

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Betänkandet Kontroll för ökad tilltro – en ny myndighet för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (SOU 2020:35)

Fi2020/02668/BATOT

1 Sammanfattning

I betänkandet föreslås att en ny myndighet inrättas för att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten ska komplettera välfärdssystemens kontrollarbete genom att skapa långsiktighet och kontinuitet i ett myndighetsövergripande kontrollarbete som möjliggör samkörning av information. Detta för att motverka mer sofistikerade missbruk av välfärdssystemen. Utredningen föreslår att myndigheten ska ha i uppgift att:

- Administrera systemet med ett transaktionskonto.
- Göra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.
- Genom inledande och fördjupad granskning hantera, sortera och analysera urvalsträffar.
- Stödja och följa statliga myndigheters och arbetslöshetskassors arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Skatteverket ser att en sådan myndighet kan fylla en samhällskritisk funktion som ingen av de befintliga myndigheterna har förutsättningar att göra, med ökat fokus och kontinuitet i kontrollverksamheten, och tillstyrker därför förslagen som handlar om myndighetens uppgifter. När det gäller systemet med transaktionskonto vill Skatteverket påpeka vikten av att hela skattekontot görs tillgängligt, att möjligheten till kvittning utreds samt att det utreds huruvida andra utbetalningar kan anslutas. När det gäller dataanalys och urval vill Skatteverket säkerställa att uppgifter inte behöver gallras på ett sätt som försvårar urval och kontroll, samt att det så långt det är möjligt blir upp till Myndigheten att avgöra vilka uppgifter som behövs för detta arbete. När det gäller inledande och fördjupad granskning ser Skatteverket ett behov av en tydlig ansvarsfördelning för att minska risken för dubbelarbete samt en dialog kring hur beslutsunderlaget behöver se ut för att passa myndigheternas behov och sekretesskrav. När det gäller att stödja och följa myndigheternas arbete anser Skatteverket att uppgiften om att utveckla metoder för bättre urval är så pass central att den bör ges explicit i uppdraget och inte bara fokusera på samordning. Nedan kommenteras de föreslagna uppgifterna under respektive rubrik.

Utredningen föreslår även att myndigheten vart tredje år ska lämna en samlad redogörelse till regeringen med omfattningen av felaktiga utbetalningar, de allvarligaste riskerna och en uppföljning av de viktigaste åtgärderna. Skatteverket tillstyrker att arbetet följs upp på detta sätt

men anser att det behöver förtydligas om det är omfattningen av de felaktiga utbetalningarna som identifierats som ska redovisas eller om det är den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar som ska uppskattas (det vill säga både identifierade och ännu ej upptäckta).

För att stärka styrningen föreslår utredningen ett mål om att felaktiga utbetalningar ska minska som ska följas upp i budgetpropositionen. Skatteverket avstyrker ett sådant mål med hänvisning till omfattningsstudiernas svårigheter som gör att målet kommer bli svårt att följa upp och därmed i stort sett omöjligt att avgöra huruvida de felaktiga utbetalningarna verkligen har minskat. För att regeringen ska kunna bedöma hur framgångsrik myndigheten har varit med att förhindra framtida felaktiga utbetalningar föreslår Skatteverket istället att ett sådant mål för kontrollverksamheten skrivs in i myndighetens regleringsbrev och att detta följs upp med effektutvärderingar. Vi resonerar också kring den föreslagna personalstyrkan som vi anser vara för snävt tilltagen för att kunna leverera de analyser som utredningen föreslår.

När det gäller synpunkter på olika delar i lagtexten vill Skatteverket särskilt framföra att utredningen på ett förtjänstfullt sätt övervägt de åtgärder som myndigheten behöver vidta för att utföra sitt uppdrag och lämnat adekvata förslag på reglering för att möjliggöra sådan verksamhet - med hänsyn till enskildas personliga integritet. Vidare ser Skatteverket ett behov av att se över Skatteverkets databasreglering så att verket kan ta emot alla underrättelser och hantera dem i databasen. Avslutningsvis resonerar vi kort kring vilka konsekvenser utredningens förslag kan ha för Skatteverkets verksamhet.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Administrera systemet med transaktionskonto

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll får i uppgift att administrera systemet med transaktionskonto som ska omfatta välfärdsutbetalningar och skatteutbetalningar. Systemet syftar främst till att ge en samlad bild av utbetalningarna till både privatpersoner och företag, men kan också effektivisera förvaltningen. Skatteverket tillstyrker förslaget under förutsättning att det utvecklas säkra it-lösningar som skydd för den personliga integriteten. Att myndigheten ska granska datakvaliteten på de data som transaktionskontot ska förse analysfunktionen med är positivt för analysarbetet.

2.1.1 Vilka utbetalningar ska omfattas av transaktionskontot?

Utredningens uppdrag har fokuserat på de statliga utbetalningarna från välfärdssystemet och beaktar därmed inte alla utbetalningar. Skatteverket anser att det bör utredas huruvida fler utbetalningar kan anslutas.

Exempelvis föreslår utredningen att Migrationsverkets utbetalningar av dagersättning till asylsökanden inte ska anslutas till transaktionskontot, i vart fall inte inledningsvis (avsnitt 5.2 sidan 178). I ett myndighetsgemensamt arbete framkommer att asylsökande ansöker om skatteregistrering och i samband med detta tilldelas ett samordningsnummer. Numret ger möjlighet till att öppna bankkonto i Sverige. Vissa av dessa personer har beviljats dagersättning samtidigt som de har en arbetsinkomst. Inte alla har tillstånd att arbeta i Sverige och det kan finnas misstanke om skenanställningar. Även om dagersättningen är förhållandevis låg bör felaktiga utbetalningar uppmärksammas tidigt då detta kan generera ett större missbruk av välfärdssystemen. Skatteverket anser därför att det bör utredas hur Migrationsverkets utbetalningar av dagersättning kan anslutas till systemet med transaktionskonto framöver.

Utredningen framhåller att Myndigheten för utbetalningskontroll kan begära in uppgifter från länsstyrelserna. Skatteverket anser att det behöver förtydligas varför länsstyrelserna, och särskilt lönegarantin, inte kopplas till transaktionskontot. I utredningen anges att utnyttjande av lönegarantin kan ingå i bedrägerier riktade mot välfärdssystemet. Skatteverkets erfarenheter visar att lönegarantin utsätts för ett systematiskt och omfattande fusk där lönegaranti betalas ut för både verkliga och fiktiva personer som påstås ha varit anställda i bolag som gått i konkurs. Sannolikt skulle risken för felaktigheter minska om lönegarantin kan kopplas till systemet med transaktionskonto. Genom att nyttja samma granskning innan utbetalning av lönegaranti skulle risken för felaktiga utbetalningar på grund av felaktiga och möjligtvis fabricerade ansökningar minska. Exempelvis skulle det vara värdefullt att kunna jämföra uppgifter i ansökan för lönegaranti med uppgifter som kommer att hämtas in från Skatteverket (redovisade uppgifter i skattedeklarationer).

Utredningen konstaterar att problembilden inom kommunal verksamhet tycks likna den som finns för de statliga välfärdsutbetalningarna. Det sägs vidare att det inte finns något som tyder på att den kommunala välfärden skulle vara drabbad av felaktiga utbetalningar i mindre utsträckning än den statliga välfärden. På grund av stora skillnader mellan statliga och kommunala utbetalningar inom välfärden och utbetalningar från regionerna konstaterar utredningen att det inte är möjligt att ansluta dessa i nuläget utan att det ska utredas hur dessa kan anslutas i framtiden. Skatteverket har förståelse för att kommunernas och regionernas utbetalningar utesluts i nuläget, men anser det angeläget att prioritera anslutningen av kommunerna och regionerna framöver.

2.1.2 Hela skattekontot bör göras tillgängligt

I dag går de flesta av Skatteverkets in- och utbetalningar av olika skatter och avgifter över skattekontot, så gör även vissa utbetalningar från Arbetsförmedlingen, Trafikverket och Försäkringskassan. Skattekontot är sedan kopplat till konto i kreditinstitut på samma sätt som det är tänkt att transaktionskontot ska vara. Avstämning av skattekontot görs normalt en gång per månad och då görs utbetalning eller betalningskrav beroende på saldo. Om saldot innebär utbetalning är tanken att det ska det överföras till transaktionskontot. Enligt 6§ Förslag till lag (0000:00) om uppgiftsskyldighet till Myndigheten för utbetalningskontroll är det bara viss information om åtgärder som leder till debiteringar och krediteringar på skattekontot som ska lämnas till myndigheten. Skatteverkets bedömning är att Myndigheten behöver ha möjlighet att hämta in fler uppgifter från Skatteverket än de som ska lämnas ut enligt 6§. Skapas inte den möjligheten blir det svårt för Myndigheten att härleda utbetalningarna och göra analyser. Skatteverket anser därför att hela skattekontot på transaktionsnivå bör göras tillgängligt för Myndigheten.

2.1.3 Möjligheten till kvittning

Utredningen bedömer att Myndigheten för utbetalningskontroll inte i nuläget bör ta över ansvaret för att driva in beslutade återkrav. Skatteverket ser effektivitetsvinster i att utbetalningar från en myndighet kan kvittas mot återkrav och underskott från en annan myndighet på liknande sätt som görs inom skattekontot idag. Exempelvis kvittas på skattekontot utbetalningar från Arbetsförmedlingens stöd till företag för vissa anställda och ersättningar från Försäkringskassan för sjuklönekostnader. När det gäller utbetalningar från Skatteverket till företag som utfört rot/rut-tjänster så betalas de inte ut över skattekontot, men innan utbetalningen görs en automatisk avstämning mot skattekontot. Finns det ett underskott på skattekontot så täcks det underskottet innan utbetalning av eventuellt överskjutande belopp görs.

Den kvittningen görs på civilrättsliga grunder, staten har ett krav på ett konto och en skyldighet att göra utbetalning på ett annat konto, de kan kvittas innan utbetalning. Eftersom transaktionskontot endast ska registrera utbetalningar (tillgodohavanden) kommer det inte vara möjligt att automatisera en sådan kvittning med mindre än att även återkraven registreras på transaktionskontot, vilket inte är avsett. Eftersom många återkravsfordringar inte är direkt verkställbara (sidan 463), är den möjlighet som Kronofogden getts att utmäta inte tillräckligt effektiv. Skatteverket anser det därför angeläget att utreda om kvittning kan ske på annat sätt, exempelvis genom att Myndigheten får tillgång till uppgift om återkrav och underskott, för att på så sätt kunna genomföra kvittning

2.2 Göra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll får i uppgift att göra dataanalyser och urval i syfte att upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Den nya myndigheten innebär inte bara tillgång till uppgifter om alla utbetalningar i systemet med transaktionskonto utan också större möjligheter att samköra dessa uppgifter, med andra uppgifter, än vad myndigheterna har idag. Sammantaget möjliggör detta att mer träffsäkert upptäcka felaktiga utbetalningar, samt att identifiera mönster utifrån hela välfärdssystemets utbetalningar. Som utredningen lyfter fram visar erfarenheter från Danmark, Norge och Storbritannien att dataanalyser och urval utgör den mest effektiva metoden för att upptäcka felaktiga utbetalningar. Som exempel lyfter utredningen fram prediktiva analyser för att se mönster och samband som kan ligga till grund för urvalsmodeller, deskriptiva analyser för att upptäcka avvikelser och nätverksanalyser som utgår från olika slags samband.

Skatteverket instämmer i att en myndighet vars främsta uppgift är att fokusera på kontrollverksamheten möjliggör ett större fokus och en bättre kontinuitet i kontrollarbetet. Detta kan vara svårt att upprätthålla i de separata myndigheterna där olika frågor behöver prioriteras över tid. Skatteverket tillstyrker därför förslaget. Som Skatteverket konstaterat i 2.1.2 bör dock hela skattekontot på transaktionsnivå överlämnas till Myndigheten för utbetalningskontroll för att möjliggöra analyser som är relaterade till skattekontot.

För att få den sammantagna bilden av brottslighet riktad mot välfärdssystemen behöver händelseförlopp analyseras över tid och med uppgifter från flera olika aktörer. Därför är det viktigt att analyser och urval kan utgå från uppgifter som visar sådana mönster över tid. För att göra den typen av analyser behövs tillgång inte bara till aktuella utbetalningar utan även sparade historiska uppgifter och eventuella tidigare analyser och urval. Av utredningen kan utläsas två huvudprinciper för bevarande av information och gallring. För det första föreslås generella regler som bygger på principen om lagringsminimering och som innebär en skyldighet att gallra personuppgifter som inte längre behövs för sitt ändamål. För det andra föreslås att uppgifter som behandlas för ändamålet att utföra fördjupad granskning ska gallras ett år efter att den fördjupade granskningen avslutats. Skatteverkets utredningar omfattar ofta händelser som ligger bakåt i tiden och många gånger kan vi se mönster som upprepas över tid. Skatteverkets anmälningar om felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen till andra myndigheter avser ofta utbetalningar som kan ligga år tillbaka. Skatteverket vill därför framhålla vikten av att uppgifter inte behöver gallras på ett sätt som försvårar urval och kontroll i syfte att upptäcka mönster och företeelser som sträcker sig över tid.

I utredningens förteckning över vilka uppgifter som behövs för dataanalys och urval (sidan 225) saknas familjerelationer, som i kombination med annan information kan vara viktig. Ett

exempel till som saknas är uppgifter om så kallade orena revisionsberättelser från Bolagsverket. Vidare skulle det vara önskvärt om myndigheten kunde använda så kallade impulser som hämtas in från allmänheten eller som tas in av andra myndigheter. Skatteverket använder exempelvis impulser som har föranlett ändrad folkbokföringsadress vid bedömningen av folkbokföringsfelet. En alltför detaljerad reglering avseende vilka uppgifter Myndigheten har rätt att ta del av riskerar att leda till onödig trögroddhet när luckor i regleringen upptäcks. Skatteverket anser därför att vilka uppgifter Myndigheten behöver kunna ta del av bör, så långt det är möjligt, lämnas till Myndigheten.

2.3 Genom inledande och fördjupad granskning hantera, sortera och analysera urvalsträffar

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll ska granska urvalsträffar genom inledande och fördjupad granskning. Den fördjupade granskningen innebär en djupare analys av urvalsträffarna i syfte att skapa beslutsunderlag som sedan ska lämnas över till den beslutande myndigheten. Meningen är inte att Myndigheten för utbetalningskontroll ska ersätta myndigheternas eget kontrollarbete utan snarare att komplettera det. Skatteverket tillstyrker förslaget men ser ett behov av en tydlig ansvarsfördelning för att minska risken för dubbelarbete och en dialog kring hur beslutsunderlaget behöver se ut för att passa myndigheternas behov och sekretesskrav. Det senare för att undvika att myndigheten röjer sekretessbelagda uppgifter från en myndighet till en annan.

Vidare anser Skatteverket att det borde övervägas en möjlighet för Myndigheten i samband med informationen om fördjupad granskning, eller under granskningens gång, till beslutande myndighet meddela att utbetalningar inte bör verkställas innan Myndigheten färdigställt sin granskning.

2.4 Stödja och följa statliga myndigheters arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen.

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll ska stödja och följa myndigheternas arbete på området och att den närmare utformningen av denna del av uppdraget bör lämnas till myndigheten. Som exempel på delar som kan rymmas inom uppdraget nämner dock utredningen: en plattform för kunskapsutbyte, att verka för metodutveckling och kompetensutveckling, att samordna insatser inom vissa områden, att säkra kontrollperspektivet vid regeländringar samt att utföra omfattningsstudier (av felens omfattning, orsak och karaktär), riskanalyser och andra analyser. Som exempel på det senare lyfts framtagande av riskfaktorer, analyser av regeländringars effekter på felaktiga utbetalningar samt analyser för uppföljning av myndigheternas kontrollarbete (sidan 358). Skatteverket anser att det bör vara öppet för myndigheten att även kunna analysera andra effekter av välfärdssystemen som kan vara av intresse för samhället.

Skatteverket tillstyrker förslaget om att stödja och följa statliga myndigheters arbete då det ökar möjligheten till kunskapsutbyte, gemensamma problemanalyser och samordnade åtgärder men anser att uppgiften om att utveckla metoder för bättre urval är så pass central att den behöver ges explicit i uppdraget och inte enbart fokusera på samordning. Metodutveckling ökar förutsättningarna att uppfylla uppdraget för såväl Myndigheten för utbetalningskontroll som för de andra myndigheterna. Att inkludera metodutveckling ökar också möjligheten att attrahera kvalificerade medarbetare. Ett samordnat utvecklingsarbete ger en ökad

enhetlighet i kontrollarbetet, vilket kan skapa effektivitetsvinster för välfärdssystemen som helhet.

Om analyser i form av omfattningsstudier, riskanalyser, analyser av regeländringars effekter samt analyser för uppföljning av myndigheternas kontrollarbete ska utföras av Myndigheten för utbetalningskontroll, vilket de behöver göra för att få tillgång till statistiken, bör det dock tillskjutas analysresurser.

2.5 Redogörelse till regeringen och mål för felaktiga utbetalningar

Utredningen föreslår att Myndigheten för utbetalningskontroll vart tredje år ska lämna en samlad redogörelse till regeringen om myndigheternas arbete med att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Redogörelsen ska innehålla omfattningen av felaktiga utbetalningar, de allvarligaste riskerna och en uppföljning av de viktigaste åtgärderna. Utredningen skriver att redogörelsen bör baseras på underlag från de beslutande myndigheterna och på underlag som Myndigheten för utbetalningskontroll tar fram. Skatteverket tillstyrker att arbetet följs upp på detta sätt för att ge regeringen underlag för prioritering och uppföljning av åtgärder. Dock anser Skatteverket att det behöver förtydligas om det är omfattningen av de felaktiga utbetalningar som har identifierats under perioden som ska redovisas eller om det är den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen som ska uppskattas (det vill säga både identifierade och ännu ej upptäckta). Det senare kan vara problematiskt då omfattningsstudier är behäftade med svårigheter.

Utredningen föreslår i syfte att stärka styrningen ett mål om att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen ska minska. Målet ska följas upp årligen i budgetpropositionen. Skatteverket avstyrker ett sådant mål med hänvisning till omfattningsstudiernas svårigheter. För att regeringen ska kunna bedöma huruvida de felaktiga utbetalningarna har minskat behöver årliga omfattningsstudier göras som med någorlunda precision kan uppskatta den totala omfattningen av felaktiga utbetalningar (både identifierade och ännu ej upptäckta) och därmed jämföras med varandra över tid. Som utredningen också konstaterar (sidan 122) är det svårt att göra en bedömning av exakt hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är... att jämföra omfattningsstudier som genomförts vid olika tillfällen är också svårt eftersom både förmånerna och kontrollerna för felaktigheter förändras över tid vilket påverkar utfallet. De omfattningsstudier som gjorts har kritiserats utifrån den osäkerhet som omgärdar sådana beräkningar. Som utredningen beskriver uppskattade exempelvis Delegationen för korrekta utbetalningar att de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen till 18 miljarder kronor med ett osäkerhetsintervall på 11-27 miljarder kronor. Med sådana stora osäkerheter blir det omöjligt för regeringen att avgöra om det som från omfattningsstudierna förefaller vara en minskning i felaktiga utbetalningar beror på att: missbruket av välfärdssystemen har minskat, myndigheterna har blivit bättre på att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar eller endast på osäkerheter i omfattningsstudierna. Dessa osäkerheter innebär dock inte att myndigheterna ska undanhålla sig från att göra sådana studier. Tvärtom kan de tillföra kunskap om de felaktiga utbetalningarna. Genom att följa metodutvecklingen kan studiernas precision om möjligt förbättras över tid och osäkerheten minskas vilket bidrar till att det i framtiden kan finnas bättre möjligheter att följa upp omfattningen.

För att regeringen ska kunna bedöma hur framgångsrik Myndigheten har varit med att förhindra framtida felaktiga utbetalningar föreslår Skatteverket istället att ett sådant mål för kontrollverksamheten skrivs in i Myndighetens regleringsbrev. Genom att Myndigheten får ett uppdrag att genomföra kvantitativa effektutvärderingar av sina insatser kan de bedöma

hur verkningsfulla kontrollerna är för att uppnå målet. Utan ett sådant mål finns det en risk att resurser riktas mot urval och kontroller som inte nödvändigtvis leder till att de felaktiga utbetalningarna minskar framöver, utan snarare prioriterar åtgärder som maximerar de belopp som upptäcks vid kontrollen.

2.6 Dimensioneringen av dataanalys och urval

Utredningen uppskattar dimensioneringen av deluppdraget dataanalys och urval till 10 årsarbetskrafter. Denna uppskattning baseras enligt utredningen på *hur Försäkringskassan och Skatteverket arbetar med dataanalys och urval* (sidan 311). För Skatteverket är det dock oklart varifrån den siffran kommer. Utifrån vår erfarenhet förefaller den dimensioneringen vara alldeles för snävt tilltagen i relation till uppdragets storlek. Detta i synnerhet om analysuppgifterna ska utökas till att inkludera omfattningsstudier, analyser av regeländringars effekter på felaktiga utbetalningar och analyser av beslutade myndigheters kontrollarbete som diskuteras i utredningen (sidan 358).

2.7 Konsekvenser av förslaget

När det gäller finansieringen av förslagen utgår utredningen från att myndigheternas nuvarande verksamhet mot felaktiga utbetalningar inte får drabbas. Detta uppfylls endast under förutsättning att det saknas överlappning mellan befintliga myndigheters och den nya myndighetens kontrollverksamheter. Att den nya myndigheten helt och hållet skulle fånga felaktiga utbetalningar som inte upptäcks av de andra myndigheterna framstår dock som orealistiskt. På längre sikt borde därför överlappningen innebära att behov av och kostnad för kontroll inom befintliga myndigheter minskar något.

2.8 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer

Skatteverket vill särskilt framföra att utredningen på ett förtjänstfullt sätt övervägt de åtgärder som myndigheten behöver vidta för att utföra sitt uppdrag och lämnat adekvata förslag på reglering för att möjliggöra sådan verksamhet - med hänsyn till enskildas personliga integritet. Förslagen om materiell reglering, dataskydd och sekretess tillsammans med överväganden av befintlig rätt utgör en solid grund och ger ett tydligt stöd för de åtgärder som rör enskildas integritet. Det ger goda förutsättningar för myndigheten att både bedriva och utveckla sin verksamhet effektivt samt samverka med övriga myndigheter utan att det blir fråga om ett oproportionerligt intrång i enskildas personliga integritet.

2.8.1 Åtkomst till uppgifter i transaktionskontosystemet

Skatteverket instämmer i utredningens bedömning att det är rimligt att såväl beslutande myndigheter som registrerade ska få ta del av vissa uppgifter i systemet med transaktionskonto. Tillgången till dessa uppgifter ska, såsom utredningen föreslår, vara elektroniskt.

Enligt Skatteverkets uppfattning saknas det dock skäl för att reglera den elektroniska åtkomsten genom direktåtkomst. Ett elektroniskt utlämnande genom så kallat utlämnande på medium för automatiserad behandling kommer att tillgodose de behov av åtkomst som såväl beslutande myndigheter som registrerade kan ha.

2.8.2 Utbetalning av skattereduktion för rot- eller rutarbete bör omfattas

Då syftet med transaktionskontot är att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen anser Skatteverket att utbetalningar enligt lag (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete bör omfattas. Detta kräver ändring av 12 §.

2.8.3 Tillgodohavanden som inte kan betalas ut – preskriptionsavbrott

Såsom förslaget till lagtext i 8 § förslag till lag om transaktionskonto är utformad så är preskriptionstiden fast 10 år och ger inte utrymme för att det kan ske preskriptionsavbrott. I detta sammanhang vill Skatteverket påpeka att om det ska finnas möjlighet till preskriptionsavbrott – vilket anges på sidan 201 i utredningen - så behöver lagtexten anpassas efter detta.

2.8.4 Fordringsförhållandet mellan staten och den enskilde.

Skatteverket anser att det behövs ett förtydligande om att fordringsförhållandet är mellan staten genom Myndigheten för utbetalningskontroll och den enskilde. Detta framgår av författningskommentaren till 5 § förslaget till lag om transaktionskonto, men bör även framgå i allmänmotiveringen på sidan 195.

2.8.5 Skatteverkets utbetalningar av mervärdesskatt utanför skattekontot

Av de föreslagna bestämmelserna i 2–3 §§ förordning om transaktionskonto (avsnitt 1.9) framgår att Skatteverkets utbetalningar av skatter ska omfattas av systemet med transaktionskonto. Av bestämmelsen framgår inte någon begränsning, vilket bör innebära att Skatteverkets samtliga utbetalningar av mervärdesskatt ska omfattas. Utbetalningar av mervärdesskatt hanteras i huvudsak i skattekontosystemet men vissa utbetalningar hanteras i andra system såsom utbetalningar till beskattningsbara personer (företagare) som är etablerade antingen i ett annat EU-land eller i ett tredjeland och som inte är registrerade till mervärdesskatt i Sverige. Utbetalningar av mervärdesskatt till utländska beskickningar och internationella organisationer med flera som omfattas av immunitet och privilegier hanteras också utanför skattekontosystemet.

Skatteverket har svårt att se behovet av att låta de mervärdesskatteutbetalningar, som hanteras utanför skattekontot, ingå i transaktionskontosystemet. Skatteverket föreslår därför att bestämmelsen i 3 § förslag till förordning (0000:00) om transaktionskonto förtydligas så att det framgår att det endast är utbetalningar från skattekontosystemet som ska omfattas. Förslagsvis kan följande mening läggas till. ”Denna förordning gäller dock endast vid Skatteverkets utbetalningar av skatter och avgifter som beslutas enligt skatteförfarandelagen (2011:1244).” Däremot bör det vara möjligt för Myndigheten för utbetalningskontroll att begära ut information från Skatteverket avseende dessa betalningar i de fall det behövs helhetsbilden.

2.8.6 Överföring mervärdesskatteutbetalning för kvittning mot skatteskuld

Såvitt framgår av utredningen är avsikten att de funktioner som finns i skattekontot ska fortsätta att tillämpas. Det borde därför inte innebära några förändringar för den typ av överföringar av mervärdesskatteåterbetalningar som görs med stöd av artikel 48 i rådets förordning (EU) nr 904/2010 om administrativt samarbete och kampen mot mervärdesskattebedrägeri. Med stöd av den bestämmelsen kan svensk mervärdesskatt i stället för att utbetalas till den beskattningsbara personen i ett annat EU-land, överföras till myndigheten i dennes etableringsland för att där kvittas mot den beskattningsbara personens skatteskulder i det EU-landet. Omvänt kan återbetalning av mervärdesskatt som betalats i ett annat EU-land överföras till den beskattningsbara personens skattekonto för att där kvittas mot dennes skatteskulder här i landet. Skatteverket förutsätter att överföringar som ska ske med stöd av artikel 48 fortsatt kan tillämpas innan ett belopp att återfå förs vidare till transaktionskontot.

2.8.7 Inledande granskning och överlämning kräver inte manuell hantering

Skatteverket tolkar förslaget om inledande granskning som att det inte finns ett obligatoriskt krav på manuell hantering vid myndigheten för utbetalningskontroll. Om samverkan och utveckling av analysmetoder leder till att urvalsträffar utan vidare åtgärd otvetydigt påvisar felaktighet och kan ge beslutande myndighet tillräckligt underlag bör det enligt Skatteverkets uppfattning finnas utrymme för att underrättelser överlämnas till berörd myndighet utan krav på manuell hantering. En sådan hantering innebär inte heller att det blir fråga om ett automatiserat beslutsfattande då åtgärderna som vidtas inte utgör ett beslut avseende den enskilde.

2.8.8 Underrättelse om skäl när misstanken om felaktigheter kvarstår

Av betänkandet framgår (avsnitt 7.3.8) att när beslutande myndigheter och arbetslöshetskassor informeras om resultatet av den fördjupade granskningen *bör* de också underrättas om de skäl som ligger till grund för bedömningen, under förutsättning att misstanken om felaktigheter kvarstår. Skrivningen antyder att det inte ska vara obligatoriskt att ange motivering i dessa fall. För det fall avsikten är någon annan föreslår Skatteverket att det regleras i den aktuella lagen i vilka fall Myndighetens ställningstagande ska åtföljas av en motivering.

2.8.9 Förvaltningslagens tillämplighet vid myndighetens granskningar

Utredningen landar i slutsatsen att Myndighetens inledande granskning inte utgör ärendehandläggning enligt förvaltningslagen (avsnitt 7.4.1). Skatteverket delar denna slutsats. Däremot ställer sig verket tveksamt till slutsatsen att den fördjupade granskningen utgör ärendehandläggning. Den fördjupade granskningen ska avslutas med att Myndigheten tar ställning till vad som ska bli resultatet av granskningen. Resultatet av den fördjupade granskningen ska dokumenteras och kommuniceras med berörda myndigheter. Myndighetens ställningstagande är dock inte handlingsdirigerande utan den mottagande myndigheten avgör om och i så fall hur den ska gå vidare. Under handläggningens gång har Myndigheten också befogenhet att vidta vissa utredningsåtgärder såsom att inhämta kompletterande information från andra aktörer. Någon kontakt med enskilda ska inte förekomma. Utredningen kommer även fram till att det vid den fördjupade granskningen varken finns några parter eller något beslut som kan överklagas. Myndighetens handläggning saknar därmed ett flertal kännetecken som normalt karakteriserar ärendehandläggning enligt förvaltningslagen.

En lagstiftning som utformas med utgångspunkt i att det är fråga om ärendehandläggning kan få oönskade effekter. En sådan utgångspunkt förutsätter att bestämmelserna i förvaltningslagen automatiskt gäller i tillämpliga delar. Det finns risk för att det hos Myndigheten uppkommer situationer där en enskild som figurerar i en fördjupad granskning ändå skulle kunna bedömas ha en partsliknande status, vilket kan skapa osäkerhet om vad som ska gälla i fråga om bland annat kommunikering och partsinsyn. Som utredningen antyder kan det också hända att Myndigheten kommer fram till slutsatsen att den fördjupade granskningen inte är ärendehandläggning. Då kan Myndigheten i sin handläggning inte automatiskt falla tillbaka på förvaltningslagen utan hänvisas till det som anges direkt i den lag som reglerar Myndighetens verksamhet. Oavsett om den fördjupade granskningen utgör ärendehandläggning eller inte föreslår Skatteverket därför att det direkt i den aktuella lagen införs specialregler (såsom föreslås beträffande dokumentationsskyldighet och underrättelseskyldighet).

2.8.10 Behandling av personuppgifter vid utlämnande på eget initiativ

Skatteverket instämmer i utredningens slutsats - att en uppgiftsskyldighet gör det möjligt för de överlämnade myndigheterna att utföra den behandling av personuppgifter som är nödvändig för utlämnandet, jfr. sidan 413. En uppgiftsskyldighet utgör en rättslig förpliktelse enligt artikel 6.1 EU:s dataskyddsförordning och ger stöd för den behandling av personuppgifter som utlämnandet kräver. I de fall det inte finns en reglerad uppgiftsskyldighet och ett utlämnande sker på eget initiativ (utan föregående begäran) med stöd av generalklausulen är det i regel fråga om annan grund. För att säkerställa en rättslig grund för den behandling som ett utlämnande innebär är det enligt Skatteverkets uppfattning fördelaktigt med reglering som anger att en myndighet ska eller får utlämna uppgifter.

2.8.11 Uppgiftsskyldighet för Skatteverket

Skatteverkets bedömning är, vid sidan av de specificerade uppgifter som särskilt omnämns i författningsförslaget till 6 § lag om uppgiftsskyldighet till Myndigheten för utbetalningskontroll, att myndighetens uppgiftsskyldighet även omfattar relevanta metadata som ansluter till specificerade uppgifter. Det innebär till exempel att uppgift om tidpunkt för uppkomsten av ett registerförhållande och på vems initiativ ett nytt beslut om debiterade preliminär skatt fattats omfattas av uppgiftsskyldigheten.

2.8.12 Hantering av underrättelser och övriga uppgifter

Skatteverket ser mot bakgrund av föreslagen i utredningen ett behov av att få göra de underrättelser och övriga uppgifter som kommer från Myndigheten för utbetalningskontroll gemensamt tillgängliga i beskattningsverksamheten respektive folkbokföringsverksamheten. Skatteverket ser därför ett behov av att förutsättningarna för hantering av uppgifterna i beskattnings- och folkbokföringsdatabasen utreds i det fortsatta lagstiftningsärendet.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Utredningen föreslår att verksamheten hos Myndigheten för utbetalningskontroll kommer vara ett komplement till myndigheternas befintliga verksamheter. Översiktligt ser vi att Skatteverket behöver:

- Anpassa bland annat Skattekontot för hantering genom systemet med transaktionskonto. Likaså behöver utveckling av nya IT-stöd anpassas till det nya systemet.
- Anpassa information i blanketter, broschyrer, webbinformation etc.
- Utveckla tillhandahållandet av uppgifter inom folkbokföringen.
- Ta fram rutiner för att ta emot underrättelser om misstänkta felaktigheter från Myndigheten för utbetalningskontroll.
- Avsätta resurser för att kunna hantera fler omprövningsärenden, vilka sannolikt kommer förbättra kvaliteten i Skatteverkets kontrollarbete.
- Samverka med Myndigheten kring framtagande av analysmetoder, urvalsmodeller och prioritering av felaktiga utbetalningar.

