

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
Enheten för skatteadministration, skatteavtal och tullfrågor

fi.remissvar@regeringskansliet.se
sofia.kinnunen.bengtsson@regeringskansliet.se

Stockholm 2024-11-18

REMISSYTTRANDE;

Effektivare kontrollmöjligheter i systemen för rot, rut, grön teknik och personalliggare (SOU 2024:61) (Ert diarienummer Fi2024/01702)

Visita är bransch- och arbetsgivarorganisation för den svenska besöksnäringen. Visita samlar nästan 6 000 medlemsföretag med drygt 9 000 arbetsställen, huvudsakligen hotell, restauranger, caféer, nöjesrestauranger, cateringföretag, konferensanläggningar, spa, campingföretag, vandrarhem, skidanläggningar, nöjes- och djurparker, turistbyråer, museer samt turist- och eventföretag. Visita tecknar branschens kollektivavtal och är en medlemsorganisation i Svenskt Näringsliv. Som branschorganisation hjälper Visita företagen att växa och utvecklas och är besöksnäringens företrädare i politiska frågor.

Visita har tagit del av rubricerat betänkande och får härmed inkomma med följande.

YTTRANDE

1. Utredningens förslag avseende personalliggare

Visita avgränsar sina synpunkter på betänkandet till förslagen avseende personalliggare. I det aktuella betänkandet bedöms och föreslås på detta område huvudsakligen följande.

1.1. Krav på elektroniska personalliggare införs

Utredningen föreslår att det ska ställas krav på elektroniska personalliggare för samtliga verksamheter som omfattas av bestämmelserna om personalliggare. Om det i ett enskilt fall skulle vara oskäligt att kräva att en näringsidkare ska föra en elektronisk personalliggare ska Skatteverket kunna besluta om undantag från

skyldigheten. I dessa fall ska näringsidkaren i stället föra en manuell personalliggare. Undantaget ska inte omfatta byggverksamhet.

Som skäl för införande av ett krav på elektroniska personalliggare anför utredningen bl.a. att elektroniska personalliggare är generellt sett svårare att manipulera än manuella personalliggare, att de är ett mer effektivt verktyg för näringsidkaren då de förs automatiskt, att det inte finns någon risk för att uppgifterna vid kontroller är svåra att tyda exempelvis p.g.a. otydlig handstil samt att personalliggare i elektroniskt format även kan underlätta överföringen av information till Skatteverket samt mellan myndigheter.

Med beaktande av fördelarna med elektroniska personalliggare anser utredningen att det föreslagna kravet motiverat, trots att det kommer att medföra ökade kostnader för de aktuella företagen. Genom att inte ställa ytterligare tekniska krav på elektroniska personalliggare än att de ska vara utformade på så sätt att uppgifter i dem kan överföras elektroniskt till Skatteverket bedömer utredningen att kostnaderna kan hållas nere.

1.2. Det ska ställas krav på elektroniska personalliggares utformning

För att effektivisera kontrollen ska det enligt utredningens förslag införas ett särskilt krav på att en elektronisk personalliggare ska vara utformad på ett sådant sätt att uppgifter i den kan överföras elektroniskt till Skatteverket. Utredningen föreslår även att det ska ställas krav på att uppgifterna ska överföras elektroniskt till Skatteverket om Skatteverket vid ett kontrollbesök begär det. För att den elektroniska överföringen i praktiken ska förenkla kontrollen är det enligt utredningen nödvändigt att Skatteverket kan ställa krav på hur den ska ske, dvs. i vilket format och på vilket sätt som uppgifterna ska överföras. Utredningen föreslår därför att Skatteverket ska få meddela föreskrifter om detta

Utredningen föreslår vidare att uppgifter i elektroniska personalliggare ska lämnas elektroniskt även i de fall Skatteverket begär in uppgifterna för kontroll av uppgiftsskyldighet. Detta i syfte att effektivisera Skatteverkets kontrollverksamhet.

En kontrollavgift föreslås tas ut om det nya kravet på att en elektronisk personalliggare ska vara utformad på så sätt att uppgifter i den kan överföras elektroniskt till Skatteverket inte är uppfyllt. Detsamma gäller om uppgifter inte överförs elektroniskt när Skatteverket begär det vid ett kontrollbesök.

I de fall kravet på att en elektronisk personalliggare ska vara utformad på så sätt att uppgifter i den kan överföras elektroniskt till Skatteverket inte är uppfyllt, ska Skatteverket enligt utredningens förslag få förelägga näringsidkaren eller byggherren att fullgöra skyldigheten. Föreläggandet ska få förenas med vite

1.3. Det ska inte införas bestämmelser om att uppgifter i personalliggare regelbundet ska överföras till Skatteverket

Utredningen anser att en regelbunden elektronisk överföring av uppgifter i personalliggare visserligen skulle öka Skatteverkets kontrollmöjligheter. Utredningen bedömer dock att en sådan omfattande personuppgiftsbehandling som sådana uppgifter skulle medföra skulle utgöra ett intrång i den enskildes integritet som inte kan anses proportionerligt i förhållande till ändamålet med behandlingen. Insamlingen skulle enligt utredningen även innebära en ökad administrativ börda för de näringsidkare som berörs. Beaktat detta bedömer utredningen att det inte är lämpligt att införa bestämmelser som innebär att uppgifter i personalliggare regelbundet överförs till Skatteverket.

1.4. Effektivare kontrollbesök

För att effektivisera Skatteverkets kontroll föreslår utredningen att Skatteverket vid ett kontrollbesök, utöver kontroll av dokumentationsskyldigheten, även ska kunna utreda om det finns behov av kontroll av vissa uppgiftsskyldigheter enligt skatteförfarandelagen för den som beslutet om kontrollbesök gäller eller för den som utför eller kan antas utföra arbete i verksamhetslokalen eller på byggarbetsplatsen. De uppgiftsskyldigheter som förslaget omfattar är de som har en koppling till kontrollbesökets bakomliggande syfte, dvs. att bedöma om det förekommer svartarbete på den kontrollerade arbetsplatsen.

Utredningen föreslår att Skatteverket för det nya ändamålet, utöver de befogenheter som finns i dag, ska få vidta vissa ytterligare åtgärder. Bl.a. ska myndigheten få ställa vissa frågor och granska historiska uppgifter i personalliggaren. Utredningen bedömer att förslaget kommer att ge Skatteverket ett bättre underlag för en bedömning av om det finns behov av att gå vidare med en kontroll som kräver att beslut fattas om en begränsad revision och därmed en mer resurseffektiv kontrollverksamhet. Detta ska enligt utredningen ge Skatteverket bättre möjligheter att upptäcka skatteundandragande i samtliga berörda branscher.

1.5. Införandet av krav på uppgifter om inhyrda personers arbetsgivare

En personalliggare ska enligt gällande regler innehålla uppgifter om de personer som är verksamma i näringsverksamheten. Det finns inte något krav på att personen ska vara anställd eller ens uppbara ersättning. Med personer som är verksamma i näringsverksamheten avses även bl.a. inhyrd personal. Det finns enligt dagens bestämmelser inte något krav på att det i personalliggaren ska antecknas vem som är den verksamma personens arbetsgivare. I många fall saknas också behov av en sådan uppgift, eftersom personens arbetsgivare är densamme som den näringsidkare som ansvarar för att föra personalliggaren. Krav på att identifikationsuppgifter för denne ska finnas dokumenterade i personalliggaren finns därför redan.

Utredningen konstaterar att det inte är ovanligt att personer som har hyrts in från bemanningsföretag arbetar i en verksamhet som omfattas av krav på personalliggare samt att detta gäller både för byggbranschen och för övriga branscher som omfattas av regelverket för personalliggare. Utredningen anser att det i sådana fall bör framgå av

personalliggaren vem den faktiska arbetsgivaren är. Enligt utredningen skulle de uppgifterna ge Skatteverket bättre förutsättningar att vid kontrollbesök enkelt identifiera vem som är de verksamma personernas arbetsgivare och bedöma arbetsförhållandena. Personalliggarens värde vid exempelvis en revision skulle då enligt utredningen också öka eftersom underlaget i högre utsträckning kan användas för avstämningar av bl.a. att korrekta arbetsgivaravgifter har redovisats.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att – i de fall en verksam person har en annan arbetsgivare än den näringsidkare som ansvarar för personalliggaren – uppgifter som identifierar arbetsgivaren ska dokumenteras i personalliggaren. Med arbetsgivare avses enligt förslaget den som har ansvar för att betala arbetsgivaravgifter och göra skatteavdrag på den verksamma personens ersättning för det aktuella arbetet. För personer som saknar arbetsgivare, dvs. praktikanter och liknande, ska inte några ytterligare uppgifter lämnas. Utredningen bedömer att förslaget medför en högst begränsad ökad administrativ börda för de företag som berörs, dvs. som omfattas av regelverket för personalliggare

1.6. Kontrollavgifter ska bestämmas utifrån prisbasbeloppet och höjs därmed

Skatteverket ska enligt nu gällande bestämmelser ta ut en kontrollavgift bl.a. om myndigheten vid ett kontrollbesök finner att den som är skyldig att föra personalliggare inte fullgjort sin dokumentationsskyldighet eller inte håller personalliggaren tillgänglig i verksamhetslokalen eller på byggarbetsplatsen. Kontrollavgifter tas ut med fasta belopp, dvs. det görs inte någon differentiering utifrån t.ex. företagets storlek. Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis finns behov av en sanktion i form av kontrollavgifter och att dessa ska utgå med fasta belopp.

Utredningen konstaterar att dagens nivåer på kontrollavgiften började gälla den 1 januari 2016 och att penningvärdet sedan dess har minskat med cirka 30 procent. Detta medför enligt utredningen att den sanktion som kontrollavgifterna innebär relativt sett har blivit mindre ingripande, vilket i sig motiverar en höjning av kontrollavgifterna. Utredningen anser att det i stället för en höjning av kontrollavgifterna till bestämda belopp är en lämplig ordning att prisbasbeloppet används som utgångspunkt för beräkning av kontrollavgifter – vilket skulle innebära att avgifterna automatiskt justeras varje år. Enligt utredningen säkerställs därigenom att kontrollavgifternas storlek kontinuerligt är på en väl avvägd nivå utifrån det gällande ekonomiska läget och att de är proportionerliga sett till överträdelserna.

Utredningen anser att kontrollavgifterna ska ligga på motsvarande nivå som när de infördes. Dåvarande belopp om 10 000 kronor, 20 000 kronor och 2 000 kronor motsvarade enligt utredningen cirka 25, 50 respektive 5 procent av 2007 års prisbasbelopp om 40 300 kr. Utredningen bedömer därför att avgifternas storlek därmed bör (sätta i relation till aktuellt års prisbasbelopp) uppgå till samma procentandelar. Utredningen föreslår därför att kontrollavgiften ska vara 25 procent av prisbasbeloppet för varje kontrolltillfälle, 50 procent av prisbasbeloppet för upprepade

överträdelser inom ett år samt när byggherren inte lämnat uppgift om när byggverksamhet ska påbörjas och var den ska bedrivas, och 5 procent av prisbasbeloppet för varje person som vid kontrollen är verksam och inte är dokumenterad i en tillgänglig personalliggare.

Utredningens förslaget innebär alltså en höjning av kontrollavgifterna jämfört med nuvarande nivåer.

För att exemplifiera de föreslagna avgiftshöjningarna kan prisbasbeloppet för 2024 om 57 300 kronor användas. Kontrollavgifter som beräknas till 25, 50 respektive 5 procent av 2024 års prisbasbelopp skulle därmed, avrundat nedåt till helt hundratal kronor, uppgå till 14 300 kronor för varje kontrolltillfälle, 28 600 kronor för upprepade överträdelser inom ett år samt för den som inte lämnat uppgift om när byggverksamhet ska påbörjas, och 2 800 kronor för varje person som inte är inskriven i en tillgänglig personalliggare. Motsvarande kontrollavgifter uppgår idag till 12 500 kronor, 25 000 kronor respektive 2 500 kronor.

1.7. Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Lagändringarna föreslås huvudsakligen träda i kraft den 1 juli 2025, men vissa bestämmelser först vid olika tidpunkter under 2026.

2. Visitas synpunkter på personalliggare - ett problematiskt regelverk

2.1 Kontrollavgifter drabbar företag där ingen misstänker fusk

Bestämmelserna om personalliggare infördes ursprungligen år 2007 genom lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher och omfattade då näringsverksamhet inom restaurang och hårvård. Nu nämnda lag upphävdes år 2012 i samband med att de aktuella regelverken överfördes till skatteförfarandelagen (2011:1244).

Visita och våra medlemsföretag har alltså många års erfarenhet av kraven på personalliggare och de därtill hörande bestämmelserna om kontrollavgifter m.m.

Visita är i grunden positiv till effektiva och väl avvägda regelverk som försvårar skatteundandragande, utnyttjande svart arbetskraft och andra former av brott eller oegentligheter som dessutom medför snedvridning av konkurrensen. Av de skälen och utifrån dessa syften ställde vi (dåvarande SHR) oss också bakom det aktuella regelverket i samband med att det infördes. Däremot har vi nu under lång tid upplevt och i olika sammanhang påtalat att reglerna om personalliggare har medfört ett antal följder och problem som knappast kan ha varit lagstiftarens avsikt och som därmed inte heller var syftet med regleringen.

Visita har under flera års tid uppmärksammat och fått signaler från våra medlemsföretag om brister i regelverken och hur de har kommit att tillämpas. Vi har

också framfört dessa synpunkter till bl.a. Skatteverket i olika sammanhang.

Vår uppfattning är att Skatteverket i hög utsträckning tar ut kontrollavgifter av företag där det vare sig förekommer eller misstänks något som helst skattefusk. Ofta rör det sig om att enkla och förklarliga misstag har inträffat. Det kan handla om att en medarbetare som har ringts in för att en annan är sjuk glömmer att skriva in sig i personalliggaren. Situationer som helt enkelt kan uppstå till följd av mänskliga förbiseenden och trots att företagen har höga ambitioner och tydliga interna rutiner för att efterleva reglerna.

De kontrollavgifter som tas ut står ofta inte i rimlig proportion till den situation som har inträffat. Det är svårt för företag att förstå skälet till och behovet av att de påförs en kontrollavgift exempelvis till följd av en medarbetare inte är inskriven i personalliggaren, när det samtidigt är så att Skatteverket inte på något sätt tror att företaget har försökt undandra sig beskattning och därmed heller inte genomför någon revision.

Den möjlighet till hel eller delvis befrielse från kontrollavgift som finns i skatteförfarandelagen tillämpas också extremt restriktivt av Skatteverket.

Det är vidare högst oklart hur ofta uppdagade brister i personalliggaren faktiskt har lett fram till skatterevisjoner hos de aktuella företagen i syfte att undersöka om det verkligen förekommer skatteundrandragande – vilket ju är vad regleringarna ytterst syftar till att motverka.

Många företag känner sig på ett obehagligt sätt stämplade och misstänkliggjorda när Skatteverket tar ut kontrollavgift av dem. Uttagna kontrollavgifter har i vissa fall också blivit en belastning för berörda företag, bl.a. i samband med ansökningar om och innehav av serveringstillstånd enligt alkohollagen, på ett sätt som inte avsetts av lagstiftaren.

Mot bakgrund av ovanstående är det samlade intrycket närmast att systemet med personalliggare i praktiken har kommit att få den huvudsakliga funktionen att tjäna som verktyg för att i stor omfattning kunna ta ut kontrollavgifter från omfattade företag i allmänhet, snarare än att fungera som en effektiv reglering för att kunna upptäcka och förhindra verkligt skattefusk.

Visita har nolltolerans mot fusk med skatter och andra oegentligheter, vilket också uttrycks tydligt i våra Etiska regler. Vi för även kontinuerligt en dialog med Skatteverket om dessa frågor. En seriös näring med konkurrens på lika villkor är bland de allra viktigaste punkterna på Visitas agenda.

Däremot anser vi att det är av mycket stor vikt att lagstiftning når det syfte som lagstiftaren verkligen har avsett och inte drabbar exempelvis företag på ett sätt som inte är rimligt och som ligger vid sidan av syftet med regleringen. Visita anser att bl.a.

de omfattande kontrollavgifter som löpande tas ut av företag som ingen misstänker för skatteundandragande men där enkla misstag kan ha begåtts av de anställda – som i restaurangbranschen dessutom i hög grad är unga personer som inte sällan har sitt första jobb – utgör ett reellt problem. Något måste göras för att komma till rätta med detta.

2.2. Hundratals miljoner kronor i kontrollavgifter tas ut av företagen årligen

Till detta kommer – enligt siffror som Visita har fått från Skatteverket – att näringsidkare inom frisör- och restaurangbranscherna de senaste tio åren (sedan 2014 och fram till i skrivande stund) har betalat **mer än 145 miljoner kronor** i kontrollavgifter avseende personalliggare till Skatteverket.

Om även företagen i byggbranschen inkluderas i denna statistik uppgår de kontrollavgifter avseende personalliggare som har betalats av företag de senaste tio åren till **mer än 220 miljoner kronor**.

Det handlar alltså om en minst sagt betydande sammantagen belastning för företag i berörda branscher.

2.3. Restaurangbranschen är inte längre en kontantbransch

Som nämnts ovan infördes reglerna om personalliggare infördes som åtgärder för att komma till rätta med oegentligheter i *kontantbranscher*. Idag vet vi att på sin höjd tio procent av all mat och dryck som köps på restaurang betalas med kontanter. Näringslivet är alltså inte längre en kontantbransch och de skäl som fanns vid införandet av regelverken är i grunden inte längre aktuella.

2.4. Flera utvärderingar har bekräftat att personalliggarkravet inte är effektivt

Att vissa regleringar i någon mån medför belastande effekter även för företag som inte är det primära målet för syftet med regleringen kan ibland vara ofrånkomligt och därmed nödvändigt att acceptera. Sådana generella belastningar och kostnader för företagen som bestämmelserna om personalliggare uppenbarligen medför är dock alltför långtgående. Negativa sidoeffekter av lagstiftning kan enligt vår uppfattning överhuvudtaget accepteras och rättfärdigas bara om de motsvaras av klarlagda positiva effekter, i detta fall effekter som avser motverkande av svartekonomin. I annat fall riskerar legitimiteten i systemet att urholkas på ett sätt som är mycket allvarligt och inte gynnar någon.

Det har genom åren gjorts ett flertal utvärderingar och rapporter avseende personalliggarsystemet. Visita vill nämna några av dem här.

2.4.1. Skatteverkets utvärdering 2009

Under 2009 gjorde Skatteverket en utvärdering av personalliggarens effekter på svartekonomin i restaurangbranschen. Slutsatsen var då att 3 000 till 6 000 svarta

helårsarbeten blivit vita under åren 2007 och 2008 till följd av införandet av personalliggare. Visita konstaterade dock att utvärderingen var mycket bristfällig och missvisande och därför inte kunde ligga till grund för de slutsatser som drogs. Många andra remissinstanser delade den uppfattningen.

2.4.2. PwC:s respektive HUI Researchs utvärderingar 2017

De synpunkter och farhågor som Visita under många år nu har framfört i olika sammanhang har även bekräftats i två oberoende utvärderingar av systemet med personalliggare. Utvärderingarna har genomförts av PwC respektive HUI Research på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Resultaten av dem presenterades i maj 2017 i rapporterna ”Personalliggare och kassaregister” (PwC) respektive ”Personalliggares effekter på lönerapporteringen i restaurang- och frisörbranschen” (HUI Research).

Av de nämnda rapporterna framgår bl.a. följande.

Ur HUI Researchs rapport ”Personalliggares effekter på lönerapporteringen i restaurang- och frisörbranschen” (av författarna Sven-Olov Daunfeldt, Anton Gidehag och Niklas Rudholm):

”Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kostnaderna av att införa personalliggare är betydligt högre än de extra skatteintäkter som personalliggare (i bästa fall) bedöms inbringa.” (s. 26)

”Vi har i denna rapport visat att det finns ett antal problem med Skatteverkets utvärdering som riskerar att snedvrída resultaten, nämligen att:

(i) Ingen kontrafaktisk effektutvärdering genomförs. Företagen i restaurang och frisörbranschen skulle ha kunnat utvecklas annorlunda än företag i andra branscher även om kravet på personalliggare *inte* hade genomförts.

(ii) Införandet av personalliggare sammanfaller tidsmässigt med sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga, vilket var en reform som hade en relativt stor inverkan på restaurangföretagen. En ökad lönerapportering kan därmed vara orelaterad till införandet av personalliggare och istället bero på att restaurangföretagen ökade antalet anställda till följd av de minskade arbetskraftskostnaderna, alternativt ökade arbetstagarnas löner.

(iii) I samband med införandet av personalliggare genomförde Skatteverket ett mycket stort antal kontrollbesök hos företagen i de behandlade branscherna. Den ökning av lönerapporteringen som Skatteverket observerar kan därmed bero på att risken att kontrolleras ökade kraftigt vid införandet av personalliggare, medan den minskade på längre sikt eftersom antalet kontroller reducerades kraftigt över tid. Detta innebär att den observerade löneutvecklingen framförallt kan ha påverkats av risken att utsättas för en kontroll av Skatteverket, och inte av införandet av personalliggare.” (s. 28)

”Sammanfattningsvis indikerar vår kontrafaktiska effektutvärdering att kravet på personalliggare inte tycks ha bidragit till att öka de inrapporterade lönesummorna, vilket tyder på att resultaten från Skatteverkets tidigare utredning har varit missvisande.” (s. 29)

”Om endast en liten andel av företagen fuskar bör man ifrågasätta om ett helomfattande krav på personalliggare är ett effektivt sätt att minska fuskandet. För de flesta företag riskerar då personalliggare att enbart bli en belastning.” (s. 29)

”Avsaknaden av signifikanta effekter på lönerapporteringen är bekymmersamma eftersom kravet på personalliggare är förknippade med både direkta och indirekta kostnader. NUTEK (2008) uppskattade att cirka 32 000 företag berördes av reformen och att den årliga administrativa kostnaden för dessa företag uppgick till drygt 365 miljoner kronor. Dessa kostnader ökar dessutom ytterligare då kravet på personalliggare utökas för att omfatta fler branscher.” (s. 29)

Ur PwC:s rapport ”Personalliggare och kassaregister” (av författarna Karin Norberg och Kajsa Boqvist):

”Skatteverket anser att effekterna av systemen med personalliggare och kassaregister är positiva. Denna uppfattning har Skatteverket baserat på verkets egna beräkningar om lagstiftningens effekter som gjorts i olika utvärderingar och rapporter.” (s. 6)

”Det saknas empiri om effekterna av systemet med personalliggare. Den enda utvärdering som finns om personalliggarnas effekter på skatteundandragande gjordes 2009 av Skatteverket i utvärdering Närvaroliggare och kontrollbesök (Ds 2009:43).

Denna utvärdering fick omfattande kritik. Flera remissinstanser ansåg att Skatteverket överskattade effekterna och att en oberoende utvärdering borde göras av systemet med personalliggare och dess effekter på skatteundandragandet.” (s. 7)

”Det finns inga oberoende vetenskapliga studier gjorda av effekterna av systemen med personalliggare och kassaregister. Finansdepartementet har överlåtit utvärderingen av effekterna av lagstiftningen om personalliggare och kassaregister till Skatteverket. På så sätt har Skatteverket kommit att utvärdera sin egen verksamhet och kontroll av systemen.” (s. 7)

”Företagens kostnader för personalliggare och kassaregister består inte enbart av kostnader för införskaffandet av dessa verktyg utan även av den tid som företagen och deras anställda lägger på hantering av systemen samt de kontrollavgifter som påförts. Under åren 2007 - 2014 har företagen påförts kontrollavgifter avseende kassaregister och personalliggare med nästan en kvarts miljard kronor.” (s. 8)

2.4.3. Tillväxtverkets rapport 2016

Som exempel på ytterligare en rapport som påvisat de kostnader som regler medför för företag – däribland bestämmelserna om personalliggare i byggbranschen – är Tillväxtverkets rapport ”Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2016”. Där anges bl.a. följande:

”Den näst största administrativa kostnaden härstammar från nya krav på att föra personalliggare i byggbranschen. Den som bedriver byggverksamhet ska löpande identifiera och dokumentera samtliga personer som är verksamma på arbetsplatsen. Denna regel beräknas skapa löpande kostnader för företagen motsvarande 825 miljoner kronor per år (där huvuddelen av kostnaden är administrativ).”

2.4.4. Skatteutskottets utvärdering och rapport 2019

Till ovanstående kommer att även riksdagens skatteutskott har - i rapporten ”En utvärdering av personalliggarsystemet” (2018/19:RFR4) i april 2019 – uttryckligen konstaterat att systemet med personalliggare kan ifrågasättas. I rapporten (s. 9) – som utfördes av Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssektariat (Rufs) utförde på uppdrag av Skatteutskottet – anges bl.a.:

”Utskottet kan därmed konstatera att det finns mycket olika bilder av systemet med personalliggare. Enligt utskottet kan en del av förklaringen till att synen på systemet är så olika vara att förhållandena skiljer sig åt mellan branscherna och att dessa skillnader påverkar förutsättningarna för att systemet ska fungera. Utskottet ser också att förutsättningarna har förändrats sedan systemet infördes 2007, bl.a. på grund av den tekniska utvecklingen och införandet av individuella arbetsgivardeklarationer. Mot den bakgrunden anser utskottet att systemet kan ifrågasättas, alternativt förändras, utifrån sin nuvarande form.”

2.4.5. Handelns Forskningsinstituts rapport 2019

Handelns Forskningsinstitut (HFI) presenterade i oktober 2019 rapporten ”Hur påverkas företagen av kravet på personalliggare?”. I rapporten bekräftas att kravet på personalliggare inte är ett ändamålsenligt system för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens.

I rapporten anges bl.a.:

”Vår enkätundersökning visar att företagarna anser att kravet på personalliggare är ett ineffektivt system för att minska svart arbete och att systemet har en låg legitimitet bland de berörda företagarna. Majoriteten av företagarna verkar anse att personalliggare främst används för att tilldela kontrollavgifter till seriösa företagare, men att det är ett verkningslöst system mot de som skattefuskar.

”Företagarnas uppfattningar stöds av de beräkningar i rapporten som visar att kostnaderna för att upprätthålla det nuvarande systemet med personalliggare uppgår till över en miljard kronor, medan de ökade skatteintäkterna i restaurang- och frisörbranscherna tidigare har uppskattats till som mest 141 miljoner kronor. Kostnaderna med systemet är därmed så höga att de inte kan motiveras utifrån ett samhällsekonomiskt perspektiv.

I rapporten visar vi också att kontanthantering har minskat drastiskt över tid, vilket har minskat möjligheterna för företagen att använda svart arbetskraft. Systemet med personalliggare har sedan det införes därmed blivit ett allt mindre effektivt instrument för att motverka skattefusk. Mot bakgrund av dessa resultat är vår slutsats att systemet med personalliggare bör avskaffas.”

2.5. Visitas syn på problemen i systemet med personalliggare i tre punkter

De problem Visita ser med systemet med personalliggare kan huvudsakligen och något förenklat sammanfattas i tre punkter enligt följande:

- Systemet tog ursprungligen sikte på *kontantbranscher*, men tillämpas fortfarande på näringar som vid reglernas införande var kontantbranscher men inte längre är det – däribland restaurangbranschen.
- Skatteverket påför företagen betydande belopp avseende kontrollavgifter, men kan inte övertygande redovisa att systemet har några effekter på förekomsten av eventuell fusk. Dvs. kontrollavgifter tas i hög utsträckning ut av företag där ingen misstänker något fusk.

- Det finns genom bl.a. ovan refererande rapporter underlag för att konstatera att regelverket med personalliggare inte uppvisar sådana effekter som bör krävas av regler som belastar företagen generellt.

3. Visitas synpunkter på förslagen i betänkandet

Mot bakgrund av ovan angiven generella kritik mot systemet med personalliggare får Visita här framföra följande beträffande de konkreta förslagen i det aktuella betänkandet.

3.1. Införandet av krav på elektroniska personalliggare

Enligt nu gällande regler kan de företag inom bl.a. restaurangbranschen som omfattas av krav på personalliggare välja mellan att föra en manuell eller en elektronisk personalliggare. Den manuella personalliggaren kan beställas kostnadsfritt från Skatteverket.

Utredningen anser att det kan uppskattas att cirka 80 procent av de berörda företagen idag har en manuell personalliggare och att detta innebär att omkring 20 000 företag behöver införskaffa en elektronisk personalliggare om utredningens förslag genomförs. Utredningen bedömer att förslaget kan antas framför allt komma att påverka små företag, eftersom det är det vanligare att elektroniska personalliggare redan förekommer hos större företag med många anställda.

Enligt utredningens egna undersökningar uppgår kostnaden för en personalliggare för upp till 200 anställda till mellan cirka 8 500 kronor och 12 500 kronor. Ett företag kan även välja att ha en löpande månadskostnad för personalliggaren med låg eller ingen anskaffningsavgift och månadskostnaden beror då på antalet användare samt uppgår till mellan cirka 80 och 150 kronor per användare och månad. De olika alternativen ger enligt utredningen företagen möjlighet att skaffa en elektronisk personalliggare som passar företaget och dess ekonomiska förutsättningar bäst.

Som en positiv effekt för företagen menar utredningen vidare att det ska beaktas bl.a. att tiden för att föra en elektronisk personalliggare ofta är försumbar samt att systemet i många fall även kan användas till annat administrativt arbete.

Sammantaget bedömer utredningen att den totala kostnaden för de 20 000 företag som beräknas vara berörda av ett eventuellt införande av kravet på elektroniska personalliggare kan uppskattas uppgå till 200 miljoner kronor.

Visita motsätter sig förslaget att införa ett krav på elektroniska personalliggare och anser att det även fortsättningsvis måste vara valfritt för berörda företag att använda en manuell eller en elektronisk personalliggare. Vi anser inte att det har framkommit sådana tungt vägande skäl som skulle kunna motivera att de enligt utredningen bedömda kostnaderna om 200 miljoner kronor ska belasta de berörda företagen – som

dessutom är små och därmed ekonomiskt känsliga företag i hög utsträckning.

För det fall det införs krav på elektroniska personalliggare i enlighet med utredningens förslag anser Visita att det bör tillhandahållas företagen ett kostnadsfritt alternativ till sådan personalliggare, på samma sätt som Skatteverket idag tillhandahåller manuella personalliggare kostnadsfritt till företagen.

3.2. Krav på elektroniska personalliggares utformning

Visita hänvisar här till vad som beträffande införandet av ett krav på elektroniska personalliggare har framförts i avsnitt 3.1.

Visita ifrågasätter vidare rimligheten att ta ut kontrollavgift från det företag som är skyldigt att föra personalliggare om det föreligger brister i den tekniska utformningen av en elektronisk personalliggare. I de fallen handlar det sannolikt om brister som det företag som för personalliggare inte kunnat råda över.

3.3. Förslaget att inte införa bestämmelser om att uppgifter i personalliggare regelbundet ska överföras till Skatteverket

Visita har ingen erinran mot utredningens slutsatser i denna del.

3.4. Förslaget avseende effektivare kontrollbesök

Visita har ingen erinran mot utredningens förslag i denna del.

3.5. Införandet av krav på uppgifter om inhyrda personers arbetsgivare

Visita har ingen erinran mot utredningens förslag i denna del.

3.6. Kopplingen av kontrollavgifternas nivå till prisbasbeloppet

Beträffande kontrollavgifterna, omfattningen av dem och den problematik Visita ser med dem som sådana hänvisar vi till vad vi utförligt har framfört i avsnitt 2 ovan.

Med hänvisning till vår syn på kontrollavgifterna som belastning för företag där ingen ens misstänker att det förekommer något skatteundandragande eller annat fusk motsätter vi oss givetvis även att kontrollavgifterna kopplas till prisbasbeloppet och därmed också höjs på det sätt som utredningen föreslår.

Visitans uppfattning är i stället – av ovan anförda skäl – att kontrollavgifterna bör avskaffas. Skatteverket skulle ändå kunna bibehålla sina kontrollmöjligheter.

Vi vill här avslutningsvis betona att Visita ser arbetet mot svartekonomi och osund konkurrens som mycket viktigt. Dock är det av stor betydelse att de regleringar som gäller och tillämpas kan motiveras utifrån en konstaterad och fastställd problembild, är effektiva och har hög träffsäkerhet – dvs. att lagstiftningen och myndigheternas

tillämpning av den verkliga motverkar olika typer av faktiska skatteundandraganden och gör det svårt för just de som inte vill göra rätt för sig. Visita är gärna delaktig i framtida diskussioner för att hitta sådana lämpliga och väl fungerande system som inte drabbar seriösa företag i onödan.



Jonas Siljhammar
VD



Stefan Lundin
Chefsjurist Branschjuridik