

Finansdepartementet  
Skatte- och tullavdelningen  
Via e-post  
[Fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:Fi.registrator@regeringskansliet.se)

Stockholm  
2017-06-15

Ert dnr  
Fi2017/01635/s3

Vårt dnr  
2017/099

## **Remiss av Skatteverkets promemoria personalliggare i fler verksamheter**

Näringslivets Regelnämnd NNR har givits möjlighet att lämna synpunkter i det aktuella ärendet och önskar att lämna följande kommentarer.

### **Inledning och bakgrund**

Frågan om personalliggare har varit föremål för olika förslag under det senaste decenniet och NNR har yttrat sig över flera av de förslag som presenterats. I den aktuella remissen presenterar Skatteverket ett förslag till utvidgning av skyldigheten att föra personalliggare och enligt promemorian föreslås kropps- och skönhetsverksamhet, samt livsmedels och tobaksgrossistverksamhet och fordonsserviceverksamhet att omfattas av kravet.

Frågan om kostnadseffektivitet med verktyget personalliggare lyfts fram som ett argument för att utvidga skyldigheten till att omfatta flera verksamheter. NNR anser att det är den centrala dimensionen i ärendet och den som vi främst fokuserar på att beröra i detta remissvar. I detta perspektiv finner NNR emellertid att det finns flera frågor som berör denna centrala punkt och som vidare bör kommenteras.

### **Om förslagen**

I hela diskussionen om att bekämpa svart arbete lyfts det fram som att verktyget med personalliggare är effektivt för Skatteverket och i förlängningen medverkat till att minska det s.k. skattefelet (s.53). Enligt NNR ger det en förenklad och direkt felaktig bild av vilka resurser i form av offentliga medel och de olika former av kostnader som det för med sig för berörda företag. I ett samhällsekonomiskt perspektiv måste den totala resursförbrukningen beaktas och om systemet förmår att generera större intäkter än de kostnader som det för med sig för staten och berörda företag.

Den utvärdering som gjordes av Skatteverket år 2009 i form av DS 2009:43 avseende påverkan på skatteundandragande var NNR och flera remissinstanser starkt kritiska till, men den används frekvent i diskussionen och även i detta underlag för att legitimera att fler branscher ska omfattas av kravet på personalliggare. Företrädare för olika näringslivsorganisationer har därför fört fram att det borde göras en oberoende utvärdering. Skatteverket får trots allt anses ha ett eget intresse i sammanhanget. Därtill är det komplicerat att göra denna form av effektutvärdering eftersom det ställer höga krav på kunskaper om empiriska metoder och utvärdering.

NNR anser att frågan om förändringar av skattefelet och metodiken kring detta är en komplicerad fråga. Vi tror emellertid att det är stor vikt att olika åtgärder tydligare i förlängningen måste kunna spåras till att de har en positiv betydelse för utvecklingen av skattefelet. Olika åtgärder införs, och har löpande införts, med samma målbild men det går inte att spåra om insatserna de facto haft någon effekt på skattefelet eller om de bara anses haft det. Förlängningen av denna utveckling och regleringsmetodik är att det tillkommer verktyg och insatser över tid likt olika lager. De branscher som blir utsatta för krav på personalliggare eller åtgärder som omvänd moms är trots allt bara intresserade av att få bort oseriösa aktörer i respektive bransch. NNR tror således det är väldigt viktigt att skilja på mål och medel i debatten om åtgärder för att bekämpa skatteundandragande och för att kunna beivra de som bedriver brottslig verksamhet.

Utgångspunkten var från början med förslaget att det skulle omfatta verksamheter där skattebortfallet ansågs vara betydande genom att svart arbetskraft anlitas och som på ett väsentligt sätt medverkade till att snedvrیدا konkurrensen. Verktöget med personalliggare får således anses vara ett medel för att nå målet i form av att minska skatteundandragandet. Här bör det påpekas att detta mål har stora policyimplikationer i likhet med t.ex. Riksbankens penningpolitiska mål, men skillnaden är att transparensen om metodik och systematiken i uppföljningen avviker på ett väsentligt sätt. Olika former av osäkra skattningar används ofta i den skattepolitiska debatten som de hade samma precision som skattningar av exempelvis den underliggande inflationen som ligger till grund för penningpolitiska beslut. Det är naturligtvis komplicerat att följa upp frågan om skattefelet. Men givet denna utgångspunkt borde det föranleda en mer ödmjuk användning av olika underlag och det borde spenderas mer resurser för att utveckla arbetet med uppföljning och tillhörande målformuleringar.

Det föreslås i promemorian en utvidgning till nya verksamheter som fordonsservice och verksamheter inom partihandel. Enligt NNR känns underlaget svagt för att kunna påvisa att det eventuella skatteundandragande som förekommer i dessa branscher skulle kunna åtgärdas med personalliggare. Här redovisar Skatteverket relativt gamla källor som är mer än tio år gamla och det måste enligt vår syn redovisas underlag med större grad av aktualitet. Det finns trots allt redan en rad instrument och annan lagstiftning för Skatteverket och andra brottsbekämpande myndigheter att tillämpa och därtill finns det förslag på att redovisa socialavgifter på individnivå.

För att kunna åtgärda olika problem har nu Skatteverket fått uppdraget att presentera en given lösning. Men uttrycket – one size does not fit all – kan väl sammanfatta de utmaningar och den kontext som frågan måste ses i. Skatteverket har ju inte ens haft uppdraget att belysa alternativ eller lämpligheten, vilket gör att frågan speglas i ett för snävt perspektiv och väsentliga omständigheter blir aldrig föremål för någon reell analys.

En annan omständighet med personaliggare är att de i grunden binder upp ett stort latent behov av kontrollinsatser från Skatteverket. Av den statistik som Skatteverket redovisat kan det konstateras att kontrollfrekvensen har minskat från 31 108 år 2007 till 5792 år 2014. Vidare kan det konstateras att andelen kontrollbesök som medfört kontrollavgift ökat de senaste åren<sup>1</sup>, vilket väcker frågan om hur den reella preventiva effekten utvecklats över tid.

Med hänsyn till den statistik som vi återoppar ovan känns det märkligt att Skatteverket skulle kunna bedriva kontrollen på 28 helårsanställda (.s.55) för att göra 10 000 kontrollbesök. Enligt NNR förefaller det vara en verksamhet som ska prioritera kvantitet men som inte föranleder några mer fördjupande kontroller där betydande brister kan konstateras. Att leta och prioritera formaliafel är inte samma sak som att arbeta för en sundare konkurrens. Det har ju dessutom sedan introduktionen tillkommit byggverksamhet som är omfattande till sin karaktär och nu föreslås än fler verksamheter med stor geografisk spridning och som omfattar många arbetsställen. Här borde det vara rimligt och redovisa det samlade kontrollbehovet och vilka resurser som idag spenderas och som skulle behöva spenderas för att sända ut preventiva signaler som ska ge önskvärda beteendeförändringar enligt den skiss som Skatteverket redovisar på s 47 (7.3.2.).

I denna typ av system har staten ett tydligt åtagande genom att verkligen se till att de skötsamma företagen får något tillbaka för sina arbetsinsatser med personalliggare och det kan således liknas vid ett implicit avtal. Det kräver således direkta motprestationer från staten med kontroller, fördjupande revisioner och att alla brottsbekämpande myndigheter i slutändan förmår att kunna lagföra de som sysslar med brottslig verksamhet.

NNR vill lyfta fram att det relativt nyligen tillkommit intressanta omständigheter kopplat till systemets effektivitet för att omvandla svart arbete till vita jobb genom den undersökning som HUI research presenterat till följd av ett uppdrag av Svenskt Näringsliv<sup>2</sup>. Vi finner att denna rapport förmår att hantera de metodproblem som Skatteverkets utvärdering inte klarade av att hantera. Vi finner således att rapporten får anses vara framtagen av författare med hög kompetens och som presenterat ett underlag som måste anses vara mycket trovärdigt.

Den rapport som HUI research nyligen presenterat visar till skillnad på Skatteverkets utvärdering på inga initiala effekter på lönerapporteringen och de branscher där kravet på personalliggare infördes den 1 januari år 2007. Enligt NNR är det ett resultat som förtjänar att verkligen beaktas i den nuvarande och framtida debatten om lämpliga verktyg. De visar även på vikten av att utvärdera insatserna på ett seriöst sätt och det olämpliga med att myndigheter utvärderar sina egna insatser.

## **Avslutning**

NNR har som övergripande målsättning att de regelverk som berör företag ska vara kostnadseffektiva och det följer av detta att det måste finnas en rimlig balans mellan kostnader och intäkter/nyttor för samhället med vidtagna åtgärder. Vi stödjer i grunden åtgärder som vidtas för få bort en osund konkurrens från marknaden men det måste således ske på ett för samhället effektivt sätt. Med hänsyn till att det presenterats en effektutvärdering

---

<sup>1</sup> Se sid 17 i NRS rapport: [http://www.nnr.se/pdf/Systematisk\\_utvardering-Politiskt\\_ansvarstagande\\_for\\_effektivare\\_regler.pdf](http://www.nnr.se/pdf/Systematisk_utvardering-Politiskt_ansvarstagande_for_effektivare_regler.pdf)

<sup>2</sup> <https://www.svensktnaringsliv.se/fragor/rattssakerhet-skatter/personalliggares-effekter-pa-lonerapporteringen-i-restaurang-och-677484.html>

av systemet med personaliggare genom HUI research:s rapport har NNR svårt att finna stöd för att just detta verktyg klarar av att lösa den målformulering som finns för verktyget i skatteförfanadelagen - motverka förekomsten av svartarbete och främja sundare konkurrens.

NNR tror således det krävs ett brett omtag i debatten om verktyg och arbetssätt för att beivra den svarta ekonomin. Brottligheten tenderar att vara mycket mer snabbväxande än lagstiftningen men själva problemanalysen i dessa delar utgår från Skatteverkets underlag som var aktuella för ca 10-15 år sedan. Nya fenomen med ny teknik, minskad kontanthantering, åtgärder mot penningtvätt m.m. är omständigheter som borde föranleda en förnyad och fördjupad diskussion om möjligheter likväl som hot.

Näringslivets Regelnämnd

Tomas Lööv