

Regeringens proposition

1982/83:60

om effektivare regler för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter;

beslutad den 28 oktober 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga det förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

OLOF PALME

STEN ANDERSSON

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om åtgärder för att effektivisera det nuvarande systemet för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter. Åtgärderna är avsedda att tillämpas i avvaktan på att ett helt nytt system för debiteringen och uppbörden kan införas.

Ett genomförande av de föreslagna åtgärderna beräknas tillföra det allmänna (socialförsäkringsfonderna och staten) ett nettotillskott för åren 1983 och 1984 med ca 500 milj. kr. i ökade avgiftsinkomster och räntevinster genom snabbare avgiftsinbetalning.

Förslaget innebär i korthet följande.

En precisering och en utvidgning görs av arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet. Om en ny verksamhet startas, skall arbetsgivaren lämna uppgifter om beräknade löneutgifter under året så snart löneutgifterna har uppgått till 5 000 kr. När en pågående verksamhet utvidgas, skall uppgiftsskyldighet föreligga så snart löneutgifterna har uppgått till ett belopp som med mer än 50 000 kr. överstiger avgiftsunderlaget enligt den preliminära debiteringen. Skyldigheten att anmäla utvidgad verksamhet omfattar dock inte en ökning av löneutgifterna som inträffar under december månad utgiftsåret.

I större utsträckning än vad som nu gäller skall metoden med särskild beräkning av den preliminära avgiften användas. Syftet är att få en bättre överensstämmelse mellan den preliminära avgiften och den slutliga avgiften.

Kontrollen av arbetsgivaravgifterna förbättras. De preliminära avgifterna

skall kontrolleras vid två tillfällen under utgiftsåret genom samkörningar (datamaskinella sambearbetningar) av arbetsgivarregistret och skattemyndigheternas källskatteregister. Samkörningsförfarandet får också användas för att kontrollera riktigheten av en anmälan om att arbetsgivarens verksamhet har upphört eller minskat. I fråga om de slutliga avgifterna skall arbetsgivarnas uppgifter om utbetalda löner kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregistret och skattemyndigheternas register över kontrolluppgifter.

Tiden för debitering av preliminära avgifter förlängs för att riksförsäkringsverket skall hinna påföra de nya preliminära avgifter som har föranletts av samkörningarna.

Det införs påföljder för de arbetsgivare som underlåter att lämna föreskrivna uppgifter eller lämnar oriktiga uppgifter.

Några av de åtgärder som föreslås kräver lagändringar. De nya bestämmelserna avses träda i kraft den 1 januari 1983.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter¹

dels att 19, 21 och 23 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 34 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*19 §²

Den preliminära avgiften skall erläggas under utgiftsåret enligt debitering. Beräknas arbetsgivaravgiften uppgå till högst ettusen kronor skall preliminär avgift debiteras endast om riksförsäkringsverket finner skäl till det eller om arbetsgivaren begär det.

Avgiften debiteras i en gemensam post, vilken avrundas till närmast lägre hela krontal, som utan att öretal uppkommer är jämnt delbart med antalet inbetalningstillfällen.

Den preliminära avgiften skall inbetalas med lika belopp senast den 18 i envar av månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december eller, vid debitering under utgiftsåret, i de av dessa månader som infaller under återstoden av året.

Den preliminära avgiften skall inbetalas med lika belopp senast den 18 i envar av månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december. Om den preliminära avgiften debiteras under utgiftsåret men före november månads utgång, skall avgiften inbetalas med lika belopp vid de uppbördstillfällen som infaller under återstoden av året. Debiteras avgiften senare än nyss sagts, skall den inbetalas senast den 18 februari året efter utgiftsåret. En preliminär debitering får dock inte göras efter den 15 januari året efter utgiftsåret.

Även utan debitering får preliminär avgift, för att nå bättre överensstämmelse med den beräknade slutliga avgiften, erläggas under utgiftsåret eller efter utgången därav.

21 §

Påford preliminär avgift må för vinnande av bättre överensstämmelse med den påräkneliga slutliga avgiften genom jämkning bestämmas att utgå med annat belopp, därest detta över- eller understiger den påförda preliminära avgiften med minst en femtedel av densamma. Jämkning må ske även i annat fall än nyss är sagt, om ändringen av den påförda preliminära avgiften skulle bli mer betydande eller annan särskild omständighet föreligger.

¹ Lagen omtryckt 1974:938.

Senaste lydelse av lagens rubrik 1981:696.

² Senaste lydelse 1980:314.

Jämkning *må icke* verkställas efter utgiftsårets utgång med mindre den preliminära avgiften därigenom nedsättes. Ansökan om sådan jämkning skall av arbetsgivare ingivas före utgången av april månad året näst efter utgiftsåret.

Jämkning *får inte* verkställas efter den 15 januari året efter utgiftsåret om inte den preliminära avgiften därigenom blir nedsatt. Ansökan om sådan jämkning skall ges in av arbetsgivaren före utgången av april månad året efter utgiftsåret.

23 §

Arbetsgivare, vilkens löneutgifter för år räknat överstiga eller kunna beräknas komma att överstiga femtusen kronor, är skyldig att snarast till riksförsäkringsverket göra anmälan därom.

En arbetsgivare, som inte har påförts preliminär avgift för utgiftsåret, skall för påförande av sådan avgift lämna uppgift till riksförsäkringsverket om sina beräknade löneutgifter senast vid utgången av månaden efter den då löneutgifterna, räknat från utgiftsårets början, sammanlagt har uppgått till minst 5 000 kronor.

En arbetsgivare, som har påförts preliminär avgift för utgiftsåret, skall lämna uppgift om sina beräknade löneutgifter senast vid utgången av månaden efter den då de faktiska löneutgifterna har uppgått till ett belopp som med mer än 50 000 kronor överstiger det avgiftsunderlag som har legat till grund för den senaste debiteringen av hans preliminära avgift. Vad som nu har sagts gäller dock inte om detta belopp har uppnåts efter utgången av november månad utgiftsåret.

Uppgift enligt första och andra styckena lämnas på fastställd blankett.

34 a §

Den som uppsåtligen eller av grov oaktksamhet till en myndighet lämnar oriktig uppgift om förhållanden, som har betydelse för hans skyldighet att betala preliminär eller slutlig avgift, eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag, döms till böter, om gärningen ej är belagd med straff i skattebrottslagen (1971:69).

I ringa fall döms ej till ansvar.

SOCIALDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-10-28

Närvarande: statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, S. Andersson, Rainer, Boström, Bodström, B. Andersson, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg

Föredragande: statsrådet S. Andersson

Proposition om effektivare regler för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter

1 Inledning

Den allmänna försäkringen m.m. finansieras, förutom genom statsbidrag, genom avgifter från arbetsgivare och egenföretagare. Riksdagen beslutade år 1981 att reglerna för avgiftsberäkningen skulle förenklas (prop. 1980/81:178, SfU 28, rskr 406). De nya bestämmelserna om avgiftsberäkningen finns i lagen (1981:691) om socialavgifter.

Arbetsgivaravgifterna debiteras och uppbärs av riksförsäkringsverket. Bestämmelser om debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter ges i lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter, AVGL. Egenavgifterna debiteras och uppbärs på samma sätt som skatt enligt bestämmelser i uppbördslagen (1953:272).

I enlighet med vad som uttalades i den proposition som låg till grund för riksdagens beslut år 1981 skulle de förenklade reglerna för avgiftsberäkningen göra det möjligt att gå vidare på vägen att införa ett effektivare debiterings- och uppbördssystem för arbetsgivaravgifter. Enligt regeringens bemyndigande tillkallade den dåvarande chefen för socialdepartementet en särskild utredare (S 1981:04)¹ med uppdrag att se över debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter.

En huvuduppgift för utredningen är att undersöka möjligheterna att knyta an uppbörden av arbetsgivaravgifterna till de löpande löneutbetalningarna. En annan huvuduppgift för utredningen gäller frågan om en decentralisering av debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifterna från riksförsäkringsverket till de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna. I samband därmed aktualiseras en samordning av avgifts- och skattesystemen.

¹ Regeringsrådet G. Björne.

Utredningen, som har antagit namnet socialavgiftsutredningen, har i delbetänkandet (Ds S 1982:3) Översyn av debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter, föreslagit att vissa brister i nuvarande system skall motverkas genom temporära, mindre omfattande åtgärder. De förslag som har lagts fram föreslås träda i kraft den 1 januari 1983 och är avsedda att tillämpas i avvaktan på att ett helt nytt system för debiteringen och uppbörden kan införas.

Till protokollet i detta ärende bör fogas dels som *bilaga 1* en i betänkandet intagen redogörelse för gällande bestämmelser i socialavgiftssystemet, dels som *bilaga 2* utredningens sammanfattning av sitt betänkande.

Betänkandet har remissbehandlats. En inom socialdepartementet upprättad sammanställning över remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 3*.

Jag behandlar i det följande förslagen i betänkandet.

2 Allmän motivering

2.1 Allmänt om reformbehovet

Systemet för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter är utformat med sikte på att arbetsgivaren under utgiftsåret skall betala en preliminär avgift som så nära som möjligt svarar mot de senare slutligt debiterade avgifterna. Det har emellertid visat sig att det ofta brister i överensstämmelse mellan de preliminära och slutliga avgifterna. Uttaget av preliminära avgifter under utgiftsåret har hittills regelmässigt understigit de slutliga avgifterna. Innan jag närmare går in på bristerna i det nuvarande systemet skall jag i korthet redogöra för grunddragen i detta.

Debiteringen och uppbörden av arbetsgivaravgifter sträcker sig över tre år, nämligen utgiftsåret, debiteringsåret och regleringsåret. Arbetsgivaren skall under utgiftsåret betala en *preliminär avgift* enligt räkning som utsänds av riksförsäkringsverket. Avgiften fördelas på sex betalningstillfällen. Under debiteringsåret fastställs den *slutliga avgiften*. Om den erlagda preliminära avgiften är lägre än den slutliga avgiften, skall arbetsgivaren under regleringsåret betala *kvarstående avgift*, fördelad på ett eller två betalningstillfällen, beroende på avgiftens storlek. I förekommande fall påförs dessutom *särskild avgift*. För att undvika särskild avgift kan arbetsgivaren senast den 30 april under debiteringsåret göra fyllnadsinbetalningar av preliminär avgift. Överstiger erlagd preliminär avgift den slutliga avgiften, betalas överskjutande belopp jämte ränta tillbaka till arbetsgivaren.

Den preliminära avgiften för ett visst år beräknar riksförsäkringsverket i regel med ledning av den slutliga avgift som senast debiterades arbetsgivaren. Detta innebär att underlaget för den preliminära avgiften beräknas med utgångspunkt i de lönesummor som betalades två år före utgiftsåret. Hänsyn skall dock tas till ändringar i de procentsatser som avgifterna utgår

med och till andra ändringar av betydelse i avgiftsbestämmelserna. En uppräknings görs också med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen. För att uppnå en bättre överensstämmelse med den beräknade slutliga avgiften kan den preliminära avgiften under vissa förutsättningar sänkas eller höjas genom beslut om jämkning i enskilda fall.

Om arbetsgivaren inte tidigare har påförts någon slutlig avgift, måste den preliminära avgiften fastställas genom särskild beräkning. Detsamma gäller om det kan antas att den slutliga avgiften för utgiftsåret kommer att avvika från den slutliga avgift som har fastställts året före med minst en femtedel av denna avgift. Dessutom får särskild beräkning göras om skillnaden mellan annars utgående preliminär avgift och påräknelig slutlig avgift skulle bli mer betydande eller annan särskild omständighet föreligger. Riksförsäkringsverket får anmana en arbetsgivare att lämna uppgifter för beräkning eller jämkning av preliminär avgift. Om uppgifter inte lämnas, får riksförsäkringsverket uppskatta underlaget för den preliminära avgiften.

Här bör det nämnas att det under de senaste åren har genomförts vissa skärpningar i lagstiftning och kontroll på detta område. Den som företräder en juridisk person och som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har underlåtit att betala påförda arbetsgivaravgifter i rätt tid och ordning är enligt bestämmelser som trädde i kraft den 1 juli 1980 solidariskt ansvarig med den juridiska personen för de obetalda avgifterna (prop. 1979/80:128, Sfu 16, rskr 299, SFS 1980:314). Procentsatserna för den särskilda avgiften höjdes med verkan från utgiftsåret 1980, vilket innebär att eftersläpande avgiftsinbetalning har blivit en dyr form av kredit för arbetsgivarna (prop. 1980/81:16, Sfu 13, rskr 9, SFS 1980:859). En viss kontroll av rimligheten av de debiterade preliminära avgifterna har åren 1980 och 1981 gjorts genom samkörningar (datamaskinella sambearbetningar) av källskatterregistret och arbetsgivarregistret. Denna kontroll resulterade i att de preliminära avgifterna höjdes för ett stort antal arbetsgivare.

Reglerna för avgiftsberäkningen har, som tidigare nämnts, förenklats genom den nya lagen om socialavgifter. Syftet med den lagen är bl.a. att åstadkomma administrativa lättnader för arbetsgivare och egenföretagare samt för myndigheter. Den nya lagstiftningen torde också indirekt resultera i en förbättrad avgiftsuppbörd. Detta beror på att lagens enhetligare och enklare regler för avgiftsberäkningen, främst slopandet av all arbetstidsredovisning, väsentligt underlättar riksförsäkringsverkets och de lokala skattemyndigheternas kontrollarbete. De resurser som frigörs kan i stället användas för en mer noggrann kontroll av att föreskrivna uppgifter lämnas och att dessa är riktiga.

Följande sammanställning visar storleken av debiterade preliminära avgifter, fyllnadsinbetalningar, debiterade kvarstående avgifter och över-
skjutande avgifter.

Miljarder kr. (siffrorna är avrundade)

Utgiftsår	Debiterade prelimi- nära av- gifter	Fyllnads- inbetal- ningar	Debiterade kvar- stående avgifter	Överskjutan- de avgifter
1975	25,3	3,2	1,6	0,5
1976	35,3	3,0	2,6	0,6
1977	45,2	3,0	2,8	0,9
1978	49,0	3,1	2,0	1,2
1979	53,4	3,0	3,2	0,8
1980	63,5	4,0	1,6	0,9
1981	72,1	3,0		

Siffrorna för år 1980 visar effekten av de skärpningar i lagstiftning och kontroll som förut har berörts och som har medfört att – trots ökad total avgiftsvolym – eftersläpningen minskat. Att fyllnadsinbetalningarna för utgiftsåret 1980 är ca 1,0 miljard kr. högre än utgiftsåret 1979 förklaras således främst av att procentsatserna för den (icke avdragsgilla) särskilda avgiften höjdes med verkan från utgiftsåret 1980. Att debiterade kvarstående avgifter för utgiftsåret 1980 minskat med ca 1,6 miljarder kr. i förhållande till utgiftsåret 1979 beror dels på de ökade fyllnadsinbetalningarna, dels på den ordning med samkörning av källskatterregistret och arbetsgivarregistret som infördes år 1980. Att fyllnadsinbetalningarna för utgiftsåret 1981 är ca 1,0 miljard kr. lägre än närmast föregående år torde återspegla en förbättrad inbetalning av preliminära avgifter under utgiftsåret, vilket förklaras bl.a. av de samkörningar som gjordes 1980 och 1981.

Det nuvarande systemet för debiteringen och uppbörden är emellertid fortfarande behäftat med en rad brister. Det är därför nödvändigt att gå vidare med ytterligare åtgärder.

Den grundläggande svagheten i systemet är att de preliminära avgifterna normalt beräknas med utgångspunkt i de lönesummor som betalades två år före utgiftsåret. Trots uppräknningen med hänsyn till den allmänna löneutvecklingen har det i praktiken varit omöjligt att få överensstämmelse mellan de preliminära avgifterna och de slutliga avgifterna. Följden har blivit att betydande belopp i arbetsgivaravgifter betalas in med upp till två års eftersläpning. Härigenom gör det allmänna (socialförsäkringsfonderna och staten) ränteförluster. Det allmänna har också gjort förluster på grund av att mindre seriösa företagare utnyttjat bristerna i systemet för att komma undan avgifter.

Differensen mellan preliminära och slutliga avgifter medför inte enbart problem för det allmänna utan också för företagen som många gånger drabbas av likviditetspåfrestningar i samband med att fyllnadsinbetalningar eller inbetalningar av kvarstående avgifter skall göras. Vid obeståndssituationer kan – som företagsobeståndskommittén påpekat i sitt delbetänkande (SOU 1979:91) – betydande avgiftsskulder ha ackumulerats. Det har också i

allt för stor utsträckning förekommit eftersläpningar i avgiftsinbetalningarna på grund av att riksförsäkringsverket inte fått kännedom om nytillkomna arbetsgivare. En arbetsgivare är visserligen skyldig att snarast anmäla till riksförsäkringsverket om hans löneutgifter för år räknat överstiger eller kan komma att överstiga 5 000 kr. Mot underlåtenhet att lämna föreskriven uppgift finns emellertid inga särskilda påföljdsregler i AVGL. Detta har fått till följd att många arbetsgivare underlåter att anmäla nystartad verksamhet.

En annan brist sammanhänger med att en arbetsgivare, som redan är registrerad, inte är skyldig att göra anmälan till riksförsäkringsverket när verksamheten utökas. Detta har lett till att arbetsgivare inte under utgiftsåret anmäler ökade löneutgifter till riksförsäkringsverket. Däremot är anmälningar om minskade löneutgifter vanliga.

Det är vidare enkelt för de arbetsgivare som är registrerade att med felaktiga uppgifter komma ur systemet. Det räcker exempelvis med att arbetsgivaren i arbetsgivaruppgiften anmäler att han inte räknar med att driva verksamhet under nästkommande år. Med hänsyn till riksförsäkringsverkets bristande kontrollresurser måste arbetsgivarens uppgift i de flesta fall godtas.

De brister som är förknippade med det nuvarande systemet medför behov av genomgripande förändringar i detta. Den grundläggande svagheten i systemet är, som förut har berörts, att de preliminära avgifterna beräknas med utgångspunkt i de lönesummor som betalades två år före utgiftsåret. Ett nytt system bör därför bygga på att arbetsgivarna varje månad eller varannan månad är skyldiga att betala avgifter efter en fastställd procentsats av de lönesummor som faktiskt har utbetalats närmast före uppbördstillfället.

Socialavgiftsutredningen har, som tidigare berörts, i uppdrag att lägga fram förslag om ett nytt system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter. I avvaktan på att ett nytt system kan införas föreslår utredningen i delbetänkandet att vissa brister i nuvarande system motverkas genom temporära, mindre ingripande åtgärder. Utredningen föreslår sålunda att kontrollen av de preliminära och slutliga avgifterna förbättras. Vidare läggs förslag fram om ändrade regler för arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet och om påföljder i de fall uppgiftsskyldigheten åsidosätts. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1983. Ett nytt system för debiteringen och uppbörden kommer att behandlas i ett betänkande som utredningen avser att lämna under år 1983. Enligt utredningens bedömning kan ett nytt system träda i tillämpning tidigast år 1985. Detta hänger samman med att det nya avgiftssystemet måste föregås av en genomgripande omläggning av de administrativa rutinerna och en noggrann information till arbetsgivarna. De föreslagna åtgärderna i delbetänkandet avser därför i första hand åren 1983 och 1984.

Socialavgiftsutredningens förslag får i sina huvuddrag ett positivt mottagande av det helt övervägande antalet remissinstanser. De brister i det

nuvarande systemet som redovisas i betänkandet är enligt flera remissinstanser så allvarliga att det, i avvaktan på att ett nytt system kan införas, är nödvändigt att redan nu ytterligare effektivisera debiteringen och uppbörden i det nuvarande systemet.

Flera remissinstanser har dock invändningar mot delar av förslaget. Utgångspunkten i den kritik som framförs i dessa delar är bl.a. att av resursskäl endast de verkligt angelägna åtgärderna bör tas fram. Tre remissinstanser, nämligen datainspektionen, Svenska arbetsgivareföreningen (SAF) och SHIO-Familjeföretagen, kan från olika utgångspunkter inte tillstyrka huvuddragen i utredningens förslag. Datainspektionens yttrande behandlar jag i avsnittet om kontroll av arbetsgivaravgifterna. SAF och SHIO-Familjeföretagen, vilka inte har något att erinra mot försöken att förbättra och effektivisera avgiftsuppbörden, avstyrker de föreslagna författningsändringarna med hänsyn till att dessa får en tidsmässigt mycket begränsad användning. Enligt dessa remissinstanser bör arbetet i stället inriktas på att snarast införa ett nytt avgiftssystem.

För egen del vill jag understryka angelägenheten av att genom temporära åtgärder omedelbart begränsa bristerna i det nuvarande avgiftssystemet och därmed minska det allmännas förluster till följd av eftersläpande avgiftsinbetalningar och bortfall av avgifter. Jag anser i likhet med flertalet remissinstanser att socialavgiftsutredningens förslag i sina huvuddrag är väl ägnade att fylla syftet att effektivisera debiteringen och uppbörden. Förslaget torde också, som framhållits av kammarrätten i Stockholm, ligga i linje med en kommande mer långsiktig reform, vilket är av betydelse för de tillämpande myndigheterna.

Jag övergår här efter till att närmare behandla de olika huvudpunkterna i socialavgiftsutredningens förslag.

2.2 Arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet

Nuvarande ordning

En arbetsgivare är enligt 23 § AVGL skyldig att snarast anmäla till riksförsäkringsverket om hans löneutgifter för år räknat överstiger eller kan beräknas komma att överstiga 5 000 kr. Uppgiftsskyldigheten är begränsad till en upplysning om att löneutgifterna för utgiftsåret kommer eller kan beräknas komma att uppgå till mer än nämnda belopp. Någon skyldighet för arbetsgivaren att redan i anmälan ange hur stora löneutgifterna kan beräknas bli totalt finns sålunda inte. En skyldighet att lämna sådana uppgifter får han bara om riksförsäkringsverket enligt 22 § AVGL anmanar honom till det för att den preliminära avgiften skall kunna beräknas så noga som möjligt.

I praktiken lämnar emellertid de flesta arbetsgivarna erforderliga uppgifter för beräkning av den preliminära avgiften redan i samband med att anmälan görs enligt 23 § AVGL. Detta beror på att arbetsgivarna vanligen använder den anmälningsblankett som riksförsäkringsverket tillhandahåller

och som ger plats för arbetsgivaren att också ange storleken av de beräknade löneutgifterna. Blanketten är avsedd att användas både när arbetsgivaren gör anmälan för första gången och när han ansöker om ändring (jämkning) av en tidigare bestämd preliminär avgift.

Riksförsäkringsverket får kännedom om beräknade lönesummor för nyttillkomna arbetsgivare på flera sätt. Det normala sättet är, som förut nämnts, att arbetsgivaren redan i sin anmälan anger hur stora löneutgifter han beräknar att få under utgiftsåret. Upplysning om att en arbetsgivare är skyldig att betala preliminär avgift kan verket också få genom att en arbetsgivare lämnar föreskriven arbetsgivaruppgift enligt 5 § AVGL för ett tidigare utgiftsår. Av betydelse för verkets möjligheter att påföra arbetsgivarna preliminära avgifter är vidare den kontrollverksamhet som utövas av verket, länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna.

Socialavgiftsutredningen

Utredningens förslag innebär att det i AVGL införs entydiga bestämmelser om under vilka förutsättningar och inom vilken tid en arbetsgivare är skyldig att lämna riksförsäkringsverket uppgifter om sina löneutgifter för debitering av preliminär avgift. Denna uppgiftsskyldighet avses ge verket information dels för att verket skall kunna påföra preliminär avgift för en arbetsgivare som inte tidigare är registrerad i avgiftssystemet, dels för att en redan registrerad arbetsgivares preliminära avgift skall kunna jämkas uppåt då hans löneutgifter kan beräknas ha ökat så mycket att han för utgiftsåret bör betala en större avgift än som debiterats förut.

Utredningen föreslår att en tidigare oregistrerad arbetsgivare som kan konstatera att hans löneutgifter kommit att uppgå till minst 3 000 kr. skall vara skyldig att göra anmälan om detta till riksförsäkringsverket och samtidigt uppge hur stora löneutgifter han beräknar att få under utgiftsåret. Detta gränobelopp för anmälningsskyldigheten har valts bl.a. med tanke på att skapa överensstämmelse med andra bestämmelser om gränobelopp i AVGL. Anmälan skall göras senast under månaden efter den då löneutgifterna kom att uppgå till minst 3 000 kr.

Utredningen föreslår vidare att en registrerad arbetsgivare som kan konstatera att hans löneutgifter har ökat med mer än en femtedel av det avgiftsunderlag som legat till grund vid den senaste debiteringen av hans preliminära avgift skall vara skyldig att lämna uppgift om detta till riksförsäkringsverket och samtidigt uppge hur stora löneutgifter han beräknar att få under utgiftsåret. Av praktiska skäl bör dock uppgiftsskyldigheten enligt utredningen inte omfatta en ökning av löneutgifterna som inträffar under december månad utgiftsåret. Någon ändrad preliminär avgiftsdebitering för löneökning under denna månad hinns nämligen knappast med. Arbetsgivaren skall vara skyldig att lämna uppgifterna senast under månaden efter den då löneutgiften ökat på angivet sätt.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanserna lämnar utredningens förslag i denna del utan erinran. Några remissinstanser tar dock upp frågor om gränsbelopp för uppgiftsskyldigheten.

Riksförsäkringsverket, riksskatteverket och länsstyrelsen i Stockholms län anser att gränsen för en nybliven arbetsgivares anmälningsskyldighet bör vara kvar vid 5 000 kr. Enligt riksskatteverkets mening är det mer angeläget att utnyttja befintliga resurser för en förbättring av överensstämmelsen mellan preliminära och slutliga avgifter för större arbetsgivare. Riksförsäkringsverket föreslår att man – i stället för att sänka beloppsgränsen för anmälningsskyldigheten – höjer gränserna för obligatorisk påföring av preliminär avgift och för debitering av särskild avgift, exempelvis från 1 000 kr. till 2 000 kr. respektive från 100 kr. till 200 kr.

I fråga om uppgiftsskyldigheten för en arbetsgivare, vars verksamhet utvidgas, föreslår länsstyrelserna i Malmöhus län och Västernorrlands län att femtedelsregeln kompletteras med en nedre beloppsgräns. Länsstyrelsen i Malmöhus län föreslår gränsbeloppet 50 000 kr. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att det inte kan anses meningsfullt att lägga ned arbete på särskild beräkning för arbetsgivare där femtedelsregeln beloppsmässigt ger små förändringar.

Riksskatteverket och länsstyrelsen i Stockholms län anser att femtedelsregeln bör kompletteras med en övre beloppsgräns för större arbetsgivare. Innebörden skulle vara att om ökningen av löneutgifterna överstiger ett visst högre belopp så skulle anmälningsskyldighet inträda även om ökningen inte motsvarar en femtedel av avgiftsunderlaget enligt den preliminära debiteringen. Riksskatteverket påpekar att de största arbetsgivarna har lönesummor på 2-3 miljarder kr. Dessa arbetsgivare kan således öka sina löneutgifter med flera hundra miljoner kr. utan att vara skyldiga att anmäla detta enligt femtedelsregeln. Visserligen kan ökningar i denna storleksordning enligt verket upptäckas vid de samkörningar som föreslås av utredningen, men detta medför förseningar och betydande likviditetseffekter och ränteförluster.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län föreslår att det på räkningen för preliminär avgift anges vid vilken lönesumma uppgiftsskyldighet för utvidgad verksamhet inträder.

Överväganden

Jag anser det vara angeläget att *nyttillkomna arbetsgivare* så snart som möjligt debiteras preliminär avgift. Nuvarande föreskrifter ger alltför stort utrymme för förhållningar av uppgiftslämnandet. Klara och entydiga regler om anmälningsskyldigheten för nyblivna arbetsgivare bör därför införas i AVGL.

Frågan är då till vilket krontal gränsbeloppet för anmälningsskyldigheten bör bestämmas. För egen del anser jag att det i nuvarande läge, när man kan förutse införandet av ett helt nytt system inom kort tid, inte finns tillräcklig anledning att ändra på det hittillsvarande gränsbeloppet för anmälningsskyldigheten, 5 000 kr.

Riksförsäkringsverket har tagit upp frågan om en höjning av beloppsgränserna för debitering av preliminär avgift och för uttagande av särskild avgift. Avsikten härmed är att nämnda beloppsgränser skall anpassas till beloppsgränsen för anmälningsskyldighet. Den arbetsgivare som inte har någon anmälningsskyldighet och som betalar hela arbetsgivaravgiften i form av kvarstående avgift skulle därmed inte som nu riskera att behöva betala någon särskild avgift.

Det lägsta beloppet för uttagande av särskild avgift är f.n. 100 kr. På skattesidan motsvaras den särskilda avgiften av kvarskatteavgiften, vars nedre beloppsgräns är 50 kr. Den kommande samordningen av avgifts- och skattereglerna talar mot att nu höja gränsbeloppet för den särskilda avgiften och därigenom öka skillnaden. Det finns enligt min mening inte heller skäl att höja gränsbeloppet för debitering av preliminär avgift.

Jag övergår här efter till frågan om uppgiftsskyldigheten för *utvidgad verksamhet*.

Som utredningen framhållit är det angeläget att en arbetsgivare blir skyldig att underrätta riksförsäkringsverket när hans löneutgifter börjar öka och därför kommer att leda till en kanske långt större avgift än som tidigare har förutsatts. Den av utredningen föreslagna regeln innebär att avgiftsskyldigheten aktualiseras så snart löneutgifterna under det löpande utgiftsåret faktiskt har ökat med mer än en femtedel av det avgiftsunderlag på vilket preliminär avgift beräknats, dvs. den beräknade lönesumman för hela året. Härvid bortses dock från de fall när gränsen överskrids först efter utgången av november månad.

Några remissinstanser har tagit upp frågan om den av utredningen föreslagna regeln med andelstal bör kombineras med beloppsgränser. En nedre beloppsgräns får den innebörden att uppgiftsskyldighet, även om den procentuella ökningen är större än en femtedel, inte föreligger om ökningen av löneutgifterna är mindre än det angivna gränsbeloppet. En övre beloppsgräns får den innebörden att uppgiftsskyldighet, oavsett den procentuella ökningens storlek, alltid föreligger om ökningen av löneutgifterna är större än det angivna gränsbeloppet.

Av främst resursskäl bör enligt min mening myndigheternas hantering av ärenden om ändrad preliminärdebitering till följd av utvidgad verksamhet inriktas på de ärenden där det är fråga om större belopp. Detta talar för att en nedre beloppsgräns byggs in i regeln om skyldighet att anmäla utvidgad verksamhet. Jag anser det av länsstyrelsen i Malmöhus län föreslagna beloppet, 50 000 kr., vara väl avvägt. Med en sådan beloppsregel kan man samtidigt undvara en regel om att ökningen skall överstiga viss andel av

tidigare beräknat avgiftsunderlag. Arbetsgivaren skall således göra anmälan om utvidgad verksamhet så snart löneutgifterna med mer än 50 000 kr. överstiger avgiftsunderlaget enligt den preliminära debiteringen. Uppgiftsskyldigheten skall fullgöras senast under månaden efter den då denna gräns passerats. Som utredningen föreslagit skall uppgiftsskyldigheten inte omfatta den ökning av löneutgifterna som kan inträffa under december månad utgiftsåret.

Denna utformning av regeln innebär i förhållande till utredningens förslag en snabbare och strängare uppgiftsskyldighet i de fall där utvidgningen av verksamheten medför beloppsmässigt större ändringar.

Riksförsäkringsverket bör, som länsstyrelsen i Skaraborgs län föreslagit, på räkningen på preliminär avgift upplysa arbetsgivaren om vid vilken lönesumma uppgiftsskyldighet för utvidgad verksamhet inträder.

Jag förordar således att det i AVGL införs bestämmelser om arbetsgivar-nas uppgiftsskyldighet i enlighet med vad jag här har anfört.

2.3 Särskild beräkning av preliminär avgift

Nuvarande ordning

Den s.k. schablonmetoden används i allmänhet för beräkning av den preliminära avgiften. Denna metod innebär att den preliminära avgiften för ett utgiftsår beräknas med utgångspunkt i den slutliga avgift som senast debiterades arbetsgivaren.

En annan metod kan också användas för beräkning av den preliminära avgiften, nämligen metoden med särskild beräkning. Det gäller till en början då slutlig avgift inte har påförts arbetsgivaren föregående år. Den preliminära avgiften skall då bestämmas till belopp, som kan beräknas så nära som möjligt komma att motsvara den slutliga avgiften. Särskild beräkning av preliminär avgift skall även göras då det kan antas att den slutliga avgiften för utgiftsåret kommer att avvika från den slutliga avgift som debiterats under närmast föregående år med minst en femtedel av sistnämnda avgift. Särskild beräkning får också ske om skillnaden mellan annars utgående preliminär avgift och påräknelig slutlig avgift skulle bli mer betydande eller annan särskild omständighet föreligger.

För arbetsgivarna innebär metoden med särskild beräkning att de kan anmodas av riksförsäkringsverket eller den lokala skattemyndigheten att lämna upplysningar om utgivna eller beräknade lönesummor.

Socialavgiftsutredningen

Utredningen konstaterar att en särskild beräkning av den preliminära avgiften regelmässigt leder till bättre överensstämmelse med den slutliga avgiften än en schablonmässig beräkning på grundval av senast påförda

slutliga avgift. Det är därför enligt utredningens mening angeläget att metoden med särskild beräkning tillämpas i så stor utsträckning som möjligt. Av resursskäl kan det likväl endast bli fråga om att utöka metodens användning i ett begränsat antal fall och då endast beträffande arbetsgivare med ett stort antal anställda. Vid urvalet kan enligt utredningen två grupper arbetsgivare komma i fråga. Det gäller dels arbetsgivare som gjort stora fyllnadsinbetalningar, dels arbetsgivare som debiterats höga kvarstående avgifter. Utredningen bedömer det som lämpligt att ca 200 arbetsgivare årligen väljs ut för särskild beräkning av den preliminära avgiften. Den särskilda beräkningen bör ske i samband med årsdebiteringen av preliminär avgift.

Utredningen föreslår sålunda att metoden med särskild beräkning av den preliminära avgiften används i ökad omfattning.

Remissinstanserna

Utredningens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna. Landstingsförbundet har dock invändningar mot förslaget. Det krav på insändande av preliminär arbetsgivaruppgift som förenas med metoden för särskild beräkning innebär enligt förbundet för landstingens del ett omfattande arbete och följaktligen stora kostnader. Förbundet föreslår därför att ett enklare uppgiftslämnande får användas.

Riksskatteverket anser att den särskilda beräkningen bör göras något senare än vad utredningen föreslagit.

Överväganden

I likhet med utredningen anser jag att metoden med särskild beräkning regelmässigt leder till bättre överensstämmelse mellan den preliminära och slutliga avgiften än metoden med schablonmässig beräkning. Metoden med särskild beräkning bör därför komma till ökad användning.

För att riksförsäkringsverket skall kunna göra en särskild beräkning av den preliminära avgiften är det ofrånkomligt att arbetsgivaren måste lämna upplysningar om utgivna eller beräknade lönesummor. Detta uppgiftslämnande får enligt min mening godtas med hänsyn till angelägenheten av en korrekt preliminär debitering. Självfallet bör arbetsgivaren endast åläggas att lämna de uppgifter som behövs för att en riktig preliminär avgift skall kunna beräknas.

I detta sammanhang vill jag framhålla önskvärdheten av att arbetsgivarna på ett tidigt stadium lämnar uppgifter i de fall en utvidgning sker av verksamheten. På blanketten för den arbetsgivaruppgift som skall lämnas varje år finns utrymme att lämna upplysningar om planerade eller redan inträffade förändringar i verksamheten. Om denna möjlighet utnyttjas fullt

ut, minskar behovet av särskilt uppgiftslämnande påföljande utgiftsår för beräkning av den preliminära avgiften.

Jag ansluter mig således till utredningens förslag att metoden för särskild beräkning av den preliminära avgiften bör komma till ökad användning. De tillämpande myndigheterna får ta ställning till i vilken utsträckning de kan ta denna metod i anspråk. Vid detta ställningstagande får hänsyn tas till bl.a. tillgängliga resurser i kontrollarbetet.

Vad jag här har anfört föranleder inte ändring i AVGL eller annan lag.

2.4 Kontroll av arbetsgivaravgifterna

2.4.1 Allmänt om kontrollförfarandet

Nuvarande ordning

Sedan den 1 januari 1980 tillämpas en enhetlig ordning för inbetalning av skatt enligt uppbördslagen. Denna ordning innebär bl.a. att redovisning av källskatten skall ske på företagsnivå med användande av arbetsgivarens person- eller organisationsnummer som identitetsbeteckning. Tidigare kunde varje arbetsgivare i stort sett själv bestämma om han skulle lämna redovisning för innehållen skatt under ett för hela företaget gällande redovisningsnummer eller göra en fördelning under särskilda redovisningsnummer för t. ex. olika verksamheter eller skilda regioner.

Den nya ordningen innebär att man fått överensstämmelse med den ordning som tillämpas vid arbetsgivarnas redovisning av arbetsgivaravgifter. I prop. 1978/79:161 angavs en sådan överensstämmelse vara önskvärd med tanke på registerföring och möjligheterna att göra kontrollerande jämförelser mellan arbetsgivarnas redovisning av källskatter och arbetsgivaravgifter.

Riksförsäkringsverket utvecklade redan år 1980 i samarbete med riksskatteverket en metod för datamaskinella kontroller av den preliminära avgiftsdebiteringen mot källskatteregistret. Förfarandet bygger på en samkörning (sambearbetning) av källskatteregistret och arbetsgivarregistret. En sådan samkörning gjordes år 1980 och ytterligare samkörningar gjordes år 1981. Jag skall här i korthet redogöra för dessa samkörningar.

Källskatteregistret, som är en del av det centrala skatteregistret, innehåller bl.a. uppgifter från arbetsgivarnas uppbördsdeklarationer om utbetalda lönesummor och gjorda skatteavdrag. I riksförsäkringsverkets register över arbetsgivarna (arbetsgivarregistret) registreras bl.a. arbetsgivarnas avgiftsunderlag samt debiterade och inbetalda avgifter. Genom att de båda dataregistren samkörs kan avgiftsunderlagen för de debiterade preliminära avgifterna jämföras med de lönesummor på vilka skatteavdrag för preliminär skatt har gjorts.

Samkörningarna resulterade i att de preliminära avgifterna höjdes för ett

stort antal arbetsgivare. För utgiftsåret 1980 höjdes de preliminära avgifterna för ca 3 100 arbetsgivare med sammanlagt ca 1,5 miljarder kr. För utgiftsåret 1981 höjdes de preliminära avgifterna för ca 19 300 arbetsgivare med sammanlagt ca 1,8 miljarder kr. Av sistnämnda belopp hänförde sig ca 0,4 miljarder kr. till arbetsgivare som inte tidigare påförts någon preliminär avgift.

Socialavgiftsutredningen

Utredningen föreslår att förfarandet med samkörning för kontroll av de preliminära avgifterna används i ökad omfattning. I samband därmed föreslås förlängning av tiden för den preliminära debiteringen och inrättandet av ett sjunde uppbördstillfälle för att riks försäkringsverket skall hinna påföra alla de nya preliminära avgifter som föranletts av samkörningarna. Ett samkörningsförfarande föreslås också för att kontrollera riktigheten av en anmälan om att arbetsgivarens verksamhet har upphört eller minskat. Utredningen föreslår vidare att de slutliga avgifterna skall kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregistret och skattemyndigheternas register över kontrolluppgifter. Slutligen föreslås att de olika kontrollåtgärderna skall samordnas genom att ett särskilt register upprättas.

Den närmare innebörden av utredningens förslag behandlas i samband med redogörelsen för de olika kontrollåtgärderna.

Remissinstanserna

Av remissinstanserna tar datainspektionen, statskontoret och kammarrätten i Stockholm upp integritetsfrågor som föranleds av de föreslagna sambearbetningarna av dataregistren.

Datainspektionen kan, som tidigare har nämnts, inte tillstyrka utredningens förslag. Genom sambearbetningar mellan myndigheters register sker enligt datainspektionen en sammansmältning av myndigheters verksamhetsområden och verksamhetsutövning som gör det allt svårare för den enskilde att förstå eller förutse var den ena myndighetens ansvarsområde slutar och en annan myndighets börjar. Datainspektionen vill särskilt framhålla att det inte är de åsyftade effekterna med sambearbetningarna som inte kan accepteras, utan det föreslagna arbetssättet.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att en avvägning måste ske mellan rättssäkerhetshänsyn och andra aspekter, exempelvis intresset av att samhället inte undandras betydande penningbelopp. Varsamhet är härvid på sin plats i syfte att förebygga att även de laglydiga samhällsmedlemmarna känner sin integritet hotad. I förevarande fall är fråga om register som har upprättats på grundval av dels upplysningar som lämnas till taxeringsmyndigheterna till ledning för den årliga taxeringen, dels uppgifter som avges till riks försäkringsverket för fastställande av arbetsgivaravgift. Syftet med

uppgiftsinsamlandet är enligt kammarrätten så ensartat och de aktuella uppgifterna av sådan karaktär att kammarrätten vid en avvägning av de motstående intressena finner sig kunna tillstyrka en samkörning av register liksom upprättandet av ett samordningsregister, allt i enlighet med vad som har förordats av utredningen.

Statskontoret biträder förslaget men förutsätter att samkörningarna kompletteras med särskilda åtgärder för att garantera säkerheten i rutinerna och möta riskerna för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Sålunda bör enligt statskontoret lämnas särskilda upplysningar i blanketter och broschyrer om att kontroller sker mellan arbetsgivaravgifts- och skattesystemen och om hur kontrollerna utförs. Statskontoret anser vidare att de föreslagna samkörningarna är av sådan art att de bör beslutas av regeringen, exempelvis genom ett tillägg i 4 § skatteregisterförordningen (1980:556). Medgivandet bör enligt statskontoret inte vara generellt utan innehålla närmare föreskrifter om bl.a. de uppgifter som får lämnas till riksförsäkringsverket och om ändamålet med uppgiftslämnandet.

Överväganden

För egen del vill jag anföra följande.

Under de senaste åren har användningen av ADB ökat på avgifts- och skatteområdena. Denna utveckling har gjort det möjligt att effektivisera kontrollen. Samtidigt har utnyttjandet av ADB ställt krav på skydd mot otillbörligt intrång i den personliga integriteten.

Arbetsgivarregistret, källskatter registret och kontrolluppgiftsregistret är ADB-register. Av dessa ingår källskatter registret och kontrolluppgiftsregistret i det centrala skatteregistret.

I skatteregisterlagen (1980:343) ges bestämmelser om det centrala skatteregistret. Utlämnande på ADB-medium av uppgifter ur registret för annat ändamål än beskattning får enligt 11 § ske till annan myndighet endast om detta följer av lag eller förordning eller regeringen har medgivit det. För uppgifter som inte är sekretesskyddade kan regeringen bemyndiga datainspektionen att lämna sådant medgivande. I fråga om utlämnande för beskattning ankommer det på den utlämnande myndigheten att ta ställning, i den mån statsmakterna inte har beslutat om uppgiftslämnandet (prop. 1979/80:146 s.48). Enligt skatteregisterlagen avses med beskattning bl.a. bestämmande av arbetsgivaravgift.

Enligt datalagen (1973:289) krävs vidare antingen beslut av riksdagen eller regeringen eller, i vissa fall, ett tillstånd av datainspektionen för att den mottagande myndigheten skall få inrätta ett personregister på ADB-medium. Sådant beslut eller tillstånd är en förutsättning för de samkörningar och det samordningsregister som här har föreslagits.

Den avvägning som måste göras mellan integritetshänsyn och intresset av informationsutbyte genom samkörning diskuterades vid tillkomsten av

skatteregisterlagen (prop. 1979/80:146 s. 26 och 27). I fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter och verksamhetsgrenar inom skatteområdet var utgångspunkten att utlämnande skall ske om uppgifterna behövs för verksamheten. Detta gällde även i fråga om uppgiftsutbyte mellan de vanliga skattemyndigheterna och t. ex. tullmyndigheterna som administrerar bl. a. mervärdesskatt vid införsel. Den omständigheten att verksamheten på skatteområdet är uppdelad på flera myndigheter och organisatoriska enheter borde enligt föredraganden inte lägga hinder i vägen för ett uppgiftsutbyte som behövs för att verksamheten skall kunna bedrivas på ett rationellt sätt. Vidare framhölls att man i den nya taxeringsorganisationen i högre grad än tidigare avsåg att granska flera olika skatter och avgifter vid samma tillfälle. Vad gällde utbyte av uppgifter i övrigt mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde var utgångspunkten en annan. De enskilda medborgarna borde normalt kunna utgå från att uppgifter av känslig natur som lämnas för viss verksamhet inte används också för annan verksamhet. Mot dessa hänsyn fick vägas dels att informationsutbyte mellan myndigheter kan minska den enskildes uppgiftslämnande och statsförvaltningens kostnader, dels att sådant utbyte kan möjliggöra angelägna kontroller. Vid den intresscavvågning som således måste ske bör man inte tillåta uppgiftsutbyte i andra fall än då intresset av utlämnandet klart bedöms väga över risken för otillbörligt integritetsintrång. Därvid måste man beakta bl. a. hur pass nära de ifrågavarande verksamhetsområdena ligger varandra, i vilken mån uppgifterna är sekretesskyddade hos den mottagande myndigheten samt om det finns möjligheter att i förväg underrätta de enskilda om informationsutbytet.

När det gäller arbetsgivaravgifterna vill jag erinra om den samverkan som sker i fråga om debitering och uppbörd av avgifter. Riksförsäkringsverket har huvudansvaret för debitering och uppbörd av avgifterna. Fr.o.m. år 1975 har ADB-verksamheten i fråga om debitering och uppbörd av avgifterna förts över till riksskatteverket och länsstyrelserna. Till grund för avgiftsdebiteringen ligger arbetsgivaruppgiften, som skall lämnas in till den lokala skattemyndigheten. Efter viss kontroll, bl.a. en jämförelse med de kontrolluppgifter som arbetsgivaren lämnat, sänds uppgiften till länsstyrelsen för dataregistrering. Därefter översänds uppgiften till riksförsäkringsverket. Avgiftsärendena handläggs således både av riksförsäkringsverket och skattemyndigheterna.

Jag vill också framhålla att uppgiftslämnandet är likartat när det gäller arbetsgivarnas skyldigheter att betala in avgifter och källskatter. I båda fallen är arbetsgivarna skyldiga att göra inbetalningar till det allmänna som svarar mot storleken av utbetalda löner.

Mot bakgrund av det anförda anser jag att man bör kunna godta samkörningar som kontrollmetod vid bestämmandet av socialavgifter. Med hänsyn till vikten av att det allmänna inte undandras betydande penningbellopp gör jag för egen del den avvägningen att förfarandet med samkörningar

bör användas i ökad omfattning.

Med undantag av förslaget om förlängning av tiden för den preliminära debiteringen och införande av ett sjunde uppbördstillfälle förutsätter mina överväganden inte något ställningstagande från riksdagen, men med hänsyn till den centrala roll som kontrollåtgärderna har för effektiviseringen av avgiftsuppbörden vill jag i detta sammanhang även informera om de olika kontrollförfaranden som enligt min mening bör införas. Därefter återkommer jag till frågan om erforderliga författningsändringar eller andra åtgärder (avsnitt 2.4.6).

I dessa frågor har jag samrått med cheferna för justitie- och budgetdepartementen.

2.4.2 Kontroll av de preliminära avgifterna och införandet av ett sjunde uppbördstillfälle

Nuvarande ordning

För uppbörden av de preliminära avgifterna under utgiftsåret finns sex uppbördstillfällen med senaste betalningsdag den 18 i envar av månaderna februari, april, juni, augusti, oktober och december. Om riksförsäkringsverket beräknar preliminär avgift under det löpande utgiftsåret, skall den preliminära avgiften enligt 19 § AVGL betalas in med lika belopp vid de uppbördstillfällen som infaller under återstoden av året.

Erfarenheterna från de samkörningar som har gjorts visar att det har varit svårt att hinna debitera alla arbetsgivare nya avgifter före utgiftsårets utgång i de fall avgifterna befunnits vara för låga.

Socialavgiftsutredningen

Utredningen föreslår, som förut har nämnts, att förfarandet med samkörningar används i ökad omfattning. Kontrollen skall ske genom samkörning av arbetsgivarregistret och källskatter registret två gånger om året. Den första samkörningen skall göras under tiden februari-mars och den andra under tiden juni-augusti och avse arbetsgivare som har löneutgifter som uppgår till minst 3 000 kr. för år.

Utredningen föreslår vidare att en ny arbetsgivare som är juridisk person och som inte hunnit få ett organisationsnummer skall tilldelas ett tillfälligt registreringsnummer för debitering av avgiften. Ansökan om sådant tillfälligt registreringsnummer skall göras av riksförsäkringsverket hos länsstyrelsen i det län inom vilket arbetsgivaren driver verksamhet.

Enligt utredningens bedömning behöver tiden för debitering av preliminär avgift förlängas för att riksförsäkringsverket skall hinna debitera nya avgifter för alla de arbetsgivare, vilkas avgifter visat sig vara för låga. Utredningen föreslår sålunda att preliminär avgift skall få debiteras till mitten av januari

året efter utgiftsåret och att med anledning därav ett sjunde uppbördstillfälle inrättas. Detta skall sammanfalla med det ordinarie uppbördstillfället i februari månad för löpande utgiftsår.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser, bl.a. riksförsäkringsverket, har tillstyrkt förslaget om inrättandet av ett sjunde uppbördstillfälle. Erfarenheten av de kontrollaktioner som företagits visar enligt verket att det varit svårt att före utgiftsårets utgång hinna påföra de nya preliminära avgifter som föranletts av kontrollen. Anledningen härtill är att kontrollen – om den skall göras i form av en någorlunda tillförlitlig jämförelse mellan löneunderlaget för källskattorna och avgiftsunderlaget för de preliminära avgifterna för samma år – inte kunnat företas förrän relativt sent på året, då åtminstone två, men helst tre, källskatteuppbörder är registrerade. Verket påpekar vidare att en höjning av den preliminära avgiften oftast måste föregås av skriftväxling med arbetsgivaren.

När det gäller tidpunkterna för samkörningarna anser riksskatteverket att dessa bör läggas något senare än vad utredningen har föreslagit.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) och SHIO-Familjeföretagen har avstyrkt förslaget om införandet av ett sjunde uppbördstillfälle. Länsstyrelsen framhåller att risken för felaktigheter är stor i de fall arbetsgivaren i februari månad skall göra dels en inbetalning av kvarstående avgift för tidigare utgiftsår, dels en inbetalning av preliminär avgift för året före utgiftsåret, dels en inbetalning av preliminär avgift för utgiftsåret. LRF anser att tillräckliga skäl inte anförts för att belasta arbetsgivare och uppbördsmyndigheter med ytterligare en uppbördsperiod. Den föreslagna tidpunkten är dessutom enligt LRF illa vald med tanke på den arbetsbelastning som berörda arbetsgivare är utsatta för i början på året. Därtill kommer enligt LRF att den ekonomiska vinsten för det allmänna kan bedömas som relativt liten, eftersom det, med hänsyn till tiden för fyllnadsinbetalningar, normalt handlar om ca två månaders tidigareläggning av betalningen.

Även Svenska kommunförbundet har haft erinringar mot förslaget i denna del. Erfarenheterna från de samkörningar som hittills har gjorts visar enligt kommunförbundet att den korta tiden mellan besked om nya preliminära avgifter och inbetalningen av dessa medför stora svårigheter för kommunernas likviditetsplanering. Kommunförbundet anser det vara önskvärt att kommunerna kan erhålla besked om nya preliminära avgifter senast under december månad.

Överväganden

Jag har, som framgått av det föregående, gjort den bedömningen att förfarandet med samkörningar bör användas i ökad omfattning. Som utredningen föreslagit bör samkörning av arbetsgivarregistret och källskatteregistret för kontroll av de preliminära avgifterna företas vid två tillfällen under utgiftsåret. Vid bedömningen av de urvalsmetoder som bör tillämpas och de tidpunkter som är lämpliga för samkörningarna får hänsyn tas bl.a. till tidigare erfarenheter av kontrollerna och till befintliga resurser i kontrollarbetet. De tillämpande myndigheterna får ta ställning till den närmare utformningen av samkörningarna.

Något sjunde uppbördstillfälle finns inte på skatteområdet. Detta talar mot att man, i avvaktan på en kommande samordning av avgiftssystemet och skattesystemet, på avgiftsområdet inför ett nytt uppbördstillfälle som sammanfaller med andra uppbördstillfällen. Därtill kommer en risk för felaktigheter genom sammanblandning av olika avgifter som förfaller till betalning samma dag. Dessa hänsyn får vägas mot intresset av att det allmänna inte åsamkas betydande ränteförluster till följd av senarelagda inbetalningar. Självfallet bör i förekommande fall nya höjda avgifter debiteras så snart det är möjligt. Emellertid bör beaktas att arbetsgivaren vid ifrågasatt höjning av den preliminära avgiften kan behöva viss tid för att komma in med upplysningar i ärendet. Det kan befaras att riksförsäkringsverket efter den andra samkörningen under utgiftsåret med nuvarande tidsgräns får svårt att hinna debitera nya avgifter för alla de arbetsgivare, vilkas preliminära avgifter visat sig vara för låga.

För egen del gör jag den avvägningen att tiden för den preliminära debiteringen bör förlängas i enlighet med utredningens förslag. Det bör vidare införas ett sjunde uppbördstillfälle med senaste betalningsdag den 18 februari året efter utgiftsåret.

2.4.3 Kontroll med anledning av att avgiftsunderlaget för preliminär avgift satts ned

Nuvarande ordning

Den preliminära avgiften kan under vissa förutsättningar sänkas eller höjas genom beslut om jämkning i enskilda fall. Som regel får jämkning ske endast om skillnaden mellan den preliminära avgiften och den beräknade slutliga avgiften utgör minst en femtedel av den preliminära avgiftens belopp. Jämkning får dock göras även i andra fall om ändringen av den preliminära avgiften skulle bli mera betydande eller annan särskild omständighet föreligger.

År 1980 behandlade riksförsäkringsverket ca 56 000 jämningsansökningar, varav flertalet gällde sänkning av debiterade preliminära avgifter. Det

helt övervägande antalet ansökningar om jämkning lämnas i början av utgiftsåret kort tid efter det att arbetsgivaren fått räkning på den preliminära avgiften.

Socialavgiftsutredningen

Riksförsäkringsverket har enligt utredningen inte tillräckliga möjligheter att kontrollera de uppgifter som en arbetsgivare lämnar i samband med en anmälan att verksamheten har ändrats eller kommer att ändras. Detta förhållande utnyttjas av en del arbetsgivare genom att oriktiga uppgifter lämnas som underlag för den preliminära avgiftsdebiteringen. Resultatet blir att arbetsgivaren debiteras för låg preliminär avgift eller undgår att debiteras avgift. I den mån avgiftsundandragandet upptäcks visar det sig ofta att arbetsgivaren är på obestånd när krav på kvarstående eller tillkommande avgifter så småningom aktualiseras.

Utredningen hänvisar till att kvarstående avgifter under utgiftsåren 1975-1979 restfördes till ett sammanlagt belopp om 1 709 milj. kr. Av de restförda avgifterna kan enligt utredningen uppskattningsvis tio procent hänföras till sådant avgiftsundandragande som nyss nämnts.

Det nu redovisade avgiftsundandragandet kan enligt utredningen i viss utsträckning upptäckas vid samkörningar för kontroll av de preliminära avgifterna. Ytterligare åtgärder behövs dock enligt utredningen, bl.a. för att ingripandet skall kunna ske tillräckligt snabbt.

Utredningen föreslår att det preliminära avgiftsunderlaget kontrolleras för arbetsgivare som fått den preliminära avgiften jämkad och för vilka den preliminära avgiften blivit bestämd genom särskild beräkning. Kontrollen skall utföras genom samkörningar av arbetsgivarregistret och källskatteregistret till den del det förstnämnda registret innehåller uppgifter om jämkat avgiftsunderlag eller underlag som fastställts genom särskild beräkning av den preliminära avgiften. Samkörningarna skall utföras efter varje källskatteuppbörd under utgiftsåret. De urvalsmetoder som skall tillämpas bör enligt utredningen bestämmas med hänsyn till bl.a. befintliga resurser. Enligt utredningen torde antalet arbetsgivare som berörs av detta samkörningsförfarande inte komma att överstiga 2 000.

Remissinstanserna

Riksskatteverket ifrågasätter om det är lämpligt att avsätta en del av de knappa resurserna för att utveckla en särskild rutin enligt utredningens intentioner. Riksförsäkringsverket anser att förslaget bör få lägsta prioritet.

Överväganden

Jag anser i likhet med utredningen att behov finns att ingripa mot det påtalade avgiftsundandragandet. Som utredningen påpekat kan denna typ av avgiftsundandragande, om än inte lika tidigt, upptäckas vid de samkörningar som avses äga rum för kontroll av de preliminära avgifterna. Det kan ifrågasättas om en särskild kontroll av nedjämkade och särskilt beräknade avgifter behöver ske så ofta som efter varje källskatteuppbörd. Jag vill emellertid för egen del lämna frågan öppen om det särskilda kontrollförfarandet bör utnyttjas. De tillämpande myndigheterna får, efter en bedömning av tillgängliga resurser, ta ställning till om skäl finns att använda det särskilda kontrollförfarandet.

2.4.4 Kontroll av de slutliga avgifterna

Nuvarande ordning

Några samkörningar av arbetsgivarregistret och annat register för kontroll av de slutliga avgifterna har hittills inte företagits.

Socialavgiftsutredningen

Enligt utredningens bedömning är det önskvärt att införa en metod varigenom de slutliga avgifterna stäms av mot ett underlag som gör det möjligt att kontrollera dem. Med hänsyn till att myndigheternas personal inte torde räckta till för en utökad manuell kontroll – och någon egentlig ökning av granskningspersonalen inte lämpligen bör ske under tiden fram till dess ett nytt avgiftssystem skall börja tillämpas – anser utredningen att samkörningsförfarandet bör väljas.

Utredningen redovisar två olika metoder som kan komma till användning. Den ena innebär att arbetsgivarregistret samkörs med källskatteregistret och den andra att arbetsgivarregistret samkörs med kontrolluppgiftsregistret.

Utredningen anser att en samkörning av arbetsgivarregistret med kontrolluppgiftsregistret är den bästa metoden eftersom den innebär en jämförelse av lönesummorna i arbetsgivaruppgifterna med lönesummorna i kontrolluppgifterna och alltså av två underlag som i princip skall överensstämma. En så fin avstämning får man inte genom en samkörning med källskatteregistret. Med hänsyn härtill och då merkostnaderna för en samkörning med kontrolluppgiftsregistret bedöms vara små i jämförelse med det förväntade resultatet anser utredningen att man bör välja en samkörning av kontrolluppgiftsregistret och arbetsgivarregistret.

Utredningen föreslår sålunda att de slutliga avgifterna kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregistret och kontrolluppgiftsregistret. Jämförelsen bör omfatta samtliga arbetsgivare som i kontrolluppgift redovisat löneutgifter, inklusive naturaförmåner, med mer än 500 kr. Kontrollen bör

ske andra året efter utgiftsåret vid den tidpunkt som är mest lämplig med hänsyn till tillgänglig personal och maskintid.

Remissinstanserna

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att samkörningen bör ske redan under våren efter utgiftsåret. Även länsstyrelserna i Malmöhus och Västernorrlands län samt Föreningen Sveriges fögderitjänstemän anser att samkörningen bör ske under första året efter utgiftsåret.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län ifrågasätter behovet av denna samkörning.

Överväganden

Jag anser i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser att de slutliga arbetsgivaravgifterna bör kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregistret och kontrolluppgiftsregistret. Vid bedömningen av lämplig tidpunkt för samkörningen får hänsyn tas till bl. a. tillgängliga resurser i kontrollarbetet. De tillämpande myndigheterna får ta ställning till den närmare utformningen av samkörningen.

Jag förordar således att de slutliga arbetsgivaravgifterna kontrolleras genom ett samkörningsförfarande i huvudsaklig överensstämmelse med utredningens förslag.

2.4.5 Samordning av kontrollåtgärderna

Socialavgiftsutredningen

Redan de samkörningar som företagits under åren 1980 och 1981 visar enligt utredningen att åtgärder som vidtas i anledning av samkörningar bör samordnas med debiteringsförfarandet i övrigt. Det har enligt utredningen förekommit att arbetsgivare vilkas preliminära avgifter höjts omedelbart därefter begärt jämkning och därigenom fått avgifterna sänkta. Detta har kunnat ske därför att riksförsäkringsverket enligt utredningen f.n. inte har uppgifter om vilka avgifter som har höjts till följd av företagna samkörningar tillgängliga när ansökningar om jämkning prövas. En ökad användning av samkörningsförfarandet ställer därför enligt utredningen krav på en samordning och registrering av de olika kontrollåtgärderna.

Utredningen föreslår att de kontrollåtgärder som utredningen förordar i det föregående skall samordnas genom att ett särskilt register upprättas. Detta samordningsregister skall föras datamaskinellt. Under varje samkörning skall registret automatiskt tillföras uppgifter om de arbetsgivare som väljs ut för avgiftskontroll och av vilken anledning urvalet gjorts. Vidare skall riksförsäkringsverket efter varje avslutat kontrollärende markera resultatet

av kontrollen i samordningsregistret. Slutligen skall vid varje samkörning också undersökas om de arbetsgivare som väljs ut redan finns upptagna i registret. Om så är fallet skall där lagrade uppgifter överföras till de arbetskort som framställs vid samkörningen.

Remissinstanserna

Riksförsäkringsverket upplyser att det redan i dagens läge finns ett enkelt register som syftar till att upptäcka om en arbetsgivare fastnar i kontrollen flera gånger. Om kontrollerna byggs ut på det sätt utredningen föreslagit måste enligt verket även detta register byggas ut för att förhindra att arbetsgivare uppmannas att lämna uppgifter flera gånger under året. Om ett ADB-mässigt fört register över de olika kontrollaktionerna skall upprättas är enligt verket en resursfråga. Det är enligt verket tänkbart att ett register kan framställas på en något lägre nivå än den utredningen föreslagit.

Datainspektionen påpekar att det av utredningen föreslagna samordningsregistret är att anse som ett personregister i datalagens mening och kräver en ansökan till datainspektionen i vanlig ordning.

Överväganden

Jag anser i likhet med utredningen och riksförsäkringsverket att de åtgärder som kontrollerna aktualiserar bör samordnas. Ställning till frågan om ett särskilt samordningsregister på ADB-medium behöver inrättas eller om ett register av annat slag är att föredra bör tas av riksförsäkringsverket i samband med att riktlinjerna dras upp för den närmare utformningen av samkörningarna.

Jag förordar således att de kontrollåtgärder som har föreslagits i det föregående samordnas i enlighet med vad jag här har anfört.

2.4.6 Erforderliga författningsändringar och andra åtgärder

Förslaget om förlängning av tiden för den preliminära debiteringen och införandet av ett sjunde uppbördstillfälle föranleder som jag tidigare angivit ändring i AVGL.

Förslagen i övrigt, som rör kontrollförfarandet, kräver inte några lagändringar. Jag har för avsikt att senare föreslå regeringen att fatta de beslut som erfordras för den utvidgade kontrollen.

Som statskontoret framhållit bör information lämnas i blanketter och broschyrer om att uppgifter kan lämnas från skatteregistren för kontroll av arbetsgivaravgifter.

2.5 Påföljder m.m.

Nuvarande ordning

I AVGL finns regler om avgiftstillägg och förseningsavgift.

Reglerna om avgiftstillägg är tillämpliga då en arbetsgivare lämnat oriktig uppgift i arbetsgivaruppgiften eller annat skriftligt meddelande som ligger till grund för beräkning av avgiftsunderlaget för den slutliga avgiften. De avser däremot inte fall då en arbetsgivare lämnar oriktig uppgift om sina löneutgifter i anmälan om nystartad eller utökad verksamhet och inte heller då en arbetsgivare underlåter att anmäla nystartad eller utökad verksamhet.

Reglerna om förseningsavgift gäller endast det fallet att en arbetsgivare underlåter att inom föreskriven tid avlämna arbetsgivaruppgift. De tillämpas inte då arbetsgivare underlåter att inom föreskriven tid anmäla nystartad eller utökad verksamhet.

För de nu angivna fallen finns inte heller någon straffrättslig påföljd i AVGL.

En straffrättslig påföljd enligt AVGL föreskrivs endast i fråga om skyldighet att vid arbetsgivaruppgift foga ett exemplar av uppgift som avses i 3 § lagen (1959:551) om beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dvs. en kontrolluppgift för beräkningen av pensionsgrundande inkomst. Enligt 34 § kan arbetsgivare vid uppsåtlig eller grov oaktsam underlåtelse dömas till böter. I ringa fall skall dock arbetsgivaren inte dömas till ansvar.

Skattebrottslagen (1971:69) gäller enligt 1 § även i fråga om arbetsgivaravgifter enligt lagen om socialavgifter. De centrala brotten i skattebrottslagen är skattebedrägeri och vårdslös skatteuppgift.

Skattebrottslagen har tillämpning på avgiftsområdet i fråga om en arbetsgivares skyldighet enligt 5 § AVGL att lämna uppgift (arbetsgivaruppgift) till ledning för beräkning av avgiftsunderlaget. Om arbetsgivaren underlåter att fullgöra sin skyldighet i detta hänseende, kan han dömas för skattebedrägeri eller vårdslös skatteuppgift.

Skattebrott begångna av arbetsgivare inom avgiftssystemet anmäls sällan till åtal. När det sker, är det huvudsakligen fråga om brott som upptäcks vid s. k. integrerade revisioner som omfattar flera slags skatter och avgifter och som utförs av personal vid länsstyrelsen eller den lokala skattemyndigheten. Den anmälan som då görs omfattar även brott begångna av arbetsgivaren inom inkomstskattesystemet och mervärdeskattesystemet. Skattebrott som begåtts endast inom avgiftssystemet anmäls till åtal av riksförsäkringsverket. Det finns dock inte någon i författning föreskriven skyldighet för verket att anmäla skattebrott till åtal.

Socialavgiftsutredningen

Utredningen konstaterar att arbetsgivarnas skyldigheter inom avgiftssystemet endast delvis är förenade med påföljder. Bl.a. finns ingen administrativ påföljd vid underlåten anmälan av nystartad verksamhet eller av utvidgad verksamhet. Inte heller är någon sådan påföljd förenad med att någon lämnar oriktiga uppgifter i en preliminär arbetsgivaruppgift som riks försäkringsverket infordrar eller i en ansökan om jämkning av preliminär avgift som arbetsgivaren självmant ger in. I vilken mån skattebrottslagen är tillämplig i dessa fall synes tveksamt. I vart fall torde lagen enligt utredningen hittills knappast ha tillämpats i sådana fall.

Angivna förhållanden har enligt utredningen utnyttjats av vissa arbetsgivare. Vid en samkörning av källskatterregistret och arbetsgivarregistret år 1981 upptäcktes ca 7 500 arbetsgivare som underlåtit anmälan till riks försäkringsverket. Detta antal bör jämföras med det genomsnittliga antalet nyregistrerade arbetsgivare under senare år som är ca 40 000. Resultatet innebär att ca 15 % av de arbetsgivare som är skyldiga att anmäla ny verksamhet underlåter det.

Utredningen diskuterar två slags påföljdssystem som f.n. finns på det fiskala området. Det ena innefattar *administrativa avgifter* som är avsedda att tillämpas i fall där förseelsen inte kan anses vara alltför allvarlig men som i stället skall träffa flertalet som gör sig skyldiga till förseelsen. Exempel härpå är skattetilläggen enligt taxeringslagen (1956:623) m.fl. författningar. Skattetilläggen infördes med verkan fr.o.m. år 1971. Avgiftstilläggen enligt AVGL, vilka infördes år 1972 för vissa fall av oriktig uppgift från arbetsgivare, är av liknande art. Dessa påföljder handhas av skatte- och avgiftsmyndigheterna och förvaltningsdomstolarna. Det andra slaget av påföljder hänförs till straffrätten och är avsett för ett mindre antal fall av mera allvarlig art (*straffrättsliga påföljder*). Hit räknas främst påföljder enligt skattebrottslagen och de kompletterande straffbestämmelser som finns i vissa skatte- och avgiftsförfattningar. Dessa påföljder förutsätter åtal och lagföring vid allmän domstol.

Utredningen framhåller att införandet av administrativa avgifter på olika områden erfarenhetsmässigt medfört en påtaglig förbättring i fråga om fullgörandet av de skyldigheter som påföljderna anknyter till. Utredningen har den principiella uppfattningen att avgiftspåföljder av administrativ natur bör komma till ökad användning inom systemet för socialavgifter. Med hänsyn bl.a. till att frågan kommer att tas upp i ett större sammanhang av skattetilläggsutredningen (Fi 1975:06) avstår dock socialavgiftsutredningen från att nu lägga fram ett eget förslag.

I fråga om de straffrättsliga påföljderna framhåller utredningen att en utvidgad tillämpning av skattebrottslagen inom systemet för arbetsgivaravgifter förutsätter ingående överväganden. Dessa bör lämpligen göras i samband med den översyn av straffbestämmelserna på de olika uppbördsområdena som f.n. görs inom brottsförebyggande rådet. Utredningen tar nu

upp endast frågan om behovet av en straffrättslig bestämmelse i AVGL. Enligt utredningen behövs en sådan straffbestämmelse för att ge eftertryck åt arbetsgivarens skyldighet att anmäla nystartad eller utvidgad verksamhet.

Utredningen föreslår att i AVGL införs en bestämmelse om bötesstraff för arbetsgivare som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet till myndighet lämnar oriktig uppgift om förhållande, som har betydelse för hans skyldighet att erlagga arbetsgivaravgift eller preliminär avgift eller underlåter att lämna föreskriven uppgift av sådant slag. Bestämmelsen bör enligt utredningen tas in i en ny 34 a § i AVGL.

Utredningen föreslår vidare att ordningen för anmälan till åtal regleras efter mönster av vad som redan tillämpas inom beskattningsområdet. Enligt utredningen bör riksförsäkringsverket åläggas skyldighet att anmäla sådana förfaranden inom avgiftssystemet som kan misstänkas böra föranleda straffpåföljd. Det bör vidare åligga den lokala skattemyndigheten och sjömansskattekontoret att lämna upplysningar som kan ha betydelse för anmälningsskyldigheten. Föreskrifter i dessa hänseenden kan enligt utredningen ges av regeringen i administrativ ordning. Den nu föreslagna anmälningsskyldigheten avses inte påverka den möjlighet till anmälan som f.n. finns för skattechef.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag. Landsorganisationen i Sverige (LO) delar utredningens uppfattning att administrativa avgifter medför en påtaglig förbättring i frågan om fullgörande av de skyldigheter avgifterna anknyter till. LO anser, till skillnad från utredningen, att administrativa avgifter omgående bör komma till ökad användning. Utöver den av utredningen föreslagna kriminaliseringen av vissa förfaranden anser LO att utebliven betalning av arbetsgivaravgift skall kriminaliseras i likhet med vad som gäller för innehållen källskatt enligt uppbördslagen.

Riksförsäkringsverket avstyrker utredningens förslag i denna del. Enligt verket skulle ett genomförande av förslaget ställa så stora krav på avgiftsbyråns personal i fråga om att bedöma om rekvisiten uppsåt och grov oaktsamhet är uppfyllda att en relativt kostsam utbildningsinsats skulle bli erforderlig.

LRF anser att man inte bör föregripa det pågående utredningsarbetet om administrativa och straffrättsliga påföljder genom att införa en särbestämmelse om bötesstraff i AVGL. Vidare ifrågasätter LRF om bestämmelsen kan få sådan praktisk betydelse att det finns skäl att för något enstaka år lagstifta i frågan. Kooperativa förbundet ifrågasätter det lämpliga i att föregripa den översyn som sker inom det brottsförebyggande rådet.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det bör ankomma på länsstyrelsernas uppbördsenheter att anmäla sådana förfaranden inom avgiftssystemet som kan misstänkas föranleda straffpåföljd.

Överväganden

Jag delar utredningens principiella uppfattning att administrativa avgifter bör komma till ökad användning inom systemet för socialavgifter. En sådan ordning ligger helt inom ramen för de principer som riksdagen nyligen har slagit fast när det gäller användningen av sanktionsavgifter (se prop. 1981/82:142, JuU 53). Ett införande av nya administrativa avgifter kräver, med hänsyn till det stora antalet avgiftspåföringar som kan bli aktuella, förberedelsestid hos myndigheterna för utbildning samt för utarbetande av arbetsrutiner och blanketter. Som framgått av den tidigare redogörelsen behandlar skattetilläggsutredningen frågan om administrativa avgifter inom hela skatte- och avgiftsområdet. Utredningen beräknas inom kort slutföra sitt arbete. Mot bakgrund härav bör förslag inte nu läggas om en särreglering inom avgiftsområdet.

Jag delar den uppfattning som förts fram av LO att det bör införas straffrättsliga påföljder för utebliven betalning av arbetsgivaravgifter. Frågan om en sådan lagstiftning övervägs emellertid även den i annan ordning.

Det förslag till straffbestämmelse som utredningen har lagt fram syftar till att ge eftertryck åt arbetsgivarnas skyldigheter att anmäla nystartad eller mönster av vad som nu gäller enligt 79 § uppbördslagen. En bestämmelse av denna innebörd torde komma att behövas även i ett nytt avgiftssystem. Jag anser i likhet med utredningen att det finns ett behov av påföljdsbestämelsen även för tiden till dess det nya avgiftssystemet kan börja tillämpas.

I fråga om åtalsanmälan anser jag att riksförsäkringsverket, som har huvudansvaret för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter, även bör ha skyldighet att anmäla sådana förfaranden som kan misstänkas föranleda straffpåföljd. Ordningen för åtalsanmälan bör regleras i enlighet med utredningens förslag. Föreskrifter i dessa hänseenden kan ges av regeringen i administrativ ordning. Som utredningen framhållit bör den föreslagna anmälningsskyldigheten inte påverka den möjlighet till anmälan som f.n. finns för skattechef.

2.6 Intäkter och kostnader m.m.

Socialavgiftsutredningen

Utredningen har angett beräknade effekter i fråga om kostnader och intäkter av de åtgärder utredningen föreslagit. Utredningen framhåller att en del av beräkningarna – särskilt i fråga om intäkterna – måste bygga på uppskattningar och därför rymmer en betydande osäkerhet. Beräkningarna grundas på att de föreslagna åtgärderna genomförs fr.o.m. den 1 januari 1983 och att ett helt nytt system börjar tillämpas den 1 januari 1985.

Utredningen har beräknat höjningen av de preliminära avgifterna under

utgiftsåret till sammanlagt ca 1 800 milj. kr. Därigenom beräknar utredningen att det allmänna tillförs en årlig räntevinst med ca 180 milj. kr. genom tidigarelagda inbetalningar. Dessutom beräknas intäkterna av höjda slutliga arbetsgivaravgifter uppgå till ca 80 milj. kr. årligen.

I en sammanfattande kostnads- och intäktskalkyl uppskattas de av utredningen föreslagna åtgärderna tillföra det allmänna ett nettotillskott för åren 1983-1985 på totalt ca 565 milj. kr. genom ökade slutliga avgifter och genom räntevinster till följd av tidigarelagda inbetalningar. I fråga om de intäkter och kostnader som utredningen beräknat för de olika åtgärderna hänvisas till betänkandet (Ds S 1982:3):

Remissinstanserna

Några remissinstanser, bl.a. riksrevisionsverket, anser att kostnaderna för de lokala skattemyndigheternas handläggning av de föreslagna kontrollerna borde ha beaktats. Statskontoret framhåller att utredningens kalkyler bör följas upp och eventuella avvikelser redovisas och analyseras. Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) anför att det finns anledning att se över såväl utredningens kalkyler över de beräknade intäkterna som de resurser som erfordras för att utredningens förslag skall kunna genomföras.

Riksförsäkringsverket anser det vara ett oeftergivligt krav för ett genomförande av utredningens förslag att riksskatteverket får möjlighet att modifiera nuvarande ADB-system och utarbeta nya system. Riksförsäkringsverket anser för verkets egen del att förslagen kan genomföras endast under förutsättning att verkets avgiftsbyrå kan disponera erforderliga personalresurser.

Riksskatteverket bedömer för verkets egen del resursbehovet för att genomföra de åtgärder som verket tillstyrkt till två manår för systemering och programmering. För detta arbete måste enligt verket erhållas särskilda medel.

Flera andra remissinstanser har berört resursfrågor för de tillämpande myndigheterna.

Överväganden

Jag anser för egen del att de beräkningar som utredningen gjort över kostnader och intäkter i huvudsak kan ligga till grund för en bedömning av de föreslagna åtgärdernas effekter. Som utredningen framhåller rymmer beräkningarna en betydande osäkerhet till följd av att dessa, särskilt i fråga om intäkterna, måste bygga på uppskattningar. De ändringar i förhållande till utredningens förslag som jag har förordat i det föregående påverkar självfallet kostnader och intäkter som direkt hänför sig till berörda delar av förslaget men torde inte i någon större utsträckning påverka totalutfallet.

Frågan om resursbehovet för de tillämpande myndigheterna får bedömas i anslutning till pågående budgetprövning.

Jag anser att lagändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1983.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom socialdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

Denna lag är av den karaktär att den faller inom området för lagrådets granskning enligt 2 kap. 1 § regeringsformen. De föreslagna ändringarna rör emellertid mindre ingripande åtgärder som är avsedda att tillämpas i avvaktan på att ett helt nytt system för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter kan införas. Den nuvarande lagen har inte granskats av lagrådet. Med hänsyn härtill anser jag att lagrådets hörande kan underlåtas i detta ärende.

4 Specialmotivering

AVGL präglas av ett ålderdomligt språk. En språklig översyn av lagen bör lämpligen göras i samband med införandet av ett helt nytt system för debiteringen och uppbörden. Den nuvarande lagtexten har nu reviderats språkligt endast på de punkter där materiella ändringar har föranlett det.

19 §

I denna paragraf finns bestämmelser om debitering av den preliminära avgiften. Den skall debiteras i en gemensam post och fördelas på sex uppbördstillfällen. Om det sker debitering under utgiftsåret, skall avgiften fördelas på de uppbördstillfällen som infaller under återstoden av året. Det sista uppbördstillfället under utgiftsåret är december månad med senaste betalningsdag den 18. Den preliminära avgiften måste enligt nuvarande ordning i praktiken ha debiterats senast i november utgiftsåret, eftersom arbetsgivaren bör få räkningen på avgiften viss tid före senaste betalningsdag.

Som framgår av den allmänna motiveringen föreslås att tiden för preliminär debitering förlängs till den 15 januari året efter utgiftsåret och att ett sjunde uppbördstillfälle inrättas. Av praktiska skäl sammanfaller det sjunde uppbördstillfället med det första uppbördstillfället för utgiftsåret närmast efter det år som avgiften avser. Det nya uppbördstillfället är avsett att användas endast om debitering sker efter november månads utgång utgiftsåret.

Att tiden för den preliminära debiteringen förlängs till den 15 januari året efter utgiftsåret får även ses mot bakgrund av ändringarna i 21 och 23 §§. En anmälan om nystartad eller utvidgad verksamhet kan i vissa fall komma att inges kort före utgiftsårets utgång. I sådana fall behöver riks försäkringsverket ha viss tid för att hinna debitera nya eller höjda avgifter.

Utredningen har prövat i vilken mån ett sjunde uppbördstillfälle bör påverka bestämmelsen i 24 a § AVGL om beräkning av *ränta på överskjutande avgift*. I tredje stycket nämnda paragraf föreskrivs att sådan ränta skall beräknas för en tid av fjorton månader. På inte debiterad preliminär avgift som betalats efter den 18 december under utgiftsåret utgår dock ränta för en beräknad tid av åtta månader. Utredningen har gjort den bedömningen att 24 a § AVGL inte behöver ändras.

Kammarrätten i Stockholm anser att 24 a § AVGL bör ändras så att ränta utgår för en tid av åtta månader på preliminär avgift som efter debitering har erlagts vid det sjunde uppbördstillfället.

För egen del vill jag crinra om att riks försäkringsverket måste göra en särskild utredning innan verket debiterar preliminär avgift till det sjunde uppbördstillfället. Den beräkning av avgiften som då gjorts torde vara så tillförlitlig att det inte finns något att invända mot att – i de fall överskjutande avgift undantagsvis uppkommer – tillgodoräkna arbetsgivaren ränta för en tid av fjorton månader. Jag anser därför i likhet med utredningen att det inte behövs någon ändring av 24 a § AVGL.

21 §

Ändringen i andra stycket föranleds av att en höjning av den preliminära avgiften skall kunna ske till den 15 januari året efter utgiftsåret.

23 §

Första stycket behandlar en nybliven arbetsgivares uppgiftsskyldighet. Som framgår av den allmänna motiveringen bör klara och entydiga bestämmelser införas om en sådan skyldighet. Det föreslås sålunda att en oregistrerad arbetsgivare skall lämna uppgifter till riks försäkringsverket om sina beräknade löneutgifter då hans löneutgifter räknat från årets början, sammanlagt har uppgått till minst 5 000 kr.

Det nya andra stycket behandlar uppgiftsskyldigheten för utvidgad verksamhet. Bestämmelsen har konstruerats så att anmälningsskyldighet inträder när de faktiska löneutgifterna med mer än 50 000 kr. överskrider avgiftsunderlaget enligt den preliminära debiteringen. I praktiken är ett andelstal inbyggt i denna regel, eftersom uppgiftsskyldigheten inte omfattar de lönesummor som utbetalats i december månad utgiftsåret.

Uppgiftsskyldigheten enligt första eller andra stycket skall fullgöras senast vid utgången av månaden efter den då gränsbeloppet passerats.

I det nya tredje stycket ges föreskrifter om sättet för fullgörandet av denna skyldighet.

34 a §

Som framgår av den allmänna motiveringen föreslås en ny påföljdsbestämelse bli införd i AVGL. Bestämmelsen är avsedd att sanktionera arbetsgivarens skyldighet att anmäla nystartad eller utvidgad verksamhet. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet underlåter att fullgöra sin skyldighet i dessa hänseenden kan enligt den föreslagna bestämmelsen dömas till böter. Bestämmelsen blir dock inte aktuell om gärningen är belagd med straff i skattebrottslagen. I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Bestämmelsen har i avbidan på socialavgiftsutredningens slutliga förslag utformats efter mönster av vad som nu gäller enligt 79 § uppbördslagen.

Av 2 kap. 10 § regeringsformen följer att bestämmelsen kan tillämpas endast i fråga om gärningar som har begåtts efter ikraftträdandet.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att antaga förslaget till lag om ändring i lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga det förslag som föredraganden har lagt fram.

*Bilaga 1***Socialavgiftsutredningens redogörelse för gällande bestämmelser i socialavgiftssystemet (Ds S 1982:3)****3 Nuvarande ordning i huvuddrag****3.1 Socialavgiftssystemet****3.1.1 Inledning**

Den allmänna försäkringen m. m. finansieras genom avgifter från arbetsgivare (arbetsgivaravgifter) och avgifter från dem som är försäkrade enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring och har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (egenavgifter). Även staten och kommunerna bidrar till finansieringen. Bestämmelser om arbetsgivaravgifter och egenavgifter finns främst i lagen (1981:691) om socialavgifter. Arbetsgivaravgifterna debiteras och uppbärs enligt lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter, AVGL. Avgifterna beräknas och debiteras av riksförsäkringsverket, RFV. Egenavgifterna debiteras och uppbärs som skatt enligt bestämmelser i uppbördslagen (1953:272) UBL. Lokal skattemyndighet debiterar avgift i samband med debiteringen av preliminär B-skatt. Även den slutliga debiteringen ombesörjs av lokal skattemyndighet.

De arbetsgivaravgifter som staten skall betala beräknas och redovisas enligt föreskrifterna i kungörelsen (1969:412) om uppbörd av vissa arbetsgivaravgifter från staten.

De avgifter och procentsatser som gäller för år 1982 framgår av följande uppställning.

Avgiftsslag	Arbetsgivaravgift	Egenavgift
Sjukförsäkringsavgift	10,50	10,50
Folkpensionsavgift	8,45	8,45
Tilläggspensionsavgift	9,40	9,40
Delpensionsavgift	0,50	0,50
Barnomsorgsavgift	2,20	2,20
Arbetskadeavgift ¹	0,60	0,60
Arbetsmarknadsavgift	0,80	—
Arbetsarkyddsavgift	0,155	—
Vuxenutbildningsavgift	0,25	—
Lönegarantiavgift	0,20	—
Sjömanspensionsavgift ²	0,80	—

¹ Staten betalar inte arbetsskadeavgift.

² Erläggs endast för sjömansskattepliktig personal.

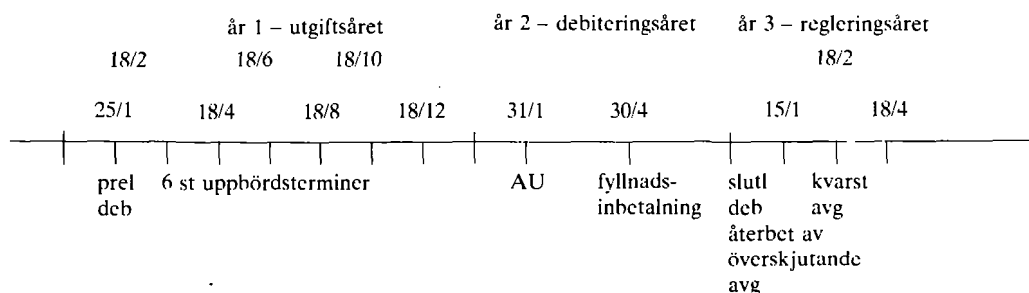
3.1.2 Arbetsgivaravgifter

3.1.2.1 Debitering och uppbörd

Allmänt

Förfarandet vid debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter är likartat det som gäller för debitering och uppbörd av preliminär B-skatt. Sålunda förekommer debitering av preliminär avgift, av slutlig avgift och av tillkommande avgift. Förfarandet bygger på att preliminär avgift utgår under det kalenderår, under vilket lön utbetalas, och att slutlig avgift fastställs på grundval av en redovisning som arbetsgivaren lämnar efter årets utgång (arbetsgivaruppgift, AU).

Förfarandet sträcker sig över tre år, utgiftsåret, debiteringsåret och regleringsåret. Utgiftsåret är det år för vilket avgiftsunderlag skall bestämmas och preliminär avgift erläggas. Debiteringsåret är året näst efter utgiftsåret. Under detta år fastställs slutlig avgift. Regleringsåret är andra året efter utgiftsåret.



Arbetsgivares anmälningsskyldighet, preliminär avgift

Arbetsgivare är skyldig att snarast anmäla till RFV om löneutgifterna överstiger, eller kan beräknas komma att överstiga 5 000 kr. Samma anmälningsskyldighet gäller för arbetsgivare med pågående verksamhet som utvidgas.

Arbetsgivare betalar under utgiftsåret preliminär avgift i avräkning på slutlig avgift. Avgiften beräknas och debiteras av RFV.

Den preliminära avgiften kan beräknas antingen enligt en schablonmetod eller enligt särskild beräkning.

Schablonberäkningen förutsätter att arbetsgivaren har debiterats slutlig avgift under året före det år preliminär avgift skall betalas. Den preliminära avgiften beräknas i så fall med ledning av den arbetsgivaruppgift som ligger till grund för debiteringen av den slutliga avgiften. Denna uppgift avser utgiftsåret två år tillbaka i tiden. Vid bestämmandet av den preliminära avgiften skall hänsyn tas till ändringar i de procentsatser för avgifternas beräkning som kan ha ägt rum och andra ändringar av betydelse. Hänsyn skall också tas till mera betydande ändringar av avgiftsunderlaget som kan

antas komma att ske till följd av den allmänna löneutvecklingen. Regeringen beslutar årligen i detta hänseende.

Har slutlig avgift inte påförts arbetsgivaren året före det år då den preliminära avgiften skall betalas skall särskild beräkning av den preliminära avgiften göras. I dessa fall skall avgiften beräknas till belopp som så nära som möjligt kan komma att motsvara den slutliga avgiften.

Särskild beräkning av preliminär avgift skall också göras om det kan antas att den slutliga avgiften för utgiftsåret kommer att avvika från den slutliga avgift som fastställts året före med minst en femtedel av denna avgift. Särskild beräkning kan även ske om skillnaden mellan annars utgående preliminär avgift och påräknelig slutlig avgift skulle bli mer betydande eller annan särskild omständighet föreligger.

RFV får anmana en arbetsgivare att lämna uppgifter för beräkning av den preliminära avgiften. Lämnas inte begärda uppgifter, får den preliminära avgiften uppskattas efter vad som finnes skäligt med hänsyn till föreliggande omständigheter såsom verksamhetens art och omfattning.

Debiterad preliminär avgift kan jämkas till lägre eller högre belopp om den därigenom kan komma att bättre motsvara den beräknade slutliga avgiften. Som regel får jämkning dock inte ske om inte skillnaden mellan den preliminära och den slutliga avgiften utgör minst en femtedel av den preliminära avgiftens belopp. Jämkning kan dock göras även i andra fall om ändringen av den preliminära avgiften skulle bli mera betydande eller annan särskild omständighet föreligger.

RFV debiterar arbetsgivaren den preliminära avgiften i en gemensam post. Avgiften skall betalas in med lika belopp senast den 18 i envar av årets månader med jämnt ordningsnummer som infaller efter debiteringen och fram till årets slut. Fyllnadsinbetalning av preliminär avgift får ske intill den 30 april året efter utgiftsåret.

Arbetsgivaruppgift och fastställande av avgiftsunderlag

Arbetsgivare, som under ett år utgett lön till någon hos honom anställd arbetstagare med minst 500 kr. skall, före utgången av januari månad året därpå, utan anmaning lämna arbetsgivaruppgift. Uppgiften skall avlämnas i två exemplar till den lokala skattemyndigheten.

Arbetsgivaruppgift skall dessutom lämnas av var och en som under utgiftsåret utgett ersättning om minst 500 kr., dels för arbete som någon – icke rörelseidkare – utfört utan att vara anställd (uppdragstagare) dels för arbete som någon som bedriver yrkesmässig förvärvsverksamhet (rörelseidkare) utfört och överenskommelse träffats mellan parterna om att ersättningen skall likställas med anställningsinkomst s. k. likställighetsavtal.

Arbetsgivaruppgift lämnas enligt två alternativ, ett för arbetsgivare med högst tio anställda och ett för arbetsgivare med mer än tio anställda.

Har arbetsgivaruppgift inte avlämnats eller kan, på grund av brister i sådan

uppgift, avgiftsunderlag inte tillförlitligen beräknas, uppskattas avgiftsunderlaget av RFV efter vad med hänsyn till föreliggande omständigheter såsom verksamhetens art och omfattning finnes skäligt.

Har i arbetsgivaruppgift lämnats oriktigt meddelande och har detta föranlett att avgiftsunderlag inte blivit bestämt eller blivit bestämt till för lågt belopp, bestämmer RFV det avgiftsunderlag som undandragits. Detta sker emellertid inte om vad som undandragits är att anse som ringa.

Beräkning av avgiftsunderlag

Arbetsgivaravgift beräknas på summan av kontantlöner och naturaförmåner i form av kost, bostad eller bil som arbetsgivare utgett under året till anställda. Detsamma gäller ersättning till uppdragstagare för vilka inkomsten inte utgör inkomst av rörelse eller jordbruk eller om parterna överenskommit att ersättningen skall anses som anställningsinkomst.

Det belopp (avgiftsunderlag) på vilket arbetsgivaravgifter skall beräknas överensstämmer inte helt med arbetsgivarens totala lönekostnader. Vid bestämmande av avgiftsunderlag skall sålunda bortses från ersättning till en anställd som under året inte uppgått till 500 kr. Vidare skall bortses från ersättning till arbetstagare som vid årets ingång fyllt 65 år och från ersättning till arbetstagare vid sjukdom eller föräldraledighet i de fall arbetsgivaren betalar sjuklön och erhåller motsvarande belopp från försäkringskassan, s. k. arbetsgivarinträde. I avgiftsunderlaget skall inte heller ingå ersättning som motsvarar kostnader i arbetet som arbetstagaren haft att täcka med ersättningen, s. k. kostnadsavdrag.

Slutlig avgift

Sedan RFV under senare delen av debiteringsåret bestämt avgiftsunderlag beräknas den arbetsgivaravgift som skall debiteras arbetsgivaren i form av slutlig avgift. RFV ansvarar för beräkningen och debiteringen som utförs maskinellt. Räkning på slutlig avgift sänds ut till arbetsgivaren senast den 15 januari andra året efter utgiftsåret.

Slutlig avgift debiteras på särskild räkning. Från den slutliga avgiften dras det belopp som arbetsgivaren debiterats som preliminär avgift och fyllnadsinbetalda belopp. Vad som återstår att betala utgör kvarstående avgift. Skulle den preliminära avgiften överstiga den slutliga avgiften betalas överskottet tillbaka till arbetsgivaren.

Kvarstående, överskjutande och tillkommande avgift

Avgiftsbelopp som återstår att betala sedan preliminär avgift avräknats från slutlig avgift (kvarstående avgift) skall betalas med lika belopp senast den 18 i vardera av månaderna februari och april under andra året efter

utgiftsåret. Kvarstående avgift om högst 500 kr., skall dock betalas i februari. Kvarstående avgift under 25 kr. påförs inte.

På kvarstående avgift skall arbetsgivaren betala särskild avgift. Den särskilda avgiften beräknas efter varierande procentsats beroende på den kvarstående avgiftens storlek. Särskild avgift under 100 kr. påförs inte. Den särskilda avgiften framgår av följande tabell.

Kvarstående avgift	0-999	1 000-5 099	5 100-30 099	30 100-
Särskild avgift	0 %	10 %	12 %	15 %

Överstiger erlagd preliminär avgift den slutliga avgiften skall RFV ombesörja återbetalning av den överskjutande avgiften jämte ränta.

Höjning av debitering sedan den årliga debiteringen avslutats medför att tillkommande avgift skall beräknas. På tillkommande avgift skall arbetsgivare erlagga respitränta.

Anstånd med betalning av påfört avgiftsbelopp kan i vissa fall medges av RFV.

3.1.2.2 Påföljder

Bestämmelser om påföljder för arbetsgivare som inte fullgör sina skyldigheter i fråga om arbetsgivaruppgift finns i skattebrottslagen (1971:69) och i AVGL.

Enligt skattebrottslagen kan den som till ledning för RVF:s beslut i fråga om avgift uppsåtligen avger handling med oriktig uppgift och därigenom föranleder att avgift påförs med för lågt belopp eller tillgodoräknas med för högt belopp dömas till fängelse. Samma påföljd kan ådömas den som med avsikt att avgift skall påföras med för lågt belopp, underlåter att lämna arbetsgivaruppgift och därigenom föranleder att ett för lågt belopp påförs honom eller den han företräder. Den som till ledning för avgiftsbeslut av grov oaktsamhet avger handling med oriktig uppgift och därigenom föranleder fara för att avgift påförs med för lågt belopp eller tillgodoräknas med för högt belopp kan om gärningen rör betydande belopp dömas till böter eller fängelse.

Enligt AVGL skall en arbetsgivare, som i arbetsgivaruppgift eller annat skriftligt meddelande till ledning för beräkning av avgiftsunderlag lämnat uppgift som befinner sig oriktig, påföras avgiftstillägg med 20 procent av den arbetsgivaravgift, som inte skulle ha påförts om den oriktiga uppgiften godtagits. Avgiftstillägg skall också påföras, då man genom uppskattning frångår en arbetsgivaruppgift. Detta gäller även för det fall avgiftsunderlag helt bestäms genom uppskattning. Beslut om sådant avgiftstillägg skall

undanröjas av myndigheten, om arbetsgivaravgift lämnas senast inom tre veckor från den dag arbetsgivaren tagit del av beslutet.

Avgiftstillägg påförs inte om arbetsgivare frivilligt rättar oriktig uppgift och inte heller om avvikelse innebär rättelse av uppenbar felräkning eller misskrivning.

Arbetsgivare, som är skyldig att utan anmaning lämna arbetsgivaravgift men som inte lämnar uppgiften inom föreskriven tid, påförs förseningsavgift med fem procent av den fastställda slutliga eller tillkommande avgiften. Högsta förseningsavgift är 300 kr. Om arbetsgivaren har anmanats att lämna uppgift och inte efterkommit anmaningen, utgår dubbel förseningsavgift med lägst 100 och högst 600 kr.

Avgiftstillägg och förseningsavgift kan efterges om felaktigheten eller underlåtenheten kan anses ursäktlig på grund av arbetsgivarens ålder, sjukdom, bristande erfarenhet eller därmed jämförbart förhållande. Dessamma kan gälla om felaktigheten eller underlåtenheten framstår som ursäktlig på grund av den oriktiga uppgiftens beskaffenhet eller annan särskild omständighet. Eftergift kan också medges om det belopp som kunde ha undanhållits är att anse som ringa.

Avgift som inte betalas inom föreskriven tid skall av RFV anmälas för indrivning. På ej inbetalt belopp skall beräknas restavgift med fyra öre per krona. I fråga om restavgift, indrivning och redovisning av restförd avgift, avkortning och avskrivning av avgift samt upprättande av balanslängd gäller bestämmelser i UBL och föreskrifter till denna lag.

Om särskilda skäl föreligger kan arbetsgivare efter ansökan hos RFV bli befriad från restavgift eller få den nedsatt.

3.1.2.3 Rättelse och besvär.

Enligt AVGL har en arbetsgivare, som påförts arbetsgivaravgift obehörigen, möjlighet att söka rättelse hos RFV. Ansökan härom skall ske inom ett år efter det arbetsgivaren erhållit vederbörlig räkning.

Över andra beslut av RFV kan i regel besvär anföras hos kammarrätten i Stockholm med regeringsrätten som slutinstans.

3.1.3 Egenavgifter

Den som har inkomst av annat förvärvsarbete än anställning (egenföretagare) betalar egenavgifter för finansiering av socialförsäkringarna. Egenavgifterna utgörs av sjukförsäkringsavgift, folkpensionsavgift, tilläggspensionsavgift, delpensionsavgift, barnomsorgsavgift samt arbetsskadeavgift.

Egenavgifterna debiteras och uppbärs på samma sätt som skatt enligt UBL. Det innebär att avgifterna beräknas preliminärt av lokal skattemyndighet för att ingå i den preliminära debiteringen av B-skatt. Den slutliga

avräkningen sker även genom skattemyndighetens försorg samtidigt med den slutliga skatten.

3.2 Källskattesystemet

3.2.1 Inledning

För de direkta skatterna gäller ett system med källskatt. Löntagare betalar A-skatt och övriga skattskyldiga B-skatt. A-skatt beräknas och dras av från inkomsterna redan då dessa förvärfas. Källskatten är preliminär och betalas i avräkning på den slutliga skatten som bestäms på grundval av taxering. Reglerna om källbeskattningen har utformats i syfte att den preliminära skatten så långt möjligt skall överensstämma med den slutliga skatten.

Systemet med källskatteuppbörd omfattar statlig inkomstskatt och förmögenhetsskatt, kommunal inkomstskatt, egenavgifter enligt lagen om socialavgifter samt därutöver ett antal särskilda skatter och avgifter.

Uppbörden av direkt skatt regleras i UBL och uppbördskungörelsen (1967:626) UK. Vissa kompletterande bestämmelser finns i skilda författningar.

Systemet för debitering och uppbörd av direkt skatt bygger liksom socialavgiftssystemet på tidsperioder om tre år. Under det första året, inkomståret, uppbärs inkomst och betalas preliminär skatt, i regel genom att arbetsgivaren gör skatteavdrag. Under det andra året, taxeringsåret, fastställs skatteunderlaget efter en granskning av de skattskyldigas självdeklarationer varefter den slutliga skatten beräknas. Under det sista året betalas kvarstående skatt.

3.2.2 Preliminär A-skatt

Preliminär A-skatt betalas enligt huvudregeln för sådan inkomst av tjänst som helt eller delvis utgår i pengar och som hänför sig till den skattskyldiges huvudsakliga arbetsanställning eller annars utgör hans huvudsakliga inkomst av tjänst. Preliminär A-skatt utgår i flertalet fall enligt skattetabell. Då särskilda skäl finns får lokal skattemyndighet föreskriva att preliminär A-skatt skall utgå även för annan inkomst.

Preliminär A-skatt enligt skattetabell utgår vid varje tillfälle då inkomst uppbärs med det belopp som i vederbörlig tabell i tillämplig kolumn anges för det inkomstbelopp och den tidsperiod som det är fråga om.

Sedan skattsedel på preliminär A-skatt har utfärdats får genom jämkning föreskrivas ändrade grunder för uttagande av den preliminära skatten om bättre överensstämmelse mellan den preliminära och den motsvarande slutliga skatten därigenom kan antagas uppkomma. Beslut om jämkning meddelas av den lokala skattemyndigheten.

Vid utbetalning av kontant belopp som för arbetstagaren är sådan inkomst

av tjänst för vilken preliminär A-skatt skall utgå skall arbetsgivaren göra skatteavdrag. Skatt som innehållits genom skatteavdrag skall betalas genom insättning på skattepostgirokonto hos länsstyrelsen. Betalning kan göras på posten eller på bank. Postverket redovisar inbetald skatt till länsstyrelsen.

Arbetsgivare som har gjort skatteavdrag skall utan anmaning lämna uppbördsdeklaration om detta till länsstyrelsen. Sådan deklaration skall lämnas senast den 18 i den uppbörds månad som infaller närmast efter utgången av den månad under vilken skatteavdraget gjordes. Uppbördsdeklaration skall innehålla, förutom identitetsuppgifter, dels summan av de belopp som har dragits av för skatt samt fördelning av denna summa på preliminär A-skatt och kvarstående skatt, dels summan av de lönebelopp på vilka skatteavdrag för preliminär A-skatt har beräknats och dels den redovisningsperiod som avses.

Uppbördsdeklarationerna kontrolleras genom avstämning mot de kontrolluppgifter arbetsgivare skall avlämna enligt 37 § taxeringslagen (1956:623) TL. Sådan kontrolluppgift skall enligt huvudregeln lämnas av arbetsgivare som utgivit ersättning för arbete till belopp av 100 kr. eller mera. Uppgiften skall lämnas för varje anställd senast den 31 januari året efter inkomståret. På kontrolluppgiften skall anges det belopp som innehållits genom skatteavdrag. Varje arbetstagare tillgodoräknas A-skatt med det belopp som framgår av kontrolluppgifterna.

De av arbetsgivarna gjorda skatteavdragen kontrolleras genom att den sammanlagda skatt som redovisats på uppbördsdeklarationerna jämförs med summan av den skatt arbetsgivaren angivit på de anställdas kontrolluppgifter.

3.2.3 Preliminär B-skatt

Preliminär B-skatt skall enligt huvudregeln utgå med belopp motsvarande den slutliga skatt som påförts den skattskyldige året före inkomståret. Har den skattskyldige inte påförts slutlig skatt enligt den årliga taxeringen året före inkomståret men kan han antagas bli påförd sådan skatt enligt den årliga taxeringen året efter inkomståret skall preliminär B-skatt beräknas med ledning av preliminär taxering. Preliminär B-skatt skall också beräknas med ledning av preliminär taxering om det med sannolikhet kan antagas att vid årlig taxering året efter inkomståret till statlig eller kommunal inkomstskatt taxerad inkomst kommer att avvika från motsvarande inkomst vid den årliga taxeringen året före inkomståret med minst en femtedel av sistnämnda inkomst, dock minst 2 000 kr. Preliminär B-skatt får beräknas på grundval av preliminär taxering även i annat fall än som nu sagts om särskilda omständigheter föranleder det.

Preliminär taxering åsätts med ledning av preliminär självdeklaration. Sådan taxering får dock åsättas även med stöd av annan uppgift eller upplysning.

Preliminär B-skatt debiteras i en gemensam post. Skatten betalas enligt huvudregeln med lika stora belopp senast den 18 i var och en av uppbördsåren under uppbördsåret.

Sedan skattsedel på preliminär B-skatt utfärdats får skatten jämkas genom beslut av den lokala skattemyndigheten.

3.2.4 Rättelse och besvär

Har slutlig, kvarstående eller tillkommande skatt debiterats med för högt belopp eller överskjutande preliminär skatt tillgodoräknats med för lågt belopp eller föreligger annan felaktighet till den skattskyldiges nackdel i hans skattsedel äger den lokala skattemyndighet som utfärdat skattsedeln vidta rättelse.

Mot lokal skattemyndighets beslut får talan i regel föras genom besvär till länsrätt. Över vissa beslut som huvudsakligen rör den preliminära skatten skall dock besvär anföras hos länsstyrelsen.

Mot vissa av länsstyrelsens beslut får talan inte föras. Övriga beslut av länsstyrelsen kan överklagas till kammarrätten. Även länsrätts beslut överklagas till kammarrätt.

3.2.5 Påföljder

I skattebrottslagen och UBL finns bestämmelser om straffrättsliga påföljder för dem som inte fullgör skyldigheter i källskattesystemet.

I skattebrottslagen sägs att den som uppsåtligen underlåter att till uppbördsmyndighet avge redovisningshandling för skatt eller avgift som innehållits för annan eller lämnar sådan handling med oriktig uppgift kan dömas för oredlig uppbördsredovisning till fängelse i högst ett år. En förutsättning är härvid att underlåtenheten eller oriktigheten föranlett fara för att innehållen skatt eller avgift med orätt belopp påförs den uppgiftsskyldige eller tillgodoräknas annan. Är brottet ringa kan dömas för bristande uppbördsredovisning till böter. Vid grov oaktsamhet kan i stället dömas för vårdslös uppbördsredovisning till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms dock inte till ansvar.

I UBL föreskrivs ansvar för underlåtenhet att inbetala innehållen skatt. Sålunda kan arbetsgivare dömas till böter om underlåtenheten är uppsåtlig eller grovt oaktsam. Uppgår den oredovisade skatten till betydande belopp eller föreligger annan försvårande omständighet kan påföljden bli fängelse i högst ett år. I ringa fall döms inte till ansvar. Har en arbetsgivare helt underlåtit att göra skatteavdrag kan han ådömas böter vid uppsåt eller grov oaktsamhet.

UBL innehåller också påföljder som bestäms i administrativ ordning.

En skattskyldig som underlåter att betala skatt i föreskriven tid och ordning påförs restavgift med fyra öre för varje hel krona av det obetalda

skattebeloppet. Restavgift påförs även arbetsgivare som gjort skatteavdrag men försummat att betala skatten.

Vid underlåtenhet att betala innehållen skatt blir arbetsgivare vidare skyldig att betala tilläggsavgift. Avgiften utgör fyra procent av skattebeloppet. Tilläggsavgift utgår för varje påbörjad period av sex månader – med undantag av den första – från utgången av den uppbörds månad under vilken skatten rätteligen skulle ha redovisats och till dess beloppet betalas eller fastställs till betalning av den lokala skattemyndigheten.

Arbetsgivare som inte lämnar uppbördsdeklaration i rätt tid påförs förseningsavgift med 100 kr. Den som anmanats att lämna deklaration men inte efterkommit anmaningen skall påföras dubbel förseningsavgift.

Socialavgiftsutredningens sammanfattning av sitt förslag (Ds S 1982:3)

Sammanfattning

Socialavgiftsutredningen har i uppdrag att se över debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter. Översynen har samband med den förenkling av reglerna för beräkning av avgiftsunderlaget som genomförts med verkan fr. o. m. år 1982.

Det nuvarande debiterings- och uppbördssystemet har en rad brister. Bl. a. har de hittills gällande reglerna för beräkningen av avgiftsunderlaget gjort det i praktiken omöjligt att få överensstämmelse mellan de preliminära avgifterna och de slutliga avgifterna. Följden har blivit att betydande belopp betalas in med upp till två års eftersläpning. Mot den bakgrunden skall utredningen undersöka möjligheterna att knyta an uppbörden av arbetsgivarernas preliminära socialavgifter till de lönesummor som redovisas i samband med källskatteredovisningen eller på annat sätt till de löpande löneutbetalningarna. En annan uppgift för utredningen är att utreda frågan om decentraliseringen av debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifterna från riksförsäkringsverket (RFV) till länsstyrelserna och de lokala skattemyndigheterna. Utredningen skall i detta hänseende ta upp till förnyat övervägande vissa frågor som behandlats i den s. k. DEMA-utredningens rapport 1978.

Ett nytt system för debitering och uppbörd av socialavgifter kan enligt utredningens bedömning börja tillämpas först 1985. Utredningen har emellertid funnit att vissa brister i nuvarande avgiftssystem kan minskas påtagligt genom relativt enkla och begränsade åtgärder. Det gäller främst omfattningen av arbetsgivarernas uppgiftsskyldighet och kontrollen av de preliminära och slutliga arbetsgivaravgifterna. Utredningen anser att dessa förbättringar bör genomföras snarast och utan att det nya systemet avvaktas. Utredningens förslag i detta hänseende som sålunda i första hand avser åren 1983 och 1984 redovisas i detta delbetänkande.

F. n. gäller enligt lagen (1959:552) om uppbörd av vissa avgifter enligt lagen (1981:691) om socialavgifter (AVGL) att en arbetsgivare är skyldig att anmäla till RFV om hans löneutgifter för år räknat överstiger eller kan beräknas komma att överstiga 5 000 kr. En uppgiftsskyldighet av denna innebörd ger inte RFV det underlag som behövs för att verket skall kunna påföra preliminära avgifter enligt vad som sägs i AVGL. Utredningen föreslår därför en utvidgning och en precisering av uppgiftsskyldigheten. En arbetsgivare skall, när ny verksamhet startats, vara skyldig att lämna uppgift

om sina beräknade löneutgifter under utgiftsåret så snart löneutgifterna uppgått till 3 000 kr. När pågående verksamhet utvidgats skall uppgiftsskyldighet föreligga så snart löneutgifterna faktiskt ökat med mer än en femtedel av det avgiftsunderlag på vilket preliminär avgift beräknats.

AVGL innehåller i stort sett inte några bestämmelser om påföljder för en arbetsgivare som underlåter att fullgöra föreskriven anmälningsskyldighet eller lämnar oriktig uppgift i handling som skall ligga till grund för beräkning av preliminär avgift. Huruvida skattebrottslagen är tillämplig i dessa fall är tveksamt. Avsaknaden av påföljder i dessa hänseenden är enligt utredningen en svaghet i avgiftssystemet. I betänkandet föreslås därför att arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet förenas med påföljder för de fall arbetsgivaren underlåter att lämna föreskrivna uppgifter eller lämnar oriktiga uppgifter. Utredningen förordar att en särskild påföljdsbestämmelse införs i AVGL. Däremot läggs inte fram förslag om ökad användning av administrativa avgifter eller av skattebrottslagens påföljdsregler inom systemet för socialavgifter, eftersom frågor härom utreds i annat sammanhang.

När det gäller kontrollåtgärder erinras i betänkandet om att RFV under utgiftsåren 1980 och 1981 kontrollerade de preliminära avgifterna genom att jämföra underlaget för dessa avgifter med arbetsgivarnas uppgifter om lönesummor som redovisas i uppbördsdeklarationerna inom källskattesystemet. Jämförelserna gjordes genom att källskatteregistret och arbetsgivarregistret samkördes. Samkörningsförfarandet visade sig vara en effektiv kontrollmetod. Utredningen anser att metoden bör användas också i fortsättningen och i ökad omfattning.

Utredningen föreslår att de preliminära arbetsgivaravgifterna skall kontrolleras vid två samkörningar under utgiftsåret. Den första avses äga rum i februari–mars och den andra i juni–augusti. Vid samkörningarna skall kontrolleras att arbetsgivarna fullgjort sin uppgiftsskyldighet i fråga om nystartad och utvidgad verksamhet. Dessutom skall undersökas om skäl finns att jämka den preliminära avgiften för sådana arbetsgivare vilkas löneutgifter ökat men inte så mycket att arbetsgivarna varit skyldiga att lämna uppgift härom.

Erfarenheterna från de samkörningar som hittills har gjorts visar att RFV har haft svårt att före utgiftsårets utgång hinna påföra de nya preliminära avgifter som föranletts av samkörningarna. Utredningen föreslår därför att RFV skall få besluta om höjning av preliminär avgift fram till mitten av januari året efter utgiftsåret. I samband därmed föreslås att ett sjunde uppbördstillfälle införs.

I fråga om de slutliga arbetsgivaravgifterna sker f. n. inte någon rutinmässig kontroll av att de motsvarar arbetsgivarnas faktiska lönesummor. Utredningen anser det angeläget att det skapas möjlighet att göra en sådan avstämning. Härvid kan enligt utredningen skattemyndigheternas kontrolluppgiftsregister användas. I betänkandet föreslås att de slutliga arbetsgivaravgifterna kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregi-

stret och kontrolluppgiftsregistret. Samkörningen skall göras under andra året efter utgiftsåret.

Preliminär arbetsgivaravgift för visst år beräknas normalt enligt en schablonmetod på grundval av den slutliga avgift som debiterats arbetsgivaren under föregående år. RFV får i vissa fall i stället göra en särskild beräkning av den preliminära avgiften. Denna metod används när verket har tillgång till mer aktuella löneuppgifter än de uppgifter på vilka den slutliga avgiften grundats.

En särskild beräkning av den preliminära avgiften leder regelmässigt till bättre överensstämmelse med den slutliga avgiften än en schablonmässig beräkning på grundval av senast påförda slutliga avgift. Utredningen anser därför att metoden med särskild beräkning av den preliminära avgiften bör användas i ökad omfattning. Utredningen föreslår att RFV genom ett särskilt datamaskinellt förfarande väljer ut ett antal arbetsgivare beträffande vilka den preliminära avgiften sannolikt bör beräknas särskilt. Urvalet bör ske bland de arbetsgivare som föregående år gjort anmärkningsvärt stora fyllnadsinbetalningar av preliminär avgift eller som fått stora kvarstående avgifter.

Det är vanligt att arbetsgivare anmäler till RFV att deras verksamhet har minskat i omfattning eller kommer att minska. RFV saknar f. n. resurser att kontrollera riktigheten av sådana anmälningar. Detta utnyttjas av vissa arbetsgivare som genom att lämna oriktiga uppgifter i dessa hänseenden orsakar för låg debitering av preliminär avgift.

Utredningen anser att ett samkörningsförfarande bör användas också för att upptäcka nu angivet missbruk. Det kan ske genom att arbetsgivarregistret till de delar det innehåller uppgifter om jämkat avgiftsunderlag eller underlag som fastställts vid särskild beräkning av den preliminära avgiften samkörs med källskatter registret. Samkörningarna bör ske efter varje källskatteuppbörd under utgiftsåret.

I betänkandet föreslås slutligen att de kontrollåtgärder som utredningen anser böra utföras skall samordnas genom att ett särskilt register upprättas. Detta samordningsregister skall föras datamaskinellt.

Utredningen beräknar att de föreslagna åtgärderna kommer att tillföra det allmänna ett nettotillskott för åren 1983–1985 på totalt ca 565 milj. kr. De nya bestämmelser som förordas i betänkandet föreslås träda i kraft den 1 januari 1983.

Sammanställning av remissyttranden över socialavgiftsutredningens delbetänkande (Ds S 1982:3) Översyn av debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter

Efter remiss har yttranden över delbetänkandet avgetts av riksförsäkringsverket, datainspektionen, kammarrätten i Stockholm, statskontoret, riksrevisionsverket, riksskatteverket, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, länsstyrelsen i Skaraborgs län, länsstyrelsen i Västernorrlands län, länsstyrelsen i Västerbottens län, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Centralorganisationen SACO/SR (SACO/SR), Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svenska arbetsgivarföreningen (SAF), SHIO-Familjeföretagen, Kooperativa förbundet samt Sveriges köpmannaförbund. Dessutom har yttrande inkommit från Föreningen Sveriges Fögderitjänstemän.

Länsstyrelserna har bifogat yttranden som de har inhämtat från lokala skattemyndigheter. En länsstyrelse har dessutom inhämtat yttrande från en kronofogdemyndighet.

1 Allmänt

Socialavgiftsutredningens förslag får i sina huvuddrag ett positivt mottagande av det helt övervägande antalet remissinstanser. De brister med nuvarande ordning som redovisas i betänkandet är enligt flera remissinstanser så allvarliga att det, i avvaktan på att ett nytt avgiftssystem kan införas, är nödvändigt att effektivisera debiteringen och uppbörden i det nuvarande systemet. Flera av de tillstyrkande remissinstanserna har dock invändningar mot delar av utredningens förslag. Utgångspunkten i den kritik som framförs i dessa delar är bl.a. att av resursskäl endast de verkligt angelägna åtgärderna bör tas fram.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att utredningens förslag torde ligga i linje med en kommande mer långsiktig reform, vilket är värdefullt med hänsyn till dem som skall tillämpa lagkomplexen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län anser att genomförandet av förslagen bör kunna ske snabbare än vad utredningen föreslår.

Sveriges köpmannaförbund anser det vara beklagligt att utredningens huvuduppgift, nämligen framläggande av förslag om ett helt nytt system för debiteringen och uppbörden fr.o.m. år 1983, inte kunnat lösas av utredningen. I princip stöder dock köpmannaförbundet utredningens nu framlagda förslag och framhåller vikten av att de genomförs snarast möjligt.

Tre remissinstanser, nämligen *datainspektionen*, *SAF* och *SHIO-Familjeföretagen*, kan från olika utgångspunkter inte tillstyrka huvuddragen i utredningens förslag. I fråga om *datainspektionens* inställning hänvisas till avsnitt 4 i det följande.

SAF, som inte har något att erinra mot försöken att förbättra och effektivisera avgiftsuppbörden, anser att de föreslagna författningsändringarna är tämligen onödiga och obefogade. Tidsmässigt får de enligt *SAF* en mycket begränsad användning och har av detta skäl en mycket begränsad effekt. I stället bör arbetet inriktas på att snarast införa ett nytt avgiftssystem. *SAF* anser vidare att omläggningen till ett samordnat skatte- och avgiftssystem skulle ha kunnat genomföras till 1983 i enlighet med de givna utredningsdirektiven. Med hänsyn till att dessa möjligheter försuttits vill *SAF* att erforderliga åtgärder vidtas för att det nya systemet skall kunna tillämpas fr.o.m. år 1984.

SHIO-Familjeföretagen anför i huvudsak samma synpunkter som *SAF*.

Statskontoret däremot ifrågasätter om det är möjligt att fullt ut genomföra ett helt nytt system och en ny decentraliserad organisation för debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifter redan år 1985. *Statskontoret* framhåller särskilt svårigheterna att i ett sammanhang lösa bemanningsfrågorna, dvs. omfördelningen av arbetsuppgifter och personal från riksförsäkringsverket till de lokala skattemyndigheterna. Dessutom krävs god tid för arbetsgivarna att anpassa sina system och rutiner till ett nytt system, sedan beslut om detta fattats.

Remissinstanserna har – utöver för vad nu har redovisats – tagit upp frågor som rör det fortsatta utredningsarbetet. Det bör nämnas att socialavgiftsutredningen har fått del av de synpunkter som har framförts i detta hänseende.

2 Arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet

De flesta remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag i denna del. Några remissinstanser tar dock upp frågor om främst gränsbelopp för uppgiftsskyldigheten.

Riksförsäkringsverket, *riksskatteverket* och *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att gränsen för en nybliven arbetsgivares anmälningsskyldighet bör vara kvar vid 5 000 kr. *Länsstyrelsen* framhåller att det inte är i denna grupp som de stora pengarna finns. Enligt riksskatteverkets mening är det angelägnare att utnyttja befintliga resurser för en förbättring av överensstämmelsen mellan preliminära och slutliga avgifter för större arbetsgivare.

Riksförsäkringsverket föreslår att man – i stället för att sänka beloppsgränsen för anmälningsskyldigheten – höjer gränserna för obligatorisk påföring av preliminär avgift och för debitering av särskild avgift, exempelvis från 1 000 kr. till 2 000 kr. respektive från 100 kr. till 200 kr.

I fråga om anmälningsskyldigheten för utvidgad verksamhet anser *riksförsäkringsverket* det med nuvarande lydelse av 23 § AVGL ligga i sakens natur att arbetsgivaren skall anmäla storleken av sina förväntade löneutgifter. Så sker också i övervägande antalet fall. Verket har dock inte något att erinra mot utredningens förslag till förtydligad lydelse av 23 § AVGL.

Länsstyrelsen i Malmöhus län och *länsstyrelsen i Västernorrlands län* anser att femtedelsregeln bör kompletteras med en nedre beloppsgräns. Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att det inte kan anses meningsfullt att lägga ned arbete på särskild beräkning för arbetsgivare där femtedelsregeln beloppsmässigt ger små förändringar. Länsstyrelsen i Malmöhus län föreslår 50 000 som lämplig nedre beloppsgräns.

Riksskatteverket och *länsstyrelsen i Stockholms län* anser att femtedelsregeln bör kompletteras med en övre beloppsgräns för större arbetsgivare. Riksskatteverket påpekar att de största arbetsgivarna har lönesummor på 2-3 miljarder kr. Dessa arbetsgivare kan således öka sina löneutgifter med flera hundra miljoner kr. utan att vara skyldiga att anmäla detta enligt femtedelsregeln. Visserligen kan ökningar i denna storleksordning enligt verket upptäckas vid de samkörningar som föreslås av utredningen, men detta medför förseningar och betydande likviditets- och ränteeffekter.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län föreslår att man på räkningen för preliminär avgift anger vid vilken lönesumma uppgiftsskyldighet för utvidgad verksamhet inträder.

3 Särskild beräkning av preliminär avgift

Utredningens förslag har tillstyrkts eller lämnats utan erinran av de flesta remissinstanserna.

Landstingsförbundet har dock invändningar mot förslaget. Det krav på insändande av preliminär arbetsgivaruppgift som förenas med metoden för särskild beräkning innebär enligt förbundet för landstingens del ett omfattande arbete och följaktligen stora kostnader. Förbundet föreslår därför att metoden för särskild beräkning förenas med en enklare form av uppgiftslämnande.

Riksskatteverket anser att den särskilda beräkningen bör göras något senare än vad utredningen har föreslagit. För det första kan man enligt verket anta att prognosen för årets löneutbetalningar blir bättre ju senare den görs. Om man alltför tidigt gör en särskild beräkning av avgiften blir risken stor att man senare tvingas medge jämkning. En fyllnadsinbetalning eller kvarstående avgift kan bero på svårigheter att rätt beräkna löneutgifterna lika väl som ett medvetet utnyttjande av krediten. För det andra bör man enligt verket sträva efter att samordna de skilda momenten i kontrollarbetet. Båda dessa synpunkter talar för att man i systemet för jämförelse mellan lönesummorna i uppbördsdeklarationerna och de preliminära avgifterna

lägger in "stora fyllnadsinbetalningar" och "stora kvarstående avgifter" som urvalskriterier. Härigenom kommer information om källskatteredovisningen att finnas till hands vid handläggningen av ärendena om särskild beräkning.

4 Kontroll av arbetsgivaravgifterna

4.1 Allmänt om kontrollförfarandet

De flesta remissinstanserna tillstyrker att ett utökat samkörningsförfarande (sambearbetning av dataregister) skall få användas för kontroll av arbetsgivaravgifterna. Av remissinstanserna tar *datainspektionen*, *kammarrätten i Stockholm* och *statskontoret* upp integritetsfrågor till följd av de samkörningar som utredningen föreslår. Som har nämnts tidigare kan datainspektionen inte tillstyrka utredningens förslag.

Datainspektionen framhåller bl.a. att det i sambearbetningen mellan myndigheternas register sker en sammansmältning av myndigheters verksamhetsområden och verksamhetsutövning som gör det allt svårare för den enskilde att förstå eller förutse var den ena myndighetens verksamhetsområde slutar och en annan myndighets börjar. *Datainspektionen* uttalar vidare följande.

Datainspektionen får inledningsvis anföra, att det får anses vara självfallet att uppgifterna om såväl de preliminära utdebiteringarna av arbetsgivaravgifter som de slutliga avgifterna skall vara så korrekta som möjligt liksom att det i övrigt bör finnas möjlighet att kontrollera de uppgifter som arbetsgivare är skyldiga att lämna enligt AVGL. Av detta torde därför följa att någon form av efterberäkning och kontroll måste ske för att de preliminära och slutliga avgiftsuttagen skall bli så riktiga som möjligt.

De föreslagna sambearbetningarna mellan riksförsäkringsverkets och riksskatteverkets respektive länsstyrelsernas register föreslås ske vid riksskatteverket och länsstyrelsen i Uppsala bl.a. av ekonomiska skäl.

Datainspektionen finner att detta resonemang är alltför teknikorienterat. Att detta är en fara har vitsordats i andra sammanhang. Trots alla påståenden om att datorn skall vara ett hjälpmedel tycks maskinerna, systemet och registret hamna i centrum och verkligheten får anpassa sig därefter.

Arbetsgivaravgiften bör troligen för närvarande betraktas som en avgift och inte en skatt trots att skattebrottslagen gäller i vissa avseenden i fråga om arbetsgivaravgifter enligt lagen om socialavgifter (1981:691). Arbetsgivaravgiftens beräkning och debitering ingår i riksförsäkringsverkets verksamhetsområde.

Centrala skatteregistret samt de regionala skatteregistren regleras genom skatteregisterlagen (1980:343) i vilken bestämmelser finns om bl.a. utlämnande på ADB-medium till en annan myndighet av uppgifter från registret.

Den bedömning som bör göras från integritetssynpunkt i samband med beslut om utlämnande, diskuteras i förarbetena till lagstiftningen (prop. 1979/80:146 s. 26 f). Föredragande statsrådet framhåller därvid bl.a. att det är naturligt att ha skilda betraktelsesätt beroende på om uppgiftsutbytet

avses ske inom skatteområdet eller mellan skatteområdet och annat verksamhetsområde, samt att utgångspunkten i fråga om utbyte av uppgifter mellan myndigheter inom skatteområdet bör vara att utlämnande skall ske om uppgifterna behövs för verksamheten.

Av skatteregisterlagen framgår för vilka ändamål skatteregistren skall användas samt vilka myndigheter som förfogar över registren. I skatteregisterförordningen framgår till vilka andra myndigheter uppgifter får lämnas ut på ADB-medium från registren. Uppräkningen får anses vara fullständig.

För att de föreslagna sambearbetningarna skall kunna genomföras krävs således särskilt förordnande från regeringen för att riksförsäkringsverket skall få ta del av vissa uppgifter i skatteregistren. Problem kommer troligen att uppstå vad gäller åtminstone kontrolluppgifterna som är sekretesskyddade. Även beträffande källskatteuppgifterna (kontroll av de preliminära avgifterna) synes emellertid vissa problem uppstå eftersom dessa uppgifter ej är fastställda utan endast att betrakta som skattemyndigheternas arbetsmaterial. Vid sådant förhållande existerar inte några allmänna handlingar – upptagningar på ADB – som kan utlämnas. Som en konsekvens av ovanstående anser datainspektionen det inte vara lämpligt att som utredningen föreslår – med anledning av att riksförsäkringsverkets personal ej är tillräckligt stor – flytta över arbetsuppgifter från riksförsäkringsverket till länsstyrelsernas skatteavdelningar och lokala skattemyndigheter. Det kan heller inte anses lämpligt att ärenden överlämnas till skattemyndighet så snart riksförsäkringsverkets personal upptäcker oegentligheter i uppgifterna. En klar avgränsning mellan respektive myndigheters verksamhetsområden måste finnas bl.a. med hänsyn till det ansvar som myndigheterna har för sina ADB-register. Inte minst krävs detta från integritetssynpunkt för att uppgiftslämnande arbetsgivare skall veta vilken myndighet som ansvarar för skattläggning respektive avgiftsberäkning. I annat fall bör detta regleras i författning.

Datainspektionen vill särskilt framhålla att det inte är de åsyftade effekterna med sambearbetningarna som inte kan accepteras, utan det föreslagna arbetssättet. Helt klart skall arbetsgivare som är skyldiga betala arbetsgivaravgift göra detta på underlag av korrekt lämnade uppgifter. Socialavgiftsutredningens uppdrag innehåller som en huvuduppgift att utreda frågan om decentralisering av debitering och uppbörd av arbetsgivaravgifterna från riksförsäkringsverket till de lokala skattemyndigheterna och länsstyrelserna. Enligt datainspektionens mening vore denna lösning den mest fördelaktiga. Om arbetsgivaravgiften införlivades i skattesystemet och därmed ingår i skattemyndigheternas ordinarie uppbördsverksamhet, ingår de föreslagna sambearbetningarna i de ADB-rutiner som får anses vara naturliga för det skatteadministrativa arbetet. Detta för med sig att några sambearbetningar i datalagens mening ej behöver bli aktuella. Detta måste också från de registrerades synpunkt betraktas som mer tillfredsställande än att ibland bli uppmanad av riksförsäkringsverket och ibland av skattemyndighet att lämna kompletterande uppgifter, i ett ärende – som för den registrerade måste uppfattas som ett och samma ärende – nämligen att betala arbetsgivaravgift.

Kammarrätten i Stockholm framhåller att en avvägning måste ske mellan rättssäkerhetshänsyn och andra aspekter, exempelvis intresset av att samhället inte undandras betydande penningbelopp. Varsamhet är härvid på sin plats i syfte att förebygga att även de laglydiga samhällsmedlemmarna

känner sin integritet hotad. I förevarande fall är fråga om register som har upprättats på grundval av dels upplysningar som lämnas till taxeringsmyndigheterna till ledning för den årliga taxeringen, dels uppgifter som avges till riksförsäkringsverket för fastställande av arbetsgivaravgift. Syftet med uppgiftsinsamlandet är så ensartat och de aktuella uppgifterna är av sådan karaktär att kammarrätten vid en avvägning av de motstående intressena finner sig kunna tillstyrka en samkörning av register liksom upprättandet av ett samordningsregister, allt i enlighet med vad som har förordats av utredningen.

Statskontoret biträder utredningens förslag men förutsätter att samkörningarna kompletteras med särskilda åtgärder för att garantera säkerheten i rutinerna och möta riskerna för otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet. Sålunda bör enligt statskontoret lämnas särskilda upplysningar i blanketter och broschyrer att kontroller sker mellan arbetsgivaravgifts- och skattesystemen och om hur kontrollerna utförs. Statskontoret anser vidare att de föreslagna samkörningarna är av sådan art att de bör beslutas av regeringen, exempelvis genom ett tillägg i 4 § skatteregisterförordningen (1980:666). Medgivandet bör enligt statskontoret inte vara generellt utan innehålla närmare föreskrifter om bl.a. de uppgifter som får lämnas till riksförsäkringsverket och om ändamålet med uppgiftslämnandet.

4.2 Kontroll av de preliminära avgifterna och införandet av ett sjunde uppbördstillfälle

I fråga om samkörningsförfarande för kontroll av de preliminära avgifterna påpekar TCO och länsstyrelsen i Skaraborgs län att många uppbördsdeklarationer saknar uppgift om lönesumman. För att samkörningarna skall ge förväntat resultat bör enligt dessa remissinstanser de lokala skattemyndigheterna i förekommande fall komplettera uppbördsdeklarationerna med uppgift om lönesumman. Enligt länsstyrelsen visar en översiktlig genomgång av länets uppbördsdeklarationer att lönesumma saknas i 15 procent av deklarationerna vid varje uppbörd.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län framhåller vidare att källskatterregistret och arbetsgivarregistret företer vissa olikheter och att jämförelsen mellan registren därför måste ske med största försiktighet.

Riksskatteverket förordar en viss förskjutning i tiden av samkörningarna, trots det enligt verket angelägna intresset av att så tidigt som möjligt debitera en riktig preliminär avgift. Verket uttalar därvid följande.

En ny samkörning har utförts under juni månad 1982 varvid lönebeloppen i uppbördsdeklarationerna avseende tiden 1 januari 1981 – 28 februari 1982 jämfördes med avgiftsunderlaget för preliminära avgifter för 1982. Med tillämpning av statistiska beräkningar gjordes därefter en prognos av 1982 års totala lönesumma på ett mera omfattande historiskt material än vid tidigare jämförelser. Ännu har inte svaren från tillskrivna arbetsgivare hunnit

komma in i så stor utsträckning att resultatet av den mera utvecklade metoden kan bedömas. Utredningens idéer har således genomförts såtillvida att förra årets samtliga uppbörder medräknats. I motsats till vad utredningen föreslagit har också årets första källskatteuppbörd inväntats. Detta fördröjer kontrollen en avgiftsuppbörd men ger å andra sidan den fördelen att man får med en uppbörd på det kontrollerade året, vilket bör vara av väsentlig betydelse för kvaliteten. Dessutom får man med sådana arbetsgivare som startat verksamhet i början av året.

Genom att något senarelägga den första jämförelsekörningen vinner man också den fördelen att den stora anhopningen av jämningsärenden vid årets början hunnit avslutas. Av de först utsända räkningarna på preliminär avgift (ca 180 000) jämkas 20-25 % under februari – mars. Härefter är det alltså i högre grad arbetsgivarnas egna uppgifter som ligger till grund för den preliminära avgiften. En arbetsgivare som strävar efter att erhålla en riktig preliminär debitering undgår därför kontrollen.

I konsekvens med att den första samkörningen läggs något senare bör även den andra samkörningen senareläggas. Under 1982 avser verket att göra den andra jämförelsen i början av september och då ha uppbördsdeklarationerna avseende tiden 1 mars – 30 juni 1982 som ytterligare jämförelsematerial. Kvaliteten i prognosen bör rimligtvis därmed förbättras i hög grad. Genom att man tar hänsyn till uppbörderna under en tid av 18 månader elimineras sådana felaktigheter som tidigare uppstått genom att någon enstaka onormalt stor uppbörd fått alltför stor genomslagskraft.

Riksskatteverket framhåller vidare att förslaget med tillfälligt registreringsnummer är värdefullt och kan ses som ett steg mot kommande samordning mellan skatte- och avgiftssystemen.

Enligt *länsstyrelsen i Malmöhus län* bör samma tillfälliga registreringsnummer användas både i källskatteredovisningen och avgiftsredovisningen.

Flertalet remissinstanser, bl.a. *riksförsäkringsverket*, har tillstyrkt förslaget om införandet av ett sjunde uppbördstillfälle. Erfarenheterna av de kontrollaktioner som företagits visar enligt verket att det varit svårt att före utgiftsårets utgång hinna påföra de nya preliminära avgifter som föranletts av kontrollen. Anledningen härtill är att kontrollen – om den skall göras i form av en någorlunda tillförlitlig jämförelse mellan löneunderlaget för källskatterna och avgiftsunderlaget för de preliminära avgifterna för samma år – inte kunnat företas förrän relativt sent på året, då åtminstone två, men helst tre, källskatteuppbörder är registrerade. Verket påpekar vidare att en höjning av den preliminära avgiften oftast måste föregås av skriftväxling mellan arbetsgivaren och i vissa fall av utfärdande av beslut i ärendet. Slutligen påpekar verket att befintliga datamaskinella program måste hinna ändras före utgången av oktober 1982 om ett nytt sjunde uppbördstillfälle skall kunna genomföras redan i februari 1983.

Kammarrätten i Stockholm anser att 24 a § AVGL bör ändras så att ränta utgår för en tid av åtta månader på preliminär avgift som efter debitering har erlagts vid det sjunde uppbördstillfället. Därmed skulle enligt kammarrätten önskvärd överensstämmelse nås med det fallet att arbetsgivaren – utan att preliminär avgift har debiterats – erlägger sådan avgift efter den 18 december utgiftsåret.

Länsstyrelsen i Malmöhus län, LRF och SHIO-Familjeföretagen avstyrker förslaget om införandet av ett sjunde uppbördstillfälle.

Länsstyrelsen framhåller att risken för felaktigheter är stor i de fall arbetsgivaren i februari månad skall göra dels en inbetalning av kvarstående avgift för tidigare utgiftsår, dels en inbetalning av preliminär avgift för året före utgiftsåret, dels en inbetalning av preliminär avgift för utgiftsåret.

LRF anser att tillräckliga skäl inte anförts för att belasta arbetsgivare och uppbördsmyndigheter med ytterligare en uppbördsperiod. Den föreslagna tidpunkten är enligt LRF illa vald med tanke på den arbetsbelastning som berörda personer är utsatta för i början på året. Därtill kommer enligt LRF att den ekonomiska vinsten för det allmänna kan bedömas som relativt liten, eftersom det, men hänsyn till tiden för fyllnadsinbetalningar, normalt handlar om ca två månaders tidigareläggning av betalningen.

SHIO-Familjeföretagen anför som stöd för avstyrkandet i huvudsak samma synpunkter som LRF.

Även Svenska kommunförbundet har erinringar mot förslaget om införandet av ett sjunde uppbördstillfälle. Erfarenheterna från de samkörningar som hittills har gjorts visar enligt kommunförbundet att den korta tiden mellan besked om nya preliminära avgifter och inbetalningen av dessa medför stora svårigheter för kommunernas likviditetsplanering. Kommunförbundet anser det vara önskvärt att kommunerna kan erhålla besked om nya preliminära avgifter senast under december månad.

4.3 Kontroll med anledning av att avgiftsunderlaget har satts ned

Utredningens förslag i denna del kommenteras av endast några remissinstanser.

Riksförsäkringsverket framhåller att berörda fall under alla omständigheter blir uppenbarade i samband med av utredningen föreslagna samkörningar i februari – mars respektive juni – augusti. Förslaget om fortlöpande kontroll av nedjämkade avgifter innebär således endast att felaktigheter kan komma att upptäckas något tidigare än eljest. Enligt verket bör förslaget därför få lägsta prioritet. Verket upplyser att det i stället övervägts att föreslå en tredje samkörning av arbetsgivarregistret och källskatterregistret efter fjärde källskatteuppbörden.

Riksskatteverket ifrågasätter likaledes om det är lämpligt att avsätta en del av de knappa resurserna för att utveckla en särskild rutin enligt utredningens intentioner för att upptäcka berörda fall något tidigare.

Några lokala skattemyndigheter har i de yttranden som bifogats av länsstyrelserna tillstyrkt utredningens förslag i denna del.

4.4 Kontroll av de slutliga avgifterna

Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag att de slutliga avgifterna skall kontrolleras genom en samkörning av arbetsgivarregistret och kontrolluppgiftsregistret.

Länsstyrelsen i Stockholms län, som hänvisar till ett inhämtat yttrande från *lokala skattemyndigheten i Stockholm*, föreslår att arbetsgivaruppgifterna skall förregistreras under februari – mars och sedan ligga till grund för samkörning med arbetsgivarregistret. En samkörning skulle då kunna ske redan under våren efter utgiftsåret. Det föreslagna tillvägagångssättet innebär enligt länsstyrelsen förutom en maskinell avstämning av arbetsgivaruppgifterna även ett maskinellt anmaningsförfarande. Härigenom skulle resurser kunna frigöras som kan sättas in på betydligt meningsfullare arbeten såsom en djupare kontroll och revision av arbetsgivarnas källskatter och avgifter.

Även *länsstyrelsen i Malmöhus län*, *länsstyrelsen i Västerbottens län* och *Föreningen Sveriges Fögderitjänstemän* anser att samkörningen bör ske redan under första året efter utgiftsåret.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län ifrågasätter behovet av samkörning för kontroll av de slutliga avgifterna med hänsyn till att denna kontroll i dagsläget sker hos de lokala skattemyndigheternas arbetsgrupper och till bristerna i jämförelseunderlaget mellan arbetsgivarregistret och kontrolluppgiftsregistret.

4.5 Samordning av kontrollåtgärderna

Datainspektionen påpekar att det av utredningen föreslagna samordningsregistret är att anse som ett personregister i datalagens mening och kräver en ansökan till datainspektionen i vanlig ordning.

Riksförsäkringsverket upplyser att det redan i dagens läge finns ett enkelt register som syftar till att upptäcka om en arbetsgivare fastnar i kontrollen flera gånger. Om kontrollerna byggs ut på det sätt utredningen föreslagit måste enligt verket även detta register byggas ut för att förhindra att arbetsgivare uppmanas att lämna uppgifter flera gånger under året. Någon form av sådan kontroll måste finnas. Frågan om att inrätta ett ADB-mässigt fört register över de olika kontrollaktionerna är enligt verket en resursfråga. Det är enligt verket tänkbart att ett register kan framställas på en något lägre nivå än den utredningen föreslagit.

Även några andra remissinstanser, bl.a. *riksrevisionsverket*, framhåller angelägenheten av att man genom ett samordningsregister undviker att kontrollera samma arbetsgivare flera gånger under ett år.

5 Påföljder m.m.

Flertalet remissinstanser tillstyrker utredningens förslag.

LO delar utredningens uppfattning att införande av administrativa avgifter medför en påtaglig förbättring i fråga om fullgörande av de skyldigheter som avgifterna anknyter till. *LO* anser dock, till skillnad från utredningen, att en administrativ avgift bör införas omgående. *LO* tillstyrker den föreslagna kriminaliseringen av vissa förfaranden. Utöver den föreslagna kriminaliseringen anser dock *LO* att utebliven betalning av arbetsgivaravgift skall kriminaliseras i likhet med som gäller för avdragna källskatter enligt uppbördslagen.

Riksförsäkringsverket avstyrker utredningens förslag i denna del. Enligt verket skulle ett genomförande av förslaget ställa så stora krav på avgiftsbyråns personal i fråga om bedömning av rekvisiten uppsåt och grov oaksamhet att en relativt kostsam utbildningsinstans skulle bli erforderlig.

LRF anser att man inte bör föregripa det pågående utredningsarbetet om administrativa och staffrättsliga påföljder genom att införa en särbestämmelse om bötesstraff i AVGL. Vidare ifrågasätter *LRF* om bestämmelsen kan få sådan praktisk betydelse att det finns skäl att för något enstaka år lagstifta i frågan.

Kooperativa förbundet ifrågasätter det lämpliga i att föregripa den översyn som sker inom det brottsförebyggande rådet.

Kammarrätten i Stockholm behandlar den av utredningen föreslagna övergångsbestämmelsen till 34 a § AVGL som innebär att bestämmelsen tillämpas i fråga om gärning som har begåtts efter ikraftträdandet. Enligt kammarrätten är den särskilda övergångsföreskriften överflödig med hänsyn till innehållet i 2 kap. 10 § regeringsformen.

I fråga om åtal s a n m ä l a n anser *länsstyrelsen i Stockholms län* att det bör ankomma på länsstyrelsernas uppbördsenheter att anmäla sådana förfaranden inom avgiftssystemet som kan misstänkas föranleda straffpåföljd. Länsstyrelsen har redan rutiner för anmälan till åtal såvitt gäller uppbördsbrott och skattebrott avseende uppbörd av källskatt. Viktiga samordnings- och rationaliseringsvinster skulle enligt länsstyrelsen kunna uppnås om den nuvarande åtalsunderrättelseskyldigheten för källskatt utökades för lokala skattemyndigheten att även omfatta åtal avseende arbetsgivaravgifter. Många länsstyrelser har redan i dag börjat att kombinera åtalsanmälan för underlåtenhet att betala in källskatt med en anmälan om underlåtenhet att avlämna arbetsgivaravgift enligt 2-5 §§ skattebrottslagen.

6 Intäkter och kostnader m.m.

Riksförsäkringsverket anser det vara ett oeftergivligt krav för att utredningens förslag skall kunna genomföras att riksskatteverket får möjlighet att modifiera nuvarande ADB-system och utarbeta nya system.

Riksförsäkringsverket anser för verkets egen del att förslagen torde kunna genomföras endast under förutsättning att verkets avgiftsbyrå kan disponera erforderliga personalresurser.

I fråga om samkörningsförfarandet för kontroll av de slutliga avgifterna har riksförsäkringsverket inte någon erinran mot utredningens bedömning att inhämtandet av nya arbetsgivaruppgifter – utspritt på samtliga lokala skattemyndigheter – bör kunna utföras av den personal som frigörs på grund av de enklare avgiftsreglerna.

Riksskatteverket bedömer för verkets egen del resursbehovet för att genomföra de åtgärder som verket tillstyrkt till två månår för systemering och programmering. För detta arbete måste enligt verket erhållas särskilda medel. Verket framhåller vidare följande.

Genomförandet av det utökade ADB-stödet bör inriktas på en samkörning i februari – mars 1983 mellan kontrolluppgifter och arbetsgivaruppgifter avseende inkomståret/utgiftsåret 1982. Utvecklingsarbetet härför är det mest resurskrävande av de föreslagna åtgärderna och detta arbete måste inledas i september eller senast oktober 1982. Slutligt beslut huruvida detta vidgade ADB-stöd skall utvecklas, måste därför tas mycket snart.

En första körning av ett förbättrat system för jämförelsen mellan uppbördsdeklarationer och preliminära avgiftsunderlag bör ske i maj 1983.

Riksskatteverket förutsätter att den sjunde uppbörden av preliminär avgift genomförs första gången i februari 1984 avseende 1983 års preliminära avgift. Ett tidigare införande skulle kräva färdiga systemändringar redan i november 1982, vilket med hänsyn till arbetsläget inte är möjligt. För att verket skall kunna utföra de föreslagna systemändringarna till här angivna tidpunkter måste erforderliga medel ställas till verkets förfogande.

Riksskatteverket finner de föreslagna kortsiktiga förbättringarna av nuvarande ADB-stödet både rationella och angelägna men vill samtidigt understryka att det är viktigare att de till 1985 aviserade förändringarna genomförs i tid. Utvecklingsarbetet inom verket av 1985 års system måste påbörjas 1983 om ADB-stödet 1985 skall fungera tillfredsställande.

Kammarrätten i Stockholm uttrycker sin tveksamhet när det gäller riksförsäkringsverkets möjligheter att utan avsevärt ökade resurser uppfylla de vidgade uppgifter som ett genomförande av reformen skulle medföra för verkets del.

Statskontoret framhåller följande i fråga om utredningens kalkyler.

Kostnaderna för den föreslagna kontrollverksamheten blir enligt utredningens bedömning begränsade. I utredningens betänkande redovisas inte heller några detaljerade förslag till systemändringar. Statskontoret har mot

denna bakgrund inte närmare kunnat bedöma de redovisade kostnadsuppskattningarna. Med detta förbehåll har statskontoret dock inte någon anledning att ifrågasätta uppskattningarna.

De intäkter som utredningen beräknat baseras inte direkt på någon genomarbetad prognos om framtida utveckling av lönekostnaderna för företag och myndigheter. Den avstannade sysselsättningsökningen inom den offentliga sektorn och en förväntad stagnerande utveckling av lönekostnaderna innebär enligt statskontorets uppfattning osäkerhetsfaktorer. Ytterligare en osäkerhetsfaktor är möjligheterna att till statskassan inkassera de belopp som debiterats. Erfarenheterna inom skatteområdet visar att det finns stora svårigheter att realisera vinsterna av ökade kontrollinsatser.

Trots att intäkterna av de föreslagna rutinerna sålunda kan ha överskattats av utredningen är det uppenbart att rutinerna bör medföra betydande intäkter för det allmänna. För att vinna erfarenheter inför framtiden bör dock utredningens kalkyler särskilt följas upp och eventuella avvikelser redovisås och analyseras.

Riksrevisionsverket kan inte på grundval av det i utredningen presenterade underlaget bedöma utredningens beräkningar om nettotillskottets storlek. Verket anser emellertid att kostnaderna för de lokala skattemyndigheternas handläggning av de föreslagna kontrollerna borde ha beaktats av utredningen.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller – i fråga om åtgärder som förutsätts bli vidtagna av de lokala skattemyndigheterna – att de lokala skattemyndigheternas resurser är begränsade och att läget troligen kommer att försämrats ytterligare under de närmaste åren.

TCO anser att det finns anledning att se över de kalkyler som presenteras i betänkandet. Detta gäller såväl de beräknade intäkterna som de resurser som erfordras för att förslaget skall kunna genomföras. De förenklingar som anges beröra lokala skattemyndigheter är enligt *TCO*s mening felaktigt beräknade. Det rör sig endast om marginella resurser som frigörs i och med socialavgiftslagens förenklade regler om avgiftsberäkning. Den föreslagna samkörningen av uppgifter för kontroll av avgiftens storlek måste för att ge väntat resultat innebära att lokal skattemyndighet kompletterar uppbördsdeklarationerna med uppgift om lönesumman, vilket idag saknas på många deklarationer. Myndigheterna har för närvarande enligt *TCO* inte resurser att på detta sätt komplettera deklarationerna.

SACO/SR anser att det för att riksförsäkringsverkets del fordras en rejäl personalförstärkning för att verket skall kunna genomföra de föreslagna åtgärderna. Enligt *SACO/SR* bör 12 tjänster omfördelas inom verkets avgiftsbyrå och de 15 vakanta tjänsterna återbesättas.

Föreningen Sveriges Fögderitjänstemän framhåller, i fråga om medverkan av de lokala skattemyndigheternas revisionspersonal, att en sådan medverkan självfallet är både möjlig och önskvärd. Föreningen vill dock understryka att den rådande resurssituationen inom skatteförvaltningen nödvändiggör en fortlopande prövning av vilka kontrollinsatser som skall göras. Önskemål om avgiftsrevisioner måste därför ställas mot andra angelägna revisionsbe-

hov. Det är därför enligt föreningen inte realistiskt att utgå från att alla de föreslagna revisionsobjekten blir föremål för åtgärd.

Flera remissinstanser, bl.a. *riksrevisionsverket*, framhåller att de utökade uppgiftsskyldigheterna ställer stora krav på informationsinsatser till de avgiftsskyldiga från riksförsäkringsverkets sida.

Innehåll

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	3
Protokoll från regeringssammanträde 1982-10-28	5
1 Inledning	5
2 Allmän motivering	6
2.1 Allmänt om reformbehovet	6
2.2 Arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet	10
2.3 Särskild beräkning av preliminär avgift	14
2.4 Kontroll av arbetsgivaravgifterna	16
2.4.1 Allmänt om kontrollförfarandet	16
2.4.2 Kontroll av de preliminära avgifterna och införandet av ett sjunde uppbördstillfälle	20
2.4.3 Kontroll med anledning av att avgiftsunderlaget för preliminär avgift satts ned	22
2.4.4 Kontroll av de slutliga avgifterna	24
2.4.5 Samordning av kontrollåtgärderna	25
2.4.6 Erforderliga författningsändringar och andra åtgärder	26
2.5 Påföljder m.m.	27
2.6 Intäkter och kostnader m.m.	30
3 Upprättade lagförslag	32
4 Specialmotivering	32
5 Hemställan	34
6 Beslut	34

Bilagor

1. Redogörelse för gällande bestämmelser i socialavgiftssystemet	35
2. Sammanfattning av delbetänkandet (Ds S 1982:3) Översyn av debiterings- och uppbördssystemet för arbetsgivaravgifter ...	45
3. Sammanställning av remissyttranden	48

