

RAPPORT 2020:01

Skattesubventioner riktade till branscher

– vad ger de för sysselsättningseffekter?

REFORMERNAS TRÄFFSÄKERHET VARIERAR beroende på politisk målsättning. Det visar Tillväxtanalys utvärdering av vilka sysselsättningseffekter de tre branschinriktade reformerna för rut-, rot- och sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster har gett.

Dnr: 2018/052
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010 447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Sofia Tano
Telefon: 010-447 44 14
E-post: sofia.tano@tillvaxtanalys.se

Förord

Denna rapport presenterar slutsatser och rekommendationer baserade på fem delstudier som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, har genomfört 2018–2020 i ramprojektet *Skapar branschspecifika skattelättnader tillväxt?* Projektledare har varit Sofia Tano, analytiker vid Tillväxtanalys.

Stöd till näringslivet återfinns inte bara på utgiftssidan i statsbudgeten, utan även på intäktssidan i form av skatteutgifter. Tidigare har Tillväxtanalys studerat sänkningen av moms på restaurang- och cateringtjänster. I detta ramprojekt studerar vi ytterligare två branschstöd, rut- och rotavdraget och drar lärdomar från samtliga tre exempel. I Sverige har det gjorts utvärderingar av effekterna på rutavdraget på bland annat svarta jobb och arbetskraftsutbud bland köparna. Däremot inte riktade mot målet för näringspolitiken.

Syftet med ramprojektet är att ge en bild av hur subventioner via skattelättnader påverkar de studerade branschernas utveckling, med fokus på det näringspolitiska målet fler jobb i fler och växande företag samt möjliggöra för fler korttidsutbildade att komma i arbete.

Rapporten är skriven av Maria Nordin Skult och Sofia Tano, båda analytiker vid Tillväxtanalys. Sofia Tano och Torbjörn Danell har skrivit den deskriptiva studien av rutavdraget. Marcus Jernström, Torbjörn Danell och Anne Kolmodin har skrivit den deskriptiva studien av rotavdraget och Anders Gustavsson och Sofia Tano har skrivit effektutvärderingen av rutavdraget, alla analytiker på Tillväxtanalys. Två av delstudierna är delvis utförda av konsultföretagen WSP AB och Kontigo. Kontigo har bidragit med underlag till studien om internationella erfarenheter. Studien har sedan författats av Maria Nordin Skult och Sofia Tano. WSP har utfört modellkörningarna i Raps för utvärderingen av rotavdraget. Rapporten innehåller även resultat från två av Tillväxtanalys tidigare publicerade rapporter, där vi utvärderade effekterna av momssänkningen på restaurang- och cateringtjänster.

Tillväxtanalys vill tacka alla som har bidragit med idéer, synpunkter och läsning av både tidigare delstudier och denna rapport. Vi vill också rikta ett tack till referensgruppen.

Östersund, januari 2020

Sonja Daltung, gd
Tillväxtanalys

Innehåll

Sammanfattning	5
Summary	7
1 Branschspecifika skattesubventioner ur ett näringspolitiskt perspektiv...	9
1.1 Effekter av tre olika skattesubventioner.....	9
1.2 Utvärdering av skatteutgifter till ett värde av 132 miljarder	10
1.3 En internationell utblick bidrar till lärdomar för Sverige	11
1.4 De svenska reformerna har flera mål	12
2 Så har vi gått till väga	14
2.1 Registerdata är grunden för vår analys.....	14
2.2 Metodval för att utvärdera reformerna	15
2.2.1 De deskriptiva kartläggningarna	15
2.2.2 Effekttvärderingar	15
3 Effekter på sysselsättning och företagstillväxt	17
3.1 Utvecklingen i branscherna	17
3.2 Effekttvärderingarna visar att arbetstillfällena har skapats....	22
3.2.1 Effekter av momssänkingsreformen	22
3.2.2 Sysselsättningseffekter av rutrefomen	23
3.2.3 Sysselsättningseffekter av rotrefomen	23
3.3 men till vilket pris?.....	24
3.4 Regionala effekter av subventionerna.....	25
4 Sammanfattande iakttagelser	27
4.1 Risker med skattesubventioner	27
4.2 Lärdomar från de internationella exemplen.....	27
4.3 Tränger jobben i de subventionerade branscherna undan jobb i andra branscher? ...	29
5 Slutsatser och rekommendationer	31
Referenser	33
Bilaga 1: Delstudier som denna rapport bygger på	35

Sammanfattning

I den här rapporten drar Tillväxtnanalys slutsatser och ger rekommendationer baserat på sju studier där vi utifrån olika perspektiv utvärderar effekterna av skattelättnader för företag som utför såväl hushållsnära tjänster som restaurang- och cateringtjänster. Syftet med studierna är att analysera om införandet av rut- och rotavdrag samt sänkt mervärdesskatt för restaurang- och cateringtjänster har tagit Sverige närmare det övergripande näringspolitiska målet om *fler jobb i fler och växande företag* liksom målet att *möjliggöra för fler korttidsutbildade att komma i arbete*.

Kostnaderna för de tre reformerna uppgick till 132 miljarder kronor under de studerade perioderna, 2010–2015 för rut- och rotavdraget och 2012–2014 för momssänkningen, och har därefter fortsatt att öka.

Genom deskriptiva kartläggningar studerar vi effekterna på sysselsättningen och tillväxten i de subventionerade företagen. För rotavdraget studerar vi även reformens effekter på omsättning, arbetsproduktivitet och företagens överlevnad. När det gäller sänkningen av restaurangmomsen tittar vi även på faktorer som lönesumma, vinstmarginal och in- respektive utträde av företag.

Subventionerna leder till ökad sysselsättning men omfattningen skiljer sig åt

Utvärderingarna visar en positiv sysselsättningseffekt för samtliga reformer. Under perioden 2010–2015 beräknas rutreformen bidra till mellan 7 700 och 9 300 fler arbetstillfällen och rotreformen till mellan 11 000 och 16 000 fler arbetstillfällen. Motsvarande resultat för momssänkningen var cirka 11 300 arbetstillfällen. De rutsbiverkade företagen ökade dessutom sin omsättning, arbetsproduktivitet och överlevnadsgrad. Även företagen som omfattas av momssänkningen ökade sin omsättning, lönesumma och vinstmarginal. Nettotillskottet av företag som omfattas av momssänkningen var positivt.

Rutreformen missar till stor del utpekad målgrupp

För både rutreformen och momssänkningen är det ett uttalat mål att öka sysselsättningen bland individer med en svag position på arbetsmarknaden. Samtidigt ställer staten inget krav på att de subventionerade företagen ska anställa personer som faktiskt tillhör den utpekade målgruppen. Våra studier tyder på att rutreformen till stor del missar att fånga den tänkta målgruppen, det vill säga personer med kort utbildning. Våra resultat visar också att reformens träffsäkerhet är lägre för gruppen kvinnor än för män. Detta eftersom andelen kvinnor som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning är högre jämfört med andelen män.

En stor andel av de individer som har sysselsättning i de subventionerade företagen har året innan anställningen inkomst från ett annat förvärsarbete. Störst andel med tidigare förvärsinkomst återfinns bland personer med sysselsättning i ett rotföretag.

Rotavdraget är mer kostsam än de två andra reformerna

Våra beräkningar av bruttokostnaden per skapat arbetstillfälle visar att ett arbetstillfälle i ett rotföretag är cirka 3–4 gånger dyrare jämfört med rut- och momssänkningen.

Enligt beräkningarna är kostnaderna för varje arbetstillfälle i ett rotföretag mellan 6 och 8 miljoner kronor. Motsvarande kostnader för varje arbetstillfälle i ett rut- och momssänkingsföretag är uppskattningsvis mellan 1,6 och 2,3 miljoner kronor. Vi kan även se en trend med ökade kostnader i kombination med minskad sysselsättningsgrad. Utvecklingen indikerar att reformerna blir mer kostsamma över tid.

Rotavdraget har en jämförelsevis bättre regional räckvidd

Vår utvärdering visar att effekterna av reformerna skiljer sig åt ur ett regionalt perspektiv. De subventionerade rotföretagen är i högre grad än rutföretagen lokaliserade i avlägset belägna landsbygdskommuner och kommuner nära en större stad. Rutföretagen är överrepresenterade i storstadskommuner och kommuner nära en större stad. I relation till den totala sysselsättningen så får rotreformen störst effekt i avlägset belägna och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

Överväg åtgärder för att förbättra träffsäkerheten

Våra studier tyder också på att rutavdraget till stor del missar att fånga den tänkta målgruppen, det vill säga personer med kort utbildning. En stor andel av de som blir sysselsatta i de subventionerade företagen har inte heller gått från arbetslöshet, utan hade dessförinnan inkomst från ett annat förvärvsarbete. För att nå målet att skapa jobb för personer med kort utbildning, eller som av andra anledningar har en svag anknytning till arbetsmarknaden, bör regeringen överväga åtgärder, exempelvis att villkora rutavdraget, för att öka träffsäkerheten.

Summary

In this report, the Swedish Agency for Growth Policy Analysis (Growth Analysis) draw conclusions and give recommendations based on the results of seven studies which from different perspectives evaluate the effects of tax relief on companies that perform both household services as well as restaurant and catering services. The purpose of the studies is to analyse whether the introduction of the tax deduction on household services, RUT, and on services within repair, rebuilding and extensions, ROT, as well as the reduction of value added tax (VAT) for restaurant and catering services, has brought Sweden closer to the general economic policy goal of *more jobs in more and growing companies* as well as the goal to *facilitate for more people with limited education to get into work*.

The costs of the three reforms amounted to SEK 132 billion during the periods studied, 2010–2015 for the RUT and ROT tax deduction and 2012–2014 for the VAT reduction reform, and have since continued to increase.

By means of descriptive reviews, we study the effects on employment and growth in the subsidised companies. For the RUT tax deduction, we also study the reform's effects on sales turnover, labour productivity and company survival. With the reduction of restaurant VAT, we also look at factors such as total salaries, profit margins and the entry and exit of companies.

The subsidies lead to increased employment but the extent differs

The evaluations show a positive effect on employment for all the reforms. During the period 2010–2015, the RUT tax deduction is estimated to create between 7,700 and 9,300 more jobs and the ROT tax deduction to between 11,000 and 16,000 more jobs. The corresponding result for the VAT reduction reform was about 11,300 jobs. Companies using the RUT deduction subsidy also increased their sales turnover, work productivity and survival rate. Companies covered by the VAT reduction also increased their sales, total salaries and profit margins. The net contribution for companies covered by the VAT reduction was positive.

RUT tax deduction is missing their target group to a great extent

For both the RUT tax deduction and the VAT reduction reform it is an express goal to increase employment among individuals in a weak position in the labour market. At the same time, the government sets no requirement that subsidised companies shall employ people who actually belong to the defined target group. Our studies indicate that the RUT tax deduction is to a great extent missing the intended target group, i.e. people with low educational attainment. Our results also show that the target group is being missed more frequently with women than with men. This is because the proportion of women who have upper secondary or higher education is greater than for men.

A large proportion of the individuals who have found jobs in the subsidised companies had income in the previous year from other paid work. The largest proportion with a previous paid income is found among those employed in ROT companies.

ROT tax deduction is more costly than the other two reforms

Our calculation of the gross cost for each job created indicates that a job in a ROT company is about 3-4 times more expensive than in RUT and VAT reduction companies.

According to the calculations, the cost of each job in a ROT company is SEK 6 to 8 million. The corresponding cost of each job in a RUT or VAT reduction company is estimated to be SEK 1.6 to 2.3 million. We also see a trend towards increased costs combined with a lower employment rate. This trend indicates that the reforms become more costly over time.

ROT tax deduction has a comparatively better regional reach

Our evaluation indicates that the effects of the reforms differ from a regional perspective. The subsidised ROT companies are more likely than RUT companies to be located in more remote rural municipalities and in municipalities near a larger town. The RUT companies are over-represented in urban municipalities and in municipalities near a larger town. In terms of total employment, the ROT tax deduction has the greatest effect in remote and very remote rural municipalities.

Consider measures to better reach the intended target group

Our studies also indicate that the RUT tax deduction is to a great extent missing the intended target group of persons with low educational attainment. Also, a large proportion of those who were employed in the subsidised companies had not previously been unemployed but rather had income from other paid employment. To achieve the goal of creating jobs for people with low educational attainment, or who for various other reasons are in a weak position in the labour market, the government should consider measures to better reach the intended target group.

1 Branschspecifika skattesubventioner ur ett näringspolitiskt perspektiv

Det övergripande syftet med de delstudier som vi har genomfört är att öka kunskapen om huruvida subventioner riktade till hela branscher leder till tillväxt och ökad sysselsättning i de subventionerade företagen. Detta utifrån det riksdagsbundna målet för näringspolitiken om att ”stärka den svenska konkurrenskraften och skapa förutsättningar för fler jobb i fler och växande företag”.¹ I denna rapport diskuterar vi hur reformerna kan förbättras ur ett närings- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv baserat på resultat och slutsatser från utvärderingar av tre skilda skattesubventioner riktade till olika branscher. Vi studerar främst reformerna utifrån dess effekter på företagen, men analyserar även i viss utsträckning vilka individer som anställs i eller driver de subventionerade företagen. Vi har även gjort en internationell utblick och studerat utvärderingar från liknande reformer i fyra andra europeiska länder. Samtliga genomförda delstudier finns listade i bilaga 1.

Under det senaste decenniet har staten infört ytterligare skattesubventioner för hushållsnära tjänster vilka faller utanför ramen för våra studier.²

1.1 Effekter av tre olika skattesubventioner

De skattesubventioner som vi studerar är rut- och rotavdragen³, som med ett gemensamt begrepp även kallas husavdraget, samt sänkningen av mervärdesskattesatsen för restaurang- och cateringtjänster, även kallad restaurangmomsen. I utvärderingen av restaurangmomsen har vi, förutom att undersöka effekterna på företagen, även studerat effekterna på företagandet.⁴ I våra studier belyser vi kostnaderna för reformerna. Dels utifrån antal skapade jobb i förhållande till skatteutgifter och dels, i den mån det är möjligt, de olika insatsernas undanträngningseffekter.

Resultaten från våra studier bygger på:

- analyser av utvecklingen i rut- och rotföretagen samt bakgrundsbeskrivningar av de individer som startar eller tar anställning i dessa företag under perioden 2010–2015
- utvärderingar av effekterna av rutavdraget på de företag som har använt subventionen under perioden 2010–2015 i fråga om anställningar, nettoomsättning och arbetsproduktivitet
- utvärderingar av effekterna av rotavdraget för åren 2010–2015 på sysselsättning och den regionala spridningen
- utvärderingar av vilka effekter den sänkta restaurangmomsen under perioden 2012–2014 har haft på företagandet, utifrån variablerna lönesummor, omsättning, anställningar, vinstmarginal och förändring av företagsstocken.

Rutavdraget introducerades för första gången den 1 juli 2007. Reformen innebär att hushåll får göra avdrag för arbetskostnader för vissa tjänster som huvudsakligen utförs i, eller i nära anslutning till, bostaden. Vilka tjänster som omfattas av reglerna har varierat något

¹ Prop. 2014/15:1 utgiftsområde 24 avsnitt 2.4, bet. 2014/15:NU1, rskr. 2014/15:68.

² Till exempel sänkt mervärdesskattesats för reparationer av bland annat cyklar, skor och kläder, och skatteavdragen för it-tjänster samt för reparationer av vitvaror.

³ Rut står för rengöring, underhåll och tvätt, Rot står för Reparation, ombyggnad och tillbyggnad.

⁴ I enlighet med regeringens uppdrag till Tillväxtanalys att följa upp vissa frågor relaterade till sänkt mervärdesskatt på restaurang- och cateringtjänster, N2013/4685/MK.

över åren. När avdraget introducerades skulle det omfatta sådana tjänster som hör till det som regeringen betecknar som "hushållsarbetets kärnområden".⁵

Rotavdraget introducerades i december 2008. Detta efter att periodvis under 1990-talet och under åren 2004–2005 ha använts som en konjunkturpolitisk åtgärd för att främja sysselsättningen i byggbranschen under lågkonjunktur. 2008 års reform innebär att avdraget blev en permanent åtgärd. Reglerna medger att hushåll får göra avdrag för arbetskostnader för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av småhus, ägarlägenheter och bostadsrätter.

Sedan 2009 gäller den så kallade fakturamodellen för både rut- och rotavdraget. Modellen innebär att företagen drar av avdragsbeloppet direkt i fakturan till kunden och ansöker om att få beloppet utbetalt från Skatteverket.⁶ Under den period som vi har studerat husavdraget kan utföraren dra av 50 procent av arbetskostnaden och individen kan göra avdrag för kostnader för rut- och rottjänster på upp till sammanlagt 50 000 kronor per bidrag och år.⁷ Att subventionen är inriktad mot arbete innebär att avdraget inte omfattar kostnader för material, utrustning och resor.⁸

Sedan den första januari 2012 tillämpar Sverige en reducerad mervärdesskattesats för restaurang- och cateringtjänster. Enligt EU:s regler får medlemsstaterna sedan 2009 införa sänkta mervärdesskattesatser för restaurang- och cateringtjänster, såväl som för vissa andra arbetsintensiva och lokalt producerade tjänster.⁹ För svensk del innebär det en sänkning från normalskattesatsen på 25 procent, till 12 procent. Sänkningen gäller inte för försäljning av spritdrycker, vin och starköl.¹⁰ Det innebär att knappt hälften av omsättningen i restaurangbranschen berörs direkt av reformen.

1.2 Utvärdering av skatteutgifter till ett värde av 132 miljarder

Olika former av stöd till företag och hushåll via skattesystemet, så kallade skatteutgifter, kan ha samma syfte och funktion som näringspolitiska stöd på statsbudgetens utgiftssida. I jämförelse med stöd på utgiftssidan är skatteutgifter ett mindre studerat område, trots att de utgör en stor del av statens kostnader. Totalt sett uppskattar regeringen att kostnaderna för skatteutgifter uppgick till 204,3 miljarder kronor under 2019.¹¹ Statens kostnader för de tre skatteutgifter som vi studerar uppgår till 132 miljarder kronor (se tabell 1).¹²

Tabell 1 Statens kostnad för de studerade skatteutgifterna

Reform	Introducerades	Studerad period	Kostnad (mdr kr)1
Rutavdraget (fakturamodellen)	2009	2010–20152	14,5
Rotavdraget (fakturamodellen)	2009	2010–20152	92,4
Sänkning av restaurangmomsen	2012	2012–2014	25,5

1. Kostnaden som anges i tabellen är beräknad som en totalsumma av regeringens redovisade skatteutgifter för respektive reform de aktuella åren 2. Vi utvärderar reformen från det första året som vi har helårsdata.

⁵ Se prop. 2006/07:94.

⁶ Prop. 2008/09:77.

⁷ För fullständiga villkor som gäller 2015 se <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/2943.html>.

⁸ För mer detaljerad beskrivning av avdraget och de tjänster som omfattas se Tillväxtanalys (2018a) och Tillväxtanalys (2019a).

⁹ Tillväxtanalys (2018b).

¹⁰ Tillväxtanalys (2015).

¹¹ Regeringen redovisar årligen kostnaderna i en skrivelse till riksdagen, se vidare Skr. 2018/19:98.

¹² Skr. 2012/13:98, 2013/14:98 och 2014/15:98.

Vi kan konstatera att efter den studerade perioden har kostnaderna för skatteutgifterna fortsatt att öka. Enligt regeringens beräkningar uppgick kostnaderna för subventionerna 2019 till nästan 27 miljarder kronor, varav 5,4 miljarder kronor för ruttjänster, 9,8 miljarder kronor för rottjänster och 11,6 miljarder kronor för sänkt restaurangoms.¹³

Ur ett tillväxt- och näringspolitiskt perspektiv är det således relevant att studera reformerna utifrån (i) förändringar och resultat för företagen, (ii) företagarna som utför tjänsterna och (iii) de anställda i företagen. Detta för att bidra med kunskapsunderlag som kan användas för att bedöma reformernas måluppfyllelse. En central fråga är huruvida åtgärderna bidrar till att uppnå målen för näringspolitiken på ett sätt som är förenligt med budgetlagens krav på hög effektivitet och god hushållning i den statliga verksamheten liksom med de riktlinjer som riksdagen har antagit för när avsteg från principen om likformig beskattning kan accepteras.¹⁴

Våra utvärderingar av husavdraget är avgränsade till perioden från fakturamodellens införande fram till 2015. Avgränsningen är gjord på grund av tillgången på data över rut- respektive rotutbetalningar till företagen. Vi väljer att studera reformerna från första året vi har helårsdata, det vill säga 2010. Detta eftersom de registerdata mot vilka vi matchar användningen av rut- respektive rotavdragen mäts årsvis.

1.3 En internationell utblick bidrar till lärdomar för Sverige

Gemensamt för de reformer som vi studerar är att de är skattesubventioner som riktar sig till arbetsintensiva och hushållsnära tjänster. Syftet att stimulera efterfrågan på dessa tjänster och på den vägen öka sysselsättningen. Liknande skattepolitiska och andra offentligfinansierade incitament dyker upp i flera länder i Europa i slutet av 1900-talet och under 2000-talet. Några exempel:

- Frankrike (skatteavdrag för hushållsnära tjänster)
- Belgien (servicecheckar för hushållsnära tjänster)
- Danmark (skatteavdrag för hantverks- och hushållstjänster)
- Finland (skatteavdrag för hushållstjänster och husrenoveringar)
- Tyskland (mini-jobs i privata hushåll)
- Österrike (tjänstekuponger för hushållstjänster)

Därutöver har flera länder utnyttjat det utrymme som ges av EU:s mervärdesskattelagstiftning när det gäller att tillämpa reducerade mervärdesskattesatser för vissa arbetsintensiva tjänster.¹⁵

I en av delstudierna har vi tittat närmare på några exempel på branschspecifika skattesubventioner i tjänstesektorn i andra europeiska länder.¹⁶ De fyra exemplen är:

¹³ Skr. 2018/19:98.

¹⁴ Prop. 2014/15:100 (kapitel 5), bet. 2014/15:Fi20, rskr. 2014/15:254.

¹⁵ Rådets direktiv 2009/47/EG.

¹⁶ För en mer detaljerad beskrivning av utvecklingen i Europa och fyra exempel från fyra andra europeiska länder se Tillväxtanalys (2018b).

1. Servicecheckar för hushållsnära tjänster i Belgien.
2. Skatteavdrag för hantverkar- och hushållstjänster i Danmark (boligjob-ordningen).
3. Reducering av mervärdesskattesatsen på frisörverksamhet i Finland.
4. Reducering av mervärdesskattesatsen på turismrelaterade varor och tjänster i Irland.

Exemplen är valda dels utifrån kriteriet att det ska handla om reformer som omfattar hushållsnära tjänster, dels utifrån tillgången till utvärderingar. I studien sammanställer vi resultat och erfarenheter från dessa utvärderingar. Syftet är att bidra med insikter och lärdomar som bedöms vara relevanta även i en svensk kontext.

1.4 De svenska reformerna har flera mål

Regeringens motiv till att införa rutavdraget vilar på tre grunder:¹⁷

- En reducerad skatt på hushållstjänster antas öka arbetsutbudet. Detta genom att individen i stället för att själv utföra hemarbetet köper tjänsten och använder den frigjorda tiden till att öka antalet arbetade timmar på arbetsmarknaden. Förväntningen är framför allt att underlätta kvinnors möjlighet att förena familjeliv med ett deltagande i arbetslivet.
- Vidare antas skattesubventionen leda till ökad efterfrågan på tjänster och arbetskraft samt till framväxt av nya företag. Förväntningen är att möjliggöra för fler korttidsutbildade att lättare kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Som i punkten ovan antar man att det främst gynnar korttidsutbildade kvinnor eftersom de utgör majoriteten av anställda i de företag som erbjuder rutjtjänster.
- En skattereduktion för hushållsnära tjänster ska stärka den ”vita” marknadens konkurrenskraft. Förväntningen är att en del av arbetena som genomförs på den ”svarta” marknaden ska ersättas med arbeten på den ”vita” marknaden.

Regeringens motiv för rotavdraget är att en lägre skatt på marknadsproducerat rotarbete ger individen ökade möjligheter att köpa arbetet i stället för att utföra det själv. Därmed kan individen öka sitt eget arbetsutbud på marknaden. Precis som för rutavdraget antas rotavdraget medföra att arbeten som annars skulle ha utförts i egen regi eller med köp av ”svarta” tjänster, i stället kommer att köpas på den ”vita” marknaden.¹⁸

Syftet med sänkningen av restaurangmomsen är att förenkla reglerna och uppnå positiva samhällsekonomiska effekter, framförallt på den varaktiga sysselsättningen. Regeringens bedömning är att arbete inom restaurangnäringen för många är en första kontakt med arbetsmarknaden, inte minst för grupper med hög arbetslöshet och svag förankring på arbetsmarknaden, exempelvis unga personer. Därmed antar regeringen att åtgärden bidrar till att fler individer får en väg in till en bredare arbetsmarknad och till en lägre strukturell arbetslöshet.¹⁹

Våra utvärderingar fyller en kunskapslucka

Riksdagen har slagit fast att skatteutgifter bör prövas på samma sätt som vanliga utgifter i den årliga budgetprocessen. En viktig princip för skattepolitiken, vilken riksdagen ställde

¹⁷ Prop. 2006/07:94.

¹⁸ Prop. 2008/09:178.

¹⁹ Prop. 2011/12:1 utgiftsområde 24.

sig bakom 2014, är att skattereglerna ska vara generella. Skatteutgifter och andra avsteg från denna princip kan vara motiverade av samhällsekonomiska effektivitetsskäl.²⁰

Regeringen framhåller i sin redovisning av skatteutgifter 2019 att det ofta inte är praktiskt möjligt att kvantitativt bedöma om en skatteutgift bidrar till en förbättrad samhälls-ekonomisk effektivitet eller inte. Detta eftersom bedömningen ställer stora krav på data och metod. Man ser det däremot som möjligt att göra mer kvalitativa bedömningar, utifrån resonemang om vinnare (exempelvis aktörerna på den aktuella marknaden och målgruppen för åtgärden) och förlorare (den offentliga sektorn som förlorar skatteintäkter och de som agerar på närliggande marknader). Alternativt genom att belysa indikatorer såsom att sysselsättning ökar eller att dödviktsförluster minskar.

Det har gjorts få tidigare utvärderingar av husavdraget i relation till de tillväxtpolitiska målen. Kontrafaktiska studier, där man skattar effekter på jobbskapande, saknas så vitt vi känner till för både rut- och rotavdraget.

Reformerna i förhållande till näringspolitiska mål

Vår utvärdering av undersökta reformer görs i förhållande till två mål. Dels det näringspolitiska målet om fler jobb i fler och växande företag, dels målet att möjliggöra för fler korttidsutbildade att komma i arbete. Eftersom det senare endast är ett uttalat mål för rotavdraget är det bara målet i förhållande till den reformen som vi har studerat. Det är värt att notera att skatteutgifter för de tre reformerna redovisas på olika utgiftsområden. Rut- och rotavdraget redovisas som skatteutgifter på utgiftsområde 14, arbetsmarknad och arbetsliv. Målen för detta utgiftsområde är att insatserna ska bidra till en väl fungerande arbetsmarknad samt goda arbetsvillkor och möjlighet till utveckling i arbetet för både kvinnor och män. Sänkningen av restaurangmomsen redovisas däremot på utgiftsområde 24 näringsliv.

Även andra aktörer har studerat reformerna i förhållande till andra mål. Skatteverket (2011) studerade rut- och rotreformen med fokus på hur reformerna påverkar viljan att köpa svarta tjänster. Resultatet visade att antalet hushåll som köper svarta städtjänster hade minskat med 10 procent, jämfört med den tidigare kartläggningen från 2005. Kvist (2013) studerade på vilka villkor som företagen på marknaden för hushållstjänster verkar och vilken typ av arbeten som reformen har genererat. Utifrån litteraturstudier och intervjuer med företagare i branschen drar Kvist slutsatsen att huvudsyftet med reformen, att skapa en marknad för betalt hushållsarbete, har uppfyllts. Samtidigt beskriver företagen prispress och brist på heltidsanställningar, och anställda som arbetar både vitt och svart, i vissa fall hos samma kund.

Våra studier fokuserar främst på företagen och i viss mån på de anställda, både vad gäller sänkningen av restaurangmomsen och rut- och rotavdragen. Vi studerar även regionala skillnader utifrån olika kommuntyper. I fråga om husavdraget lyfter vi även skillnader mellan könen, både när det gäller de personer som driver företagen och de som är anställda. Vi studerar inte närmare effekter för köpare av de aktuella tjänsterna. Däremot sätter vi in våra resultat i ett sammanhang, såväl utifrån syftet med reformerna som utifrån den europeiska kontexten och resultaten av andra studier med kompletterade perspektiv.

I viss utsträckning undersöker vi motivet för skatteutgifter utifrån i första hand ett jämställdhetsperspektiv.

²⁰ Prop. 2014/15:100 (kapitel 5), bet. 2014/15:Fi20, rskr. 2014/15:254.

2 Så har vi gått till väga

I detta avsnitt beskriver vi de data som är grunden för våra analyser och de metoder som vi har använt.

2.1 Registerdata är grunden för vår analys

Utvärderingarna av reformerna görs utifrån registerdata på individer och företag från SCB. För utvärderingarna av rut- och rotreformerna har vi matchat dessa registerdata med Skatteverkets data om rut- och rotutbetalningar. I utvärderingen av sänkningen av restaurangmomsen har vi använt kompletterade data på momsutbetalningar från Skatteverket. I tabell 2 sammanfattar vi datakällorna.²¹

Tabell 2 Datakällor för studierna

Reform	Data	Period	Källa
Rutavdraget	Rututbetalningar	2010–2015	Skatteverket ¹
	Företagens ekonomi (FEK)	2006–2015	SCB
	Individregister: LISA ²	2009–2015	SCB
	RAKS ³	2009–2015	SCB
	Jobbregistret	2009–2015	SCB
Rotavdraget	Rotutbetalningar	2010–2015	Skatteverket ¹
	Företagens ekonomi (FEK)	2006–2015	SCB
	Individregister: LISA ²	2009–2015	SCB
	RAKS	2009–2015	SCB
	Jobbregistret	2009–2015	SCB
Momsänkning	Momsbetalningar	2010–2014	Skatteverket
	Företagens ekonomi (FEK)	2004–2013	SCB
	RAMS	2004–2013	SCB

1. Utlämnning av data till Tillväxtanalys har skett via SCB. 2. LISA: Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier. 3. RAKS: Raks är ett register över individers totala försörjning och anknytning till arbetsmarknaden.

Källa: Tillväxtanalys (2015), Tillväxtanalys (2018a) och Tillväxtanalys (2019a)

En begränsning med att använda data som bygger på folkbokföringsregistret är att personer som arbetar i Sverige utan att vara folkbokförda här inte omfattas av våra analyser. Det är inte uteslutet att företag inom de studerade branscherna anställer personer som endast arbetar i Sverige tillfälligt. Hur många det skulle kunna röra sig om är svårt att uppskatta.²²

SCB:s register inkluderar endast företag som är registrerade i Sverige. Det innebär att vi inte har kunnat analysera utlandsregistrerade företag som använder avdraget.

Analysen omfattar tidpunkten just efter finanskrisen vilket främst påverkar företag i rotbranschen. Detta tar vi hänsyn till i utvärderingen se avsnitt 2.2.2.

I våra deskriptiva studier av rut- och rotavdraget använder vi oss av Skatteverkets definition som inkluderar företag som har minst 10 procent av sin verksamhet kopplat till

²¹ För en utförligare beskrivning av respektive register se Tillväxtanalys (2018a) eller på www.scb.se.

²² Däremot ser vi att nästan alla löneutbetalningar till rut- och rotföretag i jobbregistret återfinns i folkbokföringsregistret. Det innebär att av registrerade löneutbetalningar är nästan samtliga folkbokförda i Sverige. Bortfallet är cirka 200-300 personer per år. För ytterligare resonemang i frågan se även Rickne (2019).

rut- eller rottjänster.²³ Vår avgränsning innebär att vi fokuserar på företag som har en mer betydande del av sin verksamhet kopplat till subventionerade tjänster och utesluter de företag som endast utför enstaka sådana tjänster. Genom att inkludera företag med 10 procent fångar vi också en betydande andel av avdragen som betalas ut för respektive tjänst.²⁴ Hädanefter i är rut- och rotföretag i denna rapport definierade på detta sätt.

2.2 Metodval för att utvärdera reformerna

Vi utvärderar rut- och rotavdraget med deskriptiva kartläggningar av företagen, företagarna och de anställda under perioden 2010–2015. Vi gör även effektutvärderingar med fokus på effekter på företagen som omfattas av subventionerna.

2.2.1 De deskriptiva kartläggningarna

I de deskriptiva kartläggningarna av rut- och rotavdraget kopplar vi Skatteverkets data över rut- och rotutbetalningar mot SCB:s registerdata. Detta ger oss uppgifter om egenskaper hos företagen, de anställda och företagsledarna i respektive bransch. Eftersom vi har data under en tidsperiod på nio år kan vi kartlägga individens sysselsättningsstatus både före och efter sysselsättning i respektive bransch.

Vi väljer att fokusera på egenskaper såsom företagens storlek, företagsdynamik (in- och utträden) och arbetstillfällen. Vi studerar även vilka företagarna och de anställda är, det vill säga deras utbildningsbakgrund och tidigare sysselsättningsstatus. Utifrån dessa resultat kan vi dra slutsatser som är relevanta för att bedöma måluppfyllelsen för det näringspolitiska målet om fler jobb i fler och växande företag för målet att öka möjligheten att kortutbildade ska få sysselsättning.

I utvärderingen av sänkningen av restaurangmomsen har vi använt deskriptiv statistik på utfallsvariablerna vinst, lönesumma och anställda före samt efter reformen. Den deskriptiva statistiken är också uppdelad på regiontyp för att belysa det geografiska perspektivet. Vi har även utfört en enkätundersökning till företag som omfattas av reformen.

2.2.2 Effektutvärderingar

Det finns alltid metodologiska svårigheter med att utvärdera reformer som införs över hela landet vid samma tidpunkt då det innebär att det saknas ett så kallat kontrafaktiskt utfall. Det innebär att det inte går att samtidigt observera utfallet för företag som omfattas av reformen (det faktiska förloppet) och utfallet om dessa företag inte hade tagit del av reformen (det kontrafaktiska förloppet).

Genom att skapa en kontrollgrupp av företag som inte omfattas av reformen har vi försökt att representera de kontrafaktiska utfallet. I detta fall, när reformerna omfattar en hel bransch, har det varit problematiskt att hitta en kontrollgrupp som i största möjliga mån liknar gruppen av företag som omfattas av reformen. Lyckas man inte finns det en risk att företagstillväxt som beror på växande befolkning eller ökad köpkraft hos befolkningen tolkas som en effekt av den studerade subventionen när det i själva verket inte är den som orsakade tillväxten. För att komma runt problemet har vi valt att använda oss av olika

²³ Se Skatteverket (2011) bilaga 5.

²⁴ Med denna definition innefattas cirka 94 procent av rututbetalningarna och cirka 93 procent av rotutbetalningarna.

metoder och olika sammansättningar av kontrollgrupper i våra skattningar av det kontrafaktiska utfallet.

För effektutvärderingen av rutavdraget har vi använt oss av en difference-in-difference-modell. Metoden kan tillämpas för att undersöka effekter då exempelvis en grupp av företag tar del av en policyåtgärd. Den innebär att företag som omfattas av en reform jämförs med en kontrollgrupp av företag som inte tagit del av reformen. Jämförelsen sker såväl före som efter tidpunkten för reformen. Om skillnaden mellan grupperna efter reformen avviker från skillnaden innan reformen tyder detta på en effekt av själva reformen.²⁵ Jämförelseföretagen i vår studie består av andra företag inom tjänstesektorn.²⁶

För effektutvärderingen av rotavdraget har vi använt modellverktyget Raps, Regionalt analys- och prognosystem.²⁷ Detta i syfte att utvärdera effekter på sysselsättning och regionala spridningseffekter för de företag som utför rottjänsterna. Detta är en input/output modell som är utformad för regional planering och som kan användas för att skapa prognoser och alternativa scenarier på regional nivå.²⁸ Genom att göra en kontrafaktisk analys i Raps har vi kunnat jämföra rotföretagens faktiska utveckling med företagsutvecklingen i ett alternativt scenario där rotreformen är genomförd. I utvärderingen justerar vi för finanskrisen 2009 då vi bedömer att den har påverkat utvecklingen för rotföretagen.

I effektutvärderingen av sänkningen av restaurangmomsen har vi använt en matchningsmetod med en syntetisk kontrollgrupp. Metoden innebär att man skapar en jämförelsebransch som fram till tidpunkten för reformen är så lik den bransch som man utvärderar som möjligt. Jämförelsebranschen skapas utifrån egenskaper för branschen och dess utveckling innan reformens införande. Skillnader i utfall efter införandet mellan den bransch man utvärderar och jämförelsebranschen antas vara en effekt av reformen.²⁹

²⁵ För utförligare beskrivning av metoden och modellspecifikation se Tillväxtanalys (2019b).

²⁶ För lista se appendix. Variation av vilka tjänstesektorer som ingår gjordes.

²⁷ Se Tillväxtanalys (2014b) och Tillväxtanalys (2020).

²⁸ För en teknisk beskrivning av modellverktyget se Tillväxtanalys (2014b).

²⁹ För en mer detaljerad beskrivning av metoden och upplägg se Tillväxtanalys (2015).

3 Effekter på sysselsättning och företagstillväxt

I detta avsnitt sammanfattar vi de huvudsakliga slutsatserna från våra studier. Fokus ligger på vad resultaten kan säga om uppfyllelsen av de politiska mål som vi beskriver i avsnitt 1.

3.1 Utvecklingen i branscherna

I de två deskriptiva studierna av rut- respektive rotavdraget kartlägger vi utvecklingen hos de subventionerade företagen under perioden 2010–2015. Vi presenterar även deskriptiv statistik över företagen som driver dessa företag samt över de anställda.

Hög tillväxt av anställda och företag i rutbranschen, lägre i rotbranschen

En av våra huvudfrågor är om reformerna har lett till fler jobb i fler och växande företag. I figur 1 kan vi se den genomsnittliga ökningen av företag och anställda samt andel nya företag för rut- respektive rotavdraget mellan 2010 och 2015. För samtliga dessa variabler är ökningen högre för rutföretagen jämfört med rotföretagen.

Antal företag: Ökningen av antal rutföretag under hela perioden är cirka 67 procent. Antal rotföretag ökade med ungefär 14 procent under samma tidsperiod. Jämförelsevis ligger den sammantagna ökningen av företag i samtliga branscher i Sverige under samma period på 8,8 procent.

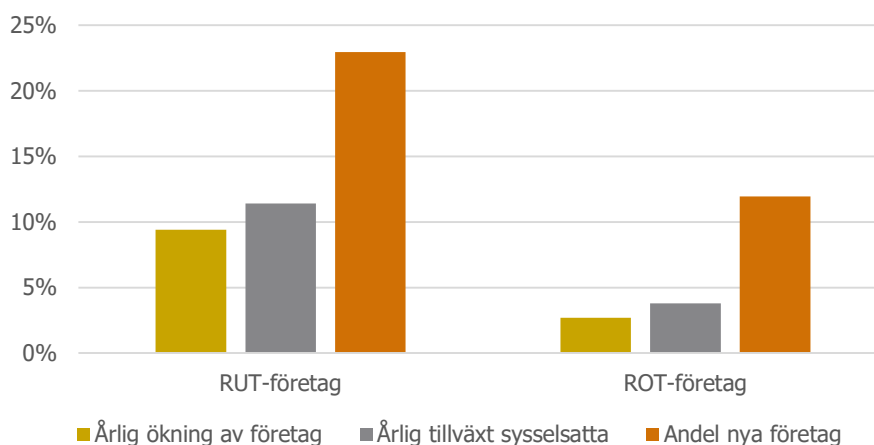
Sysselsättningstillväxten: Den genomsnittliga årliga sysselsättningstillväxten³⁰ i rutföretagen är nästan tre gånger så stor som i rotföretagen. Under hela perioden ökar sysselsättningen i rutföretagen med 73,4 procent. Motsvarande siffra för rotföretagen är 21 procent. Sysselsättningstillväxten i hela svenska ekonomin under perioden var knappt 8 procent och i andra tjänsteföretag 14,4 procent.³¹ Båda branscherna har haft en högre sysselsättningsökning än såväl hela svenska ekonomin som andra tjänsteföretag.

Nya företag: Andelen nybildade rutnischade företag ligger i genomsnitt på nästan 23 procent per år. Andelen nybildade rotnischade företag är lägre, 11–13 procent per år. Andelen nybildade företag totalt sett i Sverige är cirka 12–14 procent per år. Andelen nybildade rutföretag är således högre än den allmänna företagsutvecklingen i Sverige medan andelen nybildade rotföretag ligger på en mer lika nivå.

³⁰ Gruppen sysselsatta innefattar både anställda och företagare.

³¹ Tjänsteföretagen är samma som i kontrollgruppen som vi använder i effektutvärderingen av rutavdraget, se Tillväxtanalys (2019b).

Figur 1 Utveckling 2010–2015 för rut- och rotföretagen



Källa: Tillväxtanalys (2018a) och Tillväxtanalys (2019a), egen omarbetsning

Även trendmässigt ser vi skillnader mellan de olika reformerna. Den årliga tillväxten av de tre måtten som illustreras i figur 1 minskar över tid för rutavdraget. Utvecklingen av rotavdraget följer inte samma mönster. Tillväxten av antal rotföretag och sysselsättningen är relativt jämn de första åren och ökar sedan mest mellan 2014 och 2015. Andelen företag som är nya inom rotbranschen ligger konstant på ungefär samma nivå under den studerade perioden.

Det tycks således som att rutavdraget i högre grad än rotavdraget har påverkat antalet företag och antalet sysselsatta. För både rut- och rotföretagen har tillväxten i antal företag och antal sysselsatta varit högre än för övriga företag och övriga tjänsteföretag i Sverige. Huruvida denna utveckling fortsätter efter den studerade perioden kan vi inte uttala oss om utifrån de data vi har. Det är också svårt att utifrån data på utbetalningar efter 2015 dra några slutsatser kring dessa utfall eftersom förändringar i båda avdragen infördes 2016. För rutavdraget innebar förändringen att man minskade takbeloppet för hur höga avdrag en individ kan göra från 50 000 kronor till 25 000 kronor.³² Samtidigt minskade omfattningen av rotavdragen från 50 procent till 30 procent av arbetskostnaderna.³³

Det finns andra deskriptiva studier som fokuserar på ökningen av jobb samt bakgrunden hos de individer som anställs i rutföretagen. Sammanställningar gjorda av SCB visar att antalet företag och jobb har ökat kraftigt och att många i branschen är utrikes födda.³⁴ Dessa resultat är i linje med resultaten i våra egna deskriptiva studier.

Cirka 90 procent av sysselsättningsökningarna sker i etablerade företag

Bland rutföretagen är det betydligt vanligare att de drivs som en enskild firma än som ett aktie- eller handelsbolag. År 2010 är nästan 7 av 10 rutnischade företag enskilda firmor. Bland de rotnischade är motsvarande andel drygt hälften. Andelen minskar över tid i båda branscherna och utgör 2015 knappt hälften (rotföretag) respektive drygt 60 procent (rutföretag) av företagen.

³² Med undantag för personer över 65 år, där taket fortfarande är 50 000 kronor.

³³ Sedan 2019 är taket för rutavdraget åter på 50 000 kronor och det pågår en utredning om fler ändringar i rutavdraget.

³⁴ https://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Artiklar/Manga-utrikes-fodda-i-RUT-foretag/

De flesta rutföretagen har relativt få anställda. De gäller även företagen som drivs som aktie- eller handelsbolag. Bland dessa har cirka 45 procent max en anställd och ungefär lika hög andel 2–9 anställda. Rotföretagen är något större i genomsnitt. Bland dem har cirka 35 procent max en anställd och cirka 55 procent 2–9 anställda.

Vi analyserar även om sysselsättningen ökar på grund av företagsetableringar eller tillväxt i redan etablerade företag. Resultatet visar att cirka 10–12 procent av de redan existerade rut- och rotföretagen ökar sina anställda varje år. Samtidigt sker 88–94 procent av ökningen av anställda i befintliga rotföretag. För rutföretagen är motsvarande siffra 89–93 procent. Över tid ökar såväl tillkomsten av nya rut- och rotnischade företag på marknaden som andelen befintliga företag med oförändrad sysselsättning. 2015 är ökningen cirka 50 procent bland rotföretagen och 40 procent för rutföretagen. Sysselsättningsökningen sker med andra ord till stor del i en relativ liten andel av branschföretagen.

Majoriteten kommer från en befintlig anställning

I tabell 3 presenterar vi egenskaper hos de individer som är anställda i rut- respektive rotföretagen, uppdelat på kön. Fler än 60 procent av de anställda i rutföretagen hade sin primära inkomst från förvärvsarbete året innan de anställdes. Bland de anställda i rotföretagen hade nästan 8 av 10 män en inkomst från förvärvsarbete året innan anställningen. Andelen nyanställda som före anställningen kom från så kallat utanförskap³⁵ var knappa 20 procent bland rutföretagen och drygt 10 procent bland rotföretagen. Vi ser ingen större skillnad mellan män och kvinnor i detta avseende.

Tabell 3 Egenskaper hos anställda inom rut- och rotföretag

Egenskaper hos anställda:	Rutavdraget		Rotavdraget	
Andel kvinnor	65,6 %		10,4 %	
Andel företagsledare som är kvinnor	53,0 %		3,4 %	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Andel nyanställda från utanförskap	19,5 %	17,2 %	11,3 %	12,0 %
Andel nyanställda från förvärvsarbete	62,4 %	64,6 %	78,0 %	68,0 %
Andel nyanställda inflyttade ¹ till Sverige	5,4 %	6,4 %	3,5 %	2,5 %
Andel med kort utbildning ²	23,4 %	20,3 %	22,7 %	
Andel med eftergymnasial utbildning	17,2 %	21,4 %	18,6 %	
Andel utrikes födda	34,1 %	44,4 %	10,7 %	13,2 %
Andel utrikes födda företagare	28,4 %	52,6 %	11,3 %	33,0 %

Anm. 1. Inflyttade innebär personer som inte var registrerade i Sverige året innan anställning. 2. Definitionen av kort utbildning är högst 9 år.

Källa: Tillväxtanalys (2018a) och (2019a), egen omarbeting.

Utbildningsnivån i rutföretagen skiljer sig inte från övrig tjänstesektor

Ett av rutreformens mål är att skapa jobb för personer med kort utbildning.³⁶ Vår sammanställning av rutföretagen visar att drygt 20 procent av kvinnorna och knappt 20 procent av männen har en utbildning på maximalt grundskolenivå. Det är en högre andel än i svensk ekonomi som helhet, både vad gäller redan sysselsatta och nyanställda.

³⁵ Det innebär att personer har sin främsta inkomst från ekonomiskt bistånd, arbetslöshets- eller socialförsäkringssystemen, alternativt ingen inkomst.

³⁶ Definitionen av kort utbildning är högst 9 år.

Däremot är andelen med kort utbildning i övrig tjänstesektor ungefär 20 procent. Våra resultat visar även att andelen, framförallt kvinnor, med eftergymnasial utbildning har ökat i rutbranschen under studerad period.

Andelen utrikes födda är hög i rutföretag men inte i rotföretag

Inom rutföretagen är det en högre andel utrikes födda bland anställda kvinnor än bland anställda män. Drygt var tredje anställd kvinna kommer från ett annat EU-land, nästan uteslutande från de östra delarna av EU. Knappt 15 procent är utomeuropeiskt födda. Bland de som driver rutföretagen är nära 53 procent av kvinnorna utrikes födda och endast en liten andel är utomeuropeiskt födda.

Inom rotbranschen är det betydligt mer ovanligt att tillhöra gruppen utrikes födda, speciellt bland de anställda där drygt 10 procent av männen och cirka 13 procent av kvinnorna är utrikes födda.³⁷ Precis som i rutbranschen är de flesta födda i andra EU-länder.

Andelen utrikes födda ökar under den studerade perioden både bland de anställda och företagsledarna i både rut- och rotföretagen.

Rickne (2019) studerar i vilken utsträckning kvinnor med flyktingbakgrund får sysselsättning i rutsbiverstionerade företag. Hennes resultat bekräftar att det är en stor andel utrikes födda kvinnor som får jobb i rutföretag. Hon visar att en stor del av dessa kommer från EU-länder och att endast en liten andel är kvinnor som kommer hit av flyktingskäl eller av andra skäl från ett tredje land. Studien finner också att restaurangbranschen och städbranschen i övrigt i högre utsträckning än rutföretagen rekryterar från gruppen kvinnor som är här av flyktingskäl.³⁸

Rut- och rotavdraget ur ett jämställdhetsperspektiv

Våra resultat visar vissa skillnader avseende vilka som anställs i och driver de subventionerade företagen utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Inom rotbranschen råder en tydlig dominans av män, både bland de anställda och bland de som driver företagen, i genomsnitt nära 90 respektive 95 procent. Däremot kan vi notera att andelen kvinnor i rotbranschen ökar i båda dessa grupper under den studerade perioden.

Trots att det finns en bild av att rutbranschen sysselsätter många kvinnor så är dominansen av ett kön inte alls lika stor i rutföretagen som i rotföretagen. Under den studerade perioden är andelen kvinnor i genomsnitt cirka 64 procent. Bland företagsledarna är andelen kvinnor något lägre än bland de anställda, cirka 50 procent. Siffran ökar under den studerade perioden och är betydligt högre jämfört med andelen kvinnor i ledande ställning i övriga företag i Sverige. Generellt är andelen företagsledare som är kvinnor cirka 30 procent. Dessa siffror indikerar att rutreformen har varit viktig för att skapa möjlighet för fler kvinnor att starta och driva företag. Tabell 3 visar att en eftergymnasial utbildning är mer vanlig bland kvinnor än bland män inom rutbranschen. Vi ser också att andelen ökar och att nästan var fjärde kvinna har en eftergymnasial utbildning 2015. Andelen med kort utbildning är högre bland männen än bland kvinnorna. Detta indikerar att det i större utsträckning finns en överkvalificering bland kvinnorna i rutbranschen och att reformen i lägre utsträckning lyckas nå kvinnor i målgruppen kortutbildade än män.

³⁷ Notera att dessa siffror bygger på personer som återfinns i folkbokföringsregistret och tar inte hänsyn till personer som befinner sig i Sverige kortare tid än ett år.

³⁸ Rickne (2019).

När det gäller individer med fortsatt anställning i rut- respektive rotföretag är mönstren för män respektive kvinnor spegelvända. Män stannar i högre utsträckning än kvinnor i rotföretagen och kvinnor stannar i högre utsträckning än män i rutföretagen. Detta indikerar att jobb i rutbranschen i mindre utsträckning blir en språngbräda till andra jobb för kvinnor än för män. Kvinnorna i rutföretagen har i genomsnitt en högre utbildning än männen. Att de i högre grad än männen stannar kvar i rutföretagen istället för att gå till ett mer kvalificerat jobb skulle kunna vara problematiskt utifrån ett jämställdhetsperspektiv.

Halldén och Stenberg (2018) studerar effekter på arbetsutbudet av gifta eller sammanboende kvinnor som köper ruttjänster. De finner att kvinnornas arbetsutbud ökar vid avdrag som motsvarar 40–80 timmar per år. Därefter avtar effekten. Studien visar också att andelen som köper ruttjänster är högre bland personer med eftergymnasial utbildning och högre inkomster än befolkningen i genomsnitt.³⁹

Även Skatteverket (2018) analyserar skillnader mellan män och kvinnor i användandet av rut- respektive rotavdraget. Ett tydligt resultat är att kvinnor i större utsträckning än män använder rutavdraget. Förhållandet är det motsatta när det gäller rotavdraget. En annan faktor som påverkar användandet är inkomster. De flesta som nyttjar avdragen har högre inkomster än befolkningen i genomsnitt. Förutom inkomst så ökar sannolikheten att köpa rut- och ruttjänster om man är äldre eller har barn.

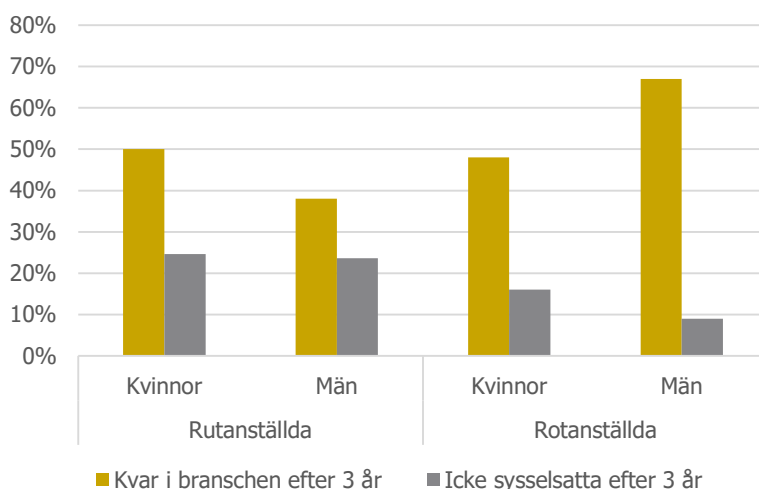
En språngbräda till något annat?

Ett av argumenten för subventionerna var att det skulle vara ett första steg in på arbetsmarknaden för personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. I våra studier undersöker vi andelen individer som stannar kvar i ett subventionerat företag tre år efter en nyanställning och andelen individer som går vidare till en annan sysselsättning eller lämnar arbetsmarknaden. Figur 2 visar utfallet tre år efter en anställning i ett rut- eller ett rotföretag. En relativt hög andel, över 20 procent, bland de rutanställda lämnar efter tre år. Motsvarande siffra är lägre bland de anställda i rotföretagen 15 procent av kvinnorna och knappt 10 procent av männen.

Rutanställda, speciellt män, lämnar alltså i högre utsträckning än rotanställda branschen efter tre år. Av de som lämnar arbetsmarknaden är en betydligt större andel rutanställda än rotanställda. I gruppen utrikes födda är det en något större andel än i övriga grupper som inte är sysselsatta 3 år efter en anställning i ett subventionerat företag.

³⁹ Halldén och Stenberg (2018)

Figur 2 Uppföljning tre år efter anställning



Källa: Tillväxtanalys (2018a, 2019a), egen omarbeting

3.2 Effektutvärderingarna visar att arbetstillfällena har skapats....

I detta avsnitt presenterar vi resultaten från effektutvärderingarna av de tre reformerna. Fokus är effekterna på sysselsättningen i respektive bransch. I de fall där vi har studerat ytterligare effekter så presenterar vi även dessa. Resultaten från effektutvärderingarna ska betraktas som en indikation mot bakgrund av att vi konstruerar det kontrafaktiska utfallet.

3.2.1 Effekter av momssänkingsreformen

Våra resultat pekar på en positiv genomsnittlig effekt per år för samtliga studerade variabler: omsättning, lönesumma, antal anställda, vinst och företagsstock. I tabell 4 sammanfattar vi huvudresultaten för respektive utfallsvariabel.⁴⁰ Effekterna är störst det första året efter reformens införande (2012) och minskar därefter. Under uppföljningstiden på tre år beräknar vi att reformen har gett cirka 11 300 jobb.

Tabell 4 Genomsnittlig årlig effekt av momssänkningen

	Omsättning ¹	Lönesumma ¹	Antal anställda ²	Vinst ²	Företagsstock
Genomsnittlig årlig effekt	5,6**	4,9*	5,0*	1,25**	1,6**

Anm. 1- avser effekten för 2012–2014, 2- avser effekten för 2012-2013. ***, **, * anger signifikans på 1-, 5- respektive 10-procentnivån. Effekten anges i procentenheter.

Källa: Tillväxtanalys (2015)

Dessa resultat bekräftar den deskriptiva statistiken för utfallsvariablerna vinst, lönesumma och anställda. Även resultatet av enkätundersökningen där vi riktade oss till företag i restaurangbranschen visar en liknande bild. Företagen ökade sin vinst, anställde personal och gjorde kapitalinvesteringar. Enkätundersökningen visade också att företagen arbetade med kvalitetsförbättringar såsom förbättrad service och bättre råvaror.

⁴⁰ För mer detaljerad beskrivning av resultat och matchning se Tillväxtanalys (2015).

När det gäller sänkningen av restaurangmomsen fokuserar tidigare studier främst på hur åtgärden och andra regelförändringar motverkar skatteundandragande i branschen och effekter av reformen beträffande konsumentpriser, löner och sysselsättning.⁴¹ Harju med flera (2018) analyserar hur restaurangpriserna förändrades i samband med sänkningar av restaurangmomsen i Finland 2010 och i Sverige 2012. De finner att företagstypen har en betydande direkt effekt på hur stort genomslag en momsänkning får på priser och, i förlängningen, ekonomisk aktivitet.

3.2.2 Sysselsättningseffekter av rutrefomen

I vår studie utvärderar vi effekter på antal anställda, nettoomsättning och arbetsproduktivitet. För samtliga dessa utfall ser vi en positiv och signifikant effekt jämfört med kontrollgruppen.

Resultaten visar att sysselsättningseffekten är cirka 10 procent sett över hela tidsperioden. Omräknat i antal jobb (helårsekvivalenter) är siffran cirka 8 500 jobb, sett över hela tidsperioden. Resultaten består även när vi inkluderar en variation av tjänstebranscher i vår kontrollgrupp. I denna kontrollgrupp ligger antalet jobb (helårsekvivalenter) mellan drygt 7 700 och 9 300 jobb. Vi finner även positiva effekter på nettoomsättning och arbetsproduktivitet, vilket tyder på en positiv utveckling för företagen.

Effekterna är störst de första åren och avtar sedan över tid. Denna trend är tydlig för alla tre utfallen. Detta bekräftar resultaten från den deskriptiva studien och är i linje med de resultat vi hittar i studien om sänkningen av restaurangmomsen.

Överlevnadsgraden bland rutföretagen är också högre i jämförelse med andra tjänsteföretag. Överlevnadsgraden för rutföretagen är 2,9 procentenheter högre per år i jämförelse med andra tjänsteföretag. Översatt till antal företag så innebär det att 1 505 fler rutföretag överlever i jämförelse med andra tjänsteföretag under den studerade tidsperioden.

3.2.3 Sysselsättningseffekter av rotreformen

Enligt våra beräkningar skulle sysselsättningen i de rotinnehavande företag 2015 vara mellan 11 000 och 16 000 lägre än om rotreformen aldrig hade införts. Omräknat som andel av den totala sysselsättningen i rotbranschen blir resultaten mellan 6,2 och 9,7 procent.

Raps-modellen ger möjlighet att beräkna spridningseffekter till andra branscher i ekonomin, det vill säga hur många jobbtillfällen som rotjobben genererar i andra branscher. Spridningseffekten beräknas uppgå till mellan 1,16 och 1,31 tjänster.⁴² Inräknat spridningseffekterna är sysselsättningseffekten av rotreformen mellan 13 000 och 19 000 jobb. De indirekta effekterna är koncentrerade till offentliga tjänster, företagstjänster samt handel.

Raps-modellen kan även användas för att beräkna effekterna ur ett geografiskt perspektiv. Den totala effekten är i absoluta tal störst i storstadskommuner och i regioner nära en större stad. Uttryckt som andel av total sysselsättning är effekten störst i avlägsna eller mycket avlägsna belägna landsbygdsregioner. Ur ett lokalt sysselsättningsperspektiv har rotreformen relativt sett störst betydelse i regioner långt från den urbana miljön.

⁴¹ Tillväxtanalys (2015).

⁴² En siffra på 1,31 betyder att för varje extra jobb som skapats i rotbranschen skapas 0,31 jobb i övrig ekonomi.

3.3 men till vilket pris?

I såväl den deskriptiva studien som i effektutvärderingen av rutavdraget ser vi en ökning av jobb i branschen. Även resultaten från rotreformen och sänkningen av restaurangmomsen pekar i samma riktning. Detta är inte särskilt förvånande då företagen som omfattas har fått en direkt subvention som sänker deras arbetskostnader.

För att få en uppfattning av omfattningen på kostnaderna beräknar vi bruttokostnaden per skapat jobb för de tre olika reformerna. På så sätt får vi en indikation på hur dyra reformerna är och hur de relaterar till kostnader för andra jobbskapande åtgärder. Det är dock värt att påminna om att resultaten från våra effektutvärderingar ger en indikation och inte med säkerhet talar om exakt hur många jobb som har skapats.

Uppskattad bruttokostnad per jobb

I tabell 5 sammanställer vi resultaten från effektutvärderingarna i fråga om antal jobb och bruttokostnad per jobb. Beräkningarna visar att ett rutjobb och ett jobb i restaurangbranschen har ungefär lika stora bruttokostnader, från cirka 1,5 miljoner kronor till drygt 2 miljoner kronor per jobb. Kostnaden för ett rotjobb är betydligt högre, mellan knappt 6 miljoner kronor och drygt 8 miljoner kronor.

Tabell 5 Antal jobb och bruttokostnad

Reform	Antal jobb	Bruttokostnad per jobb	Metod
Sänkningen av restaurangmomsen	9 900-11 300 ¹	1,71–2,25 miljoner kronor	Syntetisk kontrollgrupp
Rutavdraget	7 744 – 9 331	1,55–1,87 miljoner kronor	Difference-in-difference
Rotavdraget	11 000–16 000 ²	5,77–8,40 miljoner kronor	Raps-modellen

Anm. 1. 9 900 jobb är beräknat på effekter på två år, beräknat på variabeln antal anställda. 2. Avser direkta effekter.

Källa: Tillväxtanalys (2015, 2019b, 2020), egna beräkningar.

Vi kan även konstatera att kostnaderna för rutavdraget efter den studerade perioden ökar från 3,4 miljarder kronor år 2015 till 5,4 miljarder kronor år 2019.⁴³ En liknande utveckling har skett när det gäller kostnaderna för sänkningen av restaurangmomsen, som år 2019 beräknas till drygt 11,6 miljarder kronor. Trenden att kostnaderna ökar för varje år och att effekten på antalet anställningar minskar indikerar att reformerna blir mer kostsamma för staten över tid. Konjunkturinstitutets utvärdering av momsänkingsreformen pekar på att mellan 1 000 till 3 000 jobb skulle skapas på lång sikt, vilket indikerar att kostnaderna per jobb över tid skulle vara högre.⁴⁴

Den årliga kostnaden för rotreformen har däremot minskat från 19,8 miljarder år 2015 till 9,8 miljarder år 2019.⁴⁵ En bidragande orsak till denna minskning kan vara att storleken för avdrag på arbetskostnaden minskade 2016 från 50 procent till 30 procent. Den beräknade bruttokostnaden per jobb är däremot mycket högre för denna reform jämfört med de andra två reformerna, även utan att ta hänsyn till minskningen av utgifterna.

⁴³ Uppskattat värde från Redovisning av skatteutgifter 2018/2019. Detta trots att taket för rutavdraget för personer under 65 år minskade till 25 000 per person och år.

⁴⁴ Konjunkturinstitutet (2015).

⁴⁵ Uppskattat värde från Redovisning av skatteutgifter 2018/2019.

Det är viktigt att notera att detta avser bruttokostnaden. De skapade arbetstillfällena för personer bidrar delvis till minskade kostnader för ekonomiskt bistånd och arbetslöshetsförsäkring. Samtidigt som det ger ökade intäkter i form av skatteintäkter från lön. Dessa kostnader är dock mer komplicerade att beräkna eftersom det är svårt att bedöma de alternativa utfallen för de som blir sysselsatta i de subventionerade företagen.

Bruttokostnaderna i relation till andra jobbskapande åtgärder

För att sätta kostnaden i relation till andra jobbskapande åtgärder har vi tittat närmare på två andra reformer som båda är riktade till specifika målgrupper.

Den ena är sänkningen av arbetsgivaravgifter för unga vars effekter har utvärderats av IFAU. Deras resultat visar att reformen har lett till mellan 6 000 och 10 000 jobb. Enligt studiens beräkningar är bruttokostnaden för målgruppen per skapat jobb mellan 1,0 och 1,6 miljoner kronor.⁴⁶

Den andra reformen är nystartsjobb⁴⁷, en arbetsmarknadspolitisk åtgärd med syfte att underlätta flödena till sysselsättning för personer som står långt från arbetsmarknaden. IFAU har utvärderat om reformen har lett till ökad sysselsättning. Resultaten visar att flödet till arbete ökar med 17 procent, men också att cirka 63 procent av arbetstillfällena skulle ha skett även utan reformen. De beräknar en kostnad för staten för en genomsnittlig långtidsarbetslös till 4,16 gånger en månadslön.⁴⁸ I ytterligare en studie av IFAU (2019) undersöker författarna vilka som tar del av nystartsjobben. Resultaten visar att de som tar del av subventionerna i hög utsträckning är individer med en svag ställning på arbetsmarknaden och med en hög risk att hamna i långtidsarbetslöshet.

3.4 Regionala effekter av subventionerna

Från ett regionalpolitiskt perspektiv är det intressant att studera reformernas regionala effekter. Hur nyttjas skattesubventionerna ur ett geografiskt perspektiv? Har subventionerna en utjämnande eller en förstärkande effekt på befintliga regionala olikheter?

Effekterna i rut- och rotföretagen

I figur 3 presenterar vi fördelningen av rut- och rotföretagens geografiska placering uppdelat på kommuntyper⁴⁹ i förhållande till samtliga företag i Sverige. Rotföretag är mindre vanliga i storstadskommuner och mer vanliga i tätorter och landsbygdskommuner nära en större stad. Rutföretag är däremot mer vanliga i storstadsregioner än både rotföretag och övriga företag. I avlägsna kommuner ser vi något färre rutföretag än övriga företag.

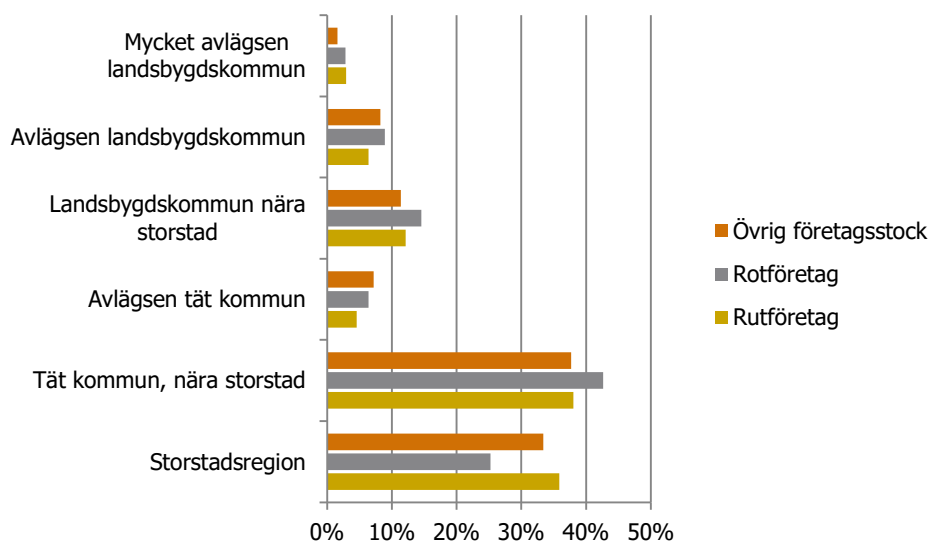
⁴⁶ Se IFAU (2013).

⁴⁷ Nystartsjobb innebär att ett företag får ekonomiskt stöd om de anställer en person som antingen är mellan 20 och 25 och varit arbetslös i minst 6 månader under de senaste 9 månaderna eller över 25 år och varit arbetslös i mer än 12 månader under en 15 månaders period.

⁴⁸ IFAU (2012).

⁴⁹ Dessa kommuntyper bygger på en indelning baserat på befolkningstäthet och närhet till städer, se Tillväxtanalys (2014c) och indelningen finns beskrivna i Tillväxtanalys (2018a, 2019a).

Figur 3 Regional fördelning av rut- och rotföretag



Anmärkning. Förklaring av kommunindelning se Tillväxtanalys (2014c, 2018a eller 2019a)

Källa: Tillväxtanalys (2018a, 2019a) och egen omarbetning

Enligt modellberäkningarna i vår effektutvärdering av rotreformen har det skapats flest arbetstillfällen i storstadskommunerna och kommuner nära en större stad, både när det gäller de direkta och indirekta effekterna. Med spridningseffekterna inräknade har rotreformen i dessa två regiontyper lett till 15 500 fler arbeten. Det motsvarar drygt 80 procent av den skattade totala sysselsättningseffekten i hela landet. Däremot är effekterna som andel av sysselsatta i respektive regiontyp störst i landsbygdskommuner. Effekten i dessa kommuner visar på andelar av den totala sysselsättningen mellan 0,5 och 0,6 procent, och i storstadskommuner andelar på knappt 0,4 procent. Däremot ökar den relativa andelen i storstadskommuner mest under den studerade perioden.

Effekterna av momssänkingsreformen

I analysen av restaurangmomsen presenterar vi deskriptiv statistik över förändringen av omsättning, antal anställda, lönesumma samt skillnaden mellan in- och utträde av företag uppdelat på regiontyp. Från att ha relativt lika tillväxt i lönesumma och omsättning innan reformen är utvecklingen i storstadskommuner och täta kommuner⁵⁰ bättre de två första åren efter reformens införande jämfört med i landsbygdsregioner. Det är även värt att notera att förändringen i omsättning i landsbygdsregioner gick från en real minskning de två första åren efter reformen till en relativt stor real ökning det tredje uppföljningsåret.

Tillväxten i antal anställda är högst i storstadskommuner och lägst i landsbygdskommuner, även om tillväxten är positiv för samtliga regiontyper och år efter reformen. Det indikerar att samtliga regiontyper gynnades i form av fler anställningar.

Nettotillförseln av företag ökar för samtliga regiontyper efter reformen. I absoluta tal är nettotillförseln störst i storstadskommunerna, men den relativa ökningen är störst i täta kommuner.

⁵⁰ Definition av tät kommun är: Kommun med mellan 20 och 50 procent av befolkningen i rurala områden.

4 Sammanfattande iakttagelser

I detta avsnitt diskuterar vi dels våra resultat utifrån kända risker, dels resultaten av andra internationella och svenska utvärderingar.

4.1 Risker med skattesubventioner

Den ekonomiska teorin framhåller olika risker förknippade med införande av prissubventioner. En sådan risk är undanträngningseffekter av olika slag:

- **Dödsviktseffekter:** En anställning skulle ha skett även utan subventionen.
- **Substitutionseffekter:** En icke subventionerad anställd ersätts av en subventionerad anställd.
- **Rena undanträngningseffekter:** Den subventionerade branschen tränger undan sysselsättningen i andra delar av ekonomin.

I de reformer som vi studerar omfattas alla anställda på samma sätt av subventionen. Substitutionseffekter blir mera relevant att diskutera när subventionen innebär att arbetsgivaren väljer att anställa individer som omfattas av en subvention, framför andra individer.

Dödsviktseffekter innebär att de subventionerade företagen, även utan reformen, hade anställt fler. Om det är sannolikt att företagen hade anställt oavsett en subvention eller inte så skulle det uppstå en viss dödsviktseffekt. Det är däremot svårt att särskilja hur stor andel av (den eventuella) ökningen som hade skett ändå och hur stor del som har skett till följd av en subvention. I våra effektutvärderingar gör vi en ansats att uppskatta den senare.

Rena undanträngningseffekter kan uppstå om ökad efterfrågan på arbetskraft i en bransch leder till högre löner i den branschen, och därmed att sysselsättningen i övriga branscher och sektorer minskar. Den risken är mindre under lågkonjunkturer då subventioner som stimulerar efterfrågan kan hålla uppe sysselsättningen utan att priser och löner ökar.

En annan risk är att skattesubventionen bidrar till målkonflikter mellan olika politiska mål. Till exempel kan subventioner riktade mot hushållsnära tjänster innebära ökade incitament för individen att ta eller stanna kvar i ett lågproduktivt jobb, i stället för att ta mer produktiva jobb i branscher och sektorer med brist på arbetskraft. Även om det näringspolitiska målet om fler jobb i fler och växande företag uppnås, kan resultatet innebära en konflikt med målet om stärkt svensk konkurrenskraft.

4.2 Lärdomar från de internationella exemplen

Resultaten från vår utblick på Belgien, Danmark, Finland och Irland visar att resultaten av skattesubventioner varierar, något som till viss del kan förklaras utifrån ekonomisk teori. I detta avsnitt diskuterar vi de resultat som vi bedömer vara relevanta i ett svenskt sammanhang.

Priskänsligheten spelar roll

Prissubventioner som är riktade till köparen når hushållen mer direkt och är på så sätt ett säkrare sätt att nå konsumenten. I det belgiska exemplet kan vi se en stor sysselsättningsökning i branschen efter prissubventionen.⁵¹

⁵¹ Marx & Vandelanoot (2015)

När det gäller sänkningar av mervärdesskattesatsen är det osäkert hur stor del av interventionen som tillfaller konsumenten genom prisgenomslag. Erfarenheterna från både Finland (frisörtjänster) och Irland (hotell- och restaurangtjänster) ligger i linje med den ekonomiska teorin om att priskänsligheten på tjänsten spelar roll. I Irland är det skillnader mellan olika delbranscher inom turismnäringen när det gäller i vilken utsträckning moms-sänkningarna slår igenom på konsumentpriserna. I intervjuer förklaras det med att prissänkningarna är relativt större för tjänster som är mer priskänsliga, det vill säga en större sänkning inom restaurangbranschen.

Substituerbarhet och dödviktseffekter

I exemplet från Finland går det inte att fastställa signifikanta effekter på sysselsättningen medan det för Irland finns en tydlig positiv effekt. Graden av substituerbarheten mellan tjänsterna skiljer sig dock åt. Frisörtjänster kräver visst yrkeskunnande och det är inte lika enkelt för hushållen att själva klippa och behandla sina hår, som exempelvis att själva laga sin mat. Storleken på efterfrågeökningen till följd av prissänkningar kan skilja sig för de olika tjänsterna. Om frisörtjänster blir billigare kommer efterfrågan troligtvis inte att öka i lika stor omfattning som exempelvis restaurangbesök då frisörtjänster inte är en lika återkommande aktivitet.

När det gäller skatteavdraget för hantverkstjänster i Danmark förs resonemang om dödviktseffekter utifrån att en del av de tjänster som subventioneras är sådana som kunderna skulle ha efterfrågat ändå, exempelvis elektrikutrustning. En förklaring till detta är att tjänsterna kräver speciella yrkeskunskaper och certifiering. Här finns inte alternativet att på egen hand utföra tjänsterna i samma omfattning.

Resultaten från våra utvärderingar av rut- och rotavdraget bekräftar denna hypotes. De tjänster som rutföretagen utför är enklare för hushållen att utföra själva eftersom de inte kräver någon speciell utbildning medan många rottjänster kräver ett specifikt yrkeskunnande och i vissa fall certifiering. Därför är sysselsättningseffekterna relativt större i rutföretagen jämfört med i rotföretagen.

Även storleken på subventionerna har betydelse för sysselsättningseffekten. Exempelen från Belgien och Danmark visar detta. I Danmark, där subventionen är lägre, har sysselsättningseffekten varit mer blygsam än i Belgien. Trots att effekten i antal tjänster ökade kraftigt i Belgien är det mer osäkert i vilken utsträckning det handlade om nya arbetstillfällen. Det är inte heller fastställt om dessa personer ändå skulle ha kunna få jobb i icke-subventionerade yrken. Subventioner genom kupongsystem och skatteavdrag kan också vara kostsamma att administrera och kontrollera, vilket det belgiska tjänstekupongsystemet är ett exempel på.

Osäkert om köpare ökar sina arbetade timmar

Utvärderingen av den danska boligjob-ordningen visar att det är svårt att belägga att subventionering av hushållsnära tjänster leder till att köparna ökar sina arbetade timmar.⁵² Från Belgien visar en enkätundersökning att drygt en tiondel kunde öka sina arbetstimmar eller anställningsbarhet.⁵³ Samma andel svarar att de måste minska sina arbetstimmar om inte kupongsystemet fanns. Däremot anger de flesta att tiden som frigörs genom dessa tjänster användes till umgänge med familj, andra hushållsuppgifter eller fritid.

⁵² Damvad (2015)

⁵³ Marx och Vandellanoot (2015)

Att subventionera hushållsnära tjänster kan därmed vara en politiskt viktig insats för att förbättra balansen mellan arbete och fritid för köparna. Vi har inte hittat några samhällsekonomiska analyser av hur lönsamt det är.

4.3 Tränger jobben i de subventionerade branscherna undan jobb i andra branscher?

En svårighet vid utvärderingar av sysselsättningseffekter av en insats är att vi inte vet om en anställning hade skett även utan subventionen i fråga. Utifrån våra resultat kan vi konstatera att samtliga studerade reformer får positiva och signifikanta effekter på utfallen.

Om ett företag får minskade kostnader i form av subventioner är det inte förvånande att både företagets omsättning och sysselsättning ökar som ett resultat av ökad efterfrågan. För att bedöma hur effektiv en reform är för samhällsekonomin i dess helhet bör man så långt det är möjligt beakta i vilken omfattning denna sysselsättningsökning tränger undan sysselsättning i andra delar av ekonomin. Till viss del kommer sådan undanträngning att bero på konjunkturläget.

Ett sätt att närma sig frågan är att väga in vad individerna gjorde före sitt arbete i rutbranschen och utifrån det försöka bedöma vad de skulle ha gjort om de inte hade haft denna sysselsättning. Genom att också studera vilken typ av inkomst individerna hade före sin sysselsättning i den subventionerade branschen och deras utbildningsbakgrund, kan vi se om jobben har gått till personer utan sysselsättning eller om de som har tagit jobben tvärtom har en relativt stark ställning på arbetsmarknaden.

Resultaten från våra deskriptiva studier visar att cirka 60 procent hade inkomst från arbete innan sin anställning i rutföretagen. Motsvarande siffra för rotföretagen är drygt 70 procent. Dessa siffror tyder på en viss undanträngning från andra sektorer. Däremot kan vi inte säga något om de personer som fått arbete i rut- och rotbranschen riskerade att annars hamna i arbetslöshet. Vid tidpunkten för rut- och rotreformen befann sig ekonomin i en lågkonjunktur. I dagsläget har ekonomin återhämtat sig och det råder en brist på arbetskraft, särskilt med yrkesutbildning på gymnasial nivå.

Resultaten för restaurang- och cateringbranschen är i liknande storleksordning. Andelen arbetsökande eller icke sysselsatta bland nyanställda var 30 procent. Räknar vi in studerande stiger andelen till 65 procent. Det är en hög andel jämfört med företagen i rut- och rotbranschen. Sammanfattningsvis är restaurang- och cateringbranschen i större utsträckning rekryterar personer utan sysselsättning, men att det främst beror på att företag i den branschen är bättre på att rekrytera studerande.

Våra resultat i fråga om bakgrunden hos personer med sysselsättning i rutföretagen ligger i linje med de resultat som presenteras i Rickne (2019). Denna studie undersöker arbetsmarknadsanknytningen före anställning i ett rutföretag och finner att cirka 15 procent av dem som sysselsätts i rutbranschen kommer från ekonomiskt utanförskap och cirka 10 procent från arbetslöshet. Detta är lägre än i restaurangbranschen och övrig lokalvård, men högre än i hemtjänsten.

Frågan kvarstår vad de rekryterade personerna hade gjort om de inte hade fått arbete i respektive sektor? Svaret beror givetvis på den generella situationen i ekonomin, det vill säga lågkonjunktur och höga arbetslöshetstal eller högkonjunktur och arbetskraftsbrist. Ju sämre matchning mellan jobbets kvalifikationskrav och kvalifikationerna hos arbetskraften, desto sämre resursutnyttjande. Om det dessutom är så att de som har gymnasial eller eftergymnasial utbildning skulle ha kunnat få ett annat arbete någon

annanstans som bättre matchar deras kompetensnivå, är det då att betrakta som ett tecken på undanträngningseffekter. Under den senare delen av våra studerade perioder ser vi att branscherna växer i högkonjunktur. Samtidigt ser vi kompetensbrist i sektorer som efterfrågar gymnasial och eftergymnasial kompetens. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv tyder det på bristande effektivitet, då personer som formellt sett är överkvalificerade sannolikt hade kunnat arbeta i en annan bransch och därmed bidra till högre produktivitet.

Alternativ användning av medlen

De medel som finansierar de studerade skattesubventionerna hade även kunnat användas till något annat om inte just dessa reformer hade införts. Sannolikt hade den alternativa användningen genererat sysselsättning. Det medför ytterligare osäkerhet när det gäller att bedöma i vilken utsträckning som de här studerade reformerna har lett till en ökad total sysselsättning i ekonomin som annars inte skulle ha skett.

5 Slutsatser och rekommendationer

I detta avsnitt sammanfattar vi våra huvudsakliga slutsatser och rekommendationer.

Reformerna skapar sysselsättning men till relativt höga kostnader

Våra utvärderingar tyder på att de studerade branschspecifika skattesubventionerna leder till positiva effekter för företagen. Bland annat när det gäller sysselsättning, omsättning, vinst och överlevnad. De positiva resultaten är dock förknippade med relativt stora kostnader för staten, särskilt rotreformen om man ser till skatteutgifterna.

Det finns också en risk för att reformerna leder till att tränga undan sysselsättning i andra icke-subventionerade branscher, särskilt i tider när konjunkturen är god.

Reformerna har olika geografisk profil

Vi ser skillnader mellan reformerna ur ett regionalt perspektiv. De subventionerade rotföretagen är i högre grad än rutföretagen lokaliserade i avlägset belägna landsbygdskommuner medan rutföretagen är överrepresenterade i storstadskommuner. Rutavdraget används jämförelsevis i lägre utsträckning av företag i avlägset belägna kommuner.

Rotreformen har bidragit till en viss regional omfördelningseffekt sett till den totala sysselsättningen. Detta då rotreformen ger störst effekt i avlägset belägna och mycket avlägset belägna landsbygdskommuner.

För momssänkingsreformen är den relativa tillväxteffekten störst i företag lokaliserade i storstadskommuner. Reformen gynnar inte i särskilt stor utsträckning företag i landsbygdskommuner.

Analysera branschens priskänslighet

En viktig slutsats är att typen av tjänst som staten subventionerar har betydelse. Subventioner till branscher där det är svårt att utan speciell yrkesutbildning utföra tjänsten själv, exempelvis el- eller frisörtjänster, ger lägre sysselsättningseffekter. Likaså visar vår utvärdering att rotavdraget har lägre sysselsättningseffekter i förhållande till kostnaderna än rutavdraget och momssänkningen på restaurangtjänster.

Vår rekommendation är att en analys av hur enkelt det är för hushållen att ersätta tjänsten med eget arbete och hur priskänslig tjänsten som man önskar subventionera är bör ingå i beslutsunderlaget.

Överväg åtgärder för ökad träffsäkerhet

När det gäller både rotreformen och sänkningen av restaurangmomsen så är ett uttalat mål att öka sysselsättningen bland individer som står långt från arbetsmarknaden, både i form av ökat företagande och i form av ökat antal anställda som utför tjänsterna. Samtidigt ställer staten inget krav på att de subventionerade företagen ska anställa personer som faktiskt tillhör denna målgrupp. Det finns därför en risk att man inte lyckas nå den tilltänkta målgruppen i önskad utsträckning.

Framförallt rutavdraget riskerar att till stor del missa den tänkta målgruppen, det vill säga personer med kort utbildning, eftersom en stor andel av de som anställs i företagen har gymnasial eller eftergymnasial utbildning. En stor andel av dem som blir sysselsatta i de

subventionerade företagen hade dessförinnan inkomst från ett annat förvärvsarbete och har alltså inte heller gått från en arbetslöshetsituation.

För att nå målet att skapa jobb för personer med kort utbildning eller som av andra anledningar har en svag anknytning till arbetsmarknaden, rekommenderar vi beslutsfattare att överväga åtgärder, exempelvis att villkora rutavdraget, för att öka reformens träffsäkerhet.

Referenser

- Damvad (2015). *Analyse af effekter af boligjob-ordningen*. Udarbejdet av Damvad for Skatteministeriet. Köpenhamn: Damvad.
- Finansutskottets betänkande 2014/15:FiU20. *Riktlinjer för den ekonomiska politiken*.
- Halldén, K. & Stenberg, A. (2018). The relationship between hours of outsourced domestic services and female earnings: Evidence from a Swedish tax reform. *Research in Social Stratification and Mobility*.
- Harju, J., Kosonen, T. & Nordström Skans, O. (2018). Sänkt momssats och företagens prispförändringar - allt eller inget. IFAU rapport 2018:3. Uppsala: IFAU.
- IFAU. (2012). Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?. Rapport 2012:6. Uppsala. IFAU
- IFAU. (2013). Sänkta arbetsgivaravgifter för unga. Rapport 2013:26. Uppsala: IFAU
- IFAU. (2019). Vilka tar del av nystartsjobben? Rapport 2019:24. Uppsala: IFAU.
- Konjunkturinstitutet. (2015). *Kort- och långsiktiga effekter av sänkt restaurangmoms*. Specialstudie 46. Stockholm: Konjunkturinstitutet.
- Kvist, E. (2013). Inte bara rena hem. Om att driva företag och organisera arbete inom den privata hushållstjänstebranschen. I Gavanoas, A. & C. Calleman (red.) *Rena hem på smutsiga villkor? Hushållstjänster, migration och globalisering*. Halmstad: Makadam.
- Marx, I. & Vandellannoote, D. (2015). Matthew Runs Amok: The Belgian Service Voucher Scheme. I Carbonnier, C. & Morel, N. (red.) 2015. *The Political Economy of Household Services in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Regeringen. Skattelättnader för hushållstjänster, m.m., Proposition 2006/07:94, Stockholm, 2007.
- Regeringen. *Skattereduktion för reparation, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder*, Proposition 2008/09:178, Stockholm, 2009.
- Regeringen. *Ett enklare system för skattereduktion för hushållsarbete*. Proposition 2008/09:77, Stockholm, 2009.
- Regeringen. *Budgetpropositionen för 2012*. Proposition 11/12:1, Stockholm 2011.
- Regeringen. *Budgetpropositionen för 2015. Utgiftsområde 24: Näringsliv*. Proposition 2014/15:1, Stockholm, 2014.
- Regeringen. *De budgetpolitiska målen och riktlinjer för skattepolitiken. 2015 års ekonomiska vårproposition (kapitel 5)*. Proposition 2014/15:100, Stockholm, 2015.
- Regeringens skrivelse 2012/13:98. *Redovisning av skatteutgifter 2013*.
- Regeringens skrivelse 2013/14:98. *Redovisning av skatteutgifter 2014*.
- Regeringens skrivelse 2014/15:98. *Redovisning av skatteutgifter 2015*.
- Regeringens skrivelse 2018/19:98. *Redovisning av skatteutgifter 2019*.

- Rickne, J. (2019). Kvinnor med flyktingbakgrund i rutsubventionerade företag. SNS analys, nr 56. Stockholm: SNS.
- Riksdagsskrivelse 2014/15:254.
- Riksdagsskrivelse 2014/15:68.
- Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt. EUT L 347, 11.12.2006, s. 1–118 (mervärdesskattedirektivet).
- Rådets direktiv 2009/47/EG av den 5 maj 2009 om ändring av direktiv 2006/112/EG vad gäller reducerade mervärdesskattesatser. EUT L 116, 9.5.2009, s. 18–20.
- Skatteverket. (2011). Om RUT och ROT och VITT och SVART, Rapport 2011:01. Stockholm: Skatteverket.
- Skatteverket. (2018). Skattesystemets utveckling 2006-2015 Del II. Fördjupad analys av rot- och rutavdrag, investeringssparkonto och delägare i fåmansbolag ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Skatteverket 2020-01-10. Rut- och rotutbetalningar, statistik.
<https://skatteverket.entricscape.net/catalog/9/datasets/11>
- Tillväxtanalys. (2014a). *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster*. Rapport 2014:01 (delrapport). Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2014b). Raps – En orientering om modellens teoretiska grunder. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2014c). Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik, Rapport 2014:04, Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2015). *Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster*. Rapport 2015:10 (slutrapport). Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2018a). *RUT-reformen – en deskriptiv analys av företagen och företagarna*. PM 2018:12. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2018b). *Branschspecifika skattelättnader. En internationell jämförelse*. PM 2018:23. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2019a). *ROT-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010–15*. PM 2019:02. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2019b). *Utvärdering av RUT-avdraget- effekter på företagens tillväxt och överlevnad*. PM 2019:08. Östersund: Tillväxtanalys
- Tillväxtanalys. (2020). *Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen - En jämförande analys med eller utan reformen för perioden 2010–2015*. PM 2020:02. Östersund: Tillväxtanalys

Bilaga 1: Delstudier som denna rapport bygger på

Delstudie	Rapportnummer
Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster – delrapport avseende effekter på företagsnivå	Rapport 2014:01
Sänkt moms på restaurang- och cateringtjänster - slutrapport	Rapport 2015:10
RUT-reformen en deskriptiv analys av företagen och företagarna	PM 2018:12
Branschspecifika skattelättnader – en internationell jämförelse	PM 2018:23
ROT-reformen – beskrivning av företagens utveckling 2010-2015	PM 2019:02
Utvärdering av RUT-avdraget – effekter på företagens tillväxt och överlevnad	PM 2019:08
Direkta och indirekta sysselsättningseffekter av ROT-reformen – En jämförande analys med eller utan reformen för perioden 2010–2015	PM 2020:02

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.

