare som medgavs rotavdrag också minskade för det beskattningsåret och framför allt att antalet fortsatte att minska under beskattningsåren 2017 och 2018. Under antagandet att många skattskyldiga tidigarelagt planerade rotarbeten på och i sina boenden till beskattningsåret 2015 är nedgången i antalet köpare naturlig för beskattningsåret 2016 medan detta förhållande kanske inte kan förklara den fortsatta minskningen under därpå följande beskattningsår.

Som jämförelse till utvecklingen i fråga om rotavdragen kan noteras att den sammanlagda skattereduktionen inom ramen för rotavdraget har ökat för varje år under motsvarande period, det vill säga mellan beskattningsåren 2010 och 2018. Likaså har antalet kunder som köpt ruttjänster ökat för varje år, liksom antalet tjänsteutövare som har tillhandahållit avdragsgilla ruttjänster.

Rutavdrag, beskattningsår 2009-2018			
År	Antal köpare	Antal utförare	Rutavdrag, mnkr
2009	113 232	5 816	277
2010	319 709	12 204	1 341
2011	408 027	13 546	1 752
2012	482 914	15 442	2 181
2013	548 967	16 625	2 535
2014	615 666	17 454	3 055
2015	667 440	17 063	3 373
2016	726 760	17 833	3 704
2017	894 254	20 438	4 639
2018	965 710	21 081	5 063

Källa: Skatteverkets hemsida, september 2020.

UTVÄRDERINGAR AV OCH SYNEN PÅ ROTAVDRAGET

Skatteverket

Skatteverket utvärderade i en rapport 2011 hur rut- och rotavdragen hade påverkat bl.a. förekomsten av och synen på svartarbete i de svenska hushållen.²⁵ Skatteverket konstaterar i rapporten, som bygger på intervjuer av ett antal hushåll, att efterfrågan på svartarbete i fråga om rotarbeten verkade ha minskat och att skattereduktionen mycket väl kunde ha bidragit till den utvecklingen. Verket pekar dock på att även andra faktorer, som en generell ökad efterfrågan på ruttjänster sedan skattereduktionen infördes, kan ha påverkat situationen. En relativt liten andel hade svarat att de i stället skulle köpa tjänsterna svart om rotavdraget skulle minskas eller helt tas bort. Skatteverket understryker dock i rapporten att frågan för många av de

²⁵ Rapport 2011:1 – Om RUT och ROT och VITT och SVART.

intervjuade sannolikt upplevdes som känslig och att rapportens resultat i denna del därför kunde leda till en underskattning.

I samma rapport konstaterar Skatteverket att utformningen av rut- och rotsystemen i sig har gett upphov till nya skattefel och möjligheter bedrägerier. Myndigheten gör här en åtskillnad mellan fel där det i grunden finns en verksamhet och fel som har sin bakgrund i rena bedrägerier där någon har ansökt om utbetalningar utan att det har utförts något arbete över huvud taget. Förekomsten av fel med koppling till fakturamodellen utfördes genom slumpkontroll av inkomna ansökningar om utbetalningar. Inom ramen för den kontrollen hittades inte några fall av försök till rena bedrägerier men däremot misstänkt fusk motsvarande 1,3 procent av belopp som betalats ut efter ansökan av utförare. Därutöver uppmärksammades fel motsvarande 2,4 procent av utbetalt belopp som kunde antas vara oavsiktliga. Fakturamodellen konstaterades i sig utgöra ett bra systemstöd för en allmän kontroll av branschen, genom att modellen ger Skatteverket tillgång till aktuella uppgifter och ger verket en bättre insyn och överblick i företagen, något som även bedömdes skapa en preventiv effekt.

Skatteverket yttrade sig i egenskap av remissinstans bland annat över regeringens förslag att minska taket för rutavdraget och subventionsgraden för rotavdraget från och med den 1 januari 2016.²⁶ Skatteverket konstaterade att de olika nivåerna på tak och subventionsgrad skulle göra systemet mer komplicerat för köpare och utförare och innebära vissa kostnader för myndigheten för att hantera avdragen. Några uttalanden om förslagets eventuella konsekvenser på förekomsten av svartarbete i rut- och rotssektorn gjordes inte.

I en rapport från Skatteverket publicerad i januari 2020 redovisas resultatet av en enkätundersökning rörande svartköp och svartarbete i svenska hushåll.²⁷ Undersökningen indikerar att hushållens medvetna konsumtion av svarta tjänster har minskat från ca 11 miljarder kronor år 2005 till omkring 3 miljarder kronor år 2019. Andelen personer som svarade att de hade köpt något svart under det senaste året visade sig ha minskat från 32 procent år 2005 till 13 procent år 2019.

I rapporten bedöms inte något entydigt svar kunna lämnas på frågan varför svartköpen har minskat i omfattning, men som en av flera möjliga faktorer anges att införandet av rot- och rutavdragen har förändrat relativpriset mellan vit- och svartköp för olika tjänster.

Riksrevisionen

Riksrevisionen publicerade i början av 2020 en granskningsrapport om avdragsmöjligheten för hushållsnära tjänster.²⁸ Rapporten fokuserar uteslutande på rutavdragen, men på grund av de likheter som finns mellan systemens utformning och de syften som rut- och rotavdragen har gemensamt kan den ändå vara av intresse här.

²⁶ Dnr. 131 184329-15/112.

²⁷ Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019.

²⁸ Rutavdraget – konsekvenser av reformen, rir 2020:2.

Riksrevisionen pekar i rapporten bl.a. på en bristande träffsäkerhet för rutsystemet i förhållande till syftet att öka arbetskraftsutbudet samt ifrågasätter det antagande som gjorts från vissa håll om att rutavdraget är samhällsekonomiskt självfinansierande. Däremot konstateras att utrikes födda rutarbetare tydligt har förbättrat sin ekonomiska situation och sin förankring på arbetsmarknaden genom rutsystemet. Denna kategori arbetstagare uppskattas uppgå till ungefär en tredjedel av de rutarbetare som började i branschen under åren 2011–2017. Granskningen visar dock att relativt många personer som började arbeta i rutbranschen 2011–2017 inte var folkförda i Sverige den 31 december året innan inträdet i branschen. Riksrevisionen uppskattar andelen personer som alltså får antas ha arbetskraftsinvandrat till Sverige för att arbeta inom rutsektorn till storleksordningen 22–30 procent och menar att andelen har vuxit över tid.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys) redovisar i en promemoria från februari 2019 resultatet av sina studier av rotreformen ur ett sysselsättnings- och näringspolitiskt perspektiv.²⁹ Studien omfattar åren 2010–2015 och säger alltså inget om eventuella konsekvenser av den minskade subventionsgrad för rotarbeten som infördes 2016.

I studien understryks att effekterna av rotavdraget när det gäller förändringar av antalet så kallade rotnischade företag och antalet sysselsatta i sådana företag under den studerade perioden i viss mån är osäkra, eftersom även andra faktorer kan ha påverkat utvecklingen. Det rör sig om en rent deskriptiv studie i fråga om hur utvecklingen har sett ut för företag och sysselsatta inom rotsektorn under den undersökta perioden. Huvudresultatet när det gäller den näringspolitiska delen är att antalet rotnischade företag ökade med ungefär 14 procent mellan åren 2010 och 2015, där den mer markanta ökningen skedde initialt under året efter rotreformens genomförande. En annan observation är att andelen bolag som huvudsakligen tillhandahåller rotarbete under perioden ökade markant i relation till andelen enskilda firmor.

När det gäller rotreformens påverkan på sysselsättningen hos rotnischade företag konstateras en tydlig ökning av antalet sysselsatta under perioden, men samtidigt att ökningen inte var särskilt stark jämfört med utvecklingen på arbetsmarknaden i övrigt. En relativt stor andel av de personer som anställts i ett rotföretag under perioden synes dessutom ha kommit från en annan anställning. Endast omkring 10 procent av de nyanställda hade varit i utanförskap året innan och cirka 5 procent av de anställda hade varit studerande.

I en senare studie av de direkta och indirekta sysselsättningseffekterna av införandet av rutsystemet uppskattar Tillväxtanalys att sysselsättningen om inte rotreformen hade införts skulle ha varit lägre än den faktiska sysselsättningen under den studerade perioden.³⁰ Beroende på vilken beräkningsmetodik som används uppskattas reformen under den aktuella perioden ha inneburit en ökning av

²⁹ PM 2019:02: ROT-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010–15. Studien är genomförd inom ramprojektet ”Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?”.

³⁰ PM 2020:02 - Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen.

sysselsättningen med mellan 13 000 och 19 000 jobb. Sett i förhållande till kostnaden för systemet uppskattas dock bruttokostnaden för vart och ett av dessa jobb vara relativt hög, betydligt högre än i fråga om rutsystemet.³¹

Ekobrottsmyndigheten och Ekonomistyrningsverket

Ekobrottsmyndigheten avstyrkte i sitt remissvar till regeringen förslaget att bland annat sänka subventionsgraden vid köp av rottjänster 2016.³² I remissvaret pekas på den enighet som råder inom berörda branscher och samverkande myndigheter om att införandet av rut- och rotavdragen har inneburit att svartarbete kraftigt tryckts tillbaka inom bland annat byggbranschen. Ekobrottsmyndigheten ställde sig i remissvaret utifrån ett brottsbekämpande perspektiv positiv till rut- och rotavdragen eftersom de motverkar förekomsten av svart arbetskraft. Enligt myndighetens bedömning fanns en risk för att svartarbetet och därmed den ekonomiska brottsligheten i branschen skulle öka i väsentlig mån om de remitterade förslagen genomfördes.

Även Ekonomistyrningsverket avstyrkte i sitt remissvar förslaget att sänka subventionsnivån för rotavdraget från 50 procent till 30 procent från och med den 1 januari 2016.³³ I yttrandet redovisas beräkningar som visar på positiva samhällsekonomiska effekter av reformen. Som skäl för sitt avstyrkande pekade myndigheten särskilt på en ökad lönsamhet för svartarbete med en minskad subventionsgrad samt på risken för att svartarbetet skulle öka om förändringarna genomfördes.

Byggbranschen och fackliga organisationer

Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer samt andra intresseorganisationer inom byggbranschen hade under en tid en samsyn kring rotavdraget som något positivt för branschen. Exempelvis kan nämnas att en gemensam skrivelse från vissa arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer lämnades till dåvarande finansministern i februari 2005 med krav på att det då gällande tidsbegränsade rotavdraget skulle förlängas.³⁴ Enligt en studie som parterna hänvisade till kunde nära 4 av 10 hushåll tänka sig att köpa hantverkstjänster svart utan möjlighet till skatteavdrag medan 9 av 10 av de tillfrågade hushållen hellre skulle köpa vita hantverksarbeten om de fick göra skatteavdrag för en del av kostnaden. Enligt beräkningar i rapporten hade statens intäkter från moms, arbetsgivaravgifter och skatt ökat med 1 mdkr under 2004 till följd av att rotavdraget omvandlat svart arbete till vitt.

³¹ Bruttokostnaden för ett arbetstillfälle inom ett rotnischat företag beräknas i promemorian vara mellan 5,8 och 8,4 miljoner kronor, att jämföra med rotavdraget där motsvarande kostnad uppskattas till mellan 1,6 och 1,9 miljoner kronor.

³² EBM A2015/0226.

³³ Dnr. 3.4-321/2015.

³⁴ "Rapport och förslag från en enad byggbransch" av Elektriska Installatörsorganisationen, Glasbranschföreningen, Målaremästarna, Maskinentreprenörerna, Plåtslagarnas Riksförbund, Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Elektrikerförbundet, Svenska Målareförbundet, Sveriges Byggindustrier och VVS Installatörerna.

I en rapport från december 2011, det vill säga drygt två år efter att det nuvarande rotavdraget infördes, redovisas resultatet av en webbenkät som genomförts av Företagarna och organisationen Byggbranschen i samverkan.³⁵ Av de 2 447 företag i byggsektorn som svarat på enkäten ansåg 90 procent att rotavdraget bidrar till en minskning av svartjobben i branschen. Endast 3 procent av företagen i undersökningen uppgav att det efter det nuvarande rotavdragets införande var vanligt eller mycket vanligt att kunderna frågar om att få arbete utfört utan kvitto. Vid en undersökning som utförts innan rotavdraget infördes var motsvarande andel 45 procent.

Enligt rapporten avstod tidigare företagen ofta från att lämna någon offert på jobb för privatkunder eftersom offerterna bara användes som prisjämförelse för svartjobb. I praktiken uppges marknaden för privatkunder tidigare delvis ha varit stängd för seriösa företag men upplevdes ha öppnats som en konsekvens av rotavdraget. Rotavdraget ansågs ha gett förutsättningar för tillväxt i många mindre företag och därmed även för ökad och sund konkurrens i byggsektorn totalt sett.

Undersökningen visade i övrigt att nästan vart tredje företag hade nyanställt eller sluppit säga upp personal på grund av rotavdraget. 15 procent av företagen uppgav att de kunnat undvika personalminskningar och 13 procent att de hade nyanställt personal som en följd av rotavdraget. En sammanställning av utbetalda belopp och ett antagande om att närmare hälften av arbetet annars skulle utförts svart pekar enligt rapporten på att rotavdraget hade skapat 15 000 – 20 000 nya vita jobb.

Flera organisationer inom byggbranschen ställde sig starkt kritiska till den sedermera genomförda sänkningen av subventionsgraden 2016 och har sedan den genomfördes argumenterat för en återställning till samma subvention som gäller för rotavdraget. Ett argument som ofta förs fram är att svartarbetet inom branschen anses ha ökat sedan sänkningen genomfördes.

Över tid har fackliga organisationer inom byggbranschen ändrat sin inställning till rotavdraget som sådant. Från att ha varit positivt inställd till rotavdraget som lämplig åtgärd i den konjunktur som rådde när det infördes har exempelvis Svenska Byggnadsarbetareförbundet i dag en annan inställning när det gäller det rimliga i att medge avdrag för arbete i privatpersoners bostäder. Enligt ett kongressbeslut från 2018 ska förbundet verka för att både rut- och rotavdraget avskaffas.

Problemställningar och en diskussion om åtgärder

UTGÅNGSPUNKTER

Som framgått i det föregående råder bland intresseorganisationer som företräder företag respektive arbetstagare inom byggbranschen i dag olika uppfattningar när det

³⁵ "ROT-avdraget skapar fler vita jobb - En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 2 447 företag inom byggbranschen". Bakom rapporten stod Byggcheferna/Ledarna, Byggnads, Elektriska Installatörsorganisationen EIO, Elektrikerförbundet, Entreprenörföretagen, Företagarna, Glasbranschföreningen, Maskinentreprenörerna, Målarförbundet, Målarmästarna, SEKO, Sveriges Byggindustrier och VVS Företagen.

gäller det lämpliga och rimliga i att alls skattesubventionera arbete som sker i eller på någons bostad. Det har också framgått att vissa myndigheter i sina utvärderingar av bland annat rotavdraget delvis har ifrågasatt systemets effektivitet i förhållande till några av de syften som låg bakom att skattesubventionen infördes.

Det bör dock vara relativt okontroversiellt att konstatera att rotavdraget sedan det infördes i slutet av 2008 har inneburit positiva effekter för byggbranschen, främst genom en ökad tillväxt för företag som utför rottjänster och ett ökat antal anställda i sådana företag. Det var också huvudsakligen den dåliga konjunkturen som var det framträdande skälet bakom att det nu gällande rotavdraget infördes, även om samma tankar som låg bakom rutavdraget också användes som argument för rotsystemets införande på permanent basis.

Två av argumenten bakom rutavdraget – att personer som står långt utanför arbetsmarknaden ska kunna få ett arbete samt att det i hushållen ska frigöras tid för att utföra mer arbete på arbetsmarknaden – bör vara svagare för rotavdraget. Det bör nämligen finnas ett mindre utrymme för personer med lägre utbildningsnivå och yrkeserfarenhet att klara arbeten som förekommer i rottjänster jämfört med ruttjänster. Det får på motsvarande sätt antas att rotavdraget i något mindre utsträckning påverkar personers val att frigöra tid för att delta i arbetslivet genom att anlita ett byggföretag för att utföra en rottjänst. Dels bör nämligen rottjänster i allmänhet vara mer tillfälliga till karaktären jämfört med den typiska ruttjänsten, dels bör utförandet av rottjänster inte sällan kräva sådan yrkeskunskap och erfarenhet som någon person i hushållet ändå inte har.³⁶

Av de syften som ligger bakom rotreformen bör utifrån Bygghandelskommissionens arbete främst syftet att omvandla svart arbete till vitt vara intressant. I en bransch där svartarbete är vanligt fungerar inte konkurrensen. Företag som följer spelreglerna och betalar vita löner, arbetsgivaravgifter och skatt riskerar att konkurreras ut av företag som är villiga att utföra sina tjänster svart och därmed till ett lägre pris. Här kan påminnas om att många seriösa företag enligt en utvärdering från Företagarna och Bygghandelsbranschen i samverkan tidigare upplevde det som lönlöst att ens lämna anbud på arbete som numera omfattas av rotavdraget. Företagen upplevde att potentiella kunder ofta efterfrågade en offert uteslutande i syfte att få en referens för hur mycket arbetet borde kosta om det utfördes svart av en annan aktör.

Utöver frågan om rotavdragets påverkan på svartarbete i branschen är det av intresse att något diskutera hur systemet i sig kan leda till en osund konkurrens, nämligen genom bedrägerier inom ramen för själva avdraget i sig.

Däremot kommer i det följande inte lämpligheten i sig när det gäller rotavdragets vara eller icke vara att diskuteras. Mer ideologiskt grundade eller rent samhällsekonomiska aspekter på rotavdraget kommer i princip att lämnas utanför. Den följande diskussionen kommer uteslutande att handla om det befintliga systemets utformning utifrån syftena att så effektivt som möjligt motverka svartarbete i byggbranschen samt att systemet i sig inte ska leda till sådana beteenden som kan påverka seriösa företags möjlighet att konkurrera inom rotsektorn.

³⁶ Denna bild bekräftas i Skatteverkets rapport ”Om RUT och ROT och VITT och SVART”, 2011.

SUBVENTIONSIVÅN OCH TAKET FÖR ROTAVDRAGET

Rotavdragets effektivitet för att motverka svartarbete

Rotavdraget kan nog med viss säkerhet sägas ha inneburit att svartarbetet inom de delar av byggbranschen som tidigare var värst drabbade har minskat. Frågan är dock om den minskade subventionsgraden från ursprungliga 50 procent till nuvarande 30 procent har inneburit att effektiviteten när det gäller denna aspekt har minskat. Här verkar det inte finnas några entydiga och objektiva faktorer som visar på en utveckling mot mer svartarbete i byggbranschen sedan subventionsgraden minskades 2016, men som framgått tidigare i denna rapport hävdas särskilt från organisationer som företräder företag inom byggsektorn att en sådan utveckling har ägt rum. Det är också värt att påminna om Ekobrottsmyndighetens och Ekonomistyrningsverkets farhågor om ökat svartarbete inom sektorn inför lagstiftarens beslut om en minskad subventionsgrad.

Också statistiken från Skatteverket – som visar på ett minskat antal köpare av rottjänster under beskattningsåren efter att subventionsnivån minskades – kan vara ett tecken på att fler kunder väljer att anlita företag svart i stället för att utnyttja möjligheten till skattereduktion sedan vita tjänster inom rotsektorn blev dyrare. Det går dock knappast att dra några helt säkra slutsatser utifrån statistiken, eftersom även ett flertal andra faktorer skulle kunna förklara förändringen. En förklaring till det minskade antalet köpare i statistiken behöver inte nödvändigtvis vara att fler kunder har vänt sig till utförare som erbjuder tjänsten svart. Förklaringen kan lika väl vara att färre har valt att köpa tjänsten över huvud taget, på grund av den lägre subventionsgraden eller av någon annan anledning.

Subventionsnivåns betydelse för förekomsten av felaktiga avdrag

Den subvention som rotavdraget innebär är direkt riktad mot hushållen. Det är den person som köper en rottjänst som får pengar från staten genom att skatten reduceras och som kan göra sig skyldig till skattebrott eller få betala skattetillägg om skattereduktionen visar sig ha skett på felaktiga grunder. Tanken med det förskott på kundens framtida skattereduktion som betalas ut till utföraren inom ramen för fakturamodellen är givetvis inte att utbetalningen ska påverka utförarens vinst på det utförda arbetet. Från utförarens perspektiv är den enda praktiska skillnaden med fakturamodellen jämfört med hur skattereduktioner fungerar i övrigt att en viss del av betalningen för arbetet kommer att komma från Skatteverket i stället för från kunden vid faktureringen.

Det för Bygghandelskommissionen mest intressanta perspektivet på frågan om skattebedrägerier inom ramen för rotsystemet bör vara om företag inom rotsektorn kan skaffa sig konkurrensfördelar genom att till potentiella kunder erbjuda upplägg som innebär större rotavdrag än vad lagen tillåter. Ett sådant upplägg kan vara att kostnaden för material faktureras som arbetskostnad och därmed felaktigt läggs till grund för skattereduktion. Ett annat upplägg kan vara att arbete som inte får ligga till grund för skattereduktion faktureras som arbete som omfattas av rotavdraget.

Ett tredje upplägg kan vara att i fakturan felaktigt ange att det utförda arbetet faller inom ramen för rotsystemet. Ett sådant upplägg innebär en fördel för kunden eftersom rotavdraget sker med 50 procent av arbetskostnaden jämfört med 30 procent av kostnaden för rotarbete. Lockelsen i den typen av upplägg kan möjligen

komma att öka genom regeringens förslag om att utvidga rutsystemet till att omfatta ytterligare typer av tjänster. Gränsdragningen mellan vad som är en sådan om- och tillbyggnad av en bostad som omfattas av rutsystemet respektive en sådan montering av möbler som enligt förslaget ska bli avdragsgillt inom ramen för rutsystemet kan säkert ibland komma att bli svår att avgöra.

Höjs taket för rutavdraget till 75 000 kr per person och beskattningsår samtidigt som taket för rotavdraget lämnas oförändrat på 50 000 kr, vilket är innebörden av regeringens förslag i budgetpropositionen, bör drivkraften att felaktigt hänföra visst arbete till rutsystemet i stället för till rotsystemet kunna komma att öka ytterligare.

Någon närmare statistik om hur vanligt förekommande denna typ av upplägg är verkar inte finnas. De undersökningar och utvärderingar som har redogjorts för tidigare har huvudsakligen fokuserat på frågan om hur rotavdraget har påverkat kunders vilja att få arbetet utfört helt svart, däremot inte deras vilja att fuska inom ramen för själva rot- och rutsystemen. Att skattebedrägerier av den här typen förekommer framgår dock bl.a. av Skatteverkets rapport från 2011.³⁷

En gatutidning i syd- och västsverige gjorde våren 2012 en enkel undersökning, där tidningen under förespejling av att vara en potentiell kund ringde upp 20 hantverkare med frågan om de kunde tänka sig att byta ut en del av materialkostnaden vid anläggandet av ett parkettgolv mot arbetskostnad. Nästan hälften av hantverkarna svarade i princip jakande på frågan.³⁸

Intressant är också resultatet av den kontroll som Skatteverket sedan 2019 utför när det gäller utbetalade rutavdrag för trädgårdsarbete, exempelvis krattning, häck- och gräsklippning samt beskärning och borttagande av buskar. Vid kontrollerna har Skatteverket hittills hittat många fall där den faktura som legat till grund för utbetalade belopp inom ramen för rutsystemet varit felaktig. Exempelvis har arbete som i fakturan angetts ha avsett röjning av stubbar, träd och ogräs visat sig i själva verket ha avsett sten- och mursättning, nyuppförande av Attefallshus och byggande av pooldäck. Också andra markarbeten som inte ger rätt till skattereduktion vare sig enligt rot- eller rutsystemet har i fakturan uppgetts avse trädgårdsarbete. I hela 45 procent av utredningarna har Skatteverket hittat fel och gjort återkrav. Skatteverket har sedan kontrollen inleddes 2019 sammanlagt krävt tillbaka 3,4 miljoner kronor.³⁹

Även om Skatteverkets redovisade resultat avser vissa delar av rutsektorn talar mycket för att förhållandena kan vara likartade i rotsektorn.

En höjning av subventionen och taket för rottjänster?

För att undvika skattebedrägerier och skattefel av den nyss beskrivna typen krävs framför allt att Skatteverkets kontrollfunktion och de brottsbekämpande

³⁷ Rapport 2011:1 – Om RUT och ROT och VITT och SVART.

³⁸ Den ursprungliga artikeln finns inte tillgänglig på internet, men innehållet i den refereras bl.a. här: <https://www.byggarhus.se/ekonomi/sa-fuskar-hantverkarna-rot-avdraget>.

³⁹ Se Skatteverkets pressmeddelande den 12 juni 2020 på <https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/2020/2020/vanligtmedfe-laktigaavdragfortradgardsarbete.5.109dcbe71721adafd251e63.html>.

myndigheternas arbete är så effektivt att det framstår som riskfyllt för både utförare och kund att medvetet fuska med rotavdraget, exempelvis genom att kunden faktureras för arbete när kostnaden i själva verket har avsett material. Befintliga sanktioner, där flerårigt fängelsestraff finns med i straffskalan för både utförare och kund, bör i sig vara tillräckliga.

Det kan dock antas att vissa incitament att fuska med rotavdraget skulle kunna minska om subventionsgraden och taket för det sammanlagda högsta beloppet för rot- och rutavdragen samordnas, det vill säga om subventionsgraden även för rotarbete blir 50 procent och taket även för den typen av arbete höjs till 75 000 kr för varje skattskyldig och beskattningsår. I så fall skulle det inte finnas någon anledning att på fakturan felaktigt hänföra arbete som omfattas av rotsystemet till arbete som omfattas av det mer förmånliga rutsystemet.

Ett kanske starkare skäl att överväga en höjning av subventionen och taket för rotarbete skulle kunna vara att öka effektiviteten när det gäller syftet att motverka svartarbete i den rotnischade delen av byggsektorn. Även om det verkar saknas fasta hållpunkter för att sänkningen av subventionen 2016 har påverkat situationen kan det åtminstone inte uteslutas att förändringen har ökat benägenheten hos hushållen att efterfråga rottjänster svart i stället för att utnyttja skattesubventionen.

Det lämpliga i att helt eller delvis återställa den ursprungliga nivån på subventionen för rottjänster beror på flera andra faktorer än avdragets funktion att motverka svartarbete. En återställning av subventionen till 50 procent och en höjning av taket till samma nivå som från och med den 1 januari 2021 kommer att gälla för rutavdraget kan givetvis få konsekvenser för statsbudgeten. Det går vidare att diskutera om en mer generös skattesubvention för rotarbete bör införas i ett läge där branschen går relativt bra, eller om tyngdpunkten i avdraget bör vara att stimulera efterfrågan på rottjänster vid en sämre konjunktur. Det ska också påminnas om att uppfattningen om det rimliga i att det alls finns ett rotavdrag skiljer sig åt bland annat beroende på politisk uppfattning och på hur man ser på avdragets effektivitet vid sidan om syftet att motarbeta svartarbete i branschen.

Från perspektivet att rotsystemet på ett så effektivt sätt som möjligt ska motarbeta svartarbete kan det dock antas att en återställning av storleken på subventionen i fråga om rotavdraget skulle ge bättre förutsättningar för en sund konkurrens inom den del av byggbranschen där det förekommer rotarbete.

RENA BEDRÄGERIER MED ROTAVDRAG

De i föregående avsnitt beskrivna uppläggen när det gäller bedrägerier med rotavdragen innebär att kunden, det vill säga den skattskyldige, får en för stor skattereduktion och alltså lurar till sig pengar från staten. För utförarens del handlar deltagandet i uppläggen normalt om att göra sig attraktiv för de kunder som kan tänka sig att på detta sätt fuska med skatten. I de enskilda fallen lär det ofta från det allmännas perspektiv röra sig om relativt sett blygsamma belopp som kunden felaktigt får avdrag för, men från ett konkurrensperspektiv är förekomsten av denna typ av upplägg desto allvarligare.

Det motsatta kan sägas gälla rena bedrägerier, med vilket i denna rapport avses fall där någon skickar in underlag till Skattemyndigheten och begär utbetalning för

rotarbete utan att något arbete över huvud taget har ägt rum. I sådana fall kan det i enskilda fall röra sig om för statskassan inte obetydliga belopp. Det företag eller de personer som genom denna typ av upplägg fuskar till sig pengar har dock ofta aldrig haft någon avsikt att utföra något rotarbete och konkurrerar alltså inte heller på något omedelbart sätt med seriösa företag i branschen. Ett tillvägagångssätt när det gäller denna typ av bedrägerier kan vara att ett företag betalar ett antal personer en viss summa för att få använda deras personuppgifter, för att därefter skicka in luftfakturer och andra falska uppgifter till Skatteverket.

För syftena med denna rapport bör det vara tillräckligt att konstatera att fakturamodellen – där utbetalningar grundas på det underlag som utföraren har skickat in och sker innan slutligt beslut om rätt till skattereduktion – öppnar för denna typ av bedrägerier samt att de förekommer. Ett exempel på det är att åtal nyligen har väckts vid Vänersborgs tingsrätt mot sju personer, där åklagaren gör gällande att en fakturaskrivare har skrivit osanna fakturer till en byggare med påhittade arbeten och på det sättet lurat staten på omkring 9 miljoner kronor i felaktiga rotutbetalningar.⁴⁰ I flera fall som åtalet rör misstänks vänner och närstående ha engagerats i brottsupplägget genom att ställa upp på oriktiga ansökningar om rotersättning.

Även när det gäller bekämpningen av denna typ av bedrägerier är det självklart viktigt att Skatteverkets och brottsbekämpande myndigheters kontroll och arbete fungerar väl. Här bör det krav på elektronisk betalning som sedan den 1 januari 2020 gäller för att rotarbete ska vara avdragsgillt kunna bidra till en positiv utveckling. När en betalning sker elektroniskt är det möjligt att kontrollera att ett belopp som en utförare vill få utbetalt inom ramen för fakturamodellen faktiskt motsvarar rotarbete som har utförts med en viss skattskyldig som kund. På det sättet blir det svårare för bedragare att få utbetalningar ur rotsystemet baserat på uppgifter om rotarbete som aldrig har ägt rum.

Det är också viktigt att systemet med återbetalning av felaktigt utbetalda belopp fungerar effektivt när väl Skatteverket uppmärksammar felaktiga utbetalningar. På det området kommer vissa förändringar i regelverket att ske från och med den 1 januari 2021 enligt regeringens förslag i budgetpropositionen. Enligt nu gällande regler får Skatteverkets beslut om återbetalning inte verkställas innan det har fått laga kraft, något som bland annat innebär att Skatteverket måste ha delgivit samtliga berörda parter beslutet om återbetalning för att en obetald fordran ska kunna lämnas till Kronofogdemyndigheten för indrivning. Utifrån hur regler om preskription tillämpas i dessa fall kan det innebära att den återbetalningsskyldige genom att hålla sig undan från delgivning kan undvika att fordran lämnas för indrivning innan den preskriberas. För att undvika detta, och för att allmänt säkerställa en snabb och effektiv uppbörd av skatt, kommer enligt regeringens förslag från och med den 1 januari 2021 Skatteverkets beslut om återbetalning av felaktiga utbetalningar inom ramen för fakturamodellen att gälla omedelbart.⁴¹

Lagstiftningsåtgärder har alltså nyligen vidtagits när det gäller Skatteverkets kontroll och möjlighet att kräva tillbaks belopp som felaktigt har betalats ut till utförare inom ramen för rut- och rotavdragens fakturamodell. Som nämnts ovan är upplägg där

⁴⁰ Mål B-2019-17.

⁴¹ Se prop. 2020/21:1 s. 269 ff.

målet primärt är att få pengar från staten utan att något rotarbete har utförts kanske inte heller de allvarigaste ur perspektivet en sund konkurrens inom byggbranschen. Det saknas mot den bakgrunden skäl att i denna rapport närmare diskutera eventuella ytterligare åtgärder för att komma till rätta med brott inom ramen för rotsystemet i form av rena bedrägerier.

BÖR DET GES BÄTTRE MÖJLIGHET TILL KONTROLL PÅ ARBETSPLATSER MED ROTARBETE?

Problemställning

Arbete som utförs i någons hushåll sker relativt dolt från insyn från såväl myndigheter som fackliga organisationer. Inte sällan är arbetsgivare som tillhandahåller rottjänster dessutom små, vilket innebär att kollektivavtal ofta saknas.⁴² Det nu sagda kan innebära att mindre nogräknade rotnischade företag utan några större risker kan anlita personer som kanske inte ens har tillstånd att uppehålla sig och arbeta i Sverige och till villkor som ligger under vad som brukar ses som acceptabelt på den svenska arbetsmarknaden. På det sättet kan sådana företag skaffa sig konkurrensfördelar mot företag som följer svenska regler på arbetsmarknaden och som tillämpar schyssta villkor på sina arbetstagare.

Eventuella problem av det nu beskrivna slaget kan i och för sig knappast lastas rotavdraget som sådant. Tvärtom bör situationen ha blivit bättre efter införandet av rotavdraget, genom att reformen verkar ha uppfyllt syftet att minska svartarbetet i branschen. Det får antas att situationen för arbetstagare generellt sett är sämre i branscher där det förekommer mycket svartarbete.

Det bör dock vara en självklarhet att en skattereduktion som särskilt syftar till att gynna företag inom rotsektorn inte tillåts subventionera företag som konkurrerar ut andra företag genom att exempelvis använda arbetskraft som inte får arbeta i Sverige. Det lär inte alltid vara alldeles enkelt att kontrollera att det arbete som ligger till grund för ett rotavdrag i det enskilda fallet har utförts av beskattad arbetskraft och av arbetstagare som har rätt att arbeta i Sverige. Som något ytterligare kommer att beröras senare finns i dag inget krav på att utföraren anger vem eller vilka arbetstagare som har utfört det arbete som en begäran om utbetalning enligt fakturamodellen avser. Att ett visst arbete som sedermera läggs till grund för ett rotavdrag har utförts av vit arbetskraft bör alltså vara svårt att kontrollera.

Rotsystemet har dessutom knappast i sig inneburit att svartarbetet inom rotsektorn helt har försvunnit, varför det finns skäl att allmänt diskutera om det behövs åtgärder för att utöka möjligheterna till kontroll av arbetsplatser som samtidigt är beställarens hushåll.

Som närmare kommer att belysas i det följande är det i dag svårt för myndigheter och andra aktörer att få insyn i förhållandena på en byggarbetsplats som samtidigt är någons bostad. Den 1 januari 2017 infördes i skatteförfarandelagen ett krav på personalliggare i byggverksamhet i syfte just att motverka svartarbete och att främja en sund konkurrens. Systemet utformades dock på ett sätt som i praktiken innebär

⁴² Även om täckningsgraden för kollektivavtal i Sverige totalt sett är hög så är den relativt låg i företag med endast ett fåtal anställda.

att just beställare och utförare av rottjänster undantas från kravet på att föra personalliggare. Det innebär att Skatteverket i dessa situationer saknar de möjligheter att utföra kontroller som systemet med personalliggare normalt ger verket när det gäller andra byggarbetsplatser.

Kort om regleringen om personalliggare i byggverksamhet

I korthet är systemet med personalliggare i byggverksamhet enligt skatteförfarandelagen uppbyggt på så sätt att byggherren dels ska tillhandahålla utrustning så att en elektronisk personalliggare kan föras på byggarbetsplatsen, dels ska anmäla sig för registrering hos Skatteverket innan byggverksamheten på byggarbetsplatsen påbörjas.⁴³ Anmälan ska innehålla uppgift om när byggverksamheten ska påbörjas och var den ska bedrivas. Det är sedan den som bedriver verksamhet på byggarbetsplatsen som är skyldig att föra personalliggare och att i den dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten.⁴⁴

Enligt 9 kap. 5 § skatteförfarandeförordningen (2011:1261) ska det i personalliggaren finnas uppgifter om näringsidkarens namn och personnummer, samordningsnummer, organisationsnummer eller motsvarande utländska nummer. Vidare ska det finnas uppgifter om namn och personnummer, samordningsnummer eller motsvarande utländska nummer för personer som är verksamma i näringsverksamheten och tidpunkten då respektive persons arbetspass påbörjas och avslutas. Uppgifterna om de personer som är verksamma ska avse varje verksamhetsdag och ska dokumenteras i omedelbar anslutning till att arbetspasset påbörjas och avslutas. Uppgifterna ska bevaras under två år efter utgången av det kalenderår då det för näringsverksamheten gällande beskattningsåret har gått ut.

Byggherren är skyldig att hålla personalliggaren tillgänglig för Skatteverket på byggarbetsplatsen.⁴⁵ Skatteverket har rätt att göra kontrollbesök på byggarbetsplatsen och bland annat begära att personer som finns där styrker sin identitet och uppger för vilken näringsidkare de utför arbete.⁴⁶

Vissa undantag av betydelse för denna rapport gäller dock alltså i fråga om kravet på personalliggare. Kravet gäller inte förrän den sammanlagda kostnaden för byggverksamheten på byggarbetsplatsen kan antas uppgå till mer än fyra prisbasbelopp och i princip heller aldrig när byggherren är en fysisk person, det vill säga i situationer där det kan bli aktuellt med skattereduktion i form av rotavdrag.⁴⁷ Skatteverket får dessutom inte göra kontrollbesök kopplade till kravet på personalliggare när byggarbetsplatsen finns i en lägenhet som är avsedd att helt eller till en inte oväsentlig del användas som bostad.⁴⁸

⁴³ 7 kap. 2 a § skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁴⁴ 39 kap. 11 § första stycket och 11 a § första stycket skatteförfarandelagen.

⁴⁵ 39 kap. 12 § skatteförfarandelagen.

⁴⁶ 42 kap. 8 och 8 a §§ skatteförfarandelagen.

⁴⁷ 39 kap. 11 b § skatteförfarandelagen.

⁴⁸ 42 kap. 8 § andra stycket skatteförfarandelagen.

Undantaget från kravet på personalliggare när en fysisk person är byggherre motiverades med att rotavdraget i sådana situationer syftar till att motverka förekomsten av svartarbete, varför det inte ansågs befogat med ett krav på personalliggare i samma syfte. När det gäller begränsningen till fyra prisbasbelopp var motiveringen att de administrativa kostnader som är kopplade till personalliggare annars skulle kunna bli oproportionerligt höga i förhållande till kostnaden för hela tjänsten.⁴⁹ När det gäller Skatteverkets bristande möjlighet att göra kontrollbesök på arbetsplatser som samtidigt är någons bostad bedömdes hänsynen till den enskildes personliga integritet väga tyngre än det allmännas intresse av att kunna utföra kontroller.⁵⁰

Bör ett system med personalliggare tillämpas även vid rotarbete?

En tänkbar åtgärd för att ytterligare motverka svartarbete och användande av illegal arbetskraft på rotarbetsplatser skulle kunna vara att låta systemet med personalliggare gälla även på sådana arbetsplatser. För en sådan åtgärd talar att rotavdraget i sig knappast löser hela problemet med svartarbete i rotsektorn på det sätt som anfördes som skäl för att i praktiken undanta beställare och utförare av rottjänster från kravet på personalliggare i byggverksamhet. Även om en tjänst subventioneras genom rotsystemet kan mycket väl arbetet helt eller delvis ha utförts av svart eller illegal arbetskraft.

Skulle det nuvarande systemet med personalliggare göras tillämpligt även vid utförande av rottjänster skulle det innebära att Skatteverket ges tillträde även till arbetsplatser i hushållen för att kunna kontrollera att personalliggare förs samt att den verkliga situationen stämmer överens med informationen i personalliggaren. En sådan ordning skulle sannolikt få en preventiv effekt när det gäller rotföretags incitament att använda sig av svart eller illegal arbetskraft. Det skulle i sin tur främja en sund konkurrens inom rotsektorn.

Vissa problem med en justering av regleringen om personalliggare kan dock identifieras. Även om undantaget från kravet på personalliggare när beställaren är en fysisk person tas bort återstår ett antal frågor som behöver lösas utifrån hur regleringen i skatteförfarandelagen i övrigt är uppbyggd.

Undantaget från kravet på personalliggare i fall där kostnaden för byggverksamheten uppgår till högst fyra prisbasbelopp bör i sig i många fall utesluta en tillämpning av kravet på personalliggare vid just rotarbete. För 2020 är prisbasbeloppet 47 300 kr, vilket innebär att kravet på personalliggare i byggverksamhet gäller först när kostnaden för verksamheten överstiger runt 190 000 kr. Undantaget har ingen koppling till byggverksamhet i hushållen i sig, utan infördes på grund av att det ansågs vara förenat med oproportionerligt höga kostnader för byggherren att tillhandahålla utrustning och för utföraren att föra in information i en personalliggare när kostnaden för hela projektet understiger en viss nivå. Ett borttagande eller en justering av det undantaget skulle alltså få konsekvenser även för företag som utför annan byggverksamhet än rotarbete.

⁴⁹ Prop. 2014/15:6 s. 58 f.

⁵⁰ Prop. 2014/15:6 s. 64.

Systemet med elektronisk personalliggare i byggverksamhet är som nämnts ovan uppbyggt så att byggherren tillhandahåller den utrustning som krävs för att utföraren ska kunna föra personalliggare på arbetsplatsen. Det kan diskuteras om ett sådant system är lämpligt när byggherren är en privatperson. Kostnaderna som i sådana fall skulle kunna vara förenade med att anskaffa utrustningen skulle sannolikt påverka viljan att över huvud taget köpa tjänsten och kanske ge incitament att köpa den svart i stället. Ska systemet med personalliggare gälla även för byggverksamhet i hushållen krävs överväganden i fråga om det i sådana fall bör vara utföraren som själv ansvarar både för utrustningen och för att föra personalliggare.

Ytterligare ett frågetecken gäller Skatteverkets möjlighet att göra kontroller på arbetsplatserna inom ramen för systemet med personalliggare. Som nämnts ovan tillåts inte Skatteverket i dag att göra sådana kontroller i någons hem. Denna ordning motiverades av integritetsskäl, där hänsyn till den personliga integriteten alltså bedömdes väga tyngre än det allmännas möjlighet till kontroll. Även den aspekten bör finnas med i en diskussion kring frågan om kravet på personalliggare bör gälla även när byggverksamhet sker i någons hushåll. Utan möjlighet för Skatteverket att utföra kontroller på arbetsplatsen under den tid som arbetet pågår bör ett krav på att det förs en personalliggare bli mindre effektivt när det gäller att motverka svartarbete.

Slutsatsen i denna del blir att det befintliga systemet med personalliggare i byggbranschen av flera skäl inte är särskilt lämpligt att tillämpa när det gäller kontrollen av byggarbete i privatpersoners hem. Ska ett motsvarande system införas bör det ske genom en särskild reglering med en i några delar annorlunda utformning jämfört med det befintliga systemet.

En utgångspunkt för en sådan reglering kan vara att skyldigheten att föra personalliggare har en tydlig koppling till rätten till rotavdrag, lämpligen genom att rotavdrag medges endast om det hos Skatteverket har registrerats att arbete som kommer att ligga till grund för en begäran om rotavdrag har påbörjats och att personalliggare på ett korrekt sätt har förts på arbetsplatsen. Skyldigheten att föra personalliggare bör alltså bara gälla i fall där arbetet sedermera ska ligga till grund för rotavdrag. Därigenom skulle på ett annat sätt än i dag Skatteverket ges möjlighet att kontrollera att arbete som i praktiken utförs av svart arbetskraft inte tillåts ligga till grund för en skattereduktion.

I fall där det rör sig om rotarbete bör det för skyldigheten att föra personalliggare sakna betydelse hur stor den sammanlagda kostnaden är för arbetet. Det bör vidare vara utföraren själv, inte privatpersonen i egenskap av byggherre, som svarar både för att utrustning för att föra en elektronisk personalliggare finns på plats och för att föra in uppgifter i den. De uppgifter som ska föras in kan dock lämpligen vara desamma som gäller för elektronisk personalliggare i byggverksamhet i allmänhet.

I fråga om möjligheten för Skatteverket att utföra kontroller vid rotarbete väger intresset för den enskildes integritet tungt. Det bör dock gå att lösa denna problematik – som främst bör uppstå i fall där arbetet sker inomhus – genom att Skatteverket i regleringen ges rätt att utföra kontroller utanför den lägenhet eller det hus där det har registrerats att rotarbete utförs. En annan möjlighet skulle kunna vara att Skatteverket ges rätt att på begäran få ta del av personalliggaren och att de arbetstagare som finns i lägenheten visar upp sig och sin legitimation via video eller

fotografi. Därigenom skulle Skatteverket kunna kontrollera personalliggaren och att uppgifterna i den överensstämmer med verkligheten utan att något intrång i kundens personliga integritet behöver ske.

Rent tekniskt bör det vara möjligt för utförare av rottjänster att föra personalliggare på ett sätt som möjliggör kontroller på nu beskrivet sätt. Det verkar redan i dag finnas mobiltelefonbaserade lösningar som inte behöver vara särskilt kostsamma och som bör kunna ge Skatteverket möjlighet att utföra kontroller utan att faktiskt behöva få tillträde till den fysiska arbetsplats där ett visst anmält rotarbete pågår.

En särskild reglering med en nu diskuterad uppbyggnad bör relativt enkelt kunna utformas så att kravet på personalliggare även kan gälla vid rutarbete.

Fler uppgifter i underlaget för utbetalningar enligt fakturamodellen?

Det skulle kunna hävdas att ett krav på personalliggare vid byggverksamhet som avser rotarbete kan leda till att priset för rottjänster ökar, vilket skulle kunna påverka branschen negativt genom en minskad efterfrågan. Det skulle också kunna hävdas att ett krav på personalliggare just i fall där kunden avser att utnyttja sin rätt till rotavdrag kan vara kontraproduktivt, genom att det skulle kunna innebära ett incitament för att i stället betala tjänsten svart.

En mindre långtgående åtgärd för att komma åt svartarbete vid utförandet av rottjänster skulle kunna vara att utvidga skyldigheten att lämna information i det underlag som utförare ska lämna in till Skatteverket för att få utbetalning enligt rotsystemet. Som systemet är uppbyggt i dag gäller att utföraren, utöver uppgifter om sig själv och kunden, ska uppge debiterad ersättning uppdelad på hushållsarbete och material samt annat än hushållsarbete och material. Vidare ska en begäran om utbetalning, såvitt är av intresse här, innehålla uppgift om vad hushållsarbetet har avsett och antalet arbetade timmar.⁵¹

Däremot krävs inga uppgifter om vem eller vilka personer som har utfört det arbete som kunden har debiterats för. Som regleringen av rätten till avdrag är uppbyggd i dag saknar den typen av uppgifter också betydelse. Även om Skatteverket skulle få kännedom om att det arbete som en begäran om utbetalning avser har utförts av svart eller illegal arbetskraft verkar det inte finnas stöd för att på den grunden neka utbetalning till utföraren och sedermera också skattereduktion för kunden. En annan sak är att utföraren i det läget riskerar sanktioner enligt skattelagstiftningen i övrigt eller enligt utlänningslagstiftningen om det handlar om arbetskraft som inte haft rätt att arbeta i Sverige.

En skyldighet att lämna information även om vilka personer som har utfört arbetet, med angivande av personuppgifter och antalet arbetade timmar på individnivå, skulle sannolikt göra det besvärligare för oseriösa företag att använda sig av svart eller illegal arbetskraft. Ännu mer effektivt skulle vara att också villkora rätten till utbetalning och rotavdrag i sig med att arbetet har utförts av vit arbetskraft som har haft rätt att arbeta i Sverige. I sådana fall skulle Skatteverket kunna neka utbetalning

⁵¹ 9 § lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

till utföraren och skattereduktion för kunden om det vid en kontroll visar sig att svart eller illegal arbetskraft har använts vid rotarbetet.

Det får visserligen, som redan konstaterats, antas att det i praktiken säkert kan vara svårt att i efterhand kontrollera vilka arbetstagare som faktiskt har utfört ett visst arbete som ligger till grund för en begäran om utbetalning enligt fakturamodellen. Har utföraren i underlaget uppggett att vissa personer har utfört arbetet bör det vara svårt för Skattemyndigheten att visa att det i själva verket har varit fråga om svart eller illegal arbetskraft.

Som alternativ eller komplement till ett införande av ett särskilt personalliggarssystem vid rotarbete, som kan betraktas som en relativt långtgående åtgärd, bör dock en skyldighet att lämna ytterligare information som en del av underlaget för utbetalning inom ramen för fakturamodellen diskuteras. En sådan skyldighet att lämna information tillsammans med en risk för uteblivet rotavdrag om det kommer fram att svart eller illegal arbetskraft har använts bör kunna ha en inte obetydlig preventiv effekt.

NÅGRA KORTA SLUTSATSER

Lämpligheten i att ändra storleken på rotavdraget och nivån det tak som gäller i dag beror på flera andra faktorer än sådana som strikt handlar om en fungerande konkurrens och förekomsten av svartarbete i byggbranschen. Lämplighetsfrågan kan dessutom ha en politisk dimension, där en höjning av storleken på rotavdraget sannolikt skulle vara kontroversiell i de läger som är emot systemet som helhet. Det är vidare inte helt självklart att en höjning av rotavdraget till exempelvis samma nivå som gäller för rutavdraget faktiskt skulle få någon större effekt när det gäller förekomsten av svartarbete på rotarbetsplatser.

Av dessa skäl bör Byggmärknadskommissionen i det fortsatta arbetet främst fokusera på frågan om möjligheten att kontrollera att avdragsgillt rotarbete faktiskt utförs av beskattad arbetskraft och av arbetskraft som har rätt att vistas och arbeta i Sverige. Här skulle en reglering som villkorar rätten till rotavdrag med att det har förts en personalliggare på arbetsplatsen kunna vara effektiv. Som har utvecklats ovan bör ett sådant system kunna utformas så att det tar hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller när byggherren är en fysisk person och arbetet utförs i hans eller hennes hushåll.

Ett annat spår som Byggmärknadskommissionen bör arbeta vidare med är att utförare av rottjänster ska vara skyldiga att i samband med en begäran om utbetalning enligt rotsystemet lämna uppgifter som möjliggör en kontroll från Skatteverkets sida av att arbetet har utförts av vit och laglig arbetskraft. Det skulle kunna vara särskilt effektivt att inte bara kräva fler uppgifter för att en utbetalning enligt systemet ska ske utan att även kundens rätt till skattereduktion försvinner om det visar sig att svart eller illegal arbetskraft har använts vid utförandet av rottjänsten.

Dessa åtgärder skulle, var för sig eller tillsammans, ge förutsättningar för att minska svartarbetet och förekomsten av illegal arbetskraft i rotsektorn och därmed också främja en sund konkurrens och goda arbetsförhållanden inom den rotnischade delen av byggsektorn.

