

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2019:59)

Fi2019/04199/BATOT

1 Sammanfattning

Skatteverket tillstyrker förslaget att ett råd för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen inrättas.

Skatteverket delar delegationens bedömning att det finns ett behov av att tydliggöra behovet av samverkan mellan utbetalade och andra myndigheter för att säkerställa arbetet med korrekta utbetalningar och att motverka bidragsbrott.

Skatteverket är positivt till förslaget om en statlig utredning av regelverket som styr informationsutbytet mellan välfärdssystemen.

Skatteverket anser att frågan om hur arbetsgivardeklarationen på ett bättre sätt kan utnyttjas för att förhindra felaktiga utbetalningar bör analyseras ytterligare vad gäller ett ökat uppgiftslämnande. Detta för att säkerställa att ytterligare uppgifter är nödvändiga för att minska de felaktiga utbetalningarna.

Skatteverket anser att frågan om avsiktliga och oavsiktliga fel bör utredas ytterligare samt att delegationen skulle ha tjänat på ett förtydligande av vissa begrepp som används inom nationalräkenskaperna.

2 Myndigheternas instruktioner kompletteras för att stärka uppgiften att motverka felaktiga utbetalningar

Skatteverket instämmer i att myndigheterna ytterligare behöver förbättra sitt samarbete och att förändringar i myndighetsinstruktioner kan behövas göras för att stärka samarbetet.

Delegationen föreslår att det av de fem utbetalande myndigheternas instruktioner ska framgå att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott. Det ska även framgå av Skatteverkets, Bolagsverkets och Inspektionen för vård och omsorgs (IVO:s) instruktioner att myndigheterna ska samverka med berörda myndigheter och andra parter i arbetet med att säkerställa korrekta utbetalningar från välfärdssystemen och motverka bidragsbrott. Det finns betydligt fler registerförande myndigheter än Skatteverket, bolagsverket och IVO. Skatteverket saknar en analys av varför endast de tre nämnda myndigheterna behöver få sina instruktioner ändrade i nu aktuellt hänseende, eftersom det kan finnas andra registerhållande myndigheter som kan behöva stärka sin samverkan med utbetalande myndigheter.

För att myndigheterna ska kunna samverka på ett effektivt sätt krävs även att det inte föreligger hinder i sekretess- och registerlagstiftning. Vidare krävs att myndigheternas hantering av uppgifter blir mer enhetlig så att uppgifter som förs från en myndighet till en annan kan databehandlas när mottagandet har skett. I nuläget är det generellt så att ärenden och information kan skickas och tas emot ärende för ärende eller person för person. Men om större mängder information om flera personer eller företag överförs blir det generellt sett svårt att hantera uppgifterna datamässigt. Om det inte finns sådana möjligheter kan inte uppgifterna användas. Nya sekretessbrytande regler för utbyte av information mellan myndigheter blir också av begränsat värde om inte registerlagstiftningarna ändras så databehandling får göras för ändamålen riskanalys, urval och kontroll.

En moderniserad registerlagstiftning som är anpassad till det moderna it-samhället är därför av stort behov vilket också påpekas i avsnitt 8.6.

3 Arbetsgivardeklaration på individnivå

Delegationen föreslår att de fem utbetalande myndigheterna, Skatteverket och Sveriges Kommuner och Regioner får i uppdrag att identifiera vilka ytterligare uppgifter som vore önskvärda att inkludera i arbetsgivardeklarationen i syfte att motverka felaktiga utbetalningar. Delegationen anser att det finns en stor outnyttjad potential att motverka felaktiga utbetalningar med hjälp av uppgifterna i en arbetsgivardeklaration och att det därför finns behov av andra uppgifter som skulle kunna inkluderas i arbetsgivardeklarationen i syfte att stärka kontrollmöjligheterna, bland annat arbetad tid och frånvaro.

Med anledning av detta vill Skatteverket lyfta fram att ett sådant utökat uppgiftslämnande i arbetsgivardeklarationerna inte skulle komma att omfattas av bestämmelserna om skattetillägg eller skattebrottslagens bestämmelser. Skattetilläggsbestämmelserna och bestämmelserna i skattebrottslagen träffar endast oriktiga eller utelämnade uppgifter som har betydelse för skatt. De uppgifter som eventuellt skulle komma att inkluderas i arbetsgivardeklarationerna skulle ha till syfte att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Uppgifterna skulle med stor sannolikhet inte ha någon betydelse för skatten. De sanktioner (skattetillägg och ansvar enligt skattebrottslagen) som har till uppgift att säkerställa korrekta och kompletta arbetsgivardeklarationer skulle därför inte bli tillämpliga på den utvidgade uppgiftsskyldigheten. I detta sammanhang kan också påpekas att arbetsgivare lämnar arbetsgivardeklaration månaden efter det att utbetalningen gjorts. När arbetsgivardeklarationen lämnas är det mycket vanligt att arbetsgivaren inte känner till hur mycket arbetad tid och hur stor frånvaro en viss arbetstagare haft den månad som löneutbetalningen avser. Om arbetsgivaren ska redovisa arbetad tid och frånvaro i arbetsgivardeklarationen kan sådana uppgifter inte kopplas till den månad redovisningen avser. Att arbetsgivaren i efterhand skulle rätta arbetsgivardeklarationer för att lämna uppgifter om arbetad tid och frånvaro skapar en mycket stor administrativ börda för arbetsgivaren.

Av betänkandet framgår även att ett gemensamt uppdrag ska ges till Skatteverket och de utbetalande myndigheterna att ta fram förslag på hur rättelser av löneinkomster ska vidareförmedlas till de utbetalande myndigheterna för kontroll av felaktiga utbetalningar. I detta sammanhang är det angeläget att tydliggöra att Skatteverket under löpande inkomstår inte kan avgöra om en löneinkomst som redovisats i en arbetsgivardeklaration på individnivå

är felaktig. Enligt skattelagstiftningen fattas beslut om enskilda personers beskattning först året efter inkomståret i samband med att inkomstdeklaration lämnas och beslut om slutlig skatt fattas.

4 Oavsiktliga och avsiktliga fel

Uppdraget för delegationen var att motverka överutnyttjande av och felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen och andra närliggande skattefinansierade eller skattesubventionerade system. Bl.a. ingick i uppdraget att lämna förslag på ny reglering för att underlätta för enskilda och andra aktörer att göra rätt samt att säkerställa att myndigheter har rutiner och interna system som kan motverka överutnyttjande och felaktiga utbetalningar (s. 278). Delegationen har i sitt betänkande definierat en felaktig utbetalning som en utbetalning där det ”slutliga beloppet blir för högt, för lågt eller i sin helhet fel i förhållande till gällande regler och avtal” (s. 63). Det är alltså både oavsiktliga och avsiktliga fel som avses. Orsakerna till de oavsiktliga felen och vad som kan göras åt dem analyseras dock inte i betänkandet. Det framhålls visserligen att välfärdssystemens utformning är en viktig orsak till de felaktiga utbetalningarna (s. 97), men ingenstans framgår t.ex. om hur myndigheternas eget arbete med att underlätta för enskilda att förstå regelverket, att ansöka om rätt bidrag, utformning av blanketter och broschyrer, bemötande och hur det kan påverka dem att lämna mer korrekta uppgifter och till att de hör av sig om ändrade förhållanden. I stället ligger fokus i betänkandet enbart på ökad kontroll, ökat utbyte av personuppgifter och på att uppgiftslämnare lämnar avsiktliga fel. Betänkandet ger därför en skev bild av orsakerna till problemen med överutnyttjande och till felaktiga utbetalningar, av hur det samlade arbetet med att åstadkomma en förändring måste gå till och hur myndigheterna ska lyckas med sina uppdrag.

5 Kopplingen mellan svartarbete och felaktiga utbetalningar

Delegationen skulle tjänat på ett förtydligande av vissa begrepp som används inom nationalräkenskaperna. I nationalräkenskaperna delas den dolda eller oregistrerade ekonomin upp i illegal respektive svart ekonomi. Den illegala ekonomin omfattar aktiviteter som är förbjudna enligt svensk lag. Den illegala ekonomin förekommer inte i några register och kan inte uppskattas med hjälp av Skatteverkets revisioner. Den svarta ekonomin avser inkomster som utgår från produktiva ekonomiska lagliga aktiviteter som borde redovisas och beskattas i Sverige men som varken, delvis eller i sin helhet, redovisas eller beskattas. Delegationen utgår vidare ifrån Skatteverkets rapport ”Svartarbete och Svartköp i Sverige” från 2006. Där uppskattades en del av svartarbetet, nämligen den del av svartarbetet som kunde uppskattas med hjälp av revisioner. Denna så kallade ”framreviderbara” del uppgick till 71 miljarder kronor (mdkr). En andel av svartarbetet har Skatteverket inte möjlighet att uppskatta med hjälp av revisioner (exempelvis kontanta ersättningar utan fakturaunderlag). Skatteverket utgick därför utifrån nationalräkenskapernas bedömning av den totala dolda ekonomin på 115-120 mdkr för 2002 för att uppskatta den del som inte kan revideras fram, vilket motsvarar skillnaden mellan 115-120 och 71 mdkr. Delegationens tolkning av Skatteverkets rapport Skattefelskarta för 2008 är i sak korrekt. Dock är tolkningen av resultatet avseende den enkätundersökning där respondenterna bland annat tillfrågades om de utfört svartarbete felaktig. Denna undersökning gav ett estimat på endast 15 mdkr för svartarbetet. Detta

estimat ska ställas i relation till de 44 mdkr (115-71) som inte hittas med hjälp av Skatteverkets revisioner, inte de totala 115-120 mdkr. Sammantaget anser Skatteverket att de antaganden som ligger till grund för bedömningarna är rimliga. Dock vilar de inte på teoretiska modeller eller empirisk evidens, vilket innebär att de beräkningar som delegationen presenterar bör tolkas som räkneexempel snarare än prognoser eller faktiskt utfall. Delegationen presenterar ett osäkerhetsintervall för de felaktiga utbetalningar som svartarbetet föranleder. Det bör påpekas att de högsta och lägsta nivåerna för osäkerhetsintervallet, är egentligen antaganden om marginaleffekter och fördelningar. De är i statistisk mening inga intervall och kan därmed inte anses ge indikation på osäkerheten i bedömningen. Det bör också påpekas att bedömningen är statisk och bortser från indirekta effekter. Exempelvis skulle skatteintaget minska om de pensionsgrundande inkomsterna minskade. Dynamiska effekter, som, allt annat lika, innebär mindre utgifter för Staten då pensionsutbetalningar uteblir (men samtidigt mindre skatteintäkter när dessa betalas ut) har inte heller beaktats.