

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Stockholm
2010-01-18

Ert dnr
Fi2009/6412

Vårt dnr
2009/242

Angående remiss av departementspromemorian Närvaroliggare och kontrollbesök, Ds 2009:43.

Näringslivets Regelnämnd NNR har tagit del av den aktuella promemorian och önskar lämna följande synpunkter.

I den aktuella promemorian presenteras ett förslag med utvidgad skyldighet att föra närvaroliggare till att omfatta även bygg- och tvättbranschen. Utredaren föreslår att syftet systemet förtydligas och systemet ska ses som ett verktyg för att beivra svart arbete. Det föreslås till följd av det förstärkta syftet att Skatteverket ska ges utvidgade möjligheter ställa frågor i samband med kontroll av närvaroliggaren. I övrigt föreslås flera ändringar av definitioner och vem som är noteringsansvarig.

Allmänna utgångspunkter

NNR finner det inledningsvis intressant att försöka återkalla de väsentliga skälen bakom utvecklingen av statens kontrollstrategi och introduktionen av nya kontrollåtgärder på skatteområdet. Svart ekonomi är för marknadsekonomins funktionssätt ett synnerligen allvarligt problem. Genom att vissa aktörer inte fullgör sina skyldigheter skaffar sig dessa aktörer förmåner som därmed kan slå ut företag som s.a.s. är lagligt konkurrenskraftiga. NNR förutsätter därför att staten bedriver ett effektivt arbete mot de som sätter marknadsekonomi ur spel. Vi förutsätter samtidigt att det sker på ett rättssäkert och samhällsekonomiskt effektivt sätt.

Samhället har organiserats på sådant sätt att en av statens primära roller är beivra brottslighet av olika karaktär. När det gäller frågan om ekonomisk brottslighet har den en tendens att vara mycket kreativ och söka sig till branscher med låg risk för upptäckt där det samtidigt finns möjlighet till stora förtjänster. Det anförs i debatten om olika kontrollåtgärder på skatteområdet att olika branscher stödjer introduktionen av olika kontrollinstrument och det anses därmed vara legitimerat att införa nya krav. NNR menar att den s.k. acceptansen för nya åtgärder grundar sig på att staten och rättsvårdande myndigheter misslyckats med sitt arbete

att beivra ekonomisk brottslighet. Vi menar att det därför kan ifrågasättas om det finns något allmänt stöd för åtgärderna som sådana och det görs sannolikt inte av frivillighet i ordets rätta bemärkelse. Det bör snarare ses i ljuset av det är bättre med nya kontrollåtgärder än en situation där brottslig verksamhet får styra och snedvrیدا konkurrensen ytterligare. När nya kontrollåtgärder kopplade till vissa branscher successivt växer fram i detta perspektiv är det inte särskilt förvånande att hotade branscher, med stort inslag av svart ekonomi, s.a.s. ser ett behov av att staten vidtar åtgärder som kan förhindra att problemen accentueras ytterligare. NNR menar att för framtiden måste Regeringen satsa på en mer långsiktig och genomarbetad strategi för att komma åt den svarta ekonomin. Ett första steg kan vara att generellt se över effektiviteten i dagens existerade kontrollsistem.

På skatteområdet kan det dels konstateras att antalet kvalificerade revisioner minskat från ca 18000 till ca 7000 under de senaste två decennierna. Det kan även konstateras att det införts flera nya kontrollinstrument som ställer ökade krav på företagskollektivet att genomföra olika åtgärder som ska kunna kontrolleras av Skatteverket. Företagen har därmed över tid tagit på sig ett allt större ansvar och även fått ökade kostnader, medan staten samtidigt har svarat med att dra ned på sina mer kvalificerade kontrollinsatser. Detta görs i en allt mer komplicerad omvärld och med en allt mer komplicerad skattelagstiftning. NNR finner att kvalificerade revisioner har ersatts med stora kontrollsistem som går ut på att begära in, eller krav på att upprätta, en mycket stor mängd homogen information. Ett grundläggande problem är dock att de som sysslar med ekonomisk brottslig aldrig kommer att förse Skatteverket med information om att de bedriver verksamhet av brottslig karaktär.

I promemorian (kap 6.4) presenteras ett antal förslag för framtiden. Inriktningen på dessa åtgärder är enbart att begära in ytterligare information från företagen. En stor svaghet i framställning är att det inte diskuteras hur denna stora mängd information ska användas av Skatteverket och det anförs endast relativt opreciserat att informationen kan vara värdefull i ett kontrollsammanhang.

Ett grundproblem som överhuvudtaget inte diskuteras i promemorian – eller i sammanhanget gällande skatteundandragande - är att den höga beskattningen på arbete skapar stora incitament till skatteundandragande. Skatter medför per definition effektivitetsförluster och påverkar därmed ekonomins funktionssätt på ett negativt sätt. För att reducera själva incitamenten till skatteundandragande och minimera effektivitetsförlusterna måste det långsiktiga målet vara att försöka minska skattekilarna.

Regeringen har genom åtgärder som Rot- och Rutavdrag sänkt skattekilarna på arbete. Av de rapporter som förekommit i media angående Rotavdrag framgår att betydande belopp utbetalats, men att åtgärden i slutändan ändå kommer att ge ett överskott för staten genom att mer arbete som sådant genomförs och att det sker vitt istället för svart. Naturligtvis kan inte alla branscher i ett kort perspektiv få motsvarande sänkningar, men det måste i diskussionen om skatteundandragande finnas en större insikt om att fler kontrollåtgärder endast åtgärdar själva symtomen, men det löser inte själva grundproblemet.

Förslagen

I den presenterade lagtexten har rådighetsbegreppet och begreppet arbetsplats en central betydelse. Frågan om rådighet över arbetsplatsen blir med förslaget avgörande för vem som är noteringsansvarig. När det gäller arbetsplatsbegreppet finner vi att det är svårt att läsa ut vilka krav som ska vara uppfylla för att motsvara kraven i presenterad definition.

För NNR är rådighetsbegreppet kopplat till äganderätt eller att någon förfogar över en given fastighet/plats. Nu åtgår 5c § från att det är en näringsidkare som råder över arbetsplatsen. Även om en näringsidkare är verksam på en plats är det inte säkert att vederbörande kan anses råda över platsen. Framförallt blir begreppet viktigt i samband med ombyggnader och reparationer där en byggfirma genomför tjänster åt andra näringsidkare eller hos en privatperson som äger fastigheten. Många restauranger är belägna i köpcentrum eller i hyrda lokaler och därav kan de enligt vår åsikt inte anses råda över platsen. En byggfirma är i många fall även byggherre, men kan ändå inte anses råda över platsen/fastigheten. NNR menar att begreppet är otydligt och kan medverka till att det uppstår betydande tolkningsproblem. Rekvisitet, ”mest råder över”, finner NNR vara en djupt olycklig formulering och behöver således bytas ut. NNR menar att ansvarsförhållandena inte nödvändigtvis behöver vara av den karaktären att det finns en naturlig hierarki som promemorian förutsätter, speciellt med tanke på hur byggbranschen i olika projekt organiserar arbetet.

I förslaget förtydligas att närvaroliggare ska vara ett verktyg för att beivra undandragande av skatt. Detta är en förändring i förhållande till nuvarande lagtext. Till följd av det utvidgade syftet med lagen föreslås att Skatteverket ska ges möjligheter att ställa frågor inom ramen för något som benämns för arbetsgivarkontroll, vilket inte vidare definieras. NNR är frågande till vad skillnaden med denna befogenhet anses vara i förhållande till vad som återfinns i skattebetalnings-, taxeringslagen och i viss mån till lagen om tvångsåtgärder (se t.ex. TL 3 kap 7§ och SBL 15 kap 6 och 7§).

NNR menar att det måste förtydligas vad som avses med arbetsgivarkontroll och vilka typer av frågeställningar som avses. Det som nu föreslås är att det ska vara möjligt att ställa frågor enligt hela skattebetalnings- och socialavgiftslagen, vilket är en mycket bred hänvisning. NNR kan inte se några sakliga skäl för att det ska finnas flera förfaranden i skattelagstiftningen som har samma syfte.

Utvärdering

I uppdraget ingår att genomföra en utvärdering av systemets effektivitet i restaurang- och frisörbranschen. NNR finner att det är mycket komplext att genomföra denna form av utvärderingar och det krävs därmed en stor ödmjukhet inför olika metodmässiga problem som måste hanteras.

Av promemorian framgår att introduktionen av personalliggare resulterat i att det skapats mellan 3000 till 6000 vita arbetstillfällen. De metoder som valts klarar dock inte av att separera effekten av en stigande konjunktur ifrån preventionseffekten av personalliggare. Hela ökningen av antalet arbetstillfällen som ligger över den generella tillväxten i samhället tillskrivs personalliggare. I sammanhanget beaktas inte att det kan tillkomma fler arbetstillfällen i branschen p.g.a. ökad efterfrågan eller att kapaciteten som sådan kan ha utökats under 2007 och 2008 jämfört med 2006. Därtill är det högst sannolikt att människors

konsumtionsmönster påverkas när inkomsterna stiger, vilket de gjort under den aktuella perioden.

Möjligheten att kunna säkerställa just kausalitet till en konstaterad förändring är mycket mer komplex än vad som framgår av rapporten och det går därmed inte att dra den slutsats som görs. Antalet arbetade timmar påverkas av konjunkturen som under de aktuella åren kraftigt förbättrats. Det har därmed sannolikt skett nyanställningar i branschen och även kommit till fler företag netto. Därtill kan det inte heller uteslutas att kapaciteten i branschen totalt sett utökats i samband med konjunkturuppgången, vilket är en faktor som måste beaktas i analysen.

NNR tror att det i sammanhanget finns en preventionseffekt, men inte att den är av den dignitet som görs gällande i den presenterade promemorian. I rapporten konstateras att de ägt rum en kraftig förändring av antalet arbetade timmar i förhållande till samma månad föregående år och denna utgångspunkt används sedan i rapporten. Det är riktigt att det skett en förändring, men det går inte att säkerställa att noterad förändring har en direkt kausalitet med introduktionen av systemet med personalliggare. Hela analysen utgår från skillnader jämfört med motsvarande månad året innan medan förändringar över tid uttryckt i absoluta tal och i procent inte redovisas, vilket krävs för att ge en bild över den faktiska utvecklingen över tid. Framställningen påminner mycket om det kända exemplet från 1960-talet som brukar benämnas för Readers Digest.

Det krävs enligt NNRs åsikt en djupare studie av hur branschen normalt utvecklas i konjunkturuppgångar för att konstatera om mönstret nu skiljer sig åt. Det gäller som i all tolkning och användning av statistik att kontrollera möjliga felkällor, göra en rimlighetsbedömning av resultaten och konstaterade samband samt om möjligt validera mot andra källor. NNR har tillsammans med andra på referensgruppsmöten pekat på att t.ex. Konjunkturinstitutets barometerundersökningar borde vara en tänkbar källa, vilket avfärdats i promemorian med hänvisning till att den är kvalitativ. Det intressanta är dock att resultaten från denna källa visar på en kraftig förbättrat syn på konjunkturen under de studerade åren.

NNR finner att Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) i sitt remissvar på ett föredömligt sätt visar att resultaten i olika hänseende är orealistiska. Vi stödjer till fullo den analys som presenteras av SHR.

NNR menar att utvärderingen som presenteras inte kan ligga till grund för att avgöra vilken effekt systemet med personalliggare haft med avseende på skatteundandragande i berörda branscher. Systemet med personalliggare har enligt Nuteks skattningar av den administrativa bördan värderats till ca 350 mkr. Om systemet inte bara ska ge majoriteten skötsamma företag kostnader måste det uppstå en förväntad vinst/nytta i paritet med kostnaden. Utvärderingen har inte kunnat visa att så är fallet.

Enligt NNR måste departementet se över presenterade skattningar, slutsatser och de metoder som utnyttjas för att inblandade och berörda ska kunna känna sig komfortabla med den skattade effekten av kontrollinstrumentet personalliggare.

Konsekvensanalysen

NNR menar att i ärenden av denna karaktär måste det göras ett mer seriöst försök att skatta effekterna av presenterade åtgärder. Genom promemorian kommer dels fler inom nuvarande branscher - restaurang och frisör - att bli berörda genom att anteckningsskyldigheten föreslås utvidgas. Därtill föreslås att två helt nya branscher kommer att omfattas. I detta perspektiv ser NNR ett behov att belysa vilken administrativ börda som tillkommer.

När det gäller frågan om statsfinansiella effekter förutsätter förslagen att Skatteverket kan upprätthålla och förstärka preventionen av systemet med fysiska kontroller i existerande och tillkommande branscher. Om så inte sker kommer kontrollverktyget att vara verkningslöst. Givet att politikerna anser att denna form av kontrollverktyg är effektivt måste det därmed samtidigt avsättas tillräckliga medel för kontroll. Det framgår inte av framställningen i konsekvensanalysen eller i promemorian hur förslagen kommer att påverka kontrollbehovet, vilket borde vara en naturlig fråga att belysa.

Frågan om resurser har även bäring på det faktum att denna form av kontrollsystem binder upp ett stort resursbehov genom att det årligen behöver genomföras en stor mängd fysiska kontroller. Det kan i sammanhanget inte uteslutas att alternativvärdet av dessa resurser skulle vara högre om de användes till andra former av kontrollåtgärder. NNR är medveten om att utredaren inte haft uppdraget att titta på alternativ, men frågan är dock ändå relevant att diskutera innan eventuella beslut fattas i ärendet. Nu kan ansvariga politiker få uppfattningen att detta är den bästa och enda lösningen för att beivra skatteundandragande i berörda branscher. Det går dock inte att dra den slutsatsen eftersom förväntad nytta och kostnad inte beskrivits eller jämförts med några tänkbara alternativa lösningar.

NNR finner att konsekvensanalysen i sin nuvarande form är undermålig.

Avslutning

Regeringen har genom direktiven i princip pekat ut att det redan finns stora skäl att utvidga systemet med personalliggare till bygg- och tvätteribranschen. I detta perspektiv är det inte särskilt konstigt att utredaren kommer fram till att systemet bör utvidgas. NNR menar att utredaren inte har haft något reellt val och inget mandat att föreslå tänkbara alternativa lösningar eller strategier.

NNR anser som vi redovisat ovan att det finns stora oklarheter med de förslag som presenterats samt betydande frågor med avseende på utvärderingen när det gäller systemets effektivitet. Mot denna bakgrund anser vi att förslaget som presenterats inte kan ligga till grund för lagstiftning och avstyrker därav det presenterade förslaget. Med hänsyn till komplexiteten i att anpassa lagstiftningen till branscher som väsentligt skiljer sig åt bör Finansdepartementet i nära dialog med berörda branscher diskutera möjligheten att komma fram till mer branschanpassade lösningar.

Med vänliga hälsningar

NÄRINGSKLIVET REGELNÄMND

Tomas Lööv