

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över Skatteverkets promemoria Personalliggare i fler verksamheter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) och i lagen om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

I sak anges förslaget innebära en utvidgning av systemet med personalliggare till att omfatta fler verksamhetsområden. Vidare föreslås en utvidgning av vad som omfattas av skyldigheten att föra personalliggare vid s.k. blandad verksamhet. Därutöver föreslås att arbete som utförs av enskilda näringsidkare, företagsledare i fåmansföretag och fåmanshandelsbolag och dessa personers familjemedlemmar ska antecknas i personalliggaren i de fall det finns en skyldighet att föra en sådan. Dem föreslagna utvidgningen anges innebära dels att området frisörsverksamhet, som redan omfattas, utvidgas till att inbegripa även annan kropps- och skönhetsvårdsverksamhet. Vidare föreslås att det läggs till två helt nya områden, fordonsserviceverksamhet samt livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet. I en personalliggare ska dokumenteras nödvändiga identifikationsuppgifter för näringsidkaren och löpande dokumenteras nödvändiga identifikationsuppgifter för de personer som är verksamma i näringsverksamheten.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges att syftet med förslagen är att motverka förekomsten av svartarbete och främja en sundare konkurrens. Det anges vidare att Skatteverket i rapporten Svartarbete och social dumpning-förslag på personalliggare i ytterligare verksamheter har föreslagit att systemet med personalliggare utvidgas till bilverkstäder, partihandel med livsmedel samt kropps- och skönhetsvård. I beslut den 7 april 2016 gav regeringen Skatteverket uppdraget att göra en fördjupad analys av det nyssnämnda förslaget, inklusive att lämna författningsförslag.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att effekten av att avstå från att införa ett kontrollsystem som syftar till att minska skatteundandragande och främja en sund konkurrens borde bli att befintliga problem inom de aktuella områdena kvarstår. I konsekvensutredningen saknas information om alternativa lösningar för att uppnå förslagets syfte.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställarens bedömning av effekter om ingen reglering kommer till stånd är tillräcklig. Det framgår av rapporten att det uppdrag som verket haft inbegriper att utveckla ett redan tidigare lämnat förslag och därvid lämna författningsförslag. Mot denna bakgrund är det inte en brist att andra åtgärder än lagstiftning inte beskrivs. Det hade varit önskvärt med en kort beskrivning av vilka motiv som finns till att inte fler alternativa lösningar presenteras. Eftersom det tydligt framgår inom vilka ramar som verkets uppdrag har genomförts är detta inte en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I remissen anges att förslaget inte strider mot EU-rätten. Det anges att befintliga bestämmelser om personalliggare har bedömts vara förenliga med EU-rätten och att det inte finns skäl att nu göra en annan bedömning vare sig av den gällande regleringen eller avseende den utvidgning som föreslås. I remissen görs också en specifik genomgång av hur personuppgiftsbehandlingen i personalliggarna förhåller sig till dataskyddsdirektivet och dataskyddsförordningen.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att ändringarna i skatteförfarandelagen bör träda i kraft den 1 juli 2018. Det anges att ändringarna inte är av sådant slag att några övergångsbestämmelser behövs. Det anges att det skulle vara svårt för Skatteverket att hinna nå ut med informationsinsatser till den grupp företag som berörs av förslaget i god tid före den 1 juli 2018, eftersom sådana insatser inte kan genomföras innan regeringen tagit fram ett förslag om att införa krav på personalliggare inom de berörda områdena. Det lämnas ett förslag om ändring i övergångsbestämmelser till förslaget till ändring i skatteförfarandelagen som lämnades av regeringen i propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58). Innebörden i detta förslag anges vara att första meningen i dessa övergångsbestämmelser inte ska omfatta sådana uppgiftsskyldiga som Skatteverkets förslag till utvidgning avser.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår av vilka skäl som Skatteverket inte anser sig kunna genomföra speciella informationsinsatser. Detta väcker emellertid enligt Regelrådets uppfattning frågan av vilka skäl som det är motiverat att ha ett ikraftträdande just den 1 juli 2018. Det hade varit motiverat att tydligare redovisa vilka skäl som talar för att just denna tidpunkt är motiverad och vilka för och nackdelar som skulle kunna finnas med en annan, något senare tidpunkt som, såvitt Regelrådet kan förstå, i vart fall skulle göra det möjligt för verket att genomföra informationsinsatser.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I remissen anges att de företag som främst berörs av förslaget är företag med anställda. Vidare anges att om analysen skulle omfatta alla företag som lämnat kontrolluppgifter avseende löner, skulle även företag som inte är skyldiga att föra personalliggare ingå, eftersom lämnade kontrolluppgifter kan avse företagsledare eller dennes närstående eller enskilda näringsidkares närstående. I fall där ett aktiebolag lämnat endast en kontrolluppgift anges det kunna antas att det är ett fåmansföretag och löneuppgiften avser företagsledaren. Sådana företag har exkluderats från analysen av förslaget om utvidgade områden för personalliggare. Däremot finns det inget säkert sätt att exkludera andra företag som inte berörs av förslaget, exempelvis där både företagsledaren och dennes maka är verksamma. Mot denna bakgrund anges att det inte går att exakt beräkna antalet företag som berörs av förslaget. Beräkningar görs därför utifrån antagandet att alla företag i de aktuella branscherna som har lämnat kontrolluppgifter för löneutbetalning berörs, utom de som enbart har lämnat en kontrolluppgift.

Det anges att det under inkomståret 2016 fanns totalt 42120 företag i de branscher som berörs av förslaget. 75 procent av dessa företag hade inga anställda och berörs därför inte av förslaget. Bland de totalt 10475 företag som har anställda hade knappt 84 procent (8753 företag) mellan en och tio anställda. Storleksfördelningen bland de berörda företagen redovisas i tabell. Där framgår bl.a. att i samtliga verksamheter var den största gruppen företag med anställda de som hade mellan en och fem anställda. Det anges att efter exkludering av de 1932 företag som enbart har lämnat in en kontrolluppgift återstår totalt 8543 företag som berörs av förslaget.

I konsekvensutredningen anges även mer detaljerad information för respektive tillkommande verksamhet som berörs av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Såvitt Regelrådet kan förstå berörs även de branscher som redan tidigare har skyldighet att föra personalliggare av de tillkommande kraven på att registrera alla anställda i blandad verksamhet och att registrera arbete som utförs av enskilda näringsidkare eller företagsledare och deras medlemmar. Det hade varit önskvärt om detta hade angetts tydligare i beskrivningen av berörda företag. Befintlig beskrivning är emellertid tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att de administrativa kostnaderna totalt för alla de berörda företagen som berörs av utvidgningen av kravet på personalliggare beräknas till 30,7 miljoner kr. Den genomsnittliga administrativa kostnaden per företag med mer än 10 anställda uppskattas till 9025 kr per år. Den administrativa kostnaden per företag som har högst tio anställda har uppskattats till 2200 kr per år. Konsekvensutredningen innehåller även information om de förutsättningar som finns för beräkningarna.

När det gäller administrativa kostnader till följd av de nya kraven avseende blandade verksamheter anges följande. Bland de branscher som nu har föreslagits bli skyldiga att föra personalliggare bedömer förslagsställaren att det troligen främst är fordonsserviceverksamhet som berörs eftersom 791 av dessa företag också har angivit SNI-kod för handel med olika slags fordon. För kropps- och skönhetsvård är det troligt att dessa verksamheter ofta kombineras med frisörverksamhet där krav på personalliggare redan finns. Förslagsställarens uppfattning är att det sannolikt varken är svårare eller dyrare att ha ett system för all personal i en viss verksamhetslokal än att ha ett system för delar av personalen. En viss

marginell kostnadsökning kan emellertid uppstå för den tid som ytterligare personal använder för att registrera sig i liggaren. Detta anser förslagsställaren uppvägs av att förslaget sannolikt leder till effektivare och mindre tidskrävande kontroller när Skatteverket inte längre behöver ägna tid åt att fastslå vilka som bör ingå i personalliggaren. Även i andra branscher, där det sedan tidigare finns krav på att föra personalliggare, bedömer verket att kostnadsökningen till följd av kraven på blandad verksamhet blir marginell.

Därutöver anges att även förslaget om registrering av arbete som utförs av enskilda näringsidkare eller företagsledare och deras familjemedlemmar kan påverka administrativa kostnader för företag som är skyldiga att föra personalliggare. Även i dessa fall anges förslagsställarens uppfattning vara att det sannolikt inte är dyrare eller svårare att ha ett system för alla som är verksamma i en viss verksamhetslokal än att ha ett system som inte omfattar näringsidkaren eller företagsledaren själv och dennes närstående. En viss marginell kostnadsökning kan emellertid uppstå för den tid som dessa personer använder för den tid som dessa personer använder för att registrera sig i liggaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen av påverkan på administrativa kostnader är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Tydlig redovisning av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet saknas.

Såvitt Regelrådet förstår skulle det som förslagsställaren anger om att det sannolikt inte är dyrare att ha ett system för alla som är verksamma i en verksamhetslokal även kunna inbegripa andra kostnader än administrativa. Om så är fallet borde detta ha angetts. Motsatsvis, om det är förslagsställarens bedömning att enbart administrativa kostnader kan bli aktuella borde det ha angetts. Regelrådet kan inte identifiera några uppenbara effekter på företagens verksamhet. Det är sammantaget likvärdigt med Regelrådets uppfattning att förslagsställarens bedömningar när det gäller påverkan på andra kostnader och verksamhet kunde och borde ha varit mer tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagens andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att syftet med personalliggare är att bidra till att minska förekomsten av svartarbete, vilket gynnar de seriösa företagen. Företag som använder sig av svart arbetskraft anges skaffa sig konkurrensfördelar framför seriösa företag genom att de kan sätta lägre priser än vad de hade kunnat göra utan den svarta arbetskraften. Andra företag kan då inte hålla väsentligt högre priser om de ska kunna behålla sina kunder, anger förslagsställaren. Svart arbetskraft anges kunna "smitta av sig" på andra företag som för att kunna konkurrera också börjar använda svart arbetskraft. Ju fler företag som använder sig av svart arbetskraft desto svårare blir det för företag som vill följa regelverket, anger förslagsställaren.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren har beskrivit aspekter som är relevanta för företagens konkurrensförhållanden. Regelrådet skulle för sin del notera att prisnivån i och för sig inte nödvändigtvis är det enda medel som ett företag kan använda för att hävda sig gentemot konkurrenter. I just detta fall skulle det exempelvis, såvitt Regelrådet kan förstå, kunna vara möjligt för ett företag som följer regler och tillämpar goda villkor att framhålla detta i sin marknadsföring. Analysen av påverkan på konkurrensförhållandena hade således kunnat vara något mer utvecklad. Det hindrar emellertid inte att beskrivningen innehåller relevant och för detta ärende tillräcklig information.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen saknas en redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i relativt hög grad synes bygga på resonemang utifrån genomsnittliga effekter och förutsättningar. Detta medför en risk för att resonemangen kan bli alltför förenklade och att effekter som är nog så väsentliga för det enskilda företaget förbises. Det kan inte uteslutas att effekterna i synnerhet för små företagen kan ha fler aspekter än det som blir belyst i konsekvensutredningen. Mot den bakgrunden finner Regelrådet att det inte på förhand kan uteslutas att regleringen skulle kunna ha påverkan på företagen i andra avseenden och det är en väsentlig brist att information saknas.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges i konsekvensutredningen att förslagsställaren gör bedömningen att någon särskild hänsyn inte behöver tas till små företag vid reglernas utformning. För detta talar enligt regelgivaren att systemet med personalliggare är flexibelt och tillåter flera lösningar. Möjligheten för företag att välja en modell som passar det företags förutsättningar anges vara betydande.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i flertalet avseenden håller tillräcklig kvalitet. De brister som finns i redovisning av påverkan på andra kostnader och verksamhet och påverkan på företagen i andra avseenden är inte tillräckliga för att bli avgörande för Regelrådets ställningstagande till konsekvensutredningen som helhet.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 juni 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg, Lennart Renbjör och Marie-Louise Strömgren.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande