



HANDELNS FORSKNING SINSTITUT

# HUR PÅVERKAS FÖRETAGEN AV KRAVET PÅ PERSONALLIGGARE?

SVEN-OLOV DAUNFELDT, ANTON GIDEHAG & NIKLAS RUDHOLM



## SAMMANFATTNING

Den 1 januari 2007 infördes ett krav på personalliggare i restaurang- och frisörbranscherna. Syftet med reformen var att minska mängden svartarbete och motverka osund konkurrens. Reformen innebar att företagarna skulle föra en personalliggare över vilka som arbetade i verksamheten och när de arbetade. Skatteverket fick dessutom genomföra oannonserade kontrollbesök och tilldela företagen en kontrollavgift om felaktigheter upptäcktes i personalliggarna.

Skatteverket genomförde den första utvärderingen av reformen år 2009 och fann då att kravet på personalliggare hade lett till en ökning av de inrapporterade lönerna, vilket tolkades som att systemet med personalliggare var ett effektivt system för att motverka skattefusk bland företagare. Skatteverkets utvärdering har varit inflytelserik och använts för att motivera införandet av personalliggare i andra branscher.

I denna rapport visar vi att Skatteverkets utvärdering har så stora brister att resultaten inte kan bedömas som tillförlitliga. Vi sammanfattar också resultaten från en kontrafaktisk effektutvärdering av Daunfeldt med flera (2018a) som – till skillnad från Skatteverket – inte finner några statistiskt signifikanta effekter av personalliggare på företagens lönerapportering.

Något som är värt att notera är att det inte finns några genomgripande studier av företagarnas uppfattningar om kravet på personalliggare, trots att systemet infördes för mer än tio år sedan och har utvidgats vid tre olika tillfällen. Vi har därför genomfört en enkätundersökning bland de företagare i Svenskt Näringslivs medlemsregister som är berörda av kravet på personalliggare. Frågorna är utformade på ett sätt som gör det möjligt för oss att jämföra företagarnas uppfattningar med svaren från en enkätundersökning som Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssektariat (Rufs) har genomfört bland Skatteverkets handläggare.

Resultaten från vår enkätundersökning visar att:

- Mer än hälften (cirka 55 procent) av företagarna instämmer inte alls eller endast delvis i påståendet att systemet med personalliggare är ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens.
- Företagarnas åsikter skiljer sig mycket från hur Skatteverkets handläggare uppfattar kravet på personalliggare. Cirka 82 procent av handläggarna på Skatteverket instämmer till exempel helt, eller till stor del, i påståendet att systemet med personalliggare har varit ändamålsenligt för att

minska svartarbete och motverka osund konkurrens. Motsvarande andel för företagarna är 41 procent.

- De öppna svarsalternativen i enkäten påvisar en frustration bland företagarna avseende hur systemet med personalliggare fungerar. Det finns ett utbrett missnöje över att Skatteverket inte upplevs kontrollera oseriösa företagare, utan istället utfärdar kontrollavgifter till seriösa företagare för rena administrativa misstag. Många företagare förstår inte heller varför ägarna och familjemedlemmar (inklusive barn under 16 år) ska behöva registreras i personalliggaren. De är också frågande till hur personalliggare kan minska svartarbete när Skatteverket inte gör någon kontroll mot faktiska löneutbetalningar.
- En stor andel (54 procent) av företagarna uppger att de haft ett kontrollbesök av Skatteverket. Av dessa företagare anger 47 procent att de någon gång fått betala en kontrollavgift. De större företagen uppger oftare att de haft ett kontrollbesök av Skatteverket, vilket innebär att vi inte finner något stöd för att Skatteverket utför fler kontroller hos de små företagen.

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.

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>1. INLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 Bakgrund	6
1.2 Syfte och frågeställningar	7
1.3 Rapportens bidrag	7
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Rapportens upplägg	8
<b>2. INFÖRANDET AV PERSONALLIGGARE</b>	<b>9</b>
<b>3. KONTRAFAKTISK EFFEKTUTVÄRDERING</b>	<b>11</b>
3.1 Kritiken mot Skatteverkets utvärdering	11
3.2 Den kontrafaktiska effektutvärderingen	14
3.3 Känslighetsanalys	17
<b>4. FÖRETAGARNA OCH PERSONALLIGGARNA</b>	<b>19</b>
4.1 Enkätundersökningen	20
4.2 Skatteverkets kontrollbesök	21
4.3 Företagens uppfattningar om personalliggare	26
<b>5. PERSONALLIGGARNAS EFFEKTIVITET</b>	<b>33</b>
<b>6. SLUTSATSER</b>	<b>36</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>40</b>
<b>OM</b>	
<b>FÖRFATTARNA</b>	<b>43</b>
<b>APPENDIX: Enkätsvaren</b>	<b>44</b>

# 1. INLEDNING

## 1.1 Bakgrund

Företagare kan minska sina arbetskraftskostnader genom att betala svarta löner och därmed inte rapportera in alla löneutbetalningar (Yaniv, 1988). Ett sätt för de politiska beslutsfattarna att försöka minska detta problem är att öka kontrollen och införa sanktioner för företag som är verksamma i branscher med en hög andel svart arbetskraft. I Sverige genomfördes en sådan reform den 1 januari 2007. Reformen innebar ett krav för restauranger och frisörer att föra en personalliggare med information om vem som arbetar i verksamheten och under vilka tider de arbetar. Skatteverket fick rätten att utföra oannonserade kontrollbesök, samt att ta ut en kontrollavgift om de upptäckte felaktigheter eller utelämnade uppgifter i personalliggarna.

Skatteverket (2009) utvärderade reformen och fann att införandet av personalliggare hade ökat skatteintäkterna och minskat skatteundandragandet bland företagarna. Enligt utvärderingen ökade systemet med personalliggare de totala lönesummorna i restaurangbranschen med 6,4 procent från och med januari 2006 till januari 2007, samt med 5–8 procent under hela 2007. Motsvarande ökning bland frisörer var 4,4 procent i januari 2007, respektive 2–7 procent under hela 2007.

Resultaten från Skatteverkets utvärdering har använts som motiv för att införa personalliggare även i tvätteribranschen (2013), byggbranschen (2016), fordonsservice (2018), livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet (2018), samt kropps- och skönhetsvård (2018).<sup>1</sup> Kravet på personalliggare utökades också den 1 juli 2018 till att även omfatta enskilda näringsidkare, företagsledaren och familjemedlemmar (inklusive barn under 16 år). Utvidgningen av reformen innebar dessutom att personal i verksamhet som inte omfattas av kravet på personalliggare ska föras in i personalliggaren, givet att den verksamheten bedrivs i samma lokal som en annan verksamhet som omfattas av kravet på personalliggare.

Införandet av personalliggare och Skatteverkets utvärdering kritiserades tidigt av bland annat Svenskt Näringsliv (2010), Regelrådet (2010) och Näringslivets Regelnämnd (2010). Framförallt riktades kritik mot att Skatteverket inte tog hänsyn till att de inrapporterade lönesummorna hade kunnat öka mer bland restauranger och frisörer jämfört med företag i andra branscher, även om kravet på personalliggare *inte* hade införts. Det tog dock nästan tio år innan Daunfeldt med flera (2017) presenterade en

---

<sup>1</sup> År då krav på personalliggare infördes i parantes.

kontrafaktisk effektutvärdering av reformen.<sup>2</sup> Till skillnad från Skatteverket (2009) fann de få signifikanta effekter av personalliggare på de inrapporterade lönerna och deras slutsats var (s. 29): ”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.”

Riksdagsförvaltningens utvärderings- och forskningssekretariat (hädanefter Rufs) har på uppdrag av Skatteutskottet utfört en ny utvärdering av systemet med personalliggare. Syftet med utvärderingen var att ”undersöka och analysera hur systemet med personalliggare fungerar i restaurang-, frisör-, tvätteri- och byggbranscherna för berörda aktörer” (Sveriges riksdag 2019, s. 17). Rufs har som en del av denna utvärdering genomfört en enkätundersökning bland Skatteverkets handläggare för att undersöka hur de upplever att systemet med personalliggare fungerar. Resultaten visar att en stor majoritet av handläggarna upplever att personalliggare minskar skattefusket bland företagarna och därmed ökar statens skatteintäkter. Ingen motsvarande undersökning har däremot gjorts av hur *företagarna* uppfattar kravet på personalliggare och Skatteverkets kontrollverksamhet.

## 1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med vår rapport är att studera företagarnas uppfattningar om personalliggare, samt att analysera om kravet på personalliggare är ett ändamålsenligt system för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens. Mer specifikt kommer vi att besvara följande frågeställningar:

1. Är införandet av personalliggare ett effektivt sätt att öka företagens inrapporterade löner och därmed skatteintäkterna?
2. Vad anser företagarna om systemet med personalliggare?
3. Finns det en skillnad i synen på personalliggare mellan de berörda företagarna och handläggarna på Skatteverket?
4. Hur påverkar den minskade kontanthanteringen systemet med personalliggare?

## 1.3 Rapportens bidrag

Rapporten utgör den första genomgripande undersökningen av hur företagarna upplever systemet med personalliggare. Vår enkät är utformad på ett sätt som gör det möjligt att

---

<sup>2</sup> Rapporten vidareutvecklades sedermera i en vetenskaplig artikel (Daunfeldt med flera, 2018a).

jämföra företagens uppfattningar med resultaten från Rufs enkätundersökning bland Skatteverkets handläggare.

I rapporten sammanfattar vi också resultaten från en tidigare effektutvärdering av personalliggare i restaurang- och frisörbranscherna som genomfördes av Daunfeldt med flera (2017, 2018a). Syftet är att ge läsarna en mer lättläst sammanfattning av denna utvärdering och sätta resultaten i relation till företagens upplevelse av personalliggare. Avslutningsvis diskuterar vi också hur den minskade kontanthanteringens påverkar behovet av personalliggare.

#### **1.4 Avgränsningar**

Rapporten fokuseras på hur företagen i de berörda branscherna upplever och påverkas av kravet på personalliggare. Enkätundersökningen baseras på Svenskt Näringslivs medlemsregister och vi har valt att rikta undersökningen gentemot de företag som är verksamma i de branscher där personalliggare är ett krav. Företag som har personalliggare, men inte är medlemmar hos Svenskt Näringsliv, omfattas inte av undersökningen. Detta innebär att vårt urval består av färre små företag jämfört med företagspopulationen i stort.

#### **1.5 Rapportens upplägg**

I nästa avsnitt beskriver vi hur systemet med personalliggare infördes i Sverige och sammanfattar resultaten från Skatteverkets utvärdering av reformen. I avsnitt 3 beskriver vi de metodologiska problemen i Skatteverkets utvärdering, samt presenterar resultaten från en alternativ utvärdering genomförd av Daunfeldt med flera (2018a). I avsnitt 4 presenterar vi resultaten avseende företagens uppfattningar om Skatteverkets kontrollbesök och ändamålet med personalliggarna. Vi jämför också företagens uppfattningar om personalliggare med resultaten från Rufs enkätundersökning bland Skatteverkets handläggare. I avsnitt 5 analyserar vi om personalliggarnas effektivitet ändrats över tid, framförallt med avseende på den minskade kontanthanteringens i samhället. Slutligen sammanfattar vi våra resultat och diskuterar rapportens policyimplikationer i avsnitt 6.



## 2. INFÖRANDET AV PERSONALLIGGARE

Den 1 januari 2007 infördes ett krav på personalliggare i restaurang- och frisörbranscherna. Kravet innebar att restauranger och frisörer blev skyldiga att rapportera när arbetstagare var närvarande på arbetsplatsen. Skatteverket fick också befogenheter att göra oanmälda besök för att kontrollera om personalliggarna var korrekt ifyllda. Om Skatteverket upptäckte felaktigheter blev företagarna skyldiga att betala en kontrollavgift som numera uppgår till 12 500 kronor, samt 2 500 kronor för varje upptäckt fel.

Skatteverket utförde många kontroller när systemet med personalliggare infördes. Bara under 2007 genomfördes 31 108 kontrollbesök, varav 3 515 besök ledde till att företagen fick betala en kontrollavgift. Antalet minskade sedan i snabb takt och uppgick under 2008 till cirka 18 000 kontrollbesök. Under 2014 gjordes 5 792 kontrollbesök, varav 1 515 stycken ledde till en kontrollavgift (Skatteverket, 2015, sid. 54). Antalet kontrollbesök har fortsatt att minska i kontantbranscherna<sup>3</sup>, trots att personalliggare har införts i fler branscher. Enligt Rufs senaste undersökning (Sveriges riksdag, 2019) uppgick antalet kontrollbesök i kontantbranscherna till 5 115 stycken år 2017.

Effekterna av personalliggare på lönerapporteringen utvärderades av Skatteverket mindre än två år efter det att reformen implementerades (Skatteverket, 2009). Utvärderingen baserades på en så kallad före-efter-analys där lönerapporteringen i januari 2006 (före införandet av personalliggare) jämfördes med motsvarande utfall i januari 2007 (efter införandet av personalliggare). Skatteverket (2009, sid. 256) motiverade sitt metodval med att eftersom ”det rör sig om ett kort tidsintervall torde inverkan från övriga externa faktorer vara i det närmaste försumbara”.

Skatteverket (2009) noterade i sin utvärdering svårigheten med att uppskatta det kontrafaktiska utfallet, det vill säga hur lönerapporteringen hade utvecklats om kravet på personalliggare *inte* hade införts för företagen i restaurang- och frisörbranscherna. I sin rapport skriver Skatteverket bland annat att: ”Den stora utmaningen i den här utvärderingen har därför varit att uppskatta hur löneredovisningen i restaurang- och frisörbranscherna skulle ha utvecklats om bestämmelserna om personalliggare inte hade införts. Framför allt är det konjunkturförändringarnas effekt på företagens löneredovisning som avgör den kontrafaktiska utvecklingen” (Skatteverket, 2009, sid. 241).

---

<sup>3</sup> Med kontantbranscherna avses de branscher som har krav på personalliggare, exklusive byggbranschen.

I syfte att säkerställa att det verkligen var införandet av personalliggare som påverkade lönerapporteringen valde Skatteverket (2009) att kontrollera förädlingsvärdet inom respektive bransch, landets totala BNP, löneutvecklingen i andra nordiska länder, med mera. Skatteverket försökte också att fastställa effekten av personalliggare genom att använda en prognostiseringsmodell där löneutvecklingen i andra branscher prognostiserade löneutvecklingen i restaurang- och frisörbranscherna. Under antagandet att de behandlade branschernas lönesummor hade följt samma utveckling som respektive jämförelsevariabel om reformen inte hade införts mäter de effekten av personalliggare på företagens utbetalda löner.

Resultaten från Skatteverkets utvärdering indikerar att lönerapporteringen i restaurangbranschen ökade med 6,4 procent från januari 2006 till januari 2007, samt med 5–8 procent under hela 2007. Under 2008 uppskattades ökningen av lönerapporteringen till följd av kravet på personalliggare uppgå till mellan 7–11 procent i restaurangbranschen. De uppmätta effekterna i frisörbranschen är generellt sett mindre. De inrapporterade lönerna ökade enligt Skatteverket (2009) med 4,4 procent i januari 2007 jämfört med samma månad året innan, medan ökningen uppskattades till mellan 2–7 procent under hela 2007. Till skillnad från restaurangbranschen fann Skatteverket däremot ingen effekt av personalliggare på lönerapporteringen bland frisörer under 2008.

Sammanfattningsvis indikerar Skatteverkets utvärdering att kravet på personalliggare har lett till en signifikant ökning av de inrapporterade lönerna i restaurang- och frisörbranscherna. Skatteverkets slutsats var att kravet på personalliggare hade lett till en ökad lönerapportering och att reformen därför var en effektiv åtgärd för att minska skattefusket bland företagen. Baserat på intervjuer med företagare menade Finansdepartementet att en majoritet också var positiva till införandet av personalliggare och att systemet varken ansågs tidskrävande eller kostsamt (Ds 2009:43, del 4.3).

Skatteverkets utvärdering har fått ett betydande genomslag och har använts som motiv för att utvidga systemet med personalliggare till att omfatta företag i andra branscher. Den 1 juli 2018 utvidgades dessutom kravet på personalliggare till att även inkludera enskilda näringsidkare, företagsledare och familjemedlemmar. Näringsidkaren måste numera också skriva in personal i andra verksamheter i personalliggaren om de delar lokal, även om den verksamheten inte har ett krav på att föra en personalliggare.

## 3. KONTRAFAKTISK EFFEKTUTVÄRDERING

### 3.1 Kritiken mot Skatteverkets utvärdering

Skatteverkets utvärdering fick tidigt kritik av näringslivsrepresentanter (Svenskt Näringsliv, 2010; Regelrådet, 2010; Näringslivets Regelnämnd, 2010). Daunfeldt med flera (2017) genomförde nästan tio år senare en alternativ effektutvärdering.<sup>4</sup> Även de riktar kritik mot Skatteverkets utvärdering av personalliggarna och menar bland annat att (s. 7): ”Skatteverket tenderar att övertolka sina resultat och att de skattade effekterna i själva verket är mycket osäkra.”

Kritiken av Daunfeldt med flera (2017) kan sammanfattas i följande fem punkter:

1. Skatteverket använder inte någon tillförlitlig kontrollgrupp, vilket innebär att Skatteverket inte vet om de totala inrapporterade lönesummorna skulle ha ökat mer bland företag i restaurang- och frisörbranscherna även om kravet på personalliggare *inte* hade införts.
2. Skatteverket tar inte hänsyn till att den observerade ökningen av lönesummorna kan bero på det stora antalet kontrollbesök som Skatteverket annonserade att de skulle utföra när systemet infördes.
3. Skatteverket kan inte utesluta att den observerade ökningen av lönesummorna i de berörda branscherna beror på att arbetsgivaravgiften för unga sänktes med elva procentenheter under samma år som systemet med personalliggare infördes.
4. Skatteverket bortser från kostnaderna som är förknippade med att införa personalliggare. Ökade skatteintäkter måste ställas mot kostnaderna för företagen att administrera personalliggare, samt kostnaderna för Skatteverkets administration och kontroll av systemet.
5. Skatteverket tar inte hänsyn till att kravet på personalliggare kan leda till icke-önskvärda beteendeffekter bland företagarna.

Den första punkten illustrerar ett generellt problem när effekter av politiska reformer ska utvärderas. För att bestämma effekten av en reform måste vi veta hur behandlingsgruppen hade utvecklats om behandlingen (i detta fall införandet av personalliggare) inte hade genomförts. Detta innebär att vi behöver veta hur lönebetalningarna för företag inom restaurang- och frisörbranscherna hade utvecklats

---

<sup>4</sup> Rapporten från 2017 publicerades även i en vetenskaplig version på engelska under 2018 (Daunfeldt med flera, 2018a). I denna version gör författarna ett flertal utvidgningar av analysen för att säkerställa att de uppmätta effekterna är ett resultat av kravet på personalliggare.

om de *inte* hade behövt föra en personalliggare. Detta är naturligtvis omöjligt eftersom vi inte kan observera samma företag under två olika omständigheter vid samma tidpunkt, men ett antal statistiska metoder för att lösa problemet har utvecklats.

Ett vanligt sätt att försöka lösa detta utvärderingsproblem är att skapa en kontrollgrupp som utvecklats på ett liknande sätt som behandlingsgruppen innan reformen genomfördes. Daunfeldt med flera (2017) gör detta genom att använda sig av en statistisk matchningsmetod, så kallad 'propensity score matching' (Rosenbaum och Rubin, 1983) där man identifierar en kontrollgrupp i vilken företagen utvecklats på liknande sätt som företagen i behandlingsgruppen innan reformens genomförande. Analysen baseras alltså på antagandet att företagen i kontrollgruppen även fortsättningsvis hade utvecklats på ett liknande sätt som företagen i restaurang- och frisörbranscherna om reformen *inte* hade genomförts. Därefter jämförs utvecklingen hos företagen i de två grupperna med skillnad-i-skillnad (difference-in-difference) regressionsanalys.<sup>5</sup>

Skatteverket gör ingen motsvarande analys i sin utvärdering, utan väljer att jämföra förändringen av lönesumman i de branscher som får ett krav på personalliggare med förändringen av förädlingsvärdet inom respektive bransch, landets totala BNP, löneutvecklingen i andra nordiska länder, med mera. Detta innebär att Skatteverket inte kan utesluta att de inrapporterade lönesummorna för företagen inom restaurang- och frisörbranscherna skulle ha ökat mer än dessa jämförelsevariabler även om kravet på personalliggare inte hade införts.

Den andra punkten utgår från att det inte går att säkerställa att det är systemet med personalliggare som ökat lönerapporteringen, utan att utvecklingen snarare kan bero på det utökade antalet kontroller som Skatteverket annonserade och genomförde när personalliggare infördes. Kontrollbesöken var som allra flest under personalliggarnas första år, då totalt 31 108 kontrollbesök genomfördes. Redan året efter minskade antalet kontrollbesök med cirka 42 procent och har sedan dess fortsatt att minska. Under 2014 genomfördes exempelvis endast 5 792 kontrollbesök (Skatteverket, 2015). Detta innebär att sannolikheten för att utsättas för en kontroll av Skatteverket har minskat över tid och att den observerade ökningen av de redovisade lönesummorna år 2007 kan bero på att sannolikheten för ett kontrollbesök var som högst vid detta tillfälle.

Ytterligare en besvärande omständighet är att Skatteverket inte tar hänsyn till att arbetsgivaravgifterna för alla i åldern 19–25 år sänktes med elva procentenheter under året då personalliggare infördes. Följden blev att företag med många unga arbetstagare

---

<sup>5</sup> Kombinerad matchning och skillnad-i-skillnad regressionsanalys har även använts av Riksrevisionen i deras analys av den slopade revisionsplikten för små aktiebolag.

fick en relativt stor sänkning av arbetskraftskostnaderna, medan arbetskraftskostnaderna påverkades i liten omfattning för företag med få unga arbetstagare. Restauranger och frisörer har i regel relativt många unga anställda, vilket innebär att företag i restaurang- och frisörbranscherna fick en relativt stor minskning av arbetskraftskostnaderna jämfört med företag i mindre ungdomsintensiva branscher.

Sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga är problematisk för Skatteverkets utvärdering eftersom syftet med reformen var att den skulle leda till en ökning av antalet unga anställda, vilket utvärderingar av reformen också har visat blev fallet (Egebark och Kaunitz, 2013; Daunfeldt med flera, 2018b; Saez med flera, 2019). Detta innebär att de totala lönesummorna i restaurang- och frisörbranscherna ökade oberoende av kravet på personalliggare. Skatteverkets utvärdering mäter med andra ord effekten av två olika reformer som introducerades simultant, vilket innebär att Skatteverket inte kan veta om de ökade lönesummorna är en effekt av de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga eller kravet på personalliggare.

Ett annat problem med Skatteverkets utvärdering är att den analyserade hur införandet av personalliggare påverkade skatteintäkterna, utan att ta hänsyn till hur reformen påverkade kostnaderna, vare sig för de påverkade företagen eller i den egna organisationen. Enbart de administrativa kostnaderna för företagen när personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna har uppskattats till cirka 365 miljoner kronor (NUTEK, 2008). Till detta ska även kostnaderna hos Skatteverket för att administrera och kontrollera systemet med personalliggare adderas.<sup>6</sup>

Daunfeldt med flera (2017) betonar också att det inte räcker med att de ökade skatteintäkterna överstiger de direkta kostnaderna för att systemet med personalliggare ska införas. Kravet på att föra en personalliggare ökar också företagens regelbörda, vilket tidigare forskning har visat kan förändra företagarnas beteende på ett sätt som är kostsamt för samhället (Klapper med flera, 2006; Tillväxtanalys, 2010). Införandet av personalliggare kan till exempel innebära att färre företag tar beslutet att anställa sin första arbetstagare utanför familjen, vilket är ett av de viktigaste tillväxtbesluten för företagen under sin verksamhetstid (Coad med flera, 2017). För att kravet på personalliggare ska vara gynnsamt från ett samhällsekonomiskt perspektiv bör skatteintäkterna således överstiga både de direkta och indirekta kostnaderna av att införa systemet med personalliggare.

---

<sup>6</sup> Vi känner inte till någon tidigare beräkning av Skatteverkets kostnader av att upprätthålla systemet med personalliggare.

### 3.2 Den kontrafaktiska effektutvärderingen

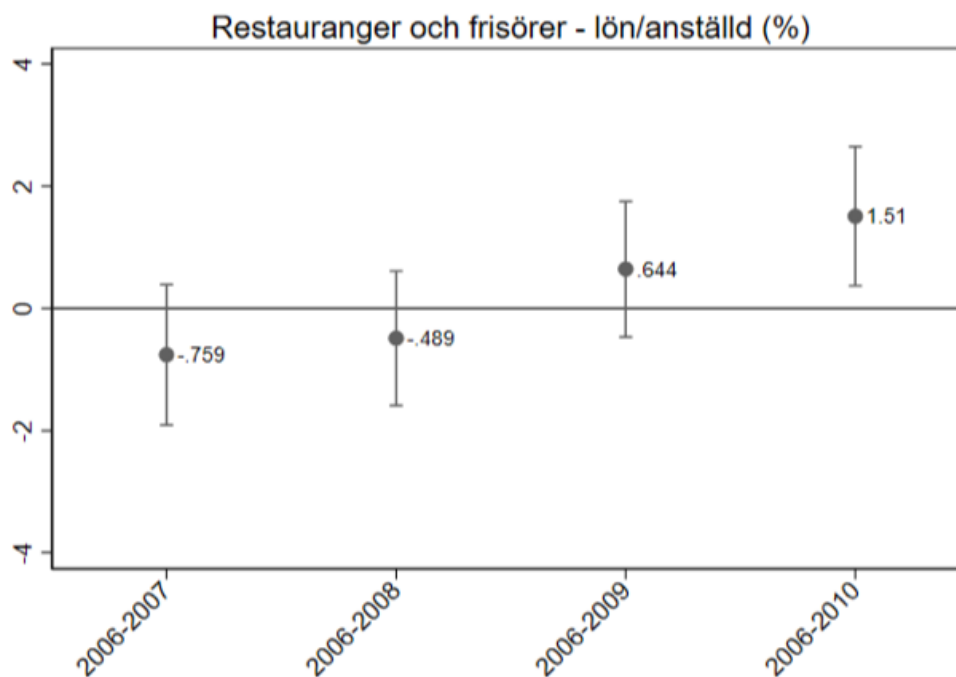
Daunfeldt med flera (2018a) analyserade effekten av personalliggare genom att dela in företagen i en behandlingsgrupp, samt en kontrollgrupp. Behandlingsgruppen i deras utvärdering består av de företag i restaurang- och frisörbranscherna som fick ett krav på personalliggare från och med år 2007. Företag som var verksamma i branscher som haft en liknande utveckling som restaurang- och frisörbranscherna fram till och med införandet av personalliggare inkluderades i kontrollgruppen.

I syfte att identifiera vilka företag som skulle ingå i kontrollgruppen använde Daunfeldt med flera (2018a) sig av en matchningsmodell. I korthet innebär detta att ett antal matchningsvariabler användes för att ta fram branscher som hade en liknande utveckling som restaurang- och frisörbranscherna före det att kravet på personalliggare infördes. Antagandet bakom metodvalet är att företagen i dessa branscher sannolikt skulle ha utvecklats på ett liknande sätt som företagen i behandlingsgruppen även om kravet på personalliggare *inte* hade införts. Företagen i kontrollgruppen utgör med andra ord en uppskattning av den kontrafaktiska situationen för behandlingsgruppens företag, det vill säga hur de hade utvecklats om personalliggare inte hade införts i deras verksamhet.

I nästa steg estimerar Daunfeldt med flera (2018a) en så kallad skillnad-i-skillnad (difference-in-difference) modell. Denna modell innebär att utvecklingen för företagen i behandlingsgruppen efter det att personalliggare har införts jämförs med utvecklingen för kontrollgruppens företag, samt med hur företagen i behandlingsgruppen utvecklades före det att reformen genomfördes. Modellen används frekvent i den nationalekonomiska forskningen eftersom den har visat sig effektiv för att mäta effekter av regeländringar och andra reformer (Card och Krueger, 1994; Abadie, 2005; Angrist och Pischke, 2008), och här används metoden för att mäta effekten på lönerapporteringen när kravet på personalliggare infördes.

I figur 1 presenteras resultaten i Daunfeldt med flera (2018b) med avseende på den estimerade effekten av personalliggare på lönesumman per anställd. Effekten presenteras för reformåret (utvecklingen 2006 till 2007 i behandlings- och kontrollgrupp jämförs) och fram till tre år efter det att reformen genomfördes (2006–2010). Punkterna i figuren visar den genomsnittliga procentuella effekten av personalliggare på den inrapporterade lönesumman per anställd, medan det tillhörande 95-procentiga konfidensintervallet visar osäkerheten i skattningen. Om konfidensintervallet överlappar noll-linjen (den horisontella linjen) har införandet av personalliggare inte haft någon statistiskt säkerställd effekt på lönesumman per anställd.

**Figur 1.** Effekt av personalliggare på lönesumman per anställd i restaurang- och frisörbranscherna för företag med minst två anställda



Källa: Daunfeldt med flera (2018a).

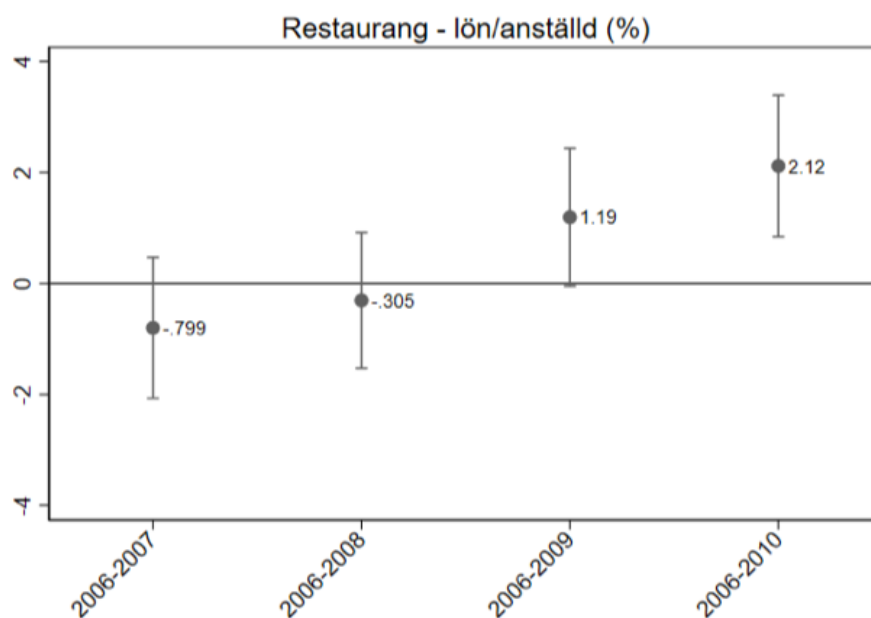
Vi kan från figur 1 konstatera att konfidensintervallet överlappar den horisontella linjen för reformens tre första år, vilket innebär att kravet på personalliggare inte hade någon statistisk signifikant effekt på lönesumman per anställd. När vi studerar utfallet tre år efter det att personalliggare infördes (2006–2010) kan vi observera en signifikant ökning av lönesumman per anställd med 1,51 procent. Notera dock att de långsiktiga reformeffekterna är mer osäkra än de kortsiktiga effektskattningarna eftersom sannolikheten att det inträffar en branschspecifik händelse som påverkar resultaten ökar över tid. Med andra ord är antagandet att kontrollgruppens företag följer den kontrafaktiska utvecklingen för företagen i behandlingsgruppen osäkrare ju längre tid det har gått sedan reformen genomfördes.

I figur 2 och 3 presenterar vi separata skattningar för företagen i restaurangbranschen respektive frisörbranschen. Även i detta fall har personalliggarna ingen kortsiktig signifikant effekt på lönesummorna per anställd i någon av de studerade branscherna. Införandet av personalliggare verkar däremot ha lett till en ökning av lönesumman per anställd i restaurangbranschen med 2,12 procent när utvärderingen görs för åren 2006–2010. Denna ökning motsvarar ökade skatteintäkter på 142 miljoner kronor.<sup>7</sup> Detta är

<sup>7</sup> Beräkningen presenteras i Daunfeldt med flera (2018a, s. 16).

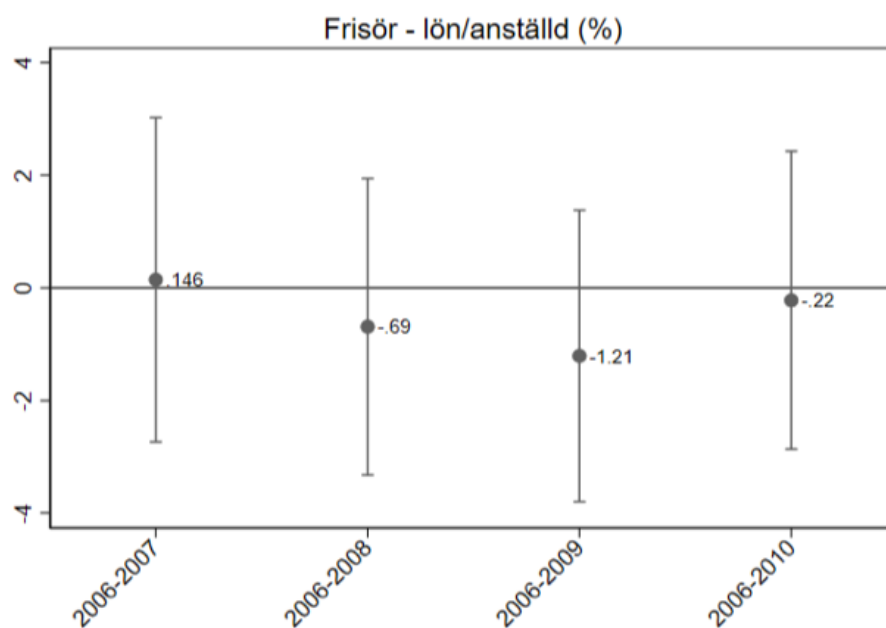
mindre än enbart de administrativa kostnaderna för företagen av att införa personalliggare, vilka har uppskattats uppgå till 365 miljoner kronor (NUTEK, 2008).

**Figur 2.** Effekt av personalliggare på lönesumman per anställd för företag i restaurangbranschen med minst två anställda.



Källa: Daunfeldt med flera (2018a).

**Figur 3.** Effekt av personalliggare på lönesumman per anställd för företag i frisörbranschen med minst två anställda.



Källa: Daunfeldt med flera (2018a).



Sammanfattningsvis kan vi konstatera att resultaten i Daunfeldt med flera (2018a) inte ger något stöd för hypotesen att personalliggare på kort sikt har ökat lönerapporteringen för företagen i restaurang- och frisörbranscherna. Det finns däremot indikationer på att lönerapporteringen i restaurangbranschen har ökat på något längre sikt till följd av systemet med personalliggare. De långsiktiga effekterna bör dock tolkas med försiktighet, till exempel kan finanskrisen 2009 ha drabbat företag i behandlings- och kontrollbranscherna olika, vilket då skulle leda till skevheter i den estimerade effekten.

### 3.3 Känslighetsanalys

Daunfeldt med flera (2018a) analyserade effekten av personalliggare på lönesumman per anställd, medan Skatteverket (2009) studerade effekten på de totala lönesummorna. Valet att studera lönesumman per anställd beror på att sänkningen av arbetsgivaravgifterna för unga ledde till en ökning av antalet anställda (Egebark och Kaunitz, 2013; Daunfeldt med flera, 2018b; Saez med flera, 2019), vilket innebär att de totala lönesummorna ökade i restaurang- och frisörbranscherna helt oberoende av kravet på personalliggare.

Lönesumman per anställd kan också ha påverkats av de sänkta arbetsgivaravgifterna om den reformen ledde till högre löner eller fler arbetade timmar för den befintliga personalen, vilket tidigare studier har visat är teoretiskt möjligt (Gruber, 1997; Korkeamäki och Uusitalo, 2009). Om denna effekt har uppstått kommer personalliggarnas effekt på lönesumman per anställd att *överskattas*. Det finns dock inget entydigt empiriskt stöd för att detta blev fallet när arbetsgivaravgiften för unga sänktes i Sverige år 2007 (Egebark och Kaunitz, 2014; Skedinger, 2014; Saez med flera, 2019).

De sänkta arbetsgivaravgifterna för unga kan också leda till att företagen i behandlingsgruppen anställer fler unga. De unga arbetstagarna har i genomsnitt en lägre lön, vilket innebär att effekten av personalliggare på lönesumman per anställd också kan *underskattas*. I syfte att säkerställa att detta inte är fallet analyserar Daunfeldt med flera (2018a) enbart löneutvecklingen för de arbetstagare som var anställda i företaget när kravet på personalliggare infördes. Därmed undersöks om lönerapporteringen bland kvarvarande personal påverkas av införandet av personalliggare. Resultaten visar att de skattade effekterna är något större än när analysen baseras på alla arbetstagare.

Företag med färre än två anställda ingår inte i de resultat som presenteras i figur 1–3 eftersom de initialt undantogs från kravet på att ha en personalliggare. En möjlighet är dock att dessa företag blev mer benägna att minska arbetsstyrkan för att slippa att ha en personalliggare. I en känslighetsanalys inkluderar därför Daunfeldt med flera (2018a)

företag som hade minst två anställda år 2006, men som minskade antalet anställda efter det att personalliggarna infördes. Resultaten är i princip oförändrade och verkar inte påverkas av detta val.

Kravet att ha en personalliggare ökar företagens regelbörda och kan därmed bli en tillväxtbarriär som förhindrar företag med en anställd från att nyanställa. Daunfeldt med flera (2018a) testar även detta genom att inkludera företag med en anställd i analysen. Även i detta fall är resultaten relativt oförändrade, förutom en tendens att företagen i frisörbranschen minskade lönesumman per anställd till följd av införandet av personalliggare.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att resultaten som presenteras i figur 1–3 inte påverkas i någon större omfattning av ett antal olika känslighetsanalyser. Detta stärker slutsatsen att kravet på personalliggare inte har haft någon stor positiv effekt på lönerapporteringen.

## 4. FÖRETAGARNA OCH PERSONALLIGGARNA

Vi vet väldigt lite om företagarnas uppfattningar om kravet på personalliggare, trots att systemet introducerades för mer än tio år sedan och har utvidgats tre gånger sedan dess. I sin Företagsundersökning (Skatteverket, 2018) frågar Skatteverket ett urval av företagare om de anser att systemet med personalliggare motverkar svartarbete. Enligt resultaten instämmer hela 75 procent av företagarna i restaurangbranschen i detta påstående, medan motsvarande andel för företagarna i byggbranschen är 66 procent.<sup>8</sup> Skatteverket har använt sig av dessa resultat för att hävda att merparten av företagarna är positiva till införandet av personalliggare och att de generellt sett anser att personalliggare är ett bra system för att minska skattefusk hos företag (se till exempel Skatteverkets replik på Jeanette Bohmans ledare i Svenska Dagbladet, 22 maj, 2018).<sup>9</sup>

Problemet är att Skatteverkets Företagsundersökning inte är utformad för att förstå vad de berörda företagarna anser om systemet med personalliggare. Det är snarare en generell undersökning om hur företagarna uppfattar skattesystemet, skattefusk, Skatteverkets kontroller, samt deras kontakter med Skatteverket. Detta kan påverka svaren och vilka företagare som väljer att svara på enkäten. Merparten av respondenterna i undersökningen är dessutom verksamma i branscher som inte har något krav på personalliggare. Endast 159 företag i restaurangbranschen svarade exempelvis på frågan om personalliggare, vilket gör att resultaten bör tolkas med försiktighet.

Vi vet samtidigt att de berörda branschföreningarna över tid har blivit alltmer skeptiska till kravet på personalliggare.<sup>10</sup> Enskilda företagare har i allt större omfattning också engagerat sig i frågan och påtalat bristerna med personalliggare och Skatteverkets kontrollverksamhet. Sammantaget indikerar detta att företagarnas uppfattningar om systemet med personalliggare kan skilja sig från de som Skatteverket redovisar i sin undersökning.

---

<sup>8</sup> Denna andel avser av alla som tog ställning. Om vet ej svaren inkluderas är andelen cirka 61 procent för restaurangbranschen, samt cirka 44 procent för byggbranschen.

<sup>9</sup> Se <https://www.svd.se/replikskifte-mellan-skatteverket-och-foretagare-om-personalliggare> och <https://www.svd.se/jeanette-bohman-valkommen-skatteverket>

<sup>10</sup> Detta framgår till exempel av remissvaret från Visita på den senaste utvidgningen av systemet med personalliggare (Visita, 2018).

## 4.1 Enkätundersökningen

I syfte att studera företagarnas uppfattningar om personalliggare har vi skickat ut en enkät till de företag i Svenskt Näringslivs medlemsregister som är aktiva i de branscher där det finns ett krav på personalliggare. Enkäten har genomförts på internet under perioden 8–26 november 2018 och innehåller frågor kring företagens uppfattningar om systemet med personalliggare, Skatteverkets kontrollbesök samt företagens kontanthantering. Enkätundersökningen avslutas också med följande öppna fråga: *Har ni några kompletterande synpunkter kring personalliggare? Här kan ni utveckla svaren på frågorna i enkäten och lämna kompletterande synpunkter på systemet med personalliggare.* Vi redovisar utvalda svar på den frågan i analysen eftersom de ger en kompletterande bild av enkätsvaren. Enkätundersökningen och svaren på enkäten redovisas i sin helhet i ett Appendix i slutet av rapporten.

Rufs har i sin utvärdering (Sveriges riksdag, 2019) genomfört en enkätundersökning bland Skatteverkets handläggare avseende deras uppfattningar om systemet med personalliggare. Vi har fått ta del av deras frågor och valde därför att ställa identiska frågor till företagarna i vår enkätundersökning (fråga 23–26, se Appendix). Detta innebär att vi kan jämföra om, och i sådana fall hur, uppfattningarna om Skatteverkets kontrollbesök samt systemet med personalliggare skiljer sig åt mellan företagarna och handläggarna på Skatteverket.

I Rufs enkätundersökning ställs positivt formulerade frågor om nyttan med systemet först, vilket kan styra in respondenterna mot mer positiva svar på de frågorna och även på de efterföljande frågorna. Vi skapar därför två varianter av enkäten. I den första versionen av enkäten följer vi den ordning i vilken Rufs ställer frågorna, medan vi i den andra versionen ställer frågorna om kostnaderna med systemet först. De två versionerna av enkäten skickas sedan ut till två slumpmässigt utvalda urvalsgrupper. Enkätens innehåll är med andra ord identiskt för de båda grupperna, förutom att attitydfrågorna om systemet med personalliggare ställs i olika ordningsföljd. Resultaten visar dock inga statistiskt signifikanta skillnader i svaren beroende på frågornas ordningsföljd. Vi väljer därför att slå samman de två urvalsgrupperna när vi redovisar resultaten från vår enkätundersökning.<sup>11</sup>

Enkäten har distribuerats till 6 810 företag i Svenskt Näringslivs medlemsregister, varav 1 700 företag har slutfört enkäten och 177 företag har genomfört den delvis. Detta

---

<sup>11</sup> Notera dock att Rufs konstruktion av enkäten fortfarande kan ha lett till att systemets fördelar överskattades av de handläggare på Skatteverket som svarade på den enkäten. Då Rufs endast använde en positivt formulerad variant så är det omöjligt att testa om och hur handläggarnas svar påverkades av detta.

innebär att den totala svarsfrekvensen uppgår till cirka 28 procent. Svaren på vår enkätundersökning presenteras i sin helhet i Appendixet, medan vi analyserar enkätsvaren i mer detalj nedan.

## 4.2 Skatteverkets kontrollbesök

När personalliggare infördes den 1 januari 2007 fick Skatteverket möjligheter att göra kontrollbesök för att undersöka om alla som arbetade i verksamheten var registrerade i personalliggaren. Om Skatteverket upptäckte felaktigheter fick företagarna betala en kontrollavgift. I nuläget är kontrollavgiften 12 500 kronor för varje kontrolltillfälle, samt ytterligare 2 500 kronor för varje person som vid kontrollen är verksam utan att vara dokumenterad i en tillgänglig personalliggare. Om felaktigheter upptäcks i personalliggaren inom ett år utgår en dubblerad kontrollavgift på 25 000 kronor.

Under senare tid har allt fler företagare engagerat sig i frågan om personalliggare och de verkar vara speciellt frustrerade över Skatteverkets kontrollbesök. I ett uppmärksammat inlägg i Svenska Dagbladet (17 maj, 2018) skrev exempelvis Jeanette Bohman, ägare av Skivarps Gästgivaregård, att kravet på personalliggare inte är *”något annat än registrering för att kontrollera och ha anledning att ta ut hutlösa kontrollavgifter för en tandlös lag som i princip är omöjlig att efterleva och utgör en inskränkning av företagsamheten”*.

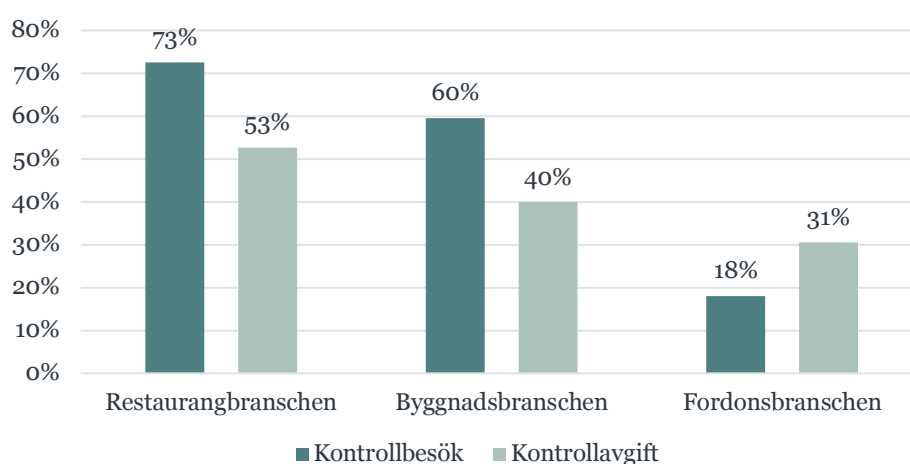
I vår enkätundersökning har vi ställt en rad frågor om Skatteverkets kontrollbesök. Resultaten visar att cirka 54 procent av företagen någon gång har fått ett kontrollbesök av Skatteverket. Av dessa har en så hög andel som 47 procent någon gång fått betala en kontrollavgift, det vill säga nästan hälften av alla företag som kontrollerats har fått betala en kontrollavgift vid något tillfälle.<sup>12</sup> Detta kan kontrasteras mot uppgifterna i Rufs undersökning som visar att enbart under 2017 ledde cirka 20 procent av kontrollbesöken till en kontrollavgift. Andelen företagare som uppger att de har haft en skatterevision är endast 3,6 procent. Av de företag som någon gång betalat en kontrollavgift har 7,1 procent haft en skatterevision. Detta visar att kontrollavgifter endast i ett fåtal fall leder till en skatterevision.

---

<sup>12</sup> Notera också att 33 procent av företagarna som fått en kontrollavgift någon gång har överklagat beslutet, samt att 26 procent helt eller delvis befriats från kontrollavgiften efter att de har överklagat (se fråga 19 och 20 i Appendix).

Andelen företag som fått kontrollbesök och andelen som betalat kontrollavgift efter ett kontrollbesök presenteras per bransch i figur 4.<sup>13</sup> Resultaten visar att det finns relativt stora branschskillnader avseende kontrollbesöken. Inom restaurangbranschen, vilket är den bransch som haft personalliggare längst, uppger 72,5 procent av respondenterna att de någon gång fått ett kontrollbesök av Skatteverket. Andelen är betydligt lägre i byggbranschen (59,6 procent) och fordonsbranschen (18,1 procent), vilket är två branscher där kravet på personalliggare introducerades senare.

**Figur 4.** Andelen företag per bransch som uppger att de har haft ett kontrollbesök av Skatteverket, samt andelen som uppger att de betalat en kontrollavgift efter ett kontrollbesök.



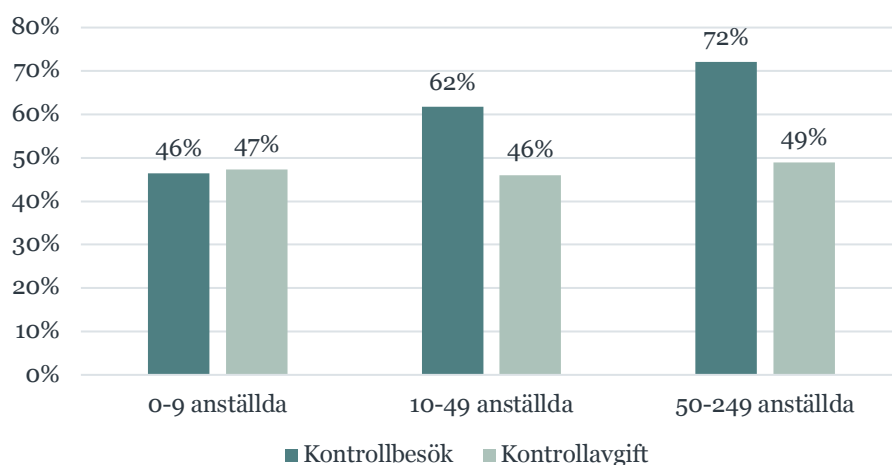
Systemet med personalliggare infördes för att motverka svartarbete och osund konkurrens. Svartarbete antas ofta vara mer vanligt förekommande i små företag som är verksamma i kontantbranscher (SOU 1997:111). I de mindre företagen är ofta graden av extern kontroll mindre och olika HR-rutiner för att till exempel betala löner etc kan antas vara mindre utvecklade. Andelen kontrollbesök uppdelad på företagets storlek analyseras därför i figur 5 för att studera om företag med relativt få anställda har en större sannolikhet att få ett kontrollbesök av Skatteverket. I figuren presenterar vi också andelen företag per storleksklass som uppger att de fått betala en kontrollavgift efter ett kontrollbesök.

Resultaten visar att sannolikheten för ett kontrollbesök är lägre för små företag än för stora företag. Det finns således inget stöd för att Skatteverket utgår från att svartarbete är mer vanligt förekommande i små företag än i stora företag, snarare tvärtom. Av

<sup>13</sup> Vi har uteslutit alla branscher som har mindre än 30 kontrollbesök totalt. Notera också att kravet på personalliggare i fordonsbranschen avser service av motorfordon och att detta krav infördes så sent som den 1 juli 2018.

företagen med 0–9 anställda svarade cirka 46 procent att de fått ett kontrollbesök, medan 72 procent av företagen med 50–249 anställda uppgav att de fått ett kontrollbesök. Andelen som får betala en kontrollavgift, givet ett kontrollbesök, är däremot relativt lika mellan företagen i de olika storleksklasserna, trots att sannolikheten att göra ett fel i personalliggaren borde vara större för de företag som har många anställda. En företagare i byggbranschen skriver i det öppna svarsalternativet att det är: ”Krångligt, för att inte säga praktiskt omöjligt att få alla individer i en hel organisation på >100 medarbetare att vid varje tillfälle göra helt rätt”.

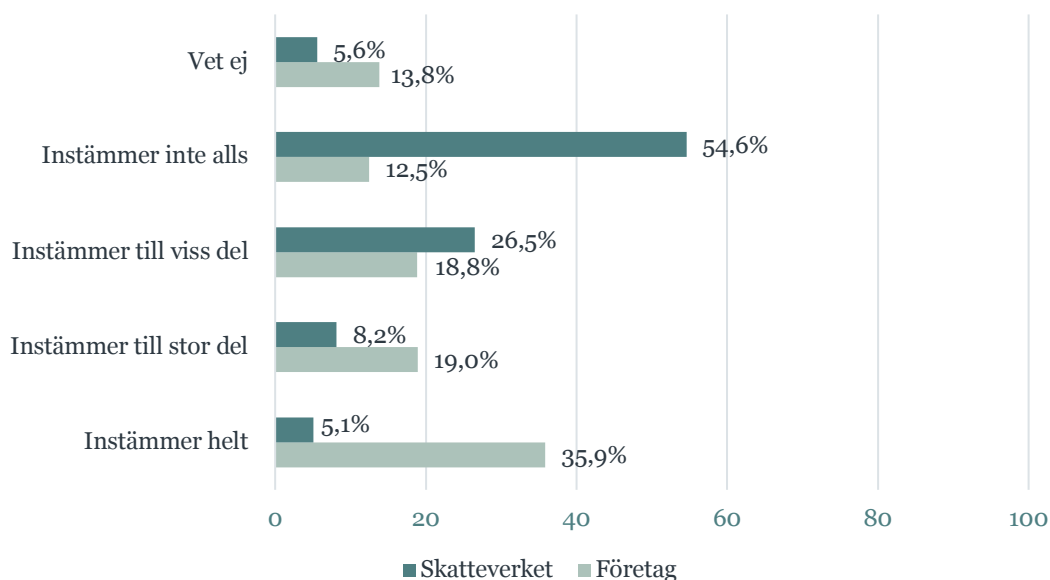
**Figur 5.** Andelen företag per storleksklass som uppger att de har haft ett kontrollbesök av Skatteverket, samt andelen som uppger att de betalat en kontrollavgift efter ett kontrollbesök.



I vår enkätundersökning ställer vi också ett antal frågor om företagarnas uppfattningar om Skatteverkets kontrollbesök. Frågorna är identiska med de som Rufs ställer till Skatteverkets handläggare i sin enkätundersökning, vilket innebär att vi kan göra en direkt jämförelse mellan företagarnas och skattehandläggarnas uppfattningar om kontrollbesöken.

I figur 6 presenterar vi svaren när företagarna och handläggarna tar ställning till påståendet att det skulle vara bättre om Skatteverket påpekade brister vid första kontrollbesöket istället för att ta ut en kontrollavgift. Resultaten visar på stora skillnader i uppfattningen om det behövs ändrade rutiner för att ta ut kontrollavgifter vid det första kontrollbesöket. Av Skatteverkets handläggare anser 54,6 procent att det inte alls behövs, medan endast 12,5 procent av företagarna anser att det inte behövs förändrade rutiner för att ta ut kontrollavgifter. Över hälften av alla företagarna (54,9 procent) instämmer däremot helt eller till stor del i påståendet att Skatteverket bör informera och påpeka brister vid första kontrollbesöket istället för att ta ut en kontrollavgift. Motsvarande andel bland Skatteverkets handläggare är 13,3 procent.

**Figur 6.** Reglerna om personalliggare skulle följas bättre om Skatteverket hade som rutin att avstå från att ta ut en kontrollavgift för brister som upptäcks vid det första kontrollbesöket hos en verksamhet för att istället endast lämna information och påpeka brist.



De öppna svarsalternativen i vår enkät visar också att det finns en frustration bland företagarna över att Skatteverket tar ut kontrollavgifter för rena missförstånd eller slarvfel. Det handlar bland annat om företag som haft personal som inte förstår svenska, fall där personalliggaren varit på fel plats, eller där personal använt en blyertspenna för att skriva in sig i liggaren.

Det största problemet verkar vara att personal helt enkelt glömmer att skriva in och ur sig i personalliggaren. Många menar att problemet är extra stort när de tar in extra personal och praktikanter. Företagarna ger också exempel på fall där deras personal har glömt att skriva in sig på grund av stress och företagarna fått betala en kontrollavgift trots att de har kunnat visa att personen alltid jobbat och fått lön för den tiden som personen glömt att skriva in sig i liggaren. En företagare menar att Skatteverkets tillämpning av systemet är problemet: *”Personliggaren ska inte vara till för att sätta dit en seriös småföretagare för ett misstag, den ska vara grund för att hitta oseriösa företagare med oegentligheter i verksamheten”*.

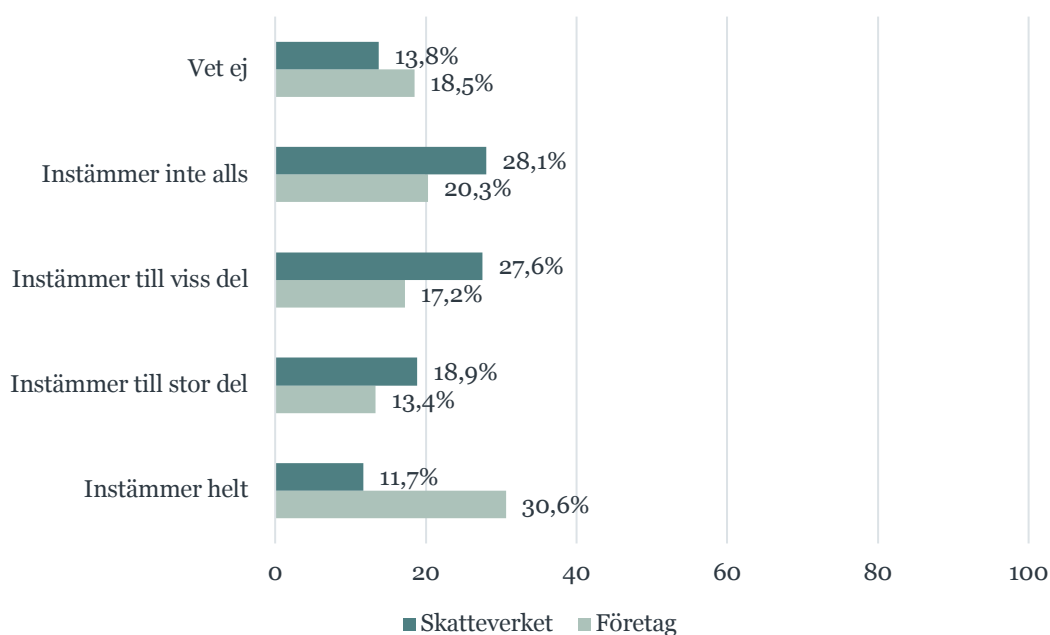
Många av företagen i de branscher som har ett krav på personalliggare är små och har problem med bristande lönsamhet. Kontrollavgifterna är oberoende av företagets storlek och kan därför vara mer kännbara för de små företagen. Detta är också något som betonas av flera av företagarna i enkätundersökningen. En småföretagare skriver exempelvis att systemet med personalliggare är *”en utomordentlig inkomstkälla för*



*Skatteverket, men den gör ju absolut ingenting för att minska svartjobben. Vårt lilla företag har sammanlagt betalat närmare 40 000 kronor i avgifter för slarvande personal och genom det på något sätt också pekats ut som icke-seriösa.”*

Företagarna och Skatteverkets handläggare har i respektive enkät fått ta ställning till påståendet om det skulle vara bättre att differentiera kontrollavgiftens storlek utifrån företagets storlek. Resultaten redovisas i figur 7. Vi kan i detta fall konstatera att skillnaderna i uppfattningar är något mindre mellan företagarna och Skatteverkets handläggare, till exempel instämmer nästan 30 procent av Skatteverkets handläggare helt eller till stor del i påståendet att reglerna om personalliggare skulle följas bättre om kontrollavgifterna var differentierade utifrån företagets storlek. Motsvarande andel bland företagarna är 44 procent.

**Figur 7.** Reglerna om personalliggare skulle följas bättre om kontrollavgifterna var differentierade utifrån företagets storlek.



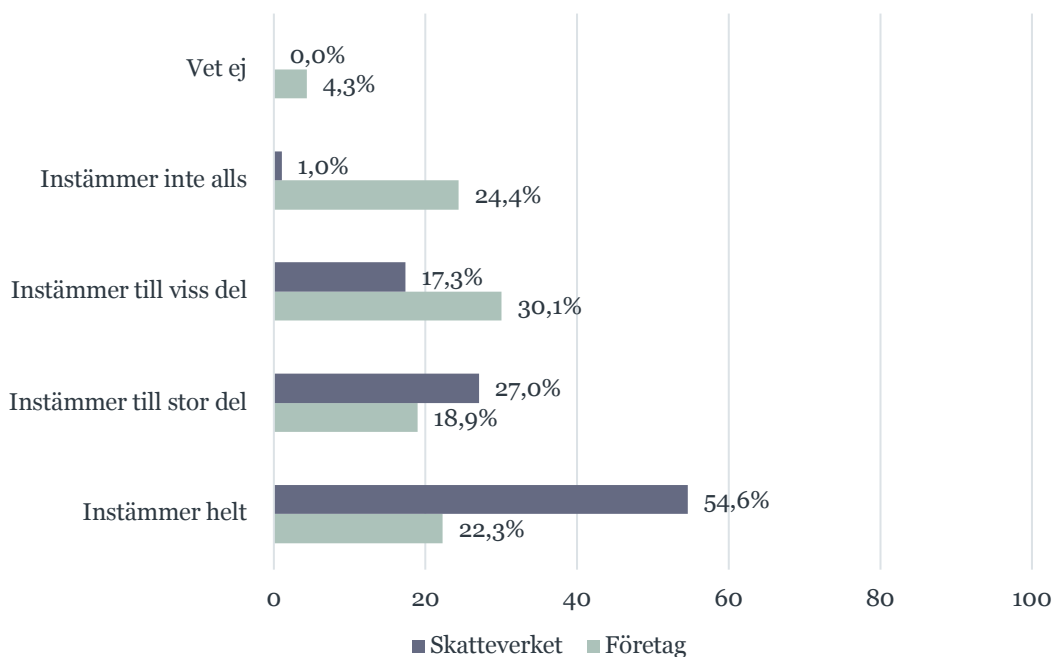
Bland företagarna kan vi dock observera stora skillnader beroende på företagets storlek. De stora företagen anser generellt att detta inte är något bra förslag, medan de små företagen i hög grad anser att det bör ske en differentiering av kontrollavgifterna utifrån storleken på företaget. Av de allra minsta företagen (0–9 anställda) instämmer 38,3 procent helt i påståendet att kontrollavgifterna bör anpassas efter företagets storlek. Motsvarande andel bland de större företagen är endast 16,1 procent.

### 4.3 Företagens uppfattningar om personalliggare

I detta delavsnitt redovisar vi resultaten för frågorna som handlar om företagens uppfattningar om personalliggare generellt. Vissa frågor är identiska med de som Rufs ställer till Skatteverkets handläggare i sin enkätundersökning, vilket innebär att en direkt jämförelse av enkätsvaren är möjlig.

Syftet med införandet av personalliggare var att minska mängden svartarbete och förhindra osund konkurrens. I figur 8 presenterar vi resultaten avseende om företagarna och Skatteverkets handläggare anser att syftet med systemet är uppnått, det vill säga om systemet med personalliggare är ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens.

**Figur 8.** Systemet med personalliggare är ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens.



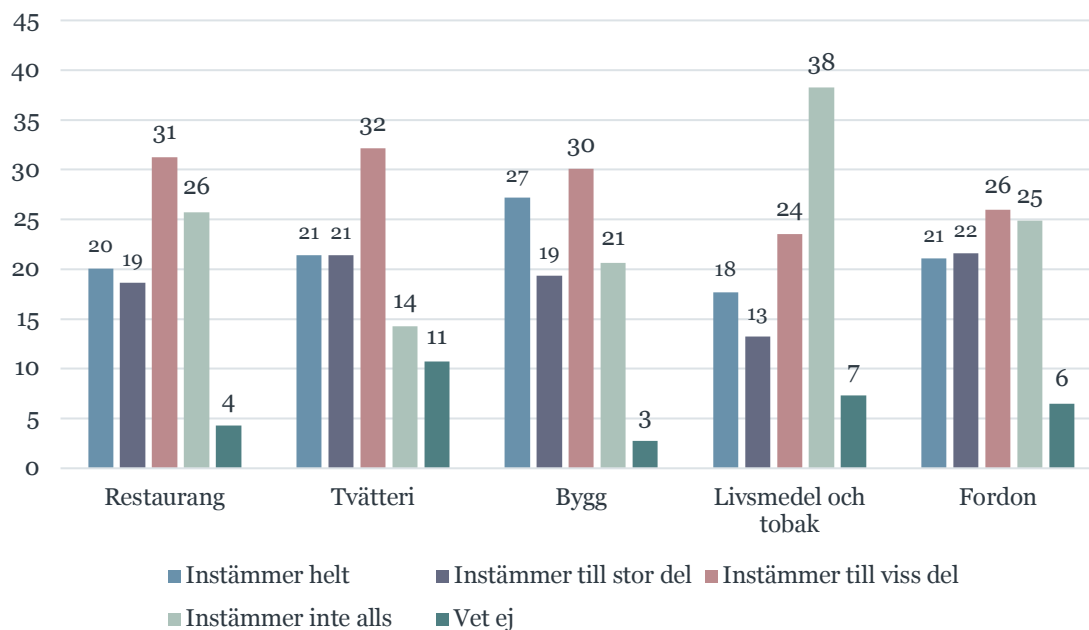
Resultaten visar att företagarna och Skatteverkets handläggare har helt olika åsikter om syftet med personalliggare har uppnåtts. Hela 81,6 procent av Skatteverkets handläggare instämmer helt, eller till stor del, i påståendet att systemet med personalliggare har varit ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens, medan motsvarande andel för företagarna endast är 41,2 procent. Hela 54,5 procent av de tillfrågade företagarna instämmer inte alls eller endast till viss del i det påståendet. Vi kan således konstatera att majoriteten av företagarna inte anser att personalliggare är ett ändamålsenligt system för att motverka skattefusk.

Det öppna svarsalternativet i enkäten innehåller också en mängd svar där företagarna ifrågasätter själva syftet med personalliggare. En företagare i undersökningen skriver att: *”en som är inskriven behöver inte få någon lön så man hittar inga svartjobbare med hjälp av personalliggaren.* En annan företagare ställer sig frågan: *”Vad är poängen med att kontrollera personalliggaren om man sedan inte jämför med löneutbetalningar / skattebetalningar?”.* En vanligt förekommande uppfattning bland företagarna verkar vara att systemet med personalliggare bara drabbar hederliga företagare. En av företagarna anser exempelvis att kravet på personalliggare *”är ett sätt att sätta dit hederliga företagare på kontrollavgifter för att få in skattemedel”.*

När vi analyserar svaren per bransch visar resultaten att branschskillnaderna är relativt marginella och att företagarna generellt sett är skeptiska till systemet med personalliggare. Enligt resultaten som presenteras i figur 9 instämmer 57 procent av företagen i restaurangbranschen inte alls, eller endast till viss del, i påståendet att personalliggare är ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens. Motsvarande andel i byggbranschen är 51 procent, medan 62 procent av företagarna i livsmedels- och tobaksgrossistbranscherna anser att personalliggarna inte är ändamålsenliga.

Restaurangbranschen är den bransch som överlag varit mest kritisk till systemet med personalliggare. I vår enkät framkommer det dock att det även i byggbranschen finns en utbredd frustration över kravet på personalliggare. Flera av respondenterna anger exempelvis att Skatteverket endast verkar kontrollera seriösa företagare. En företagare i byggbranschen uppger att hen ett flertal gånger tipsat Skatteverket om oseriös verksamhet i samma fastighet som de bedrev verksamhet, men att *”efter 8 veckors tjt så orkar ändå ingen komma ut och göra en kontroll”.* En annan av respondenterna påtalar att: *”Personalliggare för bygg funkar bara när arbetsplatsen är avspärrad och inhägnad. Den eller de som kommit fram till hur det skall gå till måste utgått från att alla arbetsplatser är inhägnade”.*

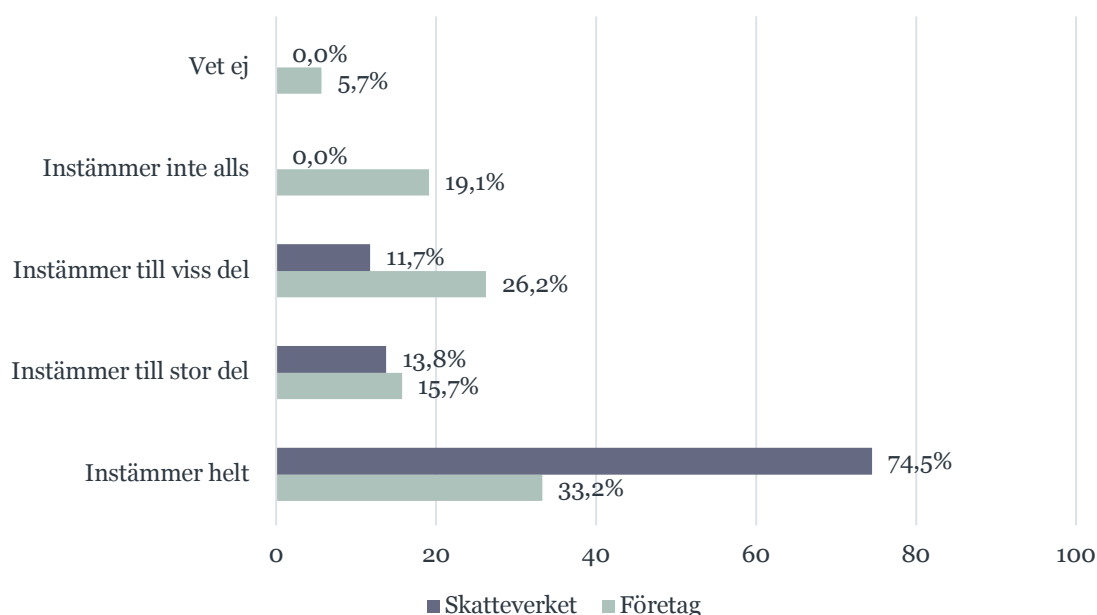
**Figur 9.** Systemet med personalliggare är ändamålsenligt för att minska svartarbete och motverka osund konkurrens, andel (%) per bransch.



Skillnaderna mellan företagarnas och skattehandläggarnas uppfattningar om personalliggare är också tydliga när vi studerar om respondenterna anser att Skatteverkets kontrollbesök av personalliggare är betydelsefulla för att upptäcka svartarbete och skattefusk (figur 10). I detta fall instämmer 88,3 procent av Skatteverkets handläggare – men endast 48,9 procent av företagarna – helt eller till stor del i detta påstående. Det finns således olika uppfattningar om kontrollbesökens effektivitet hos kontrollmyndigheten och de som faktiskt kontrolleras.

Många företagare anger i det öppna svarsalternativet att kontrollbesöken från Skatteverket inte har som avsikt att komma åt de företagare som fuskar, utan att kontrollbesöken snarare resulterar i att seriösa företagare får betala kontrollavgifter för administrativa misstag som inte har något med skattefusk att göra. En företagare skriver att *”Personalliggaren har ingen betydelse för de företagen som vill fuska. Däremot drabbas oskyldiga och hederliga företag av personliga misstag när personalen glömmer att skriva in och ut sig i personalliggaren”*.

**Figur 10.** Oanmälda besök för kontroll av personalliggare är ett viktigt verktyg i Skatteverkets arbete med att upptäcka svartarbete och skattefusk.



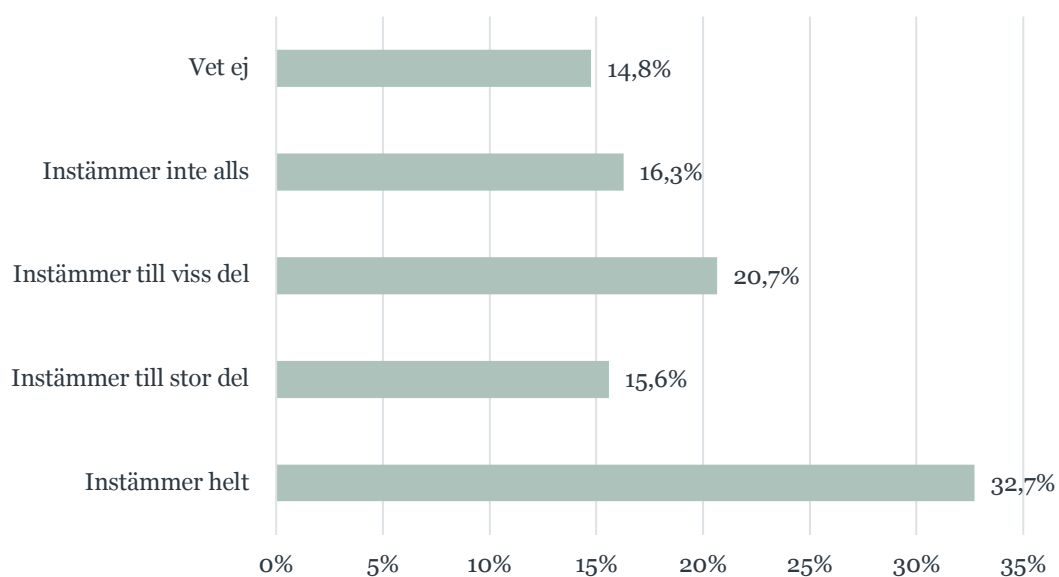
När vi studerar svaren per bransch finner vi att företagarna inom byggbranschen i större utsträckning instämmer i påståendet att oanmälda besök för kontroll av personalliggare är ett viktigt verktyg i Skatteverkets arbete med att upptäcka svartarbete och skattefusk. 57 procent av företagarna i byggbranschen instämmer helt eller till stor del i det påståendet, medan motsvarande andel i restaurangbranschen är 44 procent.

I det öppna svarsalternativet i enkäten framgår det dock att det finns ett flertal företagare inom byggbranschen som menar att kontrollen av personalliggare inte fungerar eftersom Skatteverket inte undersöker oanmälda arbetsplatser. En företagare skriver exempelvis att: *"Svartarbeten undgår kontrollen, dels genom att inte privatmarknad inkluderas och dels genom att SKV bara gör kontroller på anmälda arbetsplatser. De som inte anmäls och håller sig utanför systemet granskas inte"*.

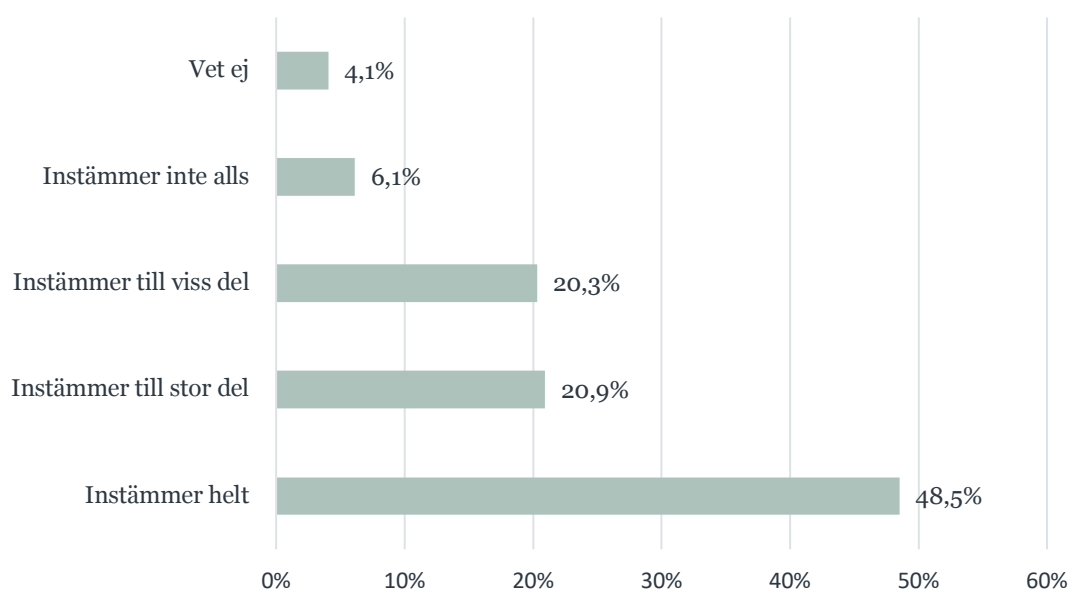
Personalliggarnas effektivitet för att motverka skattefusk behöver ställas mot de ökade samhällsekonomiska kostnaderna som det innebär att införa ett krav på personalliggare. Företagarna i vår undersökning har därför fått ta ställning till om de anser att kostnaderna för systemet med personalliggare överstiger den nytta systemet har för att motverka skattefusk och osund konkurrens. Företagarnas svar redovisas i figur 11 och visar att cirka 48 procent av företagarna helt eller till stor del instämmer i påståendet att kostnaderna för personalliggare överstiger nyttan med systemet. Notera att Rufs i sin undersökning (Sveriges riksdag, 2019) inte ställde några frågor om kostnaderna kring systemet med personalliggare.

Företagarna anser i hög grad att oseriösa företag alltid hittar metoder för att undvika skattekontroll. Enligt resultaten som presenteras i figur 12 instämmer nästan 7 av 10 företag helt eller till stor del i påståendet att personalliggare främst innebär en kostnad för hederliga företagare eftersom Skatteverket inte kommer åt de oseriösa företagen med ett krav på personalliggare. Detta är något som också återspeglas i de öppna svarsalternativen där en företagare skriver att: *”de som vill fuska hittar bara nya sätt att göra det på”*.

**Figur 11.** Kostnaden för systemet med personalliggare överstiger den nytta systemet har för att motverka skattefusk och osund konkurrens, andel (%) per svarsalternativ.



**Figur 12.** Oärliga företagare kommer alltid att hitta metoder att undvika skattekontroll, vilket för ett system som personalliggare främst innebär en kostnad för hederliga företagare, andel (%) per svarsalternativ.



Ett flertal företagare menar också att Skatteverket väljer att inte kontrollera oseriösa aktörer. En företagare i restaurangbranschen skriver exempelvis att: *”Skatteverket bör lägga mer resurser och våga kika närmare i de verksamheter som uppenbart fuskar. Som det fungerar idag är det mycket mer bekvämt att besöka seriösa företagare som gör allt för att göra rätt, men ändå kan missat något någon gång”*.

I de öppna enkätsvaren framkommer också en hel del andra synpunkter på systemet med personalliggare. Ett stort antal av respondenterna är upprörda över den senaste utvidgningen av systemet som kräver att ägaren och familjemedlemmar ska skriva in sig i personalliggaren. En företagare skriver exempelvis: *”Att jag som företagare kan befinna mig under olagliga former i mitt eget företag om jag missar att skriva in mig är en absurd känsla”*. En restaurangägare förstår inte hur Skatteverket kan tro att hen kan betala ut svarta löner till sig själv och menar att *”det största vansinnet är att ägare numera skall skriva in sig. Den regeln finns det ingen logisk bäring för”*. Många av respondenterna påpekar också att de som ägare arbetar i princip dygnet runt. En företagare skriver exempelvis att: *”Som restaurangägare jobbar man nästan all vaken tid, oavsett om man är på restaurangen eller någon annanstans. Att man som ägare ska skriva in sig i liggaren funkar inte.”*

Ett flertal företagare påpekar också praktiska problem med att skriva in sig i personalliggaren när de driver ett flertal företag. En företagare skriver exempelvis: *”Nu har jag tre restaurangföretag och ska enligt den senaste regeln vara inloggad som*

arbetsgivare. Om jag nu är inloggad på företag nr 1 och det kommer personal från företag 2 och ställer frågor ska jag då byta och logga in på företag 2? eller om skattemyndigheten ringer och ställer frågor om företag 3 ska jag då byta och logga in på företag 3?”. Upprördheten att barn under 16 år ska skrivas in i personalliggaren är påtaglig. ”Att familjemedlemmar fr o m 0 år ska registreras visar på en sån okunskap om vad ett småföretag är och man kan undra hur man tänkte här?”, frågar sig en av företagarna i undersökningen.

En del av respondenterna menar också att personalliggarna kränker den personliga integriteten. ”Jag ogillar starkt att man måste skriva in de 4 sista siffrorna”, skriver exempelvis en av företagarna. En annan av företagarna i undersökningen tycker att det känns olustigt att de anställda kan ta del av hens och familjemedlemmarnas personnummer och ställer frågan: ”Vad händer om någon utnyttjar mitt personnummer, bara undrar vem tar ansvaret då?”



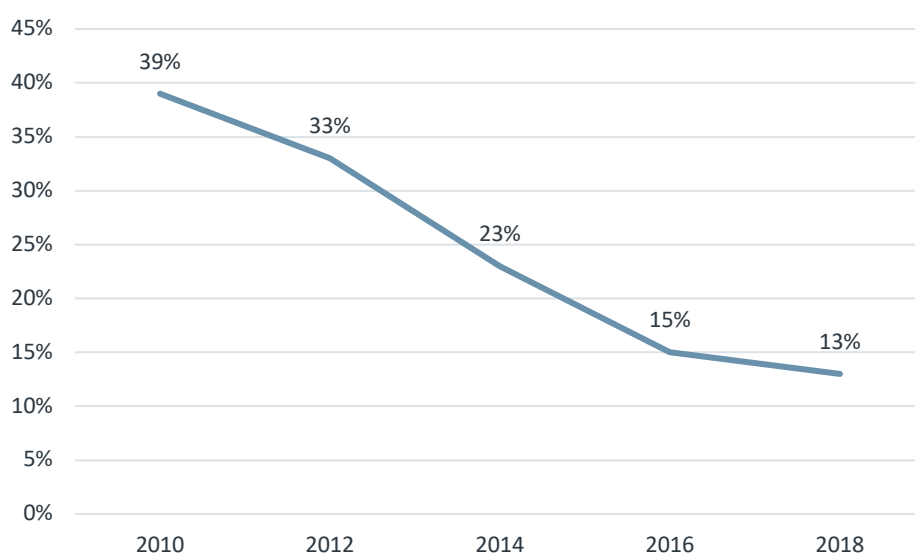
## 5. PERSONALLIGGARNAS EFFEKTIVITET

I de förarbeten som låg till grund för införandet av personalliggare framgår det att den frekventa användningen av kontanter var ett av huvudskälen till att personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna. Dessa branscher ansågs vara typiska kontantbranscher där konsumenterna sällan efterfrågar kvitto, vilket underlättar skattefusk och svartarbete (Prop. 2005/06:169).

Det har dock gått mer än tio år sedan personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna och under denna tid har kontanthantering minskat kraftigt. Sveriges Riksbank utför vartannat år en undersökning av det svenska folkets betalningsvanor. I undersökningen intervjuas cirka 2 000 slumpmässigt utvalda personer. Den senaste undersökningen är från 2018 och där framgår det att andelen som använder kontanter har minskat drastiskt under de senaste åren (Sveriges Riksbank, 2018:1).

I figur 13 presenteras andelen som valde att betala sitt senaste köp med kontanter från år 2010 till år 2018.<sup>14</sup> Enligt resultaten uppgav 39 procent av de intervjuade att de betalade med kontanter vid sitt senaste köp år 2010. Motsvarande andel år 2018 var endast 13 procent, vilket innebär att kontanthantering har minskat med 26 procentenheter bara under de senaste åtta åren.

**Figur 13.** Andel som betalat med kontanter vid sitt senaste köp (%), 2010–2018.



Källa: Sveriges Riksbank (2018:1).

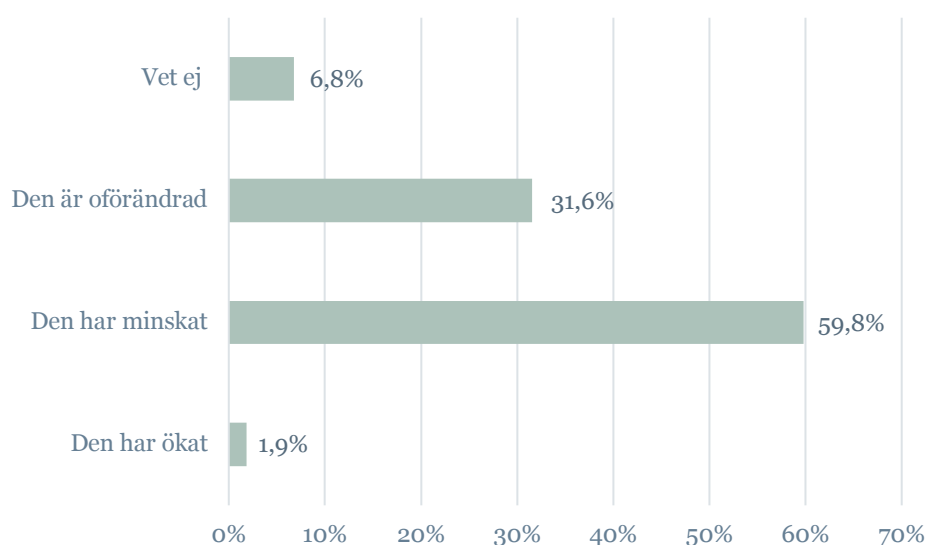
<sup>14</sup> År 2018 avser köp i butik. Resterande år avser senaste betalningstillfälle.

En starkt bidragande orsak till den minskade användningen av kontanter är en ökad digitalisering och införandet av mobiltjänster som betalningsmedel. Fyra av tio tillfrågade år 2018 uppgav att de inte hade använt kontanter vid något tillfälle under den senaste månaden och sju av tio uppgav att de skulle klara sig utan kontanter. Det finns även indikationer på att den minskande kontanthandlingen främst är efterfrågedriven, det vill säga främst beror på att behovet av kontanter har minskat.

Den minskade kontanthandeln innebär att systemet med personalliggare idag är ett mindre effektivt verktyg för att motverka skatteundandragande än när systemet infördes. Ett minskat flöde av kontanter i kombination med en ökning av digitala betalningsmedel innebär att möjligheterna för skattefusk och svartarbete har begränsats för företagarna.

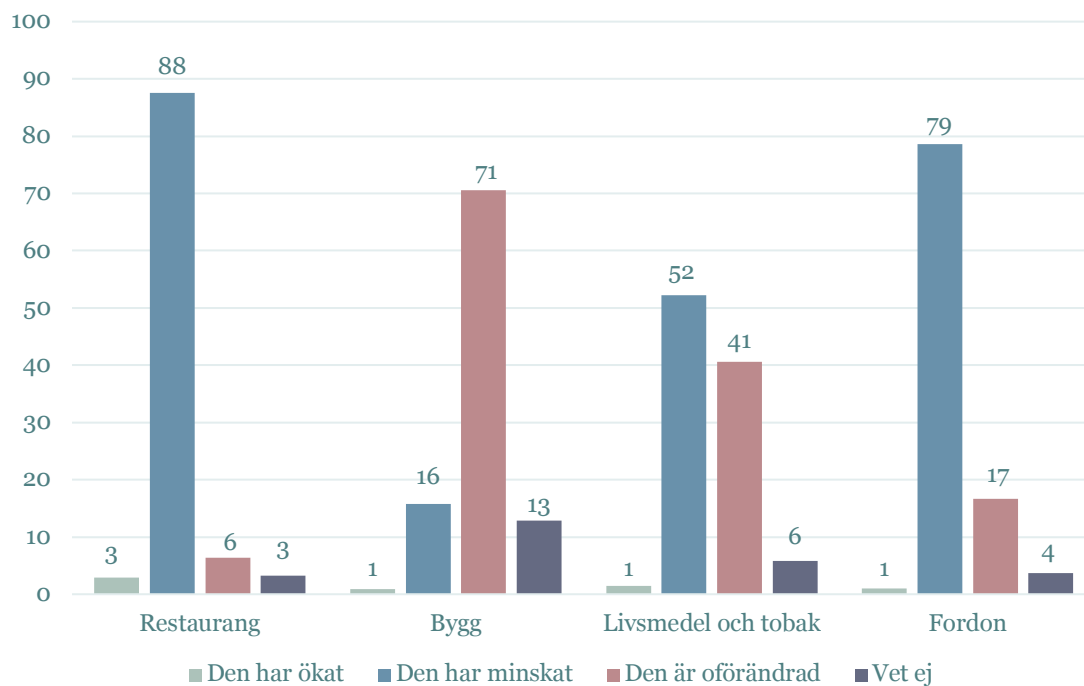
I vår enkät har vi ställt ett antal frågor till företagarna om kontanthandlingen i deras verksamhet. Vi har bland annat bitt företagarna att uppskatta hur kontanthandeln som andel av deras totala omsättning har förändrats under de senaste fem åren. Resultaten presenteras i figur 14 och visar att nästan 60 procent av företagen upplever att kontanthandelns andel har minskat, medan knappt två procent uppger att den har ökat. I genomsnitt uppger företagarna att kontanthandeln endast står för cirka 8 procent av omsättningen (fråga 11, s 47). Det är således tydligt att de företagare som berörs av kravet på personalliggare upplever att kontanthandeln minskat och numera utgör en begränsad del av omsättningen, vilket också stöds av Riksbankens undersökning bland konsumenterna.

**Figur 14.** Hur har andelen kontanthandel av din totala omsättning förändrats under de senaste fem åren? Andel (%) per svarsalternativ.



När vi jämför enkätsvaren i de olika branscherna blir det också tydligt att det finns stora branschskillnader (figur 15). I restaurangbranschen uppger 88 procent av företagen att deras kontanthandel har minskat, medan motsvarande andel i byggbranschen endast är 16 procent. Det senare resultatet beror troligen på att kontanthandel alltid varit relativt ovanligt i byggbranschen. Inom fordonservice, där systemet infördes år 2018, uppger 79 procent av de tillfrågade att kontanthandeln har minskat. Inom livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet är andelen med en minskande kontanthandel något lägre och en relativt stor andel (41 procent) upplever att kontanthandeln har varit oförändrad. Avslutningsvis är det noterbart att endast en procent av företagen inom bygg, livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet samt fordonservice uppger att kontanthandeln har ökat.

**Figur 15.** Hur har andelen kontanthandel av din totala omsättning förändrats under de senaste fem åren? Andel (%) per svarsalternativ och bransch.



## 6. SLUTSATSER

Kravet på personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna år 2007. Syftet var att minska mängden svartarbete genom att öka kontrollen i branscher där det ansågs vanligt att företag inte rapporterade in alla löneinbetalningar. Skatteverket (2009) utvärderade reformen och fann att de totala lönesummorna hade ökat från 2006 till 2007 i de berörda branscherna, vilket Skatteverket menade var en direkt följd av kravet på personalliggare.

Skatteverkets utvärdering blev mycket inflytelserik och användes som beslutsunderlag för att införa krav på personalliggare i ett flertal andra branscher. Den 1 juli 2018 utvidgades kravet på personalliggare till att även omfatta enskilda näringsidkare, företagsledare, samt familjemedlemmar som är under 16 år. Lagändringen innebar också att personal som arbetar i en verksamhet som inte omfattas av kravet på personalliggare ska registreras i personalliggaren om de arbetar i samma lokal som en verksamhet som har krav på personalliggare.

Rufs har nyligen genomfört en utvärdering av systemet med personalliggare på uppdrag av Skatteutskottet (Sveriges Riksdag, 2019). Slutsatsen av rapporten är att det finns många olika uppfattningar om systemet med personalliggare, vilket också stöds av de resultat som presenteras i denna rapport. Skatteutskottets ledamot Anna Vikström, Socialdemokraterna, menade däremot att det *”finns inte stöd i undersökningen för att personalliggarsystemet ska avvecklas”*.<sup>15</sup> Hon baserade denna slutsats på att en majoritet av handläggarna på Skatteverket ansåg att systemet var ändamålsenligt. Resultaten som har presenterats i denna rapport ifrågasätter denna möjliga tolkning av Rufs utvärdering. Vår slutsats är att det snarare finns starka skäl för att systemet med personalliggare bör avskaffas. Detta ställningstagande baserar vi på följande fyra punkter:

- Systemet med personalliggare har i bästa fall en marginell positiv effekt på löneinbetalningarna, men troligtvis ingen effekt alls.

Personalliggare infördes för att minska mängden svartarbete och motverka osund konkurrens. Evidensen talar för att dessa effekter har uteblivit. En kontrafaktisk effektutvärdering av Daunfeldt med flera (2017, 2018a) visade att kravet på personalliggare i restaurang- och frisörbranscherna *inte* har påverkat

---

<sup>15</sup> Från seminariet om skatteutskottets utvärdering av personalliggarsystemet, se [https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppet-seminarium/seminarium-om-skatteutskottets-utvardering-av\\_H6C220190411se1](https://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/oppet-seminarium/seminarium-om-skatteutskottets-utvardering-av_H6C220190411se1).

lönerapporteringen. De få positiva effekter som kan uppmätas är osäkra och täcker inte ens företagens administrativa kostnader av att införa personalliggare i verksamheten.

Ingen effektutvärdering har genomförts av kravet på personalliggare i andra branscher. Detta beror till stor del på att det har saknats data efter det att personalliggare har införts för att effekten av reformen ska kunna utvärderas för till exempel byggbranschen. Effekterna av personalliggare på lönerapporteringen är rimligen mindre i de branscher som har infört personalliggare på senare tid. Skälet är att beslutsfattarna valde att införa personalliggare först i de branscher där problemet med svart arbetskraft ansågs som störst, vilket innebär att vi också borde observera den största effekten på lönerapporteringen i dessa branscher.

- Kostnaderna för att upprätthålla systemet med personalliggare är högre än de skatteintäkter som systemet genererar.

Enbart de administrativa kostnaderna av att införa personalliggare i restaurang- och frisörbranscherna har uppskattats till 365 miljoner kronor (NUTEK, 2008). De totala administrativa kostnaderna för företagen efter det att systemet utvidgats till fler branscher uppgår enligt Tillväxtverket (2017) till 800 miljoner kronor. För att dessa kostnader ska kunna motiveras måste kravet på personalliggare generera skatteintäkter som överstiger dessa kostnader.

Det är dock inte tillräckligt att skatteintäkterna överstiger de administrativa kostnaderna för företagen. Merkostnader hos Skatteverket för att upprätthålla systemet med personalliggare måste också adderas. I dagsläget finns inga uppskattningar tillgängliga över dessa kostnader. I Rufs utvärdering (Sveriges Riskdag, 2019) framgår det dock att cirka 420 personer på Skatteverket arbetar med personalliggarsystemet, men det är oklart i vilken omfattning som de arbetar med personalliggare. Låt oss anta att alla inte jobbar heltid, utan att den genomsnittliga handläggaren arbetar 75 procent. Om vi utgår från en månadslön på 32 000 kronor i månaden kommer de totala årliga arbetskraftskostnaderna på Skatteverket för att upprätthålla systemet med personalliggare uppgå till cirka 242 miljoner kronor.<sup>16</sup> De totala direkta kostnaderna av

---

<sup>16</sup> Detta kommer vi fram till genom att använda [verksamt.se](http://verksamt.se) för att beräkna de totala arbetskraftskostnaderna av att ha någon anställd till en lön på 32 000 kronor i månaden. Vi multiplicerar sedan denna summa med 0,75 och 12,  $(32\ 000 * 0,75) * 12$ , för att få fram den årliga arbetskraftskostnaden för den genomsnittliga handläggaren på Skatteverket som arbetar med personalliggare. Vi multiplicerar sedan denna summa med antalet arbetstagare (420 stycken) som arbetar med personalliggare på Skatteverket. Vi adderar 49% i OH-kostnader på denna summa, vilket leder till att de totala kostnaderna uppgår till 241 920 000 kronor. OH-kostnaderna baseras på en uträkning från Ekonomistyrningsverket (ESV, 2005:3).

systemet med personalliggare överstiger därmed i nuläget en miljard kronor (800 miljoner + 242 miljoner kronor).<sup>17</sup>

Beräkningar av Daunfeldt med flera (2018a) visar att skatteintäkterna som mest ökade med 142 miljoner kronor när personalliggare infördes i restaurang- och frisörbranscherna. Detta är mindre än enbart den ökning av de administrativa kostnaderna som systemet med personalliggare orsakade för företagen i dessa branscher (365 miljoner kronor). Under denna period genomförde Skatteverket fler kontrollbesök än vad myndigheten gör i nuläget, trots att kravet på personalliggare numera omfattar fler branscher. Detta innebär att kostnaderna för Skatteverket var relativt höga redan vid denna tidpunkt. De sammanlagda kostnaderna av att införa personalliggare översteg därmed den ökning av skatteintäkterna som personalliggare möjligtvis genererade.

- Möjligheterna att betala ut svarta löner har begränsats till följd av den minskade kontanthantering.

Kravet på personalliggare infördes initialt i kontantbranscher för att minska mängden svartarbete och stävja osund konkurrens. Under de senaste tio åren har dock kontanthantering minskat dramatiskt i de flesta branscher. Enligt undersökningar från Riksbanken har kontanthantering under perioden 2010–2018 minskat med 26 procentenheter. I vår enkätundersökning uppgav också 88 procent av alla restaurangföretagare att de upplevt att antalet kontantköp minskat. Denna utveckling innebär att möjligheterna att betala ut löner till svart arbetskraft har minskat och därmed också personalliggarnas effektivitet i att minska svartarbete och stävja osund konkurrens.

- Företagarna är negativa till kravet på personalliggare och Skatteverkets kontrollbesök.

Ingen undersökning av företagarnas uppfattningar om personalliggare har genomförts tidigare, trots att systemet har funnits i mer än tio år och trots att det utvidgats vid tre olika tillfällen. Rufs har däremot visat att en betydande majoritet av Skatteverkets handläggare anser att personalliggare är ett ändamålsenligt system för att motverka svartarbete och upptäcka skattefusk (Sveriges riksdag, 2019).

I denna rapport har vi visat att företagarna inte delar Skatteverkets uppfattning om personalliggarnas förträfflighet. Företagarna menar istället att personalliggare inte fungerar för att motverka svartarbete, utan att det snarare är ett system som leder till

---

<sup>17</sup> Notera att denna uträkning är exklusive de domstolskostnader som tillkommer när företagarna överklagar Skatteverkets beslut om kontrollavgift.

kontrollavgifter för seriösa näringsidkare. Hur Skatteverkets handläggare uppfattar systemet med personalliggare skiljer sig tydligt från hur företagarna uppfattar kravet på personalliggare och Skatteverkets kontrollbesök.

Resultaten som har presenterats i rapporten indikerar också att majoriteten av alla kontrollavgifter drabbar seriösa företagare för administrativa misstag. Mer än hälften av alla företagare (54 procent) uppgav att de någon gång haft ett kontrollbesök av Skatteverket. I restaurangbranschen var andelen så hög som 72,5 procent. Nästan hälften av alla företagare som fått ett kontrollbesök uppgav att de någon gång fått en kontrollavgift för felaktigheter eller utelämnad information i personalliggaren. Vi menar att det är osannolikt att en så hög andel av företagen medvetet skattefuskar. Det är mer troligt att kontrollavgifterna tilldelas företag för rena administrativa misstag som inte har något med undanhållna löner att göra.

Enkätsvaren ger också indikationer på att företagarnas frustration över systemet med personalliggare har ökat över tid. Det finns en stor irritation bland företagarna kring den senaste utvidgningen av systemet med personalliggare, vilken bland annat innebär att ägaren och familjemedlemmar inklusive barn under 16 år ska skriva in sig i liggaren. Många företagare ser inte rimligheten och förstår inte logiken bakom denna utvidgning av systemet. Risken är att den misstro som företagarna får gentemot Skatteverket påverkar skattesystemets legitimitet, vilket kan få mycket negativa samhällsekonomiska effekter på sikt.

Sammanfattningsvis visar vår rapport att kravet på personalliggare är ett ineffektivt system för att motverka svartarbete och osund konkurrens. Det är snarare mycket troligt att kostnaderna med att ha personalliggare överstiger nyttan med systemet. Systemet med personalliggare har också svagt stöd bland företagarna. Kravet på personalliggare bör därför inte utvidgas eller reformeras, utan avskaffas.

Vi ställer oss också frågande till lämpligheten att det är Skatteverket som har utvärderat sin egen verksamhet. Utvärderingar av personalliggare bör ske av en part som är oberoende av både beställaren och den vars verksamhet som ska utvärderas. Vi finner det därför mycket anmärkningsvärt att det är Skatteverket som återigen har fått i uppgift att utvärdera effekterna av systemet med personalliggare (Sveriges riksdag, 2019).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Enligt uppgift ska resultaten av denna effektutvärdering presenteras i slutet av 2019.

## REFERENSER

- Abadie, A. (2005). Semiparametric difference-in-differences estimators. *The Review of Economic Studies*, 72(1), 1-19.
- Angrist, J.D., & Pischke, J.S. (2008). Mostly harmless econometrics; an empiricist's companion. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Card, D., & Krueger, A. (1994). Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*, 84(4), 772-793.
- Coad, A., Nielsen, K., & Timmermans, B. (2017). My first employee: an empirical investigation. *Small Business Economics*, 48(1), 25-45.
- Daunfeldt, S-O., Gidehag, A., och Rudholm, N. (2017). Personalliggares effekter på lönerapporteringen i restaurang- och frisörbranschen. Rapport, Svenskt Näringsliv: Stockholm.
- Daunfeldt, S-O., Gidehag, A., och Rudholm, N. (2018a). Corporate tax evasion and unreported wages: The effect of compulsory staff registers. HUI Working Paper 129. HUI Research: Stockholm.
- Daunfeldt, S-O., Gidehag, A. och Rudholm, N. (2018b). Kan sänkta arbetskraftskostnader bidra till ökad sysselsättning? En utvärdering av de sänkta arbetsgivaravgifterna för unga. Forskningsrapport, Handelns Forskningsinstitut: Stockholm.
- Egebark, J. och Kaunitz, N. (2013). Do payroll tax cuts raise youth employment?, IFAU, Working Paper 2013:27.
- Egebark, J. och Kaunitz, N. (2014). Payroll taxes and youth labor demand. IFN Working paper No. 1001.
- Gruber, J. (1997). The Incidence of Payroll Taxation: Evidence from Chile. *Journal of Labor Economics*, 15(S3), S72-S101.
- Klapper, L., Laeven, L., och Rajan, R. (2006). Entry regulation as a barrier to entrepreneurship. *Journal of Financial Economics*, 82(3), 591-629.
- Korkeamäki, O. och Uusitalo, R. (2009). Employment and wage effects of a payroll-tax cut-evidence from a regional experiment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 753-772.



- NUTEK (2008). Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet – Uppdatering 2007. R 2008:42.
- Näringslivets Regelnämnd (2010). Angående remiss av departementspromemorian Närvaroliggare och kontrollbesök Ds 2009:43.
- Regelrådet (2010). Yttrande över promemorian Närvaroliggare och kontrollbesök (Ds 2009:43).
- Regeringsproposition. (2006). *Effektivare skattekontroll m.m.* Prop. 2005/06:169.
- Rosenbaum, P.R., & Rubin, D.B. (1983). The central role of propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70(1), 41-55.
- Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-63.
- Skatteverket (2009). *Skapar personalliggare fler vita jobb? En utvärdering av personalliggarnas effekter på skatteundandragande i restaurang- och frisörbranscherna*. Bilaga 4, Rapport avseende utvärdering av effekter, Ds 2009:43, 239–348.
- Skatteverket (2015). *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2015*.
- Skatteverket (2018). *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll (Företagsundersökningen)*.
- Skedinger, P. (2014). Effects of payroll tax cuts for young workers. IFN Working Paper 1031.
- Sveriges Riksbank. (2018:1). Svenska folkets betalningsvanor, Maj 2018.
- Sveriges Riksbank. (2018:2). Ekonomiska kommentarer; Tiderna förändras och så också betalningsvanorna, Nr. 6.
- Sveriges riksdag. (2019). En utvärdering av personalliggarsystemet. Rapporter från riksdagen. 2018/19:RFR4.
- Svenskt Näringsliv (2010). Remissyttrande – Departementspromemorian Närvaroliggare och kontrollbesök Ds 2009:43.
- Tillväxtanalys, (2010), *Regelbördans ekonomiska effekter – en teoretisk och empirisk analys*, Rapport 2010:14.
- Tillväxtverket (2017). *Regler som påverkar företagens kostnader och konkurrenskraft 2016*. Delrapportering av uppdrag enligt Tillväxtverkets regleringsbrev

2014.

Yaniv, G. (1988). Withholding and non-withheld tax evasion. *Journal of Public Economics*, 35(2), 183-20

## OM FÖRFATTARNA

Denna rapport är författad av professor Sven-Olov Daunfeldt, doktorand Anton Gidehag och professor Niklas Rudholm på uppdrag av Svenskt Näringsliv. Alla i forskargruppen är anställda vid Handelns forskningsinstitut (HFI).

Sven-Olov Daunfeldt är forskningschef vid Handelns forskningsinstitut (HFI) och professor i nationalekonomi vid Högskolan Dalarna. Sven-Olov har fokuserat sin forskning mot de institutionella villkoren för företagstillväxt och bland annat studerat effekter av innovationsstöd till små och medelstora företag, sysselsättningseffekterna av turordningsreglerna i LAS, samt vilka företag som bryter utanförskapet bland utrikes födda. Totalt har Sven-Olov publicerat över 100 rapporter, varav cirka 40 är publicerade i vetenskapliga tidskrifter såsom *Journal of Institutional Economics*, *Small Business Economics* och *Industrial and Corporate Change*.

Anton Gidehag är doktorand i nationalekonomi vid Handelns Forskningsinstitut och Örebro Universitet. Antons kommande avhandling i nationalekonomi kommer att centreras kring de institutionella villkoren för företagen och hur de påverkar företagens utveckling. I sin forskning har Anton bland annat analyserat företagets anställningsbeslut när arbetsgivaravgifterna för unga sänktes.

Niklas Rudholm är professor i nationalekonomi och verksam som forskare vid Handelns Forskningsinstitut. Niklas har framförallt analyserat konkurrensfrågor och regionala omvandlingsprocesser. En stor del av Niklas forskning är metodorienterad och han har under senare tid bland annat utvecklat nya metoder för statistisk inferens i syntetiska matchingsmodeller. Niklas har publicerat över 50 vetenskapliga artiklar i tidskrifter som *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, *Journal of Industrial Economics* och *Economics Letters*.

Handelns Forskningsinstitut (HFI) är en stiftelse som innefattar den tidigare forskningsavdelningen vid HUI Research. Totalt är nio stycken forskare, varav fem doktorander, anställda vid institutet. Det huvudsakliga syftet med Handelns Forskningsinstitut är att bedriva forskning om handeln och andra tjänstebranscher.

Mer information om HFI finns på hemsidan [www.handelnsforskningsinstitut.se](http://www.handelnsforskningsinstitut.se)

## APPENDIX: Enkätsvaren

### 1. Omfattas er verksamhet av kravet på att föra personalliggare?

	Antal	Procent
Ja	1737	92,54
Nej	140	7,46
Observationer	1877	

### 2. Känner ni till denna utökning av kravet på personalliggare?

	Antal	Procent
Ja	90	65,69
Nej	47	34,31
Observationer	137	

*Not: Frågan ställdes endast till de som inte omfattas av personalliggare*

### 3. Skulle du säga att detta krav på personalliggare leder till...

	Antal	Procent
Mer arbete för företagen	69	76,67
Oförändrat arbete för företagen	18	20,00
Mindre arbete för företagen	3	3,33
Observationer	90	

*Not: Frågan ställdes endast till de som inte omfattas av personalliggare*

### 4. Inom vilken bransch finns er huvudsakliga verksamhet?

	Antal	Procent
Frisör	5	0,29
Restaurang	790	45,61
Tvätt	28	1,62
Bygg	601	34,7
Livsmedels- och tobaksgrossistverksamhet	72	4,16
Kropp- och skönhetsvårdsverksamhet	16	0,92
Fordonsserviceverksamhet	199	11,49
Annan bransch	21	1,21
Observationer	1732	

5. Ansvarar ni för fler än ett företag i nämnda branscher?

	Antal	Procent
Ja	520	30,09
Nej	1208	69,91
Observationer	1728	

6. Hur många företag ansvarar ni för inom nämnda branscher? Uppge antal

	Antal
Genomsnittligt antal företag	4,7
Observationer	517

*Not: Frågan ställdes endast till de som ansvarar för fler än ett företag*

7. I vilket län har ni er huvudsakliga verksamhet?

	Antal	Procent
Stockholms län	416	24,2
Uppsala län	39	2,27
Södermanlands län	45	2,62
Östergötlands län	67	3,9
Jönköpings län	60	3,49
Kronobergs län	26	1,51
Kalmar län	40	2,33
Gotlands län	22	1,28
Blekinge län	22	1,28
Skåne län	226	13,15
Hallands län	52	3,03
Västra Götalands län	303	17,63
Värmlands län	30	1,75
Örebro län	57	3,32
Västmanlands län	29	1,69
Dalarnas län	56	3,26
Gävleborgs län	45	2,62
Västernorrlands län	43	2,5
Jämtlands län	51	2,97
Västerbottens län	38	2,21
Norrbottnens län	52	3,03
Observationer	1719	

8. Är ni själv aktiv i verksamheten på sådant sätt att ni omfattas av kravet på att skriva in er i personalliggaren?

	Antal	Procent
Ja	1463	85,51
Nej	248	14,49
Observationer	1711	

9. Hur länge har ni bedrivit verksamheten inom nuvarande organisationsform? Antal år

	Antal
Genomsnittligt antal år	18,178
Observationer	1695

10. Hur stor andel (i procent) av de dagliga transaktionerna genomförs som kortköp?

	Procent
Genomsnittlig andel kortköp	47,919
Observationer	1673

11. Hur stor andel (i procent) av din totala omsättning står kontanthandeln för?

	Procent
Genomsnittlig andel kontanthandel	8,342
Observationer	1660

12. Hur har andelen kontanthandel av din totala omsättning förändrats under de senaste fem åren?

	Antal	Procent
Den har ökat	31	1,88
Den har minskat	987	59,78
Den är oförändrad	521	31,56
Vet ej	112	6,78
Observationer	1651	

13. Hur mycket uppskattar du att andelen kontanthandel har ökat

under de senaste fem åren?

	Procent
Genomsnittlig ökning av kontanthandeln	35,7
Observationer	30

*Not: Frågan ställdes endast till de som haft en ökande andel kontanthandel*

14. Hur mycket uppskattar du att andelen kontanthandel har minskat under de senaste fem åren?

	Procent
Genomsnittlig minskning av kontanthandeln	55,543
Observationer	975

*Not: Frågan ställdes endast till de som haft en minskade andel kontanthandel*

15. Under era verksamma år, har ni någonsin varit föremål för:

	Antal	Procent
Förfrågningar eller förelägganden från Skatteverket	725	44,67
Skatterevision	326	20,09
Inget av ovanstående	744	45,84
Observationer	1795	

16. Under era verksamma år, har ni sedan kravet på personalliggare infördes varit föremål för något av följande?

	Antal	Procent
Kontrollbesök	1016	62,72
Förefrågningar eller förelägganden från Skatteverket	277	17,1
Skatterevision	59	3,64
Inget av ovanstående	556	34,32
Observationer	1908	

**17. Hur upplever ni att kontakten med Skatteverkets handläggare varit i samband med kontrollbesök?**

	Antal	Procent
Mycket dålig	135	13,33
Ganska dålig	152	15
Varken bra eller dålig	355	35,04
Ganska bra	250	24,68
Mycket bra	121	11,94
Observationer	1013	

*Not: Frågan ställdes endast till de som haft kontrollbesök*

**18. Under era verksamma år, har ni drabbats av kontrollavgift?**

	Antal	Procent
Nej	1135	70,41
Ja, vid ett tillfälle	369	22,89
Ja, vid flera tillfällen	108	6,7
Observationer	1612	

**19. Har ni överklagat beslutet om kontrollavgift?**

	Antal	Procent
Ja	122	33,06
Nej	238	64,5
Vet ej	9	2,44
Observationer	369	

*Not: Frågan ställdes endast till de som drabbats av kontrollavgift*

**20. Har ni fått helt eller delvis befrielse från kontrollavgiften?**

	Antal	Procent
Ja	32	26,23
Nej	84	68,85
Vet ej	6	4,92
Observationer	122	

*Not: Frågan ställdes endast till de som överklagat beslut*



**21. Hur många gånger har ni överklagat besluten om kontrollavgift? Uppge antal gånger**

	Antal
Genomsnittligt antal överklaganden	1,259
Observationer	108

*Not: Frågan ställdes endast till de som drabbats av kontrollavgift fler än en gång*

**22. Hur många gånger har ni fått hel eller delvis befrielse från kontrollavgiften?  
Uppge antal gånger**

	Antal
Genomsnittligt antal befrielser från kontrollavgift	0,61
Observationer	59

*Not: Frågan ställdes endast till de som drabbats av kontrollavgift fler än en gång samt har överklagat beslut*

**23. Reglerna om personalliggare skulle följas bättre om kontrollavgifterna var differentierade utifrån företagets storlek**

	Antal	Procent
Instämmer helt	484	30,63
Instämmer till stor del	211	13,35
Instämmer till viss del	272	17,22
Instämmer inte alls	321	20,32
Vet ej	292	18,48
Observationer	1580	

**24. Reglerna om personalliggare skulle följas bättre om Skatteverket hade som rutin att avstå från att ta ut en kontrollavgift för brister som upptäcks vid det första kontrollbesöket hos en verksamhet för att istället endast lämna information och påpeka brist**

	Antal	Procent
Instämmer helt	568	35,88
Instämmer till stor del	300	18,95
Instämmer till viss del	298	18,83
Instämmer inte alls	198	12,51
Vet ej	219	13,83
Observationer	1583	

**25. Hela systemet med personalliggare är ändamålsenligt för att uppnå det övergripande syftet att minska svartarbete och motverka osund konkurrens**

	Antal	Procent
Instämmer helt	355	22,27
Instämmer till stor del	302	18,95
Instämmer till viss del	479	30,05
Instämmer inte alls	389	24,4
Vet ej	69	4,33
Observationer	1594	

**26. Oanmälda besök för kontroll av personalliggare är ett viktigt verktyg i Skatteverkets arbete med att upptäcka svartarbete och skattefusk**

	Antal	Procent
Instämmer helt	531	33,25
Instämmer till stor del	251	15,72
Instämmer till viss del	419	26,24
Instämmer inte alls	305	19,1
Vet ej	91	5,7
Observationer	1597	

**27. Kostnaden för systemet med personalliggare överstiger den nytta systemet har i att motverka skattefusk och osund konkurrens**

	Antal	Procent
Instämmer helt	521	32,73
Instämmer till stor del	248	15,58
Instämmer till viss del	329	20,67
Instämmer inte alls	259	16,27
Vet ej	235	14,76
Observationer	1592	

**28. Oärliga företagare kommer alltid att hitta metoder att undvika skattekontroll vilket gör att system som personalliggare främst innebär en kostnad för hederliga företagare**

	Antal	Procent
Instämmer helt	774	48,53
Instämmer till stor del	334	20,94
Instämmer till viss del	324	20,31
Instämmer inte alls	98	6,14
Vet ej	65	4,08
Observationer	1595	

**29. De individuella arbetsgivardeklarationerna kan fungera som ett substitut till personalliggaren**

	Antal	Procent
Instämmer helt	374	23,81
Instämmer till stor del	298	18,97
Instämmer till viss del	283	18,01
Instämmer inte alls	149	9,48
Vet ej	467	29,73
Observationer	1571	

**30. Anser ni att tillräcklig information finns att tillgå för att kunna efterleva regelverket kring personalliggare?**

	Antal	Procent
Ja	896	57,11
Nej	401	25,56
Vet ej	272	17,34
Observationer	1569	