

Datum
2020-02-10Diarienummer
012152-2019

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

Framställning om ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Sammanfattning

Statens kostnader för tillfällig föräldrapenning beräknas ha fördubblats mellan 2010 och 2022, från cirka fyra och en halv miljard per år till cirka nio miljarder kronor per år. Ökningen av nyttjandet kombineras med undersökningar som visar att så mycket som 30 procent av ärendena innehåller felaktigheter och att systematiskt missbruk finns.

Bara under 2019 har Försäkringskassan fram till september månad beslutat om 83 stycken återkrav på över 100 000 kronor inom denna förmån.

Givet denna samtida utveckling av ökat nyttjande av tillfällig föräldrapenning som delvis beror på ett ökat behov av förmånen finns ett stort behov av att ha effektiva kontroller.

Försäkringskassan föreslår i denna skrivelse att arbetsgivarna inom ramen för de månatliga arbetsgivardeklarationerna även ska skicka in frånvarodatum till Skatteverket när de anställda är frånvarande av skäl som berättigar till tillfällig föräldrapenning. Den vanligaste grunden för tillfällig föräldrapenning är vård av sjukt barn. I denna skrivelse står det genomgående vård av sjukt barn även om alla situationer som berättigar till tillfällig föräldrapenning avses.

Tidigare undersökningar visar att cirka tre av fyra av de felaktiga utbetalningarna är orsakade av de försäkrade, vanligen beroende på felaktigt lämnade uppgifter. Med slumpmässiga kontroller har Försäkringskassan uppskattat att nästan 900 miljoner kronor utbetalades felaktigt år 2017 vilket motsvarar nästan 15 procent av totalt utbetalt belopp.¹

Effektiva kontrollmöjligheter är ett måste för försäkringens legitimitet och för den förvaltande myndighetens förtroende.

¹ Socialförsäkringsrapport 2018:1 Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

Bakgrund

År 2018 gav Försäkringskassan ut en publikation, ”Felaktiga utbetalningar inom tillfällig föräldrapenning”² i vilken omfattningen av felaktiga utbetalningar beskrevs. I ca 30 procent av alla ärenden hittades felaktigheter som riskerade att leda till en felaktig utbetalning. I rapporten identifierades också en rad åtgärder som myndigheten kan göra för att minska problemet. En av åtgärderna var att utreda om lagstiftningen kan reformeras för att förbättra förutsättningarna för kontroller inom förmånen.

Denna skrivelse är resultatet av den översynen och innehåller ett konstruktivt förslag till ändrad lagstiftning med utgångspunkt i de nya möjligheter som införandet av månadsvisa arbetsgivardeklarationer ger.

Syftet med att införa månadsvisa arbetsgivardeklarationer var att förbättra myndigheternas kontrollmöjligheter och effektivisera arbetet. I förarbetet till den reformen angavs att införandet var viktigt för att skattesystemet ska bygga förtroende vilket förutsätter att fusk bekämpas.³

För att betalningsvilja ska finnas till skattesystemet måste också förtroende finnas för att socialförsäkringssystemet fungerar på ett rättssäkert sätt. För att stärka legitimiteten till socialförsäkringssystemet krävs åtgärder för att bekämpa bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Förslaget som Försäkringskassan lämnar i den här skrivelsen är mycket likt förslaget som rekommenderades i betänkandet av delegationen mot felaktiga utbetalningar år 2008.⁴

Alternativa förslag för bättre förutsättningar för kontroll skulle kunna vara ett arbetsgivarinträde under första veckan, frånvarointyg från förskola/skola, frånvarointyg från arbetsgivare, manuell kontroll av frånvaro från arbetet i ett större antal ärenden eller läkarintyg från första dagen.

Försäkringskassan har inte utrett och föreslår ingen av de ovan nämnda åtgärderna eftersom vi tror att de skulle innebära en för stor börda för alla inblandade. Förslaget i denna skrivelse är utformat med tanke på att bördan ska bli så liten som möjligt och nyttan så stor som möjligt för alla inblandade parter.

² Socialförsäkringsrapport 2018:1

³ Prop. 2014/15:100 s. 104 f.

⁴ SOU 2008:74 Rätt och riktigt ”Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen”

Överväganden och förslag

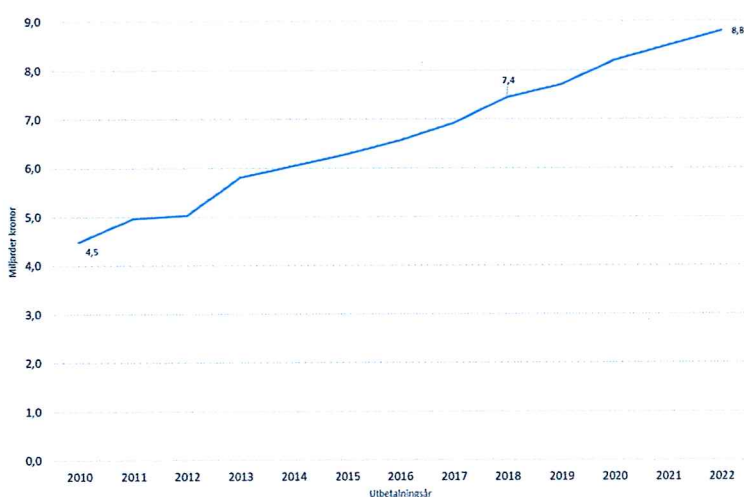
Förslag: Frånvarodatum från arbetet för vård av sjukt barn ska rapporteras in till Skatteverket månadsvis i de individuella månatliga arbetsgivardeklarationerna. Försäkringskassan får tillgång till dessa uppgifter i beskattningsdatabasen i syfte att minska felaktiga utbetalningar. Uppgifterna ska användas för att kontrollera att tillfällig föräldrapenning beviljas korrekt.

Omfattning och problem

Tillfällig föräldrapenning är en förmån som har stora och kända problem med felaktiga utbetalningar. I rapporten ”Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning”⁵ konstateras exempelvis att cirka 30 procent av de utbetalade ärendena av tillfällig föräldrapenning innehåller felaktigheter som riskerar att bli felaktiga utbetalningar⁶. Rapporten indikerar också ett behov av förstärkta kontroller i syfte att minska missbruket av försäkringen.

Utgifterna har ökat med ca tre miljarder kronor sedan 2010 och utgiftsprognosen spår att förmånen kommer att öka i kostnad med ca 1,5 miljarder kronor till inom de närmaste fyra åren. Mellan år 2010 och 2022 beräknas utgifterna för tillfällig föräldrapenning ha fördubblats.

Diagram. Utbetalat belopp inom tillfällig föräldrapenning mellan 2010 och 2018 samt prognosticerad⁷ utgiftsökning fram till år 2022.



⁵ Socialförsäkringsrapport 2018:1, Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

⁶ Socialförsäkringsrapport 2018:1, Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning, s. 39.

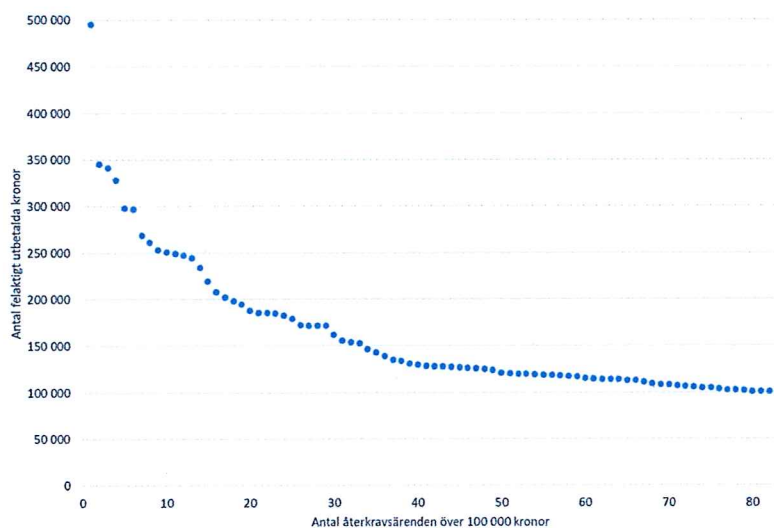
⁷ Se Försäkringskassans utgiftsprognos, dnr 123-2019

Flera typer av fel kan uppstå när man ansöker om tillfällig föräldrapenning. Fel som har orsakats av föräldern kan vara oavsiktliga eller avsiktliga. Felen kan bestå i att föräldern begär tillfällig föräldrapenning för dagar då den har haft semester eller av annan anledning inte skulle ha arbetat (exempelvis på helgdagar), eller dagar då föräldern har arbetat. Gemensamt för de flesta fel är att en person söker ersättning för en tid då personen inte har avstått från arbete.

Frånvaro från arbetet kontrolleras idag genom en förfrågan till arbetsgivaren, oftast brevlades. Arbetsgivaren verifierar eventuell frånvaro och svarar Försäkringskassan. Denna förfrågan skulle minska med detta lagförslag och till stor del ersättas med en automatisk avstämning mellan tiden för ersättningsanspråket och den inrapporterade frånvaron från arbetsgivaren till Skatteverket.

Idag förekommer mycket stora återkrav inom tillfällig föräldrapenning vilket illustreras nedan i diagrammet.

Diagram. Antal beslutade återkravsärenden (83 st.) över 100 000 kronor inom tillfällig föräldrapenning. Enbart återkrav som har orsakats av att den försäkrade lämnat oriktiga uppgifter till Försäkringskassan ingår i diagrammet. Period 1 januari 2019 – 12 september 2019.



Genom riskbaserade urval kan ärenden identifieras där sannolikheten är hög för att fel förekommer. Det förekommer att ärenden kontrolleras före utbetalning⁸ men återkravet kan ha hunnit bli mycket stort innan det upptäcks att någon systematiskt nyttjar försäkringen på fel sätt.

Majoriteten av de felaktiga utbetalningarna beror på att kunden lämnat felaktiga uppgifter. Via Försäkringskassans slumpmässiga kontroller

⁸ Socialförsäkringsrapport 2018:1, Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning.

uppskattas att knappt 900 miljoner kronor utbetalats felaktigt år 2017 vilket motsvarar knappt 15 procent av totalt utbetalt belopp.⁹

Skälen för förslaget

Införandet av månatliga arbetsgivardeklarationer innebär att utbetalad lön samt skatteavdrag rapporteras in till Skatteverket varje månad. Att också rapportera in frånvarodatum för vård av sjukt barn till Skatteverket skulle kunna minska missbruket av förmånen och stärka legitimiteten för densamma.

Förslaget i denna skrivelse kan Försäkringskassan som myndighet redan idag besluta att genomföra en manuell variant av. Alla arbetsgivare kan teoretiskt kontaktas brevlades med en förfrågan i varje enskilt fall. Arbetsgivaren skulle då vara skyldig att besvara myndighetens förfrågan men det skulle bli en mycket kostsam och omständlig hantering. Givet den problembild som konstaterats och att en manuell variant av förslaget är orimlig föreslås att arbetsgivarna istället rapporterar in frånvarodatum för vård av sjukt barn till Skatteverket.

Om frånvarodatum blir tillgängligt månadsvis skapas förutsättningar för Försäkringskassan att genomföra effektivare kontroller. Inrapporteringens relativt långa eftersläpning gör att Försäkringskassan bara kan använda dessa uppgifter för att genomföra kontroller efter utbetalning. Det är dock möjligt att genom urvalsprofilering göra kontrollen före utbetalning för personer som tidigare har missbrukat ersättningen. Eftersom det med förslaget blir lättare att upptäcka missbruk kan många av de stora återkrav som förekommer idag undvikas.

Försäkringskassan ska med tillgång till de nya uppgifterna kunna matcha anspråksdatum mot den av arbetsgivaren inrapporterade frånvaron i samtliga ärenden och då kunna göra fördjupade kontrollutredningar i de ärenden där det finns anledning att misstänka att missbruk förekommer.

De felaktiga utbetalningarna bedöms minska som en följd av att de enskilda blir mer noggranna när de ansöker om tillfällig föräldrapenning¹⁰. Därmed förväntas också antalet återkrav minska på sikt. Systematiskt felutnyttjande av försäkringen kommer att kunna upptäckas tidigare och liksom idag leda till att vissa personers ärenden kontrolleras innan utbetalning. Eftersom dessa högriskärenden med förslaget kan hittas tidigare än idag kommer också de riktigt stora återkraven att minska.

⁹ Socialförsäkringsrapport 2018:1 Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning

¹⁰ Jfr. Socialförsäkringsrapport 2018:1, Felaktiga utbetalningar av tillfällig föräldrapenning, s. 57. En undersökning visade att en grupp som trodde att deras ansökningar skulle kontrolleras gjorde färre fel än en kontrollgrupp.

Bild 1. Förenklad bild av Försäkringskassans kontrollprocess idag

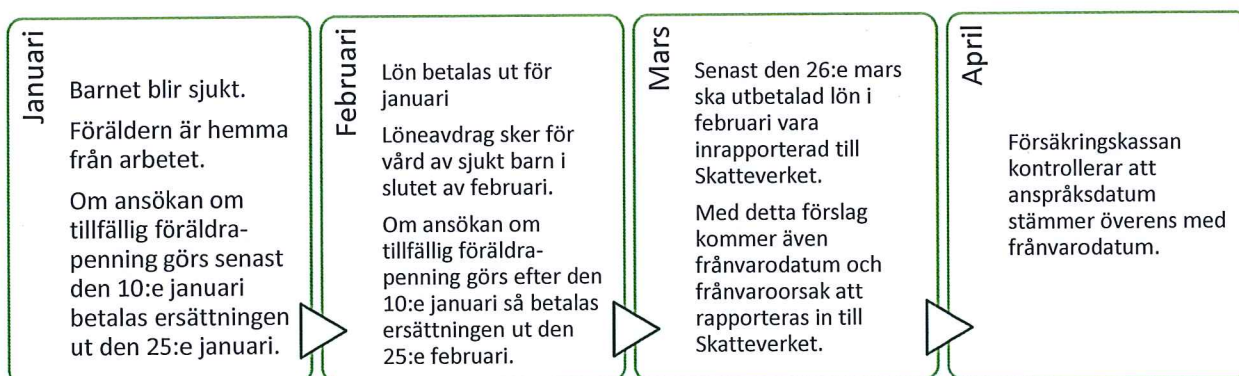


Bild 2. Förenklad bild av Försäkringskassans kontrollprocess i det nya förslaget



I bild tre visualiseras den eftersläpning i inrapporteringsprocessen som innebär att även om detta förslag införs så är kontroller före utbetalning inte realistiskt eftersom de enskilda skulle få vänta oacceptabelt länge på ersättning. Först i april skulle en person som i januari var hemma för vård av sjukt barn kunna få tillfällig föräldrapenning. Ett system där de nya månadsuppgifterna används med kontroller efter utbetalning är mer rimligt.

Bild 3. Processkiss över implementerat förslag, tillfällig föräldrapenning



Försäkringskassans tillgång till uppgifterna

Försäkringskassan har i dagsläget möjlighet att begära uppgifter av Skatteverket med stöd av olika reglerade uppgiftsskyldigheter.¹¹ I några ärendeslag har Försäkringskassan också rätt att få ta del av vissa angivna uppgifter i beskattningsdatabasen med direktåtkomst.¹² Försäkringskassan har dock behov av månadsuppgifter i de flesta förmåner och båda myndigheterna föredrar att hantera informationsutbytet genom en fråga/svar-tjänst istället för med direktåtkomst. Försäkringskassan har därför lämnat en framställan till Socialdepartementet om att i ökad utsträckning kunna lämna ut personnummer och samordningsnummer på medium för automatiserad behandling, för att kunna inhämta månadsuppgifter via en sådan fråga/svar-tjänst.¹³

Skatteverkets rätt att hantera uppgifterna

För att Skatteverket ska få rätt att hantera uppgifterna i lagförslaget krävs ändringar i lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. Det är visserligen ovanligt att en myndighet får samla in uppgifter som den inte själv behöver, men ett av syftena med månatliga arbetsgivardeklarationer var att effektivisera handläggningen hos andra myndigheter än Skatteverket.¹⁴

Det är ur integritetssynpunkt viktigt att myndigheterna inte får in onödigt många personuppgifter. Samtidigt är det grundläggande att förmåner beviljas korrekt. Det handlar också om att verifiera uppgifter som de enskilda själva lämnat i ansökan om tillfällig föräldrapenning¹⁵. Försäkringskassan anser att nyttan av att myndigheterna får uppgifterna väger över olägenheterna ur integritetssynpunkt.

¹¹ Se 110 kap. 31 § SFB och 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹² Se 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

¹³ Försäkringskassans diarienumr 018418-2018.

¹⁴ Prop. 2016/17:58 s. 47.

¹⁵ Det antas att gruppen som anmäler frånvaro för vård av sjukt barn utan att ansöka om tillfällig föräldrapenning är liten.

Konsekvenser

Konsekvenser för enskilda

Försäkringskassans bedömer att en större risk för upptäckt gör att den enskilde fyller i ansökan mer noggrant vilket i sin tur bör leda till färre återkrav – i alla fall på sikt. Men framför allt kan myndigheten säkerställa att det blir rätt ersättning till personen, det vill säga att förhindra felaktiga utbetalningar. Åtgärden är preventiv genom att minskat fusk kan påverka förtroendet för myndigheten i positiv riktning.

En liten grupp tycks ha satt i system att fuska med försäkringen. När dessa individer väl upptäcks måste de hantera ett stort återkrav och ofta även åtal för bidragsbrott. Detta förslag skulle innebära minskad risk för sådana konsekvenser för enskilda.

Konsekvenser för staten

Försäkringskassans bedömning är att förvaltningskostnaderna kommer att öka som en konsekvens av förslaget eftersom förslaget innebär att fler fall av missbruk av försäkringen kommer att upptäckas än idag.

Försäkringskostnaderna bedöms samtidigt minska som en följd av förslaget samtidigt som ärendekvaliteten och rättssäkerheten stärks.

Hur mycket förvaltningskostnaderna kommer att öka är inte utrett i detta förslag. Utvecklingen av förvaltningskostnaden kan styras genom att myndigheten själv väljer i vilka ärenden en fördjupad utredning ska göras. Alla ärenden där anspråksdatum och ansökningsdatum inte matchar kommer inte per automatik att utredas utan vissa ärenden väljs ut för fördjupad kontrollutredning.

Försäkringskassan bedömer att antalet felaktiga utbetalningar kommer att minska på grund av förbättrade kontrollmöjligheter. Möjligheten att missbruka försäkringen kommer att minska vilket kommer att begränsa kostnadsutvecklingen inom tillfällig föräldrapenning och andra ersättningar.

Det är också en viktig legitimitetsfråga för försäkringen att den inte kan missbrukas systematiskt samt en förtroendefråga för Försäkringskassan som förvaltande myndighet att rätt belopp betalas ut till rätt person.

Försäkringskassan behöver veta när någon har avstått från arbete av en anledning som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning. Därför behöver information lämnas om när någon skulle ha arbetat men inte gjorde det samt vad orsaken var. Informationen som efterfrågas torde redan finnas hos arbetsgivarna.

Behov av IT-utveckling

Det kommer att krävas IT-utveckling hos Skatteverket och hos Försäkringskassan. Behov av IT-utveckling utreds inte i detta förslag samtidigt som en fråga/svar-tjänst behöver utvecklas. Skulle regeringen vilja implementera detta eller ett liknande förslag återkommer Försäkringskassan med ett estimat för kostnaden för IT-utveckling.

Konsekvenser för företag

För arbetsgivare innebär förslaget att fler uppgifter behöver lämnas i arbetsgivardeklarationen. Detta innebär att arbetsgivarna behöver utveckla sina personaldatasystem för att anpassa inrapporteringen av data till Skatteverket. Företagen behöver också säkerställa att bara de personer som behöver det har tillgång till uppgifterna. Efter den initiala IT-utvecklingen beräknas inte förslaget innebära något merarbete för arbetsgivarna. De manuella förfrågningarna till arbetsgivarna skulle minska kraftigt. Alla manuella förfrågningar försvinner inte med förslaget, men svarsprocessen skulle bli betydligt enklare för företagen än idag.

Till denna framställning fogas förslag till ändringar i skatteförfarandelagen (2011:1244) och lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (se bilaga med författningsförslag).

Ikraftträdande

1 juli 2021

Beslut i detta ärende har fattats av Nils Öberg i närvaro av avdelningsdirektör Alexandra Wallin avdelningen för barn och familj, avdelningsdirektör Per Lundgren avdelningen för gemensamma försäkringsfrågor, avdelningsdirektör Gerda Lind Rättsavdelningen samt avdelningsdirektör Gabriella Bremberg Avdelningen för analys och prognos. Föredragande var Niklas Löfgren.



Nils Öberg



Niklas Löfgren

Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Härigenom föreskrivs att 26 kap. 19 a § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

26 kap.

19 a §

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

En arbetsgivardeklaration ska även för varje betalningsmottagare innehålla uppgift om

1. den ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för,
2. den ersättning som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för enligt 13 kap. 3 och 4 §§,
3. skatteavdragets belopp,
4. den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för,
5. ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift *och*
6. avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980).

5. ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift enligt lagen (1998:676) om statlig ålderspensionsavgift,
6. avdrag med tillämpning av 2 kap. 21 § socialavgiftslagen (2000:980)

och
7. datum när den anställde varit frånvarande hel dag eller del av dag av skäl som kan ge rätt till tillfällig föräldrapenning enligt 13 kap. socialförsäkringsbalken då den anställde skulle ha arbetat.

Arbetsgivardeklarationen ska dock inte innehålla uppgift enligt första stycket 1–3 om ersättningen är sådan som avses i 10 kap. 5 § första stycket 4 och 5 inkomstskattelagen (1999:1229).

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.

Förslag till ändring i lag (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet att 1 kap. 4 § och 2 kap. 3 § ska ha följande lydelse.

1 kap.**4 §**

Nuvarande lydelse

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket för

Föreslagen lydelse

Uppgifter får behandlas för att tillhandahålla information som behövs hos Skatteverket *eller Försäkringskassan* för

1. fastställande av underlag för samt bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av skatter och avgifter,
2. bestämmande av pensionsgrundande inkomst,
3. fastighetstaxering,
4. revision och annan analys- eller kontrollverksamhet,
5. tillsyn samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. handläggning
 1. enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
 2. av andra frågor om ansvar för någon annans skatter och avgifter,
 3. enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244), *och*
 4. enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen.
 3. enligt lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton och 22 b kap. skatteförfarandelagen (2011:1244),
 4. enligt lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet och 33 a kap. skatteförfarandelagen, *och*
 5. *av tillfällig föräldrapenning*
7. fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande,

8. hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
9. hantering av uppgifter om sjuklönekostnad, och
10. tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten

2 kap.

3 §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § får följande uppgifter behandlas i databasen:

1. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden,
2. en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firma-tecknare och andra företrädare,
3. registrering för skatter och avgifter,
4. underlag för fastställande av skatter och avgifter,
5. bestämmande av skatter och avgifter,
6. underlag för fastighetstaxering,
7. revision och annan kontroll av skatter och avgifter,
8. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter,
9. avgiftsskyldighet till ett registrerat trossamfund och medlemskap i fackförening,
10. yrkanden och grunder i ett ärende,
11. beslut, betalning, redovisning och övriga åtgärder i ett ärende,
12. uppgifter som behövs vid hantering av underrättelser från arbetsgivare om anställning av utlänningar som avses i lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige,
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen
13. uppgifter som behövs för handläggning enligt lagen (2013:948) om stöd vid korttidsarbete,

(2013:948) om stöd vid korttidsarbete, *och*

14. uppgifter om sjuklönekostnad.

14. uppgifter om sjuklönekostnad, *och*

15. uppgifter om vilka datum den anställda arbetade eller skulle ha arbetat, frånvarodatum och anledning till frånvaron.

I databasen får även andra uppgifter behandlas som behövs för fullgörande av ett åliggande som följer av ett för Sverige bindande internationellt åtagande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får behandlas i databasen enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2021.