



ROT-avdragets effekter (förs. 2001/02:RR18)

Sammanfattning

I betänkandet föreslår utskottet att riksdagen i enlighet med ett förslag av Riksdagens revisorer (2001/02:RR18) gör ett uttalande om vikten av att noggrant analysera, följa upp och utvärdera kommande åtgärder liknande ROT-avdraget, om konjunkturläget gör det motiverat att ånyo aktualisera en sådan åtgärd. Utskottet föreslår vidare att uttalandet ges en sådan utformning att även ett krav på genusperspektiv som framförs i en i ärendet väckt motion (m) blir tillgodosett.

Socialdemokraterna och Centerpartiet har i en reservation yrkat att Riksdagens revisorers förslag läggs till handlingarna och att motionen avslås, eftersom några beskattningsåtgärder av det slag revisorerna syftar på inte är aktuella. Vidare har ett gemensamt särskilt yttrande avgivits av Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Ytterligare ett särskilt yttrande har avgivits av Centerpartiet.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Utskottets överväganden	4
Bakgrund	4
Revisorernas granskning och förslag	4
Motionen	5
Utskottets ställningstagande	6
Reservation – s, c.....	7
Särskilda yttranden.....	9
Bilaga	
Förteckning över behandlade förslag.....	10
Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR18.....	10
Följdmotion	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad utskottet har anfört om vikten av att analys-, uppföljnings- och utvärderingsåtgärder vidtas, och att dessa åtgärder även omfattar relevanta genus- och jämställdhetsperspektiv, i samband med eventuella skattelättnader av ROT-avdragsliknande karaktär i en ny eventuell lågkonjunktur. Därmed bifaller riksdagen Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR18 delvis och motion 2001/02:Sk36 delvis.

Reservation (s, c)

Stockholm den 28 maj 2002

På skatteutskottets vägnar

Arne Kjörnsberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Arne Kjörnsberg (s), Carl Fredrik Graf (m), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Per Rosengren (v), Kenneth Lantz (kd), Carl Erik Hedlund (m), Per Erik Granström (s), Marietta de Pourbaix-Lundin (m), Ulla Wester (s), Marie Engström (v), Sven Brus (kd), Catharina Hagen (m), Gudrun Lindvall (mp), Rolf Kenneryd (c), Lennart Kollmats (fp), Per-Olof Svensson (s) och Lennart Axelsson (s).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag i korthet

Med anledning av revisorernas förslag 2001/02:RR18 och motion 2001/02:Sk36 (m) tillkännager riksdagen för regeringen som sin mening vad utskottet har anfört om vikten av att analys-, uppföljnings- och utvärderingsåtgärder vidtas, och att dessa åtgärder även omfattar relevanta genus- och jämställdhetsperspektiv, i samband med eventuella skattelättnader av ROT-avdragsliknande karaktär i en ny eventuell lågkonjunktur.

Jfr reservation (s, c).

Bakgrund

En skattereduktion för reparation eller om- eller tillbyggnad av bostadshus (ROT-avdrag) infördes första gången 1993 och utgjorde en del av det ROT-program som bl.a. syftade till att få ned arbetslösheten inom byggsektorn. Skattereduktionen utgjorde 30 % av arbetskostnaden för småhus och hyreslägenheter och gällde under perioden den 15 februari 1993 till den 31 december 1994 och skulle betraktas som en tillfällig åtgärd. ROT-avdraget infördes sedan på nytt i något modifierad form den 15 april 1996. Denna gång omfattade ROT-avdraget även bostadsrätter. ROT-avdraget förlängdes sedan stegvis men togs slutligen bort den 31 mars 1999.

Revisorernas granskning och förslag

På förslag av bl.a. riksdagens skatteutskott har Riksdagens revisorer genomfört en granskning av ROT-avdraget. Skatteutskottet ville bl.a. få en belysning av följande frågor:

- Vilka kostnader har avdraget inneburit i form av minskade skatteintäkter?
- Hur har avdraget fördelats mellan olika typer av fastigheter?
- Vilka inkomster och förmögenheter hade de som utnyttjat avdraget?
- Hur många arbeten hade inte utförts alls, utförts senare eller utförts i egen regi eller med "svart" arbetskraft om avdraget inte hade funnits?
- Har avdraget lett till ökade skatteintäkter från näringsidkare och anställda som utfört ROT-arbetena?
- Har avdraget inneburit kontrollproblem eller annat merarbete för skattemyndigheterna?

Revisorerna har inriktat sin granskning på att undersöka dels hur sysselsättningen har påverkats, dels i vilken mån ”svart” arbetskraft har omvandlats till ”vit”. Studien bygger till stor del på en enkät utsänd till ett antal småhusägare samt till personer som äger hyreshus. Urvalet har dock begränsats till Stockholms län och till dem som erhållit ROT-avdrag under taxeringsåret 1999. I studien ingår även en enkät till ett antal hantverkare i Stockholms län för att få deras syn på avdraget och den ”svarta” arbetskraften.

I granskningen anges vissa nyckeltal. Det totalt beviljade avdragsbeloppet under hela perioden har varit ungefär 11 miljarder kronor. Av detta belopp har 70 % beviljats till ägare av hyreshus, 28 % till ägare av småhus och 2 % till bostadsrättsägare. Nästan en miljon ansökningar har handlagts av skattemyndigheterna. 67 % av dessa har utgjorts av ansökningar från småhusägare, 25 % från ägare till hyreshus och 8 % från bostadsrättsägare.

Revisorerna sammanfattar erfarenheterna på följande sätt.

- Avdraget verkar, under den undersökta perioden, ha påverkat fastighetsägare att genomföra åtgärder.
- Avdraget verkar till viss del ha omvandlat ”svart” arbetskraft till ”vit”.
- Fastighetsägarna har inte upplevt avdraget som krångligt.
- Hantverkarna har däremot haft en del ”pappersarbete” för att hjälpa fastighetsägarna.
- Nivån på avdraget, 30 %, verkar ha varit tillräcklig.
- Hantverkarna kan tänka sig en lägre byggmoms som alternativ till ROT-avdraget.

Sammanfattningsvis tyder resultatet av denna granskning, enligt revisorernas uppfattning, på att ROT-avdraget fungerat tämligen väl, även om det är svårt att med någon säkerhet avgöra hur stor effekt avdraget har haft på sysselsättningen i byggbranschen. Samtidigt anser revisorerna att det är anmärkningsvärt att en så omfattande åtgärd som ROT-avdraget infördes och fanns i kraft under så lång tid utan att det utvärderades. Om en åtgärd liknande ROT-avdraget blir aktuell igen – t.ex. med hänsyn till konjunkturläget – bör en sådan åtgärd analyseras noggrant innan den införs och följas upp medan den är i kraft samt utvärderas inom rimlig tid, anser revisorerna och föreslår att riksdagen riktar ett tillkännagivande härom till regeringen.

Motionen

I motion Sk36 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) betonas att en kommande uppföljning och utvärdering av det slag revisorerna efterlyser också bör omfatta ett genusperspektiv. Enligt motionären hade det varit intressant att se vilka effekter ett avdrag som t.ex. omfattat hushållstjänster skulle ha haft med tanke på att denna sektor för närvarande domineras av kvinnor, till skillnad från byggsektorn som i huvudsak sysselsätter män.

Utskottets ställningstagande

ROT-avdraget gällde under drygt sex år på 1990-talet, med ett uppehåll på cirka 15 månader i mitten. Det totalt beviljade avdragsbeloppet uppgick enligt revisorernas granskning under hela perioden till ungefär 11 miljarder kronor. Utskottet anser, i likhet med revisorerna, att det är anmärkningsvärt att denna omfattande åtgärd infördes och fanns i kraft under så lång tid utan att den utvärderades. Som revisorerna anför är det principiellt viktigt att även stöd som utgår som nedsättningar av skatter utvärderas och prövas på samma sätt som utgifter.

Utskottet bedömer, i likhet med revisorerna, att en åtgärd liknande ROT-avdraget kan bli aktuell igen när konjunkturläget gör det motiverat. Utskottet biträder därför revisorernas förslag att riksdagen gör ett uttalande om att en sådan åtgärd i så fall måste analyseras noggrant innan den införs och följas upp medan den är i kraft samt utvärderas inom rimlig tid, liksom att de erfarenheter som kommit fram av ROT-avdragets tillämpning under 1990-talet bör vägas in. Utskottet finner vidare att man i ett sådant analys- och utvärderingsarbete också bör ta hänsyn till relevanta genus- och jämställdhetsperspektiv.

Med det anförda tillstyrker utskottet i allt väsentligt revisorernas förslag och finner motion Sk36 i väsentliga delar tillgodosedd.

Reservation – s, c

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservation av Arne Kjörnsberg (s), Lisbeth Staaf-Igelström (s), Per Erik Granström (s), Ulla Wester (s), Rolf Kenneryd (c), Per-Olof Svensson (s) och Lennart Axelsson (s).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att utskottets förslag till riksdagsbeslut borde ha följande lydelse:
Riksdagen lägger Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR18 till handlingarna och avslår motion 2001/02:Sk36.

Ställningstagande

Vi delar revisorernas uppfattning att ROT-avdraget har fungerat tämligen väl men att det är svårt att med någon säkerhet avgöra hur stor effekt avdraget har haft på sysselsättningen i byggbranschen. Vi anser att den granskning som revisorerna nu har utfört har tillfört frågan värdefulla aspekter som kommer att bidra till att man i framtiden på ett bättre sätt kommer att kunna dra nytta av erfarenheterna av ROT-avdraget.

Däremot har vi svårt att förstå revisorernas anmärkning om att ROT-avdraget borde ha utvärderats tidigare. Som framgår av revisorernas egen granskning skedde faktiskt en fortlöpande bevakning och en regelbunden kontroll av utvecklingen genom att utskottet tog del av Riksskatteverkets periodiska redovisningar av antalet ansökningar och beviljade reduktioner, som även redovisades länsvis. Utskottet kunde härigenom konstatera att kostnaderna för ROT-avdraget höll sig någorlunda i närheten av vad som prognostiserats. Ytterligare redovisningar av utvecklingen lämnades också fortlöpande av regeringen i skilda särpropositioner och budgetpropositioner (se prop. 1997/98:119 s. 81, prop. 1998/99:1 utg.omr. 18 s. 12 och 13 och prop. 1999/2000:1 utg.omr. 18 s. 16).

Till saken hör att det inte är regeringen utan riksdagen som hela tiden drivit på förekomsten av ett ROT-avdrag. En majoritet i riksdagen har velat ha just ett sådant avdrag. Redan den första perioden – alltså den period som löpte från den 15 februari 1993 till den 31 december 1994 – tillkom avdraget på initiativ av finansutskottet som i ett tillkännagivande med anledning av vissa motioner som väckts med anledning av 1993 års budgetproposition begärde att ett förslag om ett sådant avdrag skulle läggas fram (se bet. 1992/93:FiU10 s. 45). När ROT-avdraget efter 15 månaders uppehåll infördes igen fr.o.m. den 15 april 1996 skedde det den gången som en följd av samarbetet som etablerades under våren 1995 mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet om den ekonomiska politiken. Även då hade alltså avdraget sin grund i partiförhållandena i riksdagen (se bet. 1995/96:FiU10 s. 1 och 1995/96:SkU32). Det organ som har haft ansvaret för hanteringen och bevak-

ningen av ROT-avdragsfrågorna är således närmast det relevanta riksdagsutskottet, dvs. skatteutskottet.

Inom skatteutskottet diskuterade representanter för samtliga partier vid flerfaldiga tillfällen under senare delen av 1990-talet frågan om att föreslå Riksdagens revisorer att ta upp en granskning och utvärdering av ROT-avdraget. Eftersom ROT-avdraget trots allt gällde en åtgärd som var avgränsad i tiden och som skulle komma att upphöra, rådde det emellertid en allmän enighet inom utskottet om att man borde avvakta till dess att systemet med avdraget upphört för att kunna göra en bättre helhetsbedömning av effekterna.

När det sedan gäller det föreslagna tillkännagivandet inser naturligtvis också vi värdet av att analysera, följa upp och utvärdera – vid behov även ur ett genus- och jämställdhetsperspektiv – åtgärder inom beskattningsområdet som har olika speciella syften, t.ex. att främja sysselsättningen inom något visst område. För närvarande är emellertid några sådana beskattningsåtgärder inte alls aktuella, och därför behövs inget uttalande av riksdagen i denna fråga just nu. Det är enligt vår mening inte lämpligt att använda riksdagens tillkännagivandeinstrument för sådana allmänt hållna uttalanden som det här är fråga om och som dessutom avser helt hypotetiska förhållanden i en oviss framtid. Skatteutskottet brukar inte heller medverka till tillkännagivanden av denna typ utan brukar reservera användningen för faktiska situationer och när konkreta åtgärder begärs av regeringen. När det gäller det uttalande som revisorerna nu föreslår förutsätter vi dessutom att varje ansvarig regering i Sverige vidtar de analys-, uppföljnings- och utvärderingsåtgärder som behövs vid kommande bedömningar av olika skatteåtgärder i olika konjunkturlägen, utan att riksdagen gör ett särskilt uttalande härom.

Med det anförda föreslår vi att riksdagen lägger revisorernas förslag 2001/02:RR18 till handlingarna. Vidare avstyrker vi motion Sk36.

Särskilda yttranden

1. Per Rosengren (v), Marie Engström (v) och Gudrun Lindvall (mp) anför följande:

Vårt ställningstagande till revisorernas förslag och motion Sk36 går ut på att göra klart för regeringen att vi förväntar oss ett bättre analys-, uppföljnings- och utvärderingsarbete när det gäller så långvariga och omfattande skattenedsättningsprojekt som ROT-avdraget. Vi anser att sådana analyser även bör innehålla ett genusperspektiv. Däremot vill vi inte på något sätt öppna vägen för införandet av ett avdrag för hushållsnära tjänster som motionären möjligen kan tyckas förespråka. Vi kommer tvärtom att motsätta oss att ett sådant avdrag införs.

2. Rolf Kenneryd (c) anför följande:

Jag anser att möjligheten att genom s.k. utskottsinitiativ göra tillkännagivanden till regeringen i frågor som inte aktualiseras för riksdagsbehandling på annat sätt skall användas för att uppnå resultat och inte bara för att dra till sig partipolitisk uppmärksamhet. Denna ambition bör tillämpas också av andra aktörer på den politiska arenan. Jag finner det därför anmärkningsvärt att Riksdagens revisorer föreslår ett uttalande till regeringen där en åtgärd liknande ROT-avdraget ”måste analyseras noggrant innan den införs och följas upp medan den är i kraft samt utvärderas inom rimlig tid, liksom att de erfarenheter som kommit fram av ROT-avdragets tillämpning under 1990-talet bör vägas in”. Inte mindre anmärkningsvärt är utskottsmajoritetens tillägg att man ”bör ta hänsyn till relevanta genus- och jämställdhetsperspektiv”.

Sådana uttalanden kan inte anses vara annat än plattityder. Det tillhör det självklara hanteringsmönstret att göra de analyser och uppföljningar som vid varje tillfälle låter sig göras och att därvid ta hänsyn till relevanta genus- och jämställdhetsperspektiv. Jag finner såväl revisorernas som utskottsmajoritetens klåfingrighet särskilt anmärkningsvärd mot bakgrund av att revisorerna med instämmande av utskottsmajoriteten vid utvärderingen har funnit att ROT-avdraget har fungera väl i allt väsentligt och att det synes väl ha tjänat sina syften.

Jag avser att – för den händelse jag skulle anförtros ansvaret för skattefrågorna i en ny regering efter valet – efterleva dessa principer. Det finns därför ingen saklig anledning att göra ett särskilt tillkännagivande härom.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Riksdagens revisorers förslag 2001/02:RR18

I förslaget föreslås att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad revisorerna har anfört under avsnitt 2.2 om behovet av uppföljning och utvärdering.

Följdmotion

2001/02:Sk36 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av uppföljning och utvärdering med ett genusperspektiv.