



Innst. 428 S

(2012–2013)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument 8:127 S (2012–2013)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre ROS- og ROT-skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig og fritidsbolig som tiltak mot svart arbeid og sosial dumping

Til Stortinget

Sammendrag

I dokumentet ble følgende forslag fremmet 30. april 2013:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ('sosial dumping'), samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse og begrunnelse for forslaget.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Gunvor Eldegard, Gerd Janne Kristoffersen, Marianne Marthinsen, lederen Torgeir Micaelsen, Torfinn Opheim, Knut Storberget og Dag Ole Teigen, fra Fremskrittspartiet, Jørund Rytman, Ketil Solvik-Olsen, Kenneth Svendsen og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Gunnar Gundersen,

Arve Kambe og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Geir-Ketil Hansen, fra Senterpartiet, Magnhild Meltveit Kleppa, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Borghild Tenden, viser til at finansministeren har uttalt seg om forslaget i brev av 16. mai 2013 til finanskomiteen. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til statsrådets brev i saken og til at den har behandlet spørsmålet om de såkalte ROS- og ROT-fradrag i Innst. 315 S (2011–2012) og i Innst. 440 S (2010–2011). Svart arbeid og skatteunndragelser er, som også komiteen har understreket ved en rekke anledninger, en stor utfordring som det må fokuseres på kontinuerlig.

Flertallet vil også bemerke at Norge er i en helt annen situasjon enn Sverige med hensyn til konjunkturer, prisutvikling på bolig og ungdomsarbeidsledighet. Situasjonen i Norge tilsier ikke enda sterke incentiver til å investere i egen bolig.

Flertallet viser for øvrig til sine merknader i de to tidligere innstillingene.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til at bakgrunnen for opprettelsen av ROT- og RUT-fradraget har vært å stimulere til økt aktivitet i byggenæringen og skape flere arbeidsplasser. I tillegg er det en klar målsetting i tiltaket om å få ned bruken av svart arbeid. Innføringen av disse fradragene har vært en suksess i Sverige og har ført til at mange flere har benyttet seg av ordningen.

Disse medlemmer mener at fradraget handler om mye mer enn et skattefradrag, og registrerer at det i svarbrevet fra statsråden uttrykkes en form for

bekymring for at skattefradraget vil ha uheldige fordelingsvirkninger, og viser med det til følgende sitat:

«Det er grunn til å anta at skattytere med høye inntekter vil utnytte fradraget i større grad enn de med lave inntekter, slik tilfellet er i Sverige.»

Disse medlemmer har liten forståelse for et slikt argument, og kan vise til at i Sverige var dette kun tilfelle da fradraget ble innført i 2007, mens det etterpå viser seg å være flest barnefamilier med 2 barn og som er dobbeltarbeidende, som nå benytter seg av fradraget, jf. det svenske firmaet HomeMaid.

Disse medlemmer registrerer også at det i svarbrevet uttrykkes at det vil bli færre håndverkere, og at det vil medføre mer byråkrati å innføre et slikt fradrag. Disse medlemmer finner det underlig at dette er momenter som tas med i betraktningen mot å innføre et slikt fradrag, uten at det foreligger en dokumentasjon for påstanden, sett i lys av at det i Sverige har gått greit, og at det ikke har ført til mindre tilgang på håndverkere, men derimot har ført til at flere virksomheter har blitt opprettet og med det skapt flere arbeidsplasser.

Disse medlemmer påpeker at gjennom å åpne opp for at private husholdninger skal få skattefradrag på tjenester som gjøres i hjemmet, bolig og fritidseiendom, vil det kunne føre til at flere som står utenfor arbeidslivet pga. lav eller ingen utdanning, får en mulighet til å komme seg inn på det formelle arbeidsmarkedet. Disse medlemmer bemerker at flere og flere unge dropper ut av videregående skole og havner som passive mottakere av sosialstønad. Disse medlemmer er av den oppfatning at et slikt fradrag vil kunne være med og gi større muligheter for både praksisplasser og lærlingplasser gjennom seriøse aktører i både renhold og i bygg- og anleggsbransjen. Norge vil i fremtiden få et økende behov for blant annet fagarbeidere. Inntaket av lærlinger er svært konjunktursensitivt, og næringslivet risikerer å støte på store utfordringer de kommende år. Disse medlemmer viser til at ledigheten blant unge mellom 15 og 24 år har økt, iht. siste tall fra Statistisk sentralbyrå, og mener at det er bekymringsfullt at flere unge blir gående passive på offentlige ytelser fremfor å være i et arbeidsrelatert forhold.

Disse medlemmer viser til en undersøkelse utført av Norstat på vegne av Finn oppdrag som viste at 28 prosent av de spurte har betalt, eller vurderer å

betale håndverkeren svart. Ifølge Norstat-undersøkelsen er det malearbeid (36 prosent), snekker- og tømrerarbeid (35 prosent) samt grovarbeid (34 prosent) som kommer på topp i oversikten over hvilke tjenester som i størst grad kjøpes svart. Disse medlemmer mener det er urovekkende at så mange velger å kjøpe håndverkertjenester svart, og mener at et slikt fradrag handler om mye mer enn skatt, men også om å bekjempe svart arbeid som er kimen til organisert kriminalitet, menneskehandel og ulovlig arbeidsinnvandring.

Disse medlemmer viser også til at det i undersøkelsen kom frem at fire av ti nordmenn pusser opp boligen i løpet av året, ifølge Finn oppdrag. Videre oppga 35 prosent at norske myndigheter må innføre skattefradrag for kjøp av tjenester til hjemmet.

Disse medlemmer henviser til Byggenæringen i Sverige, som melder om at svart arbeid så og si har forsvunnet. I Sverige har denne ordningen ført til at holdningene er betydelig endret. I 2008 opplevde 45 prosent av bedriftene å bli spurt om å gjøre svart arbeid. Tilsvarende tall i dag er 3 prosent.

Disse medlemmer fremmer med dette følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ('sosial dumping'), samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.»

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre er av den oppfatning at svart arbeid og skatteunndragelser best avverges gjennom lave skattesatser, gode og effektive skattekontrollrutiner og ikke gjennom spesifikke skattefradrag som er rettet mot en spesiell type tjenester.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre et såkalt ROS- og ROT-fradrag for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft («sosial dumping»), samt å tilrettelegge for økt sysselsetting.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre slikt
vedtak:

Dokument 8:127 S (2012–2013) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre ROS- og ROT-skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig og fritidsbolig som tiltak mot svart arbeid og sosial dumping – vedtas ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2013

Torgeir Micaelsen
leder

Gunnar Gundersen
ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 16. mai 2013

Dokument 8:127 S (2012-2013) Representantforslag om ROS og ROT - fradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig som tiltak mot svart arbeid og sosial dumping

1.

Jeg viser til brev av 8. mai 2013 med vedlagt representantforslag 8: 127 S (2012-2013) fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson, Laila Marie Reiertsen, Vigdis Giltun, Per Sandberg, Harald T. Nesvik og Ketil Solvik-Olsen om å innføre skattefradrag for håndverkstjenester og serviceoppdrag utført i egen bolig og fritidsbolig for å bekjempe svart arbeid, grov utnyttelse av arbeidskraft ("sosial dumping") og å tilrettelegge for økt sysselsetting. Det foreslås at Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å innføre skattefradrag for renhold, omsorg, håndverkertjenester og andre serviceoppdrag i hjem og fritidsbolig, et såkalt ROS- og ROT-fradrag.

Representantene viser til det svenske HUS-fradraget, som består av ROT-fradraget ("Reparasjon, Ombyggnad og Tillbyggnad") og RUT-fradraget ("Rengöring, Underhåll og Tvätt"). ROT-fradraget omfatter bl.a. vedlikeholds- og påkostningsarbeid, mens RUT-fradraget omfatter husholdningstjenester som husrengjøring, klesvask, enklere hagearbeid samt barnepass og annet tilsyn. Forslagsstillerne betegner RUT-fradraget som ROS-fradraget på norsk, som da er en forkortelse for renhold, omsorg og serviceoppdrag.

Jeg vil først vise til at Stortinget har behandlet og avvist forslag om å innføre denne type fradrag i Norge tidligere, og viser til dokument 8:95 S (2011-2012) og mitt svar av 27. april 2012. Jeg viser også til mine svar på forslagene dokument 8:92 S (2011-2012) og dokument 8:140 S (2010-2011).

2.

I den svenske ordningen er den offentlige støtten 50 pst. av arbeidskostnadene. Maksimalt støttebeløp er SEK 50 000 per person per år og gjelder samlet for ROT og RUT. Støtten kan ikke overstige personens skatt samme år. Støtten betales direkte fra Skatteverket til oppdragstakeren (håndverksbedriften). På grunnlag av kjennskap til støttereglene legger håndverksbedriften støtten inn som reduksjon i sin faktura til kjøperen av tjenesten (huseieren), og innberetter oppdraget til Skatteverket som grunnlag for støtten (med 10 dagers betalingsfrist for Skatteverket). Hus-

eieren får altså støtten umiddelbart ved faktureringen, uten å måtte vente til ligningen året etter. Huseieren skal dermed heller ikke ha noen særskilt skattelettelse gjennom føring av fradrag i selvangivelsen. Men i Skatteverkets forhåndsutfylling av huseierens selvangivelse vil støttebeløpet framgå, på grunnlag av innberetningen fra håndverksbedriften. Får huseieren utlignet mindre ordinær skatt enn støttebeløpet, beregnes et skattetillegg ("kvarskatt") tilsvarende differansen.

Håndverksbedriften skal behandle både den halvpart som huseieren betaler, og den andre halvparten som staten betaler, som skattepliktig næringsinntekt. Gjennom innberetningen som grunnlag for statens utbetaling vil håndverksfirmaets oppdrag hos huseieren være kjent for Skatteverket, slik at firmaet normalt ikke vil kunne unndra seg denne beskatningen.

I forbindelse med den svenske regjeringens økonomiske vårforslag 2013 er skatteutgiftene knyttet til ROT og RUT-tjenester (HUS-fradraget) anslått til hhv. SEK 13,7 mrd. og 2,5 mrd. i 2013.

3.

Bortsett fra visse tidsforskjeller har denne svenske tilskuddsordningen samme økonomiske virkning som et ligningsmessig skattefradrag for huseiere på 50 pst. av fakturerte kostnader inntil SEK 100 000. Pga. dette og Skatteverkets rolle i utbetalings- og kontrollfasen kalles støttebeløpene "skattefradrag" eller "skattereduksjon". Jeg bruker også her begrepet "skattefradrag" og "skatteutgift" om en statlig subsidiering overfor de aktuelle huseiere, uansett om subsidieringen teknisk sett har form av tilskudd eller av skattelettelse.

4.

Det er grunn til å anta at skatteutgiften ved ROT- og RUT-tjenester vil bli betydelig også i Norge. Et moment som kan bidra til ytterligere å øke skatteutgiften knyttet til ROT-fradraget i Norge sammenlignet med Sverige, er at andelen selveiere er større i Norge (leietakere har ikke adgang til ROT-fradrag i Sverige). Skattefradrag for oppussings- og husholdningstjenester vil vri forbruket i retning av de sektorer som omfattes av skattefradragsordningen, og bort fra de sektorer som ikke er omfattet. På den annen side kan innføring av en slik fradragsordning ha positive sider ved at det kan redusere vridninger i ret-

ning av ikke beskattet arbeid, enten i form av husholdningenes arbeid i eget hjem eller ved "svart" arbeid. På grunn av skatt kan arbeid i den uformelle økonomien være privatøkonomisk lønnsomt, selv om det er mindre produktivt enn arbeid i den regulære markedsøkonomien. Det er rimelig å anta at husfradrag over tid vil kunne bidra til å øke arbeidstilbudet i den regulære økonomien og redusere omfanget av den "svarte" økonomien. På den annen side vil fradraget også omfatte tjenester som til nå er blitt utført hvitt og uten skattefradrag.

En fradragsordning for vedlikehold og påkostninger av bolig vil forsterke incentivene til å investere i bolig, og kan dermed bidra til høyere boligpriser. Fradraget er ikke knyttet til opptjening av skattepliktig inntekt på vedkommende eiendom, og innebærer dermed et brudd på prinsippet om symmetri i skattesystemet. Det svenske ROT-fradraget må forøvriges i sammenheng med øvrige sider av det svenske skattesystemet. I Sverige skattlegges gevinst ved salg av helårs- og fritidsboliger. I Norge er derimot gevinst ved salg av helårs- og fritidsbolig i de fleste tilfeller skattefri, og boliger er lavt verdsatt ved formuesbeskatningen. En ordning med fradrag for kostnader knyttet til vedlikehold og påkostninger på egen bolig vil innebære fradragsrett på et område som er unntatt fra inntektsbeskatning, og hvor skattereglene allerede er gunstige gjennom fradraget for gjeldsrenter. Forslaget vil derfor bidra til å gjøre det enda gunstigere å investere i bolig framfor andre, samfunnsnyttige formål.

Fradraget vil videre ha uheldige fordelingsvirkninger. Det er grunn til å anta at skattytere med høye inntekter vil utnytte fradraget i større grad enn de med lave inntekter, slik tilfellet er i Sverige. Minstepensjonister uten skatt vil falle utenfor fradragsordningen, og det samme vil gjelde utleiende og leietakere.

Et fradrag for oppussingstjenester vil ventelig føre til økt knapphet på håndverkere og økte priser på håndverkertjenester. Innføringen av ordningen i Sverige var knyttet til lav aktivitet i bygnæringen og høy arbeidsledighet under finanskrisen i 2009. Slik er ikke situasjonen i Norge i dag.

Skattefradrag for oppussings- og husholdningstjenester vil videre gi et omfattende administrativt merarbeid for oppdragsgivere, oppdragstakere og skattemyndigheter og bidra til å komplisere skattesystemet. Omfanget av arbeidet og hvordan byrden vil bli fordelt, vil avhenge av den konkrete utformingen av ordningen. En må uansett forvente at skattemyndighetene vil få økt arbeidsbyrde, og at de må tilføres ressurser dersom ordningen innføres.

Ordningen vil kreve innføring av nye manuelle registreringsrutiner ved behandlingen av selvangivelsene, og det må tas stilling til om kostnader er innenfor eller utenfor fradragsordningen. Det må kontrolleres at fradragene korresponderer med inntektsføring hos den som har utført arbeidet. For at ordningen ikke skal føre til omgåelser, må det legges opp til forholdsvis høy kontrollhyppighet på dette punktet. Et meget høyt antall saker må behandles hvert år.

Dersom fradragsordningen skal være et effektivt tiltak mot svart arbeid, bør ordningen baseres på en så omfattende oppgaveplikt at verken håndverksfirmaene eller huseierne får anledning til å misbruke ordningen. Dermed vil fradragsordningen kunne innpasses i systemet med forhåndsutfylt selvangivelse. Et slikt opplegg vil også kunne bidra til å hindre misbruk. Men uansett vil en fradragsordning med nye innberetningsrutiner mv. virke kompliserende og medføre økte utgifter også for håndverksfirmaene.

Et potensielt problem er knyttet til avgrensningen av hvilke typer tjenester som faller innenfor og utenfor en slik skatteletteordning. Slik avgrensning kan være vanskelig, og vil også kunne føre til at ulike bransjer stadig vil arbeide for å påvirke utformingen og praktiseringen av ordningen. Vanskelige avgrensninger kan også medføre at ordningen vil friste til misbruk og nye former for skatteunndragelser.

Forslagsstillerne mener også at materialkostnader skal holdes utenfor fradraget. I praksis vil det være betydelige utfordringer knyttet til en slik avgrensning mellom arbeid og materialer, når leverandøren er den samme.

Jeg viser videre til at omfanget av en skattefradragsordning, i motsetning til en tilskuddsordning, vil være etterspørselsdrevet og uten budsjettmessige begrensninger, og at subsidieomfanget ikke vil bli prioritert opp mot andre tiltak på utgiftssiden.

Som påpekt er det en rekke betenkeligheter knyttet til et slikt tiltak. Det vil også være i strid med hovedprinsippet om brede skattegrunnlag og lave skattesatser, som lå til grunn for de norske skattereformene av 1992 og 2006.

Jeg viser også til Skatteunndragelsesutvalgets utredning NOU "Tiltak mot skatteunndragelser" 2009:4 punkt 10.3.4.5, hvor flertallet gikk imot å innføre slikt fradrag i Norge.

Som gjennomgangen over viser, kan verken effektivitetshensyn, fordelingshensyn eller administrative hensyn forsvare å bruke et beløp i milliardklassen, som må finansieres gjennom økning i andre skatter og avgifter, på skattefradrag for håndverks- og husholdningstjenester i Norge.

