

■
Beslutad: 2023-12-07
Diarienummer: 2022/0892
RiR 2023:26

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Svart på vitt

– rotavdragets kostnader och effekter

Riksrevisionen har granskat om regeringen har utformat rotavdraget så att det på ett varaktigt och effektivt sätt ökar arbetsutbudet och minskar svartarbetet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Krister Jensevik har varit föredragande. Revisor Hedvig Wurnell och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Krister Jensevik

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	7
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	10
2 Bakgrund	13
2.1 Rotavdragets konstruktion	13
2.2 Fakturamodellen gör rotavdraget enkelt att använda	14
2.3 Rotavdraget blev en större kostnad på budgeten än planerat	15
2.4 Teori om hur rotavdraget kan öka arbetsutbudet	16
2.5 Teori om hur rotavdraget kan minska svartarbetet	17
3 Rotföretagen och branschens utveckling	18
3.1 Rottjänsterna utförs i huvudsak av små byggföretag	19
3.2 Stark försäljningsökning i de små byggföretagen	23
3.3 Rotavdraget har en relativt liten påverkan på företagens nettoomsättning	25
3.4 Tilltagande konkurrens för små byggföretag	30
3.5 Relativt få personer från utanförskap får anställning i små byggföretag	33
4 Rotavdrag och hushållens arbetsutbud	35
4.1 De flesta rotavdrag rör mindre belopp	35
4.2 Många rottjänster hade köpts vitt även utan rotavdrag	38
4.3 Begränsad påverkan på hushållens arbetsutbud	42
5 Svarta rottjänster och svarta löner i rotföretag	47
5.1 Tydliga problem med svartarbete i början på 2000-talet	48
5.2 Hushållens efterfrågan på svarta rottjänster har minskat	50
5.3 Svarta löner och annan brottslighet har ökat i rotföretagen	53
5.4 Svårbestämd effekt på svartarbetet	59
6 Rotavdraget och den offentliga budgeten	63
6.1 Rotavdraget medför en betydande kostnad för den offentliga budgeten	63
6.2 Statens kostnad vid olika avvägningar av maximalt avdragsbelopp och subventionsgrad	65

7	Slutsatser och rekommendationer	68
7.1	Rotavdraget har begränsad möjlighet att öka arbetsutbudet på ett betydande sätt	68
7.2	Rotavdraget är inte det effektivaste sättet att motverka svartarbetet	70
7.3	Rotavdraget skapar för lite skatteintäkter för att uppnå en betydande självfinansieringsgrad	71
7.4	Rotavdraget kan bli mer kostnadseffektivt med ett lägre maximalt avdragsbelopp	71
7.5	Rekommendationer	73
	Referenslista	74
	Bilaga 1. Könsuppdelad statistik	77
	Bilaga 2. Beräkning av skatteintäkter	78

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns bilagor i pdf-format att ladda ner från Riksrevisionens webbplats. Bilagorna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 3. Effektstudie av rotbranschens nettoomsättning

Bilaga 4. Effektstudie av rotköparnas inkomster

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om rotavdraget har minskat svartarbetet samt ökat arbetsutbudet för de hushåll som använder rotavdrag. Riksrevisionen bedömer att rotavdraget har haft en relativt stor betydelse för att minska efterfrågan på svarta hantverkartjänster, men däremot haft en mycket begränsad effekt när det gäller att öka arbetsutbud och inkomster. Granskningen visar även att det finns tydliga tecken på att användningen av svarta löner och annan typ av brottslighet har ökat i byggindustrin.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att rotavdraget i sin nuvarande utformning inte skapar tillräckligt stora skatteintäkter genom minskat svartarbete och ökat arbetsutbud för att motivera statens kostnader för rotavdrag. Granskningens resultat tyder på att det vore kostnadseffektivt att sänka det maximala rotavdraget per person och år.

I granskningen har Riksrevisionen undersökt rotavdragets långsiktiga och strukturella mål som riksdagen beslutade vid införandet 2009. Tidigare har rotavdrag med olika utformningar använts som tillfälliga konjunkturstöd.

Rotavdraget har minskat hushållens efterfrågan på svarta hantverkartjänster relativt mycket

Riksrevisionen bedömer att rotavdraget har haft relativt stor betydelse för att hushållen i lägre utsträckning efterfrågar svarta hantverkartjänster jämfört med för 20 år sedan. Det är dock svårt att mer precist avgöra rotavdragets effekt på svartarbetet eftersom det av naturliga skäl inte finns fullständig kunskap om svartarbetets omfattning. På basis av de uppgifter som ändå finns tillgängliga framstår dock statens kostnader för rotavdrag som väl stora i förhållande till de effekter som uppnås mot svartarbete. Det kostar staten mycket att åstadkomma den minskning av svartarbetet som nu uppnås.

Förekomsten av svarta löner i byggbranschen kan motverkas bättre på andra sätt än med rotavdrag

Samtidigt som hushållen har minskat sin efterfrågan på svarta tjänster, har användningen av svarta löner ökat inom byggindustrin. Utvecklingen är särskilt framträdande bland små byggföretag som också utför huvuddelen av alla rottjänster. Det innebär att många rottjänster som hushållen uppfattar som vita i konsumentled i själva verket betalas med svarta löner i något eller flera led bortom

konsumentledet. Därtill har problemen med arbetslivskriminalitet ökat kraftigt i byggindustrin. Riksrevisionen bedömer att andra insatser än rotavdraget krävs för att motverka den typ av svartarbete och annan brottslighet som nu finns i flera av rotföretagen och i andra delar av byggindustrin.

Rotavdraget har marginell påverkan på hushållens arbetsutbud och inkomster

Granskningen visar att rotavdraget har låg träffsäkerhet och därmed endast i begränsad utsträckning kan bidra till att öka arbetsutbudet för de hushåll som gör rotavdrag. Det beror bland annat på att en tredjedel av hushållen som använder rotavdrag är pensionärer, personer som inte förvärvsarbetar eller personer i hushåll med mycket höga inkomster. För många hushåll är det dessutom svårt att utföra arbetet själv, eftersom flera av de tjänster som de får göra rotavdrag för kräver relativt hög grad av specialkunskap. Sammantaget betyder det att en stor del av tjänsterna med rotavdrag hade köpts på marknaden även om rotavdraget inte funnits och att endast en begränsad mängd extratid frigörs till marknadsarbete.

Vidare tyder Riksrevisionens statistiska undersökning på att hushåll med möjlighet att göra rotavdrag inte har ökat sina arbetsinkomster. Sammantaget pekar resultaten på att rotavdraget inte leder till att användarna av rotavdrag ökar sitt arbetsutbud i någon nämnvärd omfattning.

Rotavdragets kostnader bör anpassas efter de effekter som uppnås mot svartarbete

År 2023 var subventionsgraden 30 procent av arbetskostnaden inklusive moms och det maximala avdragsbeloppet 50 000 kronor per person. Kostnaderna för rotavdraget bör anpassas efter den effekt som uppnås mot svartarbete, eftersom det inte bedöms ha någon betydande effekt på köparnas samlade arbetsutbud. För att minska statens kostnader är det effektivt att sänka det maximala avdraget per person.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att minska rotavdraget genom att utforma det så att dess kostnadseffektivitet ökar i förhållande till målsättningen att motverka svartarbete. Det kan till exempel ske genom en sänkning av det maximala rotavdraget per person och år.

1 Inledning

År 2009 infördes rotavdraget som en permanent åtgärd för att långsiktigt och strukturellt minska svartarbetet och öka arbetsutbudet. Tidigare hade rotavdrag använts periodvis som tillfälliga konjunkturstöd. Granskningen syftar till att bedöma om rotavdraget på ett effektivt sätt uppnått de mål som angavs av regeringen och riksdagen när avdraget infördes permanent.

Rotavdraget är en skattereduktion som riktar sig till ägare och innehavare av småhus, ägarlägenheter eller bostadsrätter. Skattereduktionen möjliggör ett avdrag med 30 procent av arbetskostnaden för reparationer, underhåll och om- och tillbyggnader.¹ Reformen motiverades utifrån ekonomisk teori som säger att ökad specialisering leder till ökad effektivitet för både individ och samhälle. Genom att minska skatteskillnaden mellan marknadsarbete och hemarbete kan specialisering främjas. Om skatteskillnaden däremot är stor kommer en del hushåll att välja att utföra arbetet själva i stället eller att köpa tjänsten på den svarta marknaden.

1.1 Motiv till granskning

Rotreformen är en av de större reformerna som har genomförts under de senaste 20 åren. De huvudsakliga motiven till granskningen är att rotavdragets mål om att minska svartarbetet och öka hushållens arbetsutbud endast delvis har utvärderats tidigare och att statens direkta kostnader för rotavdrag har blivit betydligt högre än vad som planerades vid införandet.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Detta är den övergripande revisionsfrågan:

Har regeringen utformat rotavdraget så att det på ett varaktigt och effektivt sätt ökar arbetsutbudet och minskar svartarbetet?

Granskningsfrågan besvaras med hjälp av tre delfrågor:

1. Har regeringen utformat rotavdraget så att det i betydande omfattning bidrar till att öka arbetsutbudet?
2. Har regeringen utformat rotavdraget så att det på ett effektivt sätt bidrar till att motverka svartarbetet i sektorn för hantverkartjänster?
3. Har rotavdraget en betydande grad av självfinansiering?

¹ Prop. 2008/09:178; prop. 2015/16:1, bilaga 4; 11 kap. 14 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Granskningen omfattar inte den skatteadministration eller skattekontroll som Skatteverket bedriver avseende rotavdraget. Dessa områden omfattas just nu av en utredning som regeringen tillsatte i juni 2022. Utredningens uppdrag handlar om att föreslå åtgärder som motverkar fusk och arbetslivskriminalitet² inom bland annat rut- och rotbranschen.³

1.3 Bedömningsgrunder

Utgångspunkten för granskningen är budgetlagen (2011:203) som anger att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning ska iaktas i statens verksamhet.⁴ Riktlinjerna för skattepolitikens inriktning som riksdagen beslutade om 2008 och 2015 är också viktiga utgångspunkter i granskningen.⁵

Det huvudsakliga mål som regering och riksdag angav vid införandet av rotavdraget var att långsiktigt och strukturellt minska svartarbetet och öka arbetsutbudet.⁶ Det är främst köparnas arbetsutbud som förväntas öka enligt det ursprungliga målet och tankarna bakom reformen.⁷

I samband med att avdragsnivån sänktes 2016, från 50 procent till 30 procent, tonade regeringen ned de ursprungliga målen med reformen. Regeringen bedömde att många av de arbeten som utförs inom ramen för rotavdraget kräver kvalificerad arbetskraft och därmed inte hade utförts av köparen själv, även om rotavdraget inte funnits. Samtidigt framhöll regeringen att minskat svartarbete inte ensamt kan vara skäl för en skattesubvention. Detta tolkar Riksrevisionen som att rotavdragets mål om att öka arbetsutbudet fortfarande gäller, även om det i viss mån är nedtonat.⁸

Vidare bedömde regeringen att de statsfinansiella kostnaderna som subventionsgraden på 50 procent medförde översteg rotavdragets positiva effekter. Detta motiverade, enligt regeringen, en sänkning av subventionsgraden till 30 procent, vilket kunde frigöra resurser till mer angelägna ändamål.⁹ Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag att begränsa rotavdraget och konstaterade att

² Innebörden av begreppet arbetslivskriminalitet diskuteras vidare i avsnitt 5.3.2.

³ Dir. 2022:68.

⁴ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁵ Prop. 2007/08:100, bet. 2007/08:FiU20, rskr. 2007/08:259; prop. 2014/15:100, bet. 2014/15:FiU20, rskr. 2014/2015:254.

⁶ Prop. 2008/09:178, bet. 2008/09:SkU32, rskr. 2008/09:246.

⁷ Prop. 2008/09:178, s. 23–24.

⁸ Prop. 2015/16:1, s. 191–197.

⁹ Prop. 2015/16:1, s. 191–197.

förslaget grundade sig i de riktlinjer för skattepolitiken som riksdagen ställt sig bakom våren 2015.¹⁰

Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de ursprungliga målen med rotavdraget alltfjämt utgör grunden för att motivera rotavdragets existens som en permanent åtgärd. Dessutom bedömer vi att de mål som regeringen angav i samband med sänkningen av rotavdragets subventionsgrad bör vara uppfyllda med den nuvarande subventionsgraden. Med andra ord tolkar vi riksdagens och regeringens intentioner som att kostnaderna för rotavdrag ska ligga på en rimlig nivå och att rotavdragets positiva effekter bör vara betydande, inte minst i relation till de statsfinansiella kostnaderna.

1.3.1 Bedömning av delfråga 1 – ökat arbetsutbud

Att köparna av rottjänster förväntas öka sitt arbetsutbud tolkar vi som en del av den övergripande ekonomiska politiken som syftar till att uppnå en god ekonomisk utveckling i Sverige. En sådan utveckling är nödvändig för att lyckas med skattepolitikens främsta mål, som är att finansiera den gemensamma välfärden, olika samhällsfunktioner och andra offentliga utgifter. Ett av huvudmålen med rotavdraget är att skapa förutsättningar för ett ökat arbetsutbud genom att tid frigörs för det. Följande konkreta bedömningsgrund används i granskningen:

- Det kan göras gällande att rotavdraget har medfört att köparna av rottjänster på ett betydande sätt har ökat sitt arbetsutbud.

1.3.2 Bedömning av delfråga 2 – minskat svartarbete

Det andra huvudmålet med rotavdraget var att det skulle minska svartarbetet i sektorn för hantverkstjänster. Frågeställningar om svartarbetets omfattning är generellt sett mycket svåra att svara på eftersom det är komplicerat att mäta mängden svartarbete i den tjänsteproduktion som är berörd av rotavdraget. Följande konkreta bedömningsgrunder används i granskningen:

- Det kan göras gällande att rotavdraget medfört betydande minskningar av svartarbete i rotföretagen.
- Det kan göras troligt att det inte finns andra mer effektiva eller träffsäkra åtgärder för att hantera förekomsten av svartarbete i byggindustrin.

¹⁰ Prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/2016:51.

1.3.3 Bedömning av delfråga 3 – självfinansiering

Hushållens eventuellt ökade arbetsutbud, i kombination med att hushållen köper vita tjänster i stället för svarta till följd av rotavdraget, kan medföra ökade skatteintäkter. Följande konkreta bedömningsgrund används i granskningen:

- En betydande del av rotavdragets direkta statsfinansiella kostnader bör vara självfinansierade.

1.4 Metod och genomförande

För att kunna besvara granskningens delfrågor har vi genomfört beräkningar av rotavdragets effekter på:

- produktionen i de företag som utför rottjänster
- arbetsutbudet i de hushåll som köper rottjänster
- mängden svartarbete i sektorn för hantverkartjänster.

Våra beräkningar bygger på registerdata kombinerat med uppgifter från tidigare genomförda studier av rotavdraget och svartarbetet i Sverige. Därtill har vi gjort två egna statistiska undersökningar av rotavdragets effekt på produktionen i rottföretagen och arbetsutbudet hos hushållen. I granskningen har vi även jämfört våra resultat med studier från andra nordiska länder som har liknande skattereduktioner för hantverkartjänster. Slutligen har vi använt våra uppskattningar för att beräkna rotavdragets långsiktiga effekt på de offentliga finanserna, vilket vi inte kunnat se att någon annan gjort tidigare.

1.4.1 Metod

Har regeringen utformat rotavdraget så att det i betydande omfattning bidrar till att öka arbetsutbudet?

Den första granskningsfrågan har vi inledningsvis undersökt genom att studera hur mycket produktionen av tjänster som omfattas av rotavdrag har ökat till följd av avdragsmöjligheten. Detta har vi gjort dels genom att beräkna den maximala möjliga effekten, dels genom en statistisk undersökning. Den statistiska undersökningen har genomförts med en syntetisk kontrollgrupp och avser perioden 2003–2014.

Vidare har vi kartlagt vilka hushåll som tar del av rotavdrag och vilken typ av tjänster de köper. Detta har vi använt för att bedöma rotavdragets träffsäkerhet när det gäller att bidra till att öka arbetsutbudet. Vi har även undersökt om hushåll som tar del av rotavdraget har ökat sina förvärvsinkomster till följd av att de får göra avdrag, vilket i så fall skulle indikera att köparna av rottjänster har kunnat använda sin frigjorda tid till ökat förvärvsarbete. Detta har vi gjort med en statistisk metod som använder sig av en så kallad instrumentvariabel. Metoden är ett sätt att komma runt problemet med att det finns många potentiella förklaringar till att förvärvsinkomster samvarierar med köp av rottjänster. Instrumentvariabeln som har använts är om hushållen äger eller hyr sin bostad. Jämförelsen möjliggörs av att lagstiftningen, som huvudregel, endast tillåter hushåll som äger sin bostad att ta del av rotavdraget.

Har regeringen utformat rotavdraget så att det på ett effektivt sätt bidrar till att motverka svartarbetet i sektorn för hantverkartjänster?

Den andra granskningsfrågan har huvudsakligen besvarats genom en studie av befintlig litteratur om svartarbete i Sverige och rotavdragets effekt på svartarbete. Framför allt handlar det om Skatteverkets mer omfattande studier som publicerades 2006, 2011 och 2020, och om Skatteverkets årliga attitydundersökningar av hushållens efterfrågan på svartarbete. Vi har även använt studier från Bygghandelskommissionen, Företagarna och Brottsförebyggande rådet, betänkanden från statliga utredningar och studier om utländska skattereduktioner liknande rotavdraget.

Har rotavdraget en betydande grad av självfinansiering?

Självfinansieringsgraden beräknas med hjälp av iakttagelser från våra egna undersökningar. Beräkningen av självfinansieringsgraden är genomförd för 2019, eftersom vi bedömer att senare år har påverkats av en onormalt hög efterfrågan på rottjänster under pandemiåren. År 2019 utgör också referensår för de tabeller och jämförelser som vi redovisar i rapporten.

1.4.2 Data

I granskningen används registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB) över individer och företag ur Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA), Företagsregister och individdatabas (FRIDA), Inkomst- och taxeringsregistret (IoT), Fastighetstaxeringsregistret (FTR) och

Företagens ekonomi (FEK). Dessutom används registerdata som inhämtas från Skatteverket med mer specifika uppgifter om rotköp (antal timmar och typ av rottjänst).

1.4.3 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Krister Jensevik (projektledare) och Hedvig Wurnell. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägget och på ett utkast till granskningsrapporten:

Katarina Nordblom, professor, Göteborgs universitet, institutionen för nationalekonomi med statistik. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Bakgrund

I kapitlet redogör vi för rotavdragets konstruktion, utvecklingen av statens direkta kostnader för rotavdrag och de ekonomiska teorier som ligger till grund för rotavdraget.

2.1 Rotavdragets konstruktion

Rotavdraget infördes den 1 juli 2009 och är en skattereduktion som riktar sig till ägare och innehavare av småhus, ägarlägenhet eller bostadsrätter. Vid införandet var det möjligt att göra skattereduktion för 50 procent av arbetskostnaden, inklusive mervärdesskatten, för tjänster inom reparation, ombyggnad och tillbyggnad av bostaden. Reduktionen fick göras upp till ett tak på 50 000 kronor per person och år. Den 1 januari 2016 sänktes skattereduktionen till 30 procent, men taket på 50 000 kronor förblev oförändrat.¹¹ Tillsammans med rutavdraget är rotavdraget en del av skattereduktionen för så kallat husarbete som sammanlagt får uppgå till 75 000 kronor per person och beskattningsår.¹² Vidare finns det förslag om att tillfälligt höja det maximala taket under 2024 och att tillfälligt helt särskilja rotavdraget och rutavdraget genom att inte ha något gemensamt maxbelopp.¹³

Rotavdrag får enbart göras mot kommunal och statlig inkomstskatt och mot fastighetsskatt och fastighetsavgift, efter att vissa andra avdrag har dragits av från skatten. Det innebär att skattereduktionen för rotarbeten aldrig kan bli större än den slutliga skatten. Om den preliminära skattereduktionen för rotarbeten är högre än den slutliga skatten, måste överskjutande del betalas tillbaka som kvarskatt. Sammanboende par kan dock skriva över överskjutande del på sin partner om denna person även har haft rätt att göra avdraget. Rotavdraget ges därmed i praktiken på hushållsnivå för personer som bor tillsammans och äger sin bostad gemensamt.¹⁴ En möjlighet att omfördela rotavdraget finns även för andra personer som gemensamt har låtit utföra rotarbete, om båda personerna uppfyller förutsättningarna för skattereduktion.

¹¹ Prop. 2008/09:178; prop. 2015/16:1, bilaga 4; 11 kap. skatteförfarandelagen; 67 kap. 13 a–13 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

¹² Maxbeloppet för summan av rot- och rutavdrag höjdes från 50 000 till 75 000 kronor den 1 januari 2021 genom SFS 2020:1070.

¹³ Prop. 2023/24:1, avsnitt 12.4; Finansdepartementet, *Tillfälligt höjt tak för rotavdraget*, 2023.

¹⁴ Prop. 2008/09:178; prop. 2015/16:1, bilaga 4; 11 kap. skatteförfarandelagen; 67 kap. 13 a–13 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Endast personer över 18 år får göra rotavdrag. Rotavdrag kan även ges för arbete som utförts i en bostad utanför Sverige men inom EES, och för hushållsarbete som utförts i en förälders hushåll förutsatt att föräldern är bosatt i Sverige. Det finns dock ingen rätt till skattereduktion inom ramen för rotsystemet om den skatteskyldige är närstående till den som utför arbetet.¹⁵

2.2 Fakturamodellen gör rotavdraget enkelt att använda

Tidigare har rotavdrag använts periodvis som tillfälliga konjunkturstöd och då har hushållen själva fått göra rotavdrag i sina inkomstdeklarationer. I samband med beslutet om att införa rotavdraget permanent infördes också en ny modell för att göra rot- och rutavdrag. Fakturamodellen innebär att köparen av rottjänsten får skattelättnaden direkt på fakturan från företaget som utför tjänsten, se faktarutan nedan. Därefter lämnar företaget in uppgifter om arbetet, kunden och fastigheten som arbetet är utfört på till Skatteverket och begär utbetalning av rotavdraget.

Exempel på faktura med rotavdrag enligt fakturamodellen

Nedan beskriver vi en tänkt faktura med rotavdrag och hur utbetalningen av rotavdrag kommer från Skatteverket till företaget. Vidare redovisar vi även de schabloner som vi använder för att beräkna förhållandet mellan arbetskostnaden (2/3) och material och övriga kostnader (1/3).¹⁶ Vi beskriver också vilka poster på fakturan som påverkar företagets nettoomsättning respektive omsättning, se vidare avsnitt 3.2 och 3.3.

Faktura på rottjänst:

Arbetskostnad	20 000 kr	Underlag för rotavdrag med 30 procent
Material och övrigt	10 000 kr	
Summa kostnader	30 000 kr	Påverkar företagets nettoomsättning
Moms på arbete 25 procent	5 000 kr	Underlag för rotavdrag med 30 procent
Moms på övrigt 25 procent	2 500 kr	
Kostnader inklusive moms	37 500 kr	Påverkar företagets omsättning
Rotavdrag	7 500 kr	Rotutbetalning från Skatteverket
Summa efter rotavdrag	30 000 kr	Betalas av hushållet

¹⁵ Prop. 2008/09:178; prop. 2015/16:1, bilaga 4; 11 kap. skatteförfarandelagen; 67 kap. 13 a–13 b §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

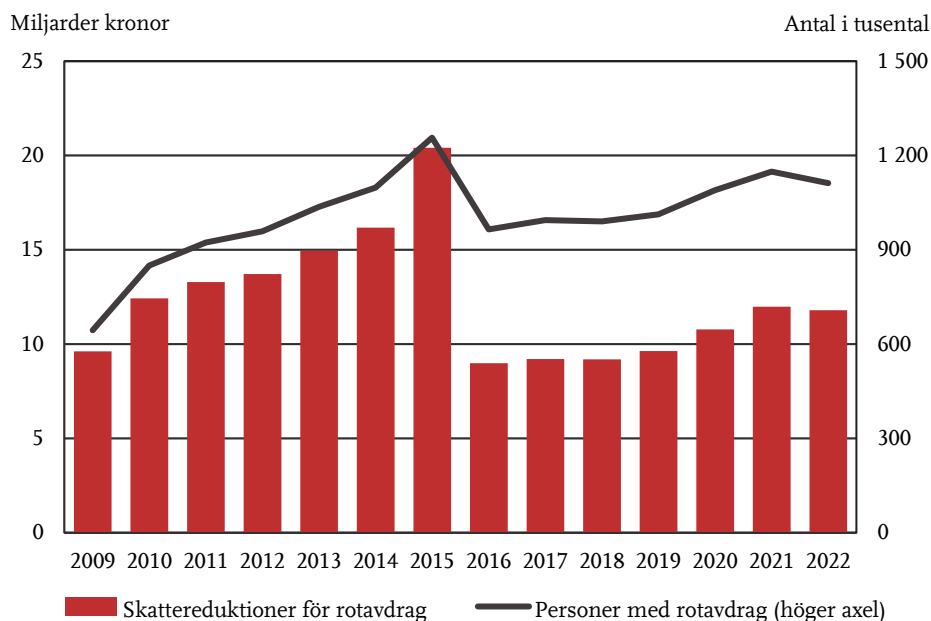
¹⁶ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 74.

2.3 Rotavdraget blev en större kostnad på budgeten än planerat

När rotavdraget infördes beräknades de årliga skattereduktionerna för rotavdrag uppgå till totalt 3,5 miljarder kronor.¹⁷ För 2022 uppgick skattereduktionerna till 12 miljarder kronor, trots att subventionsgraden från och med 2016 sänktes från 50 till 30 procent av arbetskostnaden, se diagram 1. Rotavdraget har därmed blivit en betydligt större kostnad för staten än vad som förutsågs vid införandet.

Beskattningsåret 2015 uppgick skattereduktionerna för rotavdrag till 20 miljarder kronor. Antalet personer som använde rotavdrag ökade också kraftigt samma år. Denna ökning förklaras av att många hushåll valde att tidigarelägga sina köp av rottjänster när sänkningen av subventionsgraden aviserades i budgetpropositionen för 2016, och på så sätt kunde använda den högre avdragsnivån på 50 procent.¹⁸

Diagram 1 Skattereduktioner för rotavdraget och antalet användare



Källa: SCB.

Anm.: Se bilaga 1 för könsuppdelad statistik.

¹⁷ Det motsvarar omkring 4,3 miljarder kronor i 2022 års prisläge.

¹⁸ Huvuddelen av ökningen av rotutbetalningar mellan år 2014 och 2015 uppstod under det sista kvartalet 2015.

2.4 Teori om hur rotavdraget kan öka arbetsutbudet

Rotavdraget är i sin aktuella utformning en permanent reform som syftar till att varaktigt öka specialiseringen i ekonomin genom att stimulera arbetsutbudet, till skillnad från tidigare när rotavdraget använts för att tillfälligt stimulera efterfrågan vid en vikande byggkonjunktur. Från en teoretisk utgångspunkt kan man tänka sig att en varaktig arbetsutbudseffekt kan uppstå på två sätt, antingen genom att det tillkommer utländsk arbetskraft¹⁹ eller genom att den befintliga arbetskraften ökar sitt arbetsutbud. Den befintliga arbetskraften kan öka sitt arbetsutbud genom att minska sin fritid, sitt icke-marknadsarbete eller sin sjukfrånvaro (intensiva marginalen), eller genom att personer utan sysselsättning blir sysselsatta (extensiva marginalen).

En ökad specialisering, och därmed en ökning av den totala sysselsättningen, kan endast ske om hushållen ökar sin konsumtion av rottjänsterna till följd av det lägre priset via rotavdraget. Hushållen bör sedan använda den eventuellt frigjorda tiden till att öka sitt arbetsutbud, vilket genererar högre arbetsinkomster. Om hushållens arbetsutbud visar sig vara opåverkat, innebär det att all konsumtion av rottjänster som är större än det belopp som hushållen gör rotavdrag för, finansieras på bekostnad av annan konsumtion. Detta skulle innebära att reformen leder till att företagen som producerar rottjänster delvis höjer sin produktion, samtidigt som den i motsvarande grad minskar eller undantränger produktionen i andra branscher. Sammanfattningsvis bör följande två villkor vara uppfyllda för att rotavdraget varaktigt ska stimulera arbetsutbudet genom en ökad specialisering i ekonomin:

1. Det finns kvalificerade personer för att utföra rottjänster, men de står så långt från arbetsmarknaden att det fordras att priset på deras arbete sänks för att de ska bli sysselsatta.
2. Rotköparna upprätthåller ett högre arbetsutbud och därigenom högre inkomster än vad de skulle gjort om rotavdraget inte hade införts. Detta kräver i sin tur att följande uppfylls:
 - Hushållen köper fler tjänster än tidigare till följd av rotavdraget.
 - Hushållen hade själva utfört tjänsterna om de inte hade köpt tjänsterna av marknadsproducenter.
 - Hushållen använder den frigjorda tiden till att öka sitt arbetsutbud.

¹⁹ Den fria rörligheten inom EU möjliggör för utlandsbosatta att verka i Sverige.

Ett ökat arbetsutbud innebär inte nödvändigtvis att man arbetar mer i form av längre eller fler arbetsdagar, utan det kan även innebära att man inte minskar sin arbetstid. Med det menas att hushåll exempelvis inte väljer att ta en veckas tjänstledighet eller förlänger ledigheten vid byte av arbetsgivare för att renovera hemma, utan i stället går till arbetet.

2.5 Teori om hur rotavdraget kan minska svartarbetet

Rotavdraget är en skattesubvention som sänker priset på vita tjänster för att stärka deras konkurrenskraft mot priset på svarta tjänster. Detta väntas leda till att fler hushåll köper vita tjänster i stället för svarta tjänster. Reformen är, med andra ord, utformad för att minska hushålls efterfrågan på svartarbete, för att därigenom motverka den svarta marknaden av tjänster som nu omfattas av rotavdrag.

Från en teoretisk utgångspunkt kan detta resultera i även en långsiktig minskning av den svarta marknaden då individers skattemoral kan öka av att de aktivt väljer bort att köpa en svart tjänst. Enligt teorin om självsignalering, bestäms individers val av att köpa tjänster svart eller vitt (skattemoral) delvis utifrån individens tidigare handlingar. En individ som tidigare köpt vitt är mer benägen att köpa vitt igen och vice versa. Anledningen är att individer som tar på sig den extra kostnaden att betala vitt önskar att handlingen ska löna sig, och de tenderar därför att bli mer intoleranta mot skatteflykt. På motsvarande vis rättfärdigar en individ som köper en svart tjänst sitt val genom att bli mer tolerant mot svarta köp. Genom att sänka priset på vita tjänster med rotavdraget, väntas fler individer köpa vita tjänster, vilket kan höja individernas skattemoral. Därtill kan individers skattemoral även påverkas av andras åsikter och av sociala normer.²⁰

²⁰ Se till exempel Nordblom, *Tax morale and policy intervention*, 2017.

3 Rotföretagen och branschens utveckling

Kapitlet behandlar frågan om i vilken utsträckning rotavdraget har bidragit till att öka företagets produktion av tjänster som omfattas av rotavdrag. Hur produktionen har påverkats avslöjar vilken betydelse rotavdraget har haft för hushållens efterfrågan och konsumtion av dessa tjänster. Detta är viktigt för vår vidare analys av hushållens arbetsutbud och svartarbete.

Produktionen kan mätas via företagets försäljning och deras nettoomsättning. Vi uppskattar att rotavdraget bidragit till att öka den samlade nettoomsättningen i rotföretagen med maximalt 4–14 miljarder kronor per år. Beräkningarna bygger på uppgifter om redovisade rotutbetalningar och nettoomsättningar i små byggföretag, och på uppgifter från två tidigare studier. Intervallet markerar att beräkningen är osäker.

Vi har även genomfört en statistisk undersökning av rotavdragets effekt på nettoomsättningen i de små byggföretagen 2009–2014. Undersökningen har genomförts med en så kallad syntetisk kontrollgrupp²¹ och vi har inte kunnat observera någon effekt av rotavdraget. Det betyder att vi inte kan utesluta att stora delar av den ökade efterfrågan och försäljningen av tjänster med rotavdrag i själva verket kan tillskrivas den ekonomiska utvecklingen.

Hushållens efterfrågan på tjänster med rotavdrag minskade relativt lite när subventionsgraden sänktes från 50 till 30 procent. Det indikerar att hushållens långsiktiga efterfrågan på rottjänster påverkades förhållandevis lite av den relativt stora prisuppgång som sänkningen medförde. Denna observation, tillsammans med resultaten från vår statistiska undersökning av nettoomsättningen, pekar på att rotavdragets effekt på nettoomsättningen sannolikt befinner sig i den nedre delen av intervallet 4–14 miljarder kronor.

Vi har dessutom funnit följande:

- Huvuddelen av de tjänster som utförs med rotavdrag genomförs av små byggföretag med färre än 50 anställda.
- Uppdragen med rotavdrag utgör endast en begränsad del av de små byggföretagens samlade nettoomsättning.
- Nettoomsättningen i de små byggföretagen ökade i en betydligt snabbare takt än i de flesta andra branscher redan innan reformen infördes.

²¹ Hela resultatet från den statistiska undersökningen presenteras i en elektronisk bilaga till rapporten, *Effektstudie av rotbranschens nettoomsättning*.

- Fallande vinstmarginaler och låga prisökningar på rottjänster tyder på en tilltagande konkurrenssituation för små byggföretag.
- Det är relativt vanligt att de små byggföretagen utför rotuppdrag med hjälp av underleverantörer.
- Uppskattningsvis 5 000 personer per år börjar arbeta i de små byggföretagen utan att tidigare ha förvärvsarbetat.

3.1 Rottjänsterna utförs i huvudsak av små byggföretag

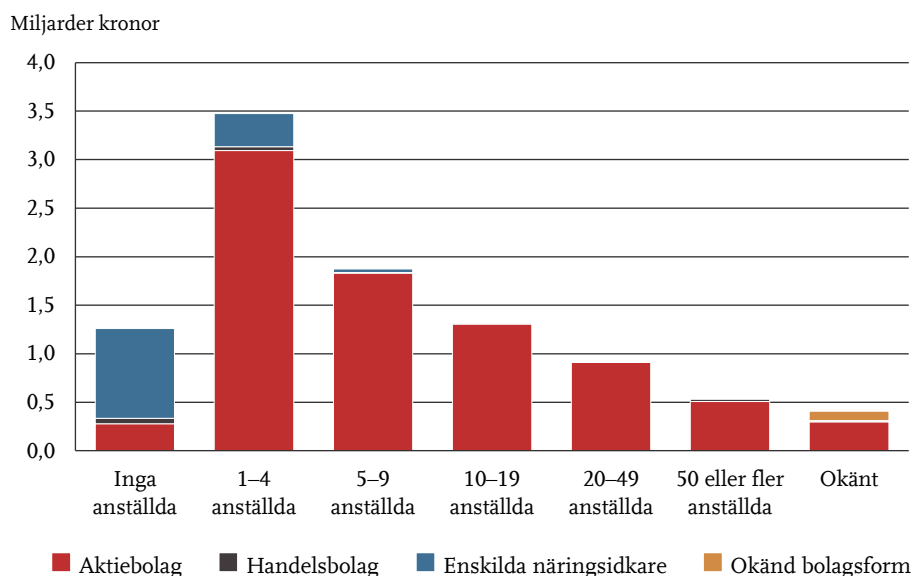
Vi har undersökt vilka typer av företag som fick rotutbetalningar 2009–2020.²² Ett tydligt resultat är att huvuddelen av alla rotuppdrag och utbetalningar gått till små byggföretag. Resultatet har vi använt i vår analys av rotavdragets effekt på produktionen av rottjänster, se avsnitt 3.2 och 3.3.

3.1.1 Rotutbetalningarna går huvudsakligen till små företag inom vissa branscher i byggindustrin

Det är i stor utsträckning företag med få anställda som utför rotuppdrag och får utbetalningar av rotavdrag från Skatteverket. År 2019 betalade Skatteverket ut 9,8 miljarder kronor i rotavdrag, och omkring 48 procent av utbetalningarna gick till företag med färre än fem anställda, se diagram 2.

²² Undersökningen bygger på data från SCB:s register FRIDA.

Diagram 2 Rotutbetalningar 2019 efter bolagsform och antal anställda



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

De företag som utförde rotuppdrag 2009–2020 tillhörde, som förväntat, i stor utsträckning byggindustrin och var verksamma i branscher som utför husbyggnad, målning, takarbete och VVS- och elinstallation.²³ Små byggföretag med färre än 50 anställda i dessa branscher utförde 72 procent av rotuppdragen och erhöll 75 procent av alla utbetalningar av rotavdrag under perioden. Övriga rotuppdrag utfördes av företag som tillhör ett brett spektrum av branscher i näringslivet. Bland dem finns det dock en tydlig koncentration till ett antal branscher som har angränsande verksamhetsområden till byggindustrin. Det handlar bland annat om företag som utför rengöring av byggnader och lokalvård, och företag inom trätillverkningsindustrin och inom fastighetsservice.

3.1.2 De flesta rotföretag utför endast ett begränsat antal rotuppdrag per år

År 2019 fick drygt 58 000 företag utbetalningar av rotavdrag från Skatteverket. Huvuddelen av rotföretagen utförde endast ett mindre antal uppdrag, se tabell 1. Omkring 40 procent av företagen utförde endast 1–5 uppdrag, med en genomsnittlig utbetalning av rotavdrag på 8 700 kronor.

²³ Det handlar om branscher med SNI-kod: 412, 432, 433 och 439, se även Tillväxtanalys, *ROT-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010–15, 2019*.

Tabell 1 Rotföretagen 2019 uppdelade i klasser efter antal rotuppdrag

Klassindelning, antal uppdrag	Antal uppdrag	Rotutbetalning, miljoner kronor	Utbetalning per uppdrag, kronor	Antal företag	Andel företag
1–20	265 365	2 216	8 351	40 813	70 %
21–40	230 511	1 761	7 638	8 006	14 %
41–60	160 895	1 132	7 038	3 271	6 %
61–80	121 216	768	6 338	1 741	3 %
81–100	95 526	577	6 044	1 062	2 %
101–10 000	837 567	3 326	3 971	3 139	5 %
Totalt	1 711 080	9 781	5 715	58 032	100 %

Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Huvuddelen av utbetalningarna av rotavdrag, såväl belopps- som antalsmässigt, gick till omkring 9 000 företag som alla gjorde fler än 40 uppdrag vardera. Därtill finns det en grupp på omkring 3 000 företag som gjorde över 100 rotuppdrag per företag, till ett betydligt lägre genomsnittligt avdragsbelopp på omkring 4 000 kronor. Det företag som utförde flest rotuppdrag genomförde närmare 10 000 uppdrag.

Sett över hela perioden 2009–2020 är det drygt 150 000 företag som genomförde rotuppdrag någon gång. Omkring 40 procent av dessa företag genomförde rotuppdrag regelbundet, under minst fem år. Denna kategori företag erhöll hela 90 procent av alla rotutbetalningar under perioden.

3.1.3 En betydande del av rotuppdragen utförs av företag som anlitar underleverantörer

Det är inte ovanligt att små byggföretag är organiserade i nätverk där företagen anlitar varandra för att kunna tillgodose de kompetenser som sammantaget behövs för att utföra olika typer av uppdrag.²⁴ Genom att analysera rotföretagens kostnader för personal och sätta dessa i relation till beviljade utbetalningar av rotavdrag kan vi se att det är relativt vanligt att rotföretag på ett systematiskt sätt använder underleverantörer för att klara sina rotuppdrag.

²⁴ Intervju med branschföreträdare 2023-06-07.

För aktiebolag som utfört rotuppdrag finns det uppgifter om bolagens redovisade (deklarerade) personalkostnader.²⁵ En rimlig relation mellan rotutbetalningar och personalkostnader för ett företag som endast utför rotuppdrag kan antas vara omkring 43 procent med hänsyn till skatter och administrativa påslag.²⁶ Under 2019 var det 13 procent av aktiebolagen vars utbetalningar av rotavdrag översteg 43 procent av personalkostnaderna. Denna kategori av företag fick 27 procent av de utbetalningar av rotavdrag som gick till aktiebolag, se tabell 2.

Tabell 2 Utbetalningar av rotavdrag till aktiebolag 2019

Rotavdrag i procent av personalkostnad	Antal företag	Antal uppdrag	Rotavdrag i miljoner kronor
Upp till 43 procent	28 909	1 148 336	5 624
Över 43 procent	4 668	249 107	2 192
Personalkostnader saknas*	3 153	76 916	405
Totalt	36 730	1 474 359	8 223

Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

*Anm. *Personalkostnader saknas eller är redovisade till noll kronor.*

I vår analys utgår vi från att merparten av dessa företag även utfört andra uppdrag än sådana som berättigar till rotavdrag. Att så många bolag har utbetalningar som överstiger 43 procent av personalkostnaden är därför en tydlig indikation på att det är relativt vanligt med underleverantörer när rotuppdrag utförs. Exempelvis finns det omkring 1 750 aktiebolag som tydligt utfört sina uppdrag med hjälp av underleverantörer, eftersom deras rotutbetalningar översteg personalkostnaderna med mer än 100 procent.

²⁵ Uppgifter om personalkostnader finns även för handelsbolag men de är så få att de inte påverkar analysen på aggregerad nivå, se figur 2. För enskilda näringsidkare är det däremot mer tidskrävande att ta fram underlag för personalkostnader, vilket gjort att vi endast genomfört analysen för aktiebolag. Aktiebolagen står dock för 85 procent av rotutbetalningarna år 2019.

²⁶ Vi räknar så här: personalkostnad x administrativt påslag (1,15) x moms (1,25) x rotavdrag (0,30) = personalkostnad x 0,43.

3.2 Stark försäljningsökning i de små byggföretagen

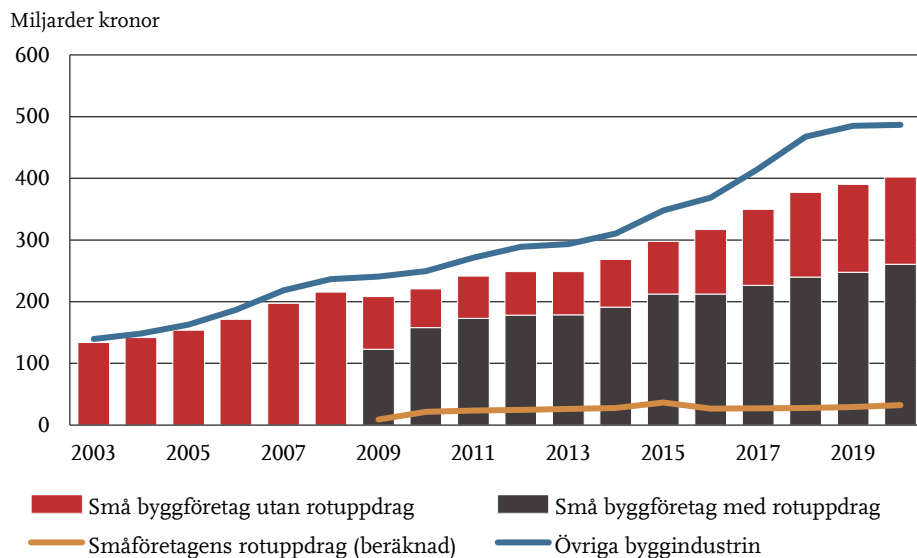
För att förstå vilken betydelse rotavdraget har haft för produktionen av rottjänster har vi analyserat nettoomsättningen i de små byggföretagen 2003–2020.²⁷

Begreppet nettoomsättning används inom ekonomisk redovisning för att beskriva intäkterna från sålda varor och utförda tjänster som ingår i företagets normala verksamhet, med avdrag för lämnade rabatter, mervärdesskatt och annan skatt som är direkt knuten till företagets omsättning.

3.2.1 En majoritet av de små byggföretagen har fått rotutbetalningar, men rotuppdragen står för en liten del av den totala nettoomsättningen

Omkring 61 procent av de små byggföretagen utförde rotuppdrag vid minst ett tillfälle 2009–2020. I början av perioden stod företagen som fick rotutbetalningar för omkring 72 procent av den samlade nettoomsättningen i de små byggföretagen, se diagram 3. Efter 2016, när rotavdragets subventionsgrad sänktes, minskade andelen till omkring 65 procent. Ett rimligt antagande är dock att en ännu större andel av företagen var inblandade i produktionen av rottjänster eftersom det är vanligt med underleverantörer i branschen.

Diagram 3 Nettoomsättningen i byggindustrin uppdelad efter marknadssegment



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

²⁷ Undersökningen bygger på data från SCB:s register FRIDA och FEK.

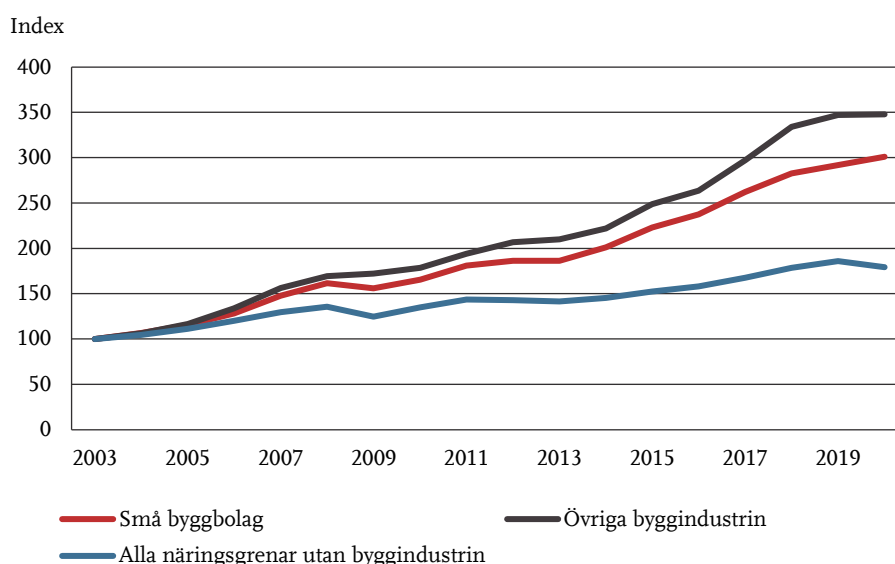
Vi har även försökt att uppskatta hur stor andel av de små byggföretagens samlade nettoomsättning som rotuppdragen står för. Det har vi gjort genom att beräkna arbetskostnaden för de rotuppdrag som utfördes under perioden. Till detta har vi adderat schabloner för materialkostnader och övriga kostnader, se faktaruta i avsnitt 2.2. Före sänkningen av subventionsgraden 2016 utgjorde rotuppdragen omkring 10 procent av nettoomsättningen i de små byggföretagen. Därefter har andelen minskat till omkring 8 procent, se diagram 3.

Vidare kan vi konstatera att de små byggbolagen stod för omkring 45 procent av byggindustrins totala nettoomsättning för 2019.

3.2.2 Nettoomsättningen har ökat mycket snabbt i de små byggföretagen

Under 2000-talet har nettoomsättningen i de små byggföretagen och övriga byggindustrin ökat i en betydligt snabbare takt än i övriga näringslivet, se diagram 4. Redan innan rotavdraget infördes ökade nettoomsättningen i de små byggföretagen snabbare än i övriga näringslivet, en trend som sedan tilltagit. Nettoomsättningen verkar även ha ökat stabilt efter att rotavdraget sänktes från 50 till 30 procent av arbetskostnaderna 2016.

Diagram 4 Utvecklingen av nettoomsättning i de små byggföretagen och övriga byggindustrin i jämförelse med övriga näringslivet



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Flera underliggande faktorer har varit gynnsamma för byggindustrin som helhet under perioden: låga räntor, snabb befolkningsökning och en stark inkomstutveckling för många hushåll. Därtill har regeringarna genomfört flera andra reformer än rotavdraget som förmodligen har ökat efterfrågan och intäkterna i byggindustrin, men framför allt i de små byggbolagen. Det handlar bland annat om bygglovsfriheten för Attefallshus (2014), införandet av personalliggare²⁸ i byggbranschen (2016) och skattereduktion för installation av grön teknik (2021). Även behovet av att snabbt ställa i ordning boenden under flyktingkrisen 2015 kan ha bidragit till den starka utvecklingen.

3.3 Rotavdraget har en relativt liten påverkan på företagets nettoomsättning

Våra beräkningar visar att rotavdragets effekt på nettoomsättningen i företagen som utför rottjänsterna maximalt kan uppgå till 4–14 miljarder kronor för 2019. Vidare visar våra resultat att konsumtionen av tjänster med rotavdrag minskade relativt lite när subventionsgraden sänktes från 50 till 30 procent. Det indikerar att hushållens långsiktiga efterfrågan på rottjänster påverkades förhållandevis lite av den relativt stora prisökningen som sänkningen medförde. Därtill har vi inte kunnat finna en statistiskt signifikant effekt av rotavdraget på nettoomsättningen i de små byggföretagen. Resultatet tyder på att produktionen av dessa tjänster mestadels påverkas av andra faktorer i ekonomin.

3.3.1 Effekten på företagets nettoomsättning är maximalt 14 miljarder kronor för år 2014

Hushållens samlade rotavdrag kan användas för att beräkna rotavdragets maximala effekt på nettoomsättningen i rotföretagen. Detta är möjligt eftersom en mycket liten andel av hushållen använder hela avdragsmöjligheten, se vidare avsnitt 4.1.1. Därmed kan vi approximativt anta att det redovisade rotavdraget motsvarar den absoluta huvuddelen av alla köp som genomförs på den vita marknaden för renoveringar och underhåll av bostäder.

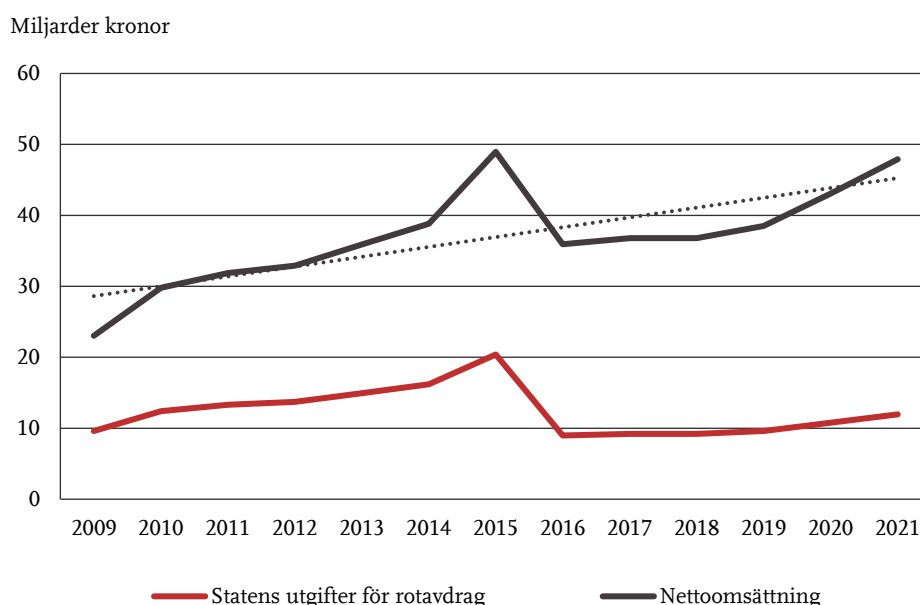
År 2014 uppgick rotutbetalningarna till 16 miljarder kronor, vilket är det högsta utfallet under ett normalt år med rotavdrag, se diagram 5. Ökningen av utbetalningarna under 2015 och 2020–2021 bedömer vi som avvikelser från den

²⁸ Personalliggare kan antas ha ökat de redovisade intäkterna i byggbranschen.

allmänna trenden.²⁹ Följaktligen bedömer vi övriga år under perioden som mer representativa mätpunkter för rotavdragets effekt.

Utifrån rotutbetalningarna beräknar vi rottjänsternas del av företagets nettoomsättning till 39 miljarder kronor för 2014. Det kan vi göra genom att lägga på schabloner för materialkostnader och övriga kostnader samt justera för vissa skatter. Beräkningens uppställning och schabloner redovisas i faktarutan i avsnitt 2.2.

Diagram 5 Beräkning av rottjänsternas påverkan på nettoomsättningen i företagen



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: När regeringen aviserade att nivån på rotavdraget skulle sänkas från 50 till 30 procent från och med 2016, var det många som tidigarelade sitt köp av rottjänster för att ta del av det större avdraget. Det visas i diagrammet då konsumtionen av rottjänster toppade under år 2015. Hade inte sänkningen aviserats skulle det verkligen utfallet troligen varit närmre trendlinjen för år 2015 och 2016.

²⁹ Som tidigare nämndes, förekom det en tidigareläggning av många köp av rottjänster år 2015 när sänkningen av subventionsgraden aviserades i budgetpropositionen för 2016. Den relativt stora ökningen av konsumtionen av rottjänster under 2020 och 2021 bedömer vi som en effekt av pandemin. Eftersom hushållen tvingades spendera mer tid i sina hem ökade förmodligen intresset för att renovera och förbättra sitt boende.

Det är naturligtvis osannolikt att alla rotköp skulle vara en effekt av rotavdraget. Många hushåll gör rotavdrag för tjänster som de skulle ha köpt även om avdraget inte funnits. Denna frågeställning undersöks närmare i avsnitt 4.2.2. I vår beräkning använder vi resultatet från en enkätundersökning som Skatteverket genomförde 2010, när rotavdragets subventionsgrad uppgick till 50 procent. I enkäten svarade 56 procent av hushållen, som hade använt rotavdraget, att de skulle ha köpt tjänsten även om rotavdraget inte funnits. Mot den bakgrunden, landar vi i att maximalt 44 procent av rottjänsterna 2014 kan ha skett till följd av rotavdraget.

I samma enkät uppgav 36 procent att de skulle genomfört rotarbetet på något annat sätt i stället för att köpa tjänsten vitt om inte rotavdraget på 50 procent hade funnits. Personerna hade antingen utfört arbetet själva, tagit hjälp av vänner och anhöriga eller köpt tjänsten svart, se avsnitt 4.2.2.³⁰ Materielkostnaden för dessa rotarbeten hade således uppstått även utan rotavdraget, vilket vi behöver beakta i vår beräkning.³¹ För 2014 beräknar vi denna materielkostnad till 3 miljarder kronor.

Med detta angreppssätt kan den maximala effekten på nettoomsättningen i företagen beräknas till 14 miljarder kronor för 2014.³²

3.3.2 Effekten på företagens nettoomsättning 2019 kan uppskattas till 4–14 miljarder kronor

Tillväxtanalys har genomfört en studie av rotavdragets effekt på sysselsättningen i företag som utförde rottjänster 2010–2015. För att ingå i studien behövde företagen ha fått rotutbetalningar som uppgick till minst 10 procent av löneutbetalningarna. I studien beräknar myndigheten att sysselsättningen i branschen hade ökat med 6–9 procent med anledning av rotavdraget.³³

Företagen i Tillväxtanalys studie motsvarar i hög grad de små byggföretag som vi undersökt i granskningen. Approximativt kan vi använda Tillväxtanalys resultat för att beräkna ett intervall för rotavdragets effekt på nettoomsättningen i dessa företag. Vi har genomfört beräkningen för 2019 då nettoomsättningen uppgick till omkring 250 miljarder kronor i de små byggföretag som utförde rotuppdrag.

³⁰ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 77.

³¹ Vi antar att det är svårt för hushållen att köpa obeskattade byggvaror.

³² Så här räknar vi: (39 miljarder kronor för köp av rottjänster totalt) x (44 procent köp som tillkommit av reformen) – (3 miljarder kronor för material som ändå används när rotarbetet utförts på annat sätt).

³³ Tillväxtanalys, *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*, 2020, s. 23.

Sysselsättning är ett trubbigt mått i detta sammanhang. Arbetstiden kan variera kraftigt mellan olika personer som omfattas av denna definition. Syftet med vår beräkning är att hitta ett intervall som med hög tillförlitlighet täcker det verkliga utfallet. Osäkerheter kan då hanteras genom att vi gör försiktiga antaganden. För det högre värdet i intervallet antar vi, högt räknat, att sysselsättningen ökat med 9 procent och att den tillkommande arbetskraften i genomsnitt arbetar 75 procent av en heltidstjänst. För det lägre värdet antar vi, lågt räknat, att sysselsättningen ökat med 6 procent och att arbetskraften arbetar 25 procent av en heltidstjänst.

Med det angreppsättet blir det beräknade intervallet 4–17 miljarder kronor för nettoomsättningen 2019.³⁴ Den övre gränsen ligger något högre än den beräkning som presenterades tidigare och som byggde på Skatteverkets enkätundersökning från 2010. Vi bedömer att vår tidigare beräkning på 14 miljarder kronor är en rimligare uppskattning av rotavdragets maximala effekt. Det beror på att rotavdragets subventionsgrad sänktes från 50 till 30 procent 2016 och att den maximala effekten inte rimligen kan vara högre vid en lägre subventionsgrad.

Vidare kan våra beräkningar jämföras med Finansdepartementets beräkningar från 2011 av rotavdragets effekt på sysselsättningen i rotföretagen. Finansdepartementet beräknade att den långsiktiga sysselsättningen skulle öka med 15 000 personer.³⁵ I vår beräkning motsvarar det en ökning av nettoomsättningen i rotföretagen med 5–14 miljarder kronor för 2019. Intervallet beror på vilka antaganden som vi gör om den genomsnittliga arbetstiden.

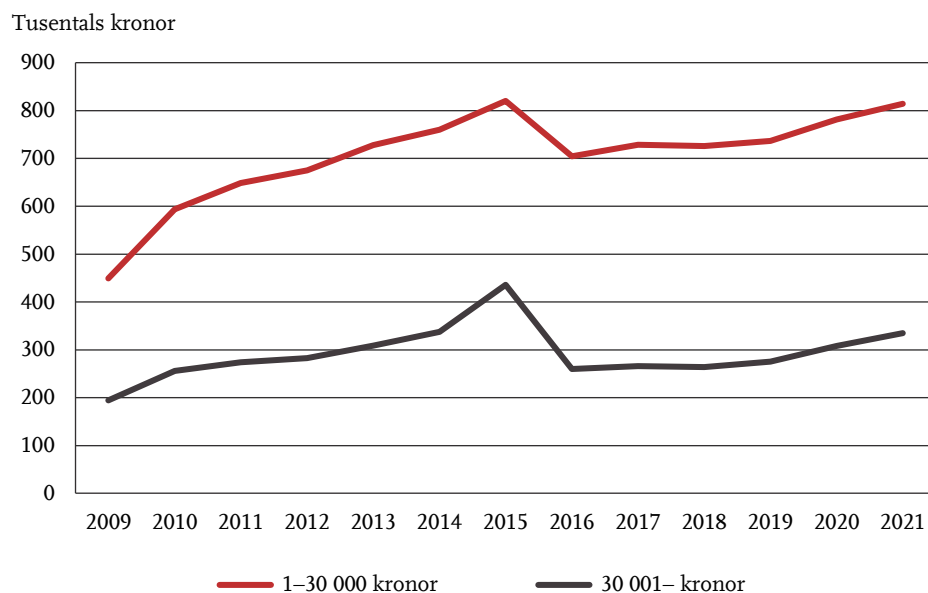
3.3.3 Den långsiktiga efterfrågan på tjänster med rotavdrag minskade relativt lite när subventionsgraden sänktes

Hushållens långsiktiga konsumtion av rottjänster minskade relativt lite när rotavdragets subventionsgrad sänktes från 50 till 30 procent. Sänkningen motsvarade en prisökning med 40 procent av arbetskostnaden för majoriteten av rottjänsterna. Det förekom visserligen att en del av hushållen tidigarelade sin konsumtion när sänkningen aviserades, och då särskilt bland hushåll som gjorde rotavdrag för högre belopp, se diagram 6. Hushållens möjlighet att tidigarelägga sina köp kan vara en indikation på att hushållen hade ekonomiska förutsättningar att hantera en oväntad utgift.

³⁴ Vi räknar så här: (250 miljarder kronor i nettoomsättning) x (9 procents sysselsättningsökning) x (75 procent av heltidstjänst) = 17 miljarder kronor. (250 miljarder kronor i nettoomsättning) x (6 procents sysselsättningsökning) x (25 procent av heltidstjänst) = 4 miljarder kronor.

³⁵ Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, 2011, s. 223.

Diagram 6 Antal personer som gör rotavdrag för olika stora arbetskostnader inklusive moms



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Att efterfrågan på tjänster med rotavdrag inte minskade på ett betydande sätt kan indikera att det saknas ett nära substitut. Med andra ord hade många hushåll som använder avdraget inte genomfört tjänsten som egenarbete. Det kan också vara en indikation på att en betydande andel av tjänsterna som subventioneras är åtgärder som hushållen anser är nödvändiga eller prioriterat att genomföra, vilket kan vara fallet med till exempel tjänster inom el och VVS, eller att tjänsten betraktas som en investering och har en liten budgetandel eftersom utgiften kan ses som en kostnad som fördelas över en längre tidsperiod. Under den aktuella perioden var räntan historiskt låg, vilket gjorde det billigt för hushållen att låna pengar för att renovera och förbättra sitt boende.

Eftersom vi inte kunnat se någon real prisökning på tjänster med rotavdrag under den aktuella perioden, utgår vi från att sänkningen av subventionsgraden approximativt motsvarar den verkliga prissänkningen.³⁶ För vidare information om prisutvecklingen för tjänster med rotavdrag, se avsnitt 3.4.

³⁶ Notera att all konsumtion som överstiger taket för rotavdraget inte påverkades av sänkningen av subventionsgraden, se vidare 6.2.1.

Vår observation är i linje med resultatet från en statistisk utvärderingen av en skattereduktion i Finland som liknar rotavdraget. Resultatet pekar på att skattesubventionen av hantverkartjänster i Finland inte medförde en betydande ökning av efterfrågan på de tjänster som omfattades av avdraget. Författarna bedömer att tidigare forskning, tillsammans med deras resultat, tyder på att konsumtionen av dessa tjänster inte är särskilt känsliga för prisförändringar.³⁷

3.3.4 Ingen statistisk säkerställd effekt av rotavdraget på företagens nettoomsättning

Vi har därtill försökt uppskatta effekten på nettoomsättningen på statistisk väg med hjälp av en så kallad syntetisk kontrollgrupp.³⁸ Vi kunde inte finna en statistiskt säkerställd effekt av rotavdraget på nettoomsättningen i de små byggföretagen 2003–2014. Vi bedömer dock att det är troligt att rotavdraget har haft en effekt på nettoomsättningen, men att effekten är för liten för att fångas upp via den metod som vi använt. Resultaten från den statistiska undersökningen visar att det inte kan uteslutas att stora delar av den ökade efterfrågan på tjänster med rotavdrag kan tillskrivas den ekonomiska utvecklingen. Rotavdraget har funnits under en längre period med högkonjunktur då bland annat räntan varit historisk låg³⁹. Därmed har det varit billigt för hushållen att låna pengar, köpkraften har varit stark och priserna på bostäder har ökat kraftigt. Eftersom många rottjänster utförs i syfte att upprätthålla eller förbättra bostadsbeståndet, finns det skäl att tro att hushållen betraktar flera av dessa tjänster som ekonomiska investeringar, och att det låga ränteläget haft stor betydelse för hushållens beslut om att renovera och förbättra sitt boende.

3.4 Tilltagande konkurrens för små byggföretag

Att nettoomsättningen har ökat i en bransch behöver inte endast förklaras av att försäljningsvolymen ökat. Ökningen skulle också kunna förklaras av att företagen övervältrar en del av rotavdraget på konsumentpriserna, så kallad prisövervältring. En fullständig prisövervältring av rotavdraget skulle ha medfört att det inte inträffat någon prisändring gentemot kunderna, medan företagets vinster och därmed nettoomsättning skulle ha ökat.

³⁷ Harju m.fl., *Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector?*, 2021.

³⁸ Hela undersökningen presenteras i en elektronisk bilaga till rapporten, *Effektstudie av rotbranschens nettoomsättning*.

³⁹ Under 2009–2014 sänktes styrräntan från 2 till 0,75 procent.

Givet de uppgifter som vi har om prisutvecklingen för tjänster med rotavdrag och vinstutvecklingen i de små byggföretagen är det osannolikt att företagen har övervältrat rotavdraget på konsumentpriset i någon större utsträckning. Möjligen förekom det initialt en prisövervältring, men sett över en längre tid har priserna utvecklats i takt med inflationen trots att löneläget i byggindustrin har ökat i en betydligt snabbare takt.

3.4.1 Ingen real prisökning på rottjänster sedan 2010

Vi har inte kunnat hitta några prisuppgifter som kan klarlägga om byggföretagen kunde höja sina priser på arbetskostnaden för rottjänster vid införandet av rotavdraget 2009. I löpande priser har timpriset för den del av rottjänsten som utgörs av arbetskostnaden ökat med 13 procent sedan 2010, se tabell 3. Mätt i fasta priser har priset inte ökat alls. Under samma period har timlönen för en genomsnittlig byggnadsarbetare ökat med 33 procent i löpande priser och med 18 procent i fasta priser. Företagen har således inte kunnat öka timpriset på rottjänsterna i sådan takt att de kunnat kompensera sig för att lönekostnaderna i branschen ökat.

Tabell 3 Genomsnittliga timpriser för rottjänsten arbetskostnad och timlöner för byggnadsarbetare

År	Genomsnittligt timpris på arbetskostnad ^a	Timpris i 2019 års priser	Timlön för arbetare i byggindustri	Timlön i 2019 års priser
2010	530	584	159	175
2016	568	600	184	194
2019	558	558	197	197
2021	598	583	212	207

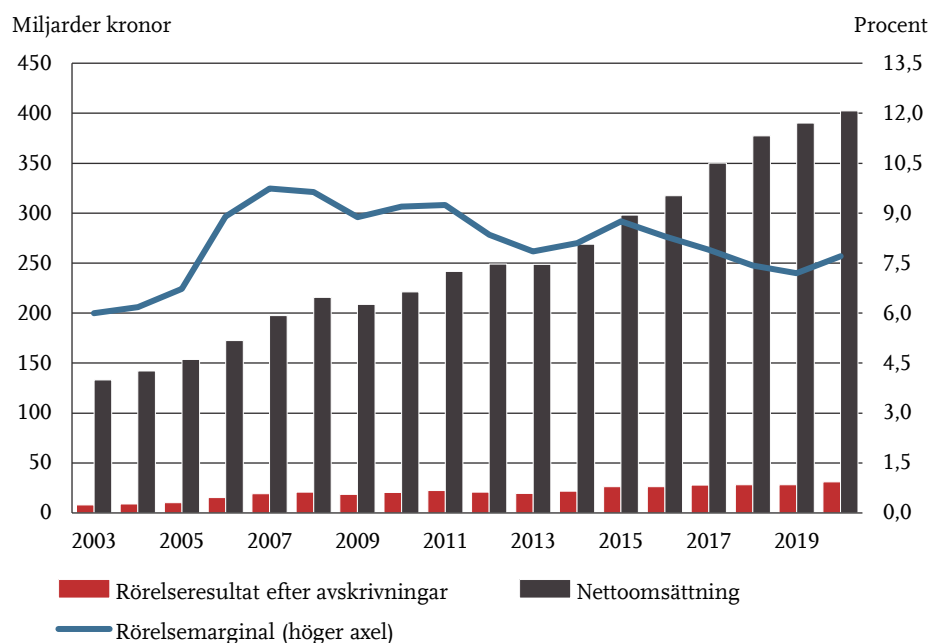
Källa: SCB, Skatteverket och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: ^a Beräkningarna för det genomsnittliga timpriset för 2016–2021 baseras på uppgifter om det totala rotavdraget och totala antalet köpta timmar. Timpriset för 2010 är hämtat från en enkätundersökning som Skatteverket gjorde 2011 och som riktades till personer som gjort rotavdrag. Prislägesberäkningen för 2019 är genomförd med hjälp av KPI.

3.4.2 Fallande vinstmarginaler i de små byggföretagen sedan 2007

Utrymmet för att öka vinsten i de små byggföretagen (rörelsemarginalen) har trendmässigt fallit sedan 2007, vilket kan vara ett tecken på att konkurrensen i branschen varit tilltagande, se diagram 7.

Diagram 7 Nyckeltal för små byggföretag



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Den fallande rörelsemarginalen under perioden beror bland annat på att företagen inte kunnat öka priset på sina tjänster i samma takt som deras marginalkostnader ökat, se faktarutan nedan. I de små byggföretagen bestäms marginalkostnaden till stor del av timlönen till de som arbetar i företaget. Som vi kunde se i föregående avsnitt har timlönen ökat i en betydligt högre takt än timpriserna på rottjänster.

Med andra ord talar en fallande rörelsemarginal sedan 2007 emot att rotavdraget har övervältats på konsumentpriserna. Dessa resultat är också i linje med tidigare studier om prisövervältrning av skattereduktioner i byggindustrin.⁴⁰ En förklaring till

⁴⁰ Se till exempel Carbonnier, "Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999", 2007.

att skattesänkningen inte medfört en hög grad av prisövervältring, kan vara att det råder hög grad av konkurrens i byggindustrin, bland annat till följd av den fria arbetsmarknaden inom EU.

Definition av rörelsemarginal (vinstmarginal)

Rörelsemarginalen anger hur stor andel av varje intjänad krona från försäljning som blir kvar för att täcka räntekostnader och skatt och ge en eventuell vinst.

Rörelsemarginalen beräknas genom att rörelseresultatet efter avskrivningar divideras med nettoomsättningen.

$$\text{Rörelsemarginal} = \frac{\text{rörelseresultat}}{\text{nettoomsättning}} = 1 - \frac{\text{marginalkostnader}}{\text{pris}}$$

I regel är en branschs rörelsemarginal positivt korrelerad med priset på varorna eller tjänsterna som säljs och negativt korrelerad med företagets marginalkostnader.

Rörelsemarginalen påverkas inte av mängden sålda tjänster.

3.5 Relativt få personer från utanförskap får anställning i små byggföretag

Vi har undersökt vilka grupper som tog del av de nya arbetstillfällena som skapades i de små byggföretagen 2009–2019. Tidigare har vi konstaterat att branschens nettoomsättning ökade i en mycket snabb takt under perioden och mer än vad som endast kan hänföras till effekter av rotavdragets införande. Även antalet anställda ökade i en snabb takt. Antalet anställda i de små byggföretagen ökade med 20 procent, vilket kan jämföras med antalet sysselsatta⁴¹ i Sverige som ökade med 14 procent under samma period, se diagram 8.

Ungefär hälften av de nyanställda i de små byggföretagen hade året innan de fick sin anställning en kontrolluppgift⁴² eller företagarinkomst från ett företag som verkade utanför byggindustrin. De branscher utanför byggindustrin som flest rekryterats från är handel samt reparation av motorfordon och motorcyklar.

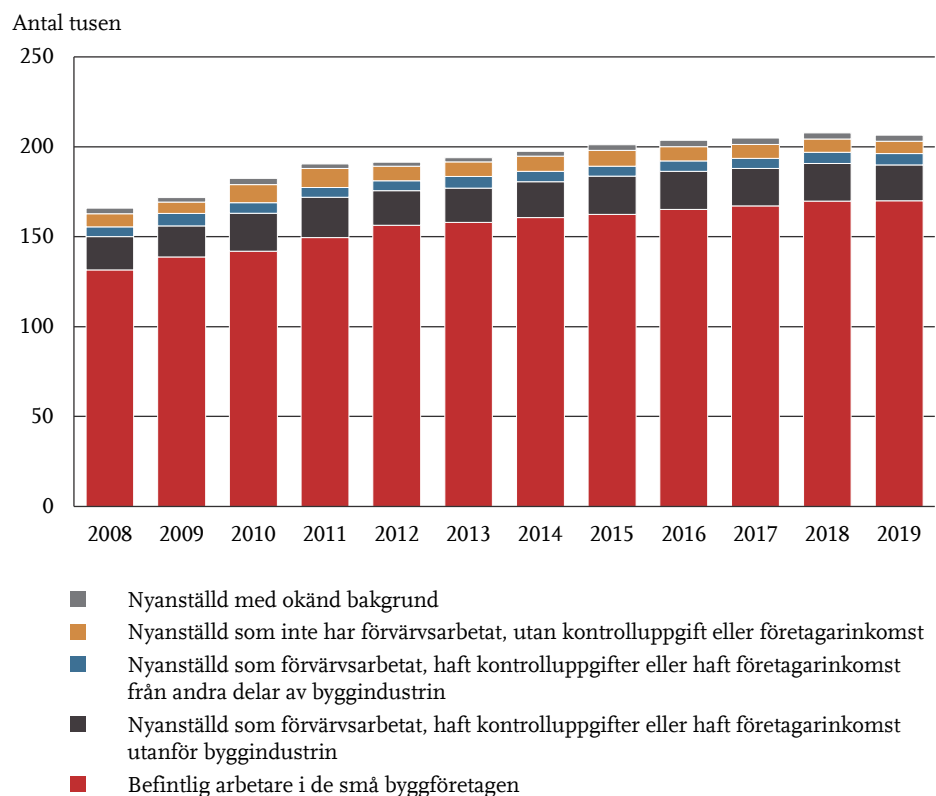
Endast 4 procent av alla anställda under perioden hade inte förvärvat arbetat året innan de fick anställning och saknade kontrolluppgifter från en arbetsgivare eller redovisad företagarinkomst. Av dessa var knappt hälften 20 år eller yngre, vilket är

⁴¹ SCB. Sysselsatta 15–74 år (AKU).

⁴² En kontrolluppgift är en uppgift som arbetsgivaren kan lämna till Skatteverket för att skatten ska bli rätt för privatpersoner och företagare. I de flesta fall ska en arbetsgivare redovisa löner i en arbetsgivardeklaration, men i vissa fall ska en kontrolluppgift lämnas i stället. Exempelvis finns det skyldighet att lämna in kontrolluppgifter om sponsorerstämningen eftersom mottagaren beskattar sin hobbyverksamhet under tjänst.

en indikation på att många kom från studier. Av de återstående, alltså de som var äldre än 20 år, saknade ungefär 65 procent kontrolluppgifter under fler än ett år. Vi kan således konstatera att det varje år är omkring 5 000 personer över 20 år som får anställning i de små byggföretagen utan att åren innan varit registrerade som arbetande i Sverige.

Diagram 8 Antal anställda i små byggföretag och sysselsättningsstatus året före nyanställning



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: "Befintliga arbetare" betyder att individiden arbetade inom samma företag året innan eller arbetade för ett annat företag i gruppen små byggföretag.

4 Rotavdrag och hushållens arbetsutbud

I kapitlet redovisar vi vilka typer av hushåll som köper tjänster med rotavdrag och i vilken utsträckning de har ökat sitt arbetsutbud.

En tredjedel av hushållen som använder rotavdrag har små möjligheter eller låg benägenhet att utöka sitt arbetsutbud. Dessutom behövs en relativ hög grad av specialkunskap för att utföra flera av de tjänster som hushåll får göra rotavdrag för, vilket gör det svårt för många hushåll att utföra arbetet själva. Det betyder att en stor del av tjänsterna med rotavdrag hade köpts på marknaden även om inte rotavdraget funnits och att endast en begränsad mängd extratid kan frigöras till marknadsarbete. Vår beräkning för 2019 visar att hushållen maximalt kan öka sitt arbetsutbud med motsvarande 3 500 årsarbetskrafter till följd av rotavdraget.

Vi har även undersökt rotavdragets effekt på hushållens förvärvsinkomster med hjälp av en statistisk metod.⁴³ Resultatet visar att rotavdraget inte har lett till högre förvärvsinkomster för de hushåll som haft möjlighet att göra rotavdrag. Det indikerar att köparna av rottjänster inte ökat sitt arbetsutbud. Våra resultat är i linje med tidigare studier som har genomförts av skattereduktioner för hantverkartjänster i andra länder.

Vi har dessutom funnit följande:

- Omkring 71 procent av de hushåll som använde rotavdraget 2019 gjorde avdrag för belopp som understeg 10 000 kronor.
- Omkring 55 procent av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag användes av 12 procent av hushållen som gjorde avdrag för 30 000 kronor eller mer.
- Mer än hälften av avdragsbeloppet för rotavdrag användes av hushåll som hör till de 20 procenten med högsta inkomsterna.

4.1 De flesta rotavdrag rör mindre belopp

Vi har undersökt vilka hushåll som gör rotavdrag och vilka typer av tjänster som de köper. Resultatet från undersökningen har vi använt i vår beräkning av avdragets påverkan på hushållens arbetsutbud, se avsnitt 4.3. Vår analys är i huvudsak genomförd på hushållsnivå eftersom avdragsmöjligheter och inkomster för hela hushållet antas påverka den enskilda individens val av hur mycket den ska arbeta.

⁴³ Hela den statistiska undersökningen presenteras i en elektronisk bilaga till rapporten, *Effektstudie av rotköparnas inkomster*.

4.1.1 De flesta hushåll som använder rotavdraget gör avdrag som understiger 10 000 kronor

Under 2011 använde omkring 760 000 hushåll rotavdrag för totalt 13 miljarder kronor. Antalet hushåll som använde rotavdrag ökade med 100 000 fram till och med 2019. Det totala avdragsbeloppet var dock lägre 2019 eftersom subventionsgraden hade sänkts från 50 till 30 procent av arbetskostnaden.

En majoritet av hushållen gjorde rotavdrag för belopp som var lägre än 10 000 kronor. Huvuddelen av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag användes dock av hushåll som gjorde avdrag för högre belopp. År 2019 användes hela 55 procent av det totala avdragsbeloppet av 12 procent av hushållen som gjorde avdrag för belopp på 30 000 kronor eller mer, se tabell 4. Endast 1 procent av alla hushåll använde hela sitt möjliga rotavdrag, det vill säga 50 000 kronor per person. Dessa hushåll använde även 6 procent av det totala avdragsbeloppet.

Tabell 4 Andelen rothushåll och andel av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag, uppdelat efter nivå på avdragsbeloppet

Avdragsbelopp	2011		2019	
	Andel av rothushållen	Andel av beloppet	Andel av rothushållen	Andel av beloppet
1–9 999	55 %	11 %	71 %	17 %
10 000–19 999	15 %	12 %	12 %	15 %
20 000–29 999	9 %	13 %	6 %	13 %
30 000–39 999	6 %	12 %	4 %	12 %
40 000–49 999	5 %	13 %	3 %	12 %
50 000–59 999	4 %	11 %	2 %	9 %
60 000–69 999	2 %	6 %	1 %	5 %
70 000–79 999	1 %	5 %	1 %	4 %
80 000–89 999	1 %	5 %	1 %	4 %
90 000–99 999	1 %	7 %	1 %	6 %
100 000–	1 %	4 %	0 %	3 %
Summa	100 %	100 %	100 %	100 %
Totalt antal rothushåll och avdraget belopp (mnkr)	761 047	13 282	872 207	9 618

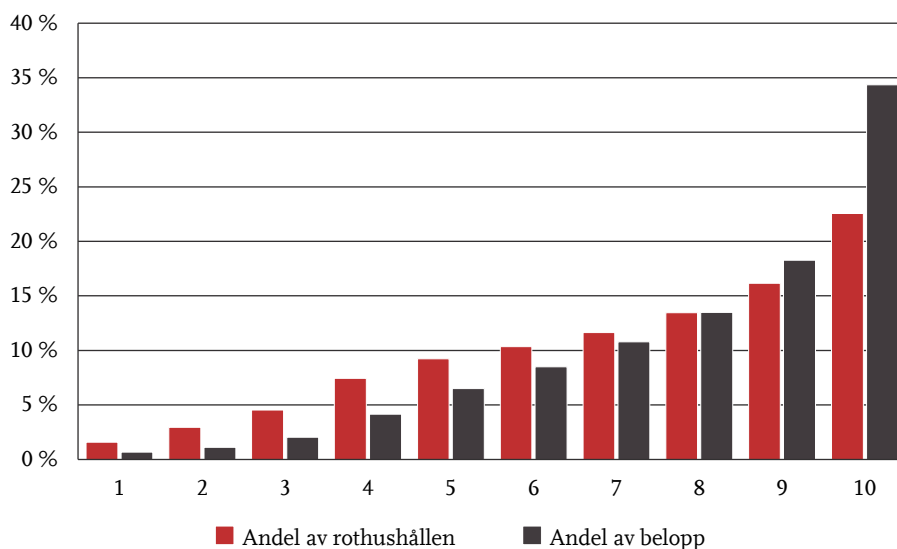
Anm.: Maxbeloppet för hur stort rotavdrag man får göra är 50 000 kr per person och år, och således det dubbla om det är två vuxna i hushållet. År 2011 och 2019 var rotavdraget 50 respektive 30 procent av arbetskostnaderna.
Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Det är relativt vanligt att hushåll återkommande använder rotavdrag. Av alla hushåll som gjorde rotavdrag under 2009–2020 använde omkring 60 procent avdraget under minst fem år, således minst en gång vartannat år i genomsnitt.

4.1.2 Mer än hälften av rotavdraget används av en mindre andel hushåll med höga inkomster

Hushåll som köper tjänster med rotavdrag återfinns inom alla inkomstdeciler. Hushåll med högre inkomster gör i genomsnitt större köp av tjänster med rotavdrag än hushåll med lägre inkomster. År 2019 användes mer än hälften av det totala avdragsbeloppet av de 20 procent av hushållen som hade de högsta inkomsterna, se diagram 9.

Diagram 9 Andel hushåll och andel av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag fördelat efter deciler av hushållens disponibla inkomster^a 2019



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: För decil åtta, nio och tio är den nedre gränsen för hushållens årliga disponibla inkomst, justerad för försörjningsbörda, 307 000, 356 000 respektive 439 000 kronor.

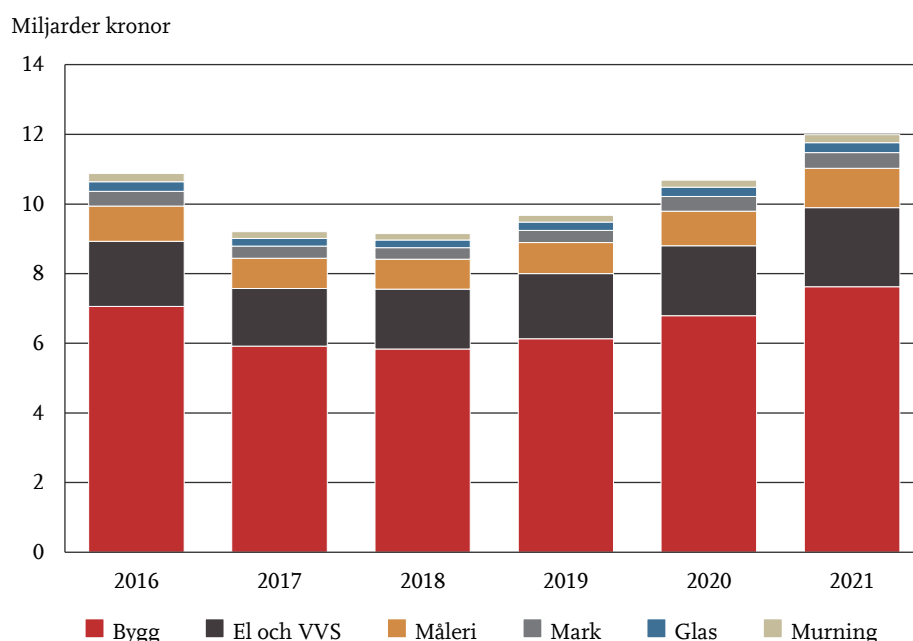
^a Justerat för försörjningsbörda (antal barn, antal familjemedlemmar etcetera).

4.1.3 Hushållen gör mest rotavdrag för byggtjänster

Under 2015 infördes regler om att utförare av rottjänster ska lämna uppgifter om vilken typ av arbete de har utfört. Uppgifterna ska lämnas till Skatteverket vid begäran om rotutbetalning. Omkring 64 procent av det totala avdragsbeloppet för

rotavdrag avser tjänster som klassificeras som byggtjänster. Företrädare för Skatteverket framhåller att andelen antagligen är för hög eftersom många företagare rapporterar in tjänsten de utfört som en byggtjänst, även om flera olika typer av tjänster utförts.⁴⁴ Därmed är det också rimligt att utgå från att övriga tjänstetyper är underskattade i de uppgifter som lämnats. I de inrapporterade uppgifterna står el- och VVS-arbeten för omkring 19 procent av det totala beloppet för rotavdrag, och målning står för omkring 9 procent, se diagram 10.

Diagram 10 Utbetalda rotbelopp för olika typer av rotarbeten



Källa: Skatteverket och Riksrevisionens beräkningar.

4.2 Många rottjänster hade köpts vitt även utan rotavdrag

Att hushållen faktiskt har möjlighet att välja mellan att köpa eller att utföra rotarbeten själva är en grundläggande förutsättning för att rotavdraget ska kunna leda till frigjord tid för hushållen, och därigenom ökat förvärvsarbete. Det är också relevant att undersöka hur stor andel av hushållen som kan antas ha köpt rottjänsten på den vita marknaden även om rotavdraget inte funnits. Dessa frågor har vi studerat med hjälp av tidigare genomförda enkätundersökningar, och därtill

⁴⁴ Intervju med företrädare för Skatteverket 2023-06-02.

kompletterat med en egen undersökning, där vi har analyserat hur stor del av rotavdraget som går till hushåll som kan antas ha möjlighet eller benägenhet att öka sitt arbetsutbud.

4.2.1 Många hushåll har svårt att utföra rotarbeten själva

Eftersom olika typer av rottjänster kräver olika grad av specialistkunskaper är det olika svårt för hushållen att utföra arbetet själva. När det gäller till exempel elinstallationer är det relativt ovanligt att hushåll har kompetens eller möjlighet att utföra arbetet själva. Samtidigt är det betydligt vanligare att hushåll klarar av att genomföra enklare arbeten såsom målning.

Skatteverket har undersökt hushållens möjligheter att utföra olika typer av rottjänster. År 2010 riktades en enkät till omkring 1 000 hushåll som hade gjort rotavdrag. I enkäten ingick bland annat följande fråga: ”Om ni i hushållet skulle gjort jobbet själv med samma kvalitet som det ni nu köpt – hur många timmar skulle det ta jämfört med det företag som nu gjort jobbet?” Andelen hushåll som svarade att de kunde utföra tjänsten själva var 10–63 procent beroende på vilken typ av tjänst som hade utförts. Däremot var skillnaden i produktivitet ganska lika för olika typer av tjänster hos de hushåll som ansåg att de kunde göra arbetet själva. Enkätundersökningen visar således att hushållens möjligheter att själva utföra arbetet varierar mycket beroende på vilken typ av tjänst det handlar om, se tabell 5.⁴⁵

Tabell 5 Andel av hushållen som kunde utföra den rottjänst de köpt samt skillnad i produktivitet jämfört med det företag som utförde tjänsten

Typ av tjänst	Andel av köparna som kunde utföra arbetet själv	Genomsnittlig uppskattad produktivitetsskillnad*
Målning och tapetsering	63 %	150 %
Snickeriarbeten	34 %	140 %
Golvläggning, våtrum	24 %	150 %
Annat	24 %	140 %
Murning	13 %	160 %
El och VA	10 %	140 %

Källa: Skatteverket 2011, urvalet avser personer i ålder 18–74 år.

*Anm.: *Produktivitetvariabeln anger hur många procent längre tid, i genomsnitt, som de köpare som har förutsättningar att göra jobbet själva angav att det skulle ta för dem att utföra tjänsten själva, jämfört med den tid det tog för den yrkeskunniga personen som tjänsten köptes av.*

⁴⁵ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 75.

4.2.2 Många rottjänster hade köpts även utan rotavdraget

Hushållen hade köpt många av de tjänster som de gör rotavdrag för även om rotavdraget inte funnits. Det framgår av Skatteverkets enkät från 2010, där 56 procent svarade att de ändå skulle ha köpt tjänsten vitt även om de hade fått betala fullt pris. Dessutom framgår det av svaren att detta särskilt gällde de typer av tjänster som hushållen har svårare att utföra själva, se tabell 6.

I enkäten ställdes även följdfrågan ”Hur skulle ditt hushåll i så fall fått jobbet utfört?” till de hushåll som svarade att de skulle ha köpt färre vita tjänster eller inte köpt vita tjänster alls om rotavdraget inte funnits, se tabell 6. Omkring 21 procent av hushållen svarade att de skulle ha gjort arbetet själv; 9 procent svarade att de skulle ha tagit hjälp av vänner och släktingar, medan 6 procent svarade att de skulle ha köpt tjänsten svart.

Tabell 6 Andel köpare i procent som skulle ha köpt rottjänsten även utan rotavdrag samt hur man skulle ha agerat om köpet inte genomförts, när rotavdraget var på 50 procent

Typ av tjänst	Köpt vitt ändå	Köpt svart	Gjort jobbet själv	Tagit hjälp av vänner och släkt	Låtit jobbet vara ogjort	Vet inte eller inget svar
Målning och tapetsering	34 %	6 %	46 %	9 %	20 %	2 %
Snickeriarbeten	48 %	6 %	28 %	11 %	21 %	2 %
Golvläggning, våtrum	47 %	7 %	22 %	10 %	28 %	1 %
Annat	60 %	5 %	18 %	8 %	17 %	2 %
Murning	46 %	3 %	13 %	5 %	31 %	8 %
El och VA	73 %	5 %	7 %	5 %	13 %	1 %
Sammanfört alla typer av tjänster	56 %	6 %	21 %	9 %	19 %	2 %

Källa: Skatteverket 2011.

Anm. Följdfrågan kunde besvaras med ett eller flera alternativ och den samlade svarsfrekvens blev därmed större än 100 procent.

Att tjänsterna ändå i hög utsträckning hade köpts på den vita marknaden har även framkommit i andra studier. När Riksdagens revisorer granskade en tidigare utformning av rotavdraget som var i bruk 1993–1999 var effektivitetsförluster den främsta anledningen till att rotavdraget bedömdes ha haft liten eller ingen påverkan som konjunkturåtgärd.⁴⁶

⁴⁶ 2001/02:RR18, Riksdagens revisorers förslag angående ROT-avdragets effekter.

Danmark har en liknade skattesubvention som rotavdraget, BoligJob-ordningen. I en dansk enkätundersökning 2015 uppgav 71 procent av användarna att de hade köpt hantverkartjänsterna även om skattesubventionen inte funnits.⁴⁷ Även i den undersökningen var det en relativt stor skillnad i andelen som svarade att de ändå hade köpt tjänsten vitt, beroende på tjänstens specialiseringsgrad. Tjänster som är svårare att utföra själv hade i större utsträckning köpts på den vita marknaden även om skattesubventionen inte funnits.⁴⁸

4.2.3 Minst en tredjedel av hushållen kan inte förväntas öka sitt arbetsutbud

Alla hushåll kan inte förväntas öka sitt arbetsutbud till följd av att de köper rottjänster. Vi har identifierat tre olika typer av hushåll som har låg sannolikhet för att öka sitt arbetsutbud. Det handlar om hushåll med endast äldre, hushåll där ingen förvärvsarbetar och hushåll med mycket höga inkomster. År 2019 var det 35 procent av hushållen som använde rotavdrag som tillhörde någon eller flera av dessa hushållstyper. Tillsammans stod de för 33 procent av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag, se tabell 7.

Tabell 7 Hushåll som gjorde rotavdrag 2019 uppdelade i grupper efter möjlighet och benägenhet att öka sitt arbetsutbud

Hushållstyp	Andel hushåll	Andel belopp	Andel timmar
Alla i hushållet är 75 år eller äldre	13 %	7 %	
Ingen i hushållet förvärvsarbetar ^a	10 %	13 %	
Hushåll med mycket höga disponibla inkomster ^b	16 %	9 %	
Summa, hushåll som har låg benägenhet att öka sitt arbetsutbud	35 %	33 %	35 %

Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: År 2019 var det totala avdragsbeloppet för rotavdrag 9 618 miljoner kronor.

Avdraget användes av omkring 872 000 hushåll som köpte rottjänster för drygt 58 miljoner arbetstimmar.

^a Hushåll där ingen förvärvsarbetar och är yngre än 75 år. ^b Hushåll vars disponibla årsinkomst, viktad efter försörjningsbörda, uppgår till 600 000 kronor eller mer per person.

⁴⁷ Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, 2015, s. 12.

⁴⁸ Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, 2015, s. 24.

Personer som är 75 år eller äldre har små möjligheter att utöka sitt arbetsutbud till följd av ett köp av rottjänster av det enkla skälet att ytterst få i den åldern är förvärvsarbetande. År 2019 var det 13 procent av hushållen som gjorde rotavdrag som enbart bestod av personer över 75 år.

Vidare förekommer det att personer gör rotavdrag trots att ingen i hushållet förvärvsarbetar.⁴⁹ Omkring 10 procent av hushållen som gjorde rotavdrag 2019 tillhör denna hushållstyp. När vi analyserat hushållen i denna grupp ser vi att de inte förvärvsarbetade varken året före eller året efter att de gjorde rotavdrag.⁵⁰ Hushållen i gruppen består i stor utsträckning av personer som ligger nära pensionsålder, det vill säga 65 år. Vi bedömer att köp av rottjänster inte påverkar valet att arbeta för individer som tillhör denna typ av hushåll.

Hushållets inkomster spelar också roll för hur mycket individer väljer att arbeta. Personer i hushåll med mycket höga inkomster⁵¹ har låg benägenhet att öka sitt arbetsutbud till följd av ekonomiska incitament. Det visar Finansdepartementet och annan empirisk forskningslitteratur.⁵² Vi har definierat hushåll med mycket höga inkomster som hushåll med disponibel årsinkomst på 600 000 kronor eller mer per person. Omkring 16 procent av hushållen som gjorde rotavdrag 2019 tillhörde denna hushållstyp.

4.3 Begränsad påverkan på hushållens arbetsutbud

Utifrån de uppgifter som presenterades i föregående avsnitt har vi gjort en beräkning av rotavdragets maximala påverkan på hushållens arbetsutbud. Vi har även genomfört en statistisk undersökning av rotavdragets effekt på hushållens arbetsinkomst för att på så sätt kunna fånga om det medfört ett ökat arbetsutbud.

4.3.1 Vi beräknar att rotavdraget maximalt kan ha ökat hushållens arbetsutbud med 3 500 årsarbetskrafter

För 2019 beräknar vi att hushållen maximalt kan ha öka sitt arbetsutbud med motsvarande 3 500 årsarbetskrafter. Det betyder att hushållen maximalt kan öka sitt arbetsutbud med 12 procent av de timmar som de köper rottjänster för.

⁴⁹ Som förvärvsarbetande räknas den som haft en arbetsinkomst större än basbeloppet för inkomståret. År 2019 var basbeloppet 46 500 kr.

⁵⁰ Av de hushåll som använde rotavdraget 2019, där samtliga i hushållet var yngre än 75 år och inte var förvärvsarbetande, var det ungefär 91 procent där samtliga inte heller förvärvsarbetade året före eller efter.

⁵¹ I förhållande till sin försörjningsbörda.

⁵² Se till exempel regeringens utvärdering av jobbskatteavdraget, prop. 2011/12:100, bilaga 5, s. 55.

Vår uppskattning av den maximala påverkan på hushållens arbetsutbud kan jämföras med en beräkning som genomfördes av Finansdepartementet 2011. På några års sikt beräknade Finansdepartementet att rotavdraget skulle öka köparnas sysselsättning med omkring 2 500 personer.⁵³

Resultatet kan också jämföras med den danska studien av BoligJob-ordningen. I den enkät som användes i studien fick användarna svara på om de hade arbetat mer till följd av att de tagit del av en skattesubventionerad hantverkartjänst. Endast 3 procent svarade att de arbetade mer, 91 procent svarade att de arbetade lika mycket som tidigare och 6 procent svarade att de inte visste.⁵⁴ Vår beräkning av den maximala effekten på arbetsutbudet ligger således tydligt över enkätsvaren i den danska studien.

Beräkning av rotavdragets maximala effekt på arbetsutbudet

Vår beräkning genomförs i fem steg. I steg ett sorterar vi bort hushåll som inte kan eller vill öka sitt arbetsutbud. Dessa hushåll består av äldre personer, personer som inte förvärvsarbetar eller personer med mycket höga inkomster, se avsnitt 4.2.3. De återstående 65 procenten av hushållen köpte rottjänster för motsvarande 37 miljoner timmar 2019. Från Skatteverket har vi fått uppgifter om vilka typer av tjänster som hushållen köpte, se tabell 8.

Tabell 8 Köpta rottjänster 2019 av hushåll som vi bedömer har möjlighet att öka sitt arbetsutbud samt beräkning av maximal tänkbar effekt på deras arbetsutbud

Kategori av rottjänst	Köpta tjänster i tusen timmar	Ökat arbetsutbud i tusen timmar ^a	Ökning räknat i årsarbetskrafter ^b
Målning och tapetsering	3 175	1 481	788
Bygg	24 950	4 734	2 518
Mark	1 356	137	73
Murning	802	70	37
El och VVS	6 278	166	88
Glas	849	86	46
Summa	37 412	6 674	3 550

Källa: SCB, Skatteverket och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: ^a Arbetsutbudet är beräknat på det sätt som beskrivs i steg 2–5 i texten.

^b En årsarbetskraft motsvarar 1 880 timmar.

⁵³ Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, 2011.

⁵⁴ Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, 2015, s. 21.

I steg två beaktar vi att hushållen hade köpt en del av rottjänsterna på den vita eller den svarta marknaden även om rotavdraget inte funnits, se avsnitt 4.2.2. Där framgår att i genomsnitt 62 procent av rottjänsterna ändå hade köpts vitt eller svart. Det är således bara omkring 38 procent av köpen som har potential att öka hushållens arbetsutbud. Beräkningarna har utförts för varje kategori av rottjänst, se tabell 8.

I steg tre beaktar vi att det kan vara svårt för hushållen att utföra olika typer av rottjänster. Vidare förutsätter vi att hushållen måste kunna göra arbetet själva för att ett rotköp ska kunna leda till ett ökat arbetsutbud. Vi använder de uppgifter som presenterades i avsnitt 4.2.1. När det gäller el- och VVS-arbeten är det till exempel endast 10 procent av hushållen som klarar av att utföra arbetet själva.

I steg fyra beaktar vi att hushållen har olika produktivitet när de utför olika typer av rottjänster. Det avgör hur mycket tid som frigörs när hushållen köper rottjänster i stället för att göra arbetet själv. Vi använder de uppgifter som presenteras i 4.2.1. Det tar till exempel hushållen mer än dubbelt så lång tid att utföra ett el- och VVA-arbete jämfört med om tjänsten köpts och utförts av ett byggföretag.

I steg fem beaktar vi att hushållen kan välja att använda den frigjorda tiden till att öka sin fritid i stället för att arbeta. Även om vi har sorterat bort de hushåll som har den absolut högsta ekonomiska standarden, finns det ändå många hushåll med höga inkomster kvar i urvalet. Dessa kan väntas välja att ta ut den frigjorda tiden som fritid i stället för att öka sitt marknadsarbete. Vi antar, högt räknat, att 50 procent av den frigjorda tiden används till arbete.⁵⁵

Sammantaget leder de fem stegen fram till att hushållen maximalt kan öka sitt arbetsutbud med 6,7 miljoner timmar, motsvarande 3 500 årsarbetskrafter.

Känslighetsanalys med två alternativa beräkningar

Vi har genomfört två alternativa beräkningar för att jämföra med resultatet i vår huvudberäkning (se ovan).

I det första alternativet använder vi de fyra sista stegen i vår huvudberäkning. Vi sorterade således inte bort de 35 procent av hushållen som vi bedömer har små möjligheter eller liten benägenhet att öka sitt arbetsutbud. Beräkningen utgår i

⁵⁵ Finansdepartementet har beräknat sysselsättningseffekten av rotavdraget. Beräkningarna baseras bland annat på antagandet att köparna av tjänster med rotavdrag lägger hälften av den frigjorda tiden på marknadsarbete, se Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, 2011. I Riksrevisionens granskning av rotavdraget bedömdes å andra sidan att det inte fanns något stöd för detta antagande och att det snarare handlade om en överskattning, se Riksrevisionen, *Rotavdraget – konsekvenser av reformen*, 2020.

stället från hela populationen av hushåll som gjorde rotavdrag 2019. Den maximala effekten på arbetsutbudet blir då 10 miljoner timmar eller 5 500 årsarbetskrafter.

I det andra alternativet byter vi ut steg två och tre i huvudberäkningens. Vi använder i stället uppgifter om hur stor andel av hushållen som hade valt att utföra arbetet själva om rotavdraget inte funnits, se tabell 6. Den maximala effekten blir då 11 miljoner timmar eller 6 100 årsarbetskrafter.

Trots att de två alternativa beräkningarna ger högre värden på det maximala arbetsutbudet bedömer vi att huvudberäkningen är en rimligare uppskattning. En viktig faktor för bedömningen är resultatet från vår statistiska undersökning av arbetsutbudet för de hushåll som kan göra rotavdrag, se nästa avsnitt. Men även den danska enkätstudien av BoligJob-ordningen, där endast 3 procent av användarna svarade att de ökat sitt arbetsutbud, är en viktig faktor.⁵⁶ Vidare kan vårt resultat även jämföras med Finansdepartementets beräkning att rotavdraget på sikt skulle öka hushållens sysselsättning med motsvarande 2 500 personer.⁵⁷

4.3.2 Vi kan inte observera att hushållens arbetsinkomster har ökat till följd av rotavdraget

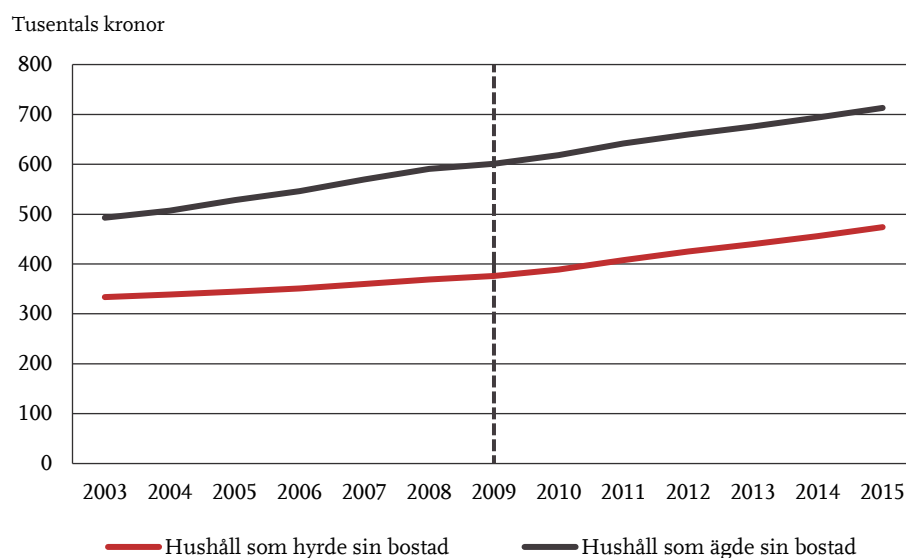
Vår statistiska undersökning ger inte stöd för att rotavdraget skulle ha lett till högre förvärvsinkomster, och därigenom högre arbetsutbud, i hushåll som haft möjlighet att göra avdrag, se elektronisk bilaga.

Ett statistiskt samband mellan utvecklingen i hushållens förvärvsinkomst och köpen av rottjänster kan inte självklart tolkas som en kausal effekt av rotavdraget. Sambandet skulle till exempel kunna vara resultatet av omvänd kausalitet, och köp av rottjänster kan alltså lika gärna vara en effekt av att man har fått ökad inkomst. En lösning på detta problem kommer av att endast de som äger sin bostad har möjlighet att göra rotavdrag. Följaktligen använder vi ägande av bostad som så kallad instrumentvariabel. Med denna metod kan vi skatta effekten på förvärvsinkomst av köp av rotavdrag, som går via bostadsägande. Detta gäller förutsatt att vi tar hänsyn till andra faktorer som skiljer de som hyr från de som äger sin bostad, såsom att de som äger sin bostad hade högre inkomster redan före införandet av rotavdraget, se diagram 11.

⁵⁶ Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, 2015, s. 21.

⁵⁷ Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, 2011.

Diagram 11 Genomsnittlig årsinkomst 2003–2015 för hushåll som hyrde eller ägde sin bostad 2008



Källa: SCB och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: Den streckade linjen visar när rotavdraget infördes.

Att hushållen inte ökar sina förvärvsinkomster till följd av rotavdraget kan tänkas bero på tre saker. (Observera att olika anledningar kan förklara beteendet för olika hushåll). Den första är att rotavdraget inte leder till någon eller endast en liten ökning av hushållens konsumtion av tjänster med rotavdrag. Den andra är att hushållen ökar sin konsumtion av rottjänster, men att de annars inte skulle utfört tjänsterna som hemarbete och att det därmed inte fanns någon tid att frigöra. Den tredje är att hushållen ökar sin konsumtion och därigenom minskar sitt hemarbete, men väljer att använda den frigjorda tiden till att utöka sin fritid.

Resultatet från vår statistiska undersökning är i linje med resultatet i den danska studien av BoligJob-ordningen. Resultaten visar att det inte finns några signifikanta effekter på arbetsinkomsterna för dem som använder sig av avdraget, även när man tittar på olika inkomstgrupper.⁵⁸

⁵⁸ Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, 2015, s.12. Utvärderingen utfördes på uppdrag av danska Skatteministeriet.

5 Svarta rottjänster och svarta löner i rotföretag

I kapitlet behandlas frågan om rotavdraget på ett betydande sätt har kunnat minska svartarbete i rotföretagen. Vi diskuterar även huruvida det kan finnas andra mer effektiva åtgärder för att hantera svartarbetet i byggindustrin.

Generellt sett har hushållens efterfrågan på svarta tjänster minskat relativt mycket under de senaste 20 åren. Vi bedömer att utvecklingen i hög grad även gäller svarta rottjänster. Vilken betydelse rotavdraget har haft för utvecklingen är svårt att säga. Under tiden rotavdraget har funnits har bland annat kontanta betalningar minskat i samhället, och flera reformer har införts med syftet att minska svartarbete. Befintliga underlag pekar dock på att rotavdraget har haft relativt stor betydelse för utvecklingen. Vår beräkning för 2019, indikerar att hushållens efterfrågan på svarta rottjänster har minskat med 0,5–4 miljarder kronor till följd av rotavdraget. Intervallet markerar att beräkningen är osäker.

Samtidigt som hushållens efterfrågan på svarta rottjänster har minskat under de senaste 20 åren, har andelen svarta löner ökat inom byggindustrin och särskilt i de minsta byggföretagen. Det betyder att många rottjänster som hushållen uppfattar som vita i konsumentled i själva verket betalas med svarta löner i efterföljande led.

Vidare kan vi konstatera att arbetslivskriminaliteten i byggbranschen består av flera delar. Utöver en hög andel svarta löner är det också vanligt att företagen skaffar sig konkurrensfördelar genom att begå andra brott, exempelvis begå arbetsmiljöbrott och kringgå byggnormer. Det finns även fall med mycket grov brottslighet såsom människohandel och människoexploatering. Regeringen har tillsatt flera utredningar för att kunna vidta åtgärder. De förslag som har diskuterats handlar om att förbättra myndigheternas förutsättningar för att samverka och genomföra mer effektiva kontroller.

Vidare kan vi konstatera att rotavdraget medför att byggföretag måste registrera sig hos Skatteverket för att kunna få utbetalningar av rotavdrag. Det förbättrar Skatteverkets möjligheter att genomföra kontroller.

5.1 Tydliga problem med svartarbete i början på 2000-talet

För att så småningom kunna beräkna rotavdragets effekt på svartarbete behöver vi skapa oss en bild av problemets storlek åren innan rotavdraget infördes. Det har vi gjort genom att analysera två stora undersökningar av svartarbetet i Sverige som genomfördes av Riksrevisionsverket 1997 och Skatteverket 2005.⁵⁹

Åren innan rotavdraget infördes fanns det tydliga problem med svartarbete vid renoveringar och underhåll av privata bostäder. År 2005 uppskattade Skatteverket att svartarbetets omfattning uppgick till omkring 20 000 årsarbetskrafter, och mätningarna indikerade att den svarta marknaden växte. Knappt hälften av svartarbetet betalades med kontanter och resterade del betalades med gentjänster och gåvor. De kontanta köpen beräknades uppgå till omkring 4 miljarder kronor, och av dem utgjorde omkring 3 miljarder kronor sådana arbeten som senare skulle komma att omfattas av rotavdraget. Skatteverket fann också i sin undersökning att en stor del av svartarbetet utfördes av personer med en nära relation till köparna.⁶⁰

5.1.1 Tilltagande problem med svarta rottjänster åren innan rotavdraget infördes

Under 1993–2005 genomförde Skatteverket flera undersökningar av svartarbetet i Sverige. För att hantera svårigheterna med att studera en olaglig verksamhet, som aktörerna ville dölja, användes en bred uppsättning metoder. Myndigheten genomförde bland annat djupintervjuer med personer som köpt eller utfört svarta tjänster, flera olika registerundersökningar och flera stora enkätbaserade intervjuundersökningar med både hushåll och företag.⁶¹

Baserat på en stor intervjuundersökning som genomfördes 2005 beräknade Skatteverket att en miljon hushåll hade tagit hjälp från någon utanför hushållet för att utföra reparationer eller underhåll på sin bostad. Närmare hälften av de svarta tjänsterna avsåg snickeriarbeten, men det var också vanligt med svarta köp av el- och VA-arbeten liksom målning och tapetsering. Omkring 290 000 av hushållen bedömdes någon gång ha betalat någon del av arbetet svart. Skatteverket beräknade

⁵⁹ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige*, 2006; Riksrevisionsverket, *Svart arbete Arbetstagare och företagare del 2 – Omfattning*, 1998.

⁶⁰ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige*, 2006; Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011.

⁶¹ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige*, 2006.

att de svarta köp som betalades kontant uppgick till 4 miljarder kronor⁶² och att det motsvarade knappt 10 000 årsarbetskrafter, se tabell 9.⁶³

Knappt hälften av de svarta tjänsterna för reparationer och underhåll av bostaden betalades med kontanter, och resterande del betalades med gentjänster och gåvor såsom varor, semesterresor och tillgång till fritidsbåt eller fritidshus.⁶⁴ Det framgår också av Skatteverkets undersökning att omkring 75 procent av svartarbetet utfördes av släktingar, grannar, vänner eller arbetskamrater.⁶⁵

Skatteverket bedömde vidare att andelen svartarbete generellt sett ökade mellan 1997 och 2005. Bedömningen byggde på en jämförelse av Skatteverkets enkätresultat med en liknande undersökning som Riksrevisionsverket hade genomfört 1997.⁶⁶

Tabell 9 Mängden svarta tjänster för reparationer och underhåll på bostaden, resultat från Skatteverkets enkätundersökning 2005

Betalningssätt	Antal timmar i miljoner	Motsvarande årsarbetskrafter	Ersättning i miljarder kronor
Betalning i pengar	18,6	9 900	3,8
Gentjänster	17,1	9 100	3,5
Varor och tjänster	2,4	1 300	0,5
Summa	38,2	20 300	7,8

Källa: Skatteverket 2006 och Riksrevisionens beräkningar.

Anm.: En årsarbetskraft motsvarar 1 880 timmar.

I en senare studie beräknade Skatteverket att omkring 3 miljarder kronor av de kontanta betalningarna för svartarbeten 2005 avsåg sådana tjänster som senare skulle komma att omfattas av rotavdrag. Vidare utgick myndigheten från att det främst var denna typ av svarta tjänster som kunde ha påverkats av att rotavdraget infördes, se avsnitt 5.2.1.⁶⁷

⁶² Det motsvarar 4,5 miljarder kronor i 2019 års prisläge.

⁶³ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, 2006*, bilaga 14, s. 430, s. 441 och s. 463–464.

⁶⁴ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, 2006*, s. 59 och bilaga 14, s. 441.

⁶⁵ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, 2006*, bilaga 14, s. 454 och s. 470.

⁶⁶ Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, 2006*, s. 6; Riksrevisionsverket, *Svart arbete. Arbetstagare och företagare del 2 – Omfattning*, 1998.

⁶⁷ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 30.

5.1.2 Svartarbetet motsvarade en betydande del av arbetskraften i de små byggföretagen år 2005

I avsnitt 3.1 kunde vi konstatera att det i huvudsak är små byggföretag som utför reparationer och underhåll av privata bostäder. År 2005 fanns det omkring 55 000 små byggföretag som tillsammans hade en nettoomsättning på 154 miljarder kronor. Arbetskraften i dessa företag utgjordes av omkring 150 000 anställda samt en stor del av ägarna till de små företagen. Om vi antar att en stor del av ägarna var verksamma i företagen kan vi uppskatta arbetskraften till omkring 200 000 personer.

År 2005 uppskattade Skatteverket att svartarbete för hantverkartjänster på bostaden uppgick till drygt 20 000 årsarbetskrafter. Det motsvarade således omkring 10 procent av arbetskraften i de små byggföretagen. Omkring 40 procent av de svarta årsarbetskrafterna avsåg tjänster som skulle ha omfattats av rotavdrag, och de betalades kontant till ett samlat värde på omkring 3 miljarder kronor.⁶⁸ De svarta betalningarna för rottjänster motsvarade 2 procent av nettoomsättningen i de små byggföretagen och omkring 5 procent av arbetskraften.

5.2 Hushållens efterfrågan på svarta rottjänster har minskat

För att kunna avgöra om rotavdraget har bidragit till att minska svartarbetet har vi utgått från ett antal undersökningar som Skatteverket har genomfört för att mäta hushållens efterfrågan på svarta rottjänster.

Skatteverket beräknade 2011 att rotavdraget hade minskat svartarbetet med omkring 1 400 årsarbetskrafter 2005–2011, vilket motsvarade 0,5 miljarder kronor. Andra undersökningar som myndigheten har gjort visar även en kraftigt fallande trend i den allmänna efterfrågan på svarta tjänster under de senaste 20 åren. Utvecklingen gäller även svarta byggtjänster till hushåll, och det finns indikationer på att efterfrågan har mer än halverats. Den allmänt fallande trenden gör det svårt att tolka vilken betydelse som rotavdraget har haft i sammanhanget, men de underlag som finns tillgängliga indikerar att rotavdraget har haft relativt stor påverkan på utvecklingen.

⁶⁸ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 30.

5.2.1 Skatteverkets undersökning indikerar att rotavdraget har minskat svartarbetet

Under 2010 genomförde Skatteverket en enkätundersökning riktad till hushåll som hade använt rotavdrag. I enkäten svarade 6 procent av hushållen att de skulle ha köpt rottjänsten svart om inte rotavdraget funnits.⁶⁹ Baserat på svaren i enkäten beräknade Skatteverket att rotavdraget hade minskat svartarbetet med 2,5 miljoner timmar, motsvarande 1 400 årsarbetskrafter.⁷⁰ Resultatet jämfördes med den uppskattning av svarta rottjänster som myndigheten hade genomfört 2005, se avsnitt 5.1.1. De svarta rottjänster som betalades kontant uppskattades där till strax under 10 000 årsarbetskrafter. Sammantaget beräknade Skatteverket att rotavdraget hade minskat de svarta rottjänsterna med 14 procent 2005–2010.⁷¹

Skatteverket misstänkte dock att beräkningen kunde vara en underskattning, eftersom det inte går att avgöra hur bra enkätsvaren återger hur hushållen skulle ha agerat om inte rotavdraget funnits. Det finns skäl att tro att en del av hushållen som svarade att de skulle ha tagit hjälp av släktingar och vänner, egentligen skulle ha köpt tjänsten svart. Anledningen är att en stor del av det svarta arbetet ofta utförs av personer som tillhör köparens nära krets. I enkäten svarade 9 procent av hushållen att de skulle ha tagit hjälp av släkt och vänner om inte rotavdraget funnits.⁷² Det finns emellertid också risk för att en del som svarade på enkäten var angelägna om att rotavdraget skulle få finnas kvar och därför missvisande svarade att de skulle ha köpt tjänsten svart om rotavdraget inte funnits.

Vidare jämförde Skatteverket sin beräkning med två enkätundersökningar till finska respektive svenska företag som utfört skattesubventionerade hantverkartjänster. Båda undersökningarna ger stöd åt Skatteverkets bedömning om att rotavdraget hade en effekt på svartarbetets omfattning och att rotavdraget därmed har bidragit till att minska hushållens efterfrågan på svarta rottjänster.

Den ena enkätundersökningen riktar sig till företagare i Finland. År 2001 införde man där en skattereduktion för renoveringsarbete på privata bostäder, med en snarlik utformning som rotavdragets när det senare infördes i Sverige.⁷³ På uppdrag av den finska regeringen genomförde Helsingfors handelshögskola en

⁶⁹ Se även tabell 6 i avsnitt 4.2.2.

⁷⁰ Vi räknar med att en årsarbetskraft är 1 880 timmar.

⁷¹ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 77–79.

⁷² Se även tabell 6 i avsnitt 4.2.2.

⁷³ Det finska avdraget var ungefär lika omfattande avseende den andel av arbetskostnaden som kompenseras, omkring 60 procent, men det maximala avdragsbeloppet per person var lägre, 1 150 euro. Däremot fick hushållen ansöka om utbetalning av skattereduktionerna själva, och det fanns således ingen motsvarighet till den svenska fakturamodellen.

utvärdering av reformen 2004. I utvärderingen riktades en enkät till företagare i branschen. Företagarna svarade att svartarbetet skulle ha varit mer omfattande, motsvarande omkring 2 000 årsarbetskrafter, om inte skattereduktionen för renoveringsarbete på privata bostäder hade funnits. Det innebar en minskning med 60 procent av svartarbetet.⁷⁴

Den andra enkätundersökningen utfördes i Sverige hösten 2009 av organisationen Företagarna. Resultaten visade att 78 procent av företagen i byggbranschen ansåg att rotavdraget bidragit till att minska svartarbetet i branschen.⁷⁵

5.2.2 Hushållen uppger att de efterfrågar en klart lägre andel svarta tjänster

De undersökningar som vi presenterar nedan indikerar att hushållen kraftigt har minskat sin efterfrågan på svarta tjänster under de senaste 20 åren. Men de ger inget säkert svar på orsakerna bakom utvecklingen. Vi vet dock att flera reformer har införts under tiden som rotavdraget funnits, för att minska just svartarbetet i vissa utsatta branscher. Det handlar bland annat om införandet av kassaregister, personalliggare, rotavdrag och rutavdrag. Det är också rimligt att anta att trenden bort från kontanthantering gör det svårare att betala för svarta tjänster. Därtill har det även genomförts flera mer allmänt inriktade skattesänkningar, såsom jobbskatteavdrag och sänkt bolagsskatt. Detta har förändrat relativpriset mellan svarta och vita tjänster, vilket också kan ha haft en viss betydelse.

Skatteverkets studie av hushållens medvetna köp av svarta tjänster

Vid två tillfällen, 2005 och 2019, har Skatteverket använt befolkningspaneler för att ställa frågor om svarta köp och svartarbete.⁷⁶ Ett tydligt resultat från studierna är att hushållens köp av svarta tjänster har minskat kraftigt. Andelen deltagare som svarade att de köpt en svart tjänst under det senaste året minskade från 32 till 13 procent mellan 2005 och 2019. Deltagarna fick även uppge vilka typer av tjänster som de köpt svart. Ett svarsalternativ var "hantverksarbete på hus och hem av till exempel murare, snickare, målare, elektriker, golv eller rörläggare", det vill säga tjänster som i stor utsträckning omfattas av rotavdrag. Andelen deltagare som uppgav att de hade köpt denna typ av svarta tjänster minskade från 14 procent till 4 procent

⁷⁴ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, bilaga 6, s. 186–188.

⁷⁵ Företagarna med flera organisationer, *Ros och Ris om ROT-avdraget. En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 1 857 företag inom byggbranschen*, 2009.

⁷⁶ Demoskop har genomfört undersökningarna och ställt samma frågor vid de båda tillfällena. Paneldeltagarna var dock olika vid de båda tillfällena.

mellan 2005 och 2019. Resultatet indikerar således att hushållens efterfrågan på svarta rottjänster har minskat kraftigt.⁷⁷

Deltagarna i panelen fick även uppge hur stora belopp de köpt svarta tjänster för. Baserat på uppgifterna beräknade Skatteverket att de svarta köpen 2005 uppgick till totalt 11 miljarder kronor, vilket motsvarar 13 miljarder i 2019 års prisläge. År 2019 hade svartarbetet minskat till 3 miljarder kronor. Myndigheten redovisade inte någon separat beräkning för de köp som nu omfattas av rotavdraget. Det framgår dock att dessa köp stod för en betydande del av de totala svarta köpen.

Skatteverket framhöll vidare att undersökningens resultat ska betraktas som en miniminivå. Intervjufrågorna kunde endast fånga de svarta köp som hushållen gjorde medvetet. Sannolikt fanns rottjänster som till synes hade konsumerats vitt, men där det förekom svarta löner i något eller flera led efter konsumentledet.

Skatteverkets återkommande attitydundersökningar

Skatteverket har även genomfört andra intervjuundersökningar för att bedöma och följa hushållens attityd till skattesystemet och skattefusk. På frågan om man kände någon som anlitat svart arbetskraft minskade andelen som svarade instämmande⁷⁸ från 21 till 14 procent mellan 2017 och 2021. På frågan om de kände någon som arbetat svart minskade andelen som instämde från 26 till 16 procent under samma period.⁷⁹ Även dessa studier ger stöd för att hushållens efterfrågan på svarta tjänster har fortsatt att minska.

5.3 Svarta löner och annan brottslighet har ökat i rotföretagen

En intressant frågeställning är i vilken omfattning som rotföretagen använder svarta löner utan att det är synligt för hushållen som köper tjänsterna. Vidare är det även intressant att analysera om det finns andra olagliga sätt för företagen att skaffa sig konkurrensfördelar jämte att betala svarta löner till de verksamma i företagen. Vår analys bygger på studier som Skatteverket har gjort och en utredning som genomförts på initiativ av företrädare för byggbranschen, Byggmarknadskommissionen.

⁷⁷ Skatteverket, *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019, 2020*.

⁷⁸ Andel som svarade 4 och 5 på en femgradig skala, där svaret 1 motsvarar "instämmer inte alls" och där 5 motsvarar "instämmer helt".

⁷⁹ Skatteverket, *Attitydundersökningen 2021, 2022*.

Skatteverkets undersökningar visar att andelen svarta löner i byggindustrin har ökat under de senaste 20 åren. I de allra minsta byggföretagen, som utför huvuddelen av rottjänsterna, har ökningen varit särskilt kraftig. Det finns indikationer på att de svarta lönerna i de minsta byggföretagen kan ha ökat med omkring 5 miljarder kronor. Vidare visar Skatteverkets undersökningar att andelen svarta löner kan vara mycket hög i denna typ av företag.

Att de svarta lönerna har ökat i de små byggföretagen under senare år framhålls även i en rapport från Byggmarknadscommissionen. Av rapporten framgår att det pågår en omfattande brottslighet, så kallad arbetslivskriminalitet, som påverkar konkurrenssituationen negativt i byggindustrin. För att kunna motverka arbetslivskriminalitet har regeringen tillsatt flera utredningar under de senaste åren. De förslag som lyfts fram handlar i första hand om att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter.

5.3.1 De svarta lönerna har ökat i byggindustrin

Skatteverket har beräknat andelen svarta löner i ekonomin med hjälp av resultatet från myndighetens skatterevisioner från perioderna 1995–2003 och 2010–2016. Det är revisioner av inkomstslaget tjänst som ligger till grund för beräkningarna. I denna typ av revisioner upptäcker Skatteverket de fel som företagen gör avseende löner till anställda och ersättningar till ägarna. Exempelvis kan det handla om att privata kostnader för anställda eller ägarna tagits upp som kostnader i företaget i stället för att betalas av den enskilde. Däremot är det svårare att upptäcka oredovisade inkomster såsom svarta kontantbetalningar. Skatteverket framhåller att resultatet bör tolkas med försiktighet eftersom undersökningen i huvudsak bygger på revisioner som var riskbaserade.⁸⁰

Den genomsnittliga ändringen per år av företagens deklarerade arbetsinkomster efter revisionerna 2010–2016 uppgick till 900 miljoner kronor. Uppräknat till hela ekonomin motsvarade det svarta löner för sammanlagt 91 miljarder kronor⁸¹ eller 2,3 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Skatteverket beräknade att de svarta lönerna hade ökat i nominella termer sedan 1995–2003; de svarta lönerna beräknades då till 71 miljarder kronor. När det gäller de svarta lönernas utveckling i relation till BNP bedömde Skatteverket att de åtminstone inte hade ökat mellan de båda mättillfällena.⁸²

⁸⁰ Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*, 2020, s. 5–7.

⁸¹ Mellan de båda mättillfällena gjorde Skatteverket vissa metodförändringar. Om samma beräkningsmetod används för perioden 2010–2016 som tidigare uppgår de svarta inkomsterna till 114 miljarder kronor.

⁸² Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*, 2020, s. 15.

Byggindustrins andel av de totala svarta lönerna i ekonomin uppgick till 20 procent vid det senaste mättillfället. Mellan de båda mättillfällena ökade branschens deklarerade arbetsinkomster med 110 procent till 105 miljarder kronor, se tabell 10. Under samma period ökade de svarta lönerna med 200 procent till 18 miljarder kronor.⁸³

Tabell 10 Deklarerade arbetsinkomster och svarta löner i byggindustrin (miljarder kronor eller procent)

	1995–2003		2006–2016	
	Löpande priser	Prisläge 2019	Löpande priser	Prisläge 2019
Deklarerade arbetsinkomster i byggindustrin	51	66	105	113
Svarta löner i byggindustri	6	8	18	19
Andel svarta löner i byggindustrin	12 %		17 %	
Deklarerade arbetsinkomster i byggföretag med lönesumma 1–5 miljoner kronor	12	16	23	25
Svarta löner i byggföretag med lönesumma 1–5 miljoner kronor	1	1	9	10
Andel svarta löner i byggföretag med lönesumma 1–5 miljoner kronor	9 %		37 %	

Källa: Skatteverket 2020 och Riksrevisionens beräkningar.

De minsta företagen i ekonomin står för huvuddelen av de svarta lönerna. I den senaste mätningen stod företag med lönesummor under 5 miljoner kronor för 87 procent av de svarta lönerna, samtidigt som samma företag endast stod för 18 procent av de deklarerade arbetsinkomsterna.⁸⁴

Även inom byggindustrin stod de minsta företagen med en lönesumma under 5 miljoner kronor för en betydande del av de svarta lönerna, se tabell 10. Dessa företag är särskilt intressanta för oss, eftersom de till stor del överlappar med den grupp företag som utför huvuddelen av alla rottjänster, se avsnitt 3.1. De svarta lönerna i gruppen ökade kraftigt under perioden, från 1 till 9 miljarder kronor. En stor del av förändringen, omkring 40 procent, kan förklaras med den metodändring

⁸³ Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*, 2020, s. 26.

⁸⁴ Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*, 2020, s. 27.

som Skatteverket genomförde mellan mättidpunkterna.⁸⁵ Men vi kan ändå konstatera att de svarta lönerna ökade med omkring 5 miljarder kronor.⁸⁶ Vidare kan vi konstatera att andelen svarta löner i företagstypen måste betraktas som mycket hög – ett resultat som i viss mån kan antas bero på att beräkningen bygger på ett riskbaserat urval i form av skatterevisjoner.

5.3.2 Växande problem med arbetslivskriminalitet i byggindustrin

Aktörerna inom byggindustrin har under en längre tid sett en tilltagande och osund utveckling av den illojala konkurrensen inom branschen. År 2020 gick aktörer från byggbranschens alla delar samman och tillsatte en utredning för att kartlägga problemen och föreslå åtgärder i Byggmarknadscommissionen.⁸⁷

Sammantaget bedömer kommissionen att problemen med svarta löner bortom konsumentled och kriminalitet inom byggindustrin är såväl omfattande som växande. Vidare framhåller kommissionen att det finns en stor brist på regel efterlevnad i den småskaliga verksamheten, alltså byggtjänster som främst är inriktade till privatkunder.⁸⁸

Byggmarknadscommissionens arbete

Kommissionen anser att det finns tre underliggande faktorer som haft betydelse för att kriminaliteten har kunnat öka:

- EU-inträdet 1995 som medförde en mer internationell marknad för företag och arbetskraft som utför byggtjänster
- en hög och ihållande efterfrågan på byggtjänster och arbetskraft i branschen
- en strukturomvandling där specialisering har åstadkommit genom användandet av underentreprenörer i allt större utsträckning.

I en intervjustudie som genomfördes i kommissionens arbete fick en panel av aktörer med erfarenhet från branschen bedöma omfattningen av problemen med kriminalitet och andra faktorer som påverkade konkurrensen negativt i

⁸⁵ Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner, 2020*, s. 27.

⁸⁶ Förändringen i löpande priser mellan perioderna är 8 miljarder kronor multiplicerat med 60 procent, det vill säga den andel som inte kan förklaras med Skatteverkets metodändring.

⁸⁷ Kommissionen finansierades av: Byggföretagen, Byggnads, Peab, Skanska, NCC, Veidekke, JM, Åke Sundvall, SKB, HSB, Riksbyggen, OBOS, Sveriges Allmännyttan, Unionen, LO med flera.

⁸⁸ Byggmarknadscommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen, 2022*, s. 58.

branschen.⁸⁹ Frågorna koncentrerades till förhållandena i Stockholm. Expertgruppens erfarenheter var delvis olika, men en återkommande bedömning var att rotarbeten, rivning och ställningsarbeten var särskilt utsatta för kriminalitet och illojal konkurrens. De problem som experterna ansåg som mest allvarliga var illegal arbetskraft och undandragande av skatt.⁹⁰

I kommissionens arbete ingick även att undersöka i vilken utsträckning utländska företag följde lagar och avtal i Sverige. År 2020 fanns det 3 000 utlandsregistrerade företag i Sverige. Erfarenhetsmässigt vet man att företag från vissa länder är överrepresenterade när problem i relation till gällande regelverk påträffas. I registret fanns 1 000 företag från de aktuella länderna, och bland dem tog man fram ett slumpmässigt urval om 90 företag. Resultatet visade att de allra flesta företagen i urvalet hade någon typ av problem i förhållande till svenska avtal eller lagar. Det kunde handla om att företag inte betalade skatt, betalade för låga löner⁹¹, saknade F-skatt trots pågående verksamhet i Sverige, rapporterade fel i utstationeringsregistret eller brast i årsredovisningen. I urvalet hade 89 procent av företagen någon typ av problem, och 40 procent av företagen hade problem inom tre eller flera områden. I studien fann man inga systematiska skillnader i resultatet beroende på företagets storlek.⁹²

Kommissionen kartlade även de vanligaste kriminella uppläggen i byggbranschen. På senare år har man börjat benämna denna typ av företeelse som arbetslivskriminalitet.⁹³ Det handlar om företagare vars affärsidéer går ut på att organisera eller medverka i kriminella handlingar. Det kan också handla om att medvetet och planerat begå olika typer av avtalsbrott. Den här typen av aktörer strävar efter att uppträda i den vanliga byggmarknaden och då ofta i underentreprenadkedjor. Vinsterna i företagen uppstår till följd av att de kan sänka sina kostnader genom att kringgå avtal och regler. Kostnaderna kan hållas betydligt lägre genom att till exempel: betala mycket låga löner till sina anställda, använda illegal arbetskraft, låta bli att betala skatter och sociala avgifter eller kringgå arbetsmiljöregler och miljöregler.

⁸⁹ Panelen bestod av företrädare för företag, fackliga organisationer och myndigheter.

⁹⁰ Bygghandelskommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, 2022, s. 43–45.

⁹¹ I undersökningen definierades problematisk lönesättning som när lönen understeg 70 procent av den genomsnittliga timlönen för en byggnadsarbetare.

⁹² Bygghandelskommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, 2022, s. 33–43.

⁹³ Se till exempel SOU 2023:38.

Flera av de problem som kommissionen beskriver har också uppmärksammats i en rapport från Brottsförebyggande rådet 2007.⁹⁴

5.3.3 Regeringens utredningar för att motverka arbetslivskriminalitet pekar på ökad kontroll

Under de senaste åren har problemen med arbetslivskriminalitet blivit allt tydligare och regeringen har tillsatt flera utredningar för att skapa förutsättningar för att kunna vidta åtgärder. De förslag som har diskuterats hittills har handlat om att förbättra myndigheternas förutsättningar för att kunna samverka och genomföra mer effektiva kontroller.

I september 2021 tillsatte regeringen en kommitté i form av en delegation för att, ur ett samhällsövergripande perspektiv, verka samlande och stödjande i förhållande till aktörer som motverkar arbetslivskriminalitet samt främja samverkan och erfarenhetsutbyte.⁹⁵ Delegationen har lämnat ett delbetänkande där ett antal områden lyfts fram som särskilt intressanta att arbeta vidare med. Det handlar bland annat om behov av: förbättrad statistik och uppföljning, möjligheter att samköra register, informationsutbyte och samverkan mellan myndigheter samt kunskapshöjande insatser.⁹⁶

I juni 2022 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över uppgifterna på individnivå i arbetsgivardeklarationen samt vissa frågor som är kopplade till personalliggare och till skattereduktion för hushållsarbete och grön teknik.⁹⁷ I sitt delbetänkande lämnade Skatteförfarandeutredningen förslag på regeländringar som syftade till att ge myndigheter och arbetslöshetskassor bättre förutsättningar för att bedöma om en individuppgift är riktig. Vidare lämnades också förslag på regeländringar för att förbättra Försäkringskassans kontrollmöjligheter och förebygga felaktiga utbetalningar.⁹⁸

Regelverket för att erhålla rotavdrag skapar bättre förutsättningar för Skatteverket att genomföra effektiva kontroller. För att kunna få rotutbetalningar från Skatteverket behöver byggföretagen nämligen ansöka om F-skatt och synliggörs därmed i Skatteverkets register, vilket underlättar kontroller.⁹⁹ När rotavdraget infördes ökade antalet byggföretag som var registrerade hos Skatteverket. Knappt

⁹⁴ Brottsförebyggande rådet, *Organiserat svartarbete i byggbranschen*, 2007.

⁹⁵ Dir. 2021:74.

⁹⁶ SOU 2023:8.

⁹⁷ Dir. 2022:68.

⁹⁸ SOU 2023:47.

⁹⁹ Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, 2011, s. 108; Intervju med företrädare för Skatteverket 2023-06-02.

hälften av de 400 utländska företag som fick utbetalningar under rotavdragets två första år hade inte varit registrerade i Sverige tidigare. Motsvarande andel för svenska företag var en femtedel.¹⁰⁰

5.4 Svårbestämd effekt på svartarbetet

Med de underlag som vi har tillgång till, och som vi har presentat ovan, är det svårt att med säkerhet avgöra storleksordningen på rotavdragets effekt på hushållens efterfrågan på svarta rottjänster. Trots osäkerheterna, beräknar vi att värdet på svartarbetet var 0,5–4 miljarder kronor lägre 2019 än vad det skulle ha varit om rotavdraget inte funnits. Vår beräkning tar endast hänsyn till rotavdragets påverkan på hushållens efterfrågan på svarta rottjänster. Beräkningen beaktar inte att rotavdraget i viss mån kan ha bidragit till att öka mängden svarta löner i rotföretagen.

5.4.1 Påverkbara svarta rottjänster 2005, åren innan rotavdraget infördes

Innan rotavdraget infördes beräknades de kontanta köpen av svarta rottjänster uppgå till omkring 3 miljarder kronor, se avsnitt 5.1.1. Det finns skäl att tro att detta belopp är en underskattning eftersom det kan ha förekommit underrapportering i de enkäter som beräkningen bygger på. Dessutom bedömer vi att rotavdraget hade en viss potential att nå delar av de svarta tjänster som hushållen betalade med gentjänster och gåvor.¹⁰¹ Vi lägger därför till en marginal för detta i vår beräkning och uppskattar att de svarta köpen som reformen hade potential att påverka uppgick till omkring 4 miljarder kronor innan rotavdraget infördes, se tabell 11.

Vår bedömning är naturligtvis osäker, och längre fram i avsnittet presenterar vi alternativa beräkningar där andra antaganden gjorts om mängden påverkbart svartarbete. I ett "lågalternativ" utgår vi till exempel från att de påverkbara svarta rottjänsterna 2005 uppgick till 3 miljarder kronor, se tabell 11.

5.4.2 Ett kontrafaktiskt scenario för 2019

Det är naturligtvis svårt att veta hur utvecklingen i samhället och den förda politiken sedan 2005 har påverkat hushållens efterfrågan på svarta rottjänster. För att hantera denna osäkerhet har vi skapat kontrafaktiska scenarier på två olika sätt.

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Skatteverket i Ekot fredag 31 december 2010 kl. 11.50; Sveriges Radio, "ROT-avdraget lockar utländska företag", hämtad 2023-11-10.

¹⁰¹ Se tabell 9 i avsnitt 5.1.1.

I vår grundberäkning utgår vi från att efterfrågan på svarta tjänster i rotföretagen följer samma utveckling som nettoomsättningen i de små byggföretagen, det vill säga den typ av företag som normalt utför byggtjänster åt privatpersoner. På detta sätt kan vi modellera hur den svarta marknaden hade utvecklats mellan 2005 och 2019, allt annat lika. De påverkbara svarta rottjänsterna uppgick 2005 till 2,7 procent av nettoomsättningen i de små byggföretagen. Om vi skriver fram de svarta tjänsterna till 2019, så att de utgör samma andel av nettoomsättningen i branschen, hade de uppgått till 10 miljarder kronor, se tabell 11.

I ”lågalternativet” har vi i stället försökt att modellera utvecklingen genom att skriva fram de påverkbara svarta rottjänsterna med den allmänna prisutvecklingen i ekonomin, se tabell 11.¹⁰²

Tabell 11 Rotavdragets effekt på hushållens efterfrågan på svarta rottjänster 2019

Miljarder kronor eller andel i procent	Grundberäkning	Lågalternativ	Högalternativ
Påverkbara svarta rottjänster 2005	4	3	5
Kontrafaktiskt scenario 2019, framskrivning med andel av nettoomsättningen eller KPI	10	4*	13
Antagande om minskad efterfrågan på svarta rottjänster totalt i samhället, inklusive rotavdraget (procent av kontrafaktiskt scenario)	60 %	50 %	70 %
Förändring av efterfrågan på svarta rottjänster till följd av samhällsutveckling och politik, inklusive rotavdraget	6	2	9
Antagande om minskad efterfrågan på svarta rottjänster till följd av införandet av rotavdraget (procent av kontrafaktiskt scenario)	20 %	15 %	30 %
Beräkning av rotavdragets bidrag till utvecklingen	2	0,5	4

Källa: Riksrevisionen.

*Anm.: Nettoomsättning i de små byggföretagen 2005 var 150 miljarder kronor och 2019 var nettoomsättningen 390 miljarder kronor. * Framskriven med konsumentprisindex (KPI).*

¹⁰² Framskrivning med konsumentprisindex (KPI).

5.4.3 Förändring av efterfrågan på svarta rottjänster till följd av samhällsutvecklingen och den samlade politiken

För att beskriva vilken effekt som samhällsutvecklingen och den samlade förda politiken har haft på hushållens efterfrågan på svarta tjänster, använder vi Skatteverkets undersökningar. Resultatet indikerar att hushållens efterfrågan på svarta rottjänster kan ha mer än halverats, se avsnitt 5.2.2. I vår grundberäkning antar vi att efterfrågan har minskat med 60 procent. Detta antagande är naturligtvis osäkert och vi varierar det i våra alternativa beräkningar. Om vi applicerar utvecklingen på det kontrafaktiska scenariot i grundberäkningen har de svarta rotköpen minskat med omkring 6 miljarder kronor i jämförelse med det kontrafaktiska scenariot, se tabell 11.

5.4.4 Beräkning av rotavdragets bidrag till utvecklingen

Att hushållens efterfrågan på svarta rottjänster kan ha mer än halverats kan inte endast tillskrivas rotavdraget, utan det finns flera tänkbara faktorer som kan ha bidragit till utvecklingen, se avsnitt 5.2.

Skatteverket beräknade att rotavdragets hade minskat hushållens efterfrågan på svarta rottjänster med 14 procent 2005–2011, se avsnitt 5.2.1. Eftersom Skatteverket uttryckte att det kunde röra sig om en underskattning, använder vi myndighetens beräkning i vårt lägre beräkningsalternativ. I grundberäkningen lägger vi till en marginal och räknar i stället med en effekt på 20 procent i relation till det kontrafaktiska scenariot. I beräkningen antar vi också att effekten har varit bestående och att den inte påverkades av att subventionsgraden sänktes från 50 till 30 procent av arbetskostnaden 2016. Rotavdragets effekt på svartarbete 2019 kan då beräknas till 2 miljarder kronor, se tabell 11.

5.4.5 Känslighetsanalys med två alternativa beräkningar

Flera av våra antaganden ovan är osäkra och därför har vi genomfört två alternativa beräkningar. I dessa har vi varierat följande antaganden:

- mängden påverkbara svarta tjänster innan rotavdraget infördes
- framskrivningen av det kontrafaktiska scenariot till 2019
- förändringen av hushållens efterfrågan på svarta tjänster till följd av samhällsutveckling och politiska reformer
- rotavdragets bidrag till förändringen.

I tabell 11 framgår vilka variationer som vi har gjort i form av ett alternativ som beskriver en tänkbar låg effekt av rotavdraget på omkring 0,5 miljard kronor och ett alternativ som beskriver en tänkbar hög effekt av rotavdraget på omkring 4 miljarder kronor.

Vår beräkning kan jämföras med en uppskattning som Finansdepartementet gjorde 2011 av rotavdragets effekt på svartarbetet i rotbranschen. Finansdepartementet beräknade att rotavdraget hade minskat svartarbetet med omkring 3 miljarder kronor, vilket motsvarar 3,2 miljarder kronor i 2019 års prisläge.¹⁰³

¹⁰³ Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, 2011, s. 224.

6 Rotavdraget och den offentliga budgeten

I kapitlet behandlas frågan om i vilken utsträckning som rotavdragets direkta kostnader finansieras av ökade skatteintäkter, till följd av att hushåll som använder rotavdrag ökar sitt arbetsutbud och köper vita rottjänster i stället för svarta. Vi redogör även för hur kostnaderna för rotavdrag kan anpassas efter de positiva effekter som uppnås.

Rotavdraget har en självfinansieringsgrad på omkring 14 procent. De positiva effekter som rotavdraget leder till är således långt ifrån så stora som krävs för att finansiera avdragets direkta kostnader. Det är främst positiva effekter mot svartarbete som bidrar till självfinansieringsgraden, med 11 procentenheter. Beräkningen är av naturliga skäl osäker eftersom det är svårt att mäta svartarbete, se avsnitt 5.4.

För att göra rotavdraget mer kostnadseffektivt är det nödvändigt att beakta hur en justering av subventionsgraden och det maximala avdragsbeloppet påverkar svartarbetet, eftersom det är mot svartarbetet som den största positiva effekten uppnås. En sänkning av subventionsgraden medför att priset på rotarbeten ökar mer för hushåll som yrkar mindre avdragsbelopp än för hushåll som yrkar större avdragsbelopp. En sänkning av det maximala avdragsbeloppet medför det omvända, det vill säga att priset på rotarbeten ökar mer för hushåll som använder rotavdraget mer än för hushåll som använder rotavdraget mindre. Huvuddelen av affärskontakten mellan hushåll och företag avser mindre rotarbeten, vilket kan ha stor betydelse för hur rotavdraget påverkar omfattningen på svartarbete.

6.1 Rotavdraget medför en betydande kostnad för den offentliga budgeten

Vi beräknar att rotavdragets självfinansieringsgrad uppgår till 14 procent. Självfinansieringsgraden anger hur stor andel av statens direkta kostnader för rotavdrag som finansieras av att rotavdraget leder till högre skatteintäkter. Skatteintäkterna genereras när hushåll som använder rotavdraget ökar sitt arbetsutbud och köper vita tjänster i stället för svarta. År 2019 uppgick den direkta kostnaden för rotavdrag till 9,8 miljarder kronor och nettokostnaden till 8,4 miljarder kronor.

I tabell 12 redovisas alla skatteförändringar brutto i förhållande till statens direkta kostnader för rotavdrag. De ökade skatteintäkterna på 0,3 miljarder kronor från hushållens ökade arbetsutbud presenteras exklusive de rotavdrag som hushållen

har gjort. Detsamma gäller skatteintäkterna som följer av att hushållen efterfrågar vita rottjänster i stället för svarta. Statens totala kostnad för rotavdrag redovisas på en egen rad i tabell 12 för att kunna sättas i relation till de skatteintäkter som rotavdraget medför. Vår beräkning av rotavdragets självfinansieringsgrad utgår från Finansdepartementets beräkningskonventioner.¹⁰⁴

Tabell 12 Rotavdragets självfinansieringsgrad och nettokostnad för år 2019

	Skatteintäkter miljarder kronor
Skattereduktioner för rotavdrag (A)	- 9,8
Ökade skatteintäkter när hushållen som köper rottjänster ökar sitt arbetsutbud	0,3
Ökade skatteintäkter när hushåll köper vita rottjänster i stället för svarta	1,1
Förändring av offentliga skatteintäkter (B)	- 8,4
Rotavdragets självfinansieringsgrad (1-B/A)	14 %

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Anm. I beräkningen har vi utgått från att hushållen ökar sitt arbetsutbud med 1 000 årsarbetskrafter och att hushållens köp av svarta tjänster har minskat med 2 miljarder kronor till följd av rotavdraget.

6.1.1 Köparnas ökade arbetsutbud leder till små skatteintäkter

När vi beräknar självfinansieringsdragen utgår vi från att rotavdragets effekt på hushållens arbetsutbud är lägre än den maximala effekt som vi redogör för i avsnitt 4.3. Vi finner att en rimligare effekt av rotavdraget är en ökning av hushållens arbetsutbud med omkring 1 000 årsarbetskrafter. Anledningen är att vår beräkning av hushållens maximala arbetsutbud är högt räknat eftersom flera av de antaganden som vi gör troligen leder till en tydlig överskattning.

För att beräkna skatteintäkterna från hushållens ökade arbetsutbud utgår vi från den genomsnittliga månadslönen för de hushåll som vi bedömer har möjlighet att utöka sitt arbetsutbud. Här ingår inte hushåll som endast består av pensionärer, personer som inte förvärvsarbetar eller personer med mycket höga inkomster, se avsnitt 4.2.3. Den genomsnittliga förvärvsinkomsten 2019 för de hushåll som kan tänkas öka sitt arbetsutbud motsvarar en månadslön på omkring 35 000 kronor. När denna grupp ökar sitt arbetsutbud på marginalen ökar skatteintäkterna med

¹⁰⁴ Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2023*, 2023.

omkring 0,3 miljarder kronor. I beräkningen ingår såväl direkta löneskatter som sociala avgifter, se bilaga 2.

Det finns ytterligare en anledning till att vi är försiktiga i vår bedömning av skatteintäkterna från ett ökat arbetsutbud. Anledningen är att vi i vår statistiska undersökning inte har kunnat observera att hushåll ökar sina arbetsinkomster till följd av rotavdraget, se avsnitt 4.3.2. Detta resultat är i linje med befintliga studier om liknande skattereduktioner för hantverkartjänster i andra nordiska länder.

6.1.2 Skatteintäkterna ökar relativt lite av att hushåll köper vita rottjänster i stället för svarta

Vår beräkning av rotavdragets effekt på svartarbetet och de skatteintäkter som kommer av detta är av naturliga skäl osäker eftersom det är svårt att mäta svarta marknader. Men oavsett i vilken utsträckning som rotavdraget minskar efterfrågan på svartarbete är det tydligt att de ökade skatteintäkterna till följd av minskat svartarbete uppgår till klart lägre belopp än rotavdragets direkta kostnader.

När vi beräknar konsekvenserna för skatteintäkterna av att hushåll köper vita rottjänster i stället för svarta, finner vi att en rimlig effekt av rotavdraget är att efterfrågan på svarta tjänster minskar med omkring 2 miljarder kronor, se avsnitt 5.4. Det motsvarar en skatteintäkt på 1,1 miljarder kronor för 2019. I beräkningen ingår de skatter som rotföretagen och de verksamma i företagen betalar på de arbetskostnader som betalas vitt i stället för svart. Det handlar om följande skatter: moms, direkta löneskatter, sociala avgifter, bolagsskatt och inkomstskatt på utdelningar, se bilaga 2.

Om vi i stället antar att rotavdraget har haft en betydligt större effekt och minskat svartarbetet med 4 miljarder kronor, skulle skatteintäkterna uppgå till 2,1 miljarder kronor för 2019. Det är alltså den maximala effekt som vi bedömer att rotavdraget kan ha haft när det gäller skatteintäkter som följer av att svarta tjänster omvandlats till vita, se avsnitt 5.4.

6.2 Statens kostnad vid olika avvägningar av maximalt avdragsbelopp och subventionsgrad

I regeringens underlag inför regeländringen 2016 framgår det inte varför regeringen ansåg att en sänkning av subventionsgraden från 50 till 30 procent var det lämpligaste sättet att anpassa kostnaderna i relation till de effekter som rotavdraget kan tänkas ha.¹⁰⁵ För att kunna anpassa statens kostnad för rotavdraget

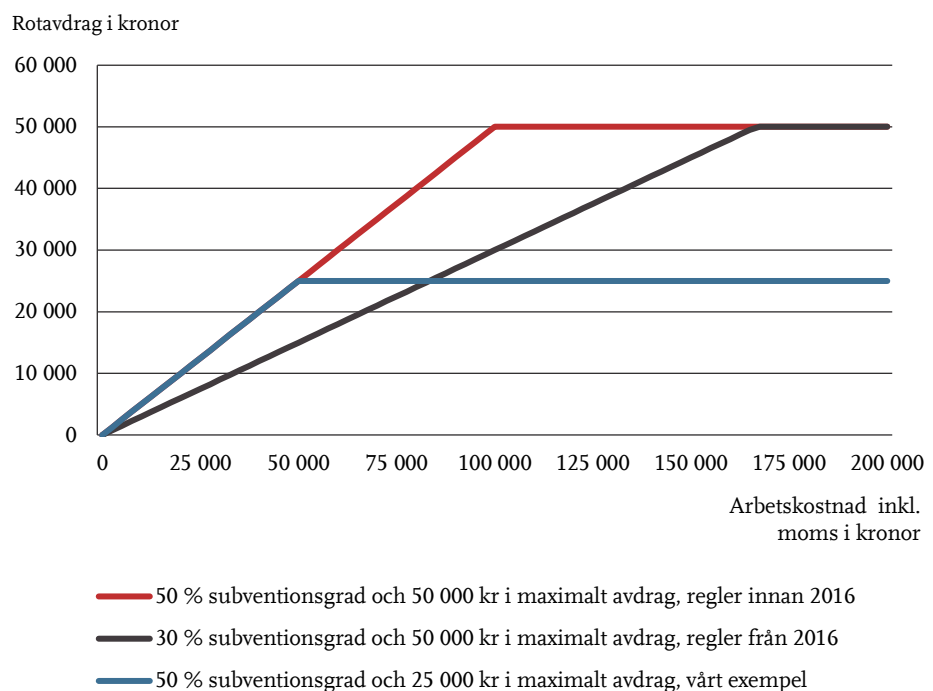
¹⁰⁵ Prop. 2015/16:1 s. 191–197.

är det nödvändigt att beakta hur en justering av subventionsgraden och det maximala avdragsbeloppet påverkar svartarbetet. I avsnittet redogör vi för hur rotavdragets kostnad kan anpassas genom olika val av maximalt avdragsbelopp och subventionsgrad.

6.2.1 En lägre subventionsgrad ger större prisökning för mindre rotarbeten än för större rotarbeten

En sänkning av subventionsgraden från 50 till 30 procent medför att priset på rotarbeten med en årlig arbetskostnad under 100 000 kronor ökar i högre grad än priset på arbeten med en årlig arbetskostnad över 100 000 kronor, se diagram 12. Hushåll som under ett år köper rotarbeten med arbetskostnader högre än 167 000 kronor¹⁰⁶ påverkas inte alls av den lägre subventionsgraden, eftersom det maximala avdragsbeloppet på 50 000 kronor är oförändrat. År 2019 utgjorde dessa köpare omkring 1 procent av hushållen som använde rotavdrag, och de använde ungefär 6 procent av det totala avdragsbeloppet för rotavdrag, se avsnitt 4.1.1.

Diagram 12 Rotavdrag vid olika subventionsgrader och maximala avdragsbelopp



Källa: Riksrevisionens beräkningar.

¹⁰⁶ Beräknat enligt följande: 50 000 kronor / 0,3 = 167 000 kronor.

Hade regeringen i stället föreslagit ett sänkt maximalt avdragsbelopp och haft kvar subventionsgraden på 50 procent, hade priset för hushåll som under ett år gör arbeten för mindre belopp varit oförändrat, medan priset hade ökat om de hade använt större belopp, se diagram 12. Omkring 96 procent av hushållen som använde rotavdrag 2019 gjorde avdrag för arbetskostnader som understeg 50 000 kronor. Sammantaget använde dessa hushåll 69 procent av det totala avdragsbeloppet, se avsnitt 4.1.1.

Huruvida hushållens efterfrågan på svarta hantverkartjänster påverkas mest av att rotavdraget inriktas mot att sänka priset på rotarbeten för mindre eller för större belopp är en svår fråga som vi inte helt säkert kan besvara. I granskningen har vi dock visat att huvuddelen av affärskontakten mellan hushåll och rotföretag avser mindre renoverings- och underhållsarbeten, se avsnitt 3.1.2 och 4.1.1.

6.2.2 Statens direkta kostnader för rotavdrag vid olika subventionsgrader och maximala avdragsbelopp

I tabell 13 redovisas en beräkning av statens direkta kostnader för rotavdraget vid olika kombinationer av subventionsgrad och maximalt avdragsbelopp per person. Vår beräkning är genomförd för 2019 och är statisk; således beaktar den inte att hushållen kan ändra sitt beteende och köpa en annan mängd tjänster vid andra subventionsgrader och maximala avdragsbelopp. Samtidigt har hushållens långsiktiga efterfrågan på rottjänster varit relativt stabil, se avsnitt 3.3.3. Mot den bakgrunden bedömer vi att beräkningen återger storleksordningen på de direkta kostnader för rotavdrag som kan tänkas uppstå vid olika val av regelutformning, givet att det råder ungefär liknande ekonomiskt läge som 2019.

Tabell 13 Beräkning av statens direkta kostnader för rotavdrag i miljarder kronor för olika kombinationer av subventionsgrad och maximalt avdragsbelopp per person

Skattereduktioner för rotavdrag i miljarder kronor	Subventionsgrad 50 % av arbetskostnaden inkl. moms	Subventionsgrad 30 % av arbetskostnaden inkl. moms
Maximalt avdrag 75 000 kronor	16,8	10,1
Maximalt avdrag 50 000 kronor	16,0	9,6*
Maximalt avdrag 25 000 kronor	13,1	7,9
Maximalt avdrag 10 000 kronor	8,1	4,9

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

*Anm.: Beräkningen utgår från data för år 2019 och är statisk, det vill säga beaktar inte hushållens eventuella beteendeförändringar vid regeländringar. Därmed betraktar vi inte hur ett förändrat tak på rotavdrag påverkas av konstruktionen av rotavdraget. *Verkligt utfall 2019.*

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att rotavdraget i sin nuvarande utformning inte skapar tillräckligt stora skatteintäkter genom minskat svartarbete och ökat arbetsutbud för att motivera statens kostnader för rotavdrag.

Regeringen motiverade sänkningen av subventionsgraden 2016 med att rotavdragets kostnad översteg dess positiva effekter. Riksrevisionens beräkning av rotavdragets självfinansieringsgrad pekar på att behovet av att minska kostnaden kvarstår även efter att subventionsgraden sänkts.

Riksrevisionen bedömer att rotavdraget har haft en relativt stor betydelse för att hushållens efterfrågan på svarta hantverkartjänster minskat kraftigt. Däremot har rotavdraget mycket begränsad möjlighet att öka specialiseringen i ekonomin och därmed arbetsutbudet för de hushåll som använder rotavdrag. Mot bakgrund av det bör rotavdragets kostnad främst anpassas till de effekter som uppnås mot svartarbete.

Granskningen visar även att användningen av svarta löner bortom konsumentledet har ökat kraftigt bland de små byggföretag som utför tjänster åt privatpersoner. Många av de tjänster som hushållen tror att de köper vitt utförs med svarta löner i något eller flera led bortom konsumentledet. Därtill har problemen med arbetslivskriminalitet ökat kraftigt och det finns exempel på mycket grov brottslighet såsom människohandel.

Riksrevisionen bedömer att problemen med svartarbete i byggindustrin kan motverkas mer effektivt med andra åtgärder än rotavdraget. Vidare finns det ekonomiska teorier som talar för att det kan vara möjligt att sänka kostnaden för rotavdrag utan att förlora alltför mycket i verkningsgrad mot svartarbete.

7.1 Rotavdraget har begränsad möjlighet att öka arbetsutbudet på ett betydande sätt

Rotavdraget har begränsad möjlighet att öka hushållens arbetsutbud, och därför ökar skatteintäkterna endast marginellt från de som gör rotavdrag. Riksrevisionen beräknar att hushållen som gjorde rotavdrag 2019 kunde öka sitt arbetsutbud med omkring 1 000 årsarbetskrafter. Det genererade skatteintäkter på omkring 0,3 miljarder kronor, vilket kan jämföras med att hushållen totalt sett gjorde rotavdrag för 10 miljarder kronor.

7.1.1 Rotavdraget är inte träffsäkert i sitt syfte att öka arbetsutbudet i ekonomin

Rotavdraget har begränsade möjligheter att minska hushållens arbete på den egna bostaden och öka specialiseringen i ekonomin. Det beror på att en liten andel av de tjänster som konsumeras med rotavdrag har potential att omvandlas till ett högre arbetsutbud hos köparna.¹⁰⁷ Den låga träffsäkerheten beror bland annat på att en tredjedel av rotavdraget används av hushåll med låg benägenhet eller begränsad möjlighet att öka sitt arbetsutbud. Det handlar om hushåll som endast består av pensionärer, personer som inte förvärvsarbetar eller personer som har mycket höga inkomster, se avsnitt 4.2. Vidare får hushåll göra rotavdrag för tjänster som de i låg utsträckning hade kunnat utföra själva såsom el- och VVS-arbeten. Denna typ av arbete kräver en hög grad av specialkunskap, vilket medför att uppdragen i hög utsträckning går till kvalificerade utförare på den vita marknaden. Det kan också handla om att hushåll gärna vill omfattas av garantier, försäkringar eller liknande.

7.1.2 Huvuddelen av rottjänsterna hade köpts även utan rotavdrag

Riksrevisionen bedömer att huvuddelen av rottjänsterna hade köpts och utförts även om rotavdraget inte funnits. Beräkningen av rotavdragets maximala potential att öka köparnas arbetsutbud utgår från att knappt två tredjedelar av samtliga köp med rotavdrag hade gjorts även om avdraget inte funnits. Slutsatsen bygger bland annat på resultatet från enkätundersökningar som genomförts med användare av subventionerade hanterverkartjänster, se avsnitt 4.2. Riksrevisionens undersökning av försäljningen i rotföretagen pekar dock på att en ännu större andel av köpen med rotavdrag hade gjorts även om inte avdraget funnits, se avsnitt 3.3. Anledningen är att rotavdraget har verkat under en längre period av högkonjunktur då räntan varit historisk låg.¹⁰⁸ Därmed har det varit billigt för hushållen att låna pengar, samtidigt som köpkraften har varit stark och priserna på bostäder har ökat kraftigt. Eftersom många rottjänster utförs i syfte att underhålla eller förbättra bostäder är det troligt att hushållen betraktar flera av dessa tjänster som ekonomiska investeringar, och att det låga ränteläget haft stor betydelse (större än rotavdraget) för hushållens beslut om att renovera och förbättra sitt boende.

¹⁰⁷ Mindre än 12 procent av timmarna, se vidare avsnitt 4.3.1.

¹⁰⁸ Under 2009–2014 sänktes styrräntan från 2 till 0,75 procent.

7.2 Rotavdraget är inte det effektivaste sättet att motverka svartarbetet

Riksrevisionen bedömer att rotavdraget har haft en relativt stor betydelse när det gäller att förklara varför hushållen numera efterfrågar svarta hantverkartjänster i klart lägre utsträckning än tidigare. Det är dock svårt att mer precist avgöra rotavdragets påverkan på svartarbete eftersom uppgifterna om den svarta marknaden är osäkra. Baserat på de uppgifter som finns framstår dock rotavdragets kostnader som väl stora i förhållande till de effekter som uppnås. Riksrevisionen bedömer att skatteintäkterna ökade med omkring 1 miljard kronor för 2019 till följd av rotavdragets effekt på svartarbete, samtidigt som den direkta kostnaden för rotavdrag uppgick till närmare 10 miljarder kronor.

Rotavdraget har bidragit till att omvandla efterfrågan på svarta tjänster till vita rottjänster. Det har gjort att fler hushåll väljer att köpa vitt, och de tror därmed att den tjänst som de köper är utförd med korrekt betalda skatter och avgifter. Det är inte alltid fallet, eftersom en stor del av de svarta lönerna finns kvar bortom konsumentledet. Riksrevisionen bedömer att andra åtgärder än rotavdrag krävs för att motverka den typ av svartarbete och annan arbetslivskriminalitet som nu finns i flera av rotföretagen och i andra delar av byggindustrin.

7.2.1 Rotavdraget har minskat hushållens efterfrågan på svarta tjänster

Riksrevisionen beräknar att rotavdraget har minskat hushållens efterfrågan på svarta hantverkartjänster med 0,5–4 miljarder kronor. Åren innan rotavdraget infördes kan de svarta köpen av hantverkartjänster beräknas till 3–5 miljarder kronor baserat på de uppgifter som finns tillgängliga. Samtidigt har hushållens samlade efterfrågan på svarta tjänster minskat kraftigt under de senaste 20 åren, vilket även gäller de tjänster som nu omfattas av rotavdrag. Det gör det svårt att exakt avgöra hur stor del av utvecklingen som kan tillskrivas rotavdraget.

7.2.2 Det finns effektivare åtgärder att vidta mot svarta löner och arbetslivskriminalitet i små byggföretag

Under senare år har problemen med svarta löner och annan arbetslivskriminalitet blivit allt tydligare i byggindustrin och i de små byggföretagen. De förslag som diskuterats i statliga utredningar för att motverka problemen och skapa en bättre konkurrenssituation handlar i första hand om att öka myndigheternas möjligheter att samverka och genomföra kontroller. I olika mätningar har det framkommit mycket höga nivåer av skatteundandragande och andra typer av regelbrott i små byggföretag.

Rotavdraget minskar svartarbete genom att minska hushållens efterfrågan på svarta tjänster, och är därför mindre effektivt gällande svarta löner och annan arbetslivskriminalitet bortom konsumentledet. Riksrevisionen bedömer därmed att rotavdraget inte är det effektivaste verktyget för att motverka det växande problemet med svartarbete bortom konsumentledet. Det verkar lämpligare, om man önskar motverka denna typ av svartarbete, att gå vidare med de åtgärder som tidigare har diskuterats i statliga utredningar.

7.3 Rotavdraget skapar för lite skatteintäkter för att uppnå en betydande självfinansieringsgrad

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att rotavdraget i sin nuvarande utformning inte genererar tillräckligt stora skatteintäkter via minskat svartarbete och ökat arbetsutbud för att uppnå en hög grad av självfinansiering. Granskningen visar att självfinansieringsgraden är omkring 14 procent. För 2019 beräknar Riksrevisionen att skatteintäkterna ökade med sammanlagt 1,4 miljarder kronor till följd av rotavdraget. Hushållens sammanlagda rotavdrag uppgick samma år till 9,8 miljarder kronor, vilket innebär en årlig nettokostnad på 8,4 miljarder kronor, se avsnitt 6.1.

När regeringen föreslog en lägre subventionsgrad för rotavdraget från och med 2016 motiverades ändringen med att kostnaden för rotavdraget översteg dess positiva effekter, se avsnitt 1.3. Granskningens resultat pekar på att kostnaden fortfarande är hög i förhållande till de effekter som uppnås, även efter att subventionsgraden sänkts.

Vidare har granskningen visat att rotavdraget inte har någon betydande effekt på arbetsutbudet hos de hushåll som använder rotavdraget. En liknade bedömning gjorde även regeringen i underlagen som låg till grund för beslutet att sänka subventionsgraden 2016.¹⁰⁹ Det betyder att rotavdragets utgifter i första hand bör anpassas efter den effekt som uppnås mot svartarbetet.

7.4 Rotavdraget kan bli mer kostnadseffektivt med ett lägre maximalt avdragsbelopp

Rotavdragets kostnadseffektivitet avgörs i första hand av hur subventionsgraden vägs av mot det maximala avdragsbeloppet som köparna får tillräkna sig. År 2016 sänktes subventionsgraden från 50 till 30 procent. Den direkta kostnaden för rotavdraget skulle utan sänkningen varit omkring 6 miljarder kronor högre

¹⁰⁹ Prop. 2015/16:1; Finansdepartementet, *Förändringar av husavdraget*, 2015.

för 2019. För att ytterligare minska kostnaden är det effektivt att sänka det maximala avdragsbeloppet per person och år.

Riksrevisionen bedömer vidare att en eventuell begränsning av rotavdraget inte kommer att ha några betydande negativa effekter för den långsiktiga produktionen och sysselsättningen i byggbranschen. Rotavdragets effekt på produktionen i de små byggföretagen är mycket begränsad i förhållande till branschens totala produktion, se kapitel 3.

7.4.1 Viktig avvägning mellan subventionsgrad och maximalt avdragsbelopp

För att göra rotavdraget mer kostnadseffektivt är det nödvändigt att beakta hur en justering av subventionsgraden och det maximala avdragsbeloppet påverkar hushållens efterfrågan på svartarbete.

En sänkning av subventionsgraden medför att priset på rotarbeten ökar mer för hushåll som under ett år yrkar avdrag för mindre rotarbeten än för hushåll som yrkar avdrag för större rotarbeten. En sänkning av det maximala avdragsbeloppet medför det omvända, se avsnitt 6.2. Detta är väsentligt att beakta vid eventuella regeländringar eftersom huvuddelen av affärskontakten mellan hushåll och företag avser mindre rotarbeten. Vidare är det inte otänkbart att hushållens efterfrågan på svarta hantverkartjänster i hög grad handlar om mindre avancerade arbeten avseende mindre belopp där det är lättare för köparna att säkerställa att arbetet blivit korrekt utfört. Köparen kan då acceptera risken att inte omfattas av försäkringar eller liknande.

Eftersom subventionsgraden redan har sänkts är det sannolikt mest effektivt att nu sänka det maximala avdragsbeloppet för att reducera kostnaden för rotavdraget. Om det är möjligt att sänka det maximala avdragsbeloppet till 10 000–15 000 kronor utan att tappa alltför mycket i verkningsgrad mot svartarbete skulle kostnadseffektiviteten öka väsentligt, se avsnitt 6.2.

Vid avvägningen av rotavdragets totala subventionsnivå är det också relevant att beakta att rotavdraget förmodligen ökar statens möjligheter att genomföra effektiva kontroller av små byggföretag. Alla företag som ansöker om rotutbetalning måste lämna uppgifter till Skatteverket, vilket genererar ett register över verksamma företag i branschen. Om rotavdraget helt skulle avskaffas, eller om den totala subventionen sätts för lågt så att hushåll och företag slutar att använda rotavdraget, riskerar registret att bli sämre. Det skulle kunna minska statens möjligheter att vidta andra åtgärder mot förekomsten av arbetslivskriminalitet i de små byggföretagen.

7.4.2 Det kan vara möjligt att sänka det maximala avdragsbeloppet utan att förlora verkningsgraden mot svartarbete

I den ekonomiska forskningen om svartarbete finns det en teoribildning om att individer som väljer att köpa en vara eller tjänst på den vita marknaden, i stället för på den svarta marknaden, investerar i en högre skattemoral, och vice versa. En högre skattemoral gör individer mindre benägna att senare köpa varan eller tjänsten svart trots att det är billigare, se avsnitt 2.5. Om teorierna stämmer har rotavdraget bidragit till att förbättra skattemoralen hos rotköpare, vilket gör det möjligt att sänka det maximala rotavdraget per person utan att förlora allt för stor effekt mot svartarbete. Det är dock viktigt att beakta att teorierna är just teorier, och om det maximala avdragsbeloppet sänks i syfte att öka rotavdragets kostnadseffektivitet bör åtgärden följas upp och utvärderas.

7.5 Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att minska rotavdraget genom att utforma det så att dess kostnadseffektivitet ökar i förhållande till målsättningen att motverka svartarbete. Det kan till exempel ske genom en sänkning av det maximala rotavdraget per person och år.

Referenslista

Litteratur

- Brottsförebyggande rådet, *Organiserat svartarbete i byggbranschen*, rapport 2007:27, Brottsförebyggande rådet, 2007.
- Byggmarknadskommissionen, *Från svart till vitt – Vänd den osunda utvecklingen i byggbranschen*, Slutrapport 2022, Byggmarknadskommissionen, 2022.
- Damvad, *Analyse af effekter af BoligJob-ordningen*, Damvad, 2015.
- Finansdepartementet, *Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder*, Finansdepartementet, 2009.
- Finansdepartementet, *Hur ska utvecklingen av arbetsmarknadens funktionssätt bedömas?*, Finansdepartementet, 2011.
- Finansdepartementet, *Förändringar av husavdraget*, Finansdepartementet, 2015.
- Finansdepartementet, *Beräkningskonventioner 2023*, Finansdepartementet, 2023.
- Finansdepartementet, *Tillfälligt höjt tak för rotavdraget*, Finansdepartementet, 2023.
- Företagarna med flera, *Ros och Ris om ROT-avdraget. En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 1 857 företag inom byggbranschen*, Företagarna med flera, 2009.
- Harju J., Jysmä S., Koivisto A. och Kosonen T., *Does Household Tax Credit Increase Demand and Employment in the Service Sector?*, Publications of the Government's analysis, assessment, and research activities 2021:1, Prime Minister's Office Helsinki, 2021.
- Kirchler, E., *The Economic Psychology of Tax Behaviour*, Cambridge University Press, 2007.
- Konjunkturinstitutet, *Konjunkturläget december*, Konjunkturinstitutet, 2011.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *ROT-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010–15*, PM 2019:02, Tillväxtanalys, 2019.
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen*, PM 2020:2, Tillväxtanalys, 2020.
- Nordblom, K., *Tax morale and policy intervention*, Working Paper 711, Department of Economics, University of Gothenburg, 2017.
- Riksrevisionen, *Rutavdraget – konsekvenser av reformen*, RiR 2020:2, Riksrevisionen, 2020.

Riksrevisionsverket, *Svart arbete Arbetstagare och företagare del 2 – Omfattning*, Riksrevisionsverket, 1998.

Skatteverket, *Svartköp och svartjobb i Sverige, Del 1: Undersökningsresultat*, rapport 2006:4, Skatteverket, 2006.

Skatteverket, *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, rapport 2011:1, Skatteverket, 2011.

Skatteverket, *Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019*, rapport 2020-01-16, Skatteverket, 2020.

Skatteverket, *Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner*, rapport 2020-02-06, Skatteverket, 2020.

Skatteverket, *Attitydundersökningen 2021*, Skatteverket, 2022.

Artiklar

Carbonnier C., "Who pays sales taxes? Evidence from French VAT reforms, 1987–1999", *Journal of Public Economics*, vol. 91, nr 5–6, 2007.

Besley, T., Jensen, A., och Persson, T., "Norms, Enforcement, and Tax Evasion", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 105, nr 4, 2023.

Luttmer, E., Singhal, M., "Tax morale", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 28, nr 4, 2014.

Utredningar

Dir 2021:74, *En nationell delegation mot arbetslivskriminalitet*.

Dir. 2022:68, *En översyn av vissa skatteförfaranderegler för att motverka fusk och arbetslivskriminalitet*.

SOU 2023:8, *Arbetslivskriminalitet – arbetet i Sverige, en bedömning av omfattningen, lärdomar från Danmark och Finland*.

SOU 2023:47, *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder för mot missbruk av välfärdssystemen*.

Riksdagstryck

2001/02:RR18, *Riksdagens revisorers förslag angående ROT-avdragets effekter*.

Prop. 2007/08:100, *2008 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2008/09:178, *Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder*.

Prop. 2011/12:100, *2012 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2014/15:100, *2015 års ekonomiska vårproposition*.

Prop. 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024*.

Skr. 2021/22:98, *Redovisning av skatteutgifter 2022*.

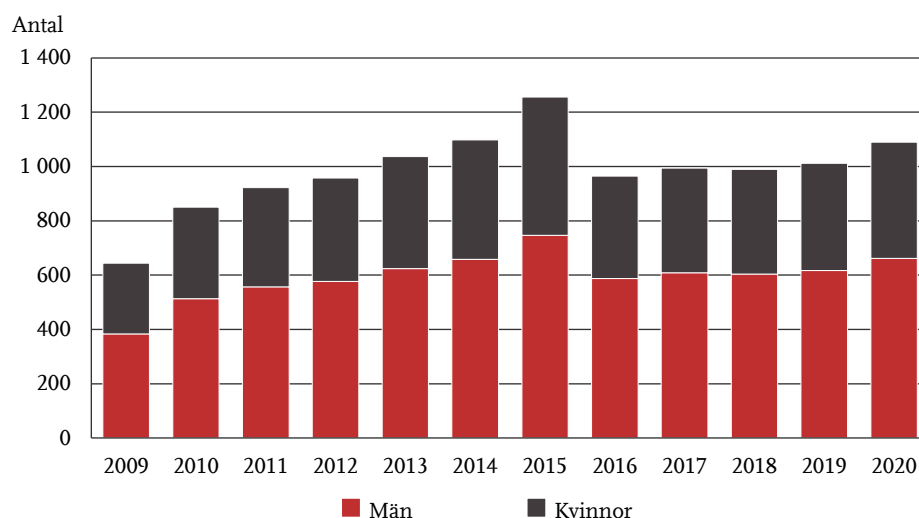
Webbsidor

Sveriges Radio, "ROT-avdraget lockar utländska företag",
<https://sverigesradio.se/artikel/4247473>, hämtad 2023-11-10.

Bilaga 1. Könsuppdelad statistik

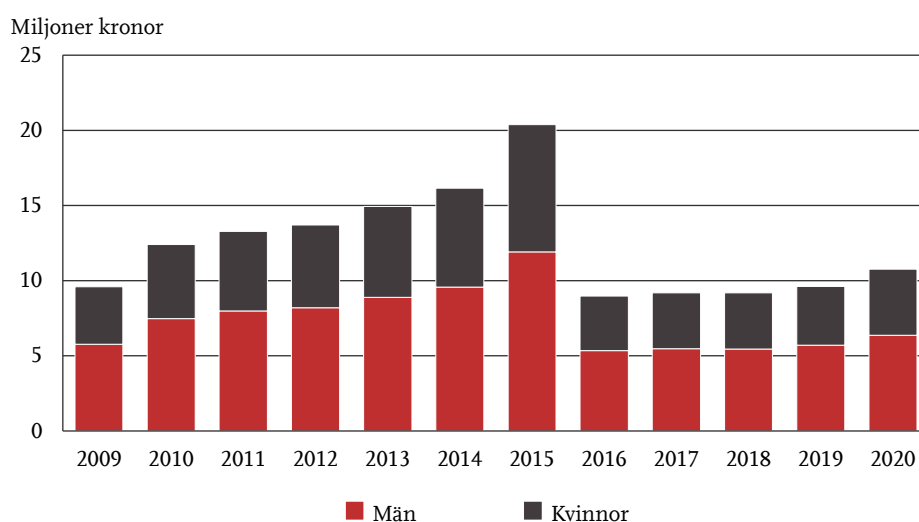
För samtliga år 2009–2020 var ungefär 60 procent av användarna av rotavdrag män, se diagram 13. Männerna erhöll årligen ungefär 60 procent av det totala utbetalda beloppet för rotavdrag, se diagram 14.

Diagram 13 Antal användare av rotavdrag 2009–2020, könsuppdelat



Källa: SCB.

Diagram 14 Skatteutgifter i miljoner kronor för rotavdrag 2009–2020, könsuppdelat



Källa: SCB.

Bilaga 2. Beräkning av skatteintäkter

Tabell 14 Beräkning av rotköparans inkomstökningar och skatteinbetalningar för år 2019

Beräkning	Inkomster	Kommentar
Årslön före skatt för en genomsnittlig rotköpare	420 000 kr	Månadslön för en genomsnittlig rotköpare var 35 000 kronor*
Arbetsgivaravgifter	131 964 kr	År 2019 var arbetsgivaravgiften 31,42 procent
Ersättning till rotköpare inkl. avgifter och skatter	551 964 kr	Årslön plus arbetsgivaravgift
Ersättning per timme inkl. avgifter och skatter	294 kr	En årsarbetskraft är 1 880 timmar
Rotköparens marginalsatt inkl. arbetsgivaravgift	48,6 %	Marginalsatt för genomsnittlig rotköpare år 2019
Inkomstökning när arbetsutbudet ökar med 1 000 årsarbetskrafter	0,6 mdkr	294 kronor x 1 880 timmar x 1 000 årsarbetskrafter
Skatteintäkter när arbetsutbudet ökar med 1 000 årsarbetskrafter	0,3 mdkr	0,6 miljarder kronor x 48,6 procent

Källa: Riksrevisionen.

Anm. *Genomsnittlig inkomst för individer i de hushåll som använde rotavdrag 2019 och som kan tänkas ha benägenhet eller möjlighet att öka sitt arbetsutbud, se avsnitt 4.2.3.

Tabell 15 Beräkning av skatteintäkter från att hushåll betalar vitt i stället för svart när de köper hantverkartjänster, år 2019

Miljoner kronor	Betalningar	Skatt	Kommentar
Hushållen betalar arbetskostnad inkl. moms	2 000	500	Moms på 25 procent
Arbetskostnad som går till löner och utdelningar i företagen	1 500		
Andel av arbetskostnad som går till löner för de som arbetar	1 000	414	Vi antar att 2/3 av arbetskostnaden går till löner
Varav arbetsgivaravgifter	761	239	Arbetsgivaravgift med 31,42 procent av lönesumman
Varav direkta löneskatter, framför allt kommunalskatt	761	175	Direkta löneskatter med 23 procent av lönesumman*
Andel av arbetskostnad som går till kapitalavkastning till ägare	500	205	Vi antar att 1/3 av arbetskostnaden går till utdelning
Varav bolagsskatt	500	107	Bolagsskatten på vinst med 21,4 procent
Varav kapitalskatt på utdelning	393	98	Kapitalskatt med 25 procent på utdelning efter bolagsskatt**
Summa skatter		1 119	Skatteintäkter när svarta tjänster omvandlas till vita

Källa: Riksrevisionen.

Anm.: I tabellen beräknas de skatter som betalas på arbetskostnaden inkl. moms. Företagen betalar omsättningsskatt (moms), skatt på arbetsinkomster till anställda och ägare samt skatt på kapitalinkomster till ägare. *Vi räknar med direkta löneskatter från en genomsnittlig månadslön på omkring 35 000–40 000 kronor. **Vi antar att skattesatsen på utdelningar i rotföretagen ligger något under normal kapitalskattesats på 30 procent på grund av 3/12-regler.