

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Nedsättning av arbetsgivaravgifter för personer som står långt från arbetsmarknaden (ingångsavdrag)

Fi2019/04157/S1

1 Sammanfattning

Skatteverket har inte något att invända mot att förslaget genomförs.

Skatteverket föreslår att förslaget kompletteras enligt följande.

Att det införs en möjlighet att besluta om att godkännande för ingångsavdrag kan upphöra om det i efterhand framkommer att den godkända haft väsentligt högre inkomster eller att godkännandet på annat sätt inte skulle ha beslutats om korrekta uppgifter varit kända.

Att EES-medborgare som ansöker om att bli godkänd för ingångsavdrag ska vistas i Sverige vid ansökningstillfället.

Att även ersättningar som redovisats i en förenklad arbetsgivardeklaration ska räknas med som inkomst i avsaknad av beslut om slutlig skatt.

Att lagtexten förtydligas så att det klart framgår att den sekretessbrytande regeln även omfattar den som ännu inte är anställd.

Skatteverket uppskattar kostnaderna för att utveckla IT-systemet till en engångskostnad om 113 miljoner kronor. Kostnaderna för drift och förvaltning av IT-systemet samt handläggning och kontroll uppskattas till ca 48 miljoner kronor årligen.

2 Skatteverkets synpunkter

Förslaget innebär att den som anlitar någon som står långt från arbetsmarknaden ska få nedsättning av det samlade uttaget av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift. Avgörande för om en person ska vara berättigad till nedsättning av arbetsgivaravgifter och allmän löneavgift är att personen är godkänd för ingångsavdrag. Det är Skatteverket som ska besluta om godkännande för ingångsavdrag. Godkännande för ingångsavdrag är en ny arbetsuppgift för Skatteverket som ställer krav på nya IT-system och omfattande informationsinsatser. Att bli godkänd för ingångsavdrag är för de flesta inte något man kan välja. Godkännandet sker automatiskt utifrån vissa angivna parametrar och det finns inte någon möjlighet för den enskilda att begära att inte registreras för godkännande för ingångsavdrag. Alla som godkänns för ingångsavdrag kommer att underrättas om godkännandet och det är den som är godkänd för ingångsavdrag som ska underrätta den som betalar ut ersättning för arbete om att han eller hon är godkänd för ingångsavdrag och att utbetalaren därför kan betala reducerade arbetsgivaravgifter.

För att hanteringen av godkännande för ingångsavdrag ska bli så säker som möjligt samt för att undvika att systemet utnyttjas eller missbrukas föreslår Skatteverket följande kompletteringar.

2.1 Beslut om ett godkännande för ingångsavdrag ska upphöra

Som ett led i arbetet med att begränsa möjligheterna till missbruk av ingångsavdraget är det Skatteverkets uppfattning att ett godkännande för ingångsavdrag bör kunna upphöra om uppgifterna som godkännandet grundar sig på är felaktiga. Skatteverket föreslår att 10 § kompletteras med ett nytt andra stycke enligt följande.

10 § andra stycket

Skatteverket får besluta att ett godkännande ska upphöra om det i efterband framkommer att de faktiska omständigheterna vid tidpunkten för godkännandet var sådana att ett godkännande uppenbarligen inte skulle ha beslutats om omständigheterna då varit kända.

Om det i efterhand framkommer att någon haft väsentligt högre inkomster eller på annat sätt inte varit berättigad till ett godkännande, kan godkännandet upphävas. Ett beslut om upphörande av godkännande på denna grund gäller från månaden efter beslutet fattades på samma sätt som övriga beslut om upphörande. Beslutet gäller inte retroaktivt. Tanken är att möjligheten endast ska användas i mer flagranta fall. Förslaget innefattar inte något krav på avsiktliga fel. Bestämmelsen utgör en specialreglering, och utesluter tillämpning av 37 § förvaltningslagen (2017:900).

2.2 Krav på vistelse i Sverige

Förslaget innehåller inte något uttalat krav på att den som ansöker om godkännande för ingångsavdrag ska vistas i Sverige. Den som varit folkbokförd här de senaste fem åren samt den som är folkbokförd här och som har uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen (2005:716) och som ska godkännas automatiskt får antas vara bosatt i Sverige. För EES-medborgare med uppehållsrätt och för svensk medborgare som sedan minst fem år har varit bosatt inom EES krävs inte att dessa ska vara folkbokförda för att kunna godkännas för ingångsavdrag. Av 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) framgår bland annat att en EES-medborgare har uppehållsrätt i Sverige om han eller hon är arbetstagare eller egenföretagare i Sverige eller har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning. Något uttryckligt krav på att personen ska finnas i Sverige för att ha uppehållsrätt här uppställs inte i utlänningslagen.

En uttrycklig bestämmelse om att den som ansöker om godkännande för ingångsavdrag ska uppehålla sig i Sverige skulle begränsa risken för ansökningar från personer som inte avser att resa till Sverige. Att införa en regel för EES-medborgare som innebär att den som vill ansöka om godkännande för ingångsavdrag ska uppehålla sig i Sverige medför att risken för missbruk av ingångsavdraget minskar. 6 § skulle kunna kompletteras med ett tillägg enligt följande.

6 §

Den som vill bli godkänd för ingångsavdrag kan ansöka om detta hos Skatteverket. Ansökan ska lämnas enligt fastställt formulär.	Den som <i>uppehåller sig i Sverige och</i> som vill bli godkänd för ingångsavdrag kan ansöka om detta hos Skatteverket. Ansökan ska lämnas enligt fastställt formulär.
---	---

2.3 Arbetsgivardeklaration på individnivå

Av promemorian framgår att beräkning av ingångsavgiftsgrundande inkomster ska göras utifrån beslut om slutlig skatt för respektive beskattningsår. Om det för det senaste beskattningsåret inte finns något beslut om slutlig skatt, ska inkomster istället beräknas utifrån de uppgifter som lämnats om betalningsmottagaren i en arbetsgivardeklaration.

För att säkerställa att även de uppgifter som lämnats i en förenklad arbetsgivardeklaration tas med i bedömningen av den ingångsavgiftsgrundande inkomsten föreslår Skatteverket att 7 och 10 §§ i förslag till lag om godkännande för ingångsavdrag kompletteras med en hänvisning till reglerna om förenklad arbetsgivardeklaration i 26 kap. 20 § skatteförfarandelagen (2011:1224). Även 4 § förslag till förordning om godkännande för ingångsavdrag behöver kompletteras med en hänvisning till reglerna om förenklad arbetsgivardeklaration.

26 kap. 20 § skatteförfarandelagen behöver kompletteras med en *ny femte punkt* enligt följande.

5. att enbart ålderspensionsavgift ska betalas enligt 2 kap. 28 a § socialavgiftslagen (2000:980).

2.4 Om utlämnade av godkännande för ingångsavdrag till en potentiell arbetsgivare

Skatteverkets bedömning är att förslaget till sekretessbrytande bestämmelse om utlämnande från beskattningsdatabasen i 2 kap. 5 a § andra stycket 2 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbL, samt om elektroniskt utlämnande enligt 10 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, SdbF, i sin nuvarande utformning inte omfattar situationer med en arbetssökande och potentiell arbetsgivare, vilket är avsikten med de föreslagna bestämmelserna. Föreslagna bestämmelser omfattar situationer där en fysisk person är arbetstagare och dennes arbetsgivare vill ta del av uppgift om arbetstagaren hos Skatteverket. För att utgöra arbetstagare resp. arbetsgivare, så som anges i förslaget, bör det förutsättas att det finns ett anställningsavtal i någon form, vilket alltså inte är fallet när en person (ännu) inte är anställd. För att bestämmelserna ska träffa de avsedda situationerna föreslår Skatteverket att de omformuleras enligt förslag nedan.

Vad avser bestämmelser innebärande att någon i egenskap av en specifik roll ska ges rätt att ta del av vissa uppgifter, vill Skatteverket dock framföra att sådana villkor kan riskera att försvåra utvecklingen av digitala tjänster. Detta eftersom Skatteverket aldrig kan kontrollera om den som begär en uppgift verkligen har den i författningstexten angivna rollen. Under sådana förutsättningar ankommer det på Skatteverket att säkerställa att det är i just den rollen som uppgiften begärs, vilket är svårt att säkerställa i praktiken.

Eftersom det sekretessgenombrott som man avser uppnå genom 2 kap. 5 a § andra stycket 2 SdbL grundas på ett medgivande av den arbetssökande, bör ett alternativt författningsstöd för ett utlämnande kunna vara bestämmelsen i 12 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. En tillämpning av denna bestämmelse förutsätter inte att sekretessen hävs i förhållande till en person i en specifik roll, utan det är tillräckligt att den fysiska personen har hävt sekretessen, dvs. gett sitt medgivande, till att en särskilt utpekad person får ta emot de aktuella uppgifterna. Skatteverkets hållning är emellertid att det, oaktat 12 kap. 2 § OSL, finns en funktion i att det även finns en sekretessbrytande bestämmelse som anger att också annan än befintlig arbetsgivare eller uppdragsgivare kan medges tillgång till uppgifterna. Det ger en god tydlighet i förhållande till myndigheten att här ska sekretessen brytas om vissa förhållanden föreligger. Med anledning av att den fysiska personens medgivande till utlämnande av uppgift är central för den sekretessbrytande bestämmelsen i 2 kap. 5 a § SdbL, vill Skatteverket föreslå att det återspeglas tydligare i denna bestämmelse samt i 10 § SdbF, vilket redovisas i Skatteverkets förslag till formulering nedan.

2 kap. 5 a § SdbL

Från databasen får uppgifter om huruvida en fysisk person innehar ett godkännande för ingångsavdrag enligt lagen (2020:000) om godkännande för ingångsavdrag lämnas ut till den fysiska personens arbetsgivare eller uppdragsgivare under nedan angivna omständigheter. Uppgifter får lämnas ut om 1. arbetsgivaren eller uppdragsgivaren har begärt och beviljats ingångsavdrag för den fysiska personen enligt 2 kap. 28 a § socialavgiftslagen (2000:980) under någon av de senaste tre månaderna, eller 2. den fysiska personen har gett sitt medgivande till att arbetsgivaren eller uppdragsgivaren får kontrollera godkännandet.	Från databasen får uppgifter om huruvida en fysisk person innehar ett godkännande för ingångsavdrag enligt lagen (2020:000) om godkännande för ingångsavdrag lämnas ut till den <i>fysiska personens arbetsgivare, uppdragsgivare eller annan</i> under nedan angivna omständigheter. Uppgifter får lämnas ut om 1. arbetsgivaren eller uppdragsgivaren har begärt och beviljats ingångsavdrag för den fysiska personen enligt 2 kap. 28 a § socialavgiftslagen (2000:980) under någon av de senaste tre månaderna, eller 2. den fysiska personen har gett sitt medgivande till att <i>en</i> arbetsgivare eller uppdragsgivare får <i>ta del av</i> godkännandet.
---	--

10 § SdbF

Uppgifter om en arbetstagares eller uppdragstagares namn och personnummer, slag av preliminär skatt som personen ska betala samt uppgifter till ledning för beräkning av skatteavdrag för betalning av preliminär skatt, får lämnas ut till arbetsgivare eller uppdragsgivare. Uppgifter om huruvida en arbetstagare eller uppdragstagare har ett godkännande för ingångsavdrag enligt lagen (2020:000) om godkännande för ingångsavdrag, får lämnas ut till en arbetsgivare eller uppdragsgivare.	Uppgifter om en arbetstagares eller uppdragstagares namn och personnummer, slag av preliminär skatt som personen ska betala samt uppgifter till ledning för beräkning av skatteavdrag för betalning av preliminär skatt, får lämnas ut till arbetsgivare eller uppdragsgivare. Uppgifter om en <i>fysisk person</i> har ett godkännande för ingångsavdrag enligt lagen (2020:000) om godkännande för ingångsavdrag, får lämnas ut till <i>dennes arbetsgivare eller uppdragsgivare, eller till den som den fysiska personen medgett att utlämnande får göras till.</i>
--	--

2.5 Om former för utlämnade på medium för automatiserad behandling

Skatteverket anser att den skrivning som görs i promemorian avseende formen för utlämnande av uppgift om en persons godkännande för ingångsavdrag bör tas bort (s. 50). Det anges att: ”Utöver vad som nu sagts bör utlämnande av uppgifter till arbetsgivaren rimligen också kunna ske genom medium för automatiserad behandling, t.ex. e-post eller annan överföring via nät.” Skatteverket lämnar inte ut sekretessreglerade uppgifter per e-post. Detta följer även av verkets rutiner och rättsliga vägledning. Jfr även JO: s beslut JO 2015-12-03, dnr 1193-2014. I promemorian föreslås att Skatteverkets beslut om godkännande för ingångsavdrag ska omfattas av sekretess enligt 27 kap. 6 § OSL, varför det skulle vara fråga om ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter. Med hänsyn till att det är fråga om ett utlämnande av sekretessreglerade uppgifter bör ett utlämnande till en nuvarande eller potentiell arbetsgivare sannolikt ske via en e-tjänst, genom vilken Skatteverket har möjlighet att genom inloggning kontrollera arbetsgivarens identitet och därmed om denne har rätt att ta del av uppgifterna.

2.6 Utlämnande av uppgifter från beskattningsdatabasen till andra myndigheter

Skatteverket vill även uppmärksamma om att det bör säkerställas att även andra myndigheters eventuella behov av uppgift om sådan nedsättning av arbetsgivaravgifterna som ingångsavdraget kan förväntas medföra, blir tillgodosedda. Arbetsförmedlingen kan komma att behöva få uppgift från Skatteverket att en arbetsgivare ansöker om den subvention som ingångsavdraget innebär. Den sekretessbrytande bestämmelse som idag ger en möjlighet för Arbetsförmedlingen att ta del av uppgifter i Skatteverkets beskattningsdatabas, 8 c § SdbF, behöver ses över.

2.7 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

2.7.1 Förslag till lag om godkännande för ingångsavdrag

2 §, bör kompletteras med hänvisning till inkomstskattelagen (1999:1229).

7 §, bör kompletteras med hänvisning till 56 kap. 2 § SFL.

10 § andra stycket, ”utifrån” bör ersättas med ”enligt”.

11 §, ”har upphört” bör ändras till ”ska upphöra”. Även skrivningen på s. 37 på två ställen i avsnitt 4.7 är missvisande i tempusvalet. Kommunikation sker innan ett beslut fattas.

15 § 2, kan strykas då regleringen är onödig. Forumregeln för icke folkbokförda framgår ändå, motsatsvis, av huvudregeln i 14 § andra stycket lag (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar, något som också bekräftas i författningskommentaren, s. 72. Dock anges på den sidan och på s. 38 namnet på nämnda lag felaktigt

2.7.2 Förslag till förordning om godkännande för ingångsavdrag

4 §, hänvisningen till ”9 eller 11 §” lagen om godkännande för ingångsavdrag ska ändras till ”10 eller 12 §” lagen om godkännande för ingångsavdrag.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget innebär att Skatteverket ansvarar för hanteringen av ingångsavdraget. Detta innebär förutom ärendehantering omfattande informationsinsatser samt utveckling och drift av IT-system. Avgörande för utformningen av förfarandet för ingångsavdrag är att det ska vara enkelt för den enskilde att få sitt godkännande samtidigt som det ska vara enkelt för Skatteverket att administrera. Graden av automatisering kommer därför att vara hög vilket kräver omfattande IT-utveckling och drift av IT-systemet. Skatteverket uppskattar kostnaderna för att utveckla IT-systemet till en engångskostnad om ca 113 miljoner kronor. Kostnaderna för drift och förvaltning av IT-systemet samt handläggning uppskattas till ca 48 miljoner kronor årligen.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Pia Blank Thörnroos. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Gunilla Hedwall, enhetschefen Pia Gustafsson och sektionschefen Peter Ljungqvist.


Katrin Westling Palm


Pia Blank Thörnroos