

Månadsuppgifter – snabbt och enkelt

Betänkande av Månadsuppgiftsutredningen

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:40

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23577-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Ulf Kristersson

Regeringen beslutade den 8 oktober 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Samma dag förordnades generaldirektören Mats Sjöstrand som särskild utredare.

Som experter förordnades från och med den 21 januari 2010 kanslirådet Nils-Fredrik Carlsson, departementsrådet Anders Ekholm, kanslirådet Lotta Karle, verksamhetsutvecklaren Elisabet Engström, departementssekreteraren Sofie Lagerstedt, administrativa chefen Johan Nordkvist, departementssekreteraren Marie Nordmarc, kanslirådet Linda Norman Torvang, ämnes-sakkunnige Mats Odenstad, ämnesrådet Per Tillander, departementssekreteraren Esbjörn Åkesson och stabschefen Per Åkesson.

Som sekreterare anställdes från och med den 1 januari 2010 kanslirådet Tom Nilstierna och kammarrättsassessorn Maria Källberg.

Utredningen har antagit namnet Månadsuppgiftsutredningen.

Utredningen överlämnar betänkandet *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt* (SOU 2011:40).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2011

Mats Sjöstrand

*/Tom Nilstierna
Maria Källberg*

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	29
Författningsförslag	45
1 Inledning	61
1.1 Utredningens uppdrag	61
1.2 Utredningens arbete	62
2 Skatte- och transfereringssystemens motiv och kostnader	65
2.1 Omfördelningens motiv och omfattning	66
2.2 Omfördelningens beteendepåverkan.....	68
2.3 Omfördelningens driftskostnader	69
2.3.1 Driftskostnader för olika aktörer	69
3 Tidigare utredningar inom närliggande områden	73
3.1 Delegationen mot felaktiga utbetalningar	73
Remissinstansernas synpunkter	74
3.2 Skatteverkets slutrapport.....	75
3.3 Bolagsverkets rapport	75
3.4 Informationsutbytesutredningen.....	76
Informationsutbytespropositionen	77

3.5	Riksrevisionens rapport	77
4	Gällande regler och praktisk hantering	79
4.1	Inledning	79
4.2	Bakgrund till nuvarande regler om kontrolluppgift	80
4.2.1	Gällande regler om kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst	80
4.2.2	Syftena med kontrolluppgift	81
4.3	Redovisning i skattedeklaration	82
4.4	Skattekonto	82
4.5	Frivilligt förhöjt skatteavdrag	83
4.6	Informationsflödet och den praktiska hanteringen hos myndigheterna	83
4.6.1	Skatteverket	84
4.6.2	Försäkringskassan	86
4.6.3	Kronofogdemyndigheten	88
4.6.4	Socialnämnderna	91
4.6.5	Migrationsverket	94
4.6.6	Arbetslöshetskassorna	96
4.6.7	Arbetsförmedlingen	99
4.6.8	Åklagarmyndigheten	101
4.6.9	Länsstyrelserna i samband med utbetalning av statlig lönegaranti	102
4.6.10	CSN	102
5	Internationell utblick	105
5.1	Inledning	105
5.2	Danmark	105
5.2.1	Beskrivning av eIndkomst	106
5.2.2	Utvecklingen av eIndkomst	107
5.2.3	Nytta av eIndkomst	107
5.3	Nederländerna	108
5.3.1	Beskrivning av det nederländska systemet	108
5.3.2	Problem vid införandet	108
5.3.3	Nytta med MEF	110

5.4	Norge.....	110
5.4.1	EDAG	110
5.4.2	Samhällsekonomisk analys	111
5.5	Tyskland	111
5.6	Ungern, Estland	112
5.6.1	Ungern	112
5.6.2	Estland.....	112
6	 Sekretess och integritet	113
6.1	Inledning.....	113
6.1.1	Allmänt.....	113
6.1.2	Utredningsdirektiven	114
6.2	Allmänt om sekretess	114
6.2.1	Offentlighetsprincipen.....	114
6.2.2	Allmän handling.....	115
6.2.3	Rätten att ta del av allmänna handlingar	115
6.2.4	Offentlighets- och sekretesslagen	116
6.2.5	Vem sekretessen gäller mot, sekretessbrytande bestämmelser m.m.	117
6.2.6	Sekretessens föremål, räckvidd och styrka.....	118
6.2.7	Överföring av sekretess samt primära och sekundära sekretessbestämmelser.....	118
6.3	Sekretess hos myndigheter.....	120
6.3.1	Sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt.....	120
6.3.2	Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar.....	122
6.3.3	Sekretess i Kronofogdemyndighetens verksamheter.....	122
6.3.4	Sekretess till skydd för enskild inom socialtjänst i kommunerna	123
6.3.5	Sekretess i Migrationsverkets verksamhet	124
6.3.6	Sekretess hos arbetslöshetskassorna.....	124
6.3.7	Sekretess hos Arbetsförmedlingen vid handläggning av etableringsstöd.....	125
6.3.8	Sekretess hos Åklagarmyndigheten vid bestämmande av dagsböter	125

6.3.9	Sekretess hos Statistiska centralbyrån (SCB).....	126
6.3.10	Sekretess i samtliga myndigheters verksamhet	126
6.3.11	Konkurrens mellan sekretessbestämmelser.....	127
6.4	Personuppgiftslagen och registerförfattningarna.....	128
6.4.1	Bakgrund – dataskyddsdirektivet.....	128
6.4.2	Personuppgiftslagen.....	129
6.4.3	Utlämnande via direktåtkomst.....	132
6.4.4	Överföring på medium för automatisk databehandling	133
6.4.5	Skäl för och emot direktåtkomst	134
6.5	Personlig integritet.....	135
6.5.1	Allmänt	135
6.5.2	Integritetsskyddskommitténs betänkande	135
6.5.3	En reformerad grundlag.....	136
6.5.4	Regleringen i regeringsformen	136
6.5.5	Avvägningar inför ett utökat informationsutbyte	138
6.5.6	Rättslig reglering	141
6.6	Särskilda registerförfattningar	142
6.6.1	Skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen	142
6.6.2	Behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner	146
6.6.3	Behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet	147
6.6.4	Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten	149
6.6.5	Behandling av personuppgifter inom Migrationsverkets verksamhet	150
6.6.6	Arbetslöshetskassorna	150
6.6.7	Arbetsförmedlingen.....	150
7	Brister i det nuvarande systemet	153
7.1	Brister – för vem?	153
7.2	Brister – tidsåtgång och felaktiga belopp.....	154
7.3	Brister inom några sakområden.....	154
7.4	Sammanfattande slutsatser.....	160

8	Månadsuppgiften	163
8.1	Inledning.....	163
8.1.1	Utredningens lagförslag	164
8.1.2	Utgångspunkt för informationsinnehållet	164
8.1.3	Nuvarande kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst ...	165
8.1.4	Vem lämnar kontrolluppgift för inkomst i inkomstslaget tjänst?	165
8.2	Utredningens förslag	166
8.2.1	Vilka inkomstslag ska månadsuppgiften omfatta? ...	166
8.2.2	Vad ska gälla för övriga inkomstslag?.....	167
8.2.3	När under månaden ska månadsuppgiften lämnas?	167
8.2.4	Rättelse av lämnade månadsuppgifter	169
8.2.5	Arbetstagares och andra inkomsttagares möjlighet att ta del av lämnade uppgifter.....	169
8.2.6	Periodiseringsunderlag	170
8.2.7	Förhöjt skatteavdrag.....	171
8.2.8	Underlag för arbetsgivardeklaration.....	172
8.2.9	Undertecknande av arbetsgivardeklaration.....	172
8.2.10	Vilka nya uppgifter måste lämnas varje månad?	173
8.2.11	Problem med nuvarande system med e- legitimation	175
8.2.12	Elektroniskt uppgiftslämnande.....	176
9	Uppgifter om frånvaro och arbetad tid	177
9.1	Frånvaro.....	178
9.2	Arbetad tid	179
9.2.1	Nyttan av arbetad tid.....	179
9.2.2	Definition av begreppet arbetad tid.....	182
9.2.3	Den extra uppgiftslämnarbördan av arbetad tid	182
9.3	Framtidens försäkringar	185
9.4	Sammantaget om uppgiften om arbetad tid	185
10	Mottagande myndighet och andra som har nytta av månadsuppgifter i sin verksamhet.....	187
10.1	Inledning.....	187

10.1.1	Mottagande myndighet.....	187
10.2	Andra myndigheter som ska kunna ta del av månadsuppgiften	189
10.2.1	Försäkringskassan	189
10.2.2	Kronofogdemyndigheten	190
10.2.3	Socialnämnderna	191
10.2.4	Migrationsverket	191
10.2.5	Arbetslöshetskassorna	192
10.2.6	Arbetsförmedlingen.....	193
10.2.7	Åklagarmyndigheten.....	193
10.2.8	Domstolsverket.....	194
10.2.9	Länstytelserna i samband med utbetalning av statlig lönegaranti.....	195
10.2.10	CSN	195
11	Informationsflöde och principer för IT-lösning	197
11.1	Informationsflöde	197
11.2	Uppgiftslämnande	199
11.2.1	Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – med lönesystem som stödjer elektronisk överföring till Skatteverket.....	199
11.2.2	Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – utan lönesystem eller med lönesystem som inte stödjer överföring av månadsuppgifter till Skatteverket.....	201
11.2.3	Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – utan datorstöd över huvud taget	201
11.3	Tillhandahållande av information.....	201
11.4	Investeringar som föranleds av utredningens förslag	203
11.4.1	Uppgiftslämnarnas investeringar	203
11.4.2	Myndigheters investeringar	204
12	Skatteverket som mottagare av månadsuppgifter.....	207
12.1	Inledning.....	207
12.2	Skatteverkets behov av månadsuppgifter.....	207

12.3	Skatteverkets handläggning.....	208
12.4	Förändringar för uppgiftslämnare.....	208
12.5	Skatteverkets kontrollverksamhet	209
13	Försäkringskassan som mottagare av månadsuppgifter .	211
13.1	Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan.....	211
13.2	Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan.....	212
13.3	Överväganden	213
14	Kronofogdemyndigheten som mottagare av månadsuppgifter	223
14.1	Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten	223
14.2	Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten	223
14.3	Överväganden	224
15	Migrationsverket som mottagare av månadsuppgifter....	231
15.1	Nuvarande informationsutbyte.....	231
15.2	Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket.....	231
15.3	Överväganden	232
16	Arbetslöshetskassorna som mottagare av månadsuppgifter	239
16.1	Nuvarande informationsutbyte.....	239
16.2	Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna	239
16.3	Överväganden	240

17 Arbetsförmedlingen som mottagare av månadsuppgifter	247
17.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen	247
17.2 Utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen	247
17.3 Överväganden.....	248
18 Åklagarmyndigheten som mottagare av månadsuppgifter	255
18.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten.....	255
18.2 Utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten.....	255
18.3 Överväganden.....	256
19 Socialnämnderna som mottagare av månadsuppgifter... ..	263
19.1 Nuvarande informationsutbyte	263
19.2 Utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnderna	264
19.3 Överväganden.....	265
20 Statistikinhämtning och statistikproduktion	267
20.1 Insamling av statistik.....	268
20.2 Statistikens kvalitet	268
20.3 Statistiska produkter	271
20.4 Gällande regelverk angående officiell statistik m.m.....	273
21 Ikraftträdande och genomförande	277
21.1 Ikraftträdande.....	277

21.2	Genomförande	277
22	Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag	279
22.1	Förutsättningar för beräkningarna	281
22.1.1	Fyra typer av ekonomiska konsekvenser	281
22.1.2	Två huvudscenarier	282
22.1.3	Underlag för beräkningarna	283
22.1.4	Beräkningstekniska ställningstaganden	284
22.1.5	Identifiering av aktörerna	287
22.1.6	Kvantitativ och kvalitativ analys	287
22.2	Beräkningar per aktör	288
22.2.1	Arbetsgivare	288
22.2.2	Andra utbetalare	303
22.2.3	Skatteverket	303
22.2.4	Kommunernas socialtjänster	304
22.2.5	Arbetslöshetskassorna	305
22.2.6	Kronofogdemyndigheten	305
22.2.7	Statistiska centralbyrån	305
22.2.8	Försäkringskassan	306
22.3	Scenariot med historiska inkomster i socialförsäkringen ...	307
	En samhällsekonomisk bedömning	307
22.3.1	Budgetbedömningar	313
22.4	Scenariot med befintliga regler inom socialförsäkringen under hela perioden	319
22.4.1	Den samhällsekonomiska bedömningen	319
22.4.2	Minskade fel	321
22.4.3	Budgetbedömningar	321
22.5	Känslighetsanalyser	323
22.6	Kvalitativa bedömningar	325
22.7	Sammanfattande värdering	326
23	Övriga konsekvenser	329
24	Författningskommentar	331
24.1	Förslaget till skatteförfarandelag	331

24.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	334
24.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	336
24.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.....	337
Bilagor	339
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv.....	339
<i>Bilaga 2</i> Tilläggsdirektiv	349

Sammanfattning

Bakgrund

I kommittédirektiven *Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad* (dir. 2009:91) fick utredningen i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Enligt direktiven ska utredningen beakta förslagen i betänkandet från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74), Skatteverkets förslag i rapporten *Månadsuppgift och skattedeklaration*¹ samt Bolagsverkets rapport *Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag*².

Obligatoriska system för månadsuppgifter om lön per individ har under senare år införts i Danmark, Nederländerna, Tyskland, Ungern och Estland. Norge håller på att införa ett sådant system.

De uppgifter om inkomstförhållanden myndigheterna inom välfärdsområdet i dag har tillgång till är bristfälliga. Genom att de ofta är för gamla leder det till tidsödande handläggning och ibland till att felaktiga belopp betalas ut från välfärdssystemen.

Syftet med förslaget om månadsuppgifter är att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter ska effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas, att servicen till enskilda utökas, att myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras och att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen.

Nedan redogörs i korthet för utredningens överväganden, förslag och konsekvensanalyser.

¹ Dnr Fi2008/4235/SKA/S3.

² Dnr N2009/4509/MK.

Månadsuppgiften

Enligt nuvarande regler lämnas kontrolluppgift om intäkt i inkomstslaget tjänst en gång per år. Enligt huvudregeln ska löner, arvoden, pensioner, förmåner, sjukpenning, föräldrapenning och andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt. För fysiska personer ska, med vissa begränsade undantag, kontrolluppgift lämnas av den som har gett ut ersättningen eller förmånen. Det innebär att registrerade arbetsgivare med verksamhet i Sverige, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, försäkringsföretag och andra som betalar ut ersättningar som utgör inkomst av tjänst måste lämna kontrolluppgift om utbetald ersättning.

Nya regler om månadsuppgift föreslås. Bestämmelserna innebär att uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst ska lämnas varje månad. Den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst tas bort. Kontrolluppgift om inkomster i inkomstlagen näringsverksamhet och kapital ska även i fortsättningen lämnas en gång per år.

Elektroniskt uppgiftslämnande

Månadsuppgiften ska lämnas elektroniskt. Dispens för två år i taget från det elektroniska uppgiftslämnandet kan beslutas av Skatteverket om särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avses bl.a. att en uppgiftslämnare saknar Internetanslutning.

Månadsuppgift ska lämnas i en e-tjänst med hjälp av e-legitimation. De uppgiftslämnare som har lönesystem kan lämna månadsuppgift i samband med lönekörning. De uppgiftslämnare som saknar lönesystem eller som har lönesystem som inte fungerar för automatisk överföring av månadsuppgifter kan registrera månadsuppgiften via ett elektroniskt formulär på Skatteverkets webb. Uppgiftslämnarna ska kunna välja när de vill lämna månadsuppgift fram till den dag skattedeklarationen ges in. Arbetsgivare som betalar ut lön vid flera tillfällen under en månad kan lämna uppgifter till Skatteverket i samband med varje löneutbetalning. De lämnade uppgifterna kommer sedan att summeras av Skatteverket för en viss anställd och en viss kalendermånad.

Nya uppgifter som ska lämnas i månadsuppgiften

Innehållet i den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst är enligt nuvarande regler, med något undantag, utformat för Skatteverkets behov.

Månadsuppgiften ska innehålla samma uppgifter som de som enligt nu gällande regler lämnas i den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst. Månadsuppgiften ska dessutom innehålla uppgift om det i den utgivna ersättningen ingår sjuklön eller kompletterande ersättningar i samband med sjukdom eller föräldraledighet. Om ersättningen avser annan tid än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser.

Anledningen till att nya uppgifter ska lämnas är att Försäkringskassan behöver dessa i sin ärendehantering.

Månadsuppgiftens samband med skattedeklarationen

Skattedeklaration ska enligt gällande regler lämnas av den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter (enligt lagrådsremiss om skatteförfarandet som beslutades den 13 januari 2011 benämnd arbetsgivardeklaration). Skattedeklaration ska lämnas varje redovisningsperiod vilket i normalfallet omfattar en kalendermånad. I skattedeklarationen redovisas den sammanlagda ersättningen från vilken utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag och sammanlagt avdraget belopp.

De uppgifter som lämnats av en uppgiftslämnare under en månad kommer att ligga till grund för skattedeklarationen. Vid det elektroniska deklaraionsförfarandet ska Skatteverkets e-tjänst summera de uppgifter som lämnats av en viss arbetsgivare/uppgiftslämnare. Summan av dessa uppgifter ska anges i den elektroniska skattedeklarationen. Skatteverket överför sedan underlaget till skattedeklarationen till uppgiftslämnaren som ska skriva under deklaraationen. På detta sätt försvinner en del av uppgiftslämnarnas arbete med att fylla i skattedeklaraationerna. Detta gäller för dem som väljer att deklaraera elektroniskt. Risken för felaktigt deklaraerade belopp till följd av summerings- och beräkningsfel minskar också. Detta kommer att innebära minskade kostnader för såväl arbetsgivare som Skatteverket.

Rättelse av lämnade uppgifter

Genom införandet av ett system med månadsuppgifter ges en möjlighet att rätta lämnade uppgifter. En lämnad uppgift ska kunna ändras eller rättas fram till den tidpunkt då skattedeklaration för månaden har kommit in till Skatteverket. Det är de senast lämnade uppgifterna som kommer att utgöra uppgifter i skattedeklarationen.

Inkomstagarnas möjlighet att ta del av lämnade uppgifter

Arbetstagare och andra som har erhållit skattepliktig ersättning ska med e-legitimation via en tjänst på Skatteverkets hemsida kunna kontrollera vilka uppgifter som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare har lämnat. Redan månaden efter löneutbetalningen ska det vara möjligt att kontrollera vilka uppgifter som har redovisats till Skatteverket. Genom att kunna kontrollera uppgifterna ökar tryggheten för arbetstagare och andra inkomstagare om att skatteavdrag har redovisats.

Periodiseringsunderlag

De uppgifter som lämnas som månadsuppgifter kommer i normalfallet att avse lön eller annan ersättning för föregående månad. Om ersättningen inte avser den aktuella perioden ska uppgiftslämnaren ange det samt vilken period ersättningen avser. Det blir aktuellt om den ersättning som redovisas i månadsuppgiften påverkats av en engångsbetalning, t.ex. en bonus, en retroaktiv lön, ett avgångsvederlag eller liknande som gör att redovisningen avviker från vad som är normalt. Syftet med markeringen är att de myndigheter som sedan ska använda månadsuppgiften i sin ärendehantering ska kunna se avvikelser från det normala.

Frivilligt förhöjt skatteavdrag

Arbetsgivare är enligt nuvarande regler skyldiga att göra extra skatteavdrag om en anställd begär det. Förhöjt skatteavdrag kan vara ett sätt att undvika kvarstående skatt som arbetstagaren i annat fall kan få till följd av extrainkomster.

Utredningen föreslår att huvudarbetsgivarens skyldighet att göra ett förhöjt skatteavdrag tas bort. Möjligheten ska dock finnas kvar. Alternativet är att den som tar emot ersättning gör egna inbetalningar till sitt skattekonto under inkomståret.

Uppgifter om frånvaro och arbetad tid

Utredningen avstår ifrån att lägga förslag om att inkludera uppgift om frånvaro i månadsuppgiften. Utredningens bedömning är att en viss nytta av uppgiften inte väger över de kostnader ett sådant uppgiftslämnande skulle innebära för arbetsgivarna.

När det gäller uppgift om arbetad tid konstaterar utredningen att uppgiften kan vara till viss nytta i handläggning och kontroll inom den nuvarande arbetslöshets- och socialförsäkringen.

Uppgift om arbetad tid i månadsuppgiften skulle vara till betydande nytta inom statistikproduktionen. Det handlar t.ex. om möjligheten att gå över från urvalsbaseade undersökningar till registerbaseade sådana. Det handlar också om möjligheten att höja kvaliteten i nationalräkenskapernas (NR) produktivitetmått.

För mindre företag utan lönesystem kan dock kravet att också lämna uppgifter om arbetad tid betyda väsentliga kostnader.

Den nu arbetande parlamentariska socialförsäkringsutredningen (Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, S2010:04) kommer att lägga förslag om framtidens socialförsäkringar. I det sammanhanget torde man överväga om uppgift om arbetad tid behövs.

Utredningen finner därför inte skäl att nu föreslå att uppgift om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften.

Skulle man finna att arbetad tid bör ingå i månadsuppgiften bör en enkel definition som har ett brett användningsområde väljas. En definition kan vara dels en uppgift om kontraktstid, dels en uppgift om tjänstgöringsgrad.

Mottagande myndighet

I utredningens uppdrag har ingått att ta ställning till vilken myndighet som ska vara mottagare av månadsuppgifter. Utredningen har kommit fram till att Skatteverket ska ha denna uppgift. Detta med hänsyn till att Skatteverket är mottagare av de

årliga kontrolluppgifterna vilket innebär en hantering av uppgifter på individnivå. Skatteverket är också den myndighet som i dag tar emot skattedeklarationer och fattar beslut i dessa ärenden. Det innebär att Skatteverket har den kunskap och till viss del de system som krävs för att kunna ta emot och hantera månadsuppgifter.

Användare av månadsuppgift

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen överväga om ett informationsutbyte behövs mellan mottagande myndighet och andra myndigheter samt om ett sådant utbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Flera myndigheter kommer i sin verksamhet att ha nytta av månadsuppgifterna. Det är för alla de myndigheter som utredningen har övervägt ska få del av månadsuppgifterna mycket mer värdefullt att få detaljerad information månaden efter den månad inkomsten avser än att långt senare få en summerad information som avser ett helt år. Månadsuppgifterna kan användas på ett helt annat sätt än de uppgifter som finns att tillgå i dag. Handläggningen hos myndigheterna kommer att bli effektivare och servicen till medborgarna förbättras. Ärenden om återkrav kommer att minska. Dessutom minskar uppgiftslämnarbördan för företagen eftersom de mottagande myndigheterna i de flesta fall inte behöver fråga arbetsgivare och andra utbetalare om den enskildes inkomster. Efterkontrollen av gjorda utbetalningar kan dessutom förbättras. Alla dessa faktorer ökar legitimiteten för välfärdsystemen.

Försäkringskassan

Försäkringskassan behöver i samband med bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst och vid prövning av ansökan om bostadsbidrag uppgift om den försäkrades inkomst. Om SGI inte har fastställts tidigare måste den som begär ersättning själv lämna uppgift om inkomst i ansökan. Om den enskilde lämnar en ny inkomstuppgift som skiljer sig från en tidigare lämnad måste Försäkringskassan utreda skillnaderna. I vissa fall kontrolleras då uppgifterna med den försäkrade och dennes arbetsgivare. När det

gäller ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön måste Försäkringskassan begära in en uppgift från den arbetsgivare som ansöker om ersättning om hur mycket som han eller hon har betalt ut i sjuklön.

För Försäkringskassans del kommer månadsuppgifter att vara till stor nytta i ärendehantering av sjukpenninggrundande inkomst, SGI, bostadsbidrag och ersättning för sjuklönekostnader. Handläggningen kommer att bli effektivare och servicen till den enskilde kommer att förbättras. Genom att redan inför beslut om en ersättning få en aktuell och tillförlitlig uppgift om lön kan antalet återkrav på grund av felaktigt utbetald ersättning minska. Försäkringskassan behöver inte annat än i mycket speciella fall fråga arbetsgivare om anställdas inkomster. Efterkontrollen av gjorda utbetalningar kan dessutom förbättras genom tillgången till månadsuppgifter.

Kronofogdemyndigheten

Vid löneutmätning ska Kronofogdemyndigheten bl.a. utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden och behöver då uppgift om arbetsgivare och om utbetald ersättning. Vissa gäldenärer byter arbetsgivare för att på så sätt undvika verkställighet genom löneutmätning. Det är mycket svårt för Kronofogdemyndigheten att få besked om vilken arbetsgivare gäldenären är anställd hos om gäldenären inte samarbetar.

Genom att få tillgång till månadsuppgiften kommer tillförlitligheten i Kronofogdemyndighetens undersökningar att öka och handläggningen i samband med löneutmätning kommer att bli betydligt mer effektiv. De förfrågningar som Kronofogdemyndigheten i dag skickar ut till arbetsgivare kan minska betydligt. Dessutom innebär en aktuell uppgift om inkomst att Kronofogdemyndigheten kan agera mycket snabbare än i dag och få till stånd en löneutmätning.

Socialnämnderna

Socialnämnderna behöver i handläggningen av ansökan om ekonomiskt bistånd uppgift om sökandens inkomster. När någon ansöker om ekonomiskt bistånd görs en utredning för att bedöma om sökanden har rätt till bistånd. De uppgifter som lämnas av sökanden kontrolleras efter medgivande av honom eller henne med vissa myndigheter.

Månadsuppgiften är till betydligt större nytta för socialnämnderna än de uppgifter om taxerad inkomst som socialnämnderna i dag kan få del av. Uppgift om taxerad inkomst är i de flesta fall en alltför gammal uppgift och är därför inte användbar. Med tillgång till månadsuppgifter blir handläggningen av ekonomiskt bistånd effektivare. Troligen kommer även ärendeantalet och antalet återkrav att minska genom att kontrollen av lämnade uppgifter blir mer tillförlitlig. Det skulle också innebära att legitimiteten för systemet med ekonomiskt bistånd skulle öka.

Migrationsverket

En asylsökande har i vissa fall rätt till ekonomiskt bistånd, s.k. dagersättning. Inför beslut om dagersättning har Migrationsverket behov av uppgifter om sökandens inkomster. Den som ansöker om dagersättning ska göra en skriftlig ansökan och där lämna uppgift om eventuell inkomst. Dessa uppgifter utgör Migrationsverkets underlag för beslut.

Genom tillgången till månadsuppgifter får Migrationsverket en aktuell uppgift om sökanden har någon intäkt i inkomstslaget tjänst. Den uppgift som Migrationsverket i dag kan få tillgång till är uppgift om taxerad inkomst. Månadsuppgiften bidrar till att handläggningen hos myndigheten blir mer effektiv och den enskilde kan få en bättre service. Legitimiteten för systemet med dagersättning ökar.

Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassorna administrerar arbetslöshetsförsäkringen och har i denna handläggning behov av inkomstuppgifter. Till ansökan om ersättning ska bifogas ett arbetsgivarintyg som bl.a. innehåller uppgift om sökandens inkomster. Om någon som fått ersättning

från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön ska utbetald ersättning från arbetslöshetskassan återbetalas.

För arbetslöshetskassornas del innebär tillgång till månadsuppgift att kassorna får aktuell information om sökandenas löneinkomster. Arbetslöshetskassornas kontrollmöjligheter ökar därigenom och gör det möjligt att upptäcka felaktiga utbetalningar. Antalet ärenden om återbetalning av utbetald ersättning kommer även att minska.

Arbetsförmedlingen

Reglerna om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 december 2010. Reglerna syftar till att underlätta och påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. En nyanländ invandrare har i vissa fall rätt till etableringsersättning. Vid handläggning av ansökan om etableringsersättning behöver Arbetsförmedlingen uppgift om sökandens inkomster. Om sökanden har inkomster av förvärvsarbete över ett visst belopp ska etableringsersättningen minska.

Genom tillgång till månadsuppgifter kommer handläggningen av etableringsersättning effektiviseras och servicen till sökanden förbättras. Antalet återkrav minskar också genom att kontrollen blir mer tillförlitlig. Legitimiteten för systemet med etableringsersättning kommer att öka.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten behöver uppgift om inkomst i samband med beslut om dagsböter. Dagsboten bestäms utifrån den enskildes beräknade årsinkomst vid tidpunkten för dagsboten bestämmande. I allmänhet godtas den enskildes egna uppgifter. Det har bl.a. i en rapport från Åklagarmyndigheten³ framkommit att den inkomstuppgift som dagsbotens storlek baseras på ofta är felaktig.

Genom tillgång till månadsuppgifter får Åklagarmyndigheten en aktuell och tillförlitlig uppgift om vilken inkomst av tjänst den misstänkte har. Felaktigheterna när det gäller dagsbotens storlek

³ Rapport över granskning av strafförelägganden, Åklagarmyndigheten, Utvecklingscentrum i Stockholm, augusti 2010.

kommer därigenom att minska och förtroendet hos allmänheten för systemet att öka.

Sekretess och integritetsfrågor

Utredningen har noga övervägt om ett utökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet. Månadsuppgifterna är tämligen känsliga uppgifter. Absolut sekretess gäller hos Skatteverket för kontrolluppgifter. Utredningen har gjort en noggrann avvägning mellan nyttan av att uppgifterna lämnas vidare och risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Utredningen har kommit fram till att ett informationsutbyte mellan Skatteverket och andra myndigheter bör genomföras. Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Åklagarmyndigheten ska enligt utredningens förslag få ta del av månadsuppgifterna genom s.k. direktåtkomst. Med direktåtkomst menas att information är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i den och få svar på frågor utan att kunna påverka innehållet.

Arbetslöshetskassorna, som inte är myndigheter utan föreningar, ska få ta del av månadsuppgifter genom överföring på medium för automatisk databehandling. Socialnämnderna ska, om den som ansöker om ekonomiskt bistånd medger det, kunna ta del av uppgifterna. Att arbetslöshetskassorna inte får direktåtkomst och att socialnämnderna endast får åtkomst om den enskilde har medgett att månadsuppgift hämtas in från Skatteverket, beror på att utredningen har bedömt att risken för oacceptabla intrång i den enskildes personliga integritet i dessa fall är större än när det gäller de övriga myndigheterna.

Sekretessen hos de myndigheterna som ska få åtkomst till månadsuppgifter är i de flesta fall svagare än den sekretess som gäller för uppgifterna hos Skatteverket. Vid direktåtkomst gäller dock samma sekretess som hos Skatteverket så länge uppgifterna finns kvar i databasen. När uppgiften tas ut ur databasen och används av den mottagande myndigheten gäller den mottagande myndighetens sekretess för uppgiften.

Utredningen har i samtliga fall föreslagit att sekretessen för uppgifterna ska stärkas så att absolut sekretess gäller för uppgifterna även när de tagits ut ur databasen.

Statistikinhämtning och statistikproduktion

Utredningens förslag förändrar förutsättningarna för t.ex. Statistiska centralbyråns statistikinhämtning och statistikproduktion. Förutsättningarna förändras i tre avseenden.

För det första ger utredningens förslag möjligheter till förändrad och, i vissa fall, mindre kostsam insamling av statistik.

För det andra kan statistikens kvalitet bli högre.

För det tredje ger utredningens förslag upphov till möjligheter att skapa ny kortperiodisk och till lokal nivå nedbruten statistik med kort tidseftersläpning.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvensberäkningar som har gjorts är av flera slag och har olika syften. Hur de olika aktörerna, t.ex. arbetsgivare och myndigheter, påverkas har beräknats. En samhällsekonomisk bedömning har gjorts. Bedömningar av hur mycket felen i skatte- och transfereringssystemen kan minska har genomförts. Budgetberäkningar för staten och kommunsektorn har genomförts. Beräkningarna har gjorts för tidsperioden 2012–2021.

Arbetsgivarna får sänkta administrativa kostnader

En beräkning har gjorts utifrån ett aktörsperspektiv. Uppgiftslämnare, t.ex. arbetsgivare, kommer att få sänkta administrativa kostnader om utredningens förslag förverkligas.

Månadsuppgiften som sådan medför ökade kostnader p.g.a. den ökade periodiciteten i förhållande till den avskaffade årliga kontrolluppgiften.

Arbetsgivarnas kostnader för att lämna in skattedeklarationen kommer att sänkas påtagligt då månadsuppgifterna och Skatteverkets e-tjänst i väsentlig grad kommer att underlätta den administrationen.

Den administrativa bördan på grund av frågor från myndigheter som Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och socialnämnderna kommer att minska. Dessa myndigheter får tillgång till månadsuppgifter och behöver därför i väsentligt lägre utsträckning än i dagsläget vända sig till arbetsgivarna för aktuell information om löne- och inkomstförhållanden.

Förutsättningarna för insamlingen av statistiska uppgifter om inkomster förändras om månadsuppgifter införs enligt utredningens förslag. Delar av den särskilda insamling av sådana uppgifter som berör arbetsgivarna i nuläget kan tas bort. Det minskar arbetsgivarnas administrativa börda.

Sammantaget minskar de administrativa kostnaderna för arbetsgivarna om månadsuppgifter införs enligt utredningens förslag.

Samhällsekonomiska vinster

Utredningens förslag är samhällsekonomiskt lönsamma för de båda scenarier för vilka beräkningar har gjorts.

Utredningen har gjort beräkningar för en situation med övergång till på historiska inkomster baserad sjukpenninggrundande inkomster från mitten av 2010-talet och framåt. Dessa beräkningar leder till en något högre samhällsekonomisk vinst än scenariot med oförändrade regler i socialförsäkringen.

De samhällsekonomiska beräkningarna enligt det första scenariot leder till en bedömd avkastning på 10,2 procent. Beräkningarna enligt det andra scenariot leder till en bedömd samhällsekonomisk avkastning på 8,9 procent.

Minskade fel

Utredningen har gjort vissa bedömningar av hur förekomsten av fel i skatte- och transfereringssystemen kan påverkas av utredningens förslag.

För dagarsättningar inom socialförsäkringen och kommunernas ekonomiska bistånd har det funnits tillgång till bedömningar av felens storlek som gjort det meningsfullt att göra beräkningar av hur mycket felen kan minska.

I ett första steg, med nuvarande regler, kan felen inom socialförsäkringen minska med drygt 200 miljoner kronor per år. I ett andra steg kan felen inom socialförsäkringen minska med 2,6 miljarder kronor per år.

Vi har bedömt att felen inom det ekonomiska biståndet kan minska med 300 miljoner kronor.

Minskade fel inom andra områden är också mycket troliga.

Budgeteffekter

De inledande åren under tioårsperioden innebär budgetförsvagningar främst för staten. De första åren innebär en försvagning av den statliga budgeten med drygt 30 miljoner kronor. Beroende på scenario får staten vid slutet av tioårsperioden en årlig nominell budgetförstärkning vad gäller förvaltningskostnader med drygt 200 miljoner kronor respektive cirka 150 miljoner kronor. Om bedömda minskade fel inkluderas blir budgetförstärkning än större.

Budgetutvecklingen för kommunsektorn är oklar beroende bl.a. på scenario och vilken del av tidsperioden som avses.

Vid scenariot utan förändrade regler i socialförsäkringen och också de inledande åren av tioårsperioden får kommunerna en budgetförstärkning med cirka 275 miljoner kronor. Landstingskommunerna får en marginell budgetförsvagning.

Vid scenariot med förändrade regler i socialförsäkringen och den snare delen av tioårsperioden får kommunerna en budgetförsvagning med drygt 100 miljoner kronor. Landstingskommunerna får en budgetförsvagning med drygt 200 miljoner kronor.

Särskilt vid scenariot med ändrade regler under den senare delen av tioårsperioden beror budgetförsvagningarna på de minskade skatteintäkter som bedömts bli följden av minskade fel i socialförsäkringen. Det har vid den beräkningen inte gjorts några bedömningar av på vilket sätt de som förlorar ersättningar anpassar sig. I en del fall kan arbetsinkomsterna öka. Den slutliga budgeteffekten är ytterst svårbedömd.

Övriga konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag om obligatoriskt elektroniskt uppgiftslämnande av månadsuppgifter kan ha effekter för de små företagen. Det rör sig då om företag som i dag inte har tillgång till lämplig informationsteknik. Investeringar i sådan teknik, som inte är kostsam, kan då bli nödvändiga. För ett litet antal företag föreligger möjligheten att i vissa fall få dispens från elektroniskt uppgiftslämnande.

Utredningens förslag ökar samhällets möjligheter att bekämpa brottslighet i form av "svartarbete".

Ikraftträdande och genomförande

De författningsändringar som gäller månadsuppgiften (de förslag utredningen lämnar i förhållande till förslaget till Skatteförfarandelag) föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla i fråga om kalenderår som gått till ända före ikraftträdandet. De övriga föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Summary

Background

In its terms of reference *Electronic income statements per individual per month* (ToR 2009:91), the Inquiry was instructed to produce proposals requiring employers and others to submit data every month on wages paid and taxes deducted at employee level (a monthly statement) to the government agency that the Inquiry finds appropriate. The terms of reference instruct the Inquiry to take account of the proposals in the report of the Delegation against Benefit Fraud and Errors (SOU 2008:74), the proposals of the Swedish Tax Agency in its report *Månadsuppgift och skattekunde* (*Monthly statement and tax return*)¹ and the report of the Swedish Companies Registration Office *Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag* (*Proposal on reduced reporting by businesses*)².

Mandatory systems for monthly wage statements at individual level have been introduced in recent years in Denmark, the Netherlands, Germany, Hungary and Estonia. Norway is in the process of introducing such a system.

The information on income circumstances currently available to agencies in the welfare area is inadequate. The information is often out of date, which leads to time-consuming processing and sometimes to incorrect payments from the welfare system.

The purpose of the proposal on monthly statements is to make the reporting of information by employers to various agencies more efficient by coordinating the reporting process, enhancing services to individuals, improving opportunities for agencies to check information and ensuring that the income-related benefits paid by the welfare systems are correct.

¹ Ref. no Fi2008/4235/SKA/S3.

² Ref. no N2009/4509/MK.

The account below summarises the Inquiry's reasoning, proposals and impact assessments.

Monthly statement

Under current regulations, a statement of income from employment is submitted once a year. As a general rule, wages, fees, pensions, benefits, sickness benefit, parental benefit and other income received on the basis of employment is to be recorded as income. With certain limited exceptions, a statement is to be submitted for natural persons by the party that has paid the remuneration or benefit. This means that employers registered as having activities in Sweden, the Swedish Social Insurance Agency, the unemployment insurance funds, insurance companies and others disbursing compensation classified as income from employment must submit statements on compensation disbursed.

New regulations on monthly statements are proposed. The provisions require information on remuneration and benefits paid in the income from employment category to be reported every month. The annual statement for income from employment will be eliminated. A statement on income from business activities and capital will continue to be required once a year.

Electronic reporting

The monthly statement is to be submitted electronically. The Swedish Tax Agency can grant an exemption from the obligation to submit statements electronically for two years at a time, if there are special grounds for doing so. Special grounds include cases in which the reporting party has no Internet connection.

Monthly statements are to be submitted via an eService using eID. Reporting parties that have wage systems can submit monthly statements as part of their wage payment routines. Reporting parties that lack wage systems or have wage systems that do not allow automatic transfer of monthly statements can register monthly statements via an online form on the Swedish Tax Agency website. Reporting parties will be able to choose when they want to submit the monthly statement up to the day on which the tax return is filed. Employers who pay out wages several times a month

can submit statements to the Swedish Tax Agency in connection with each wage payment. The statements they submit will then be added up by the Swedish Tax Agency for each employee in each calendar month.

New information to be provided in monthly statement

Under current regulations, the contents of the annual statement of income from employment are designed, with minor exceptions, to meet the needs of the Swedish Tax Agency.

The monthly statement will contain the same information that is submitted in the annual statement of income from employment under current regulations. In addition, the monthly statement will contain information as to whether compensation paid includes sick pay or supplementary benefits in connection with sickness or parental leave. If the compensation is attributable to a period other than the current month, the reporting party is to specify the period concerned.

The reason why new information is to be submitted is that the Swedish Social Insurance Agency needs this information in processing its business.

Link between monthly statement and tax return

Under current regulations, a tax return is to be submitted by a party who is required to deduct taxes or pay employer's social security contributions (in accordance with a proposal on tax procedures referred to the Council on Legislation for consideration on 13 January 2011, this is termed the 'employer's return'). A tax return is to be submitted every accounting period, which will normally mean every calendar month. The tax return is to report total compensation from which the payer is required to deduct taxes and the total amount deducted.

The tax return will be based on the information submitted by a reporting party in the course of a month. When the electronic return procedure is used, the Swedish Tax Agency's eService will add up the data submitted by a given employer/reporting party. The total will be stated in the electronic tax return. The Swedish Tax Agency will then transfer the data for the tax return to the

reporting party who will sign the return. This will eliminate some of the work it entails for the reporting party to fill in the tax returns. This applies to those who choose to file returns electronically. The risk of declaring incorrect amounts because of adding and calculating errors will also be reduced. This will lead to lower costs for both employers and the Swedish Tax Agency.

Correction of information reported

The introduction of a system of monthly statements makes it possible to correct information reported. It will be possible to amend or correct information reported at any time until the tax return for that month has been received by the Swedish Tax Agency. It is the latest information submitted that will be used as the data in the tax return.

Possibility for employees to review information reported

Employees and others who have received taxable remuneration will be able to check the information reported by employers and other reporting parties by means of an eService on the Swedish Tax Agency website, using eID. The month after wages have been paid, it will be possible to check the information reported to the Swedish Tax Agency. Being able to check the information will allow employees and other income earners to be confident that tax deductions have been reported.

Period-related data

The information submitted in monthly statements will normally relate to wages or other compensation for the preceding month. If the compensation does not relate to that period, the reporting party is to state this and specify the period that the compensation concerns. This issue will arise if the compensation reported in the monthly statement is affected by a one-off payment, such as a bonus, retroactive wages, severance pay or similar payment that results in the report deviating from the normal situation. The purpose of marking the data in this way is to allow the agencies

that subsequently use the monthly statement in their business processing to see deviations from the normal situation.

Voluntarily higher tax deductions

Under current regulations, employers are required to make extra tax deductions if an employee asks them to. A higher tax deduction can be a means of avoiding a residual tax liability that the employee would otherwise incur as a result of extra income.

The Inquiry proposes that the obligation of the main employer to make a higher tax deduction be eliminated. However, it will still be possible to do so. The alternative will be that the individual receiving remuneration makes their own payments into their tax account during the income year.

Information about absence and hours worked

The Inquiry refrains from presenting proposals on including information about absence in the monthly statement. The Inquiry's assessment is that although the information would be of some use, this would not outweigh the costs to employers of submitting the information.

With regard to information on hours worked, the Inquiry notes that this information could be of some use in processing and controls in the present unemployment and social security systems.

Information about hours worked in the monthly statement would be of considerable use in statistics production. It would make it possible, for example, to move from sample surveys to register-based data. It would also make it possible to improve the quality of productivity measures in the national accounts.

However, for smaller enterprises without wage systems, the requirement to report hours worked could involve considerable costs.

The current cross-party parliamentary inquiry on social security (the Committee on sustainable insurance in the event of sickness and unemployment, S2010:04) will present proposals on future social security schemes. The need for information on hours worked is likely to be considered in this connection.

The Inquiry therefore finds there is no reason at present to propose including information on hours worked in the monthly statement.

If it should be found that hours worked should be included in the monthly statement, a simple definition should be chosen that can be used broadly. One definition could be information on contract period combined with information on percentage of full-time hours worked.

Receiving agency

The remit of the Inquiry has included taking a position on which agency monthly statements should be sent to. The Inquiry has concluded that the Swedish Tax Agency should have this task. The reasoning behind this is that it is the Swedish Tax Agency that receives the annual statements, which involves processing data at individual level. The Swedish Tax Agency is also the agency that now receives tax returns and takes decisions in these matters. The Swedish Tax Agency therefore has the expertise and to some extent the systems that are needed to be able to receive and process monthly statements.

Users of the monthly statement

The Inquiry's terms of reference require it to consider whether an exchange of information is needed between the receiving agency and other agencies, and whether such information exchanges can be reconciled with requirements concerning protection against unacceptable intrusions into personal privacy.

Several agencies will benefit from the monthly statements in their activities. For all the agencies that the Inquiry has considered should have access to the monthly statements, it would be far more valuable to receive detailed information in the month after the month to which the income relates than to receive a summary of information relating to a whole year at a much later date. The monthly statements can be used in quite different ways than the information that is now available. Agencies will be able to process business more efficiently and services to citizens will be improved. Fewer demands for repayment of benefits will need to be issued.

Moreover, the reporting burden on companies will lessen as in most cases receiving agencies will not need to ask employers and other payers about individual people's incomes. It will also be possible to improve post-payment checks. All these factors will enhance the legitimacy of the welfare systems.

Försäkringskassan (the Swedish Social Insurance Agency)

Försäkringskassan needs information about the income of a person covered by the social insurance system when determining the income on which their sickness benefit will be based and when assessing applications for housing allowance. If the income on which sickness benefit is to be based has not been determined previously, the individual requesting benefits must personally provide income information in the application. If the individual provides new income information that differs from information previously submitted, Försäkringskassan has to investigate the differences. In certain cases, the person insured and their employer are contacted to check the information. With regard to compensation for sick pay costs under the Ordinance on compensation for sick pay costs (2010:425), Försäkringskassan must request information from the employer applying for compensation about the amount of sick pay disbursed.

For Försäkringskassan, monthly statements will be of substantial use in processing business concerning income on which sickness benefit is to be based, housing allowances and compensation for sick pay costs. This business will be processed more efficiently and the service provided to individuals will be improved. Receiving up-to-date and reliable information about wages before a decision on benefits will make it possible to reduce the number of demands for repayment owing to incorrectly paid benefits. Försäkringskassan will not need to ask employers about employees' incomes except in very special cases. The availability of monthly statements will also make it possible to improve post-payment checks.

Swedish Enforcement Authority

In the event of attachment of earnings, the Swedish Enforcement Authority has to investigate the debtor's employment and income situation and so needs information about employer and remuneration paid out. Some debtors change employer to avoid enforcement of an order for attachment of earnings. It is very difficult for the Swedish Enforcement Authority to obtain notice of which employer the debtor works for without the debtor's cooperation.

Having access to the monthly statement will make the inquiries of the Swedish Enforcement Authority more reliable and cases involving attachment of earnings can be processed considerably more efficiently. It will be possible for the Swedish Enforcement Authority to considerably reduce the number of enquiries it currently sends out to employers. In addition, up-to-date income information will enable the Swedish Enforcement Authority to act far more quickly than at present so as to bring about an attachment of earnings.

Social welfare committees

When processing applications for financial assistance, social welfare committees need information about applicants' incomes. When someone applies for financial assistance, an investigation is made to assess whether the applicant is entitled to assistance. The information provided by applicants is checked with certain public agencies after applicants have given their consent.

The monthly statement will be of considerably greater use to the social welfare committees than the information about assessed income to which they now have access. In most cases, information about assessed income is too old and is therefore unusable. Access to monthly information will make for more efficient processing of financial assistance applications. The number of cases and number of repayment demands will probably also be reduced as the checking of information submitted will be more reliable. This would also enhance the legitimacy of the system of financial assistance.

Swedish Migration Board

In certain cases, an asylum seeker is entitled to financial assistance in the form of a daily allowance. Before deciding on a daily allowance, the Swedish Migration Board needs information about the applicant's income. A person applying for a daily allowance has to apply in writing, providing information about any income. The Swedish Migration Board bases its decision on this information.

Access to the monthly statement will give the Swedish Migration Board up-to-date information about whether the applicant has any income from employment. The information now available to the Swedish Migration Board is information about assessed income. The monthly statement will help to make processing by the Board more efficient and provide a better service to the individual. The legitimacy of the daily allowance system will increase.

Unemployment insurance funds

The unemployment insurance funds administer the unemployment insurance system and for this purpose need income information. An application for benefits has to be accompanied by a certificate from the employer, which is to include information about the applicant's income. If someone who has received benefits from an unemployment insurance fund has later received wages or financial damages equivalent to wages, the benefits disbursed by the unemployment insurance fund must be repaid.

For the unemployment insurance funds, access to a monthly statement will mean that they have access to up-to-date information about applicants' earned income. This will give the funds increased possibilities of checking information and enable them to discover incorrect payments. The number of cases in which benefits that have been paid out have to be repaid will also be reduced.

Swedish Public Employment Service

The rules on introduction activities for certain newly arrived immigrants entered into force on 1 December 2010. The rules aim to facilitate and speed up the introduction of newly arrived

immigrants into working and community life. In certain cases a newly arrived immigrant is entitled to introduction benefits. To process applications for introduction benefits, the Swedish Public Employment Service needs information about the applicant's income. If the applicant has income from gainful employment above a certain amount, the introduction benefit has to be reduced.

Access to monthly statements will make for more efficient processing of introduction benefits and the service provided to applicants will improve. The number of repayment demands will also be reduced as checks will become more reliable. The legitimacy of the system of introduction benefits will increase.

Swedish Prosecution Authority

The Swedish Prosecution Authority needs income information in conjunction with decisions relating to day-fines. Day-fines are set on the basis of the individual's estimated annual income at the time when the fine is imposed. Generally speaking, the individual's own information is accepted. It has come to light, for example in a report from the Swedish Prosecution Authority³, that the income information on which the size of the day-fine is based is often incorrect.

Access to monthly statements will give the Swedish Prosecution Authority up-to-date and reliable information on the suspect's earned income. Errors concerning the size of day-fines will thus be reduced and public confidence in the system will increase.

Issues of confidentiality and privacy

The Inquiry has given careful consideration to the issue of whether increased information exchange can be reconciled with requirements concerning protection against unacceptable intrusions into the personal privacy of the individual. Monthly statements contain rather sensitive data. Where the Swedish Tax Agency is concerned, income statements are subject to absolute confidentiality. The Inquiry has attempted to strike a well-considered balance between

³ *Rapport över granskning av strafförelägganden* (Report on examination of summary fines), The Swedish Prosecution Authority, Development Centre in Stockholm, August 2010.

the usefulness of passing information on and the risk of intrusion into the personal privacy of the individual.

The Inquiry has concluded that information should be exchanged between the Swedish Tax Agency and other public agencies. Under the Inquiry's proposals, Försäkringskassan, the Swedish Enforcement Authority, the Swedish Migration Board, the Swedish Public Employment Service and the Swedish Prosecution Authority will have direct access to the monthly statements. 'Direct access' means that a user can access the information so as to search in it independently and obtain answers to questions without being able to influence the contents.

The unemployment insurance funds, which are associations rather than public agencies, will be able to access monthly statements by transfer via automatic data processing media. The social welfare committees will be able to access the statements if the individual applying for financial assistance consents to it. The reason why the unemployment insurance funds are not to have direct access and the social welfare committees are only to have access if the individual has consented to the monthly statement being obtained from the Swedish Tax Agency is that the Inquiry has concluded that the risk of unacceptable intrusion into the individual's personal privacy is greater in these cases than in the case of other agencies.

Confidentiality rules at the agencies that are to have access to monthly statements is generally weaker than the confidentiality to which information is subject at the Swedish Tax Agency. In the case of direct access, however, the same level of confidentiality will apply as at the Swedish Tax Agency, as long as the information remains in the database. When information is retrieved from the database and used by the receiving agency, the receiving agency's confidentiality regulations will apply to the information.

In all cases, the Inquiry has proposed that the confidentiality of the information be strengthened so that absolute confidentiality applies even when the information is retrieved from the database.

Collection and production of statistics

The Inquiry's proposals change the conditions for the collection and production of statistics by Statistics Sweden and other agencies. The conditions will change in three respects.

Firstly, the Inquiry's proposals open the way to alternative and, in some cases, less expensive ways of collecting statistical data.

Secondly, the quality of the statistics can be improved.

Thirdly, the Inquiry's proposals make it possible to create new short-period statistics with breakdowns at local level with little delay.

Economic impact

Several types of economic impact estimates have been made, for different purposes. Estimates have been made of the impact on various actors, e.g. employers and public agencies. Estimates have been made of the impact on the economy as a whole. Assessments have been made of the extent to which errors in the tax and transfer systems may be reduced. Budget estimates have been produced for the central and local government sectors. The estimates cover the period 2012–2021.

Lower administrative costs for employers

An estimate has been made based on an actor perspective. Reporting parties, e.g. employers, will have lower administrative costs if the Inquiry's proposals are put into practice.

The monthly statement itself will lead to increased costs because of the higher periodicity compared with the abolished annual statement.

The costs to employers of submitting tax returns will be substantially reduced, as the monthly statements and the Swedish Tax Agency's eServices will greatly facilitate administration.

The administrative burden of questions from public agencies such as Försäkringskassan, the Swedish Enforcement Authority and the local government social welfare committees will be reduced. These agencies will have access to monthly statements and will therefore have considerably less need than at present to turn to employers for up-to-date information about wages and incomes.

The conditions for collecting statistical data on incomes will change if monthly statements are introduced in accordance with the Inquiry's proposal. Parts of the special collection of such data

that now affect employers can be eliminated. This will reduce the administrative burden on employers.

Overall, administrative costs for employers will be lower if monthly statements are introduced as proposed.

Benefits for the economy as a whole

The Inquiry's proposals will profit the economy as a whole in both the scenarios analysed.

The Inquiry has made estimates for a situation with a changeover to historical incomes as a basis for calculating incomes on which sickness benefit is based from the mid-2010s onwards. These estimates lead to a slightly higher benefit for the public economy than a scenario with unchanged social insurance rules.

The economic estimates in the first scenario lead to an expected profit for the economy as a whole of 10.2 per cent. Estimates for the second scenario lead to an expected profit for the economy of 8.9 per cent.

Fewer errors

The Inquiry has made some estimates of the potential impact of its proposals on the incidence of errors in the tax and transfer systems.

For daily allowances in the social security system and social assistance paid by municipalities, estimates of the scale of errors have been available that have made it meaningful to estimate the extent to which errors can be reduced.

In a first stage, with current regulations, errors in the social security system can be reduced by over SEK 200 million per year. In a second stage, errors in the social security system can be reduced by SEK 2.6 billion per year.

We estimate that errors in social assistance can be reduced by SEK 300 million.

A reduction of errors in other areas is also very likely.

Budgetary effects

The initial years of the decade will bring a weakening of the budget, primarily for central government. The central government budget will lose over SEK 30 million in the first few years. Depending on the scenario, at the end of the decade central government will have an annual nominal budget gain in the area of administrative costs of over SEK 200 million or around SEK 150 million. If the estimated reduction in errors is included, the gain for the budget will be even greater.

The budgetary effect in the local government sector is unclear, depending on the scenario and which part of the time period is concerned.

In the scenario without changes in the social security regulations and also in the initial years of the ten-year period, municipalities will realise a budgetary gain of some SEK 275 million. The county councils will experience a marginal budgetary loss.

In the scenario with changes in the social security regulations and in the later part of the ten-year period, the municipalities will experience a budgetary loss in excess of SEK 100 million. The county councils will experience a budgetary loss of over SEK 200 million.

Particularly in the scenario with changes in the regulations in the latter part of the ten-year period, the budgetary losses will be due to reduced tax revenues that are expected to follow from reduced errors in the social security system. This calculation does not include estimates of the way in which those who lose benefits will adapt. In some cases their income from work may increase. The final budgetary effect is extremely difficult to assess.

Other implications of the Inquiry's proposals

The Inquiry's proposals on mandatory electronic submission of monthly statements may have an impact on small enterprises. If so, it will be a matter of enterprises that do not now have access to suitable information technology. In that case, investments in such technology, which is not expensive, may be necessary. For a small number of enterprises the possibility will exist of obtaining an exemption from electronic submissions in certain cases.

The Inquiry's proposals will also make it easier for society to combat crime in the form of undeclared work.

Entry into force and implementation

It is proposed that the legislative amendments concerning monthly statements (the Inquiry's proposals regarding the proposal on the Tax Procedures Act) enter into force on 1 January 2013. Older provisions will continue to apply with regard to calendar years that have ended before entry into force. It is proposed that the other proposed provisions enter into force on 1 July 2013.

Författningsförslag

1. Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen

Härigenom föreskrivs i fråga om skatteförfarandelagen
dels att 11 kap. 22 §, 15 kap. 9 §, 24 kap. 1 § och 38 kap. 1 § ska
ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 38 kap. 1 a och
1 b §§, av följande lydelse.

Lydelse enligt lagrådsremiss Föreslagen lydelse
beslutad den 13 januari 2011

11 kap. 22 §

Om den som tar emot
ersättning för arbete begär det,
ska utbetalaren göra ett förhöjt
skatteavdrag från huvud-
inkomst. Utbetalaren ska göra
avdrag med det begärda
beloppet senast från och med
det första utbetalningstillfälle
som infaller två veckor efter
begäran.

Om den som tar emot
ersättning för arbete begär det,
får utbetalaren göra ett förhöjt
skatteavdrag från huvud-
inkomst. Utbetalaren *får* göra
avdrag med det begärda
beloppet senast från och med
det första utbetalningstillfälle
som infaller två veckor efter
begäran.

Utbetalaren får inte göra skatteavdrag enligt första stycket om
Skatteverket har omprövat ett beslut om preliminär A-skatt på
begäran av ett konkursbo eller Kronofogdemyndigheten enligt
66 kap. 15 §.

15 kap.

9 §

I kontrolluppgiften ska följande uppgifter lämnas:

- | | |
|--|--|
| <p>1. värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut,</p> <p>2. den tid ersättningen eller förmånen avser, om den bara avser del av året,</p> <p>3. antalet dagar med sjöinkomst samt på vilket fartyg och i vilket fartområde tjänstgöringen har ägt rum,</p> <p>4. om Skatteverket har bestämt värdet av en förmån enligt 2 kap. 10 b eller 10 c § socialavgiftslagen (2000:980),</p> <p>5. om ersättningen ges ut på grund av tjänstepensionsförsäkring eller sådant avtal om tjänstepension som avses i 28 kap. 2 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och</p> <p>6. arbetsställesnummer enligt lagen (1984:533) om arbetsställesnummer m.m., om ett sådant har tilldelats.</p> | <p>1. värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut,</p> <p>2. den tid ersättningen eller förmånen avser, om den bara avser del av året,</p> <p>3. antalet dagar med sjöinkomst samt på vilket fartyg och i vilket fartområde tjänstgöringen har ägt rum,</p> <p>4. om Skatteverket har bestämt värdet av en förmån enligt 2 kap. 10 b eller 10 c § socialavgiftslagen (2000:980),</p> <p>5. om ersättningen ges ut på grund av tjänstepensionsförsäkring eller sådant avtal om tjänstepension som avses i 28 kap. 2 § andra stycket inkomstskattelagen (1999:1229), och</p> <p>6. arbetsställesnummer enligt lagen (1984:533) om arbetsställesnummer m.m., om ett sådant har tilldelats,</p> <p><i>7. värdet av den sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön som har getts ut, samt</i></p> <p><i>8. värdet av de kompletterande ersättningar som en arbetsgivare har gett ut vid föräldraledighet och sjukdom.</i></p> |
|--|--|

Om kontrolluppgiften avser en ersättning med ett sådant engångsbelopp på grund av personskada som avses i 11 kap. 38 § inkomstskattelagen, ska det i kontrolluppgiften anges om engångsbelopp på grund av samma skada har getts ut tidigare samt i så fall med vilket belopp och under vilket utbetalningsår.

Om ersättningen avser annan period än den aktuella månaden

ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser.

24 kap.

1 §

Kontrolluppgifter ska lämnas för varje kalenderår och ha kommit in till Skatteverket senast den 31 januari närmast följande kalenderår.

Kontrolluppgifter ska, om inte annat anges i andra stycket, lämnas för varje kalenderår och ha kommit in till Skatteverket senast den 31 januari närmast följande kalenderår.

Kontrolluppgift enligt 15 kap. ska lämnas för varje kalendermånad senast den 12:e närmast följande månad förutom för månaderna juli och december då kontrolluppgift ska lämnas senast den 17:e närmast följande månad.

38 kap.

1 §

Fastställda formulär ska användas för att lämna

1. kontrolluppgifter,
2. åtagande att lämna kontrolluppgifter om pensionsförsäkringar och sådana avtal om tjänstepension som är jämförbara med en pensionsförsäkring,
3. deklARATIONER,
4. särskilda uppgifter, och
5. periodiska sammanställningar.

Fastställda formulär ska användas för att lämna

1. kontrolluppgifter,
2. åtagande att lämna kontrolluppgifter om pensionsförsäkringar och sådana avtal om tjänstepension som är jämförbara med en pensionsförsäkring,
3. deklARATIONER,
4. särskilda uppgifter, och
5. periodiska sammanställningar.

En kontrolluppgift enligt 15 kap. ska lämnas elektroniskt.

1 a §

Skatteverket får medge befrielse från skyldigheten enligt 1 § andra stycket att lämna kontrolluppgift elektroniskt. Befrielse får medges för högst två år från den dag beslut om befrielse fattats. För att befrielse ska medges krävs att särskilda skäl föreligger.

1 b §

För den som enligt 24 kap. 1 § andra stycket lämnar kontrolluppgift elektroniskt i rätt tid och på rätt sätt ska Skatteverket i den elektroniska skattedeklarationen ange uppgifter om

1. sammanlagd ersättning från vilken utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag,

2. periodens sammanlagda skatteavdrag,

3. sammanlagd ersättning för vilken utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter,

4. periodens sammanlagda arbetsgivaravgifter.

De angivna uppgifterna ska grundas på innehållet i inkomna kontrolluppgifter samt Skatteverkets beräkning av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på underlaget i kontrolluppgifterna.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013. Lagen tillämpas första gången för uppgifter som avser kalenderåret 2013.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om kalenderår som gått till ända före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet dels att 1 kap. 5 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 8 b , 8 c , 8 d och 8 e §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §¹

Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. utsökning och indrivning,
3. att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd,
4. pensionsberäkning,
5. tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning, och
6. aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter i andra myndigheters register.

1. fastställande av underlag för samt redovisning, bestämmande, betalning och återbetalning av skatter eller avgifter,
2. utsökning och indrivning,
3. att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd,
4. pensionsberäkning,
5. tillsyn och kontroll samt lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning,
6. aktualisering och komplettering av uppgifter om fastigheter i andra myndigheters register och
7. att utgöra underlag för beslut om dagsböter.

¹ Senaste lydelse 2008:970.

2 kap.**8 b §**

Försäkringskassan får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00) (kontrolluppgifter), om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst enligt 26 kap. socialförsäkringsbalken eller beräkning av bostadsbidrag enligt 97 kap. socialförsäkringsbalken.

8 c §

Migrationsverket får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00) (kontrolluppgifter), om uppgifterna behövs i ett ärende om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

8 d §

Arbetsförmedlingen får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00) (kontrolluppgifter), om uppgifterna behövs i ett ärende om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

8 e §

Åklagarmyndigheten får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00) (kontrolluppgifter), om uppgifterna behövs i ett ärende om bestämmande av dagsböter.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

3. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

1 §

Sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Sekretess gäller vidare

1. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller lands-ting för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, och

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

1. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen,

2. hos kommun eller lands-ting för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga,

3. hos Försäkringskassan för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift
samt i ärenden som gäller

bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst, beräkning av bostadsbidrag och bestämmande av ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön,

4. hos Kronofogdemyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om utmätning av lön,

5. hos Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.,

6. hos en arbetslöshetskassa enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring,

7. hos Arbetsförmedlingen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, och

8. hos Åklagarmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden

som Skatteverket har lämnat i ett ärende om bestämmande av dagsböter.

Med skatt avses i detta kapitel skatt på inkomst och annan direkt skatt samt omsättningsskatt, tull och annan indirekt skatt. Med skatt jämställs arbetsgivaravgift, prisregleringsavgift och liknande avgift, avgift enligt lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund, skattetillägg och förseningsavgift samt expeditionsavgift och tilläggsavgift enligt lagen (2004:629) om trängselskatt. Med verksamhet som avser bestämmande av skatt jämställs verksamhet som avser bestämmande av pensionsgrundande inkomst.

Första och andra styckena gäller inte om annat följer av 3, 4 eller 6 §.

För uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år. För uppgift om avgift enligt lagen om avgift till registrerat trossamfund gäller dock sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2013.

4. Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet dels att 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i förordningen ska införas fyra nya paragrafer, 8 b , 8 c , 8 d och 8 e §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

På begäran av Kronofogdemyndigheten skall lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. På begäran av Kronofogdemyndigheten skall vidare lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 9 och 10 nämnda lag om en person som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make.

Föreslagen lydelse

4 §²

På begäran av Kronofogdemyndigheten ska lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. På begäran av Kronofogdemyndigheten ska vidare lämnas ut uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 9 och 10 nämnda lag om en person som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make.

Kronofogdemyndigheten har rätt att vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ta del av uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 8, 10 och 11 nämnda lag.

² Senaste lydelse 2006:789.

7 §³

Till Försäkringskassan ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, 2. fördelning av ålderspensionsavgifter, 3. fastställande av underhållsstöd och återbetalningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken, 4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag, eller 5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift. | <ol style="list-style-type: none"> 1. beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, 2. fördelning av ålderspensionsavgifter, 3. fastställande av underhållsstöd och återbetalningsskyldighet enligt socialförsäkringsbalken, 4. beräkning och kontroll av bostadsbidrag, 5. beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift,
<i>eller</i> |
|--|---|

6. beräkning av ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

De uppgifter som ska lämnas till Försäkringskassan med stöd av första stycket är uppgifter

- | | |
|--|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket, 2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1-3, 3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta, 4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) som beräknats för | <ol style="list-style-type: none"> 1. enligt 19 kap. 11, 13 och 14 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 13 § tredje stycket, 2. om inkomst som anges i 97 kap. 2, 4, 5, 11 och 13 §§ socialförsäkringsbalken, med undantag av 5 § tredje stycket och 13 § första stycket 1-3 , 3. om fastighet, ägarandel, fastighetsbeteckning, adress och bostadsyta, 4. om avgiftsunderlag enligt 2 kap. 24 § socialavgiftslagen (2000:980) som beräknats för |
|--|---|

³ Senaste lydelse 2010:1715.

arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag, och

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen.

arbetsgivare under ett kalenderår,

5. om avdrag för avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond enligt 30 och 34 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) samt om återföring av sådana avdrag,

6. om schablonintäkt enligt 47 kap. 11 b § inkomstskattelagen och

7. enligt 15 kap. 9 § första stycket 1–2, 7 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000) (kontrolluppgifter).

Försäkringskassan har rätt att vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 b § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

8 b §

Till Migrationsverket ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är uppgifter enligt 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000)

(kontrolluppgifter).

Migrationsverket har rätt att vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 c § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

8 c §

Till arbetslöshetskassorna ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för prövning av ett ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är uppgifter enligt 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000) (kontrolluppgifter).

8 d §

Till Arbetsförmedlingen ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för beräkning eller kontroll av etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är uppgifter enligt 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt

24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000) (kontrolluppgifter).

Arbetsförmedlingen har rätt att vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 d § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

8 e §

Till Åklagarmyndigheten ska uppgifter lämnas ut från beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs för beräkning eller kontroll av dagsböter.

De uppgifter som ska lämnas ut med stöd av första stycket är uppgifter enligt 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000) (kontrolluppgifter).

Åklagarmyndigheten har rätt att vid direktåtkomst till beskattningsdatabasen enligt 2 kap. 8 e § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000).

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2013

1 Inledning

1.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag framgår av kommittédirektiven (dir. 2009:91) och tilläggsdirektiven (dir. 2010:91), se *bilaga 1 och 2*. Enligt direktiven innebär uppdraget att lämna ett förslag om att arbetsgivare och myndigheter ska lämna uppgift om intäkter i inkomstslaget tjänst och skatteavdrag för arbetstagare och bidragstagare varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Utredaren ska även överväga om information bör lämnas även om andra, icke-skattepliktiga förmåner och bidrag och hur detta i så fall ska komma till stånd i tekniskt, organisatoriskt och juridiskt hänseende.

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren beakta Skatteverkets förslag i rapporten *Månadsuppgift och skattedeklaration* (dnr Fi2008/4235/SKA/S3), betänkandet *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74) samt de förslag som läggs fram i Bolagsverkets rapport *Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag* (N2009/4509/MK). I nämnda rapporter och i betänkandet från Delegationen mot felaktiga utbetalningar finns bl.a. förslag om att uppgifter ska kunna överföras från den myndighet till vilken de inrapporteras till andra myndigheter. Utredaren ska göra en kostnads-/nyttoanalys med ett brett samhällsperspektiv avseende för- och nackdelar med det föreslagna systemet med uppgiftslämnande jämfört med nuvarande regler. Administrativa kostnader för arbetsgivarna ska särskilt beaktas och förslagen ska utformas med ambitionen att företagens kostnader minskar alternativt hålls så låga som möjligt.

I uppdraget ingår också att överväga vilken systemstruktur som är lämpligast avseende faktorer som effektivitet, IT-stöd, driftsäkerhet, personlig integritet och utvecklingskostnad. Möjligheten att samtidigt effektivisera handläggningen vid berörda myndigheter

och uppnå snabbare och enklare myndighetskontakter för enskilda såväl som för arbetsgivare ska tas tillvara. Med myndigheter avses här även kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredaren ska vidare överväga om behovet av ett ökat informationsutbyte mellan myndigheter går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten och analysera om de aktuella uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos den myndighet till vilken uppgiften inrapporteras. Utredaren ska också beakta de möjligheter att stärka skyddet för den personliga integriteten som erbjuds genom ett elektroniskt informationsutbyte jämfört med manuell hantering.

Enligt direktiven ska utredaren även göra kostnadsberäkningar samt lämna alla förslag i juridiskt och organisatoriskt hänseende som krävs för inrapportering av månadsuppgifter på arbetstagarnivå.

Till utredningen bör enligt utredningsdirektiven knytas representanter för Arbetsförmedlingen, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Centrala Studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket och Bolagsverket för att biträda utredaren i dennes arbete. Utredaren ska även samverka med andra berörda myndigheter och organisationer, bl.a. Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Almega. Utredaren ska vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företagen samråda med Näringslivets Regelnämnd. Utredaren ska beakta det arbete som sker inom E-delegationen (dir. 2009:19).

1.2 Utredningens arbete

Utredningens arbete har bedrivits i form av en enmansutredning och inleddes i januari 2010. Arbetet har skett i nära samarbete med utredningens experter från departement, myndigheter och organisationer. Utredningen har haft sju sammanträden vid vilka experterna deltagit. Genomgående används begreppen *utredningen* och *vi* i detta betänkande.

Utredningen har tillsatt två arbetsgrupper med representanter från Skatteverket, Försäkringskassan och Socialdepartementet där bl.a. informationsflödet hos respektive myndighet och vilka uppgifter som bör ingå i månadsuppgiften har diskuterats.

Utredningen har vidare haft ett möte med företrädare för kommunernas socialförvaltningar då informationsflöde och kostnadsberäkningar har diskuterats.

Konsultföretaget Kvadrat har haft utredningens uppdrag att bedöma effekterna av utredningens förslag för bl.a. företag, se vidare kapitel 22.

Utredningen har gjort studiebesök i Danmark och där besökt SKAT och dataföretaget Multidata-Bluegarden som konstruerar och säljer lönesystem till företag. Utredningen har även gjort studiebesök i Holland och där träffat företrädare för Belastingsdienst och för Finansministeriet i Haag.

Utredningen har i enlighet med direktiven bildat en referensgrupp bestående av representanter från Arbetsförmedlingen, Centrala Studiestödsnämnden, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket och Bolagsverket och haft ett sammanträde med referensgruppen. Utredningen har även haft kontakter med Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen har i enlighet med direktiven samrått med Näringslivets regelnämnd samt med Svenskt Näringsliv, Företagarna, Almega och Sveriges byggindustrier.

2 Skatte- och transfererings-systemens motiv och kostnader

I utredningens direktiv (dir. 2009:91) anges att korrekta inkomst-
uppgifter på många sätt är centralt för statsförvaltningen, och
indirekt för hela samhällsekonomin. Skatteverket behöver underlag
för taxeringen och för att göra kontroller. Försäkringskassan
behöver inkomstuppgifter för att kunna betala ut rätt ersättning.
Inkomstuppgifter är av central betydelse även för arbetslöshets-
kassor, Statistiska centralbyrån med flera. Utredningens uppdrag
har således beröring med både skatte- och transfereringssystemen.
Skatter har flera funktioner där de viktigare är att finansiera
offentlig verksamhet och att omfördela inkomster mellan individer
och hushåll. Skatter möjliggör alltså omfördelning i vid bemärkelse,
mellan individer och från individer till offentlig verksamhet.
Transfereringssystemet är en del i omfördelningen.

Utredningen ska inte lägga förslag om ändringar i omfördel-
ningens materiella regler. Däremot ska utredningen lägga förslag
om de flöden av information som är en förutsättning för att
omfördelningen ska fungera. Syftet med detta kapitel är att sätta in
utredningens uppdrag i ett vidare samhälleligt sammanhang.

Omfördelningen motiveras med såväl effektivitets- som
fördelningsargument. Den innebär dock också kostnader för
samhället. Dessa kostnader uppstår både som ett resultat av att
omfördelningen påverkar beteenden och kräver resurser för drift,
t.ex. administration.

Kapitlet är indelat i tre avsnitt.

I det första avsnittet görs en kortare genomgång av de motiv
som finns för omfördelningen och något om omfattningen.

I det andra avsnittet diskuteras kort de kostnader samhället kan
få till följd av beteendeanpassningar p.g.a. omfördelningen.

I det tredje avsnittet görs en genomgång av administrativa kostnader, eller något mer generellt, de driftskostnader för omfördelningen som uppstår för olika aktörer.

2.1 Omfördelningens motiv och omfattning

Genom främst skatte- och transfereringssystemen omfördelas ekonomisk välfärd mellan individer i samhället.¹

Motiv

Såväl rättvise- som effektivitetsargument brukar användas för att motivera en omfördelning. Omfördelningen blir alltså redskap för både en jämnare fördelad ekonomisk standard och ett effektivare samhälle. Instrumentet är reglerna i skatte- och transfereringssystemen, där huvudsakligen inkomster utgör det som omfördelas.

En jämnare ekonomisk standard kan sägas åstadkommas genom korrigerande för vissa faktorer utanför individens kontroll. Det kan handla om personliga egenskaper, som förmågor, eller slumpförhållanden på arbetsmarknaden, som framgång eller misslyckande för det företag man är anställd hos. Hur mycket man ska utjämna avgörs genom politiska överväganden.

När det gäller effektivitetsmotiverad omfördelning är tillgång till utbildning ett exempel. De flesta är överens om att utbildning har en positiv inverkan på tillväxten i en ekonomi. Det är därför ett samhällsintresse att lämpade personer får tillgång till utbildning. Lämpligheten kan inte förväntas samvariera med egna ekonomiska förutsättningar. Därför är t.ex. studiefinansiering en offentlig angelägenhet.

En väsentlig del av omfördelningen kan sägas utgöra försäkring mot olika risker. Även i en renodlad marknad uppstår försäkringslösningar där försäkringskollektiv skapas. Som ett exempel skulle tillgången till hälso- och sjukvård i princip kunna fördelas via ett försäkringssystem. Privata försäkringar skulle kunna tecknas av enskilda, eller arbetsgivare och med försäkringarna som grund skulle vården kunna ges. Dock finns det starka effektivitets- och

¹ I *En effektivare välfärdspolitik* av Per Molander, SNS Förlag 1999, sammanfattas den omfattande litteraturen om välfärdspolitik, där omfördelning är ett betydande inslag. Avsnittet bygger till viss del på denna källa.

rättviseskäl för att välja en offentlig finansiering. Den svenska lösningen med en skattefinansierad vård kan betraktas som en kollektiv försäkring. Det är alltså möjligt att betrakta åtminstone delar av kommunalskatten som försäkringspremier, om än med stora skillnader i förhållande till hur en privat försäkringspremie skulle utformats.

Den svenska socialförsäkringen, som väsentligen finansieras med socialavgifter och egenavgifter är en del av omfördelningen som har fört över utjämningen av risk till det offentliga av rättvis- och effektivitetsskäl. I princip är privata alternativ möjliga men risker för liten grad av försäkring och utestängningsmekanismer har ansetts tala för den offentliga lösningen genom socialförsäkringen.

Omfattning

Genom skatte- och transfereringssystemen omfördelas årligen betydande belopp.

Systemet av skatter och bidrag kan på givna nivåer ge mycket olika resultat vad gäller omfördelning. Det är t.o.m. teoretiskt möjligt att det inte alls omfördelar. Den situationen skulle uppstå om för varje individ/hushåll samma belopp som togs ut i skatt skulle motsvaras av en bidragsbetalning.

Begreppet omfördelning är inte enkelt att definiera och mäta. BNP per capita används slentrianmässigt som mått på ekonomisk standard. Måttet har dock flera brister, där en av de största är att det inte alls ger indikationer på fördelningen av den ekonomiska standarden i befolkningen, vilket är en förutsättning för att vi ska kunna mäta omfördelning.

I en publikation från Skatteverket² kan man angående förhållandena år 2008 läsa:

Den disponibla inkomsten uppgick i genomsnitt till 86 procent av faktorinkomsten. Ett genomsnittligt hushåll, 18–64 år, betalade därmed 57 600 kr mer i direkta skatter än vad som gavs tillbaka i form av bidrag och ersättningar. Hushåll med inkomst lägre än 200 000 kronor mottog mer bidrag och ersättningar än vad de betalade i direkt skatt. För övriga hushåll gav omfördelningen mellan direkta skatter och bidrag ett negativt netto. Hushåll med en faktorinkomst på 1–50 000 kr hade 2008 en disponibel inkomst som i genomsnitt var nästan åtta gånger högre än faktorinkomsten. De med en inkomst på 600 000 kr

² *Skatter i Sverige – Skattestatistisk årsbok 2010*, Skatteverket.

eller mer hade i genomsnitt en disponibel inkomst som motsvarade 73 procent av faktorinkomsten

2.2 Omfördelningens beteendepåverkan

Omfördelningen påverkar individers beteende. Man kan tala om två typer av påverkan. Den ena typen avser beteendeanpassningar som rör rättmätiga val den enskilde gör. Det kan t.ex. handla om i vilken mån man väljer en viss utbildning eller om man ska arbeta hel- eller deltid. Den andra typen av beteenden handlar om orättmätiga val. Det kan t.ex. handla om att man anger en för hög inkomst för att få högre sjukpenning eller att man anger för låg inkomst för att få en lägre inkomstskatt.

Rättmätiga val

Ekonomer har koncentrerat sitt intresse till för samhället negativa effekter av beskattning. En inkomstskatt t.ex. kan leda till att en individ väljer att arbeta mindre än han eller hon skulle göra i en situation utan skatten och samhället går miste om det värdet.

Även bidragens generositet kan förväntas påverka individers beteende. Generösa sjukpenningregler kan förväntas öka en arbetstagares benägenhet att sjukskriva sig. Förekomsten av bidrag för vuxna personer att utbilda sig, t.ex. utländska läkare som lär sig svenska för att kunna få en svensk läkarlegitimation, kan ha långsiktigt positiva samhällsekonomiska effekter.

Den sammantagna effekten för samhällsekonomin, i termer av samhällsekonomiska kostnader, är strängt taget en empirisk fråga. Mycket talar dock för att den omfattande svenska omfördelningen som vi berört ovan leder till inte obetydliga samhällsekonomiska kostnader till följd av sådan beteendepåverkan.

Orättmätiga val

De senare åren har det i den politiska debatten blivit accepterat att diskutera och i förlängningen utreda orättmätiga val den enskilde kan göra. Det har då framför allt handlat om bidragsfusk.

Inom ramen för FUT-delegationen och t.ex. Försäkringskassans rapporter, se vidare i kapitel 3, gällande felaktiga betalningars

omfattning har man valt att tala om felaktiga utbetalningar för att ofta därefter bryta ner dessa i tre typer av fel, där ett just är medvetna fel den enskilde begått. De andra typerna av fel handlar om omedvetna fel hos myndigheten i fråga respektive hos den enskilde.

Sammantaget handlar de orättmätiga valen ofta om att den enskilde medvetet har angivit en felaktig inkomst, en för låg vid inkomstbeskattning samt bidrag som utgår som ersättning för låg inkomst och en för hög i samband med de ersättningar från socialförsäkringen som har inkomstbortfallsprincipen som grund.

Omfördelningen av inkomster, även sådana som har orättmätiga val som grund, innebär inte direkt någon samhällsekonomisk kostnad. Det någon förlorar vinner någon annan. Däremot kan en orättmätig omfördelning påverka förtroendet för samhällets omfördelning och vara nedbrytande för samhällssolidariteten. Snedvriden konkurrens och olikheter när det gäller hur olika spelregler följs leder till ineffektiv användning av samhällets resurser.

De förslag som utredningen lägger ökar möjligheterna att kontrollera de uppgifter om inkomst som den enskilde lämnar.

2.3 Omfördelningens driftskostnader

2.3.1 Driftskostnader för olika aktörer

Det finns driftskostnader för omfördelningen. De administrativa kostnaderna för de olika delarna av systemet är en del av dessa kostnader.

Ofta talas det endast om myndigheternas kostnader när de administrativa kostnaderna avhandlas. Det skulle enligt utredningens uppfattning dock vara felaktigt att göra den begränsningen, särskilt i det här utredningssammanhanget. Förutom myndigheterna har företag och individer i befolkningen kostnader av administrativ art för driften av omfördelningssystemet.

Driftskostnader för individer och hushåll

Individens och hushålls kostnader i samband med omfördelningen handlar främst om den tid man lägger ner när man deklarerar inkomster och när man söker förmåner. Det handlar om tid som kunde användas på annat sätt.

Beroende på systemets utformning varierar kraven. Under senare decennier har det t.ex. genomförts ett omfattande utvecklingsarbete som underlättat för den enskilde i samband med inkomstbeskattningen. Detta har lett till att individer och hushåll i allmänhet numera lägger ner mindre tid på inkomstdeklarationen.

När en individ eller ett hushåll söker en förmån kräver det tid. Beroende på systemets utformning och individens egen administrativa förmåga krävs olika mycket tid. Utifrån ett renodlat resursperspektiv är det därför positivt för individen om så lite uppgifter som möjligt behöver lämnas av denne själv. Individen kan ta uppgifter som förts över från arbetsgivaren för goda eller andra efter kontroll.

Denna bekvämlighet måste sägas vara till fördel för den enskilde och när det gäller uppgifter som ändå ska tas fram för ändamålet med handläggningen torde vinsten i bekvämlighet inte medföra några ökade problem i integritetshänseende.

Driftskostnader för företag

Eftersom omfördelningen väsentligen handlar om inkomster och eftersom företag betalar ut löner till anställda har företagen en betydande roll i driften av omfördelningssystemet.

Företagen lämnar redan i dag uppgifter om anställdas löner till myndigheter. Till Skatteverket lämnas årligen sådana uppgifter och t.ex. Försäkringskassan begär i särskilda fall in uppgifter från arbetsgivare i syfte att kontrollera uppgifter om inkomster.

Enkelt uttryckt kan det sägas att löpande uppgiftsinlämning lämpar sig för enklare uppgifter som har bred användning medan besvarande av särskilda frågor lämpar sig för mer komplicerade uppgifter som efterfrågas av myndigheter i mindre omfattning.

Företagens driftskostnader är alltså summan av kostnader från löpande uppgiftslämning och besvarande av frågor i särskilda fall. Den lägsta driftskostnaden för ett företag är sannolikt en kombination av båda typerna av uppgiftslämning. En mer

omfattande löpande uppgiftsinsamling kan minska kraven på företagen att därutöver lämna uppgifter för olika statistikändamål men det ökar naturligtvis även den administrativa bördan

De förslag utredningen lämnar bör om de förverkligas ha den effekten att den löpande och regelmässiga uppgiftsinlämningen ökar på bekostnad av den andra typen.

Driftskostnader för myndigheter

Handläggningen i myndigheterna kräver resurser. För att kunna tillämpa de regler som gäller behöver myndigheterna information. Den kan finnas tillgänglig på olika sätt och därmed leda till olika administrativa kostnader. Dessutom kan låg tillgänglighet leda till längre handläggningstider, vilket är till nackdel främst för den enskilde men också ofta leder till en mindre effektiv handläggning.

Driftskostnaderna hos myndigheterna beror dels på regelutformningen, dels på det sätt myndigheterna får del av de uppgifter de behöver för handläggningen.

I den mån den aktuella myndigheten tvingas till omfattande manuell handläggning blir kostnaderna högre än om uppgifterna finns att hämta i tillgängliga databaser.

Balansen mellan aktörerna

Även vid en given nivå på omfördelningen kan driftkostnaderna falla olika på de tre kategorierna av aktörer. Denna olika belastning leder sannolikt också till olika samlade samhällskostnader för driften.

Teoretiskt kan det sägas att man bör sträva efter en utformning av systemet, och därmed fördelning av driftansvar mellan aktörerna, som leder till de lägsta möjliga samlade kostnaderna vid en given omfördelning.

Individerna och hushållen behöver lägga ner mindre tid i ett system där företag och/eller myndigheter förser dem med information vid deklaration eller när man söker en förmån.

Företagen har oftast rollen som uppgiftslämnare. Ju lägre kraven på uppgiftslämnande till det offentliga är, desto lägre blir företagets kostnader för det.

Myndigheternas handläggning kräver mindre resurser om uppgifterna man behöver för handläggning är av hög kvalitet.

En av variablerna för att nå en så låg sammantagen driftskostnad som möjligt är balansen i uppgiftslämnande mellan dessa aktörer. Utredningens förslag är utformade för att bidra till en så låg driftskostnad som möjligt för skatte- och transfereringssystemen.

3 Tidigare utredningar inom närliggande områden

Både statliga utredningar och myndigheter har utrett frågan om hur skatte- och bidragssystemens information ska hanteras och hur felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen ska förhindras. I detta kapitel redogörs för några av dessa utredningar och rapporter.

3.1 Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar (FUT-delegationen) lämnade i juli 2008 sitt betänkande *Rätt och riktigt, Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* (SOU 2008:74). Syftet med delegationens arbete var att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Delegationen ansåg att ett elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter var av stor vikt. Delegationen föreslog att månadsuppgifter om lön på individnivå skulle införas. Enligt förslaget skulle månadsuppgiften kompletteras med uppgift om arbetstid och frånvarotid. Med en sådan ordning skulle, enligt delegationen, bidragsgivande myndighet få tillgång till säkrare och mer aktuella uppgifter av betydelse för bidragsutbetalningarna.

Delegationen konstaterade bl.a. följande. När det gäller ersättning från Försäkringskassan behövs för handläggningen av ersättningar även uppgifter om frånvaro. Arbetslöshetskassorna behöver vid bestämmande av ersättning kunna räkna fram normalarbetstid och dagpenning. För dessa beräkningar krävs detaljerad information om arbets- och löneförhållanden som även avser förhållanden långt tillbaka i tiden. Centrala studiestödsnämnden, CSN, beslutar både om gränsen för fribelopp per halvår och om återbetalningen av studiemedel, vilken är inkomstberoende. För Migrationsverkets del handlar det om handläggning av asyl-

sökandes rätt till bistånd för sin dagliga livsföring. För handläggningen inom de olika myndigheterna krävs ofta betydligt mer information än den som en månadsuppgift på individnivå kan ge. För denna handläggning krävs därför i allmänhet också annan uppgiftsinsamling.

Remissinstansernas synpunkter

Slutbetänkandet av FUT-delegationen skickades under hösten 2008 på remiss till 38 remissinstanser¹. Flertalet var positiva till förslagen och ansåg att det var mycket angeläget att komma till rätta med felaktiga utbetalningar i välfärdssystemen.

När det gäller förslaget om månadsvisa uppgifter om lön på individnivå ställde merparten av remissinstanserna sig positiva till förslaget och angav bl.a. att förslaget skulle innebära en avsevärd förenkling och förbättring av kvaliteten i underlagen för beslut om individstöd. Några remissinstanser ansåg att delegationens förslag om en månadsvis redovisning av de anställdas arbetstid och frånvarotid kunde innebära en ökad administration för alla arbetsgivare, medan andra remissinstanser ställde sig positiva till förslaget om att månadsuppgiften skulle kompletteras med uppgift om arbetstid och frånvarotid. Några remissinstanser avstyrkte förslaget, däribland Datainspektionen och Svenskt Näringsliv.

Svenskt Näringsliv var allmänt kritisk mot förslaget och avvisade frågan om månadsvis rapportering av individuppgifter. Anledningen var bl.a. att Svenskt Näringsliv ansåg att det var oacceptabelt att företagen skulle tyngas med ytterligare bördor, särskilt när det rörde sig om att vara en del i en myndighetsadministration. Svenskt Näringsliv underströk i sitt remissyttrande att de flesta arbetsgivare är små företag med ytterst begränsade resurser att hantera ytterligare administrativa pålagor.

När det gäller integritetsfrågorna var Datainspektionen kritisk och betonade att en ny omfattande insamling hos myndigheter av uppgifter om enskilda personer, utökade elektroniska informationsutbyten mellan vissa myndigheter av sådana uppgifter och förändrade användningsområden för insamlad information måste föregås av noggranna avvägningar mellan behovet av effektivitet och behovet av integritetsskydd. Datainspektionen menade att sådana avvägningar saknades i betänkandet.

¹ Fi2008/4266/BuS.

3.2 Skatteverkets slutrapport

I Skatteverkets rapport *Svartköp och svartjobb i Sverige del 2* (rapport 2007:1) föreslogs en frivillig webbaserad lönecentral som skulle hantera hela löneredovisningen med skatteavdrag, kontrolluppgiftslämnande och uträkning av arbetsgivaravgifter. Skatteverket fick i regleringsbrev för budgetår 2008² i uppdrag att utreda de juridiska och ansvarsmässiga aspekterna av ett genomförande av förslaget om en webbaserad lönecentral. Skatteverket skulle också utreda formerna för utveckling och framtida förvaltning.

I slutrapport från den 30 juni 2008 *Månadsuppgift och skattedeclaration*³ gjorde Skatteverket den bedömningen att någon webbaserad lönecentral inte borde skapas. Skatteverket föreslog dock ett obligatoriskt system som innebär att arbetsgivare i elektronisk form ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad. Skatteverket föreslog också att den årliga kontrolluppgiften om lön och avdragen skatt skulle avskaffas. För att underlätta för arbetsgivare föreslogs att månadsuppgifterna skulle "förtryckas" i elektroniska skattedeclarationer. Det skulle innebära att uträkning av preliminär skatt, baserad på skattetabell eller enligt jämningsbeslut, skulle kunna lämnas som en service åt arbetsgivarna.

3.3 Bolagsverkets rapport

Bolagsverket föreslog i rapporten *Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag* från den 29 april 2009 en samordningsstruktur som verket ansåg skulle effektivisera uppgiftshandlingen.

I rapporten lämnades förslag om inrättande av ett samordningsorgan. Med samordningsorgan avses en organisatorisk enhet som ska ha till uppgift att besluta om åtgärder som innebär att företagens uppgiftslämnande förenklas och begränsas bl.a. genom återanvändning av redan insamlad information. Till stöd för detta arbete skulle ett referensregister finnas över näringslivets uppgiftslämnande. Enligt rapporten skulle detta innebära att uppgiftslämnarbördan för företagen gentemot statliga myndigheter sannolikt reduceras på ett koordinerat, strukturerat och enhetligt sätt. En förebild är det norska Oppgaveregistret.

² Regeringsbeslut 24, 2007-12-19.

³ Bilaga till dnr 131 420079-08/113.

Samordningsorganets verksamhet ska enligt förslaget omfatta förpliktelser som följer av lag eller förordning för företag att lämna uppgifter till myndigheter under regeringen. Det krävs dock viss struktur och regelbundenhet på uppgiftsinlämningen för att den ska omfattas av samordningen. Enligt förslaget ska samordningsorganets verksamhet omfatta samråd, samordning, definition, information och statistik.

Bolagsverket gjorde en ekonomisk bedömning av sitt förslag. Investerings- eller anläggningskostnaderna för ett samordningsorgan bedömde man till 20–30 miljoner kronor. Drift- och underhållskostnader bedömde man till cirka 4 miljoner kronor årligen. För övriga myndigheter bedömde man initialkostnader till 12–18 miljoner kronor och löpande kostnader under en tioårsperiod till 2–6 miljoner kronor årligen. Verket menade att reformen skulle vara samhällsekonomiskt lönsam redan efter 1–2 år.

3.4 Informationsutbytesutredningen

Informationsutbytesutredningen, som hade i uppdrag att pröva om det var lämpligt att utöka möjligheterna för myndigheterna till elektroniskt informationsutbyte, lämnade i maj 2007 betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45). Utredningen hade även att ta ställning till om informationsutbyten mellan myndigheter går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Syftet med informationsutbytet var att förebygga och upptäcka felaktiga utbetalningar, säkerställa korrekta beslutsunderlag, förbättra servicen för den enskilde och öka effektiviteten hos myndigheterna.

Utredningen fann att de särskilda registerförfattningar som reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter saknar en enhetlig struktur och att begreppsbildningen är oklar. Utredningen ansåg att det borde ske en allmän översyn av gällande registerförfattningar och av begreppsbildningen på området. Utredningen föreslog bl.a. att ytterligare uppgifter skulle lämnas från Skatteverket till Försäkringskassan för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst och för beräkning och kontroll av bostadsbidrag. Utredningen ansåg vidare att ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter skulle leda till stärkt kontroll av statliga medel, en effektivare ärendehantering och en ökad service och förutsebarhet för den enskilde. Ett sådant utökat

elektroniskt informationsutbyte skulle enligt utredningen gå att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vi återkommer i kapitel 6 till informationsutbytesutredningens ställningstaganden.

Informationsutbytespropositionen

Informationsutbytesutredningen skickades på remiss. Flertalet remissinstanser delade utredningens bedömning att det finns ett behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter.

Mot bakgrund av bl.a. regeringens ställningstaganden i propositionen *Patientdatalag* (prop. 2007/08:126) gjorde regeringen i prop. 2007/08:160, *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (Informationsutbytespropositionen) en annan bedömning i vissa frågor än den som utredningen grundade sina förslag på. Flera av de lagförslag som lämnades av informationsutbytesutredningen behandlades dock i propositionen. Vi återkommer i kapitel 6 till regeringens ställningstaganden.

3.5 Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen har granskat om regeringen och myndigheterna utnyttjar de möjligheter till utökat elektroniskt informationsutbyte som lag och teknik erbjuder. Resultatet av granskningen framgår av rapporten, RiR 2010:18, *Informationsutbyte mellan myndigheter med ansvar för trygghetssystem – Hur möjligheter till effektivisering utnyttjats*.

Riksrevisionen undersökte informationsutbyten inom aktivitetsstöd, sjuk- och aktivitetsersättning och ekonomiskt bistånd. När det gäller socialnämnderna har kommunerna enligt förordningen (2008:975) om uppgiftsskyldighet i vissa fall enligt socialtjänstlagen, rätt att ta del av uppgifter från Skatteverket, Centrala studiestöds nämnden, CSN, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten och arbetslöshetskassorna. I rapporten konstaterades att det i dag endast förekommer elektroniskt informationsutbyte med Försäkringskassan och CSN. En orsak till att kommunerna inte skapat något elektroniskt informationsutbyte i övrigt är att det enligt kommunerna är svårt

att skapa en lösning som alla kommuner kan använda. Eftersom kommunerna är fristående finns ingen gemensam samtalspart för dem. Enligt rapporten används dock huvudsakligen två IT-leverantörer som tagit fram tekniska lösningar för elektroniskt informationsutbyte. Försäkringskassan har löst problemet genom att ta fram en egen standard som kommunerna får ansluta sig till om de vill ta del av information. Skatteverket menar att denna typ av lösning kan bli dyr om inte alla kommuner ansluter sig.

Riksrevisionen konstaterade i sina slutsatser att ett elektroniskt informationsutbyte kan effektivisera handläggningen av ekonomiskt bistånd avsevärt. Jämfört med att kontroller utförs manuellt uppskattar Riksrevisionen att kommunerna sammanlagt kan göra en årlig nettobesparing på cirka 150 miljoner kronor per år genom ett elektroniskt informationsutbyte. Det framkommer dock i rapporten att Riksrevisionen inte genomfört någon systematisk analys av sekretesslagstiftningen eller analyserat eventuella argument som talar emot att tillåta elektroniska informationsutbyten.

4 Gällande regler och praktisk hantering

4.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för gällande bestämmelser om kontrolluppgift om ersättning som getts ut i inkomstslaget tjänst, för redovisningen i skattedeklaration och för hur den praktiska hanteringen av kontrolluppgifter och skattedekclarationer går till hos Skatteverket. I kapitlet finns även en kort beskrivning av hur Försäkringskassan handlägger en ansökan om dag ersättning. Utredningen har även valt att i korthet redogöra för Kronofogdemyndighetens handläggning i samband med utmätning av lön, handläggningen hos socialnämnderna av ansökan om försörjningsstöd, Migrationsverkets handläggning av ansökan om dag ersättning, arbetslöshetskassornas handläggning av ansökan om arbetslöshets ersättning, Arbetsförmedlingens handläggning av ansökan om etablerings ersättning till nyanlända invandrare och Åklagar myndighetens handläggning av dagsböter. Redogörelsen är främst inriktad på att beskriva vilken information om en sökandes inkomst som respektive myndighet, kommun eller arbetslöshetskassa behöver och hur de får tillgång till denna information. Utredningen vill betona att det endast är ett urval av myndigheter som beskrivs där månadsuppgift om inkomst av tjänst skulle kunna komma till användning.

4.2 Bakgrund till nuvarande regler om kontrolluppgift

Den taxeringslag (1956:623) som gällde t.o.m. 1990 års taxering, innehöll regler om uppgiftsskyldighet.

Bestämmelserna delades senare upp i två nya lagar, den nuvarande taxeringslagen (1990:324), som inte innehåller några bestämmelser om uppgiftsskyldighet, och den dåvarande lagen (1990:325) om självdeklaration och kontrolluppgifter.

År 1995 tillsattes en utredning som bl.a. skulle göra en systematisk översyn av reglerna om uppgiftsskyldighet och utarbeta så enkla och enhetliga regler som möjligt (dir. 1995:12). Utredningen, som benämndes Skattekontrollutredningen, lämnade i sitt slutbetänkande *Självdeklaration och kontrolluppgifter – förenklade förfaranden* (SOU 1998:12) förslag till en ny lag om självdeklaration och kontrolluppgifter. Skattekontrollutredningens förslag omarbetades och anpassades till inkomstskattelagen (1999:1229) i departementspromemorian *En ny lag om självdeklarationer och kontrolluppgifter* (Ds 2000:70) som låg till grund för den nuvarande lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, LSK.

Skatteförfarandeutredningen lämnade i juni 2009 sitt slutbetänkande *Skatteförfarandet* (SOU 2009:58). Utredningen föreslog att de bestämmelser som i dag gäller skatteförfarandet och som finns i taxeringslagen, skattebetalningslagen (1997:483), SBL, och LSK samlas i en skatteförfarandelag. Reglerna som gäller kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst föreslås vara i stort sett desamma som de regler som gäller i dag. En lagrådsremiss om skatteförfarandet beslutades den 13 januari 2011 och har överlämnats till Lagrådet. I kommande avsnitt anges därför, förutom nu gällande regler, även motsvarande regler i förslaget till Skatteförfarandelag.

4.2.1 Gällande regler om kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst

Kontrolluppgift ska enligt 6 kap. 1 § LSK, lämnas om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst. Vad som utgör inkomst av tjänst framgår av 10 kap. inkomstskattelagen (1999:1229) och vad som ska tas upp i inkomstslaget tjänst framgår

av 11 kap. samma lag. Till inkomst av tjänst räknas bl.a. inkomster på grund av anställning och uppdrag. Enligt huvudregeln ska löner, arvoden, pensioner, förmåner, sjukpenning, föräldrapenning och alla andra inkomster som erhålls på grund av tjänst tas upp som intäkt. Motsvarande regel finns i 15 kap. 2 § förslaget till Skatteförfarandelag, SFL.

För fysiska personer ska enligt 6 kap. 2 § LSK kontrolluppgift lämnas av den som har gett ut ersättningen eller förmånen. Det innebär att både arbetsgivare och myndigheter omfattas av reglerna. Motsvarande regel finns i 15 kap. 3–4 §§ förslaget till SFL.

En kontrolluppgift ska bl.a. innehålla identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnas för, värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser och uppgift om avdragen skatt.

Kontrolluppgift ska enligt 14 kap. 1 § LSK lämnas till Skatteverket senast den 31 januari året efter inkomståret. Arbetsgivaren ska samtidigt skicka ett meddelande till arbetstagaren med motsvarande innehåll. Motsvarande regel finns i 24 kap. 1 § och 34 kap. 3 § förslaget till SFL.

4.2.2 Syftena med kontrolluppgift

Av 1 kap. 4 § LSK framgår för vilka syften kontrolluppgifter ska lämnas. Kontrolluppgift lämnas för andra än uppgiftslämnaren själv till ledning för taxering enligt taxeringslagen, bestämmande av underlag för egenavgifter enligt socialavgiftslagen (2000:980), bestämmande av underlag för skatt enligt lagen (1990:659) om särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster, bestämmande av underlag för avgift enligt lagen (1994:1920) om allmän löneavgift, registrering av skatteavdrag enligt SBL, beräkning av pensionsgrundande inkomst enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension, beskattning enligt lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, samt beskattning utomlands. Motsvarande regler finns i 14 kap. 1 § förslaget till SFL.

4.3 Redovisning i skattedeklaration

Av 10 kap. 9 § SBL, framgår att en skattedeklaration ska lämnas av den som varit skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter. Motsvarande regel finns i 26 kap. 2 § förslaget till SFL (s.k. arbetsgivardeklaration). Skattedeklaration ska lämnas för varje redovisningsperiod, vilken i normalfallet omfattar en kalendermånad. I skattedeklarationen redovisas den sammanlagda ersättningen från vilken utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag och sammanlagt avdraget belopp, 10 kap. 17 § SBL. Motsvarande regel finns i 26 kap. 18–19 §§ förslaget till SFL. Någon redovisning av hur stor ersättning som betalats ut till varje enskild anställd eller hur stort skatteavdrag som gjorts för varje anställd under den aktuella månaden görs inte.

Förenklad skattedeklaration

Enligt 10 kap. 13 a § första stycket SBL får en fysisk person eller ett dödsbo som har betalat ut ersättning för arbete till en annan fysisk person fullgöra skyldigheten att lämna skattedeklaration för den ersättningen genom att lämna en förenklad skattedeklaration, om ersättningen inte utgör utgift i en av utbetalaren bedriven näringsverksamhet. Enligt andra stycket samma bestämmelse ska en förenklad skattedeklaration lämnas för varje betalningsmottagare och för varje redovisningsperiod under vilken ersättning för arbete betalats ut. Motsvarande regel finns i 26 kap. 4 § förslaget till SFL. Kontrolluppgift behöver inte lämnas beträffande förmån som redovisats i en förenklad skattedeklaration (6 kap. 5 § 4. SBL, 15 kap. 8 § 3. SFL).

4.4 Skattekonto

Den som är skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter ska enligt 3 kap. 1 § SBL vara registrerad hos Skatteverket. Motsvarande regel finns i 7 kap. 1 § förslaget till SFL. Enligt 3 kap. 5 § SBL ska Skatteverket upprätta ett skattekonto för varje person som är skattskyldig enligt SBL. På varje skattekonto bokförs löpande debiterade skatter. Samma sak gäller för de skatter som en skattskyldig redovisar i en skattedeklaration, dvs. bl.a. avdragen

skatt och arbetsgivaravgifter. På skattekontot bokförs varje betalning som den skatt- eller avgiftsskyldige gör. Slutlig skatt bokförs på skattekontot i samband med att den slutliga skatten debiteras. Preliminär skatt som redovisas i kontrolluppgift redovisas på den skattskyldiges konto i samband med att den slutliga skatten debiteras. Motsvarande regel finns i 61 kap. 1–2 §§ förslaget till SFL.

Redovisningen i skattedeklarationen omfattar alla de skatter och avgifter för vilka det finns redovisningsskyldighet och som förfaller till betalning under månaden. Varje månad som det förekommit någon transaktion på kontot stäms det av. Minst en gång per år görs en avstämning av samtliga skattekonton. Denna görs i samband med avstämningen mellan preliminär och slutlig skatt.

Avstämningen ska normalt följas av ett kontoutdrag som visar ställningen på kontot. Ett överskott på kontot ska normalt vara tillgängligt för kontohavaren.

4.5 Frivilligt förhöjt skatteavdrag

Av 8 kap. 7 § SBL framgår att om en arbetstagare anmäler till sin arbetsgivare att skatteavdrag från ersättning som utgör arbetstagarens huvudsakliga ersättning (huvudinkomst) ska göras är arbetsgivaren skyldig att göra avdrag med det begärda beloppet. Motsvarande regel finns i 11 kap. 22 § förslag till SFL. Förhöjt skatteavdrag kan vara ett sätt att undvika kvarstående skatt som arbetstagaren i annat fall kan få till följd av extrainkomster eller liknande. Alternativet är att den som tar emot ersättning gör egna inbetalningar till sitt skattekonto under inkomståret vilka kommer att föranleda överskott och ränta på kontot. Det finns också en möjlighet att begära att Skatteverket beräknar skatteavdraget enligt särskild beräkningsgrund (8 kap. 11 § SBL) eller att begära ändrad beräkning av skatteavdraget (8 kap. 29 § SBL). I SFL återfinns motsvarande bestämmelser i 55 kap. 9 §.

4.6 Informationsflödet och den praktiska hanteringen hos myndigheterna

Följande avsnitt bygger på uppgifter som utredningen inhämtat från berörda myndigheter.

4.6.1 Skatteverket

Skattedeklaration

En arbetsgivare måste lämna en anmälan om registrering som arbetsgivare till Skatteverket. I anmälan, som kan lämnas elektroniskt eller på blankett, ska datum för första löneutbetalning anges samt beräknat antal anställda. Arbetsgivaren registreras i Skatteverkets arbetsgivarregister från och med den 1:a i månaden efter den månad då löneutbetalning skedde första gången. Ett registreringsbevis skickas ut till berörd arbetsgivare.

Registreringen får till följd att en skattedeklaration skickas ut genom ett centralt utskick från Skatteverket. Deklarationsutskick görs ungefär en månad innan skattedeklarationen ska vara Skatteverket till handa. Om nyregistrering av arbetsgivare sker efter det att centralt deklarationsutskick gjorts, skickas den första skattedeklarationen ut manuellt av den handläggare som gör nyregistreringen.

Skattedeklaration, som kan lämnas elektroniskt eller på papper, ska lämnas till Skatteverket senast på redovisningsperiodens förfallodag, som är den 12:e i varje månad (i januari och augusti den 17:e). Enligt uppgift från Skatteverket lämnade 46 procent av arbetsgivarna under år 2009 skattedeklarationen elektroniskt. Betalning av skatter och avgifter ska vara bokförda på Skatteverkets plus- eller bankgirokonto senast på redovisningsperiodens förfalldag. På förfalldagen fattar Skatteverket beslut om skatt och avgift att betala. Om skattedeklaration inte har lämnats sker normalt skönsbeskattning enligt bestämmelserna i SBL.

En arbetsgivare kan begära omprövning av beskattningsbeslut före utgången av det sjätte året efter beskattningsåret. Begäran om omprövning lämnas antingen i en skrivelse eller genom rättade uppgifter i ett deklarationsformulär. Efter att ha tagit ställning till begäran om omprövning fattar Skatteverket ett formellt omprövningsbeslut avseende redovisningsperioden. Innan beslut om omprövning som innebär en avvikelse från begäran fattas ska förslaget kommuniceras med arbetsgivaren.

Skatteverket kan även på eget initiativ ompröva sina beslut. Omprövningsbeslut som är till fördel för arbetsgivaren får meddelas senast under det sjätte året efter beskattningsåret. Omprövningsbeslut som är till nackdel för arbetsgivaren får inte meddelas senare än under andra året efter beskattningsåret. Om

beslut till nackdel för arbetsgivaren fattas på grund av att det finns skäl för efterbeskattning får beslutet dock meddelas till och med sjätte året efter utgången av beskattningsåret. Beslut till nackdel för arbetsgivaren initieras vanligen av Skatteverkets kontrollverksamhet. Samtliga uppgifter i den beslutade skattedeklarationen lämnas en gång per månad till Statistiska Centralbyrån, SCB.

På skattekontot samlas varje månad de uppgifter som redovisats i skattedeklarationen (moms, arbetsgivaravgifter och avdragen skatt), debiterad preliminär skatt, redovisning av övriga skatter som omfattas av skattekontosystemet och inbetalningar som gjorts under månaden. Inbetalda belopp är inte avsedda för någon bestämd skatt eller avgift utan ska täcka de skatter och avgifter som finns debiterade på kontot. Skattekontot stäms av första helgen i varje månad.

Kontrolluppgift

Kontrolluppgift per individ, där bl.a. kontant bruttolön och avdragen skatt ska framgå, lämnas av arbetsgivaren och ska vara Skatteverket till handa senast den 31 januari året efter beskattningsåret. Kontrolluppgift ska även skickas till den anställde. Flertalet kontrolluppgifter lämnas elektroniskt, men de kan även lämnas på blankett. När det gäller 2009 års taxering lämnades enligt uppgift från Skatteverket cirka 95 procent av kontrolluppgifterna elektroniskt. SCB får av Skatteverket del av kontrolluppgifterna.

När kontrolluppgifter har kommit in sker en avstämning på arbetsgivarnivå mellan summan av uppgifter som redovisats i kontrolluppgiften och summan av uppgifter som redovisats i skattedeklarationer som lämnats för redovisningsperioder under året. Denna avstämning är viktig för att säkerställa att skatteberäkningen och uppgifterna som förtryckts i den anställdes inkomstdeklaration är korrekta.

Kontrolluppgiften ligger till grund för arbetstagarnas inkomstdeklarationer (uppgifterna som redovisats i kontrolluppgiften förtrycks i inkomstdeklarationerna). En arbetsgivare kan rätta lämnade kontrolluppgifter. Rättelse kan ske genom datamedium, filöverföring eller med manuellt upprättade kontrolluppgiftsblanketter. Rättelse som görs senast den 1 mars taxeringsåret beaktas vid förtryckning av arbetstagarens inkomstdeklaration. Om det enda felet i en kontrolluppgift är arbetsställenummer, så ska

rättade uppgifter lämnas direkt till SCB i den s.k. RAMS-enkäten (företags- och registerbaserad sysselsättningsstatistik).

Inkomstdeklaration

Inkomstdeklarationerna skickas ut till arbetstagarna från slutet av mars till mitten av april. Inkomstdeklarationen ska lämnas till Skatteverket senast den 2 maj. Den enskilde kan rätta uppgifter i deklarationen och lägga till uppgifter eller bilagor till och med den 2 maj. Skatteverket registrerar att deklarationen har kommit in och i förekommande fall granskas och utreds uppgifterna i deklarationen. Granskningsperioden pågår till och med november månad. Slutlig skatt räknas ut och slutskattebesked skickas ut i juni, augusti, september eller december.

4.6.2 Försäkringskassan

Reglerna om sjukpenninggrundande inkomst, SGI, finns i 24–26 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Bland annat anges i 24 kap. 2 och 3 §§ SFB att SGI – utöver sjukpenning – ligger till grund för beräkning av

- graviditetspenning,
- föräldrapenning på sjukpenningnivån,
- tillfällig föräldrapenning,
- rehabiliteringspenning,
- skadelivränta,
- smittbärarpenning och
- närståendepenning.

Av 25 kap. 2 § SFB framgår att sjukpenninggrundande inkomst är den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen

1. som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst (inkomst av anställning) eller
2. på annan grund (inkomst av annat förvärvsarbete).

I 26 kap. 2 § SFB anges att SGI bestäms för en försäkrad i samband med att han eller hon begär att få en förmån som beräknas på grundval av sjukpenninggrundande inkomst eller att det behövs för handläggningen av ett ärende. I 26 kap. 3 § SFB anges även att Försäkringskassan på begäran av en försäkrad ska bestämma den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst även om något ersättningsärende inte är aktuellt.

Fastställande av sjukpenninggrundande inkomst, SGI

När en enskild begär dag ersättning är inkomstuppgiften förtryckt på ansökningsblanketten om SGI fastställts tidigare. Inkomstuppgifter fylls i manuellt av den enskilde om SGI inte fastställts tidigare eller om förtryckta inkomstuppgifter förändrats. Om den enskilde lämnar en ny inkomstuppgift som skiljer sig från tidigare fastställd SGI utreder Försäkringskassan i vissa fall skillnaderna. I första hand bedöms om en höjning av tidigare fastställd SGI är rimlig. I andra hand kontrolleras uppgifterna med den försäkrade och dennes arbetsgivare. I enstaka fall kan Försäkringskassan begära in kontrolluppgift från Skatteverket. Det sker dock sällan.

Om SGI inte har fastställts tidigare hämtar Försäkringskassan i första hand in uppgiften från den som begär viss ersättning. Försäkringskassan kan också göra en förfrågan hos arbetsgivaren om vilken inkomst den enskilde har innan beslut om SGI fattas.

Utredningskrävande SGI-ärenden

En del av Försäkringskassans ärenden är s.k. utredningskrävande ärenden (enligt Försäkringskassan ca 9 procent av samtliga SGI-ärenden). Här ingår bl.a. fastställande av SGI för egenföretagare, för de som både är anställda och egenföretagare, för dem som är anställda i eget aktiebolag, för dem som arbetar oregelbundet och har oregelbunden inkomst och för dem som har inkomst från utlandet. När det gäller dessa ärendegrupper används uppgifter om pensionsgrundande inkomst. Ibland inhämtas kontrolluppgifter från Skatteverket, vilket vanligen sker per telefon. Försäkringskassan inhämtar kontrolluppgifter från Skatteverket även i så kallade kontrollutredningar, dvs. i de fall när det finns tecken på att SGI fastställts på felaktiga grunder.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, S 2010:04), tillsattes den 29 april 2010. Kommittén ska bl.a. utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dag ersättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten ska vara att inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster. Kommittén ska redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av sjukpenninggrundande inkomst baserad på historiska inkomster. Vi återkommer till kommitténs uppdrag i kapitel 8.

4.6.3 Kronofogdemyndigheten*Handläggning i samband med utmätning av lön*

Regler om utmätning av lön finns i 7 kap. utsökningsbalken (1981:774) och 7 kap. utsökningsförordningen (1981:981). Ett beslut om löneutmätning innebär att arbetsgivaren åläggs att hålla inne och betala ut viss del av gäldenärens lön till Kronofogdemyndigheten.

När Kronofogdemyndigheten fattar beslut om löneutmätning ska myndigheten dels bestämma hur stort belopp som ska utmätas (utmätningens belopp) dels hur stort belopp gäldenären ska få behålla för att försörja sig och sin familj (förbehållsbelopp). Förbehållsbeloppet, som beräknas med ledning av vissa normalbelopp (knutna till utvecklingen av konsumentprisindex), räknas om en gång om året. Vid beräkningen av förbehållsbelopp och utmätningens belopp ska gäldenären förutom normalbelopp förbehållas kostnader för bostad samt eventuellt för andra kostnader. Tillägg till normalbeloppet kan ske för kostnader för barntillsyn, sjukdom, avgift till arbetslöshetskassa, fullgörande av tjänst och för betalning av fordringar med bättre rätt, dvs. underhållsbidrag. Sjukdomskostnader omfattar en mängd olika poster bl.a. kostnader för läkarvård, medicin, tandvård, glasögon, sjukresor, hemtjänst och färdtjänst. Kronofogdemyndigheten ska vid beräkning av förbehållsbeloppet göra avdrag från detta om kostnad ersätts eller täcks på annat sätt. Avdrag från förbehållsbeloppet ska ske med eventuell sidoinkomst som gäldenären uppbär. När Kronofogdemyndigheten bestämt förbehållsbeloppet ska myndigheten bestämma utmätningens belopp. Normalt sett preciseras

utmätningens belopp i kronor men det är även möjligt att fatta ett beslut som innebär att hela det belopp som överstiger förbehållsbeloppet utmäts.

Beslut om utmätning

En utredning om löneutmätning initieras av Kronofogdemyndigheten. Indikation på att en gäldenär har någon form av inkomst som kan bli föremål för utmätning kommer oftast från skatteregistret som myndigheten har åtkomst till. När det finns uppgift om att gäldenären har inkomster skickar Kronofogdemyndigheten en förfrågan till arbetsgivaren/utbetalaren för att myndigheten ska få mer precis information om inkomstens storlek, periodicitet m.m. Arbetsgivaren besvarar frågorna antingen genom att fylla i den blankett som Kronofogdemyndigheten skickat eller genom att via myndighetens hemsida använda sig av en e-tjänst.

Om inkomsten är av sådan art att den omfattas av reglerna om utmätning bereds gäldenären tillfälle att yttra sig. Han eller hon får då möjlighet att lämna uppgifter om sin ekonomiska situation och om sina familjeförhållanden. Om gäldenären inte svarar måste Kronofogdemyndigheten själv utreda vissa frågor. Om Kronofogdemyndigheten inte kan erhålla uppgift om t.ex. bostadskostnad måste vissa fastställda schablonbelopp användas.

När alla uppgifter om gäldenärens och dennes familjs inkomster och utgifter har samlats in kan en förbehållsbelopsberäkning utföras. Beräkningen sker maskinellt. Beräkningen utmynnar i ett förbehållsbelopp och i förekommande fall ett för löneutmätning disponibelt belopp. Om det visar sig att det finns ett disponibelt belopp i gäldenärens lön som är tillgängligt för utmätning fattar Kronofogdemyndigheten ett löneutmätningens beslut. I beslutet anges dels hur stort belopp som gäldenären får behålla av sin lön dels hur stort belopp som arbetsgivaren ska dra av och betala in till Kronofogdemyndigheten. Beslutet expedieras till gäldenären, sökanden och arbetsgivaren.

Arbetsgivaren

Kronofogdemyndigheten samlar i dag in inkomstuppgifter från arbetsgivare avseende arbetstagare för vilka det kan bli aktuellt med löneutmätning. När beslut om löneutmätning har fattats delges arbetsgivaren löneutmätningens beslut. När arbetsgivaren tagit del av beslutet ska han eller hon registrera uppgifterna i beslutet i löneutbetalningssystemet eller på annat sätt se till att beslutet beaktas. När det är tid för löneutbetalning ska arbetsgivaren innehålla utmätningens belopp. Beloppet ska sedan betalas in till Kronofogdemyndigheten senast på löneutbetalningsdagen. Vid betalningen ska arbetsgivaren lämna uppgift om Kronofogdemyndighetens beslutsnummer, gäldenärens namn och personnummer samt tidpunkt för löneavdraget. Arbetsgivaren måste anmäla till Kronofogdemyndigheten om det redovisade beloppet avviker från utmätningens belopp eller om avdrag över huvud taget inte har kunnat ske. Arbetsgivaren ska också meddela Kronofogdemyndigheten om gäldenärens anställning upphör eller om gäldenären avlider.

För att säkerställa att arbetsgivare och andra utbetalare verkställer besluten om löneutmätning har Kronofogdemyndigheten ett IT-stöd (INIT) för uppföljning som meddelar myndigheten om och när utmätningens belopp inte har kommit in till myndigheten i enlighet med beslutet. Om utmätningens belopp inte kommer in kontaktar Kronofogdemyndigheten arbetsgivaren för att undersöka varför så inte har skett. Om utebliven betalning beror på slarv eller medveten underlåtenhet från arbetsgivarens sida kan denne bli betalningsskyldig för del av eller för hela utmätningens belopp.

Utmätningens beslut ändras

Det är vanligt att löneutmätningens beslut ändras. Ändringarna beror ofta på att gäldenärens inkomstförhållanden ändras genom att inkomster ökar eller minskar eller att familjesituationen förändras. Beräkningen av förbehållsbeloppet måste då göras om. Dessutom ändras normalbeloppet den 1 januari varje år, vilket också leder till att pågående löneutmätningens beslut måste räknas om. När en gäldenär som är föremål för löneutmätning får en ny skuld fattar Kronofogdemyndigheten ett s.k. tilläggsbeslut som innebär att även den nya skulden kommer att omfattas av det tidigare beslutet.

Under 2009 meddelade Kronofogdemyndigheten 104 369 s.k. grundbeslut, dvs. beslut mot gäldenärer som inte har pågående utmätning. Antalet pågående löneutmättningsbeslut var 100 967. Under samma år var antalet ändringsbeslut, dvs. beslut om ändring av pågående utmätning, 112 000. Antalet tilläggsbeslut, dvs. en ny skuld läggs till en pågående utmätning var 383 000. Vidare fattades 107 000 beslut om upphävande av utmätning. Löneutmätningen föranleder en förhållandevis omfattande administration hos arbetsgivare och andra utbetalare.

Förslag om förenklad löneutmätning

Kronofogdemyndigheten lämnade i juni 2009 över ett förslag om förenklade regler för löneutmätning till Justitiedepartementet. Kronofogdemyndigheten anser att dagens regelverk för löneutmätning är resurskrävande, alltför betungande för gäldenärerna och i behov av modernisering.

Enligt förslaget ska ett schabloniserat system för beräkning av utmätning och förbehållsbelopp införas. Beloppen ska enligt förslaget bestämmas genom ett procentuellt avdrag på lönen. Det skulle bl.a. innebära att gäldenärer i större utsträckning än i dag kan påverka sin ekonomiska situation och behålla delar av eventuella inkomstökningar och kostnadsänkningar.

4.6.4 Socialnämnderna

Allmänt om ekonomiskt bistånd

Regler om ekonomiskt bistånd finns i 4 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och i socialtjänstförordningen (2001:937). Det ekonomiska bistånd som hanteras av socialnämnderna kan avse försörjningen (försörjningsstöd) eller livsföringen i övrigt.

Ekonomiskt bistånd utgår endast om den enskildes behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå (4 kap. 1 § SoL). Som utgångspunkt för denna bedömning finns en riksnorm som beslutas av regeringen. Riksnormen grundar sig på Konsumentverkets senaste pris- och konsumtionsundersökningar och delas upp på olika hushållstyper och åldersintervaller (2 kap. 1 § socialtjänstförordningen). Begreppet skälig levnadsnivå definieras inte i

lagtexten eller i förarbetena till SoL. Ekonomiskt bistånd i form av försörjningsstöd kan beviljas för att täcka löpande utgifter för livsuppehållet. Här ingår bl.a. kostnader för livsmedel, kläder och skor, förbrukningsvaror, lek och fritid, barnförsäkring, hälsa och hygien, dagstidning, TV-avgift och telefon. Att behovet kan tillgodoses på annat sätt innebär bl.a. att det tillgodoses genom arbete, tillgångar eller andra bidrag som den enskilde kan ha rätt till.

När någon ansöker om ekonomiskt bistånd sker en individuell behovsprövning. Hur denna prövning ska gå till är inte reglerat i SoL eller i socialtjänstförordningen. Socialnämnderna har viss frihet att utforma handläggningen av ärenden om ekonomiskt bistånd. Det innebär att det finns skillnader i handläggningen mellan olika kommuner.

Ansökan om försörjningsstöd

Ett ärende om ekonomiskt bistånd inleds med att den enskilde ansöker om bistånd hos socialnämnden. En utredning görs då för att bedöma om sökanden har rätt till ekonomiskt bistånd. Om den som ansöker är sammanboende, gift eller registrerad partner måste han eller hon i första hand begära ekonomisk hjälp av sin make, sambo eller partner. Om sökanden är arbetslös krävs att han eller hon är anmäld hos arbetsförmedlingen och aktivt söker alla arbeten som han eller hon kan klara av. Om sökanden inte kan arbeta måste detta styrkas med ett läkarintyg som visar att sökanden har nedsatt arbetsförmåga. Vid sjukdom ska i första hand rätten till sjukpenning utnyttjas. Om sökanden har ekonomiska tillgångar kan han eller hon normalt inte erhålla ekonomiskt bistånd.

Den som kontaktar socialnämnden för ansökan om ekonomiskt bistånd bokas normalt in för ett möte med en handläggare vid nämnden. Normalt får sökanden skriftlig information om förutsättningarna för ekonomiskt bistånd och om själva ansökningsförfarandet. Ansökan görs på en särskild blankett. Det finns dock ingen enhetlig rikstäckande ansökningsblankett för ekonomiskt bistånd. Om sökanden är gift, sammanboende eller registrerad partner ska ansökan i normalfallet skrivas under även av make, sambo eller partner. I ansökan ska sökanden försäkra att de uppgifter som har lämnats är riktiga. Uppgifterna registreras i kommunens socialregister. De uppgifter som har lämnats kontrolleras regelbundet med Försäkringskassan, arbetslöshets-

kassan, CSN, Skatteverket och bilregistret. En ny ansökan om försörjningsstöd ska göras för varje ny månad. Vid ansökan om fortsatt ekonomiskt bistånd kan förfarandet vara förenklat.

Uppgifter som ska lämnas av sökanden

Enligt uppgift från enheten för försörjningsstöd, Stockholms stad, ska den enskilde lämna ett antal uppgifter i samband med ansökan om försörjningsstöd. Han eller hon ska lämna kontouppgifter på de bankkonton som innehas för de senaste tre månaderna, lönespecifikation, besked om utbetald arbetslöshetsersättning, besked om kommunalt bostadsbidrag, besked om sjukersättning inkl. bostadstillägg, eventuellt handlingar angående företag så som momsredovisning de senaste 12 månaderna, kontrakt och hyresavi, handlingar angående bostadsrätt eller fastighet, besked från Migrationsverket om uppehållstillstånd eller arbetstillstånd, underskriven ansökan om försörjningsstöd, pass, legitimation, handlingar vid bilinnehav, intyg om umgänge med barn, medgivande vid andrahandsboende, preliminär skatteuträkning, förenklad deklaration inklusive specifikation, kontrolluppgift och eventuellt läkarintyg.

Hur får socialnämnden tillgång till uppgifter?

Socialnämnden beställer uppgifter från Försäkringskassan angående sjukpenning eller sjukersättning, barnbidrag, vårdbidrag, föräldrapenning, aktivitetsersättning, ålderspension, äldreförsörjningsstöd. Dessa uppgifter levereras elektroniskt.

Alla andra uppgifter tas in manuellt, vilket är tidskrävande för såväl socialnämnden som den uppgiftslämnande myndigheten. Det krävs vidare att sökanden samtycker till att socialnämnden inhämtar dessa uppgifter. Enligt företrädare för enheten för försörjningsstöd, Stockholms stad, händer det ofta att den hjälpsökande inte lämnar fullständiga uppgifter med hänvisning till att man tror att socialnämnden har tillgång till betydligt fler uppgifter elektroniskt än vad som är fallet. Det är vanligt förekommande att socialnämnden köper uppgifter från Infotorg.

4.6.5 Migrationsverket

Handläggning av ansökan om dagersättning

En asylsökande har i vissa fall rätt till ekonomiskt bistånd, s.k. dagersättning. Dagersättning ska täcka kostnader för mat, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Dagersättning ska även täcka utgifter för hälso- och sjukvård, tandvård samt läkemedel i vissa fall.

Reglerna om rätt till dagersättning för asylsökande finns i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, och förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl., FMA. Av 8 § FMA, framgår att den som vill få dagersättning ska göra en skriftlig ansökan om det. Ansökan, som ska vara underskriven av sökanden, ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Nämda uppgifter som lämnas av sökanden utgör Migrationsverkets underlag för beslut om ekonomiskt bistånd.

Dagersättningen får enligt 10 § LMA sättas ned delvis om utlänningsen utan giltigt skäl vägrar att delta i anordnad verksamhet, försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att inte medverka till att klarlägga sin identitet, eller försvårar utredningen i ärendet om uppehållstillstånd genom att hålla sig undan.

Problem med gällande ordning

Av asylmottagningsutredningens betänkande, *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige* (SOU 2009:19 s. 168) framgår att det finns vissa problem med den nu gällande ordningen med dagersättning åt asylsökande. Ett problem gäller den bristande kontrollen i samband med utbetalningar av bistånd. I betänkandet anges att en av de främsta orsakerna till att felaktiga utbetalningar förekommer är att Migrationsverket inte känner till att en del av de asylsökande har fått egen inkomst av arbete.

Underrättelse om anställning

Sedan den 15 december 2008 ska enligt 7 kap. 1 a § utlänningsförordningen (2006:97) en arbetsgivare som anställer en asylsökande, som är undantagen från skyldigheten att ha arbetstillstånd, lämna underrättelse om anställningen till Migrationsverket. En sådan underrättelse ska lämnas till den mottagningsenhet där den asylsökande är inskriven.

Sanktionsutredningens förslag

Utredningen om genomförande av EG-direktiv om sanktioner mot arbetsgivare, Sanktionsutredningen, har i sitt betänkande, *EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare* (SOU 2010:63), lämnat förslag om hur Europaparlamentets och rådets direktiv om sanktioner mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU¹ ska genomföras i svensk rätt. Direktivet föreskriver bl.a. att medlemsstaterna ska ålägga arbetsgivare att underrätta behörig myndighet om en anställnings början inom en viss tid. Detta gäller även tredjelandsmedborgare med permanenta uppehållstillstånd i Sverige, vilka enligt nuvarande ordning är undantagna från kravet på arbetstillstånd.

Utredningen har bl.a. föreslagit att underrättelse om anställning av en tredjelandsmedborgare ska göras till Skatteverket. Förslaget har motiverats med att alla arbetsgivare måste ha kontakt med Skatteverket i samband med anställning eller utbetalning av lön till arbetstagare. Utredningen har konstaterat att det inte finns någon myndighet som har sådan nytta av underrättelserna från arbetsgivare att den skulle väga upp kostnader och besvär. Uppgifterna passar inte heller in i någon befintlig myndighets verksamhet. Sanktionsutredningen har ansett att avgörande för valet av myndighet bör vara en strävan att så långt möjligt hålla nere de administrativa kostnaderna för såväl staten som arbetsgivarna. Skatteverket är den enda myndighet som med nödvändighet måste ha en relation med alla arbetsgivare. Det innebär att den arbetsgivare som anställer en tredjelandsmedborgare inte behöver vända sig till ytterligare en myndighet. Myndigheten har dessutom stor vana vid masshantering av olika uppgifter. Sanktionsutredningen

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt.

har mot den bakgrunden föreslagit en ordning där arbetsgivare lämnar underrättelser om anställning av tredjelandsmedborgare till Skatteverket. Underrättelserna får ske inom ramen för andra system för anmälan i syfte att göra den administrativa bördan så liten som möjligt. Det väsentliga är att en myndighet får kännedom om att en arbetsgivare har anställt en tredjelandsmedborgare. Den informationen kan utläsas av en uppgift om att en viss arbetsgivare betalar ut lön för en viss person. Det innebär, enligt Sanktionsutredningen, att det möjligen skulle kunna räcka med att arbetsgivaren lämnar uppgift till anvisad myndighet om att lön har betalats ut för en viss tredjelandsmedborgare. Som ett alternativ till detta har sanktionsutredningen föreslagit att uppgiftslämnandet ska samordnas så att arbetsgivare i samband med att uppgifter lämnas om ersättningar till en viss person en viss månad även kan lämna uppgift om att personen är tredjelandsmedborgare och när anställningen påbörjades.

4.6.6 Arbetslöshetskassorna

Allmänt

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna. Det finns för närvarande 32 självständiga arbetslöshetskassor. Arbetslöshetskassorna är specialiserade inom olika bransch- eller yrkesområden. De samverkar genom Arbetslöshetskassornas Samorganisation, SO, som är ett serviceorgan åt arbetslöshetskassorna. Arbetslöshetsförsäkringen finansieras genom avgifter till arbetslöshetskassorna och genom arbetsgivaravgifter.

Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter utan föreningar. Deras handläggning av arbetslöshetsförsäkringen utgör dock myndighetsutövning och i sekretesshänseende är de vid prövningen av ärenden om arbetslöshetsersättning med myndigheter jämställda organ. Arbetslöshetskassornas verksamhet regleras i lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och förordningen (1997:836) om arbetslöshetskassor.

Gällande regler

Bestämmelser om arbetslöshetsersättning finns i lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, ALF, och i förordningen (1997:835) om arbetslöshetsförsäkring. Ansökan om ersättning görs enligt 47 § ALF hos arbetslöshetskassan. Till ansökan ska fogas intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. En ansökan om ersättning ska göras hos arbetslöshetskassan inom nio månader från den sista dagen i den tidsperiod som ansökan avser.

Arbetslöshetsförsäkringen består av två delar. Den ena delen är en frivillig, inkomstrelaterad försäkring. Ersättning från den försäkringen betalas ut till personer som är medlemmar i en arbetslöshetskassa. Den andra, grundförsäkringen, betalas ut till personer som inte är medlemmar i arbetslöshetskassan eller som inte har varit medlemmar tillräckligt länge för att ha rätt till inkomstrelaterad ersättning.

Arbetsgivarintyg

Till ansökan om arbetslöshetsersättning ska fogas ett intyg från arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden (arbetsgivarintyg) samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes rätt till ersättning. Uppgifterna i ett arbetsgivarintyg används för att räkna fram ett genomsnitt av hur många timmar den sökande har arbetat och hur mycket den sökande har haft i inkomst före arbetslöshetens inträde. Uppgifterna används också till kontroll av utbetald ersättning.

Arbetsgivarintyget utgör en grundläggande del av underlaget för arbetslöshetskassans beslut om rätt till arbetslöshetsersättning. För att uppfylla arbetsvillkoret ska den sökande enligt 12 § ALF under en ramtid av 12 månader närmast före arbetslösheten, ha arbetat minst sex månader och minst 80 timmar varje kalendermånad. Alternativt ska den sökande ha arbetat minst 480 timmar under 6 sammanhängande kalendermånader och minst 50 timmar i var och en av de månaderna.

På arbetsgivarintyget ska arbetsgivaren månadsvis specificera arbetad tid exklusive tid med lön i samband med sjukdom, barns födelse och tjänstgöring i totalförsvaret. Arbetsgivaren ska också

redovisa övertid, mertid, jourtid, beredskapstid och tid med sjuklön utbetald enligt lagen om sjuklön. För dem som har en fast avtalad arbetstid ska frånvaro redovisas. Som tid med förvärvsarbete avses även tid då den sökande har haft semester, varit ledig med helt eller delvis bibehållen lön av någon annan anledning än sjukdom, tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarsplikt eller barns födelse, eller den sökande på grund av anställningens upphörande får avgångsvederlag eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön.

Förklaringen till varför arbetslöshetskassan begär specificering av den arbetade tiden ligger i det beräknings sätt som tillämpas. Reglerna i ALF gör att arbetstiden och lönen måste specificeras månad för månad och delas upp i olika lönearter. Schablonberäkning används för att en person som arbetat heltid med en lägre arbetstid per vecka än 40 timmar ska kunna få en "normalarbetstid" på 40 timmar per vecka.

För en sökande som uppfyller arbetsvillkoret ska arbetslöshetskassan räkna fram en så kallad normalarbetstid. Enligt 23 b § ALF utgör normalarbetstiden den genomsnittliga arbetstiden under den sökandes ramtid. Timmar som arbetats utöver den avtalade arbetstiden räknas inte upp enligt schablon. Detta kräver särredovisning av de uppgifter som inte ingår i schablonberäkningen.

Arbetsgivaren ska redovisa den grundlön som den anställda hade innan anställningen upphörde samt vilket år lönen avser. I det fall timlönen för mer- och övertidsarbete inte har varierat ska denna anges på huvudblanketten. Om den har varierat ska lön för mer- och övertidsarbete specificeras för varje månad på blanketten "Komplettering till arbetsgivarintyg". I de fall skattepliktiga ersättningar utöver grundlön har betalats ut ska dessa redovisas separat månad för månad på blanketten "Komplettering till arbetsgivarintyg". Anledningen till varför arbetslöshetskassan begär att de olika ersättningarna ska specificeras separat månad för månad är att de ska kunna bedöma om ersättningen ska ligga till grund för beräkningen av dagsförtjänsten eller inte.

Återbetalningskyldighet

Av 68 § ALF följer att om någon genom oriktig uppgift eller genom underlåtenhet att fullgöra sin uppgifts- eller anmälningskyldighet eller på annat sätt orsakat att ersättning lämnats obehörigen eller med för högt belopp ska det som betalats ut för

mycket betalas tillbaka. Detsamma gäller om någon på annat sätt fått ersättning obehörigen eller med för högt belopp och han eller hon skäligen bort inse detta.

Om någon som har fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomisk skadestånd som motsvarar lön för samma tid, ska ersättning från arbetslöshetskassan återbetalas 68 a § ALF. Detta gäller dock inte om det i det särskilda fallet finns anledning att helt eller delvis befria från återbetalningsskyldighet, 68 d § ALF.

Förslag till förändringar

Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, IAF, har i rapport till regeringen² lämnat förslag till förändringar av arbetsgivarintyget. IAF föreslår att vissa frågor ska tas bort från arbetsgivarintyget och att vissa regeländringar görs för att förenkla hanteringen.

I rapporten redogörs för Månadsuppgiftsutredningens uppdrag att ta fram förslag om att arbetsgivare ska lämna inkomstuppgifter på arbetstagnivå varje månad. IAF anser att det är angeläget att arbetslöshetskassan i framtiden kan ta del av och använda sig av dessa uppgifter. De förslag till regelförändringar som IAF har fört fram på kort och medellång sikt ligger i linje med Månadsuppgiftsutredningen och innebär en anpassning av regelverket för att arbetslöshetskassan ska kunna använda sig av uppgifterna och ett sådant system. En förutsättning är dock enligt IAF att arbetad tid ingår i de uppgifter som arbetsgivare ska rapportera. IAF menar att ett system innehållande uppgifter om arbetad tid och lön skulle kunna ersätta informationshämtning av arbetad tid och lön från arbetsgivare vid handläggning av a-kasseärenden.

4.6.7 Arbetsförmedlingen

Utbetalning av ersättning enligt lagen om etableringsinsatser

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och förordningen (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 december 2010. Reglerna syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares

² *Arbetsgivarintyget – analys och förslag till förändringar*, 2010:5. Rapport till regeringen enligt IAF:s regleringsbrev 2010.

etablering i arbets- och samhällslivet, 1 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Lagen gäller enligt 2 § en nyanländ invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring.³

När en nyanländ invandrare tillsammans med Arbetsförmedlingen har upprättat en s.k. etableringsplan har han eller hon rätt till viss etableringsersättning. När planen är upprättad och den nyanlände deltar i aktiviteter erhålls ersättning med ett visst högre belopp. Av 2 kap. 3 § förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare framgår att om den nyanlände har ett förvärvsarbete som omfattas av etableringsplanen lämnas etableringsersättning endast i den omfattning som den nyanlände inte förvärvsarbetar. Om den nyanlände har inkomster av förvärvsarbete som inte omfattas av etableringsplanen och inkomsten av arbetet överstiger 8 000 kr per månad ska etableringsersättningen minskas.

Ansökan om utbetalning

Ansökan om etableringsersättning ska enligt 3 kap. 1 § förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare ges in till Arbetsförmedlingen. Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete. Arbetsförmedlingen prövar frågor om etableringsersättning. Enligt 3 kap. 5 § nämnda förordning betalar Försäkringskassan ut etableringsersättning. Ersättningen betalas ut månadsvis i efterskott.⁴

Återkrav

En mottagare av etableringsersättning är återbetalningsskyldig om han eller hon genom att lämna oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp. Om en ersättningsmottagare är återbetalningsskyldig ska den myndighet som beslutat om ersättningen

³ Lagen kan också gälla en nyanländ som har fyllt 18 men inte 20 år, förutsatt att han eller hon saknar föräldrar här i landet.

⁴ Etableringsersättning för medverkan till upprättandet av en etableringsplan får dock betalas ut i efterskott var fjortonde dag eller oftare.

besluta att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet, 3 kap. 15–16 §§ förordningen om ersättning till vissa nyanlända invandrare.

4.6.8 Åklagarmyndigheten

Beslut om dagsböter

Åklagarmyndigheten ska i vissa fall vid beslut om strafföreläggande besluta om dagsböter. Dagsböter är ett bötesstraff där böternas antal bestäms efter hur grovt brottet är. Storleken på varje dagsbot fastställs med hänsyn till den dömda personens ekonomiska förhållanden. Antalet dagsböter kan vara minst 30 och högst 150. Minsta totala bötesbelopp är 750 kr.

Åklagarmyndigheten beslutar dels om dagsbotens storlek och dels hur många dagsböter som ska utdömas. Dagsbotens storlek bestäms enligt Riksåklagarens riktlinjer, RÅR 2007:2, utifrån den misstänktes beräknade årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas. Med årsinkomst avses inkomst före skatt med avdrag för kostnader för inkomstens förvärvande. Som inkomst räknas också mer kontinuerligt utgående ersättning eller bidrag till den misstänkte. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, ekonomiskt bistånd, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsbidrag. Hur själva beräkningen går till framgår av nämnda riktlinjer. Av riktlinjerna framgår vidare att den misstänktes egna uppgifter om sina ekonomiska förhållanden i allmänhet bör godtas. En kontroll bör dock göras om det finns anledning anta att uppgifterna är felaktiga eller ofullständiga i en omfattning som kan antas påverka dagsbotsbeloppet. Enligt uppgift från Riksåklagarens kansli kontrolleras då den misstänktes taxerade inkomst.

Åklagarmyndigheten får i de flesta fall underlag för beräkning av dagsböter från polisen. Uppgifterna har då vanligtvis lämnats av den misstänkte vid förhör i samband med förundersökning och tagits in i förundersökningsprotokollet. Enligt uppgift från Riksåklagarens kansli lagras inte dessa uppgifter hos Åklagarmyndigheten. När ärendet är avslutat arkiveras förundersökningsprotokollet hos polisen.

4.6.9 Länsstyrelserna i samband med utbetalning av statlig lönegaranti

Enligt lönegarantilagen (1992:497) utgår statlig lönegaranti till anställda som förlorat arbetsinkomst vid ett företag i samband med konkurs eller företagsrekonstruktion. Konkursförvaltaren/rekonstruktören beslutar om lönegaranti och länsstyrelserna betalar ut ersättningen. Kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet. Det är av stor vikt att ersättningar betalas ut i nära anslutning till beslut eftersom syftet med garantin är att motverka försörjnings-svårigheter för de anställda. För att korrekt ersättning ska kunna betalas ut behöver konkursförvaltaren/rekonstruktören uppgifter om de tidigare anställdas löner. Länsstyrelsen betalar sedan ut den av konkursförvaltaren beslutade ersättningen.

4.6.10 CSN

Fribeloppshanteringen

Enligt 3 kap. 16 § studiestödslagen (1999:1395) får studiemedel med fullt belopp lämnas bara om den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte är högre än ett visst belopp (fribeloppet). Den sökande ska i ansökan om studiemedel ange den beräknade inkomsten under studietiden, fördelad per kalenderhalvår. Vid prövningen av rätt till studiemedel jämförs den lämnade inkomst-uppgiften med fribeloppet. Om inkomsten överskrider fribeloppet reduceras studiemedlen. Som inkomst räknas den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital.

CSN genomför årligen efterkontroller där den taxerade inkomsten jämförs med den inkomstuppgift den studerande har lämnat i sin ansökan. Om inkomsten varit högre än den studerande har angett återkrävs det belopp som har betalats ut för mycket.

Återbetalning av skuld

Enligt 4 kap. 1 § studiestödslagen ska den som har fått studielån betala tillbaka lånet. Lånet och räntan ska enligt 4 kap. 7 § samma lag betalas med ett visst belopp varje kalenderår (årsbelopp). En låntagare kan ansöka om att få årsbeloppet nedsatt under betalningsåret. CSN:s bedömning ska i ett sådant fall grunda sig på

låntagarens inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital för betalningsåret. Om grunderna för ett nedsättningsbeslut ändras ska låntagaren omedelbart meddela detta till CSN.

Prövning av rätten till tilläggsån

Tilläggsån kan beviljas den som har haft en inkomst (överskottet i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet) kalenderåret före det år studierna påbörjas som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas, 4 kap. 14 § studiestödslagen. Rätten till tilläggsån prövas vid ansökanstillfället. Den sökande anger då vilken inkomst han eller hon hade det aktuella året. Beroende på när ansökan om tilläggsån görs finns det inte alltid tillgång till aktuell uppgift om taxerad inkomst. CSN grundar då beslutet på den studerandes egen uppgift.

5 Internationell utblick

5.1 Inledning

I detta kapitel ges en översiktlig bild av hur andra europeiska länder har hanterat frågan om månadsvisa kontrolluppgifter. Utredningen har besökt Danmark och Nederländerna för att få ytterligare information om vilka problem som uppkom vid införandet av månadsvisa kontrolluppgifter, vilka vinster som gjorts efter införandet och hur systemen fungerar i dag. En redogörelse görs för de system som har införts i Danmark, Nederländerna, Tyskland, Ungern och Estland samt för det system som man överväger att införa i Norge¹.

5.2 Danmark

År 2002 infördes i Danmark en möjlighet till filöverföring av månadsuppgift till Skatteförvaltningen (Letlön). Intresset bland företagen för att ansluta sig var svalt liksom intresset från företagen som tillverkar lönesystem. Året därpå infördes ett webbgränssnitt som gjorde det möjligt för små företag att istället deklarerat manuellt via webben. År 2004 hade 1 200 företag anslutit sig. I januari 2007 hade endast 4 000 av 200 000 företag anslutit sig till LetLön

Initiativet att införa eIndkomst (obligatorisk månadsuppgift) kom från den danska regeringen. Syftet var dels att bekämpa missbruket av socialförsäkringssystemen, dels att minska den administrativa bördan för myndigheter, anställda och företag. Alla myndigheter fick ange sitt behov. Därefter skedde en harmonisering av begrepp och definitioner. För att kunna hämta in uppgifter för olika myndigheter i en och samma rapportering

¹ Uppgifterna är huvudsakligen hämtade ur Skatteverkets slutrapport den 30 juni 2008, *Månadsuppgift och skattedeklaration*.

skapades ett gemensamt bruttoinkomstbegrepp. För att täcka inrapporteringsbehovet till alla deltagande myndigheter tillkom ytterligare informationskrav i månadsuppgiften jämfört med vad som lämnats i den årliga kontrolluppgiften. Från och med den 1 januari 2008 är det obligatoriskt för arbetsgivare att rapportera till eIndkomst.

5.2.1 Beskrivning av eIndkomst

Arbetsgivare registrerar nyanställda genom eIndkomst och lämnar där uppgifter på arbetstagarnivå. Systemet summerar inrapporterad skatt och avgift samt vidarebefordrar summorna till uppbörds-systemet där avstämning sker mot inbetalda belopp. Skatteavdraget gottskrivs den anställde först vid årets slut, inte löpande i takt med att månadsuppgifterna kommer in.

Om arbetstagaren upptäcker fel i inrapporterad månadslön eller avdragen skatt måste han eller hon vända sig till arbetsgivaren som i sin tur ska se till att rätt belopp rapporteras in till skatteförvaltningen. Arbetstagaren har inte någon möjlighet att begära omprövning av lämnade månadsuppgifter.

Genom tjänsten TastSelv (knappa själv) registrerar arbetsgivare, som inte använder filöverföring från lönesystem, månadsuppgiften manuellt. För att logga in krävs en pinkod eller en digital signatur. Med hjälp av den digitala signaturen kan företagen styra behörigheten för olika medarbetare och begränsa den beträffande funktion och/eller information.

Till eIndkomst rapporteras ett produktionsenhetsnummer för varje anställd vilket anger var arbetet utförs. Med hjälp av detta beräknas bl.a. reseavdrag till och från arbetet automatiskt i samband med inkomsttaxeringen.

När skatteförvaltningen har räknat ut skatten blir denna uppgift synlig för arbetsgivaren. Den enskilde har tillgång till sin egen skatteinformation på sidan *Skattemappen*. Kommuner kan ges tillstånd att läsa den enskildes skattemapp för att kontrollera inkomsten inför en bidragsutbetalning. För att kunna göra det krävs medborgarens godkännande.

5.2.2 Utvecklingen av eIndkomst

Danmark hade stora problem i samband med införandet av eIndkomst. Problemen bestod bl.a. i att införandet skedde i flera steg och inför varje nytt steg upphandlades en ny extern leverantör (se avsnitt 5.3.2. om de problem som uppstod i Holland i samband med införandet av Mandatory Electronic Filing). Detta medförde extra arbete eftersom det var svårt att få de olika delsystemen att kommunicera med varandra. De befintliga lönesystem som fanns på marknaden när eIndkomst infördes kunde inte registrera rättelser av tidigare redovisningsperioder. Programföretagen var ovilliga att korrigera detta. Därför träffades en överenskommelse mellan Finansdepartementet och arbetsgivarorganisationerna om att rättelse skulle få ske på en senare period. Systemet med eIndkomst fungerar i dag bra enligt uppgift från företrädare för det danska Skatteverket, SKAT.

5.2.3 Nytt av eIndkomst

Hanteringen av utmätning i lön har underlättats genom eIndkomst, vilket arbetsgivarna har varit positiva till. Utmätningens beloppet slås samman med skatteavdraget och blir inte synligt för arbetsgivaren. Den anställdes integritet skyddas bättre och arbetsgivarens administration har minskat. Genom att löneutmätningen sker integrerat med preliminärskattebetalningen har man fått in ungefär hundra miljoner extra per år. Åren före införandet uppgick beloppet till drygt 600 miljoner kronor per år. År 2009 var beloppet drygt 800 miljoner kronor.

Genom eIndkomst har myndigheter och kommuner tillgång till uppgifter på arbetstagnivå löpande under året. Detta ger förutsättningar för en högre kvalitet på det underlag som ligger till grund för myndighetsutövningen. Månadsuppgiften kan också användas av skatteförvaltningen i samband med kontrollverksamhet t.ex. vid oanmälda besök.

Inom socialförsäkringsområdet har dock inte data kommit till stor användning ännu. Orsakerna är flera. Det handlar bl.a. om att datainnehållet inte är sådant att det utan kompletteringar kan användas i handläggningen. En analys av hur eIndkomstsdata kan användas i automatiserade processer har dock påbörjats. Även frågan om genomförandet av regelförenkling har inletts.

De differenser som tidigare uppkom mellan vad som deklarerats varje månad och den information som lämnas i den årliga kontrolluppgiften uppkommer inte längre.

5.3 Nederländerna

Det nederländska systemet, Mandatory Electronic Filing, MEF, som infördes den 1 januari 2006, innebär att företag ska lämna information om socialavgifter och avdragen skatt vid ett tillfälle till en myndighet. Elektronisk inlämning av uppgifter är obligatorisk (viss möjlighet till dispens finns om en arbetsgivare eller hans ombud saknar dator). År 2007 infördes digital signatur. För att ta sig in på skatteförvaltningens webgränssnitt används ett lösenord och för att skriva under deklARATIONEN används elektronisk signatur.

5.3.1 Beskrivning av det nederländska systemet

Arbetsgivare ska varje månad lämna en deklARATION som består av två delar; en del innehåller uppgifter om arbetstagare och en del totaluppgifter för arbetsgivaren.

Månadsrapporteringen i Nederländerna är betydligt mer omfattande när det gäller mängden information som ska lämnas än de uppgifter som lämnas i en svensk kontrolluppgift. Reglerna för beräkning av sociala förmåner är mer heterogena än motsvarande svenska regler. DeklARATIONEN lämnas genom filöverföring från lönesystem eller genom manuell inregistrering. Skatteförvaltningen fattar inte något beslut om att debitera avgifter och skatt om de uppgifter som arbetsgivaren lämnat stämmer med inbetalade belopp. I Nederländerna finns inte samma krav som i Sverige på att arbetsgivaren måste meddela arbetstagaren om utbetald lön och gjorda skatteavdrag.

5.3.2 Problem vid införandet

Nederländerna hade stora problem i samband med införandet av MEF. Problemen berodde bl.a. på att för mycket infördes på en gång (se avsnitt 5.2.2 om de problem som uppstod i Danmark i samband med införandet av eIndkomst). Man övergick från deklARATION på papper till elektroniskt uppgiftslämnande, betalning

av socialavgifter överfördes från den holländska motsvarigheten till Försäkringskassan till den holländska motsvarigheten till Skatteverket, två organisationer slogs samman till en och innehållet i deklARATIONERNA förändrades genom att betydligt fler uppgifter skulle lämnas.

I den deklARATION som ungefär motsvarar den svenska skatte-deklARATIONEN, infördes uppgiftsskyldighet på individnivå varje månad (tidigare en gång per år). Antalet uppgifter ökade dramatiskt (från ca 10 till ca 120 uppgifter). Införandet av allt för många uppgifter ledde till många fel (i början 30 procent fel bestående både av formatfel och andra fel). Handläggarna hann inte rätta felen innan nästa månads uppgifter kom in. Tekniska problem uppstod i flödet av uppgifter mellan arbetsgivarna, skatteförvaltningen, försäkringsadministrationen och andra användare. Återkopplingen till arbetsgivarna när felaktiga uppgifter hade lämnats skedde för sent eller inte alls. De viktigaste användarna av uppgifterna fick de uppgifter de behövde för sent eller inte alls.

En problemanalys genomfördes i september 2007. Det konstaterades att komplexiteten avseende teknik och effekterna av förändringar i organisationen hade underskattats. Omfattande lagstiftning avseende materiella regler inom socialförsäkrings- och socialavgiftsområdet trädde i kraft samtidigt som MEF utvecklades och infördes. De tekniska funktionerna för kontroll av formella fel var inte färdigutvecklade när MEF togs i bruk.

Problemanalysen resulterade i ett antal åtgärder. Det konstaterades att informationskravet i månadsuppgiften var alltför omfattande och en översyn för att begränsa informationskravet skulle göras. Skatteförvaltningen fick i uppgift att ge bättre service till arbetsgivarna beträffande inlämningen av månadsuppgift. Funktioner för en effektivare kontroll av formella och tekniska fel som uppkom tidigt i det tekniska informationsflödet skulle utvecklas. En återkoppling till arbetsgivaren avseende fel i lämnade uppgifter skulle ske snabbare än i dag.

Vid utredningens besök på Finansministeriet i Haag i november 2010 framkom att man hade genomfört förbättringar av MEF. Man har minskat antalet uppgifter och man arbetar med ensning av begrepp tillsammans med andra inblandade departement. När det gäller dispenser är det i dag väldigt få företag som har dispens från elektroniskt uppgiftslämnande och man överväger att avskaffa möjligheten till dispens.

5.3.3 Nytt med MEF

Genom MEF har uppgiftslämnarbördan minskat för arbetsgivarna eftersom uppgifter ska lämnas endast en gång till en myndighet. Arbetstagarna har fått en ökad trygghet genom en löpande insyn i vad arbetsgivaren redovisar till skatteförvaltningen.

5.4 Norge

År 2005 påbörjades i Norge ett utredningsarbete avseende förändrad rapportering av lön. Syftet med projektet var i första hand att underlätta för arbetsgivarna genom att de bara skulle behöva inrapportera samma uppgift vid ett tillfälle. Under år 2007 genomförde den norska skatteförvaltningen en förstudie avseende den nya inrapporteringsordningen, LSA (lön, skatt och avgift). Förslaget är ännu inte genomfört.

En skillnad mellan uppbörderna i Norge och i Sverige är att det i Norge inte fattas något formellt beslut avseende arbetsgivaravgifter och skatt som ska betalas.

5.4.1 EDAG

En förstudie har genomförts, *EDAG, elektronisk dialog med arbetsgivarna*, som syftar till att ge information om hur man ska gå vidare med utvecklingen av en gemensam rapporteringsordning för arbetsgivare. Förstudien har under hösten 2009 resulterat i en rapport.

Syftet med projektet har varit att undersöka möjligheterna att gå något längre än LSA. Det som eftersträvas är förenklingar och besparingar för arbetsgivare som lämnar information, en förstärkt personlig integritet för arbetstagare, ett bättre genomförande och en lägre resursförbrukning hos dem som mottar och behandlar informationen.

En förutsättning för att man ska kunna gå vidare är att processer, rutiner och system hos arbetsgivare och myndigheter ändras, att fördelningen av uppgifter inom och mellan myndigheter förändras och att nya regler utformas.

Enligt uppgift från det norska Skattedirektoratet i februari 2011 kommer Finansdepartementet att sända förslaget om ny rapporteringsordning på remiss under våren 2011.

5.4.2 Samhällsekonomisk analys

Sammantaget gör man i Norge bedömningen att förändringen är samhällsekonomiskt lönsam då intäkterna beräknas överstiga kostnaderna.

En tanke med projektet är att informationen ska överföras till skatteverket när utbetalningen till löntagaren sker. Det skulle innebära att verket får hålla reda på den önskade periodiseringen och att företagen kan ansluta till sin egen process. Genom krav på ökad periodicitet får företagen likviditets- och ränteförluster och det offentliga motsvarande vinster åtminstone vad gäller den preliminära skatten och troligen också vad gäller arbetsgivaravgiften, eftersom man föreslår att arbetsgivaravgifterna ska betalas samtidigt med den preliminära skatten.

Allmänt anser man att de ökade kraven inte leder till nämnvärt ökade samhällskostnader till följd av den maskinella inlämningen av uppgifter.

5.5 Tyskland

Den 1 januari 2010 trädde en ny lag om elektroniskt inkomstbevis i kraft i Tyskland (Gesetz zur Einrichtung des Verfahrens des elektronischen Einkommennachweis). I ett pressmeddelande från den tyska förbundsregeringen redogörs för förfarandet (Elena, Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises). Arbetsgivaren ska månatligen sända uppgifter om sina anställdas inkomstförhållanden till en databas. Uppgifterna lagras där i krypterad form. Medborgaren godkänner användandet av informationen och legitimerade tjänstemän kommer åt informationen genom elektronisk signatur.

Lagen handlar generellt om information om inkomst för att beräkna rätten till ersättning i olika delar av välfärdssystemet. Denna information ska kunna föras från arbetsgivaren till legitim myndighet. Genom införandet av särskilda signaturkort har man säkerställt rättssäkerheten för den enskilde. Bara om den enskilde medborgaren aktivt ger sitt godkännande kan informationen dekrypteras och hämtas ut av en myndighet för beräkning av bidrag.

Man har haft två syften med övergången till elektroniska intyg. Det ena syftet har varit att minska företagens administrativa

kostnad. En bedömning som nämns är att de administrativa kostnaderna för de tyska företagen skulle kunna minska med 85 miljoner euro. Det andra syftet är att i hela samhället stimulera en ökad användning av elektroniska signaturer på ett rättssäkert sätt.

5.6 Ungern, Estland

5.6.1 Ungern

I Ungern är sedan 2006 arbetsgivare skyldiga att månatligen sända in elektronisk uppgift om skatt, arbetsgivaravgift och alla typer av avgifter som gäller den anställda samt andra uppgifter som bestämts i lagstiftningen.

Det finns möjligheter till korrigerings av inlämnade uppgifter. Efter formella kontroller registreras beloppen från deklarationen automatiskt på skattekontot. Om deklarationen innehåller fel får arbetsgivaren ett elektroniskt meddelande om att deklarationen måste korrigeras. Arbetsgivaren kan själv rätta, begära omprövning eller på uppmaning av skatteförvaltningen korrigera inlämnad deklaration. Arbetsgivaren kan se balansen på skattekontot. Arbetstagarna kan få uppdaterade uppgifter om hur mycket avgifter som deklarerats avseende dem.

5.6.2 Estland

Arbetsgivarna är skyldiga att lämna uppgifter om sociala avgifter varje månad. I anslutning till redovisning av arbetsgivaravgifter och skatteavdrag ska arbetsgivarna även lämna en specifikation av hur mycket som avser respektive arbetstagare. Detta kan ske elektroniskt eller på papper. Om informationsmängden i specifikationen överstiger en viss nivå ska uppgifterna lämnas elektroniskt.

6 Sekretess och integritet

6.1 Inledning

I detta kapitel redogörs för offentlighetsprincipen, begreppet allmän handling, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, och vilka sekretessregler som gäller för de myndigheter och organ som utredningen överväger ska få ta del av månadsvisa kontrolluppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst. I kapitlet behandlas också dataskyddsdirektivet, personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PuL, begreppet personlig integritet, vilka avvägningar som måste göras inför ett utökat informationsutbyte mellan myndigheter samt vilka registerförfattningar som gäller för respektive myndighet och organ.

6.1.1 Allmänt

Enligt 6 § förvaltningslagen (1986:223) ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Möjligheten för myndigheter att utbyta uppgifter är av stor betydelse för denna samverkan. Detta kommer bl.a. till uttryck i 6 kap. 5 § OSL där det anges att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Om en s.k. sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig på en uppgift som en annan myndighet begär att få ta del av (se vidare avsnitt 6.2.5) innebär 6 kap. 5 § OSL att den utlämnande myndigheten har en skyldighet att lämna ut uppgiften i fråga.

I propositionen *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (prop. 2007/08:160 s. 50) angav regeringen bl.a. följande. Den tekniska utvecklingen har medfört att det i dag finns förutsättningar att på ett tekniskt säkert sätt överföra skiktad information, dvs. särskilt

utvalda uppgifter. Den myndighet som har behov av vissa uppgifter i sin verksamhet kan på elektronisk väg få del av dessa uppgifter utan att de övriga uppgifter som finns lagrade elektroniskt i ärendet, t.ex. sjukdomsbild eller anledning till arbetslöshet, behöver lämnas ut.

6.1.2 Utredningsdirektiven

Enligt utredningens direktiv (dir. 2009:91) ska utredaren överväga om det aktuella behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Utredaren ska särskilt beakta de möjligheter till att stärka skyddet för den personliga integriteten som erbjuds genom elektroniskt informationsutbyte i jämförelse med manuell hantering. Det kan till exempel gälla att IT-stödet styr i vilka handläggningssituationer man kommer åt vissa uppgifter, dvs. vilka tekniska spärrar som kan byggas in.

Utredaren ska vidare analysera om de aktuella uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos den myndighet till vilken de inrapporteras. Om så inte är fallet och utredaren, vid en avvägning mellan insynsintresset och ett eventuellt sekretessbehov, bedömer att viss sekretess bör gälla ska ändringar i sekretessregleringen föreslås.

6.2 Allmänt om sekretess

6.2.1 Offentlighetsprincipen

Offentlighetsprincipen innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i statens och kommunernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, exempelvis genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän, genom domstols-offentlighet och genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden. När det mer allmänt talas om offentlighetsprincipen åsyftas dock i första hand reglerna om allmänna handlingars offentlighet. Denna princip infördes genom 1766 års tryckfrihetsförordning och regleras numera i 1949 års tryckfrihetsförordning, TF.

6.2.2 Allmän handling

Vad som avses med allmän handling framgår av 2 kap. TF. Med handling förstås framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel. En handling är allmän, om den *förvaras* hos en myndighet och är att anse som *inkommen till* eller *upprättad hos* myndigheten. En handling anses inkommen till en myndighet, när den har anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa. I fråga om upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel anses den inkommen till en myndighet när den är tillgänglig för myndigheten med tekniska hjälpmedel som myndigheten förfogar över. En handling anses upprättad hos en myndighet, när den har expedierats. En handling som inte har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen inte hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

6.2.3 Rätten att ta del av allmänna handlingar

Rätten att ta del av allmänna handlingar gäller enligt 2 kap. 1 § TF svenska medborgare. Utländska medborgare är likställda med svenska medborgare, om inte något annat följer av tryckfrihetsförordningen eller annan lag (14 kap. 5 § TF). Det finns för närvarande inte några bestämmelser som begränsar utländska medborgares rätt att ta del av allmänna handlingar.

Enligt 2 kap. 2 § första stycket TF får rätten att ta del av allmänna handlingar bara begränsas om det är påkallat med hänsyn till vissa där angivna intressen, nämligen *dels* vissa allmänna intressen (2 kap. 2 § första stycket 1–5 och 7 TF), t.ex. intresset av att förebygga eller beivra brott, *dels* skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (2 kap. 2 § första stycket 6). Enligt 2 kap. 2 § andra stycket TF ska varje begränsning anges noga i en särskild lag eller, om så i ett visst fall anses lämpligare, i en annan lag vartill den förstnämnda lagen hänvisar. Den särskilda lag som åsyftas är offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller inte bara begränsningar av rätten att ta del av allmänna handlingar. Sekretess innebär

ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (3 kap 1 § OSL). Sekretess innebär således både handlingssekretess och tystnadsplikt. Till den del sekretessbestämmelserna innebär tystnadsplikt medför de en begränsning av yttrandefriheten enligt regeringsformen, RF.

6.2.4 Offentlighets- och sekretesslagen

Offentlighets- och sekretesslagen gäller för myndigheter och för personer som är eller har varit anställda eller tjänstepliktiga hos myndighet eller på annan liknande grund deltagit i myndighets verksamhet (2 kap. 1 § OSL). Offentlighetsprincipen och offentlighets- och sekretesslagen är också tillämpliga på bl.a. bolag som en kommun eller ett landsting har bestämmande inflytande över (2 kap. 3 § OSL).

På motsvarande sätt är offentlighetsprincipen och bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillämpliga på vissa privaträttsliga organ i den utsträckning som anges i den nämnda lagens bilaga (2 kap. 4 § OSL). Bland de organ som räknas upp i bilagan återfinns bl.a. arbetslöshetskassor enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor vad gäller kassornas verksamhet med prövning av ärenden om arbetslöshetsförsäkring och av ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem.

I offentlighets- och sekretesslagen har allmänna bestämmelser om sekretess placerats i lagens tredje avdelning (7–14 kap.). Sekretessbestämmelser till skydd för allmänna intressen har placerats i lagens fjärde avdelning (15–20 kap.) och sekretessbestämmelser till skydd för enskilda personliga och ekonomiska förhållanden i lagens femte avdelning (21–40 kap.). I lagens sjätte avdelning finns särskilda bestämmelser om sekretess som gäller hos vissa organ, bl.a. riksdagen, regeringen, Riksdagens ombudsmän (JO), Justitiekanslern (JK) och domstolarna (41–43 kap.).

6.2.5 Vem sekretessen gäller mot, sekretessbrytande bestämmelser m.m.

Sekretess gäller enligt 8 kap. 1–2 §§ OSL gentemot enskilda och andra myndigheter. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller sekretess också mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra. I sistnämnda fall ska bestämmelser i OSL om uppgiftsutlämnande och överföring av sekretess tillämpas på samma sätt som mellan myndigheter. Det förekommer situationer när andra myndigheters eller enskildas intresse av att ta del av en sekretessbelagd uppgift väger tyngre än det intresse som sekretessen ska skydda. I vissa fall måste myndigheter kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina arbetsuppgifter. Vidare kan enskilda i vissa fall ha ett berättigat behov av att få ta del av uppgifter som annars omfattas av sekretess. I OSL finns därför bestämmelser av innebörden att sekretess under vissa förutsättningar inte hindrar att sekretessbelagda uppgifter lämnas till myndigheter eller enskilda. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda s.k. sekretessbrytande bestämmelser. Det ska i detta sammanhang uppmärksammas att bestämmelser i dataskyddsregleringen om s.k. direktåtkomst inte är sådana sekretessbrytande regler som avses i offentlighets- och sekretesslagen. Även om det finns en bestämmelse om direktåtkomst kan hinder mot utlämnande således föreligga på grund av sekretess. En sekretessbelagd uppgift som enligt en sekretessbrytande regel får lämnas ut till en annan myndighet kan lämnas ut på många olika sätt t.ex. muntligen, skriftligen, via medium för automatiserad databehandling eller via direktåtkomst. Om en myndighet förutsätts få direktåtkomst till uppgifter som omfattas av sekretess hos en annan myndighet måste därför bestämmelsen om direktåtkomst kompletteras med en sekretessbrytande regel för att sådan åtkomst ska kunna tillåtas. Vi återkommer i avsnitt 6.4.3 till utlämnande via direktåtkomst.

Sekretessbrytande regler finns i 10 kap. OSL och i anslutning till berörda sekretessbestämmelser i de olika avdelningarna i lagen. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

6.2.6 Sekretessens föremål, räckvidd och styrka

En sekretessbestämmelse består i regel av tre rekvisit, dvs. förutsättningar för bestämmelsens tillämplighet. Dessa tre rekvisit anger sekretessens föremål, sekretessens räckvidd och sekretessens styrka.

Sekretessens föremål är den information som kan hemlighållas och anges i lagen genom ordet ”uppgift” tillsammans med en mer eller mindre långtgående precisering av uppgiftens art, t.ex. uppgift om enskilda personliga förhållanden.

En sekretessbestämmelses *räckvidd* bestäms normalt genom att det i bestämmelsen preciseras att sekretessen för de angivna uppgifterna bara gäller i en viss typ av ärende, i en viss typ av verksamhet eller hos en viss myndighet. Några få sekretessbestämmelser gäller utan att räckvidden är begränsad. Uppgiften kan då hemlighållas oavsett i vilket ärende, i vilken verksamhet eller hos vilken myndighet den förekommer.

Sekretessens *styrka* bestäms i regel med hjälp av s.k. skaderekvisit. Man skiljer mellan raka och omvända skaderekvisit. Vid raka skaderekvisit är utgångspunkten att uppgifterna är offentliga och att sekretess bara gäller om det kan antas att en viss skada uppstår om uppgiften lämnas ut. Vid det omvända skaderekvisitet är utgångspunkten den omvända, dvs. att uppgifterna omfattas av sekretess. Vid ett omvänt skaderekvisit får uppgifterna således bara lämnas ut om det står klart att uppgiften kan röjas utan att viss skada uppstår. Sekretessen enligt en bestämmelse kan även vara absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen ska hemlighållas utan någon skadeprovning om uppgifterna begärs ut.

6.2.7 Överföring av sekretess samt primära och sekundära sekretessbestämmelser

En grundläggande princip i offentlighets- och sekretesslagen är att sekretess som huvudregel inte följer med en uppgift när den lämnas från en myndighet till en annan. Det beror bl.a. på att behovet av och styrkan i en sekretess inte kan bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Detta intresse måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet. Offentlighetsintresset kan således kräva att de uppgifter som behandlas som hemliga hos en myndighet är offentliga hos en

annan myndighet som har inhämtat dem hos den förstnämnda myndigheten (prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.). Lagstiftaren har alltså tagit ställning mot att en allmän bestämmelse om överföring av sekretess tas in i sekretessregleringen. Vissa bestämmelser om överföring av sekretess med begränsade och överblickbara tillämpningsområden har dock införts.

Vid överföring av sekretess skiljer man mellan primära och sekundära sekretessbestämmelser. Dessa begrepp och begreppet bestämmelse om överföring av sekretess definieras i 3 kap. 1 § OSL.

En *primär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som en myndighet ska tillämpa på grund av att bestämmelsen riktar sig direkt till myndigheten eller omfattar en viss verksamhet eller en viss ärendetyp som hanteras hos myndigheten eller omfattar vissa uppgifter som finns hos myndigheten. Sistnämnda slag av primär sekretessbestämmelse, dvs. en primär sekretessbestämmelse som gäller för vissa angivna uppgifter oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer, är en primär sekretessbestämmelse vars räckvidd inte har begränsats. Som exempel på sistnämnda slag av primära sekretessbestämmelser kan nämnas utrikessekretessen (15 kap. 1 § OSL) och de sekretessbestämmelser till skydd för enskilds personliga förhållanden som gäller som ett minimiskydd inom hela den offentliga sektorn (21 kap. OSL).

En *bestämmelse om överföring av sekretess* är en bestämmelse som innebär att en primär sekretessbestämmelse som är tillämplig på en uppgift hos en myndighet ska tillämpas på uppgiften även av en annan myndighet som uppgiften lämnas till. Detta gäller också för en myndighet som har elektronisk tillgång till uppgiften hos den förstnämnda myndigheten (s.k. direktåtkomst).

En *sekundär sekretessbestämmelse* är en bestämmelse om sekretess som ska tillämpas på grund av en bestämmelse om överföring av sekretess.

En och samma sekretessbestämmelse kan således vara en *primär sekretessbestämmelse* hos den *utlämnande myndigheten* och en *sekundär sekretessbestämmelse* hos den *mottagande myndigheten*. Resultatet av tillämpningen kan bli olika om sekretessbestämmelsen är att betrakta som primär eller sekundär hos myndigheten. En primär sekretessbestämmelse kan normalt tillämpas på en uppgift oavsett om myndigheten har fått uppgiften från en annan myndighet eller från en enskild. En sekundär sekretessbestämmelse kan dock bara tillämpas på uppgifter som den mottagande myndigheten

får från den utlämnande myndigheten. En sekundär sekretessbestämmelse kan således inte tillämpas på uppgifter som myndigheten får direkt från enskilda (se prop. 2005/06:191 s.30 och 1997/98:9 s. 38 f. samt JO 2000/01 s. 44 och 50).

Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt alla eller många sekretessbestämmelser överförs till vissa organ eller vissa verksamheter har placerats i 11 och 41–43 kap. OSL. Bestämmelser om överföring av sekretess som innebär att sekretess enligt enstaka sekretessbestämmelser överförs till en mottagande myndighet har placerats i direkt anslutning till berörda sekretessbestämmelser, se t.ex. 22 kap. 3 § samt 31 kap. 5 och 18 §§ OSL.

När det gäller direktåtkomst finns det en bestämmelse om överföring av sekretess i 11 kap. 4 § OSL. Av denna bestämmelse framgår att om en myndighet har elektronisk tillgång hos en annan myndighet till en upptagning för automatisk behandling och en uppgift i denna upptagning är sekretessreglerad, blir sekretessbestämmelsen tillämplig även hos den mottagande myndigheten. Detta gäller inte för uppgift som ingår i ett beslut hos den mottagande myndigheten. Av en konkurrensregel i 11 kap. 8 § OSL följer att bestämmelsen om överföring av sekretess i 11 kap. 4 § inte ska tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse (med vissa angivna undantag) till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

Vad som gäller vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser regleras, förutom i nämnda 11 kap. 8 § i 7 kap. 3 § samt 43 kap. 2 § andra stycket och 9 § OSL, se avsnitt 6.3.11.

6.3 Sekretess hos myndigheter

6.3.1 Sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt

Bestämmelser om skattesekretess finns i 27 kap. OSL. Av 27 kap. 1 § första stycket OSL framgår att sekretess gäller i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av

uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess (27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL).

Med verksamhet som avser bestämmande av skatt avses bestämmande av preliminär skatt, slutlig skatt, mervärdesskatt och annan indirekt skatt eller ändrad beräkning av avdrag för preliminär skatt. Under uttrycket faller också nedsättning av eller befrielse från skatt.

Med verksamhet som avser taxering avses verksamhet enligt taxeringslagen (1990:324) och fastighetstaxeringslagen (1979:1152). Inte bara själva taxeringsärendena täcks av uttrycket verksamhet som avser bestämmande av skatt utan också t.ex. registerföring och annan verksamhet som har anknytning till förfarandet men saknar ärendekaraktär. Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen omfattar uppgifter om såväl den som är föremål för taxering etc. som tredje man, vilkens förhållanden är berörda.

Den ovan nämnda databassekretessen är en primär sekretessbestämmelse, inte bara hos Skatteverket utan även hos andra myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i databasen. Sekretessbestämmelsens utformning gör att den är tillämplig hos de direktanslutna myndigheterna så länge som uppgifterna inte har tagits ut ur databasen, dvs. när uppgifterna bara är tekniskt tillgängliga hos den mottagande myndigheten oavsett om de syns på dataskärmen eller inte. När en uppgift ur databasen dras ut på papper eller används på annat sätt i den mottagande myndighetens verksamhet upphör dock databassekretessen att vara tillämplig hos den mottagande myndigheten (prop. 2007/08:160 s. 95 f.).

Sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL är enligt huvudregeln absolut, dvs. något skaderekvisit finns inte. I förarbetena till Sekretesslagen (1980:100), prop. 1979/80:2 del A s. 255 f., angavs i fråga om valet av styrka hos sekretessen på aktuellt område att man måste eftersträva en lämplig avvägning mellan skydds- och offentlighetsintressena. De skattskyldigas långtgående plikt att lämna uppgifter om sina förhållanden ger skyddsaspekten en särskild tyngd. Man kan nämligen inte bortse från att det av den stora mängden skattskyldiga skulle upplevas som integritetskränkande att uppgifter i deras självdeklarationer kom till offentligheten, även om en del av dessa uppgifter i och för sig är av tämligen alldaglig beskaffenhet.

Vidare gäller enligt 27 kap. 1 § andra stycket 2 och 3 OSL sekretess *dels* hos kommun eller landsting för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatterättsnämnden har lämnat i ett ärende om förhandsbesked i en skatte- eller taxeringsfråga, *dels* hos Försäkringskassan för motsvarande uppgift som Skatteverket har lämnat i ett ärende om särskild sjukförsäkringsavgift.

6.3.2 Sekretess till skydd för enskild när det gäller socialförsäkringar

Enligt 28 kap. 1 § OSL gäller sekretess hos Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten eller domstol för uppgift om enskilda hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring. Sekretessen gäller således med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumtionen är att uppgifterna är offentliga.

Föremålet för sekretessen är uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Hälsotillstånd och uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Sekretess enligt nämnda bestämmelse kan komma att gälla inte bara uppgifter om sjukperioder och liknande utan också uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst och om sjukpenningens storlek. Det anförs dock i förarbetena att det mera sällan torde kunna hävdas att det medför men för den enskilde att lämna ut uppgifter om hans eller hennes ekonomi (prop. 1979/80:2 Del A s. 190).

6.3.3 Sekretess i Kronofogdemyndighetens verksamheter

Som framgår av avsnitt 6.2.5 gäller sekretess inte bara i förhållande till enskilda och mellan myndigheter utan även mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet när de är att betrakta som självständiga i förhållande till varandra (8 kap. 1 och 2 §§ OSL). Den 1 juli 2006 ersattes de tidigare tio regionala kronofogdemyndigheterna av den nya rikstäckande myndigheten Kronofogdemyndigheten. I propositionen *En kronofogdemyndighet i tiden* konstaterades att det inom de dåvarande kronofogdemyndig-

heterna fanns olika verksamhetsgrenar som uppträdde självständigt i förhållande till varandra, nämligen verksamheten för utsökning och indrivning, den summariska processen, tillsynen i konkurser och handläggningen av skuldsaneringsärenden. Det angavs vidare att sekretessgränsen mellan de nämnda verksamhetsgrenarna skulle bestå även inom den nya myndigheten (prop. 2005/06:200 s. 146 f.).

Bestämmelserna om sekretess inom Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden finns i 34 kap. OSL.

Enligt 34 kap. 1 § gäller sekretess i mål eller ärende om utsökning och indrivning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men, Skaderekvisitet är således omvänt, dvs. det föreligger en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Sekretess gäller enligt andra stycket inte uppgift om förpliktelse som avses med den sökta verkställigheten i ett pågående mål, eller i ett avslutat mål, om verkställigheten för någon annan förpliktelse söks inom två år eller om verkställigheten tidigare sökts och uppgiften inte är äldre än två år.

Enligt tredje stycket gäller sekretess inte heller beslut i mål eller ärende.

Av 34 kap. 2 § OSL framgår att sekretess gäller med ett omvänt skaderekvisit även i verksamhet som avser förande av eller uttag ur utsöknings- och indrivningsdatabasen enligt lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet.

6.3.4 Sekretess till skydd för enskild inom socialtjänst i kommunerna

Sekretessbestämmelser till skydd för enskild inom bl.a. socialtjänst finns i 26 kap. OSL.

Med socialtjänst avses enligt 26 kap. 1 § OSL verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst, verksamhet enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare utan samtycke och verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas respektive jämställs också viss annan verksamhet som anges särskilt i nämnda bestämmelse. Sekretess gäller inom sådan verksamhet som avses i

26 kap. 1 § OSL för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Skaderekvisitet är således omvänt och det föreligger därmed en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Som nämnts i avsnitt 6.3.2 kan begreppet personliga förhållanden innefatta bl.a. uppgifter om en persons ekonomiska förhållanden (prop. 1979/80:2 Del A s. 84).

6.3.5 Sekretess i Migrationsverkets verksamhet

I 21 kap. 5 § OSL finns en bestämmelse om sekretess för uppgifter som rör utlänning, oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation. Sekretessbestämmelsen är alltså försedd med ett rakt skaderekvisit vilket innebär en presumtion för att uppgifterna är offentliga. I 37 kap. OSL finns bestämmelser som gäller verksamhet enligt utlännings- och medborgarlagstiftningen. Av 37 kap. 1 § framgår att utöver vad som gäller i 21 kap. 5 § gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden med ett omvänt skaderekvisit. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Sekretesskyddet för utlänningar är avsett att förhindra att röjande av uppgift om utlänning leder till skada som hänger samman med hans eller hennes särskilda förhållanden som utlänning (prop. 1979/80:2 Del A s. 208 f.).

6.3.6 Sekretess hos arbetslöshetskassorna

Som tidigare nämnts i kapitel 4 är arbetslöshetskassorna inte myndigheter utan föreningar, dvs. enskilda rättssubjekt. Deras handläggning av arbetslöshetsersättning utgör dock myndighetsutövning. Vid tillämpning av offentlighetsprincipen och i sekretesshänseende är arbetslöshetskassorna därför, vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning och ärenden om medlemsavgift för arbetslös medlem, att jämföras med myndigheter, se avsnitt 6.2.4.

Däremot omfattas inte ärenden om medlemskap i en arbetslöshetskassa av dessa regler. Om en uppgift om medlemskap förekommer i ett ärende om arbetslöshetsersättning, är dock reglerna tillämpliga (prop. 2000/01:129 s. 84).

Sekretess gäller enligt 28 kap. 13 § OSL i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden med ett rakt skaderekvisit.

6.3.7 Sekretess hos Arbetsförmedlingen vid handläggning av etableringsstöd

De sekretessregler som gäller i Arbetsförmedlingens verksamhet finns i 28 kap. OSL. Enligt 28 kap. 11 § gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men och uppgiften förekommer i ett ärende om arbetsförmedling, yrkesvägledning, arbetsvård eller antagning till arbetsmarknadsutbildning. Sekretessbestämmelsen gäller således med ett omvänt skaderekvisit. Motsvarande sekretess gäller i ärende om stöd eller hjälp vid arbetslöshet eller andra åtgärder i anställningsfrämjande syfte eller för att främja en enskilds anpassning till arbetslivet. Sekretessen gäller dock inte beslut i dessa ärenden.

Med anledning av reglerna om etableringsstöd har en ny sekretessbestämmelse, 28 kap. 12 a § OSL, börjat gälla den 1 december 2010. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare med ett omvänt skaderekvisit.

6.3.8 Sekretess hos Åklagarmyndigheten vid bestämmande av dagsböter

Enligt 35 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning

enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Sekretess gäller således med ett omvänt skaderekvisit.

Sekretessen enligt 35 kap. 1 § upphör i de flesta fall i samband med att åtal väcks. Sekretessen består dock för uppgift i en handling som har kommit från en myndighet där uppgiften är sekretessreglerad, 35 kap. 7 § 3 OSL.

6.3.9 Sekretess hos Statistiska centralbyrån (SCB)

Den officiella statistikproduktionen regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I en bilaga till förordningen regleras vilka myndigheter som är ansvariga för officiell statistik. Den viktigaste myndigheten på området är Statistiska centralbyrån men även många andra myndigheter är ansvariga för den officiella statistiken inom sin respektive sektor. Sekretess gäller i sådan verksamhet för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde, 24 kap. 8 § OSL. Enligt huvudregeln är sekretessen absolut.

Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

6.3.10 Sekretess i samtliga myndigheters verksamhet

Det finns några sekretessbestämmelser som utgör ett minimiskydd för enskildas personliga integritet inom hela den offentliga sektorn. Dessa bestämmelser, som alltså är tillämpliga hos alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa offentlighets- och sekretesslagen, har samlats i 21 kap. OSL. Som exempel kan nämnas den i avsnitt 6.3.5 nämnda sekretessen för uppgift om utlänning enligt 21 kap. 5 § OSL. Ett annat exempel är 21 kap. 7 § OSL där det föreskrivs att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med PuL.

Även 21 kap. 3 § OSL är exempel på en generellt tillämplig sekretessbestämmelse. Enligt lagrummet gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande

eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Denna sekretessbestämmelse gäller således med ett kvalificerat rakt skaderekvisit vilket innebär att det föreligger en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

6.3.11 Konkurrens mellan sekretessbestämmelser

I vissa fall kan flera sekretessbestämmelser vara tillämpliga på en och samma uppgift. Huvudregeln om konkurrens mellan flera sekretessbestämmelser har tagits in i 7 kap. 3 § OSL. Av denna bestämmelse följer att vid konkurrens har sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd företräde framför sekretessbestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut. Detta gäller oavsett om det är fråga primära eller sekundära sekretessbestämmelser.

Som framgår av avsnitt 6.2.7 finns det några bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som reglerar konkurrens mellan olika sekretessbestämmelser i vissa specifika situationer och som avviker från 7 kap. 3 § OSL, däribland 11 kap. 8 §. Enligt denna särskilda konkurrensregel ska bl.a. överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL (se avsnitt 6.2.7) inte tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten. I ett sådant fall är det den primära sekretessbestämmelsen som ska tillämpas och detta gäller oavsett om den primära sekretessbestämmelsen ger ett starkare eller ett svagare skydd än den sekundära sekretessbestämmelsen. Även undantag från den primära sekretessbestämmelsens tillämpningsområde har företräde framför den sekundära sekretessen. Som exempel kan nämnas att Skatteverkets databassekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL är en primär sekretessbestämmelse hos både Skatteverket och Kronofogdemyndigheten så länge en uppgift i databasen bara är tekniskt tillgänglig för Kronofogdemyndigheten eller bara finns på skärmen hos Kronofogdemyndigheten, men inte har använts i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Därutöver är bestämmelserna i 34 kap.

1 och 2 §§ OSL primära sekretessbestämmelser i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet. Av 11 kap. 8 § OSL följer att i situationer när Kronofogdemyndigheten har direktåtkomst till uppgifter hos Skatteverket, vilka omfattas av primära sekretessbestämmelser hos Kronofogdemyndigheten, blir bestämmelsen om överföring av sekretess vid direktåtkomst i 11 kap. 4 § OSL inte tillämplig.

6.4 Personuppgiftslagen och registerförfattningarna

6.4.1 Bakgrund – dataskyddsdirektivet

Hanteringen av personuppgifter regleras i dag i personuppgiftslagen (1998:204), PuL. Personuppgiftslagen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet.

Syftet med direktivet är att garantera dels att en hög skyddsnivå när det gäller enskilda personers fri- och rättigheter med avseende på behandling av personuppgifter föreligger, dels att en likvärdig skyddsnivå finns i medlemsländerna. Direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna varken får föreskriva ett bättre eller sämre skydd för den personliga integriteten än vad direktivet föreskriver.

Enligt artikel 6 i direktivet måste all behandling av personuppgifter vara laglig och korrekt. Uppgifterna måste vara riktiga och aktuella samt adekvata, relevanta och nödvändiga med hänsyn till de ändamål för vilka de samlas in och senare behandlas. Uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och en senare behandling av uppgifterna får inte ske på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

Av artikel 7 i direktivet följer att personuppgifter endast får behandlas i vissa angivna fall. Personuppgifter får bl.a. behandlas om den registrerade otvetydigt har lämnat sitt samtycke, om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den registeransvarige eller är nödvändig för att fullgöra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som är ett led i myndighetsutövning. Personuppgifter får också behandlas efter en intresseavvägning när intresset av att den registeransvarige får behandla uppgifterna överväger den enskildes intresse av att de inte

behandlas. Enligt artikel 8 ska medlemsstaterna förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse, medlemskap i fackförening samt uppgifter som rör hälsa och sexualliv. I direktivet görs dock undantag från denna regel i vissa särskilt angivna situationer, bl.a. om den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till sådan behandling.

Artiklarna 10–11 i direktivet föreskriver att den registeransvarige ska informera den registrerade om att personuppgifter är föremål för behandling och då också redogöra för ändamålet med behandlingen. Om uppgiften inte samlats in från den registrerade själv behöver den registeransvarige inte lämna någon information, om den registrerade redan känner till informationen eller om det i annat fall skulle visa sig vara omöjligt eller innebära en ansträngning som inte står i proportion till nyttan. Detsamma gäller i princip om det finns uttryckliga bestämmelser i författning om registrerandet eller utlämnandet. I sådana fall ska dock medlemsstaterna föreskriva lämpliga skyddsåtgärder. Medlemsstaterna får genom lagstiftning vidta åtgärder för att begränsa vissa skyldigheter och rättigheter, bl.a. informationsskyldigheten och rättigheten att på begäran få tillgång till uppgifter. En sådan begränsning måste dock vara en nödvändig åtgärd med hänsyn till vissa allmänna intressen, bl.a. intresset av att undersöka, avslöja och åtala för brott samt skyddet av den registrerades eller andras fri- och rättigheter.

Den registrerade har enligt artikel 12 rätt att få bekräftelse på om uppgifter om honom eller henne behandlas eller inte, för vilka ändamål behandlingen sker och vilka kategorier av uppgifter som behandlas.

6.4.2 Personuppgiftslagen

Som nämnts ovan har dataskyddsdirektivet genomförts bl.a. genom personuppgiftslagen. Lagens syfte är enligt 1 § att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Av 5 § framgår att lagen gäller för behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller

sammanställning enligt särskilda kriterier. Enligt 2 § är lagen subsidiär i den meningen att avvikande bestämmelser i annan lag eller i förordning gäller i stället för bestämmelserna i PuL. Sådana avvikande bestämmelser finns bl.a. i s.k. registerförfattningar, t.ex. lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet. I personuppgiftslagen erinras vidare om att bestämmelserna i lagen inte ska tillämpas bl.a. i den utsträckning det skulle inskränka en myndighets skyldighet enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen att lämna ut personuppgifter (8 § första stycket PuL).

I 3 § definieras begrepp som används i lagen. Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte, t.ex. insamling, registrering, organisering, lagring, bearbetning eller ändring, återvinning, inhämtande, användning, utlämnande genom översändande, spridning eller annat tillhandahållande av uppgifter, sammanställning eller samkörning, blockering, utplåning eller förstöring. Personuppgifter är all slags information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person. Personuppgiftsansvarig är den som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen med och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den registrerade är den som en personuppgift avser.

Av 9 § första stycket c och d framgår att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in (finalitetsprincipen). En behandling för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål ska dock inte anses som oförenligt med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. De personuppgifter som behandlas ska vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med behandlingen och fler personuppgifter får inte behandlas än vad som är nödvändigt med hänsyn till behandlingen. De personuppgifter som behandlas ska vara riktiga och, om det är nödvändigt, aktuella och alla rimliga åtgärder ska vidtas för att rätta, blockera eller utplåna sådana uppgifter som är felaktiga eller ofullständiga med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Enligt 13 § PuL är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana uppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Nu nämnda uppgifter betecknas i PuL som känsliga

personuppgifter. Det finns dock ett antal undantag från förbudet i 15–19 §§. Känsliga personuppgifter får behandlas om den som uppgiften avser har samtyckt till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig, bl.a. för rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras. Enligt 20 § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om ytterligare undantag från förbudet om det behövs med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse.

Uppgifter om personnummer eller samordningsnummer får enligt 22 § PuL behandlas utan samtycke från den registrerade bara när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl.

Om uppgifter om en person samlas in från personen själv, ska den personuppgiftsansvarige enligt 23 § PuL självmant lämna den registrerade information om behandlingen av uppgifterna. Har uppgifterna samlats in från en annan källa ska den registrerade som regel informeras när uppgifterna registreras. Om uppgifterna samlas in för att lämnas ut till tredje man, får den personuppgiftsansvarige avvakta med att lämna information till dess att uppgifterna lämnas ut för första gången. Information behöver inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifter i lag eller någon annan författning. I de fall uppgifterna samlas in från någon annan än den registrerade, behöver information inte heller lämnas om det visar sig vara omöjligt eller skulle innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Om uppgifterna används för att vidta åtgärder som rör den registrerade, ska dock information lämnas senast i samband med att så sker.

Enligt 31 § PuL ska den personuppgiftsansvarige vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att skydda de personuppgifter som behandlas. Åtgärderna ska åstadkomma en säkerhetsnivå som är lämplig med beaktande av de tekniska möjligheter som finns, vad det skulle kosta att genomföra åtgärderna, de särskilda risker som finns med behandlingen av personuppgifterna och hur pass känsliga de behandlade uppgifterna är. Enligt 32 § får Datainspektionen i enskilda fall besluta vilka säkerhetsåtgärder som den personuppgiftsansvarige ska vidta.

6.4.3 Utlämnande via direktåtkomst

Någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst finns inte. I prop. 2007/08:160 s. 57 f. redogörs närmare för vad som avses med begreppet. Med direktåtkomst avses i regel att information är tillgänglig för en användare för att på egen hand söka i den och få svar på frågor utan att kunna påverka innehållet. Direktåtkomst kan ge användaren möjlighet att även hämta hem information till sitt eget system och bearbeta den där.

Direktåtkomst har traditionellt ansetts innebära att uppgifter lämnas ut utan att den utlämnande myndigheten i det enskilda fallet har kontroll över vilka uppgifter som lämnas ut. Det har därför ansetts vara mycket viktigt att reglera frågor om tillgång till uppgifter genom direktåtkomst. Som nämns i avsnitt 6.2.5 är en bestämmelse om direktåtkomst inte en sådan sekretessbrytande regel som avses i offentlighets- och sekretesslagen. En förutsättning för att direktåtkomst ska kunna tillåtas är därför att åtkomsten antingen endast avser offentliga uppgifter eller att den avser sådana sekretessbelagda uppgifter som enligt lag eller förordning får lämnas ut till den som har direktåtkomst. Huruvida en myndighet bör få ha direktåtkomst till information som finns hos en annan myndighet ska bedömas genom en avvägning mellan de skäl som talar för en sådan åtkomst, bl.a. behovet av ökad effektivitet hos myndigheterna, och de integritetsskäl som talar emot. I registerförfattningarna görs en åtskillnad mellan direktåtkomst och annan åtkomst till information.

Direktåtkomst är ett rättsligt begrepp och inte ett tekniskt begrepp. Om en myndighet har rätt att genom direktåtkomst ta del av vissa typer av personuppgifter hos en annan myndighet beträffande personer som är aktuella i ärenden hos den mottagande myndigheten, måste den mottagande myndigheten rent tekniskt ha möjlighet att ta del av sådana uppgifter beträffande alla personer som är aktuella hos den utlämnande myndigheten. Det beror på att den mottagande myndigheten inte kan veta i förväg vilka personer som kan bli aktuella i ärenden hos myndigheten. Den mottagande myndigheten får dock bara söka efter uppgifter om en person med hjälp av direktåtkomst efter det att personen har blivit aktuell i ett ärende hos myndigheten. Överskottsinformation i samband med direktåtkomst blir som huvudregel att betrakta som en allmän handling hos den mottagande myndigheten även om den mottagande myndigheten enligt sin registerförfattning inte har rätt

att behandla uppgifterna för egen del (prop. 2010/11:78 s. 14 f.). De sekretessbrytande regler som ska möjliggöra ett uppgiftsutbyte mellan två myndigheter genom direktåtkomst måste därför omfatta alla uppgifter som den utlämnande myndigheten rent tekniskt gör tillgängliga för den mottagande myndigheten. Detta innebär att de sekretessbrytande reglerna inte kan begränsas till de uppgifter som mottagande myndighet har rätt att ta del av enligt bestämmelsen om direktåtkomst och enligt ändamålsbestämmelsen i den mottagande myndighetens registerförfattning (a. prop. s. 15).

Som framgår av avsnitt 6.2.7 finns det dock en bestämmelse om överföring av sekretess i 11 kap. 4 § OSL som blir tillämplig vid direktåtkomst. Denna bestämmelse omfattar både sådan information som den mottagande myndigheten har rätt att ha direktåtkomst till och sådan överskottsinformation som rent tekniskt blir tillgänglig för den mottagande myndigheten i samband med direktåtkomsten. Som framgår av avsnitt 6.3.11 finns det dock i 11 kap. 8 § en särskild konkurrensregel av innebörd att bl.a. överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL inte ska tillämpas om det finns en primär sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse som är tillämplig på uppgiften hos den mottagande myndigheten.

6.4.4 Överföring på medium för automatisk databehandling

Utlämnande på medium för automatiserad behandling kan bl.a. innebära utlämnande via e-post, CD-skiva, USB-minne m.m. Enligt prop. 2007/08:160 s. 58 används dock normalt tekniken att data lämnas automatiserat nattetid genom att begärd information skickas från de interna registren till en brevlåda hos uppgiftslämnaren. Den fördröjning i uppgiftslämnandet som är inbyggd i tekniken innebär en teoretisk möjlighet för utlämnaren att kontrollera vilken information som ska lämnas ut.

En konkret sekretessprövning kan ske i samband med det specifika utlämnandet. I praktiken sker dock sekretessprövningen i förväg på motsvarande sätt som vid direktåtkomst (se nedan).

6.4.5 Skäl för och emot direktåtkomst

För att kunna avgöra om direktåtkomst till uppgifter ska medges måste en avvägning göras mellan de skäl som talar för direktåtkomst – effektivitet, ökad service till enskilda och ökad legitimitet för trygghetssystemen – och de integritetsskäl som talar emot en sådan åtkomst.

Något som måste beaktas är att direktåtkomst medger tillgång till aktuella uppgifter hos den utlämnande myndigheten, vilket det inte är säkert att annan elektronisk överföring ger. Om de uppgifter som beslutande myndighet får tillgång till inte är helt aktuella kan det leda till att ärenden om återkrav initieras. Handläggningen kan då dra ut på tiden. Även i samband med kontroll av lämnade uppgifter är det av central betydelse att mottagande myndighet får tillgång till aktuella uppgifter från utlämnande myndighet.

Vad får mottagande myndighet tillgång till genom direktåtkomst?

Den direktåtkomst som nuvarande bestämmelser i bl.a. skattedatabaslagen medger innebär inte möjlighet till fri sökning i utlämnande myndighets register eller databas. Direktåtkomsten gäller ett begränsat antal, särskilt utvalda uppgifter.

Ett informationsutbyte genom direktåtkomst måste gälla vissa bestämda uppgifter. Det ska vidare endast vara uppgifter som har betydelse i mottagande myndigheters verksamhet som ska kunna lämnas ut genom direktåtkomst.

Sekretessprövning

Av prop. 2007/08:160 s. 61 framgår att informationsutbyte genom direktåtkomst måste bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet för den utlämnande myndigheten och någon sekretessprövning sker då inte vid utlämnandet. Vad utlämnande myndighet måste pröva är vilka uppgifter som omfattas av de författningsreglerade utbytena. En sådan prövning görs i samband med att den elektroniska förbindelsen upprättas. Även vid andra former av rutinmässigt elektroniskt utlämnande av uppgifter görs en sådan prövning på förhand, dvs. när den elektroniska förbindelsen upprättas.

6.5 Personlig integritet

6.5.1 Allmänt

Elektroniska informationsutbyten mellan myndigheter kan i vissa fall innebära risker ur integritetssynpunkt eftersom tekniken gör det möjligt att på ett enkelt sätt samla in och sammanställa stora mängder uppgifter. Flera andra statliga utredningar har behandlat frågan om skyddet för den personliga integriteten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Av informationsutbytesutredningens betänkande, *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45 s. 176 f.) framgår bl.a. följande. Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av de uppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna ska användas samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.

Vilken reglering och begränsning av användningen av personuppgifter som är nödvändig för att skydda den personliga integriteten är till stor del beroende av rådande värderingar i samhället.

Skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot andra motstående intressen som yttrandefrihet, informationsfrihet, offentlighet samt en effektiv och korrekt handläggning hos myndigheterna. Avvägningen måste gå ut på att avgöra om intrånget i den personliga integriteten kan tolereras eller om det är fråga om ett oacceptabelt intrång i den personliga integriteten.

6.5.2 Integritetsskyddskommitténs betänkande

Integritetsskyddskommittén har i betänkandet *Skyddet för den personliga integriteten* (SOU 2007:22) – kartlagt sådan lagstiftning som rör den personliga integriteten. Såvitt gäller skatteområdet konstaterade kommittén att möjligheterna att på skatteområdet lämna ut uppgifter till andra myndigheter är mycket större än på andra områden där absolut sekretess gäller.

Kommittén har föreslagit att det i 2 kap. RF ska införas en ny bestämmelse om utvidgat integritetsskydd. Kommittén har vidare ansett att skyddet bör utformas så att det tar sikte på att skydda den personliga integriteten mot vissa intrång som kan anses vara

särskilt känsliga. Det utvidgade integritetsskyddet bör ta sikte på sådana åtgärder som den enskilde själv inte kan få kännedom om eller påverka genom ett krav på frivilligt godkännande. Kommittén har ansett att inte alla former av behandling av uppgifter om enskildas personliga förhållanden som sker utan samtycke är så integritetskänsliga att det är motiverat att låta dem omfattas av integritetsskyddet i grundlag. Vid sidan av integritetsintresset finns andra, motsstående intressen att beakta vid bedömningen av vilka slags åtgärder som bör omfattas av ett utvidgat grundlagsskydd. Enligt integritetsskyddskommittén utgör den grundlagsskyddande rätten att ta del av allmänna handlingar, liksom myndigheternas skyldighet att bevara allmänna handlingar för att tillgodose bl.a. denna rättighet, omistliga delar av det svenska öppna demokratiska samhället. Myndigheternas arkiv utgör även en viktig del av det nationella kulturarvet. Kommittén har ansett att det inte är lämpligt att ett utvidgat grundlagsskydd för den personliga integriteten utformas på ett sådant sätt att den inskränker myndigheternas skyldighet att lämna ut handlingar med stöd av offentlighetsprincipen.

6.5.3 En reformerad grundlag

Frågan om ett utvidgat integritetsskydd behandlades efter remissförfarande i prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag* (s. 171 f.). Regeringen föreslog att det i 2 kap. regeringsformen skulle införas en ny bestämmelse som anger att var och en gentemot det allmänna ska vara skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Riksdagen har därefter fattat beslut om ändring i enlighet med förslaget. Den nya bestämmelsen i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen, RF, trädde i kraft den 1 januari 2011.

6.5.4 Regleringen i regeringsformen

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte i svensk rätt. I 1 kap. 2 § RF föreskrivs att det allmänna ska värna om den enskildes privatliv. Även Europakonventionen

innehåller sådana bestämmelser, t.ex. artikel 8 om rätt till skydd för privat- och familjeliv.

Av 2 kap. 6 § RF första stycket följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot påtvingat kroppsligt ingrepp även i andra fall än som avses i 4 och 5 §§. Var och en är dessutom skyddad mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot undersökning av brev eller annan förtrolig försändelse och mot hemlig avlyssning eller upptagning av telefonsamtal eller annat förtroligt meddelande. Av andra stycket nämnda bestämmelse framgår, som nämnts ovan, att var och en utöver vad som sägs i första stycket gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Av förarbetena till bestämmelsen framgår bl.a. följande (prop. 2009/10:80 s. 249 f.). I andra stycket, som inte har någon tidigare motsvarighet, finns en bestämmelse som utvidgar skyddet mot intrång i den personliga integriteten. Bestämmelsen innebär att enskilda, vid sidan av vad som redan följer av första stycket, är skyddade mot åtgärder från det allmänna som innefattar betydande intrång i den personliga integriteten, om intrånget sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Bestämmelsen träffar inte åtgärder som en enskild vidtar i förhållande till en annan enskild. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket "enskilds personliga förhållanden" avses här ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett "betydande intrång" ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen.

Inskränkningar i den fri- och rättighet som 2 kap. 6 § andra stycket RF innebär får endast göras i lag, 2 kap. 20 § första stycket 2 RF (se dock p 2 i övergångsbestämmelserna). Detta innebär att en uppgiftsskyldighet i förhållande till en svensk myndighet som omfattar uppgifter om enskilda i vissa fall kan behöva införas på lagnivå (prop. 2009/10:80 s. 184).

6.5.5 Avvägningar inför ett utökat informationsutbyte

I tidigare förarbeten har redogjorts för de avvägningar som måste göras vid ett utökat informationsutbyte. Här redovisas en del av de överväganden som framgår av propositionen *Ökat informationsutbyte mellan arbetslöshetsförsäkringen, socialförsäkringen och studie-stödet* (prop. 2000/01:129), betänkandet *Utökat elektroniskt informationsutbyte* (SOU 2007:45) samt propositionerna *Utökat elektroniskt informationsutbyte*, (prop. 2007/08:160) och *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering* (prop. 2010/11:78).

Innebär elektroniska informationsöverföringar större intrång i den personliga integriteten än andra former av överföringar av uppgifter?

Elektronisk informationsöverföring har i sig inte ansetts innebära oacceptabla intrång i den personliga integriteten. I prop. 2000/01:129 s. 41 uttalas bl.a. följande. Jämfört med ett manuellt informationsutbyte, som innebär att information överförs muntligen eller skriftligen, har ett elektroniskt informationsutbyte den fördelen att det för den enskilde är möjligt att förutse exakt vilka uppgifter som kommer att överföras från en verksamhet till en annan. För all slags överföring gäller att de uppgifter som överförs ska framgå av ett på förhand bestämt ändamål för behandling av personuppgifter i en viss verksamhet. Den registrerade har rätt att få information om detta ändamål. Till skillnad från manuella överföringar kan en elektronisk överföring endast avse förprogrammerade uppgifter.

Reglerna i PuL och de särskilda registerförfattningarna reglerar hur personuppgifter får behandlas och skyddas därigenom den enskildes integritet. Även utformningen av sekretessreglerna i OSL ger ett skydd för den personliga integriteten. Som uttalas i föregående stycke kan ett elektroniskt informationsutbyte ur integritetssynpunkt många gånger vara säkrare än annat utbyte av information.

Automatiserad behandling av personuppgifter kan dock även innebära nackdelar ur integritetsskyddssynpunkt, och detta gäller särskilt vid myndighetsutövning. Myndigheters behandling av stora informationsmängder som är samlade så att uppgifter är enkelt sökbara på elektronisk väg innebär en risk för att enskilda personer

ska utsättas för oacceptabla intrång i den personliga sfären (prop. 2000/01:129 s. 37).

Allmänna intressen kan tala för en ökad informationsöverföring

Av prop. 2000/01:129 s. 38 framgår bl.a. följande. Rätten till personlig integritet är inte en absolut rättighet. Skyddet för den personliga integriteten ska vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett ökat informationsutbyte. Ett ökat informationsutbyte leder till en ökad effektivitet hos myndigheter, allmänna försäkringskassor och inte minst hos arbetslöshetskassor, ger den enskilde bättre service och behövs för att välfärdssystemen inte ska undergrävas av fusk och överutnyttjande.

Nuvarande informationsutbyten har inte ansetts oförenliga med kraven på skydd för den personliga integriteten

Flera myndigheter deltar redan i elektroniska informationsutbyten med andra myndigheter. Det har i dessa fall ansetts vara förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång att tillåta dessa utbyten. Det är därför svårt att generellt hävda att ytterligare elektroniska informationsöverföringar mellan myndigheter skulle vara oförenliga med skyddet av den personliga integriteten.

Reglernas utformning förutsätter inhämtande av uppgifter från andra myndigheter

De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter i vissa fall att beslutande myndighet får uppgifter från en annan myndighet. Ett elektroniskt informationsutbyte som är en nödvändig följd av förmånssystemens utformning har inte ansetts medföra ett intrång i någons personliga integritet som är att anse som oacceptabelt (se prop. 2000/01:129 s. 39, jfr bet. 2001/02:KU3 s. 30 f.). Om informationsutbytet inte kan ske elektroniskt måste det ske på annat sätt för att beslutande myndighet ska få tillräckligt beslutsunderlag.

Hur integritetskänsliga är de uppgifter som ska överföras?

En viktig faktor som måste beaktas är hur integritetskänsliga de uppgifter är som ska överföras från en myndighet till en annan.

Vilket skydd mot obehöriga intrång kommer uppgifterna att få hos mottagande myndighet?

Om integritetskänsliga uppgifter får överföras till en myndighet, bör i normalfallet inte alla anställda hos den mottagande myndigheten kunna ta del av de överförda uppgifterna. Mottagande myndighet måste genom interna regler begränsa behörigheten att ta del av uppgifterna till de personer som handlägger de ärenden där uppgifterna behövs. I prop. 2007/08:160 s. 64 uttalas bl.a. följande. Således måste hos myndigheterna åtgärder vidtas som förhindrar missbruk. Det kan t.ex. innebära att åtkomsten till uppgifter är begränsad till olika behörighetsnivåer och därmed att enbart vissa personer vid en mottagande myndighet har tillgång till uppgifterna. Direktåtkomsten förutsätter också att uppgifter kan överföras på ett tekniskt säkert sätt. Detta handlar t.ex. om att de system som används för direktåtkomst ska ha skydd mot obehöriga intrång och andra yttre säkerhetsrisker. Vidare är det fråga om sådana förhållanden som att uppgifter lämnas ut först efter säker identifiering av användaren och att uppgifter med hänsyn till deras känslighet kan behöva skyddas genom exempelvis kryptering.

Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

Som nämnts i avsnitt 6.2.5 kan uppgifter som får lämnas ut enligt en sekretessbrytande regel lämnas ut på olika sätt, t.ex. via telefon eller fax eller via utlämnande på medium för automatiserad behandling eller direktåtkomst. I prop. 2007/08:160 s. 72 anges att sekretessbrytande bestämmelser som ska ligga till grund för en direktåtkomst bör kompletteras med bestämmelser i den mottagande myndighetens arbetsordning eller motsvarande dokument som anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att för myndighetens räkning ta del av de uppgifter som anges i de sekretessbrytande bestämmelserna. Sådana föreskrifter omfattar även utlämnande per telefon eller brev och fyller vid sådant utlämnande

samma integritetsskyddande funktion som bestämmelser om direktåtkomst gör vid elektroniskt inhämtande av information. Ett utlämnande av uppgifter per telefon eller mejl kan vidare behövas t.ex. om det på grund av tekniska problem tillfälligt inte går att använda sig av direktåtkomst.

Som framgår av avsnitt 6.4.3 måste sekretessbrytande regler vid direktåtkomst rent tekniskt omfatta fler uppgifter än de som den mottagande myndigheten har rätt att ha direktåtkomst till. Eftersom bestämmelser i en arbetsordning eller dylikt inte ger ett lika bra skydd som de bestämmelser om behörighetstilldelning m.m. som gäller enligt registerförfattningar har regeringen nyligen anlagt en mer preciserad syn på hur sekretessbrytande bestämmelser bör utformas. Enligt regeringen blir integritetsskyddet ännu starkare om det på lag- eller förordningsnivå tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en begränsad sekretessbrytande bestämmelse som enbart tar sikte på uppgiftsutlämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst, se prop. 2010/11:78 s. 21.

6.5.6 Rättslig reglering

Om de skäl som talar för ett ökat elektroniskt informationsutbyte genom direktåtkomst väger tyngre än de som talar emot kan direktåtkomst införas. För att så ska kunna ske krävs dock att vissa författningsregleringar görs.

En första förutsättning är att direktåtkomsten regleras i lag eller förordning. Rätten till direktåtkomst får bara omfatta konkreta uppgifter som är föreskrivna i lag eller förordning.

Det krävs vidare att den behandling av personuppgifter som direktåtkomsten innebär regleras i författning eller framgår av ändamålsbestämmelsen för behandlingen av personuppgifter i en viss verksamhet.

Det måste vidare ha gjorts en bedömning av om uppgifterna bör omfattas av sekretess eller inte hos den mottagande myndigheten, se avsnitt 6.2.7. Om bedömningen görs att vissa eller alla uppgifter bör omfattas av sekretess behöver det göras en analys av om befintliga sekretessbestämmelser är tillräckliga eller om sekretesskyddet behöver förstärkas.

Det är också viktigt att berörda myndigheter är införstådda med vilka uppgifter som omfattas av överföringarna och att berörda handläggare får tillräcklig information om detta.

6.6 Särskilda registerförfattningar

Personuppgiftslagen innehåller generella regler som ska tillämpas i hela samhället både av myndigheter, privata organisationer och enskilda. Redan vid lagens tillkomst förutsattes att behov av undantag och preciseringar för vissa områden skulle tillgodoses genom särskilda s.k. registerförfattningar. Personuppgiftslagen är därför, som nämnts i avsnitt 6.4.2, subsidiär i förhållande till annan lagstiftning. För en stor del av den offentliga verksamheten gäller registerförfattningar vilka kompletterar och i vissa fall ersätter PuL.

Regleringen i en registerförfattning ska så långt det är möjligt vara i överensstämmelse med PuL och Dataskyddsdirektivet. Vissa registerförfattningar innehåller bestämmelser om metoden för att elektroniskt lämna ut information genom bestämmelser om direktåtkomst eller utlämnande på medium för automatiserad behandling.

Registerförfattningarna innehåller bestämmelser om ändamålen med den ifrågasvarande behandlingen. Registerförfattningarna innehåller ofta också bestämmelser om vilka sökbegrepp myndigheten får använda när den hämtar uppgifter ur sina register och databaser. Därigenom begränsas myndighetens möjligheter att ställa samman personuppgifter. I vissa fall reglerar registerförfattningar på vilket sätt information får lämnas ut (i pappersform eller elektroniskt) och metoden för utlämnande (genom direktåtkomst eller på medium för automatiserad behandling). I regel föreskriver registerförfattningarna vad som ska ske med uppgifterna i registren när myndigheten inte längre behöver dem.

6.6.1 Skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen

Allmänt

Skatteverkets behandling av uppgifter i skattedatabasen regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, skattedatabaslagen och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets

beskattningsverksamhet, skattedatabasförordningen. I beskattningsverksamheten ska det finnas en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i verksamheten för vissa bestämda ändamål. Denna samling uppgifter benämns i lagtexten beskattningsdatabas (skattedatabas). Av förarbetena till skattedatabaslagen (prop. 2000/01:33 s. 91) framgår bl.a. följande. En definition av begreppet databas som den föreslagna utesluter manuella register och gör det möjligt att särskilja tillfälliga behandlingar av personuppgifter i en dator från behandlingar i databaser som är särskilt reglerade till sitt innehåll och användning. Definitionen har även den fördelen att den inte tekniskt avgränsar hur en samling uppgifter är uppbyggd eller organiserad. Det innebär att om flera register – i egentlig bemärkelse – är sammanlänkade och samtliga uppgifter i de olika registren på ett gemensamt sätt är tillgängliga för sökning med automatiserad behandling inom en avgränsad verksamhet, så utgör dessa register en databas. En databas kan således innehålla flera mindre databaser, varav en del kan vara regelrätta register.

Skattedatabaslagens och skattedatabasförordningens innehåll

I skattedatabaslagen anges tillämpningsområde, definitioner, ändamålen med Skatteverkets behandling av uppgifter i verkets beskattningsverksamhet och de begränsningar som gäller för användningen av dessa. Det finns också regler om utlämnande av uppgifter till enskilda på medium för automatiserad behandling och om direktåtkomst.

Lagen tillämpas enligt 1 kap. 1 § vid behandling av personuppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och i verkets handläggning enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgernärsuppgifter, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

I skattedatabasförordningen finns föreskrifter om när uppgifter får lämnas ut till enskilda på medium för automatiserad behandling. I förordningen anges i vilka fall det är tillåtet för myndigheten att lämna ut uppgifter om namn och personnummer till enskild på medium för automatiserad behandling. Där anges också att en enskild i vissa fall får ha direktåtkomst till en uppgift om sig själv

samt att Skatteverket meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter som får omfattas av en registrerads direktåtkomst.

Ändamål med behandling av personuppgifter

I 1 kap. 4 § skattedatabaslagen anges beskattningsdatabasens primära ändamål. I stort sett hela Skatteverkets verksamhet inom beskattningsområdet omfattas av ändamålsbeskrivningen.

I 1 kap. 5 § samma lag anges de ändamål för vilka uppgifter får tillhandahållas för verksamheter utanför Skatteverket. Uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglad verksamhet för fastställande av underlag för bl.a. utsökning och indrivning, för att utgöra underlag för beräkning, beslut och kontroll i fråga om förmån, bidrag och andra stöd, för pensionsberäkning och tillsyn och kontroll samt för lämplighets- och tillståndsprövning och annan liknande prövning.

Uppgifter som får behandlas

Enligt 2 kap. 3 § skattedatabaslagen får beskattningsdatabasen innehålla vissa där uppräknade uppgifter. Det gäller bl.a. en fysisk persons identitet, medborgarskap, bosättning och familjeförhållanden och en juridisk persons identitet, säte, ägarförhållanden samt firmatecknare och andra företrädare. Vidare får databasen innehålla uppgifter om registrering för skatter och avgifter och underlag för fastställande av skatter och avgifter. Med uppgifter om registrering för skatter eller avgifter avses bl.a. uppgifter om att någon är registrerad för mervärdesskatt eller som arbetsgivare. Med underlag för fastställande av skatter och avgifter avses bl.a. uppgifter som lämnas i deklARATIONER om inkomst och förmögenhet eller kontrolluppgifter från arbetsgivare. Vidare får databasen innehålla uppgifter om bestämmande av skatter och avgifter. Med det avses bl.a. uppgifter om inbetald preliminär skatt och socialavgifter, fastställd slutlig skatt för inkomst av tjänst eller kapital. Även uppgifter om underlag för fastighetstaxering, uppgifter om revision och annan kontroll av skatter och avgifter, yrkanden och grunder i ett ärende får behandlas i databasen.

Elektroniskt uppgiftsutlämnande

I förarbetena till skattedatabaslagen uttalade regeringen bl.a. följande när det gäller myndigheters inhämtande av uppgifter från andra myndigheters register (prop. 2000/01:33 s.111 f.). För myndigheter finns vanligtvis särskilda författningar som reglerar vilka automatiserade register eller andra personuppgiftssamlingar som får föras av myndigheten eller annars på vilket sätt personuppgifter får behandlas. I dessa författningar regleras även ändamålen med behandlingen. En myndighet som tar emot uppgifter från andra myndigheter har vanligen inte rättsligt stöd för att behandla uppgifterna annat än i enlighet med de för myndigheten gällande författningarna. Någon risk för att mottagande myndigheter ska behandla personuppgifter som hämtas in på medium för automatiserad behandling på ett sätt som inte är avsett torde inte finnas. Under förutsättning att den utlämnande myndigheten har möjlighet att avgöra vilka uppgifter som ska lämnas ut saknas det därför enligt regeringens mening anledning att reglera när uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling. Det finns med andra ord inte några bärande skäl för att i informationsutbytet mellan myndigheter skilja på utlämnande som görs på papper och utlämnande som sker elektroniskt. Om en myndighet får eller ska lämna ut uppgifter till annan myndighet, t.ex. med stöd av sekretesslagen eller andra författningar, bör det således vara upp till myndigheterna att avgöra på vilket sätt det ska göras. Någon reglering av möjligheterna för myndigheterna att lämna ut uppgifter till andra myndigheter på medium för automatiserad behandling behövs inte. Med myndighet avses, förutom statliga myndigheter på såväl central som lokal nivå, också länsstyrelserna, de allmänna försäkringskassorna samt kommunala nämnder av olika slag.

Det har alltså inte, i motsats till vad som gäller för behandling inom socialförsäkringens område, ansetts nödvändigt att reglera i vilka fall Skatteverket får lämna ut uppgifter eller handlingar på medium för automatiserad behandling.

När det gäller direktåtkomst har det däremot gjorts en uttömmande uppräknings i lagen över vilka myndigheter som får ha direktåtkomst till skattedatabasen, 2 kap. 7–8 a §§ skattedatabaslagen. Där anges också vilka uppgifter som omfattas av direktåtkomst för respektive myndighet. Det är förutom Skatteverket

enbart Kronofogdemyndigheten, Tullverket och kommunernas socialnämnder som får ha sådan direktåtkomst.

6.6.2 Behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner

Bestämmelser om behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner finns i 114 kap. socialförsäkringsbalken, SFB. Det finns ett tjugotal s.k. socialförsäkringsregister vilka tillsammans utgör socialförsäkringsdatabasen. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter inom Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter finns i 114 kap. SFB och är ett komplement till PuL. Enligt 114 kap. 2 § tillämpas kapitlet vid behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt balken, samt andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

I lagen framgår för vilka ändamål behandling av personuppgifter får ske. Här regleras också frågan om tilldelning av behörighet. Där framgår att behörighet för åtkomst till socialförsäkringsdatabasen tilldelas genom en särskild handling och att behörighet för åtkomst till databasen ska begränsas till vad som behövs för att den enskilde ska kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. I lagen framgår vilka myndigheter som får ha direktåtkomst till hela eller delar av socialförsäkringsdatabasen och när utlämnande på medium för automatisk databehandling får ske. Enligt 114 kap. 18 § är direktåtkomst tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning. Av 114 kap. 19–23 §§ framgår vilka myndigheter och andra organ som får ha direktåtkomst till uppgifter i socialförsäkringsdatabasen och under vilka förutsättningar direktåtkomst får förekomma.

Ändamålen med behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller socialförsäkringsförmåner

I 114 kap. 7 § SFB regleras för vilka ändamål behandling av personuppgifter får ske. Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten får behandla personuppgifter om det är nödvändigt bl.a. för att tillgodose behov av underlag som krävs för att den registrerades

eller annans rättigheter eller skyldigheter i fråga om förmåner och ersättningar ska kunna bedömas eller fastställas samt för att handlägga ärenden.

Av 114 kap. 8 § framgår att personuppgifter som behandlas för ändamål som anges i 7 § också får behandlas av Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för tillhandahållande av information som behövs som underlag för beslut om och kontroll av förmåner, ersättningar och andra stöd åt enskilda i den verksamhet som bedrivs av CSN och arbetslöshetskassorna, för samordning av tjänstepensioner i den verksamhet som bedrivs av SPV och de för kommunerna och landstingen gemensamma organet för administration av personalpensioner, för handläggning av ärenden hos SPV där regler om statens tjänstegrupplivsförsäkring ska tillämpas, som underlag för beslut om och kontroll av ekonomiskt bistånd åt enskild i den verksamhet som bedrivs av socialnämnderna och som underlag för beslut om kontroll av vårdnadsbidrag enligt lagen om kommunalt vårdnadsbidrag.

Uppgifter som får behandlas

Förordningen (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration innehåller närmare föreskrifter om behandlingen av personuppgifter. Här regleras vilka personuppgifter som får behandlas i socialförsäkringsdatabasen samt de uppgifter som omfattas av den direktåtkomst som vissa myndigheter och organ har.

6.6.3 Behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

Kronofogdemyndighetens, behandling av personuppgifter regleras i lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, KFMdbL, och förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet, KFMdbF. Lagen och förordningen är komplement till PuL.

I 1 kap. 1 § KFMdbL anges att lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet med utsökning och indrivning, skuldsanering, betalningsföreläggande och handräckning, europeiskt betalningsföreläggande, tillsyn i

konkurs samt i annan verksamhet som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. I kapitlet finns bestämmelser om ändamål, vilka uppgifter som får behandlas och om gallring.

Ändamålen med behandling av personuppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet

I 2 kap. 2 § KFMdbL framgår att uppgifter får behandlas i databasen för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens verksamhet för bl.a. verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning, indrivning av statliga fordringar m.m., avräkning vid återbetalning av skatter och avgifter, ansökan om och tillsyn över näringsförbud, ärenden om ansvar för någon annans skatter och avgifter och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten.

I 2 kap. 3 § framgår för vilka sekundära ändamål som uppgifter får behandlas i databasen.

Uppgifter som får behandlas och elektroniskt uppgiftsutlämnande

I utsöknings- och indrivningsdatabasen får i huvudsak uppgifter behandlas om personer som omfattas av verksamhet som avses med de primära ändamålen. Uppgifter får behandlas om en persons identitet, bosättning och familjeförhållanden, en enskilds ekonomiska förhållanden samt om egendom som berörs i ett mål.

I 2 § KFMdbF föreskrivs vilka uppgifter som får behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen beträffande personer som omfattas av verksamhet som avses med de primära ändamålen. Det gäller bl.a. uppgifter om inkomster och skuldbelopp, uppgifter om förhör eller annan åtgärd som beslutats eller vidtagits för efterforskning av tillgångar.

På samma sätt som gäller i fråga om skattedatabasen har det i fråga om utlämnande av uppgifter i de databaser som finns inom

Kronofogdemyndighetens verksamhet inte ansetts nödvändigt med bestämmelser som reglerar i vilka fall uppgifter får lämnas ut till en annan myndighet på medium för automatiserad behandling. Av 2 kap. 27 §§ framgår att Tullverket och Säkerhetspolisen får ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 5 § 1–7.

6.6.4 Behandling av personuppgifter inom socialtjänsten

För socialtjänsten gäller lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuL, och förordningen (2001:637) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, SoLPuLF.

Enligt 1 § SoLPuL tillämpas lagen vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt ett eller flera särskilda kriterier. PuL gäller vid behandling av personuppgifter inom socialtjänsten, om inte annat följer av SoLPuL eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen eller annars av 2 § PuL.

Av 12 § SoLPuLF framgår att en kommunal myndighet får behandla personuppgifter för bl.a. handläggning av ärenden om bistånd och annat stöd samt genomförande av beslut om bistånd, stödinsatser, vård och behandling samt annan social service som följer av bestämmelserna i socialtjänstlagen.

Ändamål med behandlingen av personuppgifter inom socialtjänstens område

Enligt 6 § SoLPuL får personuppgifter behandlas bara om behandlingen är nödvändig för att arbetsuppgifter inom socialtjänsten ska kunna utföras. Även s.k. känsliga personuppgifter får behandlas om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för verksamheten, 7 § SoLPuL.

Någon särskild bestämmelse om att personuppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling finns inte i SoLPuL.

6.6.5 Behandling av personuppgifter inom Migrationsverkets verksamhet

Migrationsverket behandlar personuppgifter med stöd av förordning (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Förordningen gäller utöver PuL vid automatiserad behandling av personuppgifter i bl.a. Migrationsverkets verksamhet. Med verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen avses bl.a. verksamhet som rör bistånd och stöd till utlänningar som enligt lag eller annan författning handläggs av Migrationsverket.

Ändamål med behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet

Automatiserade register får enligt 3 § förordningen om behandlingen av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen föras i ärenden som handläggs av respektive myndighet. I ett verksamhetsregister får personuppgifter behandlas för myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller förordning, fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning och tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten samt framställning av statistik.

6.6.6 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter regleras inte i någon särskild registerförfattning utan Personuppgiftslagens bestämmelser är tillämpliga. Därutöver gäller de ändamål som arbetslöshetskassorna uppställer för behandling av personuppgifter i sin verksamhet.

6.6.7 Arbetsförmedlingen

För Arbetsförmedlingen gäller lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen är tillämplig på behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens verksamhet, vid behandling av personuppgifter

enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare och i ärenden hos Arbetsförmedlingen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen

Av förarbetena till reglerna om etableringsstöd, *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd* (prop. 2009/10:60 s. 126), framgår följande. Bestämmelser om behandling av personuppgifter hos Arbetsförmedlingen finns i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Lagen tillämpas enligt 1 § vid behandling av personuppgifter i Arbetsförmedlingens arbetsmarknadspolitiska verksamhet. Enligt 4 § 1 samma lag får Arbetsförmedlingen behandla personuppgifter inom sådan verksamhet om det behövs för handläggning av ärenden som rör den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

Vidare framgår av 8 § samma lag bl.a. att Arbetsförmedlingen får behandla vissa s.k. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen, bl.a. uppgifter som rör hälsa, om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det och om den enskilde lämnat sitt skriftliga samtycke¹. Hos Försäkringskassan finns motsvarande reglering i lagen (2003:763) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Lagen tillämpas enligt 1 § vid behandling av personuppgifter bl.a. i verksamhet som gäller ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan. Enligt 7 § samma lag får Försäkringskassan i sin verksamhet behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att bl.a. handlägga ärenden. I vilka fall behandling av känsliga uppgifter får ske anges i 10 § samma lag.

Regeringen har gjort bedömningen att prövningen av rätten till etableringsplan och etableringsersättning bör göras av Arbetsförmedlingen. Vid handläggningen av dessa ärenden kommer bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten att vara tillämpliga. Vidare bör rätten till etableringstillägg och bostadsersättning prövas av Försäkringskassan som även bör betala ut ersättning enligt den föreslagna lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända

¹ Ändring i proposition 2010/11:42, vilken träder i kraft den 1 april 2011.

invandrare Vid Försäkringskassans handläggning av sådana ärenden kommer enligt regeringens bedömning lagen om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration att vara tillämplig.

7 Brister i det nuvarande systemet

Detta kapitel syftar till att närmare belysa de brister som finns med dagens hantering av information i samband med den omfördelning som sker genom skatte- och transfereringssystemet samt den individuellt urskiljbara offentliga konsumtionen.

I det inledande avsnittet lägger vi en ram för genomgången genom att identifiera för vilka aktörer den nuvarande ordningen är ett problem.

I det andra avsnittet gör vi en analys av i vilka avseenden den nuvarande ordningen är ett problem.

I det tredje avsnittet ges några konkreta exempel på sakområden där problemen finns.

I det fjärde, och avslutande, avsnittet drar vi några sammanfattande slutsatser.

7.1 Brister – för vem?

På en samhällelig nivå kan man tala om systembrister. Vi vill i detta kapitel redovisa brister på aktörsnivå.

I kapitel 2 har vi konstaterat att företag, myndigheter och individer är de aktörer som ingår i informationsförsörjningen. Dessa tre typer av aktörer ingår på olika sätt i informationshanteringen.

Företagens viktigaste roll, i detta system, är att generera och tillhandahålla information. Man kan även konstatera att företagen i viss utsträckning, som vi återkommer till, också har fått en handläggande roll i den offentliga myndighetsutövningen. En sådan roll har t.ex. arbetsgivare i samband med frivilligt skatteavdrag och vid utmätning i lön.

Myndigheterna har en handläggande roll. För en effektiv handläggning behövs olika typer av information. Denna tillhandahålles, i

huvudsak, av individer och företag och, i viss utsträckning, av andra myndigheter.

Individer som söker en förmån eller deklarerar sin inkomst för beskattning tillhandahåller information.

7.2 Brister – tidsåtgång och felaktiga belopp

De problem som finns är av tre slag:

- brist på information
- tidsödande handläggning
- felaktiga belopp

Med brist på information menar vi att viss information antingen saknas helt eller att den inte är tillgänglig när den behövs.

Handläggningen blir tidsödande när informationen är svår-tillgänglig och/eller när reglerna är svåra att tillämpa. Dessa förhållanden leder till långa handläggningstider och i förlängningen att förmånstagarna får vänta på utbetalningen. Såväl myndigheter som individer drabbas av förseningar.

Den troliga följderna av bristande information blir att felaktiga belopp fastställs och utbetalas. Även om fokus de senare åren har riktats mot för mycket utbetalda belopp finns det skäl att poängtera att problemet också gäller situationer där den enskilde förlorar genom för låg utbetalning eller för stor inbetalning. Den enskilde kan få för lite utbetalning till följd av att precisionen i handläggningen är för låg. Den enskilde kan få för lite ersättning också därför att han eller hon avstår ifrån att söka ett bidrag eller en förmån om förfarandet upplevs som alltför omständligt.

7.3 Brister inom några sakområden

Det är troligt att det råder brister i informationshanteringen inom en rad sakområden. En genomgång av samtliga dessa ligger inte inom ramen för denna utredning.

I detta avsnitt har vi valt att redovisa de viktigare bristerna inom några sakområden som utredningen under arbetets gång kunnat identifiera.

Arbetsgivarintyget

I samband med arbetslöshet kan den arbetslöse få ersättning från sin arbetslöshetskassa. Den tidigare arbetsgivaren förväntas ifylla ett s.k. arbetsgivarintyg som ger uppgifter om den arbetslöses anställningsförhållanden. Intyget kräver omfattande administration och utgör en påtaglig administrativ börda för arbetsgivaren.

Den grundläggande bristen ur ett perspektiv avseende informationshantering är att reglerna för arbetslöshetsersättning är komplicerade. Enklare regler skulle kunna medföra att den information som behövs skulle kunna hämtas mer automatiskt och på så sätt minska såväl arbetsgivarens som den arbetslösas administrativa börda.

Bostadsbidrag

Reglerna om bostadsbidrag är sådana att det görs preliminära utbetalningar under förmånsåret. När taxeringen är gjord görs en slutkorrigering genom att för mycket utbetalt bostadsbidrag återkrävs.

Den ovan beskrivna ordningen med preliminärutbetalningar och en årlig korrigering utgör ett försök att lösa problemet med att rätt nivå på bidraget ska utbetalas i rätt tid. Ordningen leder dock inte sällan till problem för både den enskilde förmånstagaren och den handläggande myndigheten, Försäkringskassan. Problemet uppstår i de fall förmånstagarens förhållanden ändras under året. Om t.ex. inkomsten blir högre än som uppgivits i samband med ansökan, och detta förhållande inte rapporteras, blir den preliminära utbetalningen högre än den enligt slutlig beräkning ska vara. Det överskjutande beloppet återkrävs, vilket kan leda till svårigheter för den enskilde och kräver administration av Försäkringskassan.

Dagersättningar från socialförsäkringen

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) är en grund för dagersättningarna inom socialförsäkringen. SGI ska, upp till ett maximital belopp, vara måttet på det man förlorar om man inte kan arbeta.

Enligt dagens lagstiftning är SGI den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget

arbete, antingen som arbetstagare i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund.

SGI ska alltså vara den inkomst den försäkrade förväntas få i framtiden. Det finns naturligtvis inga uppgifter om det. Istället måste en bedömning göras av hur hög inkomsten skulle kunna bli vid fortsatt arbete.

I samband med att en försäkrad söker en dagersättning ska SGI fastställas. Försäkringskassan har på olika grunder att fastställa denna. Den primära grunden är den enskildes uppgift om hur stor årsinkomsten är. Det ingår i Försäkringskassans rutiner att i vissa situationer kontrollera den uppgiften hos arbetsgivaren och även, i sällsynta fall, hos Skatteverket.

Ett antal förhållanden i samband med handläggningen av SGI utgör problem. Den omständigheten att individen själv lämnar uppgifter och att handläggaren gör en bedömning av uppgiftens riktighet gör att likartade fall kan leda till materiellt väsentligt olika beslut om SGI.

Det finns också risk för att såväl avsiktliga som oavsiktliga fel som gjorts av den försäkrade eller arbetsgivaren påverkar SGI-beslutet. Mycket tyder på att de oavsiktliga felen till stor del har sin grund i att den försäkrade eller dennes arbetsgivare inte har kunskap om vilka delar av inkomsten som ska räknas in vid fastställande av SGI.

Den försäkrades anställningsförhållanden har också en väsentlig betydelse. För försäkrade som har stabila anställnings- och avtalsförhållanden är handläggningen i allmänhet inte särskilt komplicerad. För andra försäkrade t.ex. egenföretagare, personer utan långsiktiga anställningskontrakt och tillfälligt anställda är det en komplicerad handläggningssituation att fastställa SGI.

Försäkringskassan ger sina handläggare omfattande instruktioner om hur SGI ska fastställas. Instruktionerna ges för att handläggningen ska vara så rättssäker, likformig och effektiv som möjligt. Det beslut som fattas om SGI är dock en bedömning om framtiden som, från olika utgångspunkter, kan vara mycket svår att göra.

Det kan därför finnas skäl att tro att försäkrade med olika avtalsförhållanden, men med i princip liknande arbetsförhållanden i övrigt kan behandlas olika i bedömningen av den framtida inkomsten och därmed SGI. Allmänhetens tilltro till systemet med SGI kan därmed skadas.

Regeringen har bl.a. i budgetpropositionen för 2008 angett att reglerna för beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten behöver ses över eftersom reglerna i dag medger godtyckliga bedömningar och att förutsägbarheten är bristande. Enligt regeringen måste därför reglerna ändras så att systemet blir rättssäkert och främjar arbetslinjen.

Till det som sagts ovan kan läggas att en handläggning av det nuvarande slaget är resurskrävande och tar tid. Myndighetens resursförbrukning blir hög och den försäkrade kan få vänta på sin ersättning.

Den statliga lönegarantin

Den statliga lönegarantin är tänkt att garantera inkomster för anställda som förlorat arbetet vid konkurs eller rekonstruktion. Det är av vikt att ersättningen betalas skyndsamt eftersom löntagarens försörjning nästan alltid är avhängig den.

Konkursförvaltaren beslutar om ersättning och länsstyrelsen betalar ut den. Det finns skäl att tro att det förekommer missbruk av lönegarantin. Det kan t.ex. röra sig om personer som får lönegaranti trots annan försörjning. Ur ett myndighetsperspektiv beror detta på brister i informationsförsörjningen. Det är först efter den årliga taxeringen information föreligger och då är utbetalningen, i normalfallet, för länge sedan gjord.

Eftersom lönegarantin bl.a. ska förhindra att enskilda hamnar i försörjningssvårigheter är en snabb handläggning av vikt. Det är också konkursförvaltaren som fattar beslut om utbetalning av lönegaranti. Länsstyrelsen har en utbetalande och i någon mån granskande roll. Snabbare och bättre uppgifter om enskildas inkomstförhållanden skulle visserligen potentiellt kunna förbättra den granskande funktionen men inte i grunden innebära en förändring av hur beslutet om lönegaranti fattas. Enbart snabbare och bättre uppgifter utgör därför som enda åtgärd ingen påtaglig förändring.

Ett möjligt alternativ skulle kunna vara att överföra beslutsansvaret för lönegarantin till länsstyrelserna.

Ekonomiskt bistånd

När en person idag söker ekonomiskt bistånd av kommunens socialtjänst förväntas han eller hon lämna uppgifter om bl.a. arbetsinkomster. Även uppgifter om sjukpenning, A-kassa och andra ersättningar ska lämnas in. När det gäller de nämnda ersättningarna har handläggaren möjlighet att kontrollera om lämnade uppgifter är riktiga. Denna möjlighet föreligger inte när det gäller arbetsinkomsterna. Visserligen kan inkomster efter taxering kontrolleras men dessa uppgifter är för den aktuella handläggningen sällan relevanta därför att de är för gamla. Alternativet att söka information föreligger naturligtvis inte då handläggaren inte kan veta vem arbetsgivaren är om den sökande väljer att inte lämna den upplysningen. Socialtjänsten befinner sig alltså i ett påtagligt informationsunderläge.

En fara med detta informationsunderläge är att för mycket ekonomiskt bistånd betalas ut p.g.a. att för låga arbetsinkomster uppgetts.

Enligt uppgifter från kommunala tjänstemän verksamma med ekonomiskt bistånd inom socialtjänsten hör det till ovanligheterna att ett avslutat ärende tas upp för efterkontroll. Därmed saknas naturligtvis direkta uppgifter om hur stora de felaktiga utbetalningarna är i dessa fall.

Om det ändå sker en efterkontroll när taxering gjorts föreligger möjligheter att stämma av inlämnade uppgifter om arbetsinkomster i samband med taxeringen. I Stockholms Stad pågår sedan några år ett projekt som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar. Det föreligger viss statistik från genomförda återkrav inom projektet. Cirka 45 procent av det felaktigt utbetalda biståndet berodde enligt denna statistik på felaktigt uppgivna arbetsinkomster. Sammantaget är alltså det stora problemet att socialtjänsten har oberoende information om förmånstagares samlade inkomstförhållanden först lång tid efter beslut om utbetalning.

Frivilligt skatteavdrag

Den som betraktas som huvudarbetsgivare är enligt lagstiftningen skyldig att göra ett avdrag med ett högre belopp, om arbetstagaren begär det, än som följer av reglerna. T.ex. för personer som gör en realisationsvinst eller tillfälligt har inkomster ifrån flera arbets-

givare utgör det frivilliga skatteavdraget en möjlighet att öka precisionen mellan summan av de preliminära skatteinbetalningarna och den slutliga skatten.

Den enskilde kan som ett alternativ också begära ändrad beräkning av skatteavdrag, s.k. jämkning, också det i syfte att öka överensstämmelsen mellan de preliminära skatteinbetalningarna och den slutliga skatten. Denna möjlighet är huvudsakligen tänkt för situationer som är över året stabila med t.ex. inkomster ifrån flera arbetsgivare och där avdrag enligt tabell skulle ge stora misstämningar.

Om man alls ska tala om en brist i det här sammanhanget är den att arbetsgivaren får en administrativ börda som ett resultat av den enskildes intresse att anpassa preliminärskattebetalningarna till den slutliga beskattningen.

Konkurrensförutsättningar

För att en marknadsekonomi ska fungera väl krävs det att de konkurrerande företagen följer vissa grundläggande spelregler. Exempel på sådana regler är att skatter och avgifter betalas.

Inom t.ex. byggbranschen¹, förekommer svartarbete och annan ekonomisk brottslighet. Byggbranschen är en snabbväxande, projektorienterad, bransch. Taxeringsprocessen är långsam. Först efter inkomståret är det möjligt att i taxeringen återfinna inkomster. Det är därför också möjligt att först efter inkomståret klargöra om det för en anställd som sägs ha arbetat i ett byggprojekt har betalats inkomstskatt och arbetsgivaravgifter. Det innebär att de kontroller som Skatteverket utför på byggarbetsplatser får mindre verkan.

Svartarbete, och andra "svarta" pengar, förekommer inom många, för att inte säga samtliga branscher. De kontrollinstrument som finns, t.ex. personalliggare inom restaurangbranschen, får genom tidseftersläpningen i taxeringsprocessen begränsade effekter.

¹ *Organiserat svartarbete i byggbranschen*, Rapport 2007:27, Brottsförebyggande rådet.

Utmätning i lön

Kronofogdemyndigheten kan under vissa omständigheter göra utmätning i en gäldenärs lön. Dennes arbetsgivare har skyldighet att göra avdraget i lönen och se till att de innehållna pengarna kommer Kronofogdemyndigheten till del, för vidarebefordran till borgenären.

Den administrativa bördan kan bli betydande för arbetsgivare som är skyldiga att innehålla utmätningssbelopp och vidarebefordra beloppet till kronofogdemyndigheten.

Det kan ses som en brist i systemet att arbetsgivare ska behöva ha en handläggande roll vid indrivning av skulder.

Det pågår ett beredningsarbete inom regeringskansliet i syfte att förenkla systemet med utmätning i lön.

Dagsböter

Åklagarmyndigheten konstaterar i en granskning att det finns brister i beräkningen av dagsbotsbeloppet vid strafföreläggande.²

Bakgrunden är att dagsboten ska vara anpassad till den enskildes betalningsförmåga och bestämmas till ett belopp som personen ifråga kan avstå ifrån utan att lida nöd eller brista i sin försörjnings-skyldighet. Enligt de riktlinjer som Riksåklagaren har utfärdat ska dagsbotsbeloppet bestämmas utifrån den misstänktes beräknade årsinkomst vid tidpunkten då dagsboten ska bestämmas. Den misstänktes uppgifter ska i allmänhet godtas. Det är således inte den taxerade inkomsten som utgör underlag.

Av granskningen framgår att det är vanligt med brister vid bestämning av dagsbotsbeloppet.

7.4 Sammanfattande slutsatser

Det grundläggande problemet är att den information som myndigheter behöver i sin handläggning är för gammal när den väl finns tillgänglig. Det leder till ineffektiv och ibland oprecis handläggning.

² *Brister över granskning av strafförelägganden*, Åklagarmyndigheten Utvecklingscentrum Stockholm, augusti 2010.

Myndigheter drabbas av kostsam handläggning och förmånstagarna drabbas av sena, och ibland felaktiga, utbetalningar. Konkurrensen mellan företag snedvrids.

Vissa förmåner är preliminära i den meningen att slutregleringen av förmånen sker när taxeringen av förmånstagarens inkomster är klar. Detta gäller t.ex. bostadsbidraget. I den mån förmånstagaren då har fått ett för högt preliminärt belopp, återkrävs den överskjutande delen enligt vissa regler. Den enskilde förväntas anmäla sådana förändrade förhållanden som kan leda till ändrat förmånsbelopp. I många fall sker inte detta, vilket i längden kan försvåra för den enskilde.

Även om det inte hör till vanligheterna så förekommer också bland medborgarna attityden att man ska betala så lite som möjligt till systemet och få ut så mycket som möjligt av det om så på oriktiga grunder. Det är fullt möjligt att denna visserligen inte så vanliga attityd hänger samman med det man kan kalla en bristande lojalitet med samhällskontraktet. Detta samhällskontrakt kan formuleras som att man kan förvänta sig stöd av samhället i vissa situationer men att man också förväntas bidra med en viss del av sin inkomst för finansiering av detta stöd.

I en rapport från Statskontoret³ redovisas ett utredningsarbete om hur Försäkringskassan arbetar med kontroller. I rapporten jämförs kontroller i samband med handläggningen av ärenden och efterkontroller. Statskontoret skriver att efterkontroller ofta framhålls som ett område som fungerar väl. Däremot menar man att för kontroller i samband med handläggningen finns det inga uppgifter trots att de är grundläggande i Försäkringskassans kontrollarbete.

Utredningen har ingen anledning att ifrågasätta Statskontorets slutsatser. Däremot finns det anledning att peka på att de regler Försäkringskassan har att tillämpa inte sällan gör en kontroll i samband med handläggningen svår att genomföra. Det är först efterkontroller som kan bli effektiva eftersom det ofta är först då det finns uppgifter som möjliggör kontroll.

Det ska inte heller uteslutas att lojaliteten med samhällskontraktet ser annorlunda ut i ett internationaliserat och rörligt samhälle, än det gör i ett sammanhang som bygger på lokala samhällen och hög social kontroll eller socialt kapital. Det talar för att lojaliteten är mindre nu än tidigare. Skatteverket skriver om socialt kapital i en rapport⁴:

³ *Försäkringskassans kontrollarbete – drivkrafter och dimensionering*, Statskontoret 2010:9.

⁴ *Rätt från början*, Skatteverket rapport 2005:1.

I större samhällen eller grupper är det svårare att få samarbetet att fungera eftersom snyltarna kan gömma sig i anonymitetens dimmor. Straff kan då vara svårare att påföra samtidigt som socialt ogillande får mindre effekt om det uttrycks av okända personer.

I den citerade rapporten hävdas att kontrollers avskräckande effekt är liten men att de förstärker normer. Människors benägenhet att följa regler är enligt rapporten beroende på tron att andra gör det. Genom kontroll och straff kan man lita på att andra följer reglerna, vilket medför att man själv gör det. Enligt rapporten bör därför kontrollers normförstärkande effekter vara i fokus.

I rapporten tar man också upp betydelsen av förtroende för att människor ska följa regler. Inte minst handlar det om förtroendet för de myndigheter som administrerar aktuell skatt eller förmån. Det handlar närmast om förtroendet för att myndigheten kan säkerställa att andra följer reglerna. En implikation av detta är att om reglerna i sig är svårtolkade eller svåra att tillämpa, t.ex. som en följd av informationsbrist, försvårar det handläggningen och precisionen i den, vilket i sin tur kan minska förtroendet för myndigheten.

Utgångspunkten för FUT-delegationens förslag⁵ var att skapa bättre möjligheter till kontroll av de förmåner som utges. Detta är en för snäv ansats. Istället bör ambitionen vara att automatisera så mycket som möjligt av ärendehandläggningen hos myndigheterna så att förmåner kan beräknas och utges utan att den försäkrade behöver lämna sådan information som redan finns hos myndigheterna.

Månadsuppgiftsutredningens arbete kan inte leda till att sådan automatisering alltid kan åstadkommas. Däremot har utredningens arbete inriktats på att skapa en ordning som kan vara ett första steg mot en ökad automatisering av ärendehandläggningen, med de mycket stora vinster som detta kan medföra för såväl medborgare som myndigheter.

⁵ *Rätt och riktigt Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet* SOU 2008:74 Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

8 Månadsuppgiften

8.1 Inledning

I kapitel 7 har vi konstaterat att det finns flera brister i informationen och hanteringen av denna i samband med den omfördelning som sker genom skatte- och transfereringssystemen. Slutsatserna överensstämmer till stora delar med vad som framkommit i FUT-delegationens betänkande (SOU 2008:74) och Skatteverkets slutrapport, *Månadsuppgift och skattedeklaration* (se vidare kapitel 3).

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen lämna ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad. Inrapporteringen avser i första hand uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, det vill säga förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga ersättningar.

Utredningen ska även överväga om aktuella myndigheter bör lämna information om även andra, icke skattepliktiga förmåner och bidrag. Efter överväganden gör utredningen bedömningen att det inte är lämpligt att föra in dessa uppgifter i månadsuppgiften. Ett viktigt skäl till det är att uppgifterna i allmänhet inte är individbaserade. Att hämta in dessa uppgifter skulle därmed bli mycket betungande utan att uppgifterna skulle ge tillräckliga samhällsvinster. Detta gäller t.ex. ersättningar som bostadsbidrag och ekonomiskt bistånd vilka är hushållsbaserade.

I detta kapitel lämnar vi våra förslag om månadsuppgiften. Vi inleder kapitlet med att redovisa för vilka inkomstslag månadsuppgifter ska lämnas och när under månaden uppgifterna ska lämnas. Kapitlet innehåller därefter förslag om under vilken period rättelse av lämnade uppgifter kan ske, arbetstagarnas och andra inkomsttagares möjlighet att ta del av lämnade uppgifter, hur periodiseringar ska redovisas, ändringar i reglerna om arbets-

givarens skyldighet att göra ett förhöjt skatteavdrag, att lämnade uppgifter ska utgöra underlag för skattedeklarationen, vilka nya uppgifter som ska lämnas samt att uppgiftslämnandet ska ske elektroniskt.

8.1.1 Utredningens lagförslag

De lagförslag som utredningen redovisar, lämnas i förhållande till förslaget till skatteförfarandelag, SFL (lagrådsremiss beslutad den 13 januari 2011). Bestämmelser om kontrolluppgifter finns i 14–25 kap. samt i 38 kap. i förslaget till SFL. Kontrolluppgift om intäkt i inkomstslaget tjänst regleras främst i kapitel 15, 24 och 38 i förslaget. Vi har valt att lämna förslagen om månadsuppgifter i anslutning till befintliga bestämmelser om kontrolluppgifter i förslaget till SFL. En annan möjlighet skulle ha varit att lämna förslagen om månadsuppgifter i en egen lag. Av flera skäl, bl.a. att ett antal lagar om skatteförfarandet genom förslaget till SFL samlas i en och samma lag, har vi inte valt det alternativet.

I förslaget till skatteförfarandelag förekommer flera former av skattedeklaration med olika benämningar. Den form av skattedeklaration som vi avser i detta kapitel kallas i förslag till skatteförfarandelag för arbetsgivardeklaration (26 kap. 19 § förslag till skatteförfarandelag). Vi använder därför i våra förslag begreppet arbetsgivardeklaration.

En proposition om skatteförfarandelag avses lämnas till riksdagen i juli och förslagen kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2012.

8.1.2 Utgångspunkt för informationsinnehållet

När det gäller att bestämma vilka uppgifter som ska ingå i månadsuppgiften är mottagarnas behov viktiga att ta hänsyn till. En samlad bedömning av de mottagande myndigheternas behov måste därför göras. Dessa behov måste sedan vägas mot arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda.

8.1.3 Nuvarande kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst

Som framgår av avsnitt 4.2.1 lämnas kontrolluppgift om intäkt i inkomstslaget tjänst enligt nuvarande regler en gång per år. I den årliga kontrolluppgiften ingår bl.a. uppgift om värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, slag av förmån, kostnadsersättning, avdragen skatt, tjänstepension, den tid ersättningen eller förmånen avser om den endast avser del av året, antal dagar med sjöinkomst och arbetsställesnummer.

De formulär, utfärdade av Skatteverket, som berör arbetsgivare och anställda är KU 10 (kontrolluppgift från arbetsgivare m.fl., lönekontrolluppgift), KU 13 (kontrolluppgift – särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, SINK), KU 14 (särskild kontrolluppgift – pensionsgrundande inkomst och utbyte av kontrolluppgifter), KU 16 (kontrolluppgift – sjöinkomst m.m.) och KU 17 (kontrolluppgift – särskild inkomstskatt för utomlands bosatta med sjöinkomst). KU 18 gäller pensions- och försäkringsutbetalare, dvs. Försäkringskassan, A-kassorna, försäkringsbolag m.fl.

På formulär KU 10 ska kontant bruttolön m.m. ska anges. I kontant bruttolön ingår bl.a. sjuklön, traktamente och bilersättning utöver avdragsgilla schablonbelopp, ersättning för resor mellan bostaden och arbetsplatsen, ersättning för utgift för trängselskatt, ersättning för hemresor, ersättning för restid, avgångsvederlag och skadestånd vid anställnings upphörande, semesterlön och semesterersättning, semestermedel från en semesterkassa, försäkringspremie där den anställde är förmånstagare, Marie Curie-stipendium och hyresersättning över marknadsmässig hyra. Arbetsgivare m.fl. ska redovisa hur mycket som utgör ersättning i annat än pengar, dvs. skattepliktiga förmåner. Vilka slag av förmåner som getts ut ska anges och detaljerade uppgifter om bilförmån ska lämnas. Även underlag för skattereduktion för hushållsarbete respektive för ROT-arbete ska uppges.

8.1.4 Vem lämnar kontrolluppgift för inkomst i inkomstslaget tjänst?

Enligt 6 kap. 2 § lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter, LSK (15 kap. 3–4 §§ förslag till skatteförfarandelag) ska kontrolluppgift, med vissa begränsade undantag, lämnas för fysiska personer eller dödsbon av den som har gett ut

ersättningen eller förmånen. Detta betyder att samtliga registrerade arbetsgivare med verksamhet i Sverige, Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna, försäkringsföretag och andra som betalar ut pension och försäkring måste lämna kontrolluppgift om utbetald ersättning.

8.2 Utredningens förslag

8.2.1 Vilka inkomstslag ska månadsuppgiften omfatta?

Förslag: Uppgift om utgiven ersättning och förmån som utgör intäkt i inkomstslaget tjänst som lämnas för varje kalenderår ska i stället lämnas för varje månad. Ett tillägg om detta görs i 24 kap. 1 § förslag till skatteförordning.

Som tidigare nämnts i avsnitt 8.1.2 omfattar kontrolluppgift i inkomstslaget tjänst både uppgifter från arbetsgivare om lön m.m. och uppgifter från Försäkringskassan, arbetslöshetskassorna och försäkringsbolag m.fl. om utbetalda pensioner och sådana försäkringsersättningar som är skattepliktiga. Utredningen föreslår att uppgifter motsvarande dem som nu lämnas en gång per år i kontrolluppgift avseende inkomstslaget tjänst i stället ska lämnas varje månad. Den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst föreslår vi ska tas bort. Även de uppgifter som lämnas om utbetalda pensioner och försäkringsförmåner kan ha betydelse för vissa av de myndigheter som kommer att kunna ta del av månadsuppgiften. Det är därför en fördel om även dessa uppgifter lämnas varje månad. En ytterligare aspekt på tidpunkten för uppgiftslämnande är att mottagande myndighet inte bör ha två olika tidpunkter för uppgiftslämnande avseende inkomstslaget tjänst. Även ur ett IT-perspektiv är det en fördel om alla uppgifter avseende inkomstslaget tjänst lämnas per månad, eftersom flera system för uppgiftslämnande ökar risken för fel. Månadsuppgiften kommer att vara dels en uppgift som utgör underlag för arbetsgivardeklaration och dels en kontrolluppgift.

Efter årets utgång kan Skatteverket summera beloppen för varje arbetstagare och överföra dessa till inkomstdeklarationen. Arbetsgivaren behöver inte längre lämna någon årlig kontrolluppgift om lön och avdragen skatt. Det merarbete som kan uppstå för arbetsgivare i samband med att Skatteverket utreder differenser

mellan belopp i kontrolluppgifter och arbetsgivardeklarationer försvinner. Det framgår av Skatteverkets rapport *Månadsuppgift och skattedeklaration* att personalkostnaden för avstämning av differenser mellan redovisade uppgifter i skattedeklarationer och i kontrolluppgifter under år 2006 uppgick till knappt 19 miljoner kr. Enligt nya uppgifter från Skatteverket har antalet differenser ökat med 30 procent sedan dess. Personalkostnaden bör därför ligga på i storleksordningen 25 miljoner kr.

Vi återkommer i avsnitt 8.2.10 till vilka ytterligare uppgifter som vi anser ska ingå i månadsuppgiften.

8.2.2 Vad ska gälla för övriga inkomstslag?

Bedömning: Kontrolluppgift som ska lämnas om inkomster i inkomstslagen näringsverksamhet och kapital, i 16-23 kap. förslag till skatteförfarandelaag, ska även i fortsättningen lämnas en gång per år.

I 7-13 kap. LSK (16-23 kap. förslag till skatteförfarandelaag) behandlas kontrolluppgifter som lämnas om inkomster i inkomstslagen näringsverksamhet och kapital. Det gäller främst räntor och utdelningar samt ersättning till enskild näringsidkare eller juridisk person som saknar F-skattsedel. Dessa kontrolluppgifter lämnas en gång per år. Utredningen, som inte kan se några vinster med att även dessa uppgifter skulle lämnas per månad, anser att uppgifterna även fortsättningsvis ska lämnas en gång per år.

8.2.3 När under månaden ska månadsuppgiften lämnas?

Förslag: Månadsuppgift ska lämnas senast den 12:e i månaden efter den kalendermånad uppgiften avser förutom för månaderna juli och december då kontrolluppgift ska lämnas senast den 17:e närmast följande månad. Ett tillägg om detta görs i 24 kap. 1 § förslag till skatteförfarandelaag.

Den årliga kontrolluppgiften lämnas enligt nuvarande regler för varje kalenderår senast den 31 januari närmast följande kalenderår, 14 kap. 1 § LSK (24 kap. 1 § förslag till skatteförfarandelaag). Frågan

är om månadsuppgiften ska lämnas ett bestämt datum varje månad eller om uppgiften kan lämnas under en viss bestämd period. När man tar ställning till den frågan måste man beakta månadsuppgiftens samband med lönehantering och arbetsgivardeklaration.

Redovisningsperioden för arbetsgivardeklaration omfattar enligt 10 kap. 14 § skattebetalningslagen (1997:483), SBL, (26 kap. 10 § i förslag till skatteförfarandelag) en kalendermånad, om inte något annat föreskrivs. Samtliga de löneutbetalningar som sker under en månad ska redovisas i arbetsgivardeklarationen senast den 12:e, eller i vissa fall den 17:e, månaden efter. En arbetsgivare kan ha en eller flera utbetalningar (lönekörningar) under redovisningsperioden. Det är därför en fördel för uppgiftslämnaren/arbetsgivaren om han eller hon kan lämna uppgift om lön och avdragen skatt till Skatteverket i samband med att lönekörning sker och nettolönen utbetalas. Månadsuppgiften ska lämnas i en e-tjänst med hjälp av e-legitimation vid elektroniskt uppgiftslämnande. De arbetsgivare som saknar lönesystem eller har lönesystem som inte fungerar för automatisk överföring av månadsuppgifter får registrera månadsuppgiften via ett elektroniskt deklarationsformulär på Skatteverkets webb. Även dessa arbetsgivare kan välja när och hur de vill lämna månadsuppgift fram till deklara-tionsdagen.

Arbetsgivare som betalar ut lön vid flera tillfällen under en månad, kan lämna uppgifter till Skatteverket i samband med varje löneutbetalning. De lämnade uppgifterna kommer sedan att summeras av Skatteverket för en viss anställd och en viss kalendermånad. Dessa uppgifter kommer att ligga till grund för arbetsgivardeklarationen.

Senast den 12:e i en kalendermånad (med vissa undantag) ska arbetsgivaren lämna arbetsgivardeklaration. Vid det elektroniska deklarationsförfarandet kommer Skatteverkets e-tjänst att summera de uppgifter som har lämnats av en viss arbetsgivare/uppgiftslämnare. Summan av alla månadsuppgifter som lämnats av arbetsgivaren/uppgiftslämnaren förs över till respektive fält i den elektroniska arbetsgivardeklarationen. Skatteverket överför sedan underlaget till arbetsgivardeklarationen till arbetsgivaren/uppgiftslämnaren som därefter ska skriva under deklara-tionen.

Som framgår ovan är lämnandet av månadsuppgift och lämnandet av arbetsgivardeklaration två skilda händelser. Ingivandet av månadsuppgift och arbetsgivardeklaration kan ske vid olika tidpunkter om det är en fördel för arbetsgivaren/uppgifts-

lämnaren, men det kan också samordnas i tid om det är att föredra för arbetsgivaren/uppgiftslämnaren.

8.2.4 Rättelse av lämnade månadsuppgifter

Förslag: En lämnad månadsuppgift ska kunna ändras eller rättas fram till den tidpunkt då arbetsgivardeklaration för månaden har kommit in till Skatteverket.

Genom införandet av ett system med månadsuppgifter ges en möjlighet att rätta lämnade uppgifter. Arbetsgivaren ska kunna lämna rättade uppgifter fram till dess att arbetsgivardeklarationen har kommit in till Skatteverket. Det är de månadsuppgifter som då är aktuella som kommer att utgöra uppgifter i arbetsgivardeklarationen. Det ankommer på Skatteverket att meddela de närmare föreskrifter som behövs angående rättelse av lämnade uppgifter.

En arbetsgivare eller annan uppgiftslämnare måste efter det att beslut fattats av Skatteverket om arbetsgivardeklaration, på samma sätt som gäller i dag, begära omprövning av lämnade uppgifter om han eller hon upptäcker att uppgifter som lämnats i arbetsgivardeklarationen behöver korrigeras. En sådan begäran kan göras antingen genom att en ny deklarationsblankett med nya uppgifter ges in eller genom att ändringen beskrivs i en handling som ges in till Skatteverket. Ett beslut måste sedan fattas av Skatteverket för att ett tidigare beslut ska kunna ändras. Av Skatteverkets slutrapport den 30 juni 2008 om Månadsuppgift och skattedeklaration framgår att ett stort antal yrkanden om omprövningar av tidigare lämnade skattedeklarationer kommer in till verket varje år och att denna hantering tar stora resurser i anspråk.

8.2.5 Arbetstagares och andra inkomsttagares möjlighet att ta del av lämnade uppgifter

Förslag: Den som erhållit ersättning ska via en e-tjänst kunna se innehållet i de månadsuppgifter som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare har lämnat till Skatteverket.

I månadsuppgiften ska arbetsgivaren/uppgiftslämnare redovisa hur mycket av ersättningen i form av skatteavdrag som ska tillgodoräknas arbetstagaren som preliminär skatt. Arbetstagare och andra som erhållit skattepliktig ersättning ska med e-legitimation via en e-tjänst på Skatteverkets hemsida, t.ex. ”Min sida”, kunna kontrollera att skatteavdraget har redovisats till Skatteverket. Genom att kunna kontrollera uppgifterna ökar tryggheten för arbetstagare och andra inkomstagare om att skatteavdrag har redovisats och den risk som de arbetstagare som inte sparar sina lönespecifikationer löper försvinner. Det ska då redan månaden efter löneutbetalningen vara möjligt att kontrollera att avdragen skatt har redovisats till Skatteverket.

8.2.6 Periodiseringsunderlag

Förslag: Om ersättning avser annan tid än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser. Ett tillägg om detta införs i 15 kap. 9 § förslag till skatteförfarandelag.

Månadsuppgift ska, som framgår av förslaget i avsnitt 8.2.3, lämnas senast den 12:e i månaden efter den kalendermånad uppgiften avser förutom för månaderna juli och december. När det gäller redovisningen till Skatteverket av inkomst av tjänst gäller kontantprincipen, dvs. inkomster ska tas upp till beskattning när de blir tillgängliga för lyftning eller på annat sätt kommer den skattskyldige till del. Det innebär att en månadsuppgift som exempelvis lämnas den 12 februari ska innehålla de inkomster som blev tillgängliga för den anställde i januari.

Den uppgift som lämnas som månadsuppgift kommer i normalfallet avse lönn eller annan ersättning för föregående månad. Om ersättningen avser annan tid än den aktuella månaden bör uppgiftslämnaren ange detta samt vilken period ersättningen avser. Detta blir bl.a. aktuellt om den ersättning som redovisas i månadsuppgiften påverkats av något som har karaktären av en engångsbetalning, t.ex. en bonus, en retroaktiv lön, ett avgångsvederlag eller liknande som gör att redovisningen avviker från vad som är normalt för den anställde. Det bör då markeras i månadsuppgiften. Syftet med markeringen är att de myndigheter som sedan ska

använda sig av månadsuppgiften ska kunna se avvikelser från det normala. En avvikelse från den normala ersättningen ska synliggöras i månadsuppgiften genom att utbetalaren anger att ersättningen även avser annan tid än den aktuella månaden och den tidsperiod ersättningen avser.

Även andra ersättningar än lön (KU 18) kan avse annan tid än månaden innan den månad då månadsuppgiften lämnas. Som exempel kan nämnas arbetslöshetsersättning som i vissa fall betalas ut var fjortonde dag. Även vissa ersättningar från Försäkringskassan kan avse annan tid än föregående månad. När det gäller dessa ersättningar ska myndigheten/arbetslöshetskassorna ange vilken period ersättningen avser om den avser annan tid än föregående månad.

8.2.7 Förhöjt skatteavdrag

Förslag: Huvudarbetsgivarens skyldighet att göra ett förhöjt skatteavdrag tas bort. Möjligheten kvarstår dock. En ändring görs i 11 kap. 22 § förslag till skatteförfarandelag.

Som framgår av avsnitt 7.3 ska den som betraktas som huvudarbetsgivare göra ett skatteavdrag med högre belopp om den som tar emot ersättningen begär det. Detta framgår av 8 kap. 7 § SBL (11 kap. 22 § förslag till skatteförfarandelag). Förhöjt skatteavdrag kan vara ett sätt att undvika kvarstående skatt som arbetstagaren i annat fall kan få till följd av extrainkomster eller liknande. Alternativet är att den som tar emot ersättning gör egna inbetalningar till sitt skattekonto under inkomståret vilka kommer att föranleda överskott och ränta på kontot.

Utredningen anser att skyldigheten för arbetsgivaren att göra ett sådant förhöjt skatteavdrag bör avskaffas främst av det skälet att det är en administrativ börda för arbetsgivaren. Möjligheten ska dock finnas kvar men avdrag ska då ske på frivillig basis. En ytterligare möjlighet skulle vara att arbetstagaren själv vänder sig till Skatteverket och begär ytterligare skatteavdrag.

8.2.8 Underlag för arbetsgivardeklaration

Förslag: Månadsuppgifterna ska ligga till grund för och i relevanta delar anges av Skatteverket i den elektroniska arbetsgivardeklarationen. En ny bestämmelse om detta införs i 38 kap. förslag till skatteförfarandelag.

Arbetsgivardeklaration ska enligt 10 kap. 9 § SBL (26 kap. 2 § förslag till skatteförfarandelag) lämnas av den som har varit skyldig att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter, se vidare avsnitt 4.3. En arbetsgivardeklaration ska lämnas för varje redovisningsperiod som i de flesta fall är en månad. För att upprätta arbetsgivardeklarationen sammanställer arbetsgivaren uppgifterna på arbetstagarnivå. I arbetsgivardeklarationen redovisas den sammanlagda ersättningen från vilken utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag och sammanlagt avdraget belopp, 10 kap. 17 § SBL (26 kap. 19 § förslag till skatteförfarandelag).

Månadsuppgifterna ska ligga till grund för arbetsgivardeklaration på samma sätt som sker i dag när det gäller allmän självdeklaration. Beloppen i månadsuppgifterna kan då summeras av Skatteverket och överförs till de elektroniska arbetsgivardeklarationerna. På det sättet försvinner en del av arbetsgivarnas arbete med att fylla i arbetsgivardeklarationen för den som väljer att deklarerat elektroniskt med e-legitimation. Risken för felaktigt deklarerade belopp till följd av summerings- och beräkningsfel minskar då väsentligt. Antalet sådana fel i skattedeklarationerna avseende 2010 uppgick sammanlagt till ungefär 147 000, varav 61 000 avsåg moms, 57 000 arbetsgivaravgifter och 29 000 avdragen skatt. Summerings- och beräkningsfel kan dock uppkomma för dem som fortsättningsvis lämnar sin arbetsgivardeklaration på papper.

8.2.9 Undertecknande av arbetsgivardeklaration

När uppgifterna i arbetsgivardeklarationen har hämtats från månadsuppgifterna och av Skatteverket angetts i den elektroniska arbetsgivardeklarationen måste arbetsgivaren underteckna deklarationen. Detta ska ske antingen med e-legitimation vid elektroniskt uppgiftslämnande eller när månadsuppgift och arbetsgivardeklaration lämnas på papper med undertecknande av behörig

företrädare för det aktuella företaget. Elektronisk arbetsgivardeklaration kan även undertecknas av registrerade ombud.

Av 11 kap. 16 § SBL (53 kap. 2 § i förslag till skatteförfarandelag) följer att om en arbetsgivardeklaration har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten ha fattats i enlighet med deklarationen. Avdragen skatt, arbetsgivaravgifter, mervärdesskatt och punktskatt som redovisas i en arbetsgivardeklaration ska ha betalats senast samma dag som arbetsgivardeklarationen ska ha kommit in till Skatteverket. Ansvaret för att det sker ligger på arbetsgivaren.

8.2.10 Vilka nya uppgifter måste lämnas varje månad?

Förslag: Om det i den ersättning som har getts ut ingår sjuklön eller kompletterande ersättningar vid föräldraledighet eller sjukdom ska dessa uppgifter anges särskilt i månadsuppgiften. Om ersättningen avser annan tid än den aktuella månaden ska uppgiftslämnaren ange även detta samt vilken period ersättningen avser.

Skatteverkets behov

Innehållet i den årliga kontrolluppgiften är enligt nuvarande regler utformat för Skatteverkets behov med undantag av arbetsställe- nummer som är en uppgift som SCB efterfrågar. De uppgifter som ska lämnas är bl.a. värdet av ersättningar och förmåner, om ersättningen är underlag för arbetsgivaravgifter eller egenavgifter, den tid ersättningen eller förmånen avser, vilka slag av förmåner som har getts ut, olika uppgifter om bilförmån, kostnads- ersättningar och hyresersättningar. Skatteverket kommer även i fortsättningen att ha behov av samtliga dessa uppgifter och de bör därför ingå i månadsuppgiften.

Försäkringskassans behov

För att avgöra vilka ytterligare uppgifter som ska ingå i månadsuppgiften måste hänsyn tas till vilka behov de andra myndigheterna som kommer att kunna ta del av månadsuppgiften har eller kommer att ha, se vidare kap. 10.

Den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (Kommittén om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet, S 2010:04), tillsattes den 29 april 2010. Kommittén ska bl.a. utreda och föreslå nya regler för det inkomstunderlag som ska användas för beräkning av olika dag ersättningar inom socialförsäkringen. Utgångspunkten ska vara att inkomstunderlaget baseras på historiska (faktiska) inkomster. Av utredningsdirektiven, 2010:48, framgår att kommittén senast den 15 september 2011 ska redovisa ett förslag till nya regler för beräkning av SGI, baserad på historiska inkomster och att kommittén ska samråda med Månadsuppgiftsutredningen.

Utredningen har samrått med den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, se vidare avsnitt 4.6.2. Utgångspunkten för kommitténs förslag ska vara att inkomstunderlaget för SGI ska baseras på historiska inkomster. Utredningen måste med anledning av detta överväga vilka uppgifter Försäkringskassan kan komma att behöva om ett sådant nytt system införs. Utgångspunkten för dessa överväganden bör även i fortsättningen vara att underlaget för socialförsäkringsförmånerna ska vara de inkomster som ingår i den nuvarande kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst. Vissa delar bör dock hanteras särskilt. Det gäller vissa kompletterande ersättningar vid föräldraledighet och sjukdom samt sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön. Om de kompletterande försäkringsersättningarna skulle ingå i underlaget skulle detta kunna leda till överkompensation. När det gäller sjuklön måste även denna redovisas särskilt. Detta bör ske eftersom ett system där uppräkningsfaktor används för att kompensera dem som har sjukfrånvaro under ramtiden kan komma att införas. Med hänsyn till detta bör en ny bestämmelse införas som anger att om kollektivavtalsreglerade och andra försäkringsersättningar eller sjuklön har utgetts ska det framgå av kontrolluppgiften.

Som framgår av avsnitt 8.2.6 ska, om ersättning avser annan tid än den aktuella månaden, uppgiftslämnaren även ange detta samt vilken period ersättningen avser.

8.2.11 Problem med nuvarande system med e-legitimation

Enligt företrädare för Skatteverket är en förutsättning för att en ordning med elektroniskt uppgiftslämnande ska godtas bland arbetsgivarna att det finns ett vedertaget och accepterat sätt att identifiera sig elektroniskt. Dagens lösning för elektroniskt lämnande av deklaration, genom användning av personlig e-legitimation, används inte är fullt ut. Möjliga deklaraionsombud vill, kan eller får inte använda sina personliga e-legitimationer för att utföra åtgärder i tjänsten. Deklaraionsombuden efterfrågar därför någon form av elektronisk legitimation där de knyts till ett tjänste- eller anställningsförhållande, s.k. organisationslegitimation eller e-tjänstelegitimation.

Utredningen om bildande av en e-legitimationsnämnd har i betänkandet *E-legitimationsnämnden och Svensk e-legitimation* (SOU 2010:104) behandlat frågan om utformningen av e-legitimationer. Svensk e-legitimation ska enligt betänkandet kunna utfärdas såväl till en medborgare – s.k. privat e-legitimation – som till anställda eller uppdragstagare – s.k. e-tjänstelegitimation. E-legitimationsnämnden ska enligt förslaget samordna statens arbete med och användning av metoder och tjänster för elektronisk identifiering och signering samt säkerställa att nödvändiga tjänster och funktioner för e-legitimationer finns tillgängliga för den offentliga förvaltningen.

E-legitimationsnämnden inrättades den 1 januari 2011 och har bl.a. till uppgift att samordna myndigheternas arbete med elektronisk identifiering vilket ska ge möjlighet att skapa en gemensam infrastruktur.

Utredningen noterar att regeringen i förslaget till Skatteförfarandelag föreslår att möjligheterna att använda deklaraionsombud utökas.

8.2.12 Elektroniskt uppgiftslämnande

Förslag: Månadsuppgiften ska enligt huvudregeln lämnas elektroniskt. Skatteverket kan besluta om undantag för högst två år om särskilda skäl föreligger. En ny bestämmelse om detta införs i 38 kap. förslag till skatteförfarandelag.

Den årliga kontrolluppgiften kan idag antingen lämnas elektroniskt eller på papper. Det elektroniska uppgiftslämnandet kan göras genom att uppgiftslämnaren skickar en fil med kontrolluppgifter till Skatteverket eller annat datamedium med kontrolluppgifter till Skatteverkets inläsningscentral. Den som väljer att skicka en fil måste ha en e-legitimation.

I lagrådsremiss om Skatteförfarandet vilken beslutats den 13 januari 2011 föreslår regeringen att Skatteförfarandelagen inte bör innehålla några bestämmelser om elektroniskt uppgiftslämnande utan bör vara teknikneutral (s. 337 i nämnda lagrådsremiss). Motiveringen till det är att lagen då blir flexibel och ger utrymme för en successiv utveckling av formerna för elektroniskt uppgiftslämnande i framtiden. Skatteverket kan då genom verkställighetsföreskrifter inom ramen för lagens formkrav precisera i vilken utsträckning och på vilket sätt uppgifter kan lämnas elektroniskt.

Utredningen anser bl.a. med hänsyn till erfarenheterna inom skatteområdet från andra länder att månadsuppgiften ska lämnas elektroniskt. Det bör dock finnas möjlighet till dispens att lämna månadsuppgift på papper i vissa fall.

Dispens ska kunna lämnas för en begränsad tid om högst två år från dagen för Skatteverkets beslut med möjlighet till förlängning om särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avser utredningen bl.a. att ett företag inte har internetuppkoppling. Beslut om dispens ska fattas av Skatteverket.

9 Uppgifter om frånvaro och arbetad tid

Utredningens bedömning: Uppgift om frånvaro bör inte inkluderas i månadsuppgiften. Utredningen finner inte heller anledning att nu föreslå att uppgift om arbetad tid ska inkluderas i månadsuppgiften.

Uppgiften om frånvaro skulle visserligen kunna vara till nytta i kontroll särskilt inom socialförsäkringen men att inkludera den i månadsuppgiften skulle innebära alltför omfattande uppgiftskrav på uppgiftslämnarna.

Uppgift om arbetad tid, definierad på lämpligt sätt, skulle vara till nytta ur kontroll-, statistik- och prognossynpunkt. För merparten av företagen skulle den tillkommande kostnaden för att inkludera uppgiften i månadsuppgiften vara måttlig. För vissa mindre företag som inte har lönesystem skulle dock detta uppgiftskrav innebära merkostnader.

Den pågående parlamentariska utredningen om hållbara försäkringar vid sjukdom och arbetslöshet arbetar med frågor om utformningen av de framtida ersättningsreglerna i försäkringarna. Vi utgår från att den nämnda utredningen överväger om uppgift om arbetad tid behövs, hur begreppet ska definieras och hur uppgiften kan hämtas in.

Oavsett nyttan för framtidens försäkringar kan det finnas skäl att för annan användning, som statistik- och prognosproduktionen, inkludera uppgiften om arbetad tid. I så fall skulle en för uppgiftslämnarna enkel definition väljas. En tvådimensionell definition med kontraktstid och tjänstgöringsgrad (faktiskt arbetad tid) kunde vara ett alternativ.

Sammantaget finner utredningen dock inte skäl att nu föreslå att uppgift om arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften.

Enligt direktiven ska utredningen överväga om uppgifter om t.ex. arbetad tid och frånvaro ska ingå i månadsuppgiften.

Skrivningarna i direktiven har sannolikt sin bakgrund i att Delegationen mot felaktiga utbetalningar¹ föreslog att sådana uppgifter skulle inkluderas i månadsuppgiften. Enligt delegationen skulle nyttan med uppgifter om frånvaro och arbetad tid närmast vara att det på så sätt blir möjligt att föra inkomster till rätt månad. Delegationen menade att inkomster tidsmässigt distribuerade enligt kontantprincipen ger en oriktig grund för en korrekt utbetalning av olika ersättningar.

Utredningen har lagt förslag om innehållet i månadsuppgiften som, på annat sätt än genom uppgifter om arbetad tid och frånvaro, med tillfredsställande precision för inkomster till rätt månader. En på ett sådant sätt konstruerad månadsuppgift är av påtaglig nytta för socialförsäkringen även i en situation där dag ersättningar bygger på historiska inkomster.

Dock sträcker sig betydelsen av frågan om frånvaro och arbetad tid längre än till bestämning av sjukpenninggrundande inkomst i ett eventuellt system som bygger på historiska inkomster. Uppgifterna kan m.a.o. vara till nytta i annan användning än vid handläggningen i socialförsäkringen.

I detta kapitel avhandlas utredningens överväganden när det gäller frågan om uppgift om frånvaro och arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften. Vissa bedömningar görs också om hur frågan om arbetad tid vidare bör hanteras.

9.1 Frånvaro

Uppgifter om frånvaro skulle främst generera nytta för kontroll av dag ersättningarna inom socialförsäkringen. Det gäller t.ex. ersättning för sjukfrånvaro och ersättning för ”vård av sjukt barn” (VAB). Uppgifter om frånvaro behövs vidare vid beräkning och kontroll av arbetslöshetsersättningen. För att fullt ut ersätta annan uppgiftslämning behöver, som reglerna nu är utformade, uppgiften emellertid kompletteras med fler uppgifter. Den skulle inte endast behöva innehålla information om volymen frånvaro som sådan utan också vilka kalenderdagar frånvaron avser samt orsaken till frånvaron.

¹ Rätt och riktigt *Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen* SOU 2008:74 Betänkande av Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Det är utredningens bedömning att uppgift om frånvaro, särskilt i sin komplexa form, är en alltför betungande uppgift för uppgiftslämnarna. Uppgiftens komplexitet gör att inlämnandet av uppgiften, åtminstone för företag utan lönesystem, skulle kräva extra administrativt arbete. Även för företag med lönesystem skulle en uppgift av det här slaget innebära administrativt merarbete.

Vid en vägning av nytta mot kostnader är det utredningens bedömning att nyttan inte väger lika tungt som kostnaderna och vi avstår därför ifrån att lägga förslag om att uppgift om frånvaro ska ingå i månadsuppgiften.

9.2 Arbetad tid

Uppgifter om arbetad tid i månadsuppgiften är av nytta för socialförsäkringen, statistik- och prognosproduktionen och, i viss mån, för arbetslöshetsförsäkringen.

Begreppet arbetad tid är närmast ett samlingsbegrepp för en hel rad möjliga operativa definitioner. Man kan med begreppet mena olika saker och beroende t.ex. på användningsområde är olika definitioner lämpliga. Inom arbetslöshetsförsäkringen och för nationalräkenskapernas produktivitetmätningar är antalet arbetade timmar väsentliga. Uppgiftslämnarbördan för arbetsgivare kan komma att påverkas om också denna uppgift skulle ingå. Om – och i så fall på vilket sätt – arbetad tid ska vara en faktor i den framtida arbetslöshets- och socialförsäkringen utreds för närvarande.

9.2.1 Nyttan av arbetad tid

Arbetslöshetsförsäkringen

Inom arbetslöshetsförsäkringen behövs uppgifter om arbetad tid i handläggning av ansökan om arbetslöshetsersättning, beräkning av ersättningens storlek och kontroll av utbetald ersättning.

Enligt en bedömning² utfärdas årligen uppemot 800 000 arbetsgivarintyg. Merparten av dessa rör pågående ärenden och cirka 70 procent av dem måste kompletteras.

² Arbetsgivarintyget – analys och förslag till förändringar, IAF 2010:4.

De enskilda, arbetslöshetskassorna, kommunerna och arbetsgivarna skulle dra nytta av om uppgifter om arbetad tid skulle ingå i månadsuppgiften.

De enskilda kan få nytta av uppgiften genom minskad egen tidsanvändning för ifyllande av uppgifter. Arbetslöshetskassorna behöver i mindre grad än nu ägna sin tid åt att begära in kompletterande uppgifter. Detta skulle dessutom ha en positiv effekt på arbetslöshetskassornas handläggningstider. I vissa fall leder långa handläggningstider vid arbetslöshetskassorna till att enskilda tvingas ansöka om ekonomiskt bistånd hos socialnämnden. Företagens administrativa börda avseende arbetslöshetsförsäkringen skulle minska i och med att arbetsgivarintyget skulle kunna förenklas om månadsuppgiften innehöll uppgift om arbetad tid.

Samtidigt måste man konstatera att merkostnaderna för uppgiftsinsamlingen drabbar alla som lämnar månadsuppgift, medan vinsten tillfaller endast de arbetsgivare som har anställda som begär arbetslöshetsersättning.

Man kan också ifrågasätta om det är rimligt att utöka uppgiftslämnarbördan innan möjligheterna att förenkla regelverket kring arbetslöshetsförsäkringen har prövats. Eftersom en sådan prövning nu görs av den parlamentariska utredningen om hållbara försäkringar bör denna utrednings resultat inväntas.

Socialförsäkringen

Årsarbetstiden är idag en central uppgift för dagersättningar inom socialförsäkringen. Årssummeringar av de månatliga uppgifterna om arbetad tid skulle ge en extra kontrollmöjlighet av lämnade uppgifter om årsarbetstid.

I någon mån skulle uppgiften om arbetad tid också kunna vara ett allmänt stöd för kontrollen av dagersättningar.

Statistik- och prognosproduktionen

Uppgiften om arbetad tid är till stor användning inom statistikproduktionen. Uppgiften används t.ex. inom arbetsmarknadsstatistiken, nationalräkenskaperna, inkomstfördelningsstatistiken, statistiken över levnadsförhållanden samt hälsa och tidsanvändning.

Det faktum att uppgiften skulle kunna hämtas ur ett register skulle vara till mycket stor nytta för statistikproduktionen. Registeruppgifter är oftast av god kvalitet och relativt billiga att hantera. I dagsläget samlas uppgifter om arbetad tid in för urvals-baserade individundersökningar. Detta gäller t.ex. arbetskraftsundersökningarna (AKU) och Hushållens ekonomi (HEK). Uppgifterna samlas in via telefonintervjuer. Detta är kostsamt och innebär stor risk för fel i statistiken p.g.a. minnesfel eller bortfall. Just bortfallsproblemet är också ett ökande problem.

Inom nationalräkenskaperna är mått på produktiviteten i den svenska ekonomin centrala. Mått på produktivitet relaterar producerad volym till arbetsinsats. Med arbetad tid i månadsuppgiften skulle produktivetsmåttens kvalitet kunna höjas.

Den åldrande befolkningen leder till att pressen på offentligt finansierade tjänster ökar. En väg att möta denna utmaning är att öka insatserna för att uppnå en ökad produktivitet i de offentliga verksamheterna. Genom heltäckande uppgifter om arbetad tid blir det möjligt att uppmäta produktivitet i offentlig service enligt olika verksamhetsindelningar och geografiska indelningar. Sådana mätningar ökar kunskapen och ger grund för ett fortsatt utvecklingsarbete i syfte att bl.a. möta framtida finansieringsutmaningar.

Med arbetad tid i månadsuppgiften som grund skulle det bli möjligt att mer precist än idag och i närtid följa effekterna av arbetsmarknadspolitiska insatser i syfte att kompensera för lokalt stora arbetslöshetschocker. Den politik som förs kan få snabb återkoppling och möjligheterna till kompletterande åtgärder ökar.

Inom den sociala statistiken används arbetad tid för att beskriva balansen mellan arbete och fritid, fördelning av lönearbete och hushållsarbete inom hushållet. Uppgifter om arbetets omfattning är en viktig faktor för förklaring av inkomstskillnader.

Arbetad tid fungerar också som en faktor vid bestämning av förekomsten av social exkludering. Med arbetad tid som grund skulle det också bli möjligt att göra än bättre mätningar av det s.k. utanförskapet.

Sammantaget skulle uppgiften om arbetad tid kunna leda till något lägre kostnader för insamling av statistik. Enligt uppgifter från SCB kan man dock inte förvänta sig stora sänkningar av företagens uppgiftslämnarbördor. Uppgiften kan också leda till en statistik av högre kvalitet som möjliggör politiska beslut baserade på aktuell information.

9.2.2 Definition av begreppet arbetad tid

Begreppet arbetad tid är närmast ett samlingsbegrepp för en hel rad möjliga operativa definitioner. Man kan med begreppet mena olika saker och beroende på användningsområde är olika definitioner lämpliga.

Inom arbetslöshetsförsäkringen är graden av arbetad tid i förhållande till heltid av primärt intresse. För nationalräkenskapernas produktivitetmätningar rör det sig sannolikt snarare om arbetade timmar.

I den mån arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften bör den begränsas till en eller högst två uppgifter. Samtidigt bör den ha ett sådant innehåll att den är omvandlingsbar till olika tänkbara användningar.

Det är enligt utredningens bedömning svårt att avgöra exakt hur begreppet arbetad tid borde definieras om den skulle ingå i månadsuppgiften. En tvådimensionell definition där den ena delen utgör kontrakterad tid och den andra delen tjänstgöringsgrad torde dock vara den definition som skulle ge störst samlad nytta utan att kräva alltför mycket av uppgiftslämnarna. Med kontrakterad tid får man uppgifter om avtalad omfattning och med tjänstgöringsgrad får man uppgifter om andelen arbetad tid i förhållande till kontraktstiden. Kombinationen av dessa uppgifter ger grund för omräkningar för ett flertal användningar inom handläggning och statistikproduktion.

9.2.3 Den extra uppgiftslämnarbördan av arbetad tid

Uppgiftslämnarbördan vid ett eventuellt inkluderande av arbetad tid i månadsuppgiften beror på hur avtalen med anställda är utformade och vilka administrativa system den aktuella arbetsgivaren har tillgång till.

Anställningsavtal

Någon form av tidsrelatering för lön finns i nära nog samtliga anställningsavtal på arbetsmarknaden. Det tillkommande administrativa kravet handlar huvudsakligen om vidare bearbetning av uppgifter som företaget redan administrerar för att kunna betala ut

lön. För vissa uppdragstagaravtal kan det dock förekomma ersättningar utan tidsrelatering.

Inom många avtalsområden utgör tidsrelateringen ett mått på vad som ska anses med heltid under en månad eller en vecka. Eventuell frånvaro i form av semester eller sjukdom utgör därefter oftast en omräkning i dagar. Den faktiskt arbetade tiden kan för en given kalendertid, efter hänsyn till frånvaro, uttryckas i dagar.

Inom andra avtalsområden uttrycks såväl närvaro som frånvaro i timmar.

Beroende på avtal och på vilken definition av arbetad tid som väljs innebär steget mellan löneadministration och skapandet av en uppgift om arbetad tid för månadsuppgiften att olika omvandlingsalgoritmer behöver appliceras. I den mån avtalens begrepp överensstämmer med begreppet för månadsuppgiften utgör omvandlingen endast en överföring. I den mån begreppen skiljer sig åt krävs en omvandling av uppgiften.

Administrativa system

De administrativa system arbetsgivaren har tillgång till avgör, förutom avtalens utformning, hur stor den tillkommande administrativa bördan blir vid eventuell inkludering av arbetad tid.

Företag som har tillgång till IT-baserade löneadministrativa system utgör en grupp företag som sannolikt påverkas marginellt av att också arbetad tid ingår månadsuppgiften.

Det finns emellertid också en grupp företag som inte har tillgång till löneadministrativa system. Sådana företag är för inlämning av månadsuppgiften hänvisade till den e-tjänst som kommer att vara tillgänglig för uppgiftsinlämning. Uppgift om arbetad tid utgör ytterligare ett administrativt krav. Hur stor den administrativa bördan blir avgörs särskilt för företag utan löneadministrativt system av den omvandling av tidsuppgiften som behöver göras i förhållande till den rena löneadministrationen.

Stora och små företag

Antalet anställda i företaget är en viktig faktor för företagets beslut att ha ett IT-baserat löneadministrativt system. Ju större antalet anställda är desto mer sannolikt är det att man har tillgång till ett sådant system.

Utredningen har bett några lönesystemleverantörer att uppskatta hur vanligt förekommande lönesystem är bland de små företagen. En av dessa uppger att knappt hälften av företag med högst fyra anställda har ett sådant system. Man bedömer också att flertalet företag med mellan fem och tio anställda har ett sådant system. Det är också ett rimligt antagande att nära nog samtliga företag med mer än tio anställda har lönesystem.

Enligt SCB:s företagsdatabas hade år 2008 strax under 146 000 företag mellan en och fyra anställda. Drygt 45 000 företag hade mellan 5 och 10 anställda.

Om vi antar att 60 procent av företagen med mellan en och fyra anställda, och 20 procent av företagen med mellan 5 och 10 anställda, saknar lönesystem får vi en skattning på att cirka 100 000 företag med anställda inte har lönesystem.

Slutsatsen är därför att det finns ett inte obetydligt antal företag som kommer att vara hänvisade till Skatteverkets e-tjänst eller att bli kunder hos en leverantör av lönesystem. Av hänsyn främst till dessa företag bör därför en eventuell uppgift om arbetad tid vara så enkel som möjligt.

Ett räkneexempel kan vara belysande. Vi antar att kostnaderna för företag med lönesystem är försumbara och begränsar beräkningen till företag utan lönesystem. Säg att uppgiftslämnaren behöver ägna 5 minuter extra åt uppgiftslämningen som ett resultat av att också arbetad tid ska redovisas. Uppgiften lämnas tolv gånger per år. Sammantaget behöver alltså uppgiftslämnaren ägna en extra timme per år.

Med grund i skattningen ovan framkommer alltså resultatet att företag utan lönesystem skulle behöva ägna sammantaget 100 000 timmar extra åt uppgiftsinlämning. Om ett arbetsår består av 1 600 timmar går 63 årsarbetskrafter åt för den extra uppgiftsinlämningen. Med dessa förutsättningar, och med ett antagande om en månadslön på 26 000 kronor plus 32 procentig arbetsgivaravgift, framkommer en bedömd kostnad för de minsta företagen på närmare 26 miljoner kronor per år.

Räkneexemplet ovan bygger på att inte något företag väljer att anskaffa lönesystem. I realiteten kan det dock för några företag vara företagsekonomiskt motiverat att anskaffa ett sådant.

9.3 Framtidens försäkringar

Den parlamentariska socialförsäkningsutredningen ska lägga förslag om såväl arbetslöshetsförsäkringen som socialförsäkringarna som kan komma att påverka försäkringarnas utformning. Den nämnda utredningens arbete kommer att visa om uppgiften om arbetad tid behövs i administrationen av framtidens försäkringar. Det fortsatta utredningsarbetet får då också klargöra om månadsuppgiften är en lämplig kanal för uppgiften och den närmare utformningen av den.

9.4 Sammantaget om uppgiften om arbetad tid

Det kan konstateras att uppgiften om arbetad tid den till nytta i den nuvarande socialförsäkringen och i statistiska sammanhang.

Med tanke på det pågående utredningsarbetet om arbetslöshets- och socialförsäkringarna och mot bakgrund av de merkostnader som skulle kunna uppkomma för vissa företag finner utredningen inte anledning att nu lägga något förslag om att arbetad tid ska ingå i månadsuppgiften.

10 Mottagande myndighet och andra som har nytta av månadsuppgifter i sin verksamhet

10.1 Inledning

Enligt utredningsdirektiven ska utredaren bestämma vilken myndighet som är lämplig som mottagare av månadsuppgifter. Utredningen ska också ta ställning till vilka myndigheter som ska kunna få ta del av månadsuppgifter.

I detta kapitel redogörs för vilken myndighet vi anser ska vara mottagare av månadsuppgifter och vilka myndigheter och andra som kan ha nytta av uppgifterna i sin verksamhet. Vi återkommer i kapitel 13–19 till vilka myndigheter och andra som vi anser ska få ta del av månadsuppgifterna och på vilket sätt de ska få ta del av uppgifterna.

10.1.1 Mottagande myndighet

Förslag: Skatteverket ska vara mottagare av månadsuppgifter.

Skatteverket är en möjlig mottagare av månadsuppgifter. Skatteverket är mottagare av de årliga kontrolluppgifterna, vilket innebär en hantering av uppgifter på individnivå. Skatteverket är också den myndighet som tar emot skattedeklarationer och fattar beslut i dessa ärenden. Med det följer att Skatteverket redan i dag har den kunskap och till viss del de system som krävs för att kunna ta emot och hantera månadsuppgifter. Nya uppgifter, som i dag inte redovisas särskilt i den årliga kontrolluppgiften, kommer att lämnas i månadsuppgiften. Vissa av dessa särredovisade uppgifter behöver Skatteverket dock inte för sin egen verksamhet.

Försäkringskassan kommer att ha stor nytta av månadsuppgifterna i sin handläggning och är därför en annan möjlig mottagare av månadsuppgifter. Försäkringskassan hämtar dock inte in generella uppgifter från ett stort antal uppgiftslämnare och har inte de system som krävs för att ta emot sådana uppgifter. Det skulle därför innebära stora kostnader om Försäkringskassan skulle ta emot månadsuppgifterna.

SCB samlar in uppgifter från arbetsgivare, men har inte någon anknytning i övrigt till den verksamhet med kontrolluppgifter och skattedeklarationer som Skatteverket bedriver. Det skulle innebära stora kostnader att bygga upp system för denna nya verksamhet.

Bolagsverket för i dag register över juridiska personer, men inte över fysiska personer. I rapporten *Förslag till minskat uppgiftslämnande från företag* (se vidare avsnitt 3.3) föreslog Bolagsverket att en samordningsorgan skulle inrättas, som skulle ha till uppgift att besluta om åtgärder som innebär att företagens uppgiftslämnande förenklas och begränsas, bl.a. genom återanvändning av redan insamlad information. Till stöd för detta skulle ett referensregister finnas över näringslivets uppgiftslämnande. Det var enligt förslaget dock inte samordningsorganets uppgift att samla in informationen från företagen. Utredningen konstaterar att det för Bolagsverkets del skulle innebära stora kostnader att bygga upp de system som krävs för att ta emot månadsuppgifter.

Ett annat alternativ är att en ny myndighet skapas som får till uppgift att ta emot månadsuppgifter. Utredningen anser inte att det skulle medföra några betydande fördelar att skapa en ny sådan myndighet. Dessutom skulle det innebära betydande merkostnader.

Med hänsyn till att Skatteverket i dag är mottagare av de årliga kontrolluppgifterna och skattedeklarationerna har Skatteverket redan i dag till viss del de system och den kunskap som krävs för att hantera den information som månadsuppgiften kommer att innehålla. Med hänsyn till detta samt till det nära sambandet mellan månadsuppgifter och arbetsgivardeklarationer anser utredningen att Skatteverket ska vara mottagare av månadsuppgifterna.

10.2 Andra myndigheter som ska kunna ta del av månadsuppgiften

Det finns många myndigheter som skulle kunna ha nytta av månadsuppgifterna i sin ärendehantering.

Vissa myndigheter behöver så mycket mer information än vad månadsuppgifterna kommer att innehålla att det med nu gällande regler inte är meningsfullt för dem ta del av uppgifterna. Det innebär dock inte att dessa myndigheter i ett senare skede, när deras regelsystem har ändrats, ska kunna ta del av månadsuppgiften.

De uppgifter som informationsutbytet gäller är tämligen känsliga personuppgifter och en noggrann avvägning mellan nyttan av uppgifterna och skyddet av den enskildes personliga integritet måste göras. Även detta innebär att de myndigheter som ska få ta del av uppgifter bör begränsas.

10.2.1 Försäkringskassan

Försäkringskassan behöver i samband med bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst uppgift om den försäkrades inkomst. Inkomstuppgifter behövs också vid handläggning av ansökan om bostadsbidrag. Om SGI inte har fastställts tidigare måste den som begär dagersättning själv fylla i uppgiften på ansökan. Om den enskilde lämnar en ny inkomstuppgift som skiljer sig från tidigare fastställd SGI utreder Försäkringskassan i vissa fall skillnaderna. I första hand bedöms om en höjning av tidigare fastställd SGI är rimlig. I andra hand kontrolleras uppgifterna med den försäkrade och dennes arbetsgivare, se vidare avsnitt 4.6.2.

När det gäller ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön, kan en arbetsgivare vars kostnader för sjuklön under ett kalenderår överstiger ett visst belopp efter ansökan få ersättning för en del av kostnaderna. Försäkringskassan måste för denna beräkning få uppgift från arbetsgivaren om hur mycket som har utgetts i sjuklön ett visst kalenderår.

Fördelarna för Försäkringskassan

För Försäkringskassans del kommer månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst att vara till stor nytta. Det är mycket mer värdefullt att få detaljerad information månaden efter den månad inkomsten avser än att få en summerad information för ett år långt senare.

Om Försäkringskassan får tillgång till månadsuppgifter kommer handläggningen i samband med beräkning av SGI, beslut om bostadsbidrag och beslut om ersättning för sjuklönekostnader att bli effektivare och servicen till de enskilda kan förbättras. Genom att få tillgång till månadsuppgift redan i samband med beräkningen undviks ärenden om återkrav av felaktigt utbetald ersättning. Dessutom minskar uppgiftslämnarbördan för företagen eftersom Försäkringskassan vid dagens handläggning ofta måste fråga arbetsgivare om anställdas inkomster. Kontrollen av gjorda utbetalningar kan dessutom förbättras om Försäkringskassan får tillgång till månadsuppgifterna.

10.2.2 Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten, KFM, ska bl.a. utreda gäldenärens anställnings- och inkomstförhållanden i samband med löneutmätning, se avsnitt 4.6.3. Vissa gäldenärer byter arbetsgivare för att på så sätt undvika verkställighet genom löneutmätning. Det är i dag mycket svårt för KFM att få besked om gäldenärens nya arbetsgivare om gäldenären inte samarbetar. KFM skickar ofta ut inkomstförfrågningar till arbetsgivare och andra. Detta arbete ger inte alltid resultat bl.a. på grund av att arbetsgivarna inte svarar på förfrågningarna.

Fördelarna för Kronofogdemyndigheten

Om KFM får tillgång till månadsuppgifter kommer tillförlitligheten i KFM:s undersökningar att öka och handläggningen i samband med utmätning av lön kan bli betydligt mer effektiv. De inkomstförfrågningar som KFM i dag skickar ut till arbetsgivare kan minska betydligt. En aktuell uppgift om inkomst av tjänst och om arbetsgivare innebär att KFM kan agera mycket snabbare och få till stånd löneutmätning hos den nya arbetsgivaren, vilket kan vara

svårt i dag. Uppgiftslämnarbördan för arbetsgivarna kommer dessutom att minska.

10.2.3 Socialnämnderna

När någon ansöker om ekonomiskt bistånd görs en utredning för att bedöma om sökanden har rätt till bistånd. Om sökanden har ekonomiska tillgångar kan han eller hon normalt inte erhålla ekonomiskt bistånd, se avsnitt 4.6.4. De uppgifter som har lämnats av sökanden kontrolleras efter medgivande av honom eller henne regelbundet med Försäkringskassan, arbetslöshetskassan, CSN, Skatteverket och bilregistret.

Fördelarna för socialnämnderna

Månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst är till betydligt större nytta för socialnämnderna än de uppgifter om taxerad inkomst som socialnämnderna i dag kan få ta del av och som i de flesta fall är för gamla. Socialnämnderna skulle därför ha stor nytta av månadsuppgifter. Handläggningen skulle bli effektivare, ärendantalet skulle troligen minska när kontrollen av inkomstuppgifterna blir mer tillförlitlig och legitimiteten för systemet med ekonomiskt bistånd skulle öka. Även antalet återkrav skulle minska.

10.2.4 Migrationsverket

En asylsökande har i vissa fall rätt till ekonomiskt bistånd, s.k. dagersättning, se avsnitt 4.6.5. Den som vill få dagersättning ska göra en skriftlig ansökan om det. Ansökan ska innehålla en förklaring på heder och samvete att de uppgifter om ekonomiska och personliga förhållanden som lämnats i ansökan är riktiga. Nämnda uppgifter som lämnas av sökanden utgör Migrationsverkets underlag för beslut om ekonomiskt bistånd. Migrationsverket har i dag inte någon elektronisk tillgång till inkomstuppgifter hos Skatteverket.

Fördelarna för Migrationsverket

Genom att få tillgång till månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst kan Migrationsverket få aktuell information om sökanden har en inkomst och om vilken arbetsgivare sökanden är anställd hos. Månadsuppgiften är till betydligt större nytta för Migrationsverket än de uppgifter om taxerad inkomst som Migrationsverket i dag kan få ta del av. Migrationsverket skulle därför ha stor nytta av månadsuppgiften. Handläggningen skulle bli effektivare, kontrollen av inkomstuppgifterna skulle bli mer tillförlitlig och legitimiteten för systemet med ekonomiskt bistånd i form av dagersättning skulle öka.

10.2.5 Arbetslöshetskassorna

Arbetslöshetsförsäkringen administreras av arbetslöshetskassorna, se vidare avsnitt 4.6.6. Till ansökan om ersättning ska bifogas ett intyg (arbetsgivarintyg) av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes ersättningsrätt. En uppgift som ska lämnas är sökandens lön per månad. Om en sökande lämnat oriktig uppgift eller inte lämnat tillräckliga uppgifter ska det som betalats ut för mycket betalas tillbaka. Samma förhållande gäller om någon obehörigen på annat sätt fått ersättning med för högt belopp och han eller hon skäligen bort inse detta. Om någon som har fått ersättning från en arbetslöshetskassa senare fått lön eller ekonomiskt skadestånd som motsvarar lön för samma tid, ska ersättning från arbetslöshetskassan återbetalas.

Fördelarna för arbetslöshetskassorna

Genom att få tillgång till månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst kan arbetslöshetskassorna få aktuell information om sökandens inkomster. Detta kan minska arbetsgivarnas uppgiftslämnarbörda och gör också att arbetslöshetskassornas kontrollmöjligheter förbättras. Uppgifterna kommer att göra det möjligt att kontrollera att de inkomster som arbetslöshetsersättningen baseras på stämmer överens med de inkomster som rapporterats till Skatteverket. Detta gör det möjligt att upptäcka felaktiga

utbetalningar och fusk. En följd av det är att antalet ärenden där utbetald ersättning måste återbetalas kan komma att minska.

10.2.6 Arbetsförmedlingen

Ansökan om etableringsersättning för vissa nyanlända invandrare ska ges in till Arbetsförmedlingen, se vidare avsnitt 4.6.7. Uppgifterna i ansökan ska lämnas på heder och samvete. Om någon lämnat oriktiga uppgifter eller på något annat sätt har orsakat att ersättning har lämnats på felaktig grund eller med för högt belopp kan han eller hon bli återbetalningsskyldig. Beslutande myndighet ska då återkräva det felaktigt utbetalda beloppet.

Fördelarna för Arbetsförmedlingen

Genom att få tillgång till månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst kan Arbetsförmedlingen redan i samband med handläggning och beslut i ett ärende om etableringsersättning för nyanlända invandrare få del av aktuella uppgifter. Handläggningen kan därigenom effektiviseras. Antalet återkrav på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats kommer därmed sannolikt att minska. Kontrollen skulle bli mer tillförlitlig och legitimiteten för systemet med etableringsersättning för nyanlända invandrare skulle öka.

10.2.7 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ska i vissa fall vid beslut om strafföreläggande besluta om dagsböter, se vidare avsnitt 4.6.8. Dagsboten bestäms utifrån den misstänktes beräknade årsinkomst vid tidpunkten när dagsboten ska bestämmas. Den misstänktes uppgifter om sina ekonomiska förhållanden bör i allmänhet godtas. Åklagarmyndigheten får i de flesta fall underlag för beräkning av dagsböter från polisen. Uppgifterna har lämnats av den misstänkte vid förhör i samband med förundersökning.

Fördelarna för Åklagarmyndigheten

Genom att få tillgång till månadsuppgifter kan Åklagarmyndigheten få en aktuell och betydligt mer tillförlitlig uppgift om vilken inkomst den mistänkte har än vad som är möjligt i dag. Det har framkommit att dagsbotens storlek ofta blir felaktig. En tillgång till månadsuppgifter om intäkt i inkomstslaget tjänst kommer att leda till att dessa felaktigheter minskar.

10.2.8 Domstolsverket

Även domstolarna beslutar om dagsböter i vissa fall. Underlaget för domstolens bedömning utgörs av de uppgifter den tilltalade själv lämnar samt av de inkomstuppgifter som finns i förundersökningen och i det yttrande från Kriminalvården som domstolen i vissa fall inhämtar med stöd av 1 § lagen (1991:2041) om särskild personutredning i brottmål, m.m.

Enligt uppgift från Domstolsverket lägger domstolen regelmässigt den tilltalades uppgifter till grund för beräkningen om denna uppgift avviker från inkomstuppgifterna i förundersökningen. Det är enligt Domstolsverket mycket angeläget att domstolarna har tillgång till aktuella uppgifter om den tilltalades inkomstförhållanden. Det skulle minska det skönsmässiga inslaget i bedömningarna och leda till att dagsbotsbeloppen kunde bestämmas på ett mer rättvist sätt än i dag. Utöver en bättre rätts säkerhet skulle också effektiviteten öka genom att antalet onödiga överklaganden skulle minska.

I det yttrande från Domstolsverket som utredningen inhämtat anser Domstolsverket att utredningen i linje med den pågående utvecklingen mot ett starkt partsinflytande över brottmålsprocessen bör överväga att låta åklagaren ansvara för att inhämta månadsuppgifter. Av yttrandet framgår att många av bötesmålen inte når domstolarna, utan avslutas genom ett strafföreläggande. Åklagaren har alltså för egen del stort behov av direktåtkomst till månadsuppgifter. Enligt Domstolsverket verkar utvecklingen dessutom gå mot att åklagaren i ökad utsträckning kommer att kunna lagföra misstänkta personer och därmed mot ett allt större behov för åklagarens del av färskare uppgifter om misstänkta inkomster.

Med hänsyn till Domstolsverkets inställning anser utredningen att domstolarna inte bör få åtkomst till månadsuppgifter.

10.2.9 Länsstyrelserna i samband med utbetalning av statlig lönegaranti

Utredningen har övervägt om månadsuppgiften kan vara till nytta i samband med beslut och utbetalning av statlig lönegaranti. Det är konkursförvaltaren/företagsrekonstruktören som fattar beslut i lönegarantiärenden, se avsnitt 4.6.9. Utredningen anser att månadsuppgifter av sekretess- och integritetsskäl endast ska lämnas ut till myndigheter. Om konkursförvaltare/företagsrekonstruktörer skulle få åtkomst till uppgifterna skulle det innebära att uppgifter lämnas ut utanför myndighetsfären.

Länsstyrelserna som betalar ut ersättningen skulle kunna ha viss nytta av uppgifterna. Innan utbetalning sker av garantibelopp avseende fordran på uppsägningslön ska arbetstagaren lämna länsstyrelsen en försäkran på heder och samvete om sina anställnings- och avlöningsförhållanden under uppsägningstiden. I detta sammanhang skulle månadsuppgiften kunna användas av för att kontrollera lämnade uppgifter. Frågan om länsstyrelserna ska få åtkomst till månadsuppgifter är principiellt intressant, men för att kunna bedöma frågan krävs ett omfattande utredningsarbete. Detta ligger inte inom ramen för denna utrednings arbete.

10.2.10 CSN

Prövningen av rätten till studiemedel skulle inte påverkas av tillgången till månadsuppgifter. Den studerande måste ändå göra en uppskattning av sin beräknade inkomst för halvåret eller halvåren som ansökan omfattar. När det gäller återbetalning av studieskuld kan månadsuppgiften vara en indikator vid en bedömning av betalningsförmågan. Fördelen för låntagaren är att uppgifterna då inte behöver styrkas på annat sätt

Det inkomstbegrepp som i dag gäller vid ansökan om studiemedel och återbetalning av studiemedel gör att månadsuppgiften inte är till särskilt stor nytta för CSN. Det bör utredas vidare om studiestödets regelverk bör förändras för att bättre kunna utnyttja ett nytt system för inkomstredovisning. Detta ligger inte inom ramen för Månadsuppgiftsutredningens arbete. Vi anser därför att CSN inte med nu gällande regelverk bör få åtkomst till månadsuppgifter.

11 Informationsflöde och principer för IT-lösning

I detta kapitel behandlas de informationsflöden och den konceptuella IT-lösning som utredningens förslag medför. I kapitel 6 (6.6.1 om skattedatabaslagen) har vi behandlat frågorna om databaser och informationsflöde i lagstiftningshänseende. Detta kapitel rör det faktiska flödet av information och mer praktiskt orienterade frågor om informationstekniska lösningar.

Inledningsvis ges en översiktlig beskrivning av informationsflödet och hur de olika aktörerna bidrar i detta.

Därefter följer en beskrivning av de olika former under vilka information kan komma att överföras mellan olika aktörer. Av beskrivningen framgår dels vilka möjligheter som de facto finns, dels vilka begränsningar i överföringsformer som följer bl.a. av utredningens förslag.

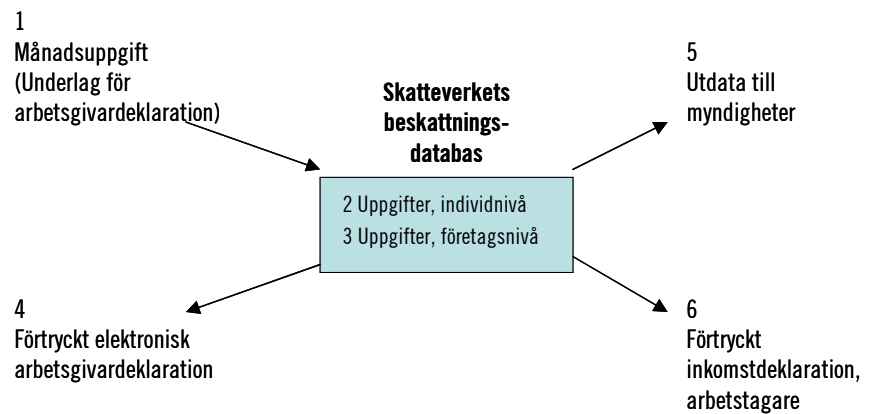
Avslutningsvis ges en kvalitativ, översiktlig beskrivning av de informationstekniska investeringar som kommer att bli följden av utredningens förslag. Kostnadsberäkningar för investeringarna framgår av kapitel 22, som behandlar de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

11.1 Informationsflöde

I figur 11.1 på nästa sida visas informationsflödet mellan olika aktörer i ett system med månadsuppgift. De register som framgår av illustrationen hålls av Skatteverket och ingår i beskattningsdatabasen.

Figuren visar flödena mellan arbetsgivaren, skatteverket, andra myndigheter och arbetstagen.

Figur 11.1 Månadsuppgiftens principiella flöden



Flöde (1–2,3) avser de månadsuppgifter som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare huvudsakligen elektroniskt lämnar in till Skatteverket, bl.a. som underlag för arbetsgivardeklarationen.

Del (2) i figuren illustrerar det register som innehåller uppgifter, på arbetstagarnivå, som redovisats i månadsuppgifter. Detta register är grunden för vidare användning av informationen i månadsuppgifter, såväl för Skatteverket som för externa mottagare.

Del (3) i figuren visar registret som innehåller uppgifter om lön, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter som redovisats i skattedeklarationer. Sambandet mellan delarna (2) och (3) består i att beloppen som redovisas i skattedeklarationen är en summering av de uppgifter som redovisats i lämnade månadsuppgifter. Båda registren innehåller såväl individuella som summerade belopp rörande inkomst av tjänst, avdragen skatt och arbetsgivaravgifter, det ena (2) på arbetstagar-/förmånstagar-nivå och det andra (3) på arbetsgivar-/utbetalarenivå.

Flöde (3–4) visar att de summerade månadsuppgifterna presenteras i den elektroniska skattedeklarationen/arbetsgivardeklaration som arbetsgivaren med hjälp av e-legitimation skriver under och skickar in elektroniskt via Skatteverkets e-tjänst.

Uppgifter ur lämnade månadsuppgifter ligger till grund för förtryckning av arbetstagarens årliga inkomstdeklaration (6). Den förtryckta uppgiften utgör summan av tolv månaders månadsuppgifter för aktuellt beskattningsår.

Del (5) i figuren illustrerar hur uppgifter, som lämnats i månadsuppgifter, görs tillgängliga av Skatteverket för användning i

en annan myndighets verksamhet, antingen via filöverföring till den andra myndigheten eller genom att handläggare hos den andra myndigheten har direktåtkomst till uppgifterna hos Skatteverket.

11.2 Uppgiftslämnande

För uppgiftslämnarna handlar det om elektronisk uppgiftsinlämning då utredningen har föreslagit att sådan ska bli obligatorisk. Endast för ett mindre antal uppgiftslämnare kan pappersbaserad inlämning bli aktuell och då efter beslut om dispens.

För myndigheter som tar emot uppgifter ur månadsuppgiften kommer överföringen att regleras med hänsyn till behovet av skydd för den personliga integriteten vägt mot myndighetens informationsbehov. Därför kommer överföringsformen att variera mellan myndigheterna.

11.2.1 Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – med lönesystem som stödjer elektronisk överföring till Skatteverket

För arbetsgivare med lönesystem som stödjer elektronisk överföring av månadsuppgifter till Skatteverket kan uppgiftslämnandet komma att kunna gå till på i princip detta vis.

1. Arbetsgivaren gör löneberedning och löneberäkning i lönesystemet. I samband med detta skapas månadsuppgift samt lönespecifikation och bokföringsunderlag i lönesystemet. Månadsuppgiften kan lämnas till Skatteverket antingen direkt i anslutning till lönekörningen, som måste ske någon gång före förfallodagen för perioden.
2. Oavsett när i tiden månadsuppgiften lämnas så krävs att arbetsgivaren identifierar sig och skriver under uppgifterna med sin e-legitimation. Detta sker genom att arbetsgivaren loggar in på Skatteverkets e-tjänst.
3. Månadsuppgifterna som upprättats i lönesystemet förs över till Skatteverkets e-tjänst, där summeringar och personnummer kontrolleras. Eventuella felaktiga uträkningar och summeringar eller oriktiga personnummer signaleras till arbetsgivaren, som

ges tillfälle att rätta dessa innan månadsuppgifterna lämnas till Skatteverket.

4. När alla månadsuppgifter är lämnade presenteras en summering av den sammanlagda ersättningen i det elektroniska deklarationsformuläret. I formuläret presenteras också en uträkning, som Skatteverkets e-tjänst har gjort, av beloppen för arbetsgivaravgifter och avdragen skatt, baserade på de personnummer som finns angivna i månadsuppgifterna för arbetstagarna. I dessa uträkningar tas hänsyn till eventuella jämkningsbeslut.
5. Arbetsgivaren registrerar övriga deklarationsuppgifter på skattedeklarationsnivå, t.ex. eventuella avdrag för regionalt stöd.
6. När arbetsgivaren registrerat alla deklarationsuppgifter presenteras en sammanställning av de uppgifter som deklARATIONEN kommer att innehålla, dvs. summering av sammanlagda ersättningar, uppgifter om arbetsgivaravgifterna och avdragen skatt samt summa skatt och avgift att betala.
7. Efter att ha granskat de sammanställda uppgifterna skriver arbetsgivaren under deklARATIONEN genom att använda sin e-legitimation. Deklarationsuppgifterna skickas till Skatteverket, som kvitterar mottagandet genom att returnera en elektronisk kvittens. I samma ögonblick som skattedeklarationsuppgifterna tas emot fattar Skatteverket ett automatiskt beslut.

För de arbetsgivare som har datorbaserade löne- och redovisningssystem kommer uppgiftslämningen att ske på likartat sätt som i dagsläget. I dag lämnas skattedeklarationens arbetsgivarandel månadsvis.

Det nya är att uppgiftslämnaren med månadsuppgifter även kommer att lämna sådana uppgifter som ligger till grund för uppgifterna i skattedeklarationens arbetsgivarandel. Dessa uppgifter, på arbetstagarnivå, hålls av lönesystemet och ligger till grund för den lönespecifikation som arbetsgivaren lämnar till arbetstagaren i samband med löneutbetalningen.

11.2.2 Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – utan lönesystem eller med lönesystem som inte stödjer överföring av månadsuppgifter till Skatteverket

Det kommer att finnas lönesystem som inte stödjer automatisk överföring av månadsuppgifter. De arbetsgivare som har sådana system får registrera månadsuppgifterna via det deklara-tionsformulär som den elektroniska deklara-tionsrutinen innehåller, på samma sätt som de arbetsgivare gör som helt saknar lönesystem.

Om man utgår från beskrivningen i avsnittet ovan återfinns den enda skillnaden i det som beskrivs i punkt 3. I stället för att månadsuppgifterna förs över med automatik från lönesystemet till deklara-tionsrutinen får arbetsgivaren manuellt registrera dem i e-tjänsten.

När arbetsgivaren registrerat samtliga månadsuppgifter fort-sätter flödet på samma vis som beskrivits ovan, från och med punkten 4 i beskrivningen.

11.2.3 Arbetsgivares inlämning av månadsuppgifter – utan datorstöd över huvud taget

För de arbetsgivare som lämnar arbetsgivardeklara-tion på papper kommer uppgiftsflödet att vara i stort sett som i dag, men med den skillnaden att uppgifterna om lön och skatteavdrag för respektive arbetstagare också ska lämnas till Skatteverket och inte endast till arbetstagaren.

11.3 Tillhandahållande av information

Detta avsnitt beskriver hur Skatteverket kan komma att tillhandahålla information i månadsuppgifter till mottagande myndigheter (del 5 i figur 11.1 ovan). Avsnittet innehåller också ett resonemang kring hur de inhämtade uppgifterna kan användas i den mottagande myndighetens verksamhet.

Filöverföring

En filöverföringslösning innebär att Skatteverket läser ut månadsuppgiftsinformation ur beskattningsdatabasen, och levererar den på datafil till den mottagande myndigheten med överenskommet

innehåll, på överenskomna tidpunkter och i överenskommet dataformat.

Direktåtkomst

Direktåtkomst (se avsnitt 6.4.3) är en informationslösning där en handläggare hos den mottagande myndigheten hämtar information direkt ur beskattningsdatabasen via online-koppling mellan den mottagande myndighetens och Skatteverkets respektive IT-miljöer.

Sammantaget om de båda sätten att tillhandahålla information

All information som arbetsgivare och andra uppgiftslämnare redovisat i månadsuppgifterna kommer inte att lämnas vidare till de myndigheter som utredningen föreslår ska få del av uppgifterna. Vilka uppgifter som respektive myndighet kan få del av regleras närmare i skattedatabaslagen och skattedatabasförordningen (se avsnitt 13–19). När respektive myndighet har fått del av uppgifter från skattedatabasen är det denna myndighet som avgör vilka tekniska bearbetningar som krävs för att uppgifterna ska fylla sitt syfte i verksamheten.

En filöverföringslösning innebär en viss fördröjning i informationsutbytet och –hanteringen hos den mottagande myndigheten. Å andra sidan är integritetsskyddet bättre än vid direktåtkomst.

Direktåtkomst kan i vissa lägen te sig effektivare för den mottagande myndigheten än en lösning som bygger på filöverföring. Detta är beroende av hur informationen ska användas. Om den ligger till grund för maskinella bearbetningar (batch) hos den mottagande myndigheten så torde generellt sett en filöverföringslösning vara att föredra.

I de fall den mottagande myndigheten ska använda informationen i månadsuppgifter för att presentera i ett handläggningsgränssnitt så är direktåtkomst sannolikt en bättre lösning. Direktåtkomst innebär dock en risk för ett svagare integritetsskydd.

Direktåtkomst kräver lagstöd. I den mån myndigheten i fråga har sådant lagstöd som tillåter direktåtkomst kan myndigheten ändå välja annan form för överföring av information.

Användning hos den mottagande myndigheten

Hos den mottagande myndigheten kan information från månadsuppgifterna komma att föras samman med annan information i den myndighetens informationssystem och på olika sätt kan hanteras, bearbetas och presenteras för myndighetens handläggare.

Ett exempel på detta är handläggningen av socialförsäkringens dag ersättningar, i den mån sjukpenninggrundande inkomst i en framtid bygger på historiska inkomster.

Denna form av bearbetning och användning av uppgifter hos mottagande myndigheter kan komma att ge stora effektivitetsvinster, men måste samtidigt omgärdas med åtgärder för ett gott integritetsskydd.

11.4 Investeringar som föranleds av utredningens förslag

Utredningens förslag leder till en ökande informationsmängd och ett delvis förändrat, samt ökat, informationsflöde.

Detta påverkar såväl uppgiftslämnarna, dvs. arbetsgivarna, och mottagarna, dvs. myndigheterna.

11.4.1 Uppgiftslämnarnas investeringar

Arbetsgivare och andra utbetalare av ersättningar som är inkomst av tjänst kommer som en följd av utredningens förslag att månadsvis till Skatteverket lämna uppgifter om individers inkomster och de skatteavdrag som har gjorts på dessa inkomster. Med undantag för de arbetsgivare som medges dispens från elektroniskt uppgiftslämnare kommer arbetsgivarna att lämna månadsuppgift och skattedeklaration via en e-tjänst som Skatteverket tillhandahåller.

Arbetsgivares – med lönesystem som stödjer månadsuppgift

Arbetsgivarnas investeringar består av inköp av uppdaterade versioner av lönesystem och motsvarande programvaror. Lönesystem och motsvarande uppdateras årligen av programleverantörerna. Uppdateringarna är av olika omfattning, beroende

på vilka lagstiftnings- och andra ändringar som ska implementeras i programmen.

Införande av månadsuppgift kräver att lönesystemen tillförs funktionalitet för överföring av månadsuppgifter till Skatteverket. Även reglerna för rättelse m.m. av månadsuppgifter måste läggas in i systemstödet.

Enligt muntliga uppgifter utredningen fick del av vid ett studiebesök hos en av Danmarks största leverantörer av IT-system för lönehantering och rapportering, behövde företaget inte höja priset på sina program vid övergång till ett system med månadsvis rapportering av lön och avdragen skatt på individnivå.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att de investeringar som föranleds av utredningens förslag är av mindre omfattning.

Arbetsgivares – med lönesystem som inte stödjer månadsuppgift

Utredningen föreslår obligatoriskt elektroniskt uppgiftslämnande, med begränsad möjlighet till dispens för att lämna uppgifter på papper. De arbetsgivare som saknar lönesystem med stöd för att lämna månadsuppgift måste därför investera i ett sådant. Även för små företag torde en sådan investering kunna vara inom räckhåll. Priset för enkla lönesystem ligger på något eller några tusental kronor.

Alternativt kan företagen välja att manuellt registrera månadsuppgifterna i den e-tjänst som Skatteverket tillhandahåller.

11.4.2 Myndigheters investeringar

För Skatteverket och, vid ett eventuellt införande av sjukpenninggrundande inkomster baserade på historiska inkomster, för Försäkringskassan kommer det att krävas omfattande investeringar i nytt och förändrat IT-stöd.

För övriga myndigheter som kan vara tänkta mottagare av information från månadsuppgifter torde kraven på investeringar komma att vara blygsamma. Investeringarnas storlek kommer sannolikt att bero på i vilken grad informationen behöver bearbetas för att kunna användas i den mottagande myndighetens verksamhet.

Skatteverkets investeringar

Med utredningens förslag ökar kraven på Skatteverket att ta emot och lagra information väsentligt. Även kravet på kapacitet för datakommunikation ökar.

Sammantaget bedömer utredningen att omfattande investeringar kommer att krävas.

Försäkringskassans investeringar

Försäkringskassan kommer, i det kortare perspektivet, att få tillgång till obearbetade månadsuppgifter genom s.k. direktåtkomst.

Utredningen bedömer att det på kort sikt kommer att krävas endast små investeringar.

På längre sikt, och i den mån det sker en övergång till historiskt bestämd sjukpenninggrundande inkomst, kommer mer omfattande utveckling att krävas.

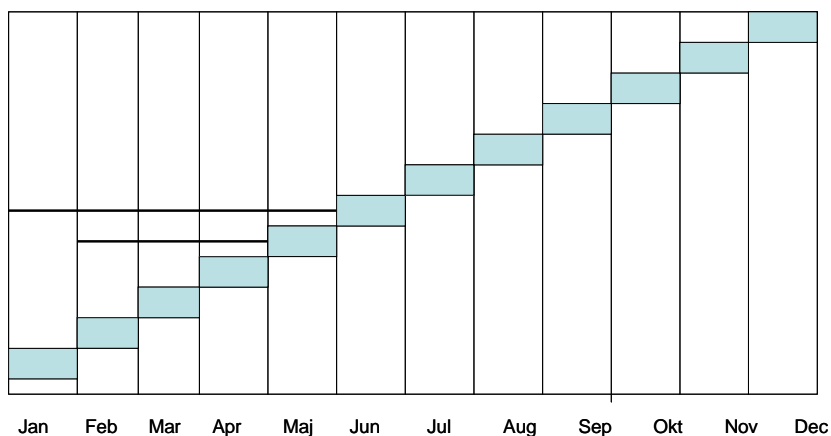
Enligt utredningens bedömning kräver övergången till historiskt bestämd SGI omfattande investeringar i informationsteknik.

Det periodiseringunderlag som månadsuppgiften innehåller kan särskilt komma till användning vid historiskt bestämd SGI och accentuerar behovet av informationstekniska lösningar.

I figur 11.2 nedan redovisas en principskiss över hur månadsuppgifterna skulle kunna användas i det sammanhanget.

Figuren visar de redovisade månadsuppgifterna för en person under ett år. Rektanglarna symboliserar den inkomst som är hänförlig till respektive månad. För månaderna maj och juni finns det markeringar som sträcker sig några månader tillbaka i tiden. Markeringarna symboliserar den del av inkomsten respektive månad som är hänförlig också till tidigare perioder. Det kan vara semesterersättning eller retroaktiv lön. Med denna information som grund kan önskade periodiseringar göras.

Figur 11.2 Månadsuppgiften i en möjlig användning vid historiskt bestämd SGI



Statistiska centralbyrån

För att kunna använda månadsuppgifterna i statistikproduktionen behöver också SCB göra investeringar i informationsteknik.

Andra myndigheters investeringar

Övriga myndigheter kan komma att få tillgång till informationen genom antingen filöverföring eller direktåtkomst. I båda fallen bedömer utredningen att kraven på IT-investeringar kommer att bli små, dock med reservation för omfattningen av de bearbetningar som krävs hos myndigheten för att den ska kunna nyttja informationen i sin verksamhet.

För kommunernas socialtjänster och för arbetslöshetskassorna är samordningsvinsterna mycket stora.

12 Skatteverket som mottagare av månadsuppgifter

12.1 Inledning

Utredningen har tidigare i kapitel 10 slagit fast att Skatteverket ska vara den myndighet som tar emot månadsuppgifterna från arbetsgivare och andra uppgiftslämnare. I detta kapitel redogörs för en del av de förändringar som gäller Skatteverket när den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst ersätts med månadsuppgifter.

12.2 Skatteverkets behov av månadsuppgifter

Skatteverkets handläggning kan på flera sätt förbättras och effektiviseras genom tillgången till månadsuppgifter. Arbete är den största skattebasen och det är viktigt att säkerställa att rätt skatt blir fastställd och betald. Skatt och avgifter på anställdas löner svarar för mer än hälften av de totala skatteintäkterna och skatt på utbetalningar på pension och andra sociala förmåner har sin grund i de löner som tidigare intjänats. Det rör sig således om över 60 procent av skatteintäkterna. För system som hanterar så stor del av skattebasen krävs generella verktyg som stödjer medverkan och gör det svårt att göra fel. Månadsuppgifter om lön och skatteavdrag per anställd innebär bättre uppgiftskvalitet, främst tack vare närheten i tid mellan löneutbetalning, månadsuppgift och arbetsgivardeklaration, vilket möjliggör tidigare insatser från Skatteverkets sida jämfört med i dag då kontrolluppgifter ger information långt i efterhand. Fel kan upptäckas tidigare och i närmare anslutning till aktuell transaktion.

Månadsuppgiften kommer även att ha en förebyggande funktion. Vetskapen hos arbetsgivare om att Skatteverket och den

anställda har möjlighet att se vilka uppgifter som arbetsgivaren lämnat varje månad kan antas ha en kvalitetshöjande effekt.

12.3 Skatteverkets handläggning

För Skatteverket kommer mängden inkommande uppgifter att öka. Hanteringen av månadsuppgifter som efter beviljad dispens får lämnas på papper kommer att vara manuell och relativt kostsam. Vi förväntar oss dock att antalet dispenser blir mycket litet.

När arbetsgivare och andra uppgiftslämnare löpande lämnar månadsuppgift för sina arbetstagare ska Skatteverket efter årets utgång summera beloppen till en årsuppgift för varje arbetstagare, för förtryckning av uppgifter i hans eller hennes inkomstdeklaration. Eftersom informationen redan finns hos Skatteverket ska arbetsgivaren inte skicka in årliga kontrolluppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst till Skatteverket och en stor del av dagens arbete med avstämning mellan årliga kontrolluppgifter och skattedeklarationer försvinner. Arbetsflödet blir därigenom jämnare fördelat under året. Summeringen av det gångna årets månadsuppgifter kommer att kunna ske redan under januari månad till skillnad mot i dag när de årliga kontrolluppgifterna lämnas in under januari månad och avstämningen sker därefter.

12.4 Förändringar för uppgiftslämnare

Arbetsgivarna och andra uppgiftslämnare slipper att få en stor del av de kontrollfrågor som i dag ställs i samband med den årliga avstämningen mellan den årliga kontrolluppgiften och skattedeklarationerna. Vissa av de fel som i dag förekommer i de årliga kontrolluppgifterna, t.ex. att personnummer saknas eller att uppgift lämnas för fel arbetstagare, kan i stället uppstå i månadsuppgiften. Både arbetstagare (genom Min sida) och arbetsgivare har lättare att upptäcka sådana fel tidigare och i närmare anslutning till den transaktion som ligger till grund för den lämnade uppgiften. Det blir då även lättare att spåra orsaken till felet och komma fram till hur felet ska rättas. Arbetsgivaren belastas då inte av det merarbete som i dag kan uppstå genom att Skatteverket behöver utreda differenser mellan beloppen i kontrolluppgifterna och i skattedeklarationerna.

12.5 Skatteverkets kontrollverksamhet

Skatteverket får ett bättre underlag för kontroll av arbetsgivaravgifter och avdragen skatt.

Skatteverket kan även under löpande år se vilka personer som en arbetsgivare redovisar lön för och hur mycket lön dessa personer får. Kontrollen av nedsättningar av arbetsgivaravgifter för t.ex. ålder eller andra individuella faktorer kommer att bli bättre. Nedsättningarna kommer genom införandet av månadsuppgifter att bli synliga och eventuella fel kan då snabbare rättas till. De uppgifter om lön m.m. som arbetsgivare m.fl. redovisat i månadsuppgifter och arbetsgivardeklarationer, kan Skatteverket jämföra med egna iakttagelser vid besök hos arbetsgivarna. Genom tillgången till månadsuppgifter kan kontrollen av personalliggare, för de branscher som har sådana, göras effektivare. Konkurrensvillkoren kan därigenom förbättras för seriösa företag bl.a. på grund av att svartarbete kan upptäckas tidigare än i dag.

13 Försäkringskassan som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan ur sekretess- och integritetssynpunkt. I de följande sex kapitlen redogörs för elektroniska informationsutbyten ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, kommunernas socialnämnder, Migrationsverket, Arbetslöshetskassorna, Arbetsförmedlingen och Åklagarmyndigheten.

Varje kapitel inleds med en beskrivning av nuvarande informationsutbyte. Därefter redogörs för grunden för uppgiftsbehovet. Sedan följer utredningens överväganden och förslag. Frågan om det utökade utbytet ska ske genom direktåtkomst eller på annat sätt behandlas därefter och till sist frågan om de överlämnade uppgifterna kommer att få ett tillräckligt sekretesskydd hos den mottagande myndigheten eller om sekretessen för uppgifterna måste stärkas.

13.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan

Försäkringskassan har redan i dag ett elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket inom olika förmånsslag. Av 7 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att vissa uppgifter ska lämnas ut från beskattningsdatabasen till Försäkringskassan. Uppgifter ska lämnas ut i den utsträckning de behövs för beräkning eller kontroll av sjukpenninggrundande inkomst, fördelning av ålderspensionsavgifter, fastställande av underhållsstöd och betalningsskyldighet för sådant stöd enligt socialförsäkringsbalken, beräkning och

kontroll av bostadsbidrag enligt socialförsäkringsbalken, eller beräkning av betalningsskyldighet enligt 8 § andra stycket lagen (2004:1237) om särskild sjukförsäkringsavgift. I andra stycket finns en precisering av vilka uppgifter som ska lämnas ut. De uppgifter som ska lämnas ut är bl.a. uppgift om överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229). Vanligen sker informationsöverföringar efter förfrågan. Uppgifter om enskilda taxerade inkomst levereras utan särskild förfrågan från Försäkringskassan.

Enligt 110 kap. 31 § socialförsäkringsbalken, SFB, ska myndigheter, arbetsgivare, uppdragsgivare samt försäkringsinrättningar på begäran från Försäkringskassan lämna uppgift om namngiven person när det gäller förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av nämnda balk.

13.2 Utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan

Grunden för uppgiftsbehovet

Som tidigare nämnts i kapitel 4 är sjukpenninggrundande inkomst den årliga inkomst i pengar som en försäkrad kan antas komma att tills vidare få för eget arbete antingen som arbetstagar i allmän eller enskild tjänst eller på annan grund. SGI används för att räkna ut exempelvis sjukpenning och föräldrapenning. När inkomstförhållandena inte är kända av Försäkringskassan ska beräkningen av SGI grundas på de inkomstuppgifter som den försäkrade lämnar till Försäkringskassan eller Försäkringskassan inhämtar från den försäkrades arbetsgivare eller som framgår av uppgift om taxerad inkomst.

Bostadsbidrag kan sökas av hushåll med barn som bor hemma. Bidragets storlek beror på bostadskostnaden, bostadsytan, hushållets inkomst och antalet barn. Bostadsbidrag kan också sökas av personer som är mellan 19 och 28 år och inte har barn. Bostadsbidraget betalas ut som ett preliminärt bidrag och baseras på den inkomst den sökande själv uppskattat. Den inkomsten jämförs sedan i efterhand med den fastställda taxerade inkomsten för det år då bostadsbidraget betalades ut.

När det gäller ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

kan en arbetsgivare vars kostnader för sjuklön under ett kalenderår överstiger visst belopp efter ansökan hos Försäkringskassan, få ersättning för del av kostnaderna. Försäkringskassan måste för denna beräkning få uppgift från arbetsgivaren om hur mycket som har utgetts i sjuklön under ett kalenderår.

Efterfrågade uppgifter

I avsnitt 4.6.2 redogörs närmare för reglerna om SGI och hur SGI fastställs. För beslut om SGI behöver Försäkringskassan uppgift om lön. Genom månadsuppgiften kommer denna uppgift att bli betydligt mer aktuell och därmed mer användbar än tidigare. Även när det gäller beslut om bostadsbidrag behöver Försäkringskassan uppgift om lön, se vidare kapitel 10.

När det gäller den uppdelning av månadsuppgiften i sjuklön och kompletterande ersättning vid sjukdom och föräldraledighet som utredningen föreslagit i kapitel 8 har Försäkringskassan inte med nuvarande regler behov av dessa uppgifter när det gäller att bestämma sjukpenninggrundande inkomst eller besluta om bostadsbidrag. Försäkringskassan har dock nytta av uppgift om sjuklön när det gäller beslut om ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen om ersättning för kostnader för sjuklön. De uppgifter som Försäkringskassan i detta hänseende behöver är det sammanlagda beloppet som en arbetsgivare betalt i sjuklön till sina anställda.

13.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan. Ett sådant utbyte leder till en effektivare handläggning och bättre service till de enskilda och en förbättrad kontroll som förebygger och minskar de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

I kapitel 10 har utredningen slagit fast att Försäkringskassan har stor nytta av åtkomst till månadsuppgifter.

När det gäller elektroniskt informationsutbyte redogörs i avsnitt 6.5.5, för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Flera omständigheter talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan. De materiella bestämmelser som gäller nu aktuella socialförsäkringsförmåner är utformade så att Försäkringskassan måste få ytterligare information från andra myndigheter, sökanden eller dennes arbetsgivare för att kunna fatta beslut i ett ärende. Om Försäkringskassan får tillgång till månadsuppgifter för varje sökande kommer Försäkringskassan att få ett betydligt bättre beslutsunderlag än vad som är fallet i dag. Uppgifter ska då inte mer än i undantagsfall behöva inhämtas från sökanden eller dennes arbetsgivare. De felaktiga utbetalningarna som beror på felaktiga uppgifter kan, om Försäkringskassan får åtkomst till månadsuppgifterna, komma att minska.

Omständigheter som talar mot ett utökat informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Månadsuppgiften anger vilken lön den enskilde har varje månad. Den uppgift som Försäkringskassan i dag får tillgång till är uppgift om taxerad inkomst, vilken inte är en så känslig uppgift som uppgift om lön. Mängden uppgifter som samlas på ett och samma ställe kommer också att öka.

Utredningen anser att det finns skäl att tillgodose Försäkringskassans behov av åtkomst till månadsuppgifter. Ett utökat informationsutbyte kan bidra till en effektivare och säkrare handläggning av ärenden hos Försäkringskassan, en bättre service åt enskilda, en minskad uppgiftslämnarvärden för företagen och ett ökat förtroende för att välfärdssystemen fungerar på ett riktigt sätt. Ett sådant elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att interna regler begränsar behörigheten att ta del av uppgifterna, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att sekretessen för uppgifterna förstärks hos Försäkringskassan.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Försäkringskassan genom ett elektroniskt informationsutbyte. De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna i 7 § skattedatabasförordningen tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa angivna åtgärder, t.ex. beräkning och kontroll av sjukpenninggrundande inkomst. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handläggningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

Förslag: Försäkringskassan bör medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen. En ny bestämmelse om detta införs i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Bedömning: Försäkringskassan bör inte medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 7 skatteförfarandelagen.

När det gäller frågan om en myndighet ska få direktåtkomst till uppgifter eller få tillgång till dem på annat sätt har utgångspunkten för dagens reglering varit att uppgifter ska få finnas tillgängliga

genom direktåtkomst endast i den mån behovet av att snabbt och enkelt få tillgång till dem väger tyngre än den risk ur integritetssynpunkt som direktåtkomst anses medföra, jfr. prop. 2000/01:33 s. 130. Hur avvägningen ska gå till när det gäller att avgöra om uppgifter ska göras tillgängliga genom direktåtkomst eller inte framgår av kapitel 6.

Vid bedömningen av om Försäkringskassan ska ges direktåtkomst måste beaktas att behovet av de aktuella uppgifterna är en följd av de regler som styr bestämmande av SGI och beräkning av bostadsbidrag. För att de vinster i form av effektivisering vid handläggning och bättre service till den enskilde ska uppnås talar det mesta för att Försäkringskassan ska ges direktåtkomst till månadsuppgifterna. Detta förutsätter dock, vilket framgår av kapitel 6, att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Den behandling av personuppgifter i elektronisk form som utbytet innebär måste vidare regleras i en författning. De registrerade ska bli tydligt informerade om att de uppgifter som de lämnar till Försäkringskassan kommer att kontrolleras mot elektroniskt lagrade uppgifter hos Skatteverket och de ska få del av de inhämtade uppgifterna innan ärendet avgörs. Ett tillräckligt sekretesskydd måste dessutom finnas för uppgifterna hos Försäkringskassan.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Försäkringskassan ska ges direktåtkomst till månadsuppgifterna när det gäller bestämmande av SGI och beslut om bostadsbidrag. När det däremot gäller bestämmande av ersättning enligt förordningen om ersättning för kostnader för sjuklön finns inte samma behov av direktåtkomst till uppgifterna. Vad Försäkringskassan behöver för denna handläggning är uppgift om vad en arbetsgivare sammanlagt gett ut i sjuklön för sina anställda under ett kalenderår. Dessa uppgifter får i stället lämnas ut till Försäkringskassan efter förfrågan genom överföring på medium för automatisk databehandling.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: En ny punkt införs i 7 § första stycket förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om att uppgift ska lämnas ut till Försäkringskassan från beskattningsdatabasen för beräkning av ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön. I andra stycket görs ett tillägg om att kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2, 7 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen ska lämnas ut. I tredje stycket regleras att Försäkringskassan vid direktåtkomst har rätt att ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 § 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

Bedömning: Nuvarande sekretessbrytande bestämmelse i 7 § första stycket 1 och 4 nämnda förordning omfattar i övrigt de nu aktuella ändamålen med det utökade informationsutbytet.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet som omfattar det nya informationsutbytet finns redan i 7 § första stycket 1 och 4 skattedatabasförordningen. När det gäller den information i form av uppgift om sjuklön som behövs för beräkning av ersättning för sjuklönekostnader omfattas denna handläggning inte av någon av punkterna i 7 §. Ett tillägg om att uppgifter ska lämnas ut även för denna handläggning måste därför göras. De uppgifter som ska lämnas ut är uppgift om värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser, värdet av den sjuklön som har getts ut samt nödvändiga identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnats för. I andra stycket samma paragraf måste ett tillägg om detta göras.

Av prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21 framgår att i bestämmelser om uppgiftsskyldighet som tar sikte på direktåtkomst bör tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller

vid direktåtkomst, se vidare avsnitt 6.5.5. Utredningen har i enlighet med regeringens uttalande i nämnda proposition lagt till ett tredje stycke i 7 § som bara gäller vid direktåtkomst.

Utredningen förutsätter att Försäkringskassan i sin arbetsordning eller motsvarande dokument anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att få ta del av de aktuella uppgifterna.

Skattedatabaslagen och socialförsäkringsbalkens bestämmelser om behandling av uppgifter i respektive myndighets verksamhet

Bedömning: Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och socialförsäkringsbalken medger den behandling som informationsutbytet innebär.

Enligt 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd. Den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser ett sådant ändamål som anges i bestämmelsen. Den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av 114 kap. 7 § 4 socialförsäkringsbalken framgår att Försäkringskassan i sin verksamhet får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden. Utredningen anser att bestämmelsen medger den nu aktuella behandlingen av personuppgifter om det är nödvändigt för att handlägga ärenden. Enligt 114 kap. 14 § samma lag får i socialförsäkringsdatabasen endast sådana personuppgifter behandlas som avser personer som omfattas eller har omfattats av verksamhet enligt de ändamål som anges i 7 §, eller personer om vilka uppgifter på annat sätt behövs för handläggningen av ett ärende. Denna bestämmelse medger enligt utredningen att de nu aktuella uppgifterna behandlas i socialförsäkringsdatabasen.

Sekretess

Som framgår av avsnitt 6.3.2 gäller hos Försäkringskassan sekretess för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i ett ärende enligt lagstiftningen om allmän försäkring, dvs. en presumtion för offentlighet. Hälsotillstånd och uppgifter om en persons ekonomi faller under begreppet personliga förhållanden. Sekretess enligt nämnda bestämmelse kan komma att gälla inte bara uppgifter om sjukperioder och liknande utan också uppgifter om sjukpenninggrundande inkomst och om sjukpenningens storlek.

Hos Skatteverket gäller enligt 27 kap. 1 § OSL sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Eftersom sekretessen enligt 27 kap. 1 § andra stycket är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga hos Försäkringskassan. När en uppgift i beskattningsdatabasen dras ut på papper eller på annat sätt används i Försäkringskassans verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften hos Försäkringskassan (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23 f.).

För de uppgifter som Försäkringskassan får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen överförs vidare skatteseekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL till Försäkringskassan enligt den särskilda överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL (se avsnitt 6.2.7). Den överförda sekretessen ska dock inte tillämpas hos Försäkringskassan i den utsträckning det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar samma intresse och som är tillämplig på uppgiften hos Försäkringskassan, 11 kap. 8 § OSL (se avsnitt 6.3.11).

Detta innebär alltså att den svagare socialförsäkringssekretessen enligt 28 kap. 1 § OSL kommer att gälla för de uppgifter som Försäkringskassan får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen när de används i Försäkringskassans ärendehandläggning. I de fall

uppgifter som Försäkringskassan har direktåtkomst till förekommer i sammanhang där de inte täcks av någon primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Försäkringskassan, gäller i stället den stränga skattesekretessen för uppgifterna. Motsvarande gäller, som framgår ovan, för uppgifter som är tillgängliga för Försäkringskassan genom direktåtkomsten men som inte har tagits ut ur beskattningsdatabasen.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos Försäkringskassan stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 3 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket även ska gälla hos Försäkringskassan för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ärenden som avser bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst, beräkning av bostadsbidrag och beslut om ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i Försäkringskassans ärendehandläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket, och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga, och insynsintresset i Försäkringskassans verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i Försäkringskassans ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 3 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretess-

bestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

14 Kronofogdemyndigheten som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

14.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten

Kronofogdemyndigheten har redan i dag ett elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket. Enligt 4 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet framgår att Skatteverket på begäran av Kronofogdemyndigheten ska lämna ut vissa uppgifter ur beskattningsdatabasen. De uppgifter som omfattas och som i detta sammanhang är intressanta är en fysisk persons identitet, underlag för fastställande av skatter och avgifter och bestämmande av skatter och avgifter. Uppgifter till underlag för fastställande av skatter och avgifter och bestämmande av skatter och avgifter får endast avse en person som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make.

14.2 Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten

Grunden för uppgiftsbehovet

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.6.3, är det Kronofogdemyndighetens uppgift att utreda en gäldenärs inkomst- och anställningsförhållanden i samband med utmätning av lön. Kronofogde-

myndigheten har i dag tillgång till de kontrolluppgifter som ligger till grund för den senaste taxeringen. Dessa kontrolluppgifter är inte alltid aktuella och kan därmed vara missvisande. Vissa gäldenärer byter ofta arbetsgivare. Det är i dag mycket svårt för Kronofogdemyndigheten att få besked om gäldenärens nya arbetsgivare om gäldenären inte samarbetar.

Efterfrågade uppgifter

I avsnitt 4.6.3 redogörs närmare för handläggningen i samband med utmätning av lön. Kronofogdemyndigheten har i dag tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen och kan där se om gäldenären har någon inkomst. Genom att få tillgång till månadsuppgift kommer Kronofogdemyndigheten få kännedom om en gäldenärs aktuella inkomster samt vilken eller vilka arbetsgivare gäldenären är anställd hos. De uppgifter som Kronofogdemyndigheten behöver i samband med utmätning av lön är värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Den ytterligare uppdelning som Försäkringskassan behöver där även utbetald sjuklön framgår har Kronofogdemyndigheten inte något behov av.

14.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Ett sådant utbyte leder till en effektivare handläggning hos Kronofogdemyndigheten.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

I kapitel 10 har utredningen slagit fast att Kronofogdemyndigheten har stor nytta av åtkomst till månadsuppgifter I avsnitt 6.5.5, redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en

avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Flera omständigheter talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. De materiella bestämmelser som gäller utmätning av lön är utformade så att Kronofogdemyndigheten måste hämta in uppgift om gäldenärens inkomst från Skatteverket, gäldenären själv eller dennes arbetsgivare. Det sker redan i dag, men de uppgifter som Kronofogdemyndigheten har tillgång till är ofta alltför gamla. Om Kronofogdemyndigheten får tillgång till månadsuppgifter kommer Kronofogdemyndigheten få ett betydligt bättre underlag i samband med utmätning av lön. Genom att få en färsk uppgift om vilken eller vilka arbetsgivare en gäldenär är anställd hos kan Kronofogdemyndigheten agera mycket snabbare än i dag och få till stånd en löneutmätning.

Omständigheter som talar mot ett utökat elektroniskt informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Mängden uppgifter som samlas på ett och samma ställe kommer att öka. Kronofogdemyndigheten har dock redan i dag tillgång till den årliga kontrolluppgiften för intäkt i inkomstslaget tjänst.

Utredningen anser att det finns skäl att tillgodose Kronofogdemyndighetens behov av åtkomst till månadsuppgifter. Ett utökat informationsutbyte kan bidra till en effektivare handläggning och en minskad uppgiftslämnarvärda för företagen. Ett sådant elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att interna regler begränsar behörigheten att ta del av uppgifterna, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att uppgifterna får ett tillräckligt sekretesskydd hos Kronofogdemyndigheten.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

<p>Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.</p>
--

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför en bestämmelse om uppgiftsskyldighet för att uppgifter ska kunna lämnas ut till Kronofogdemyndigheten genom ett elektroniskt informationsutbyte. De befintliga sekretessbrytande bestämmelserna i 4 § skattedatabasförordningen tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa där angivna åtgärder. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handlägningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

Bedömning: Kronofogdemyndigheten bör medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen. Nuvarande bestämmelse i 2 kap. 8 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet omfattar den föreslagna direktåtkomsten.

Kronofogdemyndigheten har enligt 2 kap. 8 § skattedatabaslagen direktåtkomst till vissa i paragrafen uppräknade uppgifter. Bland dessa uppgifter ingår enligt fjärde punkten underlag för fastställande av skatter och avgifter. Direktåtkomst till dessa uppgifter får endast avse den som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller make till gäldenären eller någon annan som likställs med make. Av förarbetena till nämnda bestämmelse (prop. 2000/01:33 s.200) framgår att med *underlag för fastställande av skatter och avgifter* avses t.ex. uppgifter som lämnas i deklARATIONER om inkomst och förmögenhet eller kontrolluppgifter från arbetsgivare om under året utbetalda löner.

Utredningen anser att Kronofogdemyndigheten bör medges direktåtkomst till månadsuppgifter. Enligt utredningen omfattar

nuvarande bestämmelse i 2 kap. 8 § skattedatabaslagen även dessa nya uppgifter.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: Ett nytt andra stycke läggs till i 4 § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet där det framgår att Kronofogdemyndigheten vid direktåtkomst har rätt att ta del av uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 1–5, 8, 10 och 11 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

En sekretessbrytande bestämmelse finns i 4 § skattedatabasförordningen. Av bestämmelsen framgår att vissa i 2 kap. 3 § 1–5, 9 och 10 skattedatabaslagen uppräknade uppgifter ska lämnas ut på begäran av Kronofogdemyndigheten. De uppgifter som avses i 2 kap. 3 § 4, 5, 9 och 10 nämnda lag ska endast lämnas ut till Kronofogdemyndigheten om de gäller en person som är registrerad som gäldenär hos Kronofogdemyndigheten eller är make till gäldenären eller någon annan som likställs med make.

Utredningen anser att de nya uppgifter som behövs i samband med Kronofogdemyndighetens handläggning av utmättningsärenden omfattas av bestämmelsen i 4 § skattedatabasförordningen.

Av prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21 framgår att i bestämmelser om uppgiftsskyldighet som tar sikte på direktåtkomst bör tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst, se vidare avsnitt 6.5.5. Utredningen har i enlighet med regeringens uttalande i nämnda proposition lagt till ett andra stycke i 4 § som bara gäller vid direktåtkomst.

Utredningen förutsätter att Kronofogdemyndigheten i sin arbetsordning eller motsvarande dokument anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att få ta del av de aktuella uppgifterna.

*Skattedatabaslagen och lagen om behandling av uppgifter i
Kronofogdemyndighetens verksamhet*

Bedömning: Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet medger den behandling som informationsutbytet innebär.

Enligt 1 kap. 5 § 2 skattedatabaslagen får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för utsökning och indrivning. Enligt förarbetena till nämnda bestämmelse (prop. 2000/01:33 s. 199) innebär detta att uppgifter får användas i gäldenärsutredningar och andra utredningar i Kronofogdemyndighetens exekutiva verksamhet. Den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser ett sådant ändamål som avses i bestämmelsen. Den behandling av uppgifter som det föreslagna uppgiftsutlämnandet innebär är därmed tillåten.

Av 2 kap. 2 § 1 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet framgår att uppgifter får behandlas i utsöknings- och indrivningsdatabasen för tillhandahållande av information som behövs i Skatteverkets och Kronofogdemyndighetens verksamhet för verkställighet eller annan åtgärd som särskilt åligger Kronofogdemyndigheten enligt utsökningsbalken eller annan författning. Bestämmelsen medger således behandlingen av uppgifterna för handläggning av ärenden om utmätning av lön.

Sekretess

Som tidigare nämnts i avsnitt 6.3.3, gäller enligt 34 kap. 1 § OSL sekretess hos Kronofogdemyndigheten i mål eller ärende om utsökning och indrivning för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men, dvs. en presumtion för sekretess.

Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av

skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare enligt andra stycket i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databas-sekretess. Sekretess enligt 27 kap. 1 § andra stycket gäller så länge uppgifterna inte används i handläggningen av ett ärende. Eftersom sekretessen är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga hos Kronofogdemyndigheten. När en uppgift i beskattningsdatabasen dras ut på papper eller på annat sätt används i Kronofogdemyndighetens verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften hos Kronofogdemyndigheten (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23 f.).

För de uppgifter som Kronofogdemyndigheten får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen överförs vidare skatte-sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL till Kronofogdemyndigheten enligt den särskilda överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL, se avsnitt 6.2.7. Den överförda sekretessen ska dock inte tillämpas hos Kronofogdemyndigheten i den utsträckning det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar samma intresse och som är tillämplig på uppgiften hos Kronofogdemyndigheten, 11 kap. 8 § OSL, se avsnitt 6.3.11.

Detta innebär alltså att den svagare sekretess som gäller hos Kronofogdemyndigheten enligt 34 kap. 1 § OSL kommer att gälla för de uppgifter som Kronofogdemyndigheten får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen när de används i Kronofogdemyndighetens ärendehandläggning. I de fall uppgifter som Kronofogdemyndigheten har direktåtkomst till förekommer i sammanhang där de inte täcks av någon primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Kronofogdemyndigheten, gäller i stället den stränga skattesekretessen för uppgifterna. Motsvarande gäller, som framgår ovan, för uppgifter som är tillgängliga för Kronofogdemyndigheten genom direktåtkomsten men som inte har tagits ut ur beskattningsdatabasen.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos Kronofogdemyndigheten stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 4 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om utmätning av lön även ska gälla hos Kronofogdemyndigheten.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i Kronofogdemyndighetens ärendehandläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga och insynsintresset i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna därför bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i Kronofogdemyndighetens ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 4 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

15 Migrationsverket som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och Migrationsverket.

15.1 Nuvarande informationsutbyte

Något elektroniskt informationsutbyte avseende uppgifter om inkomst förekommer inte idag mellan Skatteverket och Migrationsverket. Det informationsutbyte som förekommer mellan myndigheterna i samband med ärendehandläggning sker genom att handläggare hos Migrationsverket inhämtar uppgifter från Skatteverket genom skriftliga förfrågningar eller genom förfrågningar via telefon.

15.2 Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket

Grunden för uppgiftsbehovet

Hur handläggningen av ansökan om dagersättning går till har beskrivits i avsnitt 4.6.5.

Migrationsverket har i handläggningen av ansökningar om dagersättning ett behov av att få veta om sökanden har några inkomster som gör att han eller hon inte har rätt till dagersättning.

Efterfrågade uppgifter

I avsnitt 4.6.5 redogörs närmare för reglerna om dagersättning åt asylsökande. För beslut om dagersättning behöver Migrationsverket uppgift om sökanden har inkomster som gör att han eller hon inte är berättigad till dagersättning. Genom tillgång till månadsuppgiften kan denna kontroll underlättas.

De uppgifter som Migrationsverket behöver är värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Migrationsverket behöver inte någon ytterligare precisering av vad ersättningen består i.

15.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket. Ett sådant utbyte leder till effektivare handläggning och bättre service åt de enskilda och en förbättrad kontroll som förebygger och minskar de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

I kapitel 10 har utredningen slagit fast att Migrationsverket kan ha stor nytta av månadsuppgifter i sin handläggning av ansökningar om dagersättning. I avsnitt 6.5.5 redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Det finns flera omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Migrationsverket. Om Migrationsverket får tillgång till månadsuppgifter kommer kontrollen inför beslut om dagersättning att förbättras avsevärt. Handläggningen kommer även att kunna effektiviseras och sökanden kan snabbare få ett beslut. Antalet återkrav kan

härigenom minska. Det innebär också att förutsebarheten och legitimiteten för systemet med dagersättning kommer att öka.

Omständigheter som talar mot ett utökat elektroniskt informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Utredningen anser att det finns skäl att tillgodose Migrationsverkets behov av åtkomst till månadsuppgifter. Ett sådant elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att interna regler begränsar behörigheten att ta del av uppgifterna, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att uppgifterna får ett tillräckligt sekretesskydd hos Migrationsverket.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Migrationsverket genom ett elektroniskt informationsutbyte. Sådana sekretessbrytande bestämmelser tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa angivna åtgärder. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handlägningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

Förslag: Migrationsverket bör medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen. En ny bestämmelse om detta införs i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Hur avvägningen ska gå till när det gäller att avgöra om uppgifter ska göras tillgängliga genom direktåtkomst eller inte framgår av kapitel 6.

Vid bedömningen av om Migrationsverket ska ges direktåtkomst till vissa bestämda uppgifter måste beaktas att behovet av de aktuella uppgifterna är en följd av de regler som gäller om dagersättning till asylsökande. För att de vinster i form av effektivisering vid handläggning och bättre service till den enskilde ska uppnås talar det mesta för att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till månadsuppgifterna. Detta förutsätter dock, vilket framgår av kapitel 6, att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Den behandling av personuppgifter i elektronisk form som utbytet innebär måste vidare regleras i en författning. De registrerade ska bli tydligt informerade om att de uppgifter som de lämnar till Migrationsverket i samband med ansökan om dagersättning kommer att kontrolleras mot elektroniskt lagrade uppgifter hos Skatteverket och de ska få del av de inhämtade uppgifterna innan ärendet avgörs. Ett tillräckligt sekretesskydd måste dessutom finnas för uppgifterna hos Migrationsverket.

Mot denna bakgrund anser utredningen att Migrationsverket ska ges direktåtkomst till uppgifterna som avses i 15 kap. 9 § 1–2 och 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: En ny bestämmelse införs i 8 b § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om att uppgift ska lämnas ut till Migrationsverket från beskattningsdatabasen för beräkning eller kontroll av dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Av andra stycket framgår att kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen ska lämnas ut. I tredje stycket regleras att Migrationsverket vid direktåtkomst har rätt att ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 § 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

För att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Migrationsverket krävs en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i skattedatabasförordningen.

Av prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21 framgår att i bestämmelser om uppgiftsskyldighet som tar sikte på direktåtkomst bör tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst, se vidare avsnitt 6.5.5. Utredningen har i enlighet med regeringens uttalande i nämnda proposition lagt till ett tredje stycke i 8 b § som bara gäller vid direktåtkomst. Utredningen förutsätter att Migrationsverket i sin arbetsordning eller motsvarande dokument anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att få ta del av de aktuella uppgifterna.

Bestämmelserna om behandling av uppgifter i respektive myndighets verksamhet

Bedömning: Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen medger den behandling som informationsutbytet innebär.

Enligt 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd. Den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser ett sådant ändamål som anges i bestämmelsen. Den behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av 3 § 1 förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen framgår att automatiserade register får föras i ärenden som handläggs av Migrationsverket. I ett verksamhetsregister får personuppgifter behandlas för myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller författning. Utredningen anser att bestämmelsen medger att de nu aktuella uppgifterna behandlas i automatiserade register hos Migrationsverket.

Sekretess

Som framgår av avsnitt 6.3.5, gäller sekretess för uppgifter som rör utlännings, oavsett i vilket sammanhang som uppgiften förekommer, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlännings och en utländsk stat eller myndighet eller organisation. Sekretess gäller även i verksamhet för kontroll över utläningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Enligt

27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare enligt 27 kap. 1 § andra stycket i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databas-sekretess. Sekretess gäller så länge uppgifterna inte används i handläggningen av ett ärende. Eftersom sekretessen är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga hos Migrationsverket. När en uppgift i beskattningsdatabasen dras ut på papper eller på annat sätt används i Migrationsverkets verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften hos Migrationsverket (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23 f.).

För de uppgifter som Migrationsverket får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen överförs vidare skattesekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL till Migrationsverket enligt den särskilda överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL, se avsnitt 6.2.7. Den överförda sekretessen ska dock inte tillämpas hos Migrationsverket i den utsträckning det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar samma intresse och som är tillämplig på uppgiften hos Migrationsverket, 11 kap. 8 § OSL, se avsnitt 6.3.11.

Detta innebär alltså att den svagare sekretessen hos Migrationsverket kommer att gälla för de uppgifter som Migrationsverket får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen när de används i Migrationsverkets ärendehandläggning. I de fall uppgifter som Migrationsverket har direktåtkomst till förekommer i sammanhang där de inte täcks av någon primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Migrationsverket, gäller i stället den stränga skattesekretessen för uppgifterna. Motsvarande gäller, som framgår ovan, för uppgifter som är tillgängliga för Migrationsverket genom direktåtkomst men som inte har tagits ut ur beskattningsdatabasen.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos Migrationsverket stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 5 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. även ska gälla hos Migrationsverket.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i Migrationsverkets ärendehandläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga och insynsintresset i Migrationsverkets verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i Migrationsverkets ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 5 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

16 Arbetslöshetskassorna som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna.

16.1 Nuvarande informationsutbyte

Det elektroniska informationsutbyte som i dag förekommer mellan arbetslöshetskassorna och Skatteverket innebär att arbetslöshetskassorna ställer frågor till Skatteverket för att inhämta uppgifter för att kunna göra skatteavdrag på arbetslöshetsersättning. Informationsutbytet sker genom filöverföring.

16.2 Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna

Grunden för uppgiftsbehovet

Som tidigare nämnts i avsnitt 4.6.6 är det arbetslöshetskassornas uppgift att handlägga frågor om arbetslöshetsersättning. Till ansökan om arbetslöshetsersättning ska fogas ett intyg av arbetsgivaren om den sökandes arbetsförhållanden (arbetsgivarintyg) samt de uppgifter i övrigt som behövs för bedömning av den sökandes rätt till ersättning.

Som framgår av avsnitt 4.6.6 är arbetslöshetskassorna inte myndigheter utan föreningar. Av 2 kap. 4 § jämförd med 1 kap. 1 § OSL och lagens bilaga framgår dock att arbetslöshetskassornas prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning omfattas av

offentlighetsprincipen och att de beträffande den verksamheten ska betraktas som myndigheter vid tillämpningen av OSL.

Arbetslöshetskassorna har i handläggningen av ärenden om arbetslöshetsförsäkring ett behov av att få uppgift om vilka inkomster sökanden har haft.

Efterfrågade uppgifter

I avsnitt 4.6.6 redogörs närmare för reglerna om och handläggningen av arbetslöshetsförsäkring. För beslut om arbetslöshetsersättning behövs uppgift om sökandens inkomster.

I arbetslöshetsförsäkringen görs skillnad mellan olika former av inkomst. Vissa inkomster får räknas med och andra får inte räknas med i inkomstunderlaget för arbetslöshetsersättning. Därför bör arbetslöshetskassorna få uppgift om värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Arbetslöshetskassorna behöver även en precisering av vad ersättningen består i.

16.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna. Ett sådan utbyte leder till en effektivare handläggning och bättre service till de enskilda.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbetslöshetskassorna går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Utredningen har i kapitel 10 slagit fast att åtkomst till månadsuppgifter kan vara till stor nytta för arbetslöshetskassorna. I avsnitt 6.5.5, redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Det finns flera omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och arbets-

löshetskassorna. Om arbetslöshetskassorna får tillgång till månadsuppgifter kommer handläggningen av arbetslöshetsersättning att effektiviseras och kontrollen av lämnade uppgifter att förbättras. Den sökanden kan då snabbare få ett beslut.

Omständigheter som talar mot ett utökat elektroniskt informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet. Frågan om arbetslöshetskassorna skulle få åtkomst till kontrolluppgifter från Skatteverket genom elektroniskt informationsutbyte behandlades av Informationsutbytesutredningen (SOU 2007:45 s. 272). Arbetslöshetskassorna hade då framställt önskemål om att från Skatteverket få kontrolluppgifter avseende inkomster i inkomstslaget tjänst. Utredningen ansåg att övervägande skäl talade mot att införa en uppgiftsskyldighet beträffande dessa uppgifter för Skatteverket gentemot arbetslöshetskassorna. Skälen var främst skyddet mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Vid en jämförelse mellan informationsutbyte av årliga kontrolluppgifter och de nu aktuella månadsuppgifterna kan konstateras att månadsuppgifterna är minst lika känsliga uppgifter som de årliga kontrolluppgifterna. För arbetslöshetskassorna är dock månadsuppgifterna till betydligt större nytta än den årliga kontrolluppgiften är. Trots att skälen mot ett informationsutbyte på grund av risken för intrång i den personliga integriteten är tungt vägande anser utredningen, med hänsyn till att nyttan av månadsuppgifter är stor, att det finns skäl att tillgodose arbetslöshetskassornas behov av uppgifter för handläggningen av arbetslöshetsförsäkring.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att behörigheten att ta del av uppgifterna begränsas, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att uppgifterna får ett tillräckligt sekretesskydd hos arbetslöshetskassorna.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

<p>Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.</p>
--

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till arbetslöshetskassorna genom ett elektroniskt informationsutbyte. Sådana sekretessbrytande bestämmelser tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa angivna åtgärder. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handlägningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

<p>Bedömning: Arbetslöshetskassorna bör inte medges direktåtkomst till månadsuppgifter.</p>
--

Utredningen har frågat Arbetslöshetskassornas samorganisation, SO, vad de efterfrågade uppgifterna är avsedda att användas till. Av svaret framgår att uppgifterna främst är tänkta att användas för att kontrollera att de uppgifter som lämnats i ansökan stämmer överens med de inkomster som rapporterats till Skatteverket. Detta ska göra det möjligt att upptäcka felaktiga utbetalningar och fusk. Avsikten är alltså att uppgifterna ska användas vid prövningen av ärenden om arbetslöshetsersättning.

Som tidigare framhållits är månadsuppgifter att anse som tämligen känsliga uppgifter. Arbetslöshetskassorna är inte myndigheter vilket ur sekretess- och integritetssynpunkt gör att det är mycket tveksamt om de ska få åtkomst till uppgifterna genom direktåtkomst. Utredningen anser att det inte är nödvändigt för arbetslöshetskassorna att erhålla uppgifter genom direktåtkomst. Med hänsyn till skyddet mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten, anser utredningen att arbetslöshetskassorna inte bör medges sådan åtkomst till uppgifterna.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: En ny bestämmelse införs i 8 c § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om att uppgift ska lämnas ut till arbetslöshetskassorna för prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Av andra stycket framgår att kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen ska lämnas ut.

För att uppgifterna ska kunna lämnas ut till arbetslöshetskassorna krävs en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i skattedatabasförordningen. I andra stycket regleras vilka uppgifter som omfattas.

Bestämmelserna om behandling av uppgifter i respektive myndighets verksamhet

Bedömning: Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och personuppgiftslagen (1998:204) medger den behandling som informationsutbytet innebär.

Enligt 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd.

Som nämnts i kapitel 6 regleras arbetslöshetskassornas behandling av personuppgifter inte i någon särskild registerförfattning utan PuL:s bestämmelser är tillämpliga. Enligt 10 § PuL får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller behandlingen är nödvändig för att ett avtal med den registrerade ska kunna fullgöras eller åtgärder som den registrerade begärt ska kunna vidtas innan ett avtal träffas, den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas, en arbets-

uppgift av allmänt intresse ska kunna utföras, den personuppgiftsansvarige eller en tredje man till vilken personuppgifter lämnas ut ska kunna utföra en arbetsuppgift i samband med myndighetsutövning, eller ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige eller hos en sådan tredje man till vilken personuppgifterna lämnas ut ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Förutom reglerna i PuL gäller de ändamål som arbetslöshetskassorna uppställer för behandling av personuppgifter i sin verksamhet. Utredningen anser att de aktuella uppgifterna är nödvändiga för att arbetslöshetsersättning ska kunna beräknas och behandlingen av personuppgifterna är därmed tillåten.

Sekretess

Som framgår av avsnitt 6.3.6, gäller sekretess enligt 28 kap. 13 § OSL i ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring och i ärende om medlemsavgift för arbetslös medlem enligt lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen är begränsad genom ett rakt skaderekvisit. Presumtionen vid en sekretessprövning är alltså för offentlighet.

Hos Skatteverket gäller enligt 27 kap. 1 § OSL sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden.

Den svagare sekretessen som gäller för uppgifter hos arbetslöshetskassorna vid prövning av ärenden om arbetslöshetsersättning kommer att gälla för de uppgifter som arbetslöshetskassorna får åtkomst till.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos arbetslöshetskassorna stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 6 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket även ska gälla hos arbetslöshetskassorna i ärende om arbetslöshetsersättning.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i arbetslöshetskassornas handläggning av arbetslöshetsunderstöd. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga och insynsintresset i arbetslöshetskassornas verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i arbetslöshetskassornas ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 5 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

Som framgår av avsnitt 6.3.6 omfattas vissa delar av handläggningen hos arbetslöshetskassorna inte av offentlighetsprincipen. Utredningen förutsätter att arbetslöshetskassorna med tanke på detta själva inför en ordning som gör det så enkelt och säkert som möjligt att hantera de uppgifter som utredningen nu föreslår ska lämnas ut från Skatteverket till arbetslöshetskassorna.

17 Arbetsförmedlingen som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen.

17.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har i dag inte något elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket vid handläggningen av ansökan om etableringsstöd för nyanlända invandrare.

17.2 Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen

Grunden för uppgiftsbehovet

I avsnitt 4.6.7 redogörs närmare för hur handläggningen av etableringsstöd för vissa nyanlända invandrare går till.

Arbetsförmedlingen har i handläggningen av ansökningar om etableringsersättning ett behov av att få veta om sökanden har några inkomster som gör att han eller hon inte har rätt till ersättning. Arbetsförmedlingen har inte i denna handläggning något elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket.

Genom att få tillgång till månadsuppgifter kan Arbetsförmedlingen få aktuell information om sökanden har en inkomst och om vilken arbetsgivare sökanden är anställd hos.

Efterfrågade uppgifter

För beslut om etableringsstöd behöver Arbetsförmedlingen uppgift om sökanden har inkomster som gör att han eller hon inte är berättigad till etableringsersättning. Genom tillgång till månadsuppgiften kan denna kontroll underlättas.

De uppgifter som Arbetsförmedlingen behöver är värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Arbetsförmedlingen behöver inte i handläggningen av etableringsersättning till nyanlända invandrare någon ytterligare precisering av vad ersättningen består i.

17.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Ett sådant utbyte leder till en effektivare handläggning och bättre service till de enskilda och en förbättrad kontroll som förebygger och minskar de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten

Utredningen har i kapitel 10 slagit fast att månadsuppgifter kan vara till stor nytta för Arbetsförmedlingen vid handläggning av ansökningar om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare. I avsnitt 6.5.5 redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Det finns flera omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Arbetsförmedlingen. Om Arbetsförmedlingen får tillgång till månadsuppgifter kommer kontrollen inför beslut om etableringsersättning att förbättras. Antalet återkrav kan då komma att minska. Det

innebär också att förutsägbarheten och legitimiteten för systemet med etableringsersättning kommer att öka.

Omständigheter som talar mot ett utökat elektroniskt informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Utredningen anser att det finns skäl att tillgodose Arbetsförmedlingens behov av uppgifter i samband med beslut om etableringsersättning. Ett sådant elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att interna regler begränsar behörigheten att ta del av uppgifterna, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att uppgifterna får ett tillräckligt sekretesskydd hos Arbetsförmedlingen.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

<p>Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.</p>
--

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Arbetsförmedlingen genom ett elektroniskt informationsutbyte. Sådana sekretessbrytande bestämmelser tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa angivna åtgärder. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handläggningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

Förslag: Arbetsförmedlingen bör medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen. En ny bestämmelse om detta införs i 2 kap. 8 d § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Hur avvägningen ska gå till när det gäller att avgöra om uppgifter ska göras tillgängliga genom direktåtkomst eller inte framgår av kapitel 6.

Vid bedömningen av om Arbetsförmedlingen ska ges direktåtkomst måste beaktas att behovet av de aktuella uppgifterna är en följd av de regler som gäller om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare. För att de vinster i form av effektivisering vid handläggning och bättre service till den enskilde ska uppnås talar det mesta för att Arbetsförmedlingen ska ges direktåtkomst till månadsuppgifterna. Detta förutsätter dock, vilket framgår av kapitel 6, att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Den behandling av personuppgifter i elektronisk form som utbytet innebär måste vidare regleras i en författning. De registrerade ska bli tydligt informerade om att de uppgifter som de lämnar till Arbetsförmedlingen i samband med ansökan om dag ersättning kommer att kontrolleras mot elektroniskt lagrade uppgifter hos Skatteverket och de ska få del av de inhämtade uppgifterna innan ärendet avgörs. Ett tillräckligt sekretesskydd måste dessutom finnas för uppgifterna hos Arbetsförmedlingen.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: En ny bestämmelse införs i 8 d § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om att uppgift ska lämnas ut till Arbetsförmedlingen från beskattningsdatabasen för beräkning eller kontroll av etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Av andra stycket framgår att kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen ska

lämnas ut. I tredje stycket regleras att Arbetsförmedlingen vid direktåtkomst har rätt att ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 § 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

För att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Arbetsförmedlingen krävs en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i skattedatabasförordningen.

Av prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21 framgår att i bestämmelser om uppgiftsskyldighet som tar sikte på direktåtkomst bör tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst, se vidare avsnitt 6.5.5. Utredningen har i enlighet med regeringens uttalande i nämnda proposition lagt till ett tredje stycke i 8 d § som bara gäller vid direktåtkomst. Utredningen förutsätter att Arbetsförmedlingen i sin arbetsordning eller motsvarande dokument anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att få ta del av de aktuella uppgifterna.

Bestämmelserna om behandling av uppgifter i respektive myndighets verksamhet

Bedömning: Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet och lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten medger den behandling som informationsutbytet innebär.

Enligt 1 kap. 5 § 3 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet får uppgifter behandlas i Skatteverkets beskattningsverksamhet för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut och kontroll av bidrag och andra stöd. Den nu aktuella behandlingen av uppgifter avser ett sådant ändamål som anges i bestämmelsen. Den

behandling av uppgifter som uppgiftsutlämnandet innebär för Skatteverket är därmed tillåten.

Av 1 § lagen (2002:546) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten framgår att lagen tillämpas vid behandling av personuppgifter i ärenden om ersättning enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Bestämmelsen medger att de nu aktuella uppgifterna behandlas i automatiserade register hos Arbetsförmedlingen. Av 4 § lagen om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att Arbetsförmedlingen får behandla personuppgifter inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten bara om det behövs för handläggning av ärenden. Det framgår vidare av 11 § att åtkomst till personuppgifter ska vara förbehållen de personalkategorier inom Arbetsförmedlingen som på grund av sina arbetsuppgifter behöver ha tillgång till uppgifterna.

Sekretess

Av 20 b § förordningen (2001:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten följer att behörighet till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Vidare följer av 20 d § i samma förordning att, utöver vad som sägs i 11 § OSL, ska åtkomst till personuppgifter i system där det är tekniskt möjligt begränsas till personer som behöver tillgång till uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter i den utsträckning det bedöms nödvändigt med hänsyn till känsligheten hos de uppgifter som ska behandlas. I det system där etableringsersättning behandlas kan sådan teknisk begränsning göras.

Som framgår av avsnitt 6.3.7 gäller enligt 28 kap. 12 a § OSL sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden när uppgiften förekommer i ärende om etableringsplan och i ärende om ersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men, dvs. en presumtion för sekretess. Hos Skatteverket gäller enligt 27 kap. 1 § OSL sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare i verksamhet

som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Eftersom sekretessen är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga hos Arbetsförmedlingen. När en uppgift i beskattningsdatabasen dras ut på papper eller på annat sätt används i Arbetsförmedlingens verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften hos Arbetsförmedlingen (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23 f.).

För de uppgifter som Arbetsförmedlingen får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen överförs vidare skattesekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL till Arbetsförmedlingen enligt den särskilda överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL, se avsnitt 6.2.7. Den överförda sekretessen ska dock inte tillämpas hos Arbetsförmedlingen i den utsträckning det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar samma intresse och som är tillämplig på uppgiften hos Arbetsförmedlingen, 11 kap. 8 § OSL, se avsnitt 6.3.11.

Detta innebär alltså att den svagare sekretessen hos Arbetsförmedlingen enligt 28 kap. 12 a § OSL kommer att gälla för de uppgifter som Arbetsförmedlingen får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen när de används i Arbetsförmedlingens ärendehandläggning. I de fall uppgifter som Arbetsförmedlingen har direktåtkomst till förekommer i sammanhang där de inte täcks av någon primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Arbetsförmedlingen gäller i stället den stränga skattesekretessen för uppgifterna. Motsvarande gäller, som framgår ovan, för uppgifter som är tillgängliga för Arbetsförmedlingen genom direktåtkomst men som inte har tagits ut ur beskattningsdatabasen.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos Arbetsförmedlingen stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 7 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsstöd för vissa nyanlända invandrare även ska gälla hos Arbetsförmedlingen.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i Arbetsförmedlingens ärendehandläggning. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga och insynsintresset i Arbetsförmedlingens verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna därför bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i Arbetsförmedlingens ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 7 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

18 Åklagarmyndigheten som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

18.1 Nuvarande informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten har i dag inte något elektroniskt informationsutbyte med Skatteverket. Som framgår av avsnitt 4.6.8, kontrolleras ibland den misstänktes taxerade inkomst i samband med bestämmande av dagsböter. Detta sker dock inte genom elektroniskt informationsutbyte utan genom att Åklagarmyndigheten inhämtar uppgifter från Skatteverket genom skriftliga förfrågningar eller genom förfrågningar via telefon.

18.2 Utökat informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten

Grunden för uppgiftsbehovet

Som tidigare nämnts i kapitel 4 beslutar Åklagarmyndigheten i vissa fall om dagsböter.

Åklagarmyndigheten ska i samband med beslut om dagsböter fastställa den misstänktes inkomst. I dag sker detta i normalfallet genom att den misstänkte tillfrågas om sin inkomst.

Efterfrågade uppgifter

I avsnitt 4.6.8 redogörs närmare för reglerna om bestämmande av dagsböter.

De uppgifter som Åklagarmyndigheten behöver är värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Åklagarmyndigheten behöver inte någon närmare precisering av vad ersättningen består i.

18.3 Överväganden

Behov av ett utökat elektroniskt informationsutbyte

Bedömning: Det finns ett behov av regler som möjliggör ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Ett sådan utbyte leder till en effektivare handläggning och en förbättrad kontroll.

Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Utredningen har i kapitel 10 konstaterat att åtkomst till månadsuppgifter kan vara till stor nytta för Åklagarmyndigheten. I avsnitt 6.5.5 redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Det finns flera omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och Åklagarmyndigheten. Om Åklagarmyndigheten får tillgång till månadsuppgifter kommer kontrollen av den misstänktes inkomst inför beslut om dagsböter att förbättras avsevärt. Detta gör att felaktigheterna som i dag förekommer när det gäller dagsbotens storlek kan minska. Detta ökar tillförlitligheten för att systemet med dagsböter fungerar på ett riktigt sätt.

Omständigheter som talar mot ett utökat elektroniskt informationsutbyte är främst risken för intrång i den enskildes personliga integritet.

Utredningen anser att det finns skäl att tillgodose Åklagarmyndighetens behov av uppgifter i samband med beslut om dagsböter. Ett sådant elektroniskt informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Informationsutbytet bör kunna genomföras under förutsättning att interna regler begränsar behörigheten att ta del av uppgifterna, att uppgifterna kan överföras på ett tekniskt säkert sätt och att uppgifterna får ett tillräckligt sekretesskydd hos Åklagarmyndigheten.

Informationsutbytet bör bygga på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet

<p>Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte bör bygga på sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet.</p>
--

De uppgifter som det utökade informationsutbytet gäller omfattas av sekretess hos Skatteverket enligt 27 kap. 1 § OSL. Det krävs därför bestämmelser om uppgiftsskyldighet för att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Åklagarmyndigheten genom ett elektroniskt informationsutbyte. Sådana sekretessbrytande bestämmelser tillåter ett utlämnande av uppgifter i den utsträckning de behövs för vissa angivna åtgärder. Utredningens bedömning är dock att dessa bestämmelser inte är lämpliga att ligga till grund för en direktåtkomst eftersom en direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten får åtkomst även till uppgifter om personer som inte är föremål för någon av de angivna åtgärderna. Det innebär alltså att ett sekretessgenombrott som ska ligga till grund för en direktåtkomst måste täcka alla uppgifter av det slag som direktåtkomsten avser, oavsett om uppgifterna behövs för en specifik handläggningsåtgärd hos den mottagande myndigheten eller inte.

Direktåtkomst

Förslag: Åklagarmyndigheten bör medges direktåtkomst till kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen. En ny bestämmelse om detta införs i 2 kap. 8 e § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Hur avvägningen ska gå till när det gäller att avgöra om uppgifter ska göras tillgängliga genom direktåtkomst eller inte framgår av kapitel 6.

Vid bedömningen av om Åklagarmyndigheten ska ges direktåtkomst måste beaktas att sådan åtkomst ger ett väsentligt bättre underlag i samband med beslut om dagsböter. Detta förutsätter dock, vilket framgår av kapitel 6, att informationsutbytet bygger på en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Den behandling av personuppgifter i elektronisk form som utbytet innebär måste vidare regleras i en författning. De registrerade ska bli tydligt informerade om att de uppgifter som de lämnar till polis och Åklagarmyndighet kommer att kontrolleras mot elektroniskt lagrade uppgifter hos Skatteverket och de ska få del av de inhämtade uppgifterna innan beslut fattas. Ett tillräckligt sekretesskydd måste dessutom finnas för uppgifterna hos Åklagarmyndigheten.

Utformningen av reglerna om uppgiftsskyldighet

Förslag: En ny bestämmelse införs i 8 e § förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet om att uppgift ska lämnas ut till Åklagarmyndigheten från beskattningsdatabasen inför beslut om dagsböter. Av andra stycket framgår att kontrolluppgifter enligt 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen ska lämnas ut. I tredje stycket regleras att Åklagarmyndigheten vid direktåtkomst har rätt att ta del av uppgifter som avses i 15 kap. 9 § 1–2 och tredje stycket samt 24 § 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:00).

För att uppgifterna ska kunna lämnas ut till Åklagarmyndigheten krävs en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i skattedatabasförordningen.

Av prop. 2010/11:78, *Vissa frågor om Kronofogdemyndighetens elektroniska uppgiftshantering*, s. 21 framgår att i bestämmelser om uppgiftsskyldighet som tar sikte på direktåtkomst bör tas in två olika typer av sekretessbrytande bestämmelser beroende på formen för utlämnande av uppgifter, dels en sekretessbrytande bestämmelse som tar sikte på uppgiftslämnande i enskilda fall och som kan användas vid utlämnande av uppgifter t.ex. via telefon eller mejl, dels en vidare sekretessbrytande bestämmelse som bara gäller vid direktåtkomst, se vidare avsnitt 6.5.5. Utredningen har i enlighet med regeringens uttalande i nämnda proposition lagt till ett tredje stycke i 8 e § som bara gäller vid direktåtkomst. Utredningen förutsätter att Åklagarmyndigheten i sin arbetsordning eller motsvarande dokument anger vilka personer som för vilka syften har behörighet att få ta del av de aktuella uppgifterna.

Bestämmelserna om behandling av uppgifter i respektive myndighets verksamhet

Förslag: En ny bestämmelse införs i 1 kap. 5 § 7 lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet som medger behandling av uppgifter för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet hos någon annan än Skatteverket för att utgöra underlag för beslut om dagsböter.

Bedömning: Förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet medger den behandling som informationsutbytet innebär.

I lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns inte någon ändamålsbestämmelse som medger att uppgifter behandlas för att sedan utgöra underlag för beslut om dagsböter. För att ett informationsutbyte ska kunna ske måste en sådan bestämmelse införas.

Förordningen (2006:937) om behandling av personuppgifter inom åklagarväsendet gäller enligt 1 § utöver PuL vid behandling av

personuppgifter i Åklagarmyndighetens eller Ekobrottsmyndighetens åklagarverksamhet, om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier. Enligt 7 § får uppgifter om den som kan misstänkas för brott och om andra personer behandlas i åklagarverksamhet vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten när det behövs för att en åklagare skall kunna utföra de uppgifter som enligt bestämmelser i rättegångsbalken eller annan författning skall eller får utföras av åklagare vid myndigheten. Av 13 § 4 samma förordning följer att i åklagarväsendets ärendedatabas får personuppgifter behandlas om dessa förekommer i handlingar som kommit in till eller framställts i ett ärende vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten eller om de avser uppgifter om en fysisk persons personliga och ekonomiska förhållanden. Utredningen anser att bestämmelsen medger att de nu aktuella uppgifterna behandlas i automatiserade register hos Åklagarmyndigheten.

Sekretess

Som framgår av avsnitt 6.3.8 gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men och uppgiften förekommer i utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål. Sekretess gäller med ett omvänt skaderekvisit, dvs. en presumtion för sekretess. Hos Skatteverket gäller enligt 27 kap. 1 § OSL sekretess i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller som avser taxering eller i övrigt fastställande av underlag för bestämmande av skatt för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser förande av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen, s.k. databassekretess. Eftersom sekretessen är absolut kommer sekretess att gälla för sådana uppgifter om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som bara är tekniskt tillgängliga hos Åklagarmyndigheten. När en uppgift i beskattningsdatabasen dras ut på

papper eller på annat sätt används i Åklagarmyndighetens verksamhet upphör dock Skatteverkets databassekretess att vara tillämplig på uppgiften hos Åklagarmyndigheten (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23 f.).

För de uppgifter som Åklagarmyndigheten får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen överförs vidare skattesekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL till Åklagarmyndigheten enligt den särskilda överföringsbestämmelsen i 11 kap. 4 § OSL, se avsnitt 6.2.7. Den överförda sekretessen ska dock inte tillämpas hos Åklagarmyndigheten i den utsträckning det finns en primär sekretessbestämmelse som skyddar samma intresse och som är tillämplig på uppgiften hos Åklagarmyndigheten, 11 kap. 8 § OSL, se avsnitt 6.3.11.

Detta innebär alltså att den svagare sekretessen hos Åklagarmyndigheten kommer att gälla för de uppgifter som Åklagarmyndigheten får direktåtkomst till i beskattningsdatabasen när de används i Åklagarmyndighetens handläggning av dagsböter. I de fall uppgifter som Åklagarmyndigheten har direktåtkomst till förekommer i sammanhang där de inte täcks av någon primär sekretessbestämmelse som är tillämplig hos Åklagarmyndigheten, gäller i stället den stränga skattesekretessen för uppgifterna. Motsvarande gäller, som framgår ovan, för uppgifter som är tillgängliga för Åklagarmyndigheten genom direktåtkomsten men som inte har tagits ut ur beskattningsdatabasen.

I vissa fall bör sekretesskyddet hos Åklagarmyndigheten stärkas

Förslag: Ett tillägg införs i 27 kap. 1 § 8 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) om att den sekretess som gäller hos Skatteverket för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om bestämmande av dagsböter även ska gälla hos Åklagarmyndigheten.

Frågan är då om det finns ett behov av ett starkare sekretesskydd för de aktuella uppgifterna när de används i Åklagarmyndighetens handläggning av dagsböter. Behovet av och styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till sekretessintresset. Det

måste i varje sammanhang vägas mot intresset av insyn i myndigheternas verksamhet (se vidare prop. 2010/11:78 s. 23).

Vid bedömningen av om sekretesskyddet ska stärkas måste en avvägning göras mellan det förhållandet att månadsuppgifterna enligt lag ska lämnas av arbetsgivare till Skatteverket och bl.a. av det skälet är att anse som tämligen känsliga och insynsintresset i Åklagarmyndighetens verksamhet. Vid denna avvägning finner utredningen att intresset av att skydda uppgifterna väger tyngre än insynsintresset och att månadsuppgifterna bör omfattas av ett sekretesskydd som motsvarar skattesekretessen när de används i Åklagarmyndighetens ärendehandläggning. Vi föreslår att detta sker genom ett tillägg i 27 kap. 1 § 8 OSL.

Härigenom kommer enligt 27 kap. 1 § femte stycket OSL den längsta sekretesstiden att vara 20 år för uppgifterna. Vidare kommer, i likhet med vad som gäller beträffande 27 kap. 1 § i övrigt, den tystnadsplikt som följer av den nya sekretessbestämmelsen ha företräde framför rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter (27 kap. 10 § OSL).

19 Socialnämnderna som mottagare av månadsuppgifter

I detta kapitel behandlas frågan om ett utökat elektroniskt informationsutbyte ur sekretess- och integritetssynpunkt mellan Skatteverket och socialnämnderna.

19.1 Nuvarande informationsutbyte

Socialnämnderna har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen (1999:1229) eller återbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen (1997:483). Om det finns skäl för det ska Skatteverket på eget initiativ lämna sådana uppgifter till socialnämnden (8 a § skattedatabasförordningen). Enligt 2 kap. 8 a § skattedatabaslagen får en socialnämnd ha direktåtkomst till vissa uppgifter i beskattningsdatabasen. Av bestämmelsen framgår inte vilka uppgifter socialnämnden har direktåtkomst till. Av förarbetena till bestämmelsen (prop. 2007/08:160 s. 151) framgår dock att bestämmelsen måste läsas mot bestämmelsen om uppgiftsskyldighet som finns i 11 kap. 11 b § socialtjänstlagen (2001:453), SoL. Där framgår att socialnämnden har rätt att hos Skatteverket ta del av uppgifter om enskilda som avser inkomstslaget kapital enligt inkomstskattelagen eller återbetalning av skatt enligt skattebetalningslagen. Åtkomsten får endast förekomma om uppgifterna behövs i ärende om ekonomiskt bistånd enligt 4 kap. socialtjänstlagen eller i ärende om återkrav av sådant bistånd. En socialnämnd får ha direktåtkomst först sedan Skatteverket har försäkrat sig om att handläggaren hos socialnämnden bara kan ta del av uppgifter om personer som är aktuella i ärenden hos nämnden. Härmed avses att handläggarna rent tekniskt inte ska ha möjlighet att söka på andra personer än sådana som är aktuella i ett ärende hos den

aktuella nämnden. Det är tillfyllest att Skatteverket från den mottagande socialnämnden inhämtar en försäkran om att dessa krav är uppfyllda (prop. 2007/08:160 s. 167).

19.2 Utökad informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnderna

Grunden för uppgiftsbehovet

Hur handläggningen av försörjningsstöd går till har beskrivits i avsnitt 4.6.4. Socialnämnderna har som tidigare nämnts åtkomst till vissa bestämda uppgifter i beskattningsdatabasen.

Socialnämnderna har i handläggningen av ansökningar om försörjningsstöd ett behov av att få veta om sökanden har några inkomster som gör att han eller hon inte har rätt till ekonomiskt bistånd. De uppgifter om taxerad inkomst som socialnämnderna kan ta del av är i de flesta fall för gamla och därmed inte intressanta i samband med beslut om försörjningsstöd. Problemet i dag är att det är svårt för socialnämnderna att få information om inkomster och var sökanden är anställd om sökanden inte själv lämnar uppgift om detta. Genom att få tillgång till månadsuppgifter kan socialnämnderna få aktuell information om sökanden har en inkomst och om vilken arbetsgivare sökanden är anställd hos.

Efterfrågade uppgifter

I kapitel 4 har beskrivits vilka uppgifter en socialnämnd normalt sett behöver vid en ansökan om ekonomiskt bistånd. De nya uppgifter som socialnämnderna skulle ha stor nytta av är värdet av den ersättning eller förmån som har getts ut, den tid ersättningen eller förmånen avser samt identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som uppgiften lämnats för. Socialnämnden behöver inte få någon ytterligare precisering av vad ersättningen består i.

19.3 Överväganden

Avvägningar

Bedömning: Ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnderna av månadsuppgifter bör inte genomföras.

Utredningen har i kapitel 10 slagit fast att socialnämnderna kan ha stor nytta av månadsuppgifter i handläggningen av ansökningar om ekonomiskt bistånd. I avsnitt 6.5.5, redogörs för vilka omständigheter som bör beaktas vid en avvägning mellan de omständigheter som talar för ett utökat elektroniskt informationsutbyte och de som talar emot.

Genom att få åtkomst till aktuella uppgifter om lön och vilken arbetsgivare en sökande har kan socialnämndernas handläggning bli mer effektiv. Socialnämnden behöver inte i samma utsträckning kontakta arbetsgivare och andra myndigheter. Åtkomsten till uppgifterna ger också socialnämnderna en ökad möjlighet att kontrollera de uppgifter som sökanden lämnat.

Risken för intrång i den enskildes personliga integritet ökar dock om ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnderna genomförs. I prop. 2007/08:160 s. 139 där frågan om ett elektroniskt informationsutbyte mellan Skatteverket och socialnämnderna av uppgifter om inkomst av kapital och om återbetalning av skatt behandlades gjorde regeringen följande överväganden. Enligt regeringens mening finns det inte skäl att införa en mer omfattande uppgiftsskyldighet för Skatteverket gentemot socialnämnder. Ett informationsutbyte som omfattar exempelvis hela självdeklarationer eller samtliga deklarationsuppgifter är inte förenligt med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten. Däremot bör ett elektroniskt informationsutbyte som tar sikte på enstaka sekretessbelagda uppgifter inom beskattningsverksamheten sedan Skatteverket fattat beslut i det enskilda skatteärendet komma till stånd.

När det gäller elektroniskt informationsutbyte av månadsuppgifter måste detta ses som ett tämligen omfattande informationsutbyte. Med beaktande av uttalandena i nämnda proposition är det därför mycket tveksamt om ett sådant informationsutbyte bör genomföras. I prop. 2007/08:160 s. 141 framgår vidare att en av remissinstanserna uttalat att när det gäller ansökan om ekonomiskt

bistånd är den enskilde i en utsatt situation eftersom denne ofta saknar annan möjlighet till försörjning och att den personliga integriteten därför har en särskild stor tyngd på detta område. Utredningen delar denna bedömning.

Ett elektroniskt informationsutbyte av månadsuppgifter har till syfte att minska felutbetalningarna, effektivisera handläggningen, ge en bättre service till den enskilde och ge en ökad förutsebarhet. Ett sådant utbyte kan effektivisera handläggningen av ekonomiskt bistånd avsevärt. Även om detta är tungt vägande skäl för ett elektroniskt informationsutbyte anser utredningen att ett sådant utbyte av integritetsskäl inte bör genomföras.

Samtycke

<p>Bedömning: Socialnämnderna kan med den biståndssökandes samtycke inhämta månadsuppgifter från Skatteverket.</p>

Som tidigare nämnts i kapitel 6 gäller absolut sekretess för månadsuppgifterna hos Skatteverket. Av 10 kap. 1 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan enskild eller till en myndighet, om den enskilde samtycker till det. Av 12 kap. 2 § samma lag följer att en enskild helt eller delvis kan häva den sekretess som gäller till skydd för honom.

På de ansökningsblanketter om ekonomiskt bistånd som utredningen har tagit del av finns ett förtryckt medgivande till att socialtjänsten för att utreda ärendet, utan hinder av sekretess, får inhämta de uppgifter som behövs hos vissa där uppräknade myndigheter. Enligt uppgift från socialförvaltningen, Stockholms stad används inte detta samtycke för att inhämta uppgifter från Skatteverket. Det beror främst på att de uppgifter som socialnämnderna kan få del av är för gamla för att kunna användas i handläggningen. Månadsuppgifter däremot vara till stor användning för socialnämnderna i samband med beslut om ekonomiskt bistånd. Om den sökande i ansökan lämnar sitt samtycke kan socialnämnderna få ta del av uppgifterna. Hur detta förfarande ska utformas praktiskt för att bli så effektivt som möjligt måste dock varje enskild kommun avgöra.

20 Statistikinhämtning och statistikproduktion

Utredningens förslag får konsekvenser, närmast möjligheter, för statistikinhämtning och statistikproduktion.

Ansvar för den officiella statistiken är fördelat på ett flertal myndigheter. Inom ramen för detta ansvar väljer ofta dessa s.k. statistikmyndigheter att låta Statistiska centralbyrån (SCB) på deras uppdrag utföra hela eller delar av den faktiska statistiska produktionen. Utöver den officiella statistiken producerar SCB statistik efter särskilda beställningar. Vi har därför valt att närmare undersöka hur Statistiska centralbyrån kan påverkas av förslagen.

Förekomsten av månadsuppgifter ger förändrade förutsättningar i tre avseenden:

- insamling av statistik,
- statistikens kvalitet,
- statistiska produkter.

I någon mån går förändringarna in i varandra men vi kommer i detta kapitel att hålla dem isär.

I detta kapitel gör vi en principiell kostnads-/intäktsanalys. Det innebär att vi försöker identifiera förhållanden som leder till kostnader och intäkter för statistiken. Kvantitativa ekonomiska beräkningar görs i kapitel 22 om Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag.

Kostnader är lättare att bedöma än intäkter. Särskilt intäkter som rör förbättrad kvalitet och nya statistikprodukter är svårbedömda. Som framgår nedan ser utredningen påtagliga samhällsvärden av högre kvalitet och de nya statistikprodukter som blir möjliga. Vi nöjer oss med att kort beskriva dessa samhällsvärden.

20.1 Insamling av statistik

Månadsuppgiften ökar generellt möjligheten för SCB att i sin datainsamling övergå ifrån direktinsamling i form av intervjuer eller enkäter till de registerdata som månadsuppgifterna ger upphov till.

Vid direktinsamling uppstår oftast problem med:

- omfattande granskning,
- återkontakter,
- svarsbortfall,
- osäkra skattningar.

Enligt SCB har bortfallen ökat trendmässigt under en följd av år och har nått en nivå som inte längre är acceptabel för att säkerställa statistikens kvalitet. De åtgärder SCB kan sätta in innebär stor resursförbrukning för myndigheten själv men också för uppgiftslämnarna.

Månadsuppgiften öppnar för registerinsamling särskilt inom arbetsmarknads- och välfärdsstatistiken. Därmed skulle beroendet av problematisk direktinsamling minska.

Den s.k. företagsdatabasen (FDB) är för SCB en viktig statistikdatabas. Enligt SCB:s egna bedömningar ger månadsuppgiften möjligheter till rationaliseringar i datainsamlingen som lättar uppgiftslämnarbördan något samtidigt som det krävs investeringar hos SCB i IT-system och personalresurser som efter en kortsiktig kostnadsökning bör leda till besparingar på myndigheten.

Enligt SCB bör man också se över möjligheten att avstå ifrån att direktinsamla vissa uppgifter. Detta gäller t.ex. den kortperiodiska sysselsättningsstatistiken och konjunkturstatistiken över vakanser. Sådana åtgärder lättar uppgiftslämnarbördan och bör åtminstone på sikt sänka också SCB:s produktionskostnader.

20.2 Statistikens kvalitet

Månadsuppgiften kan också innebära att kvaliteten hos befintlig statistik förbättras. Kvalitetsförbättringarna kan åstadkommas på olika sätt.

I det förra avsnittet nämndes det höga bortfallet som ett problem i samband med datainsamlingen. Genom en övergång till

registerdata minskar bortfallsproblemet betydligt vilket också är en grund för påtaglig kvalitetsförbättring.

Ett annat sätt kvaliteten kan förbättras på är genom övergång till en urvalsutformning som minskar den statistiska osäkerheten vid bibehållen urvalsstorlek.

Ytterligare ett sätt kvaliteten kan förbättras på är genom tidigareläggning av statistiken. Det gäller t.ex. för inkomststatistiken.

När det gäller modellsystem som FASIT, en mikrosimuleringsmodell för budget- och fördelningsanalyser på individ- och hushållsnivå, och FRIDA, en motsvarande modell på företagsnivå, innebär månadsuppgifterna att mer aktuella och statistiskt säkrare modellberäkningar kan göras.

Bättre grund för aktualisering av data

När det t.ex. gäller FASIT, som bygger på årsdata, är de data som blir tillgängliga vid en tidpunkt mer än ett år gamla. Som äldst är data mer än två år gamla. För att göra modellberäkningar inför reformer behövs beskrivningar av åtminstone aktuella förhållanden men ännu hellre av förhållanden som de kan bedömas för den nära framtiden. Kort sagt behövs framskrivningar, eller aktualisering, av tillgängliga data.

Nuvarande metod för framskrivning av FASIT består i huvudsak av två delar.

Den ena delen är en aktualisering av befolkningsdata och befolkningsprognoser. De ingående vikterna i modellen förändras genom kalibrering för att återskapa hur befolkningen i individ- och hushållshänseende ser ut, eller förväntas se ut, de aktuella åren. Underlaget för kalibreringarna är demografiska uppgifter och prognoser samt uppgifter och prognoser från Konjunkturinstitutet, Försäkringskassan och arbetskraftsundersökningarna.

Den andra delen är en framskrivning av främst ekonomiska variabler med hjälp av makrodata och makroprognoser. Det rör sig här om en renodlad s.k. koefficientframskrivning. En koefficientframskrivning är en aktualisering av en uppgift med hjälp av multiplikation med en faktor som hämtats från annan statistik. Den innebär att t.ex. framskrivningen av löneinkomster är en tämligen schablonmässig användning av en faktor som skapats med hjälp av makrosiffror om löneutvecklingen i ekonomin. T.ex.

används timlöneförändringar i olika branscher som faktor vid framskrivning av arbetsinkomster. En del variabler skrivs fram med förändringar i konsumentprisindex eller prisbasbeloppet.

Framskrivningarna ovan ger upphov till nya modellår efter det ursprungliga insamlingsåret. Om t.ex. insamlad data gäller år 2009 avser framskrivna data åren 2010 och några år framåt. Detta innebär att en beskrivning, eller simulering, med grund i de nuvarande förhållandena (2011) kräver två års framskrivningar.

Man kan betrakta nu tillämpad metod för framskrivning som något schablonartad. Den längst gående individualiseringen av framskrivningen vore att till individobservationen föra just den individens förändrade förhållanden genom matchning av personnummer. Sannolikt är det dock inte lämpligt att gå så långt. Framskrivningen med individuella data som grund måste göras på ett sätt som bevarar den övergripande representativiteten.

Månadsuppgifter öppnar för möjligheten att väsentligt bättre skriva fram till ett tänkt nuläge. Antag att man inför den framskrivning av data från 2009 till 2011 som görs vid halvårsskiftet 2011 hade tillgång till månadsuppgifter för hela 2010 och första halvåret 2011. Sådana uppgifter skulle göra det möjligt att vid framskrivningen bättre ta hänsyn till de strukturella förändringar som skett på individ- och hushållsnivå mellan tidpunkterna. Framskrivningen till nuläget skulle mer få karaktären av faktiskt observerade data än, som i dag, av schablonartade prognoser. Inslaget av odifferentierade framskrivningar med enkla koefficienter borde då kunna minska. Löneutvecklingen närmast ner på individnivå borde då t.ex. vara möjlig att avbilda i data. För vidare framskrivningar av data från år 2009 för åren 2012 och framåt är man dock hänvisad till i princip den metod som används också i dag.

Samhällsvärdet av högre kvalitet

En högre statistisk kvalitet har ett samhällsekonomiskt värde. Det är inte möjligt att siffersätta detta värde men t.ex. politiska beslut som vilar på statistisk grund har förutsättningar att bli bättre ju högre kvalitet det statistiska underlaget har.

20.3 Statistiska produkter

Från år till månad

Kortperiodisk statistik produceras i dag för beskrivning av delar av den ekonomiska välfärden. Särskilt inom arbetsmarknadsområdet skapas sådan statistik både ur administrativa system och som regelrätta statistiska undersökningar. För en samlad beskrivning av den ekonomiska välfärden med fördelning på individ- och hushållsnivå är dock statistikproduktionen årsbaserad. När denna samlade beskrivning väl framställts för publicering och analytisk användning är den inte en beskrivning av de förhållanden som råder i nuläget. För användningen av data som underlag för policy har denna fördröjning inte sällan visat sig problematisk.

Ett införande av månadsuppgifter för arbetsinkomster kommer inte att möjliggöra fullständiga månadsvisa beskrivningar av ekonomisk välfärd. Däremot kommer månadsdata att öka informationshastigheten vad gäller arbetsinkomster, som är mycket centrala för den ekonomiska välfärden och har stor politisk betydelse.

Månadsuppgiften öppnar för skapande av nya statistikprodukter. Månadsuppgifter ökar möjligheten att utveckla aktuell registerbaserad månads-/kvartalsstatistik med nivåindelningar i små geografiska områden inom främst arbetsmarknads- och välfärdsstatistiken.

Konjunkturläget

Med månadsdata vore det möjligt att skapa ett informationssystem som ger tidig information om konjunkturläget. Visserligen finns redan den aggregerade skattedeklarationen men vissa fenomen kan inte urskiljas. Med aggregatet kan man inte skilja mellan ökad arbetstid/löneökningar eller nyanställningar. Genom individdata ges en möjlighet till den distinktionen och därmed också en bättre bild av var man är i konjunkturförloppet.

Det blir t.ex. möjligt att bättre följa arbetsmarknadsutvecklingen för olika åldersgrupper. Det är ofta ett särskilt politiskt intresse för åldersgrupper i början och slutet av den yrkesaktiva åldern eller t.o.m. i åldern närmast efter pensionsåldern. Eventuella etableringsproblem för unga och tidpunkten för äldre arbetskrafts tillbakadragande från arbetsmarknaden är därvid av särskilt intresse.

Konjunkturstatistik med kort produktionstid och hög aktualitet kan t.ex. framställas. Därvid kan de anställdas lönesummor etc. redovisas för hela befolkningen fördelade efter bransch och olika sektorer i samhället. Uppgifterna om bostad kan också ingå vilket gör det möjligt att redovisa statistiken på mycket finfördelad regional nivå. Uppgifter om exempelvis ålder, kön, utbildningsnivå och inkomster kan redovisas på den nivån.

Snabb information om ändrade förhållanden

Månadsuppgifter innebär väsentligt förbättrade möjligheter att skapa statistiska system som ger snabb information om hur individers och hushålls förhållanden, eller livstillstånd, är och förändras.

Välfärdspolitiskt finns det ett stort intresse av att kunna observera vilka olika livstillstånd befolkningen befinner sig i vid olika tidpunkter och hur dessa tillstånd förändras över tiden. Därtill är det av stort intresse att veta hur länge olika grupper i befolkningen befunnit sig i vissa tillstånd. Det är t.ex. intressant att veta längden på arbetslöshetsperioderna. I kombination med månadsdata om ekonomiskt bistånd blir det då möjligt att observera i vilken utsträckning arbetslösheten är förbunden med svåra försörjningsproblem. För beskrivning av dessa livstillstånd synes månadsdata vara bättre lämpade än årsdata.

Månadsbaserade beräkningsmodeller?

Slutligen ska det inte heller uteslutas att det blir möjligt att skapa statistiska modeller, likt FASIT, som bygger på månadsuppgifter.

För analyser av vissa fenomen utgör årsdata ett bristfälligt underlag då sådana data "suddar ut" variationer under det observerade året. Ett exempel på detta är ekonomiskt bistånd. Utbetalningen av ekonomiskt bistånd varierar med tidpunkt på året och t.ex. konjunkturbetingade förhållanden. Med årsdata jämnas därför ut för de månadsvisa förhållanden som kan belysa över året varierande försörjningsmöjligheter.

Månadsuppgift om inkomst skulle kunna utgöra basen för en modelltyp som i stället för år har månader som tidsperioder. Arbetsinkomst är för flertalet individer i yrkesaktiv ålder den

centrala variabeln. Den bestämmer också, givet olika förutsättningar, utfallet för många andra variabler som bygger upp t.ex. disponibel inkomst.

Samhällsvärdet av nya statistikprodukter

De nya statistiska produkter som diskuteras i detta avsnitt förändrar förutsättningarna för t.ex. den ekonomiska politiken, inklusive välfärdspolitiken.

Den kanske viktigaste förändringen är att den statistiska informationen skulle kunna vara tillgänglig väsentligt snabbare än i dagsläget. Möjligheterna att följa upp politiska åtgärder förbättras därmed vilket i sin tur kan leda till snabbare korrigeringsmöjligheter och i slutändan till en bättre fungerande samhällsekonomi.

Statistik som bygger på månadsdata gör det möjligt att bedriva en evidensbaserad politik genom tillgång till data som snabbt ger återkopplingar om politiska åtgärders effekter t.ex. vad gäller utanförskap, exogena chocker i ekonomin och individers rörelser mellan arbete och andra försörjningssystem.

20.4 Gällande regelverk angående officiell statistik m.m.

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, förordningen (2001:100) om den officiella statistiken och i SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16). Bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen och i personuppgiftslagen ska också tillämpas när det gäller statistikverksamhet.

Lagen om den officiella statistiken

I lagen regleras vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter). Officiell statistik ska enligt 3 § finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Enligt 5 § ska den officiella statistiken framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers

intressen. I samma paragraf hänvisas till att bestämmelser om sekretess finns i offentlighets- och sekretesslagen och att bestämmelser om skydd mot kränkning av enskilds personliga integritet genom behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen.

Av 14 § framgår att en statistikansvarig myndighet får behandla personuppgifter för framställning av statistik om inte annat följer av 15 §. För sådan behandling är myndigheten personuppgiftsansvarig enligt PuL.

Förordningen om den officiella statistiken

Vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den regleras i förordningen om den officiella statistiken (2 § förordningen om den officiella statistiken). Enligt 2 § andra stycket framgår att en statistikansvarig myndighet beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.

Enligt 6 § ska en statlig myndighet till statistikansvariga myndigheter lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Enligt 9 § får uppgifter som behandlas för framställning av officiell statistik även behandlas för framställning av annan statistik och för forskning. Detta gäller dock endast om ändamålet med behandlingen inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Sekretess

I avsnitt 6.3.1 har vi redogjort för vilka regler om sekretess som gäller för uppgifter hos Skatteverket och att sekretessen där enligt huvudregeln är absolut.

I 24 kap. OSL regleras sekretesskyddet för enskild inom forskning och statistik. Enligt 24 kap. 8 § OSL gäller sekretess i sådan särskild myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Av samma bestämmelse framgår att uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan

röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Regleringen innebär att för uppgifter som hämtas in i statistikverksamhet och som kan avslöja identiteten på en enskild, gäller absolut sekretess (se avsnitt 6.3.9).

Regler för utlämnande av data

När det gäller utlämnande av uppgifter till SCB finns bestämmelser i förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (se avsnitt 6.6.1). Enligt 8 § ska, på begäran av Statistiska centralbyrån, uppgifter lämnas ut ur beskattningsdatabasen i den utsträckning de behövs 1. för framställning av officiell statistik enligt lagen om den officiella statistiken, 2. beräkning av bidrag och avgifter enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning, 3. förande av centrala företagsregister eller 4. förande av register över kontrolluppgifter. Av andra stycket framgår att de uppgifter som ska lämnas ut bl.a. är kontrolluppgifter avseende inkomstslaget tjänst.

Behov av ytterligare reglering

Sekretessen för uppgifterna är absolut både hos Skatteverket och hos SCB. En sekretessbrytande bestämmelse behövs dock för att uppgifterna ska kunna lämnas ut från Skatteverket till SCB. Som framgår ovan finns bestämmelser om utlämnande av kontrolluppgifter avseende inkomstslaget tjänst i skattedatabasförordningen. Något behov av ytterligare lagreglering vad gäller utlämnandet av uppgifterna till SCB behövs därför enligt utredningens uppfattning inte. Det behövs inte heller någon bestämmelse om att sekretessen hos SCB ska stärkas.

Vi har i avsnitt 20.3 redovisat möjliga användningar av månadsuppgifter. Det är inte utredningens uppgift att föreslå exakt på vilket sätt månadsuppgifterna ska användas av de statistikansvariga myndigheterna. Utredningen förutsätter dock att uppgifterna kan användas på fler sätt än i dag av dessa myndigheter.

21 Ikraftträdande och genomförande

Detta kapitel innehåller förslag på tidpunkter för ikraftträdande och en mycket översiktlig plan för genomförande.

21.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna bestämmelserna i Skatteförfarandelagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013. Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla i fråga om kalenderår som gått till ända före ikraftträdandet.

De övriga föreslagna bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2013.

Reglerna om månadsuppgifter i SFL föreslås börja gälla den 1 januari 2013. Äldre bestämmelser kommer att fortsätta gälla i fråga om kalenderår som har gått till ända före ikraftträdandet.

Övriga av utredningen föreslagna regler föreslås träda i kraft den 1 juli 2013. Några övergångsbestämmelser beträffande dessa delar är inte nödvändiga.

21.2 Genomförande

För att månadsuppgifter ska kunna lämnas i januari 2013 behöver Skatteverket påbörja förberedelser under år 2012. Under första halvåret 2013 behöver mottagande myndigheter förbereda för mottagande. Under andra halvåret 2013 börjar övriga myndigheter använda uppgifterna från Skatteverket.

Helåret 2014 fungerar systemet fullt ut.

22 Ekonomiska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömning:

Arbetsgivare, däribland privata företag, får sänkta administrativa kostnader som ett resultat av utredningens förslag. Månadsuppgiften som sådan ökar kostnaderna men andra effekter leder till sammantaget sänkta kostnader.

De kostnadssänkande effekterna är att skattedeklarationen underlättas, att särskilt uppgiftslämnande till myndigheter som Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten och kommunernas socialnämnder, närmast kan avskaffas. Viss statistisk insamling från SCB kan också ersättas.

Utredningen har gjort samhällsekonomiska bedömningar av reformen för två scenarier. I det ena scenariet antar vi att man vid mitten av 2010-talet går över till historiska inkomster vid bestämning av sjukpenninggrundande inkomst. I det andra scenariet antas oförändrade regler. Beräkningarna visar en samhällsekonomisk vinst enligt båda scenarierna. Dock är vinsten något högre vid ändrade regler. I det första scenariet förväntas en avkastning på 10,2 procent och vid det andra en avkastning på 8,9 procent.

Utredningen har gjort vissa bedömningar av hur förslagen kan påverka felen i skatte- och transfereringssystemen. Närmast rör sig beräkningarna om dagersättningarna inom socialförsäkringen och kommunernas ekonomiska bistånd. Utredningen bedömer att felen i de båda systemen sammantaget kan minska med cirka 3 miljarder kronor vid ändrade regler i socialförsäkringen. Felen kan minska med sammantaget cirka 500 miljoner kronor vid oförändrade regler.

Statens budget försvagas något på kort sikt. Det rör sig om något eller några tiotal miljoner kronor 2012 och 2013. På lång

sikt förstärks budgeten kraftigt och förslagen är därmed långsiktigt finansierade. Om endast förvaltningskostnader inkluderas rör sig budgetförstärkningen vid 2020-talets början om drygt 200 miljoner kronor per år i det första scenariet och cirka 150 miljoner kronor per år i det andra scenariet. De minskade felen i välfärdssystemet leder till än större statliga budgetförstärkningar.

Kommunsektorns budgetar stärks i förvaltningsdelen. Den sammantagna budgeteffekten är dock oklar för kommunsektorn, i vart fall vid förändrade regler i socialförsäkringen, då skatteintäkterna kan minska.

Enligt utredningens direktiv samt enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska olika typer av konsekvensanalyser genomföras.

Direktiven till utredningen säger att det ska göras: ”en kostnads-/nyttoanalys med ett brett samhällsperspektiv avseende för- och nackdelarna med det föreslagna systemet med uppgiftslämnande jämfört med nuvarande regler.”

Vidare säger direktiven: ”De administrativa kostnaderna för arbetsgivarna ska särskilt beaktas och förslagen ska utformas med ambitionen att företagens administrativa kostnader, om möjligt, minskar alternativt hålls så låga som möjligt.”

I detta kapitel redovisas beräkningarna av de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. I nästföljande kapitel redovisas de konsekvensanalyser som genomförts i enlighet med kommittéförordningen och som inte redovisats i detta kapitel.

Detta kapitel består av sju avsnitt. Avsnitten består av:

- redovisningar av förutsättningarna för beräkningarna som t.ex. handlar om vilka typer av beräkningar som görs och om olika beräkningstekniska ställningstaganden,
- redovisningar av beräkningar på aktörsnivå genomförs, t.ex. behandlas hur uppgiftslämnarnas kostnader påverkas men också kostnaderna för påverkade myndigheter,
- redovisningar av en samhällsekonomisk bedömning, bedömningar av minskade fel och budgetbedömningar för ett scenario där socialförsäkringens dagarsättningar fr.o.m. år 2017 bygger på historiska inkomster,

- redovisningar av beräkningar av samma typ som i det tidigare avsnittet för ett scenario med oförändrade regler under hela den bedömda perioden,
- redovisning av två känslighetsanalyser,
- redovisningar av kvalitativa analyser av förhållanden som är av vikt men som inte lämpat sig för kvantitativa beräkningar,
- en sammanfattande värdering av de ekonomiska konsekvenserna görs med förslag till finansiering.

22.1 Förutsättningar för beräkningarna

22.1.1 Fyra typer av ekonomiska konsekvenser

Vi har valt att genomföra fyra typer av ekonomiska beräkningar.

Beräkningar på aktörsnivå

För det första görs analyser i kostnads- och intäktshänseende för var och en av de aktörer (aktörstyper) vi identifierat. Till del är dessa analyser ett första led i samtliga typer av beräkningar. I den del som rör effekterna på uppgiftslämnarna kan redovisningen ses som ett svar på direktivens krav.

Samhällsekonomiska bedömningar

För det andra görs en s.k. samhällsekonomisk bedömning. En sådan är ett försök att beräkna effekten för samhället i dess helhet av en viss given åtgärd. Bedömningen handlar om att bestämma nettovärdet för samhället. Man kan säga att det i vårt fall handlar om en samhällelig investeringskalkyl av det föreslagna systemet av månadsuppgifter med olika tänkta användningar.

I sin mest avskalade form innebär en samhällsekonomisk bedömning att det inte tas några fördelningshänsyn. Man betraktar alltså samhället som en helhet.

Om nyttan av investeringen är större än kostnaderna för den är den samhällsekonomiskt motiverad och kan i princip rekom-

menderas. I den mån det finns förlorare finns det ett principiellt utrymme att kompensera dessa.

Minskade fel

De felaktiga in- och utbetalningar som förekommer i skatte- och bidragssystemet kommer att kunna minskas med den nya information månadsuppgiften utgör. Den omfördelning en sådan minskning innebär har dock inga direkta samhällsekonomiska effekter och ingår därför inte i de samhällsekonomiska bedömningar enligt ovan.

Emellertid är det ur fördelnings- och budgetsynpunkt av stort intresse att få en uppfattning om hur mycket felet kan minska. Det ligger i sakens natur att sådana bedömningar är mycket osäkra men utredningen har ändå valt att med försiktighet, för det tredje, göra vissa sådana bedömningar.

Budgetbedömningar

För det fjärde görs en analys av de budgeteffekter som uppstår till följd av förslagen. Budgeteffekter för såväl staten som för kommunsektorn redovisas. Förutom samlade budgeteffekter delas dessa in i förvaltnings- och transfereringseffekter.

22.1.2 Två huvudscenarier

Beräkningar har genomförts för två huvudscenarier. I det ena scenariot har vi utgått ifrån att det inom socialförsäkringen genomförs en reform som förändrar hur sjukpenninggrundande inkomster beräknas. I det andra scenariot har vi istället utgått ifrån oförändrade sådana regler.

Beräkningarna på aktörsnivå presenteras i ett eget avsnitt.

De samhällsekonomiska bedömningarna och budgetbedömningarna presenteras i de avsnitt som behandlar respektive scenario.

22.1.3 Underlag för beräkningarna

För genomförande av beräkningarna har en mängd material av skiftande karaktär använts.

Ett av underlagen är den s.k. MALIN-databasen¹. Den innehåller uppgifter om företagens administrativa kostnader till följd av samhällets administrativa krav. Särskilt de administrativa kostnaderna i samband med skatteadministrationen har varit användbara vid beräkningarna.

Ett annat underlag är resultatet av IT-konsultföretaget Kvadrats arbete. På utredningens uppdrag genomförde företaget en studie om vilka investeringar i informationsteknik som skulle krävas hos företag och olika myndigheter till följd av utredningens förslag. Den rapport² konsultföretaget skrivit och kompletterande samtal med konsulterna utgör det samlade underlaget från konsulterna.

Statistiska centralbyrån (SCB) har med utgångspunkt i en företagsdatabas³, där samtliga företag verksamma i Sverige ingår, gjort uttag och beräkningar. Dessa har handlat om hur många kontrolluppgifter vart och ett av de i databasen ingående företagen skickade in till Skatteverket avseende inkomståret 2008.

I en databas, som är ett 20-procentigt urval av den svenska befolkningen, har SCB samlat inkomstuppgifter och antalet årliga kontrolluppgifter från olika källor som sänts in till Skatteverket. Utredningen har haft tillgång till denna databas och den har använts, tillsammans med den ovan nämnda databasen, för att göra skattningar av hur många månadsuppgifter från samtliga uppgiftslämnare utredningens förslag kan leda till.

Ytterligare ett underlag för beräkningarna är en rapport om effekter för statistikproduktionen som SCB skrivit på utredningens uppdrag⁴.

Utredningen har begärt in underlag, i olika former, från olika myndigheter.

Ett flertal möten och workshops har genomförts. En workshop genomfördes med kommunala tjänstemän verksamma inom ekonomiskt bistånd. En workshop har genomförts med tjänstemän

¹ *Enklare vardag för företag Verktyg i regelförenklingsarbetet*. Tillväxtverket.

² Rapport *IT-konsekvenser månadsuppgiftsutredningen*, Kvadrat, Olle Klasson och Peter Eriksson, 2010-11-18.

³ SCB s företagsdatabas.

⁴ PM upprättad vid SCB 2011-02-21 med titeln *Månadsuppgifter som underlag till statistiken – med beräkningar av kostnadsförändringar*.

vid Försäkringskassan. Återkommande möten och workshops med tjänstemän vid Skatteverket har genomförts.

Ett flertal workshops har genomförts med tjänstemän vid SCB.

22.1.4 Beräkningstekniska ställningstaganden

I detta avsnitt redovisas ett antal val av beräkningsteknisk natur som gjorts för att möjliggöra beräkningarna. Det gäller principiella val av t.ex. begrepp och värden på centrala storheter som t.ex. diskonteringsräntan. Dessa val ligger till grund för beräkningarna i huvudscenerierna.

Kostnader och intäkter

Utredningens förslag leder såväl till kostnader som intäkter.

De kostnader som blir följden hänger samman med den tätare och, i någon mån ökade uppgiftsmängd förslagen innebär. Framst berörs uppgiftslämnare i form av arbetsgivare och andra utbetalare av inkomster.

Utredningens förslag medför också intäkter i olika delar av samhället. Såväl arbetsgivare som myndigheter som får del av de nya uppgifterna gynnas.

De samhällsekonomiska effekterna av utredningens förslag är väsentligen administrativa. En ökad administrativ belastning har vi betraktat som en kostnad och en minskad administrativ belastning som en intäkt.

Därutöver finns det skäl att nämna att också medborgarna gynnas, får intäkter, till följd av förslagen. Den tid medborgarna behöver lägga ner i kontakter med myndigheter bör minska om förslagen genomförs. Vi har dock valt att inte försöka kvantifiera dessa intäkter.

En bakgrund till utredningens arbete har varit en strävan efter att komma till rätta med felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen och att skapa ett system som säkerställer rätt utbetalningar. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är en felaktig utbetalning i sig en omfördelning av inkomster och utgör således inte en kostnad, eller intäkt för den delen, för samhället i dess helhet. En del av samhället får inkomster som en annan del avstår ifrån. Det felaktiga beloppet utgör därför inte i sig en grund för

kostnads- eller intäktsanalyser ur detta samhälleliga helhetsperspektiv. Däremot uppstår kostnader eller intäkter till följd av den beteendepåverkan felaktigheterna kan ge upphov till. Ett exempel kan vara att utbudet av arbetskraft kan påverkas om nivån på utbetalningarna ifrån socialförsäkringen avviker ifrån den i reglerna avsedda.

De felaktiga utbetalningarna, och eventuell korrigerings av dessa, har budgeteffekter som behandlas i det sammanhanget.

Tidshorisont och diskonteringsränta

Utredningens förslag har effekter under en följd av år. Därför behövs i detta sammanhang ett ställningstagande till vilken tidshorisont som ska gälla för beräkningarna. Ett förhållningssätt kunde vara att göra beräkningar för en mycket lång tid, för att inte säga in i evig tid. Mot detta talar att samhällsförändringarna på lång sikt kan förväntas vara så stora att den struktur beräkningarna bygger på knappast är kvar. Samtidigt krävs en viss tidsrymd för att återspegla det faktum att förändringen faktiskt är att betrakta som en investering. Utredningen har valt en tidshorisont på tio år för beräkningarna.

De kostnader och intäkter som används i den samhälls-ekonomiska delen av beräkningarna är uttryckta i reala termer. De budgeteffekter som beräknas anges dock i nominella termer, där prognoser på löneutveckling och inflation legat till grund.

Kostnader och intäkter inträffar vid olika tidpunkter. Det är t.ex. typiskt att kostnader inträffar tidigt medan intäkterna inträffar först med en fördröjning i tiden. För att göra kostnader och intäkter som inträffar vid olika tidpunkter jämförbara diskonteras dessa med en fastställd samhällelig diskonteringsränta. En kostnad eller intäkt som inträffar långt in i framtiden får på så sätt ett lägre nuvärde än om de hade inträffat i nutid. Det förekommer olika uppfattningar om på vilken nivå diskonteringsräntan ska ligga. Vi har valt att använda en diskonteringsränta på 4 procent.

Kostnader för kapital

En viktig effekt av utredningens förslag är de behov av informationstekniska investeringar, och i en del fall utbildningsinvesteringar, de ger upphov till såväl i företag som i berörda myndigheter. Den utgift som uppstår är dock inte identisk med en kostnad. Kostnaden för en sådan investering är istället avskrivningen och räntekostnaden. Utgiften kan sägas uppstå vid ett tillfälle medan kostnaderna sprids över en längre tid.

De myndigheter som behöver göra omfattande IT-investeringar förväntas kunna ta upp lån i Riksgälden. Det råder osäkerhet om vilken räntenivå som kommer att gälla för dessa lån. Riksgälden tillämpar en räntesättning som utgår ifrån Riksbankens reporänta. Med utgångspunkt i nuvarande räntesatser och förväntad högre räntenivå har vi gjort antagandet att räntenivån kommer att ligga stabilt på 6 procent fram till början av 2020-talet.

Med hjälp av konsulterna har vi kunnat göra skattningar av de s.a.s. ursprungliga investeringarnas storlek. Vi har för dessa ursprungliga investeringar antagit en avskrivningstid på fem år. Med början tre år efter den ursprungliga investeringen, och därefter vart tredje år, har vi antagit en återinvestering på 30 procent av den ursprungliga investeringen. Vi har antagit årliga underhållskostnader på 10 procent av av föregående års kapitalstock.

Kostnader för personal

Utredningens förslag påverkar myndigheters personalbehov. Till en del utgörs de investeringar som behöver göras av förstärkningar av personalstyrkan. Till en annan del kan de rationaliseringsmöjligheter som uppkommer uttryckas i ett minskat personalbehov.

Vid beräkningarna har vi utgått ifrån en genomsnittlig årskostnad i 2010 års pris- och löneläge på 421 tusen kronor vid den samhällsekonomiska beräkningen. I den summan ingår, förutom lön, s.k. personalkringkostnader på 30 procent. Vid budgetberäkningarna har vi för samma år utgått ifrån en personalkostnad på 590 tusen kronor. I den summan ingår också arbetsgivaravgifter.

Vid den samhällsekonomiska kalkylen har en årlig reallöneökning med 1 procent antagits. Vid budgetberäkningarna har en nominell årlig löneökningstakt med 3 procent antagits.

22.1.5 Identifiering av aktörerna

Utredningens förslag berör direkt:

- Arbetsgivare
- Andra utbetalare av ersättningar
- Skatteverket
- Försäkringskassan
- Kommunerna (ekonomiskt bistånd)
- A-kassorna
- Kronofogdemyndigheten
- Migrationsverket
- Åklagarmyndigheten
- Arbetsförmedlingen.

En komplett förteckning av aktörer borde också innehålla de enskilda medborgarna. De kontakter medborgarna har med myndigheterna påverkas av utredningens förslag. Den tid medborgarna behöver lägga ner för administration och kontakter med myndigheter påverkas av utredningens förslag. Se nedan hur vi valt att analysera effekterna för medborgarna.

22.1.6 Kvantitativ och kvalitativ analys

Strävan har varit att kvantifiera så stor del av de samlade effekterna som möjligt. Denna strävan har förverkligats för den övervägande delen av de aktörer som identifieras.

För Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och medborgarna har vi dock, av olika skäl, bedömt det som lämpligt att istället göra en kvalitativ analys.

När det gäller de två myndigheterna har det inte varit möjligt att få till stånd en bedömning av administrativa eller andra effekter.

Vi har inte gjort några kvantitativa beräkningar för Arbetsförmedlingen eftersom den etableringsreform som uppgifterna ska användas för nyligen satts i verket. Data saknas därför.

När det gäller de enskilda medborgarna kunde det i princip vara möjligt att kvantifiera genom bedömningar av minskad eller ökad tidsåtgång i samband med att man t.ex. söker en förmån. Sådana

bedömningar är dock mycket osäkra och vi stannar därför vid en kvalitativ analys.

22.2 Beräkningar per aktör

Vad gäller den kvantitativa delen av analysen är den stora merparten av beräkningarna gemensamma för de båda scenarierna. Det är endast Försäkringskassans verksamhet som påverkas olika i de olika scenarierna.

I detta avsnitt redovisas de beräkningar av resurskaraktär som i det följande förs samman till en samlad samhällsekonomiska bedömning. Det innebär att de omfördelningar som blir följden av minskade fel inte ingår utan behandlas senare. I den avslutande budgetberäkningen ingår såväl de resursmässiga effekterna som de som följer av minskade fel.

Såväl kostnader som intäkter infaller vid olika tidpunkter under den studerade tidsperioden. I denna redovisning per aktör har dock den förenklingen gjorts att kostnader och intäkter redovisas som om de inföll vid en och samma tidpunkt. Vid de fortsatta beräkningarna har dock också tidsvärdet vägts in.

22.2.1 Arbetsgivare

Arbetsgivare påverkas påtagligt av utredningens förslag. Således påverkas såväl privata företag som offentliga verksamheter.

Den mest påtagliga påverkan är naturligtvis kravet på månadsvis individuell uppgiftsinlämning till Skatteverket. Detta krav innebär ökade administrativa kostnader för arbetsgivarna. Den administrativa bördan minskar dock när det gäller arbetsgivardeklarationen. Det förslag till förändrad lagstiftning inom skatteadministrationen som vi utgått ifrån i tidigare delar av betänkandet använder begreppet *arbetsgivardeklaration* istället för *skattedeklaration* som är det idag gällande begreppet. Båda begreppen används i detta kapitel.

Arbetsgivarnas administrativa kostnader sänks till följd av utredningens förslag genom att:

- tvånget att administrera anställdas frivilligt förhöjda skatteavdrag avskaffas,

- manuellt uppgiftslämnande till ett antal myndigheter om anställdas inkomstförhållanden kan tas bort,
- viss statistikinsamling från SCB kan avskaffas.

Informationsekonomi

Utredningen har valt två olika ansatser som grund för bedömningarna om hur företag med anställda påverkas av förslagen. Dels har en konsultfirma fått i uppdrag att med hjälp av bl.a. intervjuer undersöka hur företagens löneadministrativa system kan anpassas till månadsuppgifter och kostnaderna för det. Dels har utredningen gjort beräkningar i en kalkylmodell som utvecklats inom utredningen och där bl.a. uppgifter från den s.k. MALIN-databasen ingår.

De två ansatserna kan sägas relatera till två olika informationsekonomiska paradigmer.

Ett informationsekonomiskt paradigm hämtar sin näring ur kunskap om moderna informationstekniska lösningar. Sådana lösningar har som en egenskap att det råder ett påtagligt icke-linjärt förhållande mellan styckkostnaden och informationsmängden. En annan egenskap, egentligen en aspekt av den förstnämnda, är att styckkostnaderna faller med ökande informationsmängd. En idealtypisk beskrivning kan vara att de fasta kostnaderna är stora medan de rörliga är låga. De fasta kostnaderna i form av utrustning, framtagna datorprogram och kompetens är höga. Varje uppgiftsenhet kan dock produceras med låga, eller mycket låga, tillkommande kostnader. Det innebär att ytterligare en egenskap är att det föreligger stordriftsfördelar. Dessa stordriftsfördelar har också den egenskapen att det på marknaden etablerats företag som tar på sig de fasta kostnaderna och säljer informationshanteringen till många kundföretag och på så sätt sprider ut de höga fasta kostnaderna. Detta innebär att även förhållandevis små företag (kundföretag) kan köpa tjänster där stordriftsfördelarna utnyttjas.

Den marknad för personal- och löneadministrativa system som finns medför att även företag med förhållandevis få anställda kan ha företagsekonomiska skäl att köpa sådan tjänster. Likväl finns det små företag som kan komma att också fortsättningsvis välja manuell administration i samband med uppgiftslämnande. Den e-tjänst som utredningen lägger förslag om blir det huvudsakliga alternativet för dessa företag.

Ett annat paradigm hämtar sin näring ur en idé om informationshantering som ställer kostnaderna närmast i proportion till informationsmängden. Fler uppgifter innebär motsvarande mer (manuell) administration. Den s.k. standardkostnadsmetoden, som är grunden för den s.k. MALIN-databasen, är i huvudsak byggd på det sättet.

Bedömning med modern informationsteknik som grund

Konsultföretaget Kvadrat har haft utredningens uppdrag att bedöma de samlade effekterna av utredningens förslag bl.a. för arbetsgivarna.

Efter intervjuer med olika aktörer i de för utredningen aktuella marknaderna gör konsulterna bedömningen att den samlade effekten av förslagen är kostnadsneutral för företagen, utom för de små företagen som bedöms få effektiviseringsvinster. De små företagens administration effektiviseras påtagligt, hävdar man, av den e-tjänst Skatteverket kommer att ställa till förfogande till förmån för företag utan lönesystem.

Det kan finnas anledning att något precisera den samlade effekten enligt konsultens bedömning genom att vidare undersöka vad som kan menas med små företag och hur många de är.

I Holland har man sedan några år tillbaka ett system med månatlig uppgiftsinlämning liknande det utredningen förslår. Enligt den holländska skattemyndigheten (Belastingdienst) är målsättningen att endast företag med högst tio anställda ska använda sig av den e-tjänst myndigheten skapat. För större företag skulle sådan uppgiftsinlämning bli för betungande. Istället bör de större företagen användas sig av de system som utvecklats på marknaden.

Möjligen är det så att gränsen för ett litet företag på tio anställda i Sverige skulle vara för lågt satt då utredningens förslag innehåller betydligt färre uppgifter än det holländska systemet. I Holland begärs det in gott och väl etthundra uppgifter per anställd. Säg att vi som en alternativ definition i det här sammanhanget och som ett alternativ betraktar företag med 20 anställda eller färre som små företag.

I tabell 22.1 nedan redovisas antalet företag i olika storleksklasser med hänsyn till antalet anställda. I tabellen visas också det antal och den procentandel kontrolluppgifter som företagen i olika

storleksklasser lämnat in till Skatteverket. Uppgifterna är hämtade ur SCB:s företagsdatabas avseende år 2008.

Tabell 22.1 Antal arbetsgivare och inlämnade kontrolluppgifter för arbetsgivare i olika storleksklasser

Antal anställda	Antal arbetsgivare	Procentandel arbetsgivare	Antal kontrolluppgifter	Procentandel kontrolluppgifter
1-10	186 377	84 %	1 351 684	18 %
11-20	17 620	8 %	536 507	7 %
21-	17 759	8 %	5 483 098	74 %
	221 756		7 371 289	

Källa: SCB.

Av tabellen framgår att företag med upp till 10 anställda utgör 84 procent av samtliga företag och lämnar in 18 procent av samtliga kontrolluppgifter.

Det framgår också att företag med mer än 20 anställda utgör 8 procent av samtliga företag och lämnar in 74 procent av samtliga kontrolluppgifter.

Beräkningar med bl.a. MALIN som grund

I den beräkning som gjorts inom utredningens ram har bl.a. uppgifter från den s.k. MALIN-databasen för år 2009 utnyttjats.

Genom att utnyttja sådana data har vi i samband med beräkningarna utgått ifrån ett traditionellt informatioekonomiskt synsätt. Syftet är att pröva utredningens förslag också med ett sådant synsätt.

De uppgifter om företagens administrativa kostnader som förekommer i databasen är till väsentlig del byggda på den tidsåtgång olika moment kräver vid företagen. Utredningens beräkningar i denna del bygger på bedömningar i viss detalj av hur tidsåtgången vid olika administrativa moment påverkas.

Antalet månadsuppgifter

En uppskattning av hur många månadsuppgifter som skulle bli resultatet av utredningens förslag är en väsentlig grund för vidare beräkningar.

För att nå fram till en sammantagen skattning har vi, med olika tekniker, gjort fyra olika skattningar.

Den första skattningen är en naiv beräkning där vi helt enkelt multiplicerat antalet årliga kontrolluppgifter (7,7 miljoner år 2009 enligt MALIN) med 12 för att på så sätt få antalet månadsuppgifter (92,4 miljoner). En sådan beräkning utgör emellertid med hög sannolikhet en överskattning av antalet framtida månadsuppgifter. Det är inte så att varje årlig kontrolluppgift leder till 12 månadsuppgifter eftersom en viss mängd årliga kontrolluppgifter speglar byte av arbete, inträde på och utträde från arbetsmarknaden.

Den andra skattningen har gjorts med hänsyn till rörligheten på arbetsmarknaden. En överslagskalkyl med rörlighet på arbetsmarknaden som en grund ger vid handen att antalet årliga kontrolluppgifter bör multipliceras med ungefär 10 för en rimligare uppskattning av antalet månadsuppgifter. Ungefär en miljon arbetstagare byter varje år arbete. Om detta sker bara en gång och med antagande om 12 månaders sammanlagt arbete, genereras två årliga kontrolluppgifter enligt nuvarande system och 12 månadsuppgifter enligt föreslaget system. En sådan beräkning ger upphov till ett uppskattat antal månadsuppgifter på cirka 74 miljoner.

Den tredje skattningen har gjorts med hjälp av SCB:s företagsdatabas, som innefattar såväl privatägda som offentligägda företag, lämnades det för inkomståret 2008 in strax under 7,4 miljoner kontrolluppgifter för anställda. Då det kan finnas skäl att i beräkningarna skilja på privata och andra företag redovisas i tabell 22.2 det antal kontrolluppgifter som inlämnades från företag i olika ägarkategorier. Som statliga företag räknas också myndigheter. Som kommunala företag räknas även kommunala förvaltningar.

Av tabellen framgår att en tredjedel av kontrolluppgifterna lämnades in av offentligägda verksamheter⁵.

⁵ Utredningen har för olika beräkningsbehov utgått ifrån två olika datakällor. Dels har MALIN-databasen använts. Dels har SCB:s företagsdatabas använts. Uppgifterna om antalet kontrolluppgifter skiljer sig något mellan källorna. Orsaken till skillnaden är huvudsakligen att uppgifterna är hänförliga till olika år. SCB:s uppgifter avser år 2008 och MALIN år 2009.

Tabell 22.2 Antal inlämnade kontrolluppgifter avseende inkomståret 2008 från arbetsgivare i olika ägarkategorier

	Antal inlämnade kontrolluppgifter	Procentandel
Statliga företag	663 315	9 %
Kommunala företag	1 833 779	25 %
Privata företag	4 874 195	66 %
<i>Summa</i>	<i>7 371 289</i>	

Källa: SCB.

Med hjälp av SCB:s företagsdatabas har vi gjort en uppskattning av hur många månadsuppgifter från arbetsgivare det kan bli fråga om. I databasen finns en uppgift om antalet anställda per företag. Vår bedömning är att den bästas skattningen av antalet månadsuppgifter fås genom att antalet anställda multipliceras med tolv. Skälet är att uppgiften kan ses som det genomsnittliga antalet helårsanställda och att en multiplikation med tolv ger en minimiskattning. Med denna metod får vi en uppskattning av antalet månadsuppgifter till strax under 47 miljoner. I tabell 22.3 nedan redovisas den uppskattningen för företag i olika ägarkategorier.

Av tabellen framgår att uppskattningen ger vid handen att knappt två tredjedelar av antalet månadsuppgifter skulle komma ifrån övriga, eller privata, företag.

Vid beräkningarna har naturligtvis uteslutits företag som enligt statistiken inte har några anställda. Beräkningsresultatet utgör dock en underskattning då även sådana företag under året tillfälligtvis kan ha haft anställda men i statistiken behandlats som företag utan anställda.

Tabell 22.3 Uppskattning av antalet Månadsuppgifter avseende inkomståret 2008 från företag i olika ägarkategorier

		Procentandel
Statliga företag	4 142 492	9 %
Kommunala företag	13 002 540	28 %
Privata företag	29 846 916	64 %
<i>Summa</i>	<i>46 991 948</i>	

Källa: SCB.

I den fjärde skattningen av antalet månadsuppgifter har vi använt SCB:s 20-procentiga urval av den svenska befolkningen. Varje individ beskrivs i denna databas med en stor mängd variabler av socioekonomisk natur. Det rör sig om kön, ålder, utbildningsnivå och inkomster från olika inkomstkällor. Inkomsterna kan vara arbetsinkomster, försäkringsinkomster, studiemedel etc. I databasen ingår de kontrolluppgifter som skickats avseende varje individ såväl anställda som egenföretagare.

I databasen ingår således kontrolluppgifter som avser såväl arbetsinkomster som andra ersättningar som är hänförliga till skattebegreppet inkomst av tjänst. När det gäller arbetsinkomster innebär detta i förhållande till utredningens förslag att databasen innehåller en viss överteckning då endast anställdas, inte egenföretagares inkomster ska redovisas månatligen.

Ett givet antal årliga kontrolluppgifter kan i det här sammanhanget inte enkelt översättas till antal månadsuppgifter. T.ex. en person som har fått två kontrolluppgifter kan ha fått det till följd av att denne arbetat hos två arbetsgivare hela året. De två kontrolluppgifterna genererar då tjugofyra månadsuppgifter. Personen kan också ha arbetat hos en arbetsgivare en del av året och hos en annan en annan del av året. De två kontrolluppgifterna genererar då tolv månadsuppgifter.

Strävan har varit att vid skattningen av antalet månadsuppgifter till följd av anställning utnyttja så mycket som möjligt av den samlade informationen i databasen. Allmänt handlar det om att vi vid beräkningarna har försökt ta hänsyn till hur de årliga kontrolluppgifterna lämpligen låter sig översättas till månadsuppgifter givet olika förutsättningar. Det förekommer t.ex. att individer har fått ett betydande antal kontrolluppgifter där arbetsinkomster registrerats. Det förekommer så många som 150 kontrolluppgifter i databasen. Det är inte troligt att 150 kontrolluppgifter genererar tolv gånger fler månadsuppgifter. Vi har vid beräkningarna valt en lösning som innebär att sannolikheten för 12 gånger är hög vid lågt antal kontrolluppgifter och låg vid stort antal. På motsvarande sätt har vi för personer med pensioner, ersättningar från socialförsäkringen, arbetslöshetskassor, studiefinansiering etc. låtit en given kontrolluppgift multipliceras med olika faktorer upp till tolv.

På ovan beskrivet sätt har vi skattat antalet månadsuppgifter till 68 miljoner.

Den sammantagna skattningen, som är en subjektiv sammanvägning av de fyra skattningarna är att utredningens förslag leder till 60 miljoner månadsuppgifter under året.

Månadsuppgiftens pris och kostnader

I tabell 22.5 nedan redovisas företagens kostnader för att lämna in kontrolluppgiften.

Av tabellen framgår att den genomsnittliga kostnaden, kostnaden per kontrolluppgift är 4,38 kronor.

Tabell 22.4 Antal kontrolluppgifter och företagens administrativa kostnader för dem år 2009 enligt databasen MALIN

Antal kontrolluppgifter	7 737 278
Sammantagen kostnad tusental kronor	33 906
Genomsnittskostnad	4,38 kr

För att möjliggöra en beräkning av företagens kostnader vid införande av månadsuppgifter behövs en bedömning av månadsuppgiftens styckkostnad, eller pris.

Det finns faktorer som talar för såväl ett högre som ett lägre pris.

För ett högre pris talar det faktum att månadsuppgiften innehåller något fler uppgifter än den årliga kontrolluppgiften. Det som endast är en uppgift i kontrolluppgiften blir fyra uppgifter i månadsuppgiften.

För ett lägre pris talar just det faktum att månadsuppgiften avser förhållanden nära i tiden. För sammanställning av den årliga kontrolluppgiften krävs sammanställning av underliggande uppgifter som sammantaget avser ett flertal perioder som sträcker sig, som längst, ett år tillbaka i tiden. I tabell 22.5 nedan redovisas bl.a. arbetsgivarnas administrativa kostnader för kontrolluppgiften och en bedömning av kostnaderna för den föreslagna månadsuppgiften.

I tabellen ingår en av utredningen gjord bedömning av företagens kostnader för den manuella hanteringen av kontrolluppgifter. Det görs i MALIN-databasen i det här sammanhanget inte någon skillnad mellan kostnaderna för pappershantering och automatiserad hantering. Med stöd i bl.a. andra uppgifter i databasen har vi dragit slutsatsen att kostnaderna för pappershantering

är flera gånger högre än för automatiserad hantering. Genom antalsuppgifterna och uppgifterna om de sammantagna kostnaderna har vi simulerat genomsnittskostnaderna för manuell respektive automatiserad hantering. Resultatet är att genomsnittskostnaden för manuell hantering utgör något mer än den dubbla kostnaden i förhållande till den automatiserade hanteringen. Genom övergången till elektronisk inlämning, via eget lönesystem eller tillhandahållen e-tjänst, sjunker kostnaderna så att genomsnittskostnaden för samtliga månadsuppgifter kan bedömas till 4 kronor.

Av tabellen framgår att utredningen gör bedömningen att månadsuppgifterna kommer att kosta arbetsgivarna 240 miljoner kronor per år.

Tabell 22.5 Företagens administrativa kostnader för kontrolluppgifter vid manuell och automatiserad hantering

	Antal kontrolluppgifter	Genomsnittskostnad kontrolluppgift	Kostnader kontrolluppgift tusentals kronor	Genomsnittskostnad månadsuppgift	Kostnader månadsuppgifter miljontals kronor
Manuell hantering	558 842	9,3 kr	5 193	-	-
Automatiserad hantering	7 178 436	4,0 kr	28 714	4,0 kr	240
Sammantaget	7 737 278		33 906		240

Minskade kostnader till följd av avskaffad årlig kontrolluppgift

Utredningens förslag medför att den årliga kontrolluppgiften avskaffas. Arbetsgivare som enligt nuvarande regler lämnar ett sammandrag av kontrolluppgifter kommer efter reform inte längre att göra det. Med stöd i MALIN-databasen kan bedömningen göras att företagens kostnader därmed minskar med sammantaget drygt 42 miljoner kronor per år. Därav kan drygt 33 miljoner kronor hänföras till kontrolluppgifterna som sådana och drygt 8 miljoner till sammandraget.

Som ett resultat av dispensförfarandet kommer det att finnas ett fåtal företag som lämnar in månadsuppgifterna i pappersform. Erfarenheterna från Holland och Danmark visar att det bör röra sig om ett ytterligt litet fåtal företag. Dock innebär det att de

administrativa kostnaderna inte minskar fullt ut så mycket som enligt beräkningarna.

Nya förutsättningar för arbetsgivardeklarationen

Genom månadsuppgiften förändras förutsättningarna för arbetsgivarna i samband med arbetsgivardeklarationen.

Utredningen har gjort en detaljerad genomgång av MALINs uppgifter om skattedeklarationen. Med dessa uppgifter som grund har skattningar gjorts av hur mycket lägre arbetsgivarnas administrativa kostnader kan bli.

I tabell 22.6 nedan redovisas hur kostnaderna för grunduppgifterna i den framtida arbetsgivardeklarationen påverkas av utredningens förslag.

Beräkningen bygger på uppgifter i MALIN om andelen deklARATIONER som lämnas på papper och elektroniskt samt respektive kostnader därför. Utredningen har också med stöd i statistik från Skatteverket gjort en neddragning av antalet deklARATIONER med 23 procent med hänsyn till att det i MALIN-uppgifterna ingår företag som lämnar basuppgifter endast för deklARATIONEN av mervärdesskatt.

Övriga företag, såväl sådana som lämnat uppgifter endast i arbetsgivardelen som de som lämnar uppgifter i arbetsgivar- och momsdelen, har utgjort bas för beräkningarna. De sistnämnda företagen ska ingå i beräkningen eftersom de grunduppgifter det rör sig om är gemensamma kostnader till nytta för de båda uppgiftstyperna. Det är också så att enligt det förslag till ny skatteförfarandelag vi har utgått ifrån ska företagen i framtiden lämna separata uppgifter i arbetsgivardelen och i momsdelen.

Vi har också antagit att cirka 5 procent av arbetsgivardeklARATIONERNA kommer att lämnas i pappersform efter reformen.

Av tabellen framgår att kostnaderna för grunduppgifterna sjunker med drygt 146 miljoner kronor vid reformen.

Tabell 22.6 Kostnadsminskning för skattedeklarationens grunduppgifter till följd av reformen

	Antal företag	Antal deklara- tioner	Genomsnitts kostnad före reform Kronor	Kostnad före reform Tusental kronor	Antal deklara- tioner efter reform	Kostnad efter reform kronor Tusental kronor	Differens kostnader Tusental kronor
Pappers- baserad deklaration	190 278	1 758 169	135	237 353	175 817	23 735	-213 617
Elektronisk deklaration	137 787	1 273 152	42,5	54 109	2 855 504	121 359	67 250
<i>Samman- taget</i>	<i>328 065</i>	<i>3 031 321</i>		<i>291 462</i>	<i>3 031 321</i>	<i>145 094</i>	<i>-146 368</i>

I tabell 22.7 nedan redovisas arbetsgivarnas kostnader för olika uppgiftsmoment i skattedeklarationen enligt MALIN. Inalles 14 uppgiftsmoment redovisas. Utredningen har, med hjälp av expertis från Skatteverket, uppskattat hur stor del av kostnaderna för varje moment som kvarstår sedan månadsuppgifter införts.

I fem fall kvarstår hela kostnaden eftersom vi bedömt att månadsuppgifter inte underlättar uppgiftslämnandet. I övriga fall har vi bedömt att 30 eller 50 procent av kostnaderna kvarstår eftersom månadsuppgifterna och elektroniskt förtryckta uppgifter från Skatteverket underlättar uppgiftslämnandet.

Av tabellen framgår att de sammantagna kostnaderna för de olika uppgiftsmomenten sjunker med drygt 57 miljoner kronor per år.

Tabell 22.7 Arbetsgivarnas kostnader för olika uppgiftsdelar enligt MALIN och utredningens bedömningar av hur mycket kostnaderna sjunker vid reformen, tusental kronor

	Population	Antal	Pris kronor	Kostnad gällande	Andel kvarstående reform	Kostnad reform	Differens kostnader
SKD uppgift om avgift och skatt att betala	302 115	3 625 380	4	16 073	30%	4 821	-11 251
SKD avdraget belopp	210 199	2 522 388	4	11 183	30%	3 355	-7 828
SKD uppgift om betalning	302 115	3 625 380	4	16 073	30%	4 822	-11 251
SKD förmånsvärde	60 458	725 496	31	22 515	100%	22 515	0
SKD bruttolön beräkningsunderlag	210 199	2 522 388	31	78 278	100%	78 278	0
SKD beräkning kostnadsavdrag	1 303	15 636	31	485	100%	485	0
SKD bilförmånsvärde	188 000	188 000	13	2 500	100%	2 500	0
SKD sammanlagd ersättning	210 199	2 522 388	4	11 183	30%	3 355	-7 828
SKD AG utvidgat företagsstöd	142 828	1 713 936	11	18 996	100%	18 996	0
SKD AG full avgift	209 612	2 515 344	9	22 303	50%	11 151	-11 151
SKD AG födda 1938	4 358	52 296	9	464	50%	232	-232
SKD AG sammanlagda avgifter	210 418	2 525 016	4	11 194	30%	3 358	-7 836
SKD AG särskild löneskatt	936	11 232	9	100	50%	50	-50
SKD AG utsänd personal	950	11 400	9	101	100%	101	0
<i>Sammantaget</i>				<i>211 446</i>		<i>154 020</i>	<i>-57 426</i>

Det frivilliga förhöjda skatteavdraget

Utredningen föreslår ett avskaffande av huvudarbetsgivarens plikt att administrera en anställds frivilliga förhöjda skatteavdrag. Detta avskaffande minskar företagens administrativa börda.

Genom tillmötesgående ifrån en näringslivsorganisation har vi fått vissa uppgifter om omfattning och i förlängning kostnaderna av det förhöjda skatteavdraget.

I ett företag anges att det årligen åtgår fem minuter att lägga in en uppgift av det här slaget i löneprogrammet. Lika lång tid åtgår för att ta bort uppgiften. Sammantaget rör det sig alltså om en tidsåtgång på 10 minuter per uppgift. Det aktuella företaget har 180 medarbetare och 25 av dessa ber om detta avdrag.

Om vi försiktigtvis antar att fem minuter åtgår per uppgift och utnyttjar andelstalen i övrigt och kombinerar med uppgifterna om 3,9 miljoner anställda i SCBs företagsdatabas, framkommer skattningen att det frivilliga förhöjda skatteavdraget kostar företagen drygt 10 miljoner kronor per år. Denna kostnad kan bortfalla.

Avskaffat övrigt uppgiftslämnande

Arbetsgivare får sänkta administrativa kostnader till följd av att viss annan, ofta arbetskrävande, uppgiftslämnning bortfaller. Det rör sig huvudsakligen om uppgifter om anställdas inkomstförhållanden. Sådana uppgifter efterfrågas i nuläget bl.a. av:

- Arbetslöshetskassorna
- Försäkringskassan
- Kommunernas socialtjänster
- Kronofogdemyndigheten
- Statistiska centralbyrån.

I MALIN-databasen finns det kostnadsuppgifter för viss del av denna uppgiftslämnning. Det gäller delar av efterfrågan från Försäkringskassan och SCB. För övriga uppgifter bygger våra beräkningar på konsultrapporten, SCB:s rapport till utredningen och data som framkommit vid efter beställning från utredningen.

Utredningen har inte haft tillgång till uppgifter om arbetsgivarnas administrativa kostnader för uppgiftskraven ifrån Akassorna och kommunernas socialtjänster. Däremot har utredningens konsulter gjort bedömningar av hur stora sänkningar av de administrativa kostnaderna dessa organisationer kan få till följd av minskade behov att i sin handläggning kontakta arbetsgivare. Man kan utgå ifrån att de processer som bl.a. innefattar kommunikation mellan arbetsgivarna och de frågande myndigheterna engagerar

ungefär lika mycket resurser på respektive sidor. Det är därför en inte orimlig bedömning att arbetsgivarna som en ”spegelbild” av dessa myndigheters kostnader får en i stort sett lika stor kostnads-sänkning.

När det gäller A-kassornas uppgiftskrav har konsulterna bedömt att A-kassorna får sänkta administrativa kostnader med 4,5 miljoner till följd av att behovet att fråga arbetsgivaren bortfaller. I analogi med det gör vi alltså bedömningen att arbetsgivarna får en lika stor kostnads-sänkning.

När det gäller Försäkringskassans uppgiftskrav har enligt MALIN-databasen företagen administrativa kostnader på 4,8 miljoner kronor i samband med uppgiftslämning för fastställande av sjukpenninggrundande inkomst.

Också när det gäller de kommunala socialtjänsternas krav på uppgifter i samband med administrationen av ekonomiskt bistånd har konsulten bedömt besparingar på 4,5 miljoner kronor. Även här gör vi bedömningen att företagen får samma besparing.

Med samma grund som i stycket ovan gör vi bedömningen att bortfallande uppgiftskrav från Kronofogdemyndigheten sänker kostnaderna med 4,5 miljoner kronor.

När det slutligen gäller SCB:s uppgiftskrav är de potentiella kostnads-sänkningarna ännu något svårare att beräkna. Vissa uppgiftskrav torde kunna tas bort i sin helhet. T.ex. den uppgifts-insamling som i dag görs om sjuklöner borde kunna avskaffas. Vad gäller en rad statistikprodukter borde uppgiftsinsamlingen kunna ändras så att kraven på företagen minskar. Ett utvecklingsarbete vid t.ex. SCB krävs dock för att förverkliga dessa potentialer. På längre sikt är besparingspotentialen inte oväsentligt. Här gör vi det försiktiga antagandet att företagen får kostnadsminskningar med drygt 20 miljoner kronor.

Sammantaget gör vi alltså bedömningen att företagen till följd av minskad övrig uppgiftslämning får kostnads-sänkningar med 30 miljoner kronor.

Den sammantagna effekten på arbetsgivarnas administrativa kostnader

I tabell 22.8 nedan redovisas den sammantagna kostnadseffekten på arbetsgivarna till följd av reformen.

Det sammandrag över kontrolluppgifter som vissa arbetsgivare lämnar enligt dagens regler försvinner med reformen och därmed kostnaderna för det.

Av tabellen framgår att arbetsgivarna får sänkta administrativa kostnader med drygt 46 miljoner kronor per år.

Tabell 22.8 Sammanställning av förändrade administrativa kostnader för arbetsgivarna, tusental kronor ökning (+) minskning (-)

Månadsuppgifter	+240 000
Årlig kontrolluppgift	-33 906
Sammandrag över kontrolluppgifter	-8 504
Grunduppgifter skattedeklarationen	-146 368
Uppgiftsmoment skattedeklarationen	-57 426
Förhöjt frivilligt skatteavdrag	-10000
Övrig uppgiftslämning	-30000
<i>Sammantaget</i>	<i>-46 204</i>

Privata företag och andra arbetsgivare

De beräkningar vi har genomfört avser effekterna för samtliga arbetsgivare. I gruppen arbetsgivare ingår t.ex. privata företag.

I tabell 22.2, som redovisats tidigare, framgår det att 66 procent, eller närmare två tredjedelar, av de inlämnade kontrolluppgifterna år 2008 lämnades in av privata företag. Utredningen gör den samlade bedömningen att de privata företagen får del av två tredjedelar av den sammantagna minskade administrativa kostnaden enligt tabell 22.8 ovan, dvs. drygt 30 miljoner kronor.

Senare i detta kapitel redovisas våra bedömningar av budgeteffekterna av utredningens förslag för staten och kommunsektorn. I dessa redovisningar ingår bedömningarna av de administrativa kostnadssänkningarna för de statliga och kommunala arbetsgivarna som även dessa bygger på andelstalen i tabell 22.2.

22.2.2 Andra utbetalare

Inkomster som pensioner, sjukpenning, föräldrapenning, arbetslöshetsersättning och livräntor är i skattesammanhang inkomst av tjänst. Således berörs organisationer som Försäkringskassor, Akassor, pensions- och försäkringsbolag.

Utredningen har föreslagit att också för dessa inkomster ska månadsuppgift inlämnas till Skatteverket.

I detta avsnitt redovisas konsekvenserna för organisationer som gör sådana utbetalningar.

I SCB:s 20-procentiga urval av den svenska befolkningen finns på individnivå uppgifter om kontrolluppgifter från den här typen av organisationer.

I den skattning av månadsuppgifter som ovan gjorts för företag med anställda gjordes parallellt en skattning av antalet månadsuppgifter från andra utbetalare. Antalet månadsuppgifter har skattats till 63 miljoner per år.

Enligt uppgifter i MALIN kostar varje kontrolluppgift av det här slaget 0,03 kronor för uppgiftslämnarna.

Utredningens bedömning blir då att reformen leder till ökade kostnader med nästan 1,9 miljoner kronor för det bedömda antalet månadsuppgifter på 63 miljoner. Kostnaderna minskar med 250 tusen kronor till följd av att den årliga kontrolluppgiften avskaffas.

22.2.3 Skatteverket

Skatteverket påverkas påtagligt av utredningens förslag. En illustration av denna påverkan är att Skatteverket i dag tar emot cirka 16 miljoner kontrolluppgifter från arbetsgivare och andra utbetalare. Efter reformen kommer det att röra sig om mer än 120 miljoner månadsuppgifter under ett år. Såväl IT-investeringar som inledningsvis ökade personalresurser blir aktuella.

Utredningens konsulter har gjort bedömningen att myndigheten får en utgift på 70 miljoner kronor för den grundläggande investeringen i informationsteknik. De bedömer också att myndigheten får ett ökat personalbehov under investeringsperioden, som vi här bedömer till två år, på 15 årsarbetare (motsvarande 6,3 miljoner kronor i 2010 års lönenivå vid den

samhällsekonomiska beräkningen och 8,8 miljoner kronor vid den budgetberäkningen för staten)⁶.

Konsulterna bedömer också att man, när investeringen mognat, kan minska personalbehovet med tio årsarbetare (motsvarande 4,2 miljoner kronor i 2010 års lönenivå vid den samhällsekonomiska beräkningen och 5,9 miljoner kronor vid den statliga budgetberäkningen.

Sammantaget får Skatteverket kostnadsökningar. Ur ett budgetperspektiv innebär det år 2012 en kostnadsökning på strax under 10 miljoner kronor och strax över 27 miljoner år 2013. Vid decennieskiftet återstår – efter att rationaliseringsvinster hämtats hem – en ökning på strax under 5 miljoner kronor till följd av rationaliseringsvinster. Närmare uppgifter återfinns i tabell 22.10.

22.2.4 Kommunernas socialtjänster

Kommunernas kostnader påverkas endast marginellt. De informationstekniska investeringarna är små och personalbesparingarna måttliga. (Däremot påverkas kommunernas möjligheter att påtagligt minska de felaktiga utbetalningarna. Denna effekt behandlas i ett senare avsnitt.)

Utredningens konsult bedömer den samlade utgiften för informationstekniska investeringar till 2 miljoner kronor. Personalinvesteringen bedömer man till 0,5 årsarbetare.

Grunden för konsultens bedömning är att landets 290 kommuner går samman i en samordnad lösning.

Konsulten bedömer att kommunerna när investeringen mognat kan spara 12 årsarbetare i samband med handläggningen av ekonomiskt bistånd.

⁶ Den samhällsekonomiska beräkningen leder till ett lägre belopp än budgetberäkningen då arbetsgivaravgiften inte ingår i den samhällsekonomiska beräkningen. Arbetsgivaravgiften är att betrakta som en transferering som på aktörsnivå endast ska beräknas i samband med budgeten.

22.2.5 Arbetslöshetskassorna

Även för arbetslöshetskassorna blir de administrativa effekterna måttliga.

Utredningens konsulter bedömer att de informationstekniska investeringarna stannar vid 1 miljon kronor. Man bedömer också ett permanent högre personalbehov med 1 årsarbetare.

Utredningens konsult bedömer också att den långsiktiga personalbesparingen ligger på 12 årsarbetare.

22.2.6 Kronofogdemyndigheten

De administrativa kostnadseffekterna har bedömts av såväl myndigheten själv som utredningens konsulter.

Utredningen gör den samlade bedömningen att de informationstekniska investeringarna blir 2 miljoner kronor och personalinvesteringen 0,5 årsarbetare.

Vår bedömning är att personalbehovet på sikt kan minska med 15 årsarbetare (motsvarande en årskostnad om 6,3 miljoner kronor vid den samhällsekonomiska beräkningen och 5,9 miljoner kronor vid budgetberäkningen).

22.2.7 Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån har på utredningens uppdrag i en rapport gått igenom hur myndigheten kan komma att påverkas av utredningens förslag. Man bedömer effekterna som stora vad avser kostnadsbesparingar, kvalitetshöjningar och möjligheten till nyskapad statistik.

I vår bedömning ingår endast direkta effekter av investeringar och personalförändringar. De intäkter man kan räkna med av kvalitetshöjningar och nyskapad statistik ingår inte i beräkningarna.

Även om det är mycket osäkert har vi valt att göra en försiktig bedömning av SCB:s behov av investeringar i informationsteknik och kostnadsbesparingar i form av årliga sänkta kostnader till följd av mindre kostsam datafångst. Utredningens bedömning är att SCB investerar i informationsteknik under tre år med början år 2013. Under den följden av år blir it-investeringarna 10, 6 och 6 miljoner kronor. Under samma följd av år får SCB ökade personalkostnader med 7, 2 och 1 miljon(er) kronor. Fr.o.m. år

2014 får SCB, till följd av rationaliseringsvinster, sänkta årliga kostnader med 20 miljoner kronor.

22.2.8 Försäkringskassan

Vi har gjort två beräkningar för Försäkringskassan för den aktuella perioden.

Den ena beräkningen avser en situation där sjukpenninggrundande inkomst under några inledande år beräknas enligt dagens regler. Vi har därefter antagit att fr.o.m. 2017 sjukpenninggrundande inkomst beräknas enligt historiska inkomster.

Den andra beräkningen avser en situation där sjukpenninggrundande inkomst under hela perioden beräknas enligt dagens regler.

Med byte av regler

För den första delen av perioden har utredningens konsult gjort bedömningen att det krävs en investeringsutgift för informationsteknik på 2 miljoner kronor. Under det antagna investeringsåret krävs också två extra årsarbetskrafter. När investeringen mognat förväntas myndigheten kunna spara 21 årsarbetskrafter (motvarande 8,8 miljoner kronor i 2010 års löneläge vid den samhällsekonomiska beräkningen och 12,4 miljoner kronor vid budgetberäkningen).

För den andra delen av perioden har konsulten bedömt investeringar på 100 miljoner kronor i informationsteknik. Personalinvesteringarna förväntas bli 10 årsarbetskrafter. När investeringen mognat beräknas 100 årsarbetskrafter kunna sparas in. Denna personalbesparing motsvarar 42 miljoner kronor vid den samhällsekonomiska beräkningen och 59 miljoner kronor vid budgetberäkningen.

Med samma regler

I den här situationen, eller scenariot, har beräkningarna gjorts i enlighet med de som gäller för den första perioden ovan.

22.3 Scenariot med historiska inkomster i socialförsäkringen

Nedan redovisas utfallet av de tre typerna av ekonomiska beräkningar för fallet med en övergång till historiska inkomster i socialförsäkringen.

En samhällsekonomisk bedömning

Nuvärdet av intäkter minus kostnader, eller nettonuvärdet (net present value, NPV) är ett sammanfattande mått vid en samhällsekonomisk beräkning. Av tabell 22.9 nedan framgår det att nettonuvärdet är drygt 219 miljoner kronor för perioden 2012–2021. Slutsatsen som kan dras av detta är att de föreslagna förändringarna är samhällsekonomiskt motiverade.

Av tabellen framgår också att samhällets investering ger en avkastning på 10,2 procent. Alternativt kan det sägas att varje satsad krona ger tillbaka drygt 10 öre.

Den procentmarginal som anges i tabellen är ett led i känslighetsanalysen. Den är 4,9 procent och innebär, som också visas i tabellen, att kostnaderna för nollresultat kan vara 4,9 procent högre och intäkterna 4,9 procent lägre.

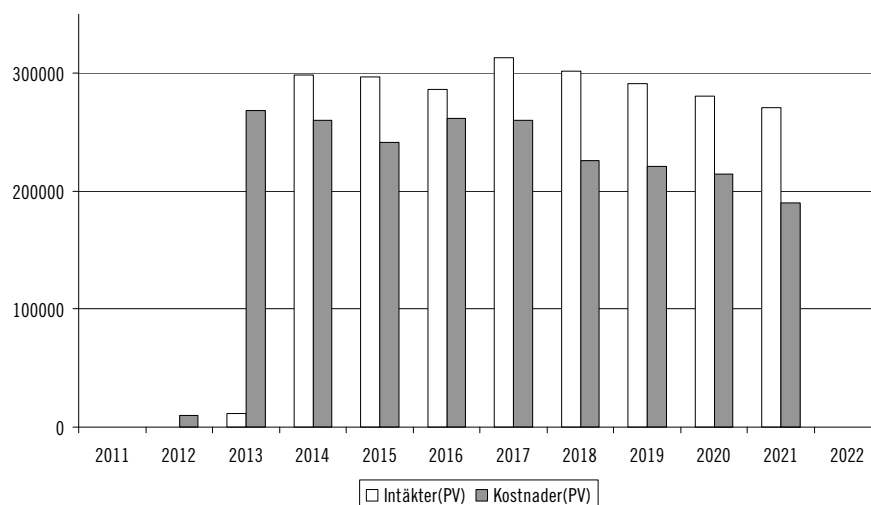
Tabell 22.9 Sammanställning av den samhällsekonomiska bedömningen i scenariot med historiska inkomster i socialförsäkringen

Tidshorisont	Nettonuvärde Tusental kronor	Avkastning	Procent- marginal	Index kostnad	Index intäkt
Fr.o.m. 2012	219 128	10,2%	4,9%	104,9%	95,1%
T.o.m. 2021					

I figur 22.1 nedan redovisas de diskonterade intäkterna och kostnaderna varje år under perioden 2012-2021.

Figuren visar hur de nuvärdesberäknade kostnaderna och intäkterna fördelar sig årsvis över den valda perioden. I stora drag visar figuren att kostnaderna infaller något tidigare än intäkterna men att intäkterna redan från år 2014 är större än kostnaderna.

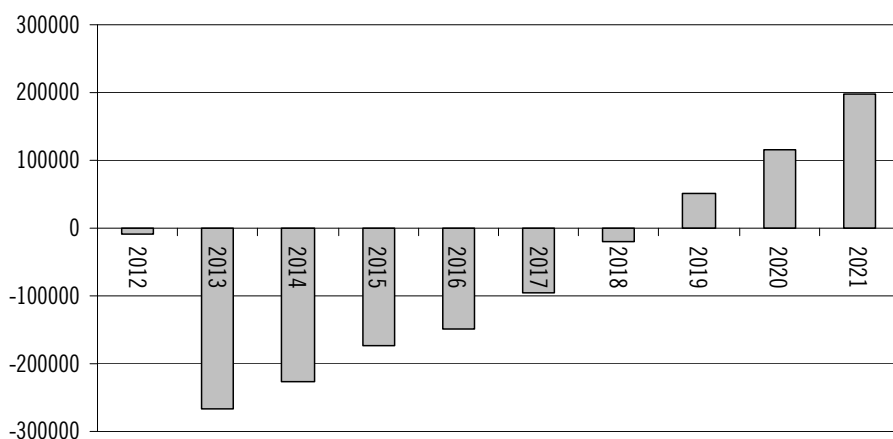
Figur 22.1 Årsvisa intäkter (nuvärde) och kostnader (nuvärde) vid scenariot med historiska inkomster i socialförsäkringen, tusental kronor



I figur 22.2 nedan redovisas det vi har valt att benämna årsvis ackumulerade nettonuvärden. Figuren ska tolkas så att staplarna för respektive år återspeglar nuvärdet för projektet med tidshorisonter som samtliga börjar år 2012 men har ett tänkt slutår just det året. Figuren ger underlag för ett mått på vid vilken tidpunkt reformen börjar ge positiv avkastning. Värdet för t.ex. år 2015 avser åren från 2012 t.o.m. 2015.

Det framgår av figuren att det ackumulerade nuvärdet är positivt fr.o.m. år 2019.

Figur 22.2 Ackumulerat nettouvärde årsvis vid scenariot med historiska inkomster i socialförsäkringen, tusental kronor



Minskade fel

Månadsuppgiften ökar precisionen i handläggningen hos myndigheter i välfärdssystemet. Skattefelet kan minska och felaktiga utbetalningar likaså. Teoretiskt kan det röra sig om fel som innebär för hög beskattning och för låga utbetalningar. I praktiken rör det sig dock i allmänhet om för lite inbetald skatt och för mycket utbetalda ersättningar.

De uppkomna felen beror i olika omfattning på hur mycket resurser aktuella myndigheter lägger ner på kontroller. I de bedömningar som redovisas nedan har vi antagit att myndigheterna lägger ner samma resurser som i dag.

I detta avsnitt redogör vi för våra bedömningar av hur mycket felen inom några områden kan minska till följd av utredningens förslag.

Försäkringskassan

Som svar på ett regeringsuppdrag gjorde Försäkringskassan i början av 2010 en bedömning av de felaktiga betalningarna (för mycket utbetalda ersättningar) i socialförsäkringen år 2009.⁷

Det samlade felet bedömdes till drygt 16 miljarder kronor. Summan av felet inom försäkringarna sjukpenning, föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning bedömdes till strax under 5,2 miljarder kronor. Det är också främst inom dessa försäkringar felet kan minska till följd av tillgång till månadsuppgifter.

Det krävs en tudelad bedömning av hur stort det minskade felet kan bli. Den ena delen avser perioden med tillgång till månadsuppgiften men med nuvarande regler. Den andra delen avser perioden då sjukpenninggrundande inkomst beräknas med historiska inkomster som grund.

När det gäller den första delen har vi gjort bedömningen att de felaktiga utbetalningarna kan minska med 200 miljoner kronor. Den bedömningen bygger i sin tur på en bedömning tjänstemän vid Försäkringskassan har gjort. Myndighetens bedömning tar sin utgångspunkt i de tillfälliga riktade kontrollinsatser som genomförs. Vid sådana upptäcktes år 2009 felaktigt utbetalda belopp som summerar till cirka 143 miljoner kronor. Med grund i denna summa gör Försäkringskassan den bedömningen att felet kan minska med mellan en och två procent av hela felsumman. Givet det angivna summerade felet på drygt 16 miljarder kronor skulle det innebära ett minskat fel mellan 160 och 320 miljoner kronor. Utredningen gör alltså den sammanvägda bedömningen att felet kan minska med 200 miljoner kronor.

Då det för den andra delen av bedömningen saknas erfarenhetsgrund får en mer schablonmässig bedömning göras. En försiktig bedömning är att hälften av felet på 5,2 miljarder kronor, dvs. 2,6 miljarder kronor, kan komma att utraderas till följd av tillgången till månadsuppgifter och en övergång till historiska inkomster som utgångspunkt för sjukpenninggrundande inkomst.

⁷ *Felaktiga betalningar och brott mot socialförsäkringen*, Försäkringskassan, 2010-02-19, Dnr 002939-2010.

Ekonomiskt bistånd

Inom Stockholms Stads socialtjänst pågår sedan några år ett projekt som syftar till att motverka felaktiga utbetalningar inom det ekonomiska biståndet. Det föreligger viss statistik från projektet vad gäller genomförda återkrav p.g.a. felaktiga utbetalningar.⁸ Enligt denna statistik berodde, som andel av summan felaktigt utbetalt ekonomiskt bistånd, cirka 45 procent på felaktigt uppgivna arbetsinkomster. På den grunden kan det hävdas att felaktigt uppgivna arbetsinkomster är en betydande orsak till felaktiga utbetalningar.

Socialtjänstens handläggare har för aktuella arbetsinkomster i dagsläget endast de sökandes uppgifter att lita till. Med månadsuppgifter skulle socialtjänstens informationsunderläge vad gäller arbetsinkomster närmast försvinna. En väsentlig andel av de felaktiga utbetalningarna skulle därmed kunna förhindras. Det gäller för felaktiga utbetalningar som har sitt ursprung i såväl medvetna som omedvetna fel från sökande. Enligt FUT-delegationens⁹ medgivet osäkra bedömning utgör cirka 18 procent av det samlade ekonomiska biståndet felaktiga utbetalningar.

Vid ett antagande om ett samlat ekonomiskt bistånd på 8 miljarder kronor motsvarar 18 procent drygt 1,4 miljarder kronor. Om vi med stöd i uppgifterna från Stockholms Stad antar att 45 procent av dessa beror på felaktigt uppgivna arbetsinkomster får vi en bedömd felaktigt utbetalning på strax under 650 miljoner kronor.

Det är inte troligt att hela felet kan utraderas till följd av tillgång till månadsuppgifter men kan vid en försiktig bedömning antas minska med 300 miljoner kronor.

Kronofogdemyndigheten

Via löneutmätning drivs obetalda skulder in från gäldenärer. Kronofogdemyndigheten gör själv bedömningen att tillgången till månadsuppgift bör öka effektiviteten i indrivningen.

⁸ Rapport från FUT II – implementeringsprojektet – *Ett projekt för stadens fortsatta arbete mot felaktiga utbetalningar och bidragsbrott*, december 2009, Stockholms Stad.

⁹ *Vad kostar felet? Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Rapport 7, november 2007, Delegationen mot felaktiga utbetalningar.

Med månadsuppgifter skulle KFM kunna verkställa fler löne-exekutiva beslut som i högre omfattning än i dag skulle baseras på korrekta inkomstuppgifter.

Om gäldenären byter arbetsgivare eller annan inkomstkälla skulle KFM snabbt få information om det och därmed kunna skynda på förfarandet att lägga nya utmätningsbeslut hos den nya inkomstkällan.

Enligt uppgifter från KFM driver myndigheten varje år in uppemot 2,9 miljarder kronor genom löneutmätning. Det görs drygt 100 000 löneindrivningsbeslut, vilket innebär ett genomsnitt på 28 000 kronor per beslut. KFM gör den mycket försiktiga bedömningen att tillgång till månadsuppgifter skulle resultera i någonstans mellan 1 000 och 2 000 löneutmättningsbeslut ytterligare per år. Vid ett antagande om att varje beslut genererar 28 000 kronor så skulle det indrivna beloppet öka med mellan 28 och 56 miljoner kronor per år. Ungefär 40 procent av dessa skulle kunna avse skatteskulder och resterande övriga skulder.

Skatteverket

Det s.k. skattefelet minskar inte med månadsuppgiften utan kompletterande åtgärder. Närmast handlar det om arbetsplatsbesök. Förutom månadsuppgiften krävs alltså att resurser används för kontroller.

Redan nu genomförs arbetsplatsbesök inom byggsektorn. Effekten av dessa borde kunna öka med månadsuppgifter som grund.

I två rapporter från Skatteverket¹⁰ om svartköp och svartjobb i Sverige görs bedömningen att skatteundvikandet vid 00-talets mitt uppgick till 66 miljarder kronor årligen. Enligt uppgift från myndigheten kan ungefär hälften av detta uppstå i vissa riskbranscher som bygg, städ osv. Det är också i dessa branscher som månadsuppgiften kan utgöra ett stöd för verksamma kontroller. I kombination med att resurser används för kontroller finns det en avsevärd potential att minska skattefelet betydligt, sannolikt med flertalet miljarder kronor.

¹⁰ Rapport 2006:4 *Svartköp och svartjobb i Sverige Del 1: Undersökningsresultat*, Rapport 2007:1 *Svartköp och svartjobb i Sverige Del 2: Möjliga åtgärder mot svartarbete och bidragsfusk*. Skatteverket.

22.3.1 Budgetbedömningar

I detta avsnitt görs bedömningar av vilka effekter utredningens förslag kan få på offentliga budgetar, särskilt för staten men också för kommunerna.

Precis som för den samhällsekonomiska bedömningen ovan görs budgetbedömningar för perioden 2012–2021. De bedömningar och antaganden som gjorts i den samhällsekonomiska bedömningen är i allt väsentligt desamma också här.

Eftersom det rör sig om bedömningar av budgeteffekter skiljer sig beräkningarna dock åt något. I den samhällsekonomiska bedömningen ingår inte beståndsdelar som är transfereringar, det gör de i budgetberäkningarna. Vi har också istället för en diskonteringsfaktor använt en bedömd räntenivå för lån i Riksgälden som ett genomsnitt för perioden. Vi har antagit en räntenivå på 6 procent. Budgeten påverkas av:

- utgifterna för it-invetseringar
- personalförändringar
- förändringar av transfereringar
- Minskade kostnader för uppgiftslämnande.

När det gäller it-investeringarna har vi utgått ifrån de bedömningar som redovisats ovan i samband med de samhällsekonomiska bedömningarna. Vi har antagit att lån tas upp för investeringarna och respektive års utgifter är räntekostnader och amorteringar för respektive år.

När det gäller personalförändringar finns det en kostnads-höjande och en kostnadssänkande effekt. Kostnadshöjningarna inträffar i samband med it-investeringarna och kan betraktas som en följd av dessa. Kostnadssänkningarna inträffar något, eller några, år efter investeringarna som en följd av de effektiviseringar investeringarna leder till.

Summan av utgifterna för it-investeringarna och personalförändringar utgör den samlade inverkan på förvaltningskostnaderna.

Transfereringsförändringarna består av såväl förändrade utgifter i form av t.ex. ersättningar från socialförsäkringen som av ökade skatteintäkter, direkt eller via återvinning genom utmätning. Transfereringsförändringarna påverkar staten och kommunerna olika. Så blir fallet t.ex. om dagersättningarna i socialförsäkringen skulle minska till följd av minskade felaktiga utbetalningar. Det har

sin bakgrund i att dessa ersättningar är beskattade. Givet att inkomstbeskattningen för den stora majoriteten inkomsttagare leder till huvudsakligen kommunala skatteintäkter innebär minskade felaktiga utbetalningar i det här fallet minskade kommunal skatteintäkter utöver utgiftsminskningen för socialförsäkringen. Det är naturligtvis inte möjligt att med någon högre precision beräkna denna tudelning men vi har valt att schablonmässigt anta att 25 procent av de beskattningsbara bidragen utgör beskattningsandelen och utgörs till två tredjedelar av kommunala skatteintäkter, två tredjedelar av dessa primärkommunala och en tredjedel landstingskommunala.

Ökade utgifter och minskade inkomster anges utan tecken medan minskade utgifter och ökade intäkter anges med ett negativt tecken. Summeringar kan därmed betraktas som ökade netto-utgifter vid positivt tecken och minskade sådana vid negativt tecken.

Vi har valt att separat redovisa budgetbedömningar vad avser förvaltning och transfereringar. Båda bedömningarna är osäkra men bedömningarna om transfereringsförändringarna har mer karaktären av räkneexempel och måste därför betraktas som mycket osäkra.

Budgeteffekter för staten

Förändrade förvaltningsutgifter

I tabell 22.7 nedan redovisas bedömda budgeteffekter vad avser förvaltningsutgifter för staten sammantaget de aktuella åren. I tabellen redovisas också bedömningarna för Skatteverket och Försäkringskassan. De båda myndigheterna utgör sammantaget lejonparten av den samlade effekten.

Av tabellen framgår att det inledande året innebär en utgiftsökning på knapp 10 miljoner kronor. År 2021 är utgifterna nära 240 miljoner lägre än de skulle ha varit utan reformen.

Av tabellen framgår också att huvuddelen av utgiftsminskningen faller på Försäkringskassan medan Skatteverket får påtagliga utgiftsökningar under periodens början, dessa faller under perioden men vid periodens slut är de marginellt högre än de skulle varit utan reformen.

I tabellen har vi också summerat för hela staten låtit bedömda minskade kostnader för de statliga arbetsgivarna i samband med uppgiftslämnande. Därvid har vi utnyttjat andelstalet i tabell 22.2.

Tabell 22.10 Budgeteffekt på staten vad avser förvaltningskostnader 2012–2021. Nettokostnader, tusental kronor

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total										
summa	9 384	33 554	-10 497	-74 630	-46 774	-124 888	-169 289	-177 423	-195 796	-236 671
personal	9 384	15 787	-33 516	-98 489	-105 633	-191 479	-214 476	-230 322	-246 271	-262 327
it-utgifter	0	21 840	27 092	27 932	62 932	70 664	49 260	56 972	54 548	29 729
Uppgifts- lämnande statliga företag	0	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073
Skatteverket										
summa	9 384	27 865	14 223	13 184	20 399	18 928	3 450	4 066	3 415	2 757
personal	9 384	9 665	-6 637	-6 836	-7 041	-7 252	-7 470	-7 694	-7 925	-8 163
it-utgifter	0	18 200	20 860	20 020	27 440	26 180	10 920	11 760	11 340	10 920
Försäkrings- kassan										
summa	0	1 809	2 023	-61 284	-40 455	-116 366	-141 873	-147 933	-163 161	-202 124
personal	0	1 289	1 327	-61 916	-67 259	-151 954	-173 765	-188 389	-203 081	-217 842
it-utgifter	0	520	696	632	26 804	35 588	31 892	40 456	39 920	15 717
SCB										
summa	0	7 111	-13 543	-13 016	-13 119	-13 509	-16 174	-18 562	-20 710	-21 608
personal	0	4 511	-18 583	-19 824	-21 123	-21 757	-22 410	-23 082	-23 774	-24 488
it-utgifter	0	2 600	5 040	6 808	8 004	8 248	6 236	4 520	3 064	2 880
KFM										
summa	0	842	-9 128	-9 440	-9 526	-9 868	-10 619	-10 920	-11 267	-11 624
personal	0	322	-9 624	-9 912	-10 210	-10 516	-10 831	-11 156	-11 491	-11 836
it-utgifter	0	520	496	472	684	648	212	236	224	212

Effekter på statens intäkter av arbetsgivaravgifter

Det är fullt möjligt att även statens inkomster kan påverkas av förändrat personalbehov i den statliga verksamheten. Vi har dock valt att hålla denna inkomsteffekt utanför beräkningarna då huvudsyftet har varit att göra bedömningar av de statliga myndigheternas förändrade budgetsituation. Ett ökat personalbehov ökar intäkterna med ungefär en tredjedel av den ökade personalutgiften, och vise versa. Den i tabell 22.10 år 2021 bedömda minskade samlade personalutgiften på drygt 236 miljoner kronor leder ”mekaniskt” till minskade intäkter av arbetsgivaravgiften på cirka 78 miljoner kronor. Motsvarande beräkning kan göras för varje år.

Förändrade transfereringsutgifter

Trots de mycket stora osäkerheterna har utredningen valt att bedöma vissa effekter på statens, och senare i framställningen, kommunernas budget(ar) som kan komma att realiseras om utredningens förslag förverkligas. Det finns i huvudsak två skäl till detta val.

Det ena skälet är att det faktiskt har gjorts flera olika bedömningar inom olika områden över hur stora felen är i dagsläget. Dessa bedömningar ger oss ett maximibelopp att förhålla oss till för försiktiga bedömningar av hur mycket av dessa fel som kan elimineras. I avsnittet ovan om minskade fel har sådana bedömningar gjorts.

Det andra skälet är att vi, åtminstone i någon utsträckning, vill demonstrera hur effekterna fördelar sig mellan olika delar av den offentliga sektorn. Ovan har vi t.ex. berört det faktum att beskattade bidrag får effekt på såväl utgiftssidan för staten, t.ex. socialförsäkringen, men också på kommunernas inkomstsida, i form av skatteinkomster.

Vi har valt att bortse ifrån de effekter ändrade beskattade bidrag får på arbetsgivaravgifterna eftersom dessa s.a.s. endast utgör en omfördelning mellan statliga konton.

Vi har också valt att avstå ifrån att göra en siffermässig skattning av hur mycket skattefelet kan minska till följd av minskat svartarbete. Det huvudsakliga skälet till detta val är att den effekten hänger intimt samman med hur mycket resurser som läggs ner på kontroll.

Det är vår bedömning att, vad gäller statliga transfereringar, det inom socialförsäkringarna finns de minst osäkra skattningarna av möjligt minskat fel. Dessa skattningar bygger i huvudsak på det arbete som gjorts inom FUT-delegationen och av Försäkringskassan.

I tabell 22.8 nedan redovisas förändrade utgifter för socialförsäkringen under den aktuella perioden.

Av tabellen framgår att det under de första åren av perioden inte kan bli tal om några utgiftssänkningar. Under en mellanperiod kan minskningen hamna på något eller några hundra miljoner kronor. Mot slutet av perioden kan utgiftsminskningen bli mycket stor, närmare 3,5 miljarder kronor. Den årliga ökningen beror på att nominella värden anges.

Tabell 22.11 Budgeteffekter av socialförsäkringens ändrade transfereringar, tusental kronor

År	Utgiftsändring
2012	0
2013	0
2014	0
2015	-220 816
2016	-225 232
2017	-3 216 320
2018	-3 280 646
2019	-3 346 259
2020	-3 413 184
2021	-3 481 448

Budgeteffekter för kommunsektorn

Kommunernas budgetar påverkas via fyra kanaler:

- förvaltningskostnader
- utgifter för ekonomiskt bistånd
- skatteintäkter
- arbetsgivarrelaterade kostnader.

Primärkommunerna påverkas av samtliga fyra kanaler medan landstingskommunerna endast av de två senare.

Vi har valt att redovisa de bedömda budgeteffekterna för kommunsektorn i två delar och tabeller. Den första delen utgår ifrån en situation med nuvarande regler i socialförsäkringen. Den andra delen avser beräkningar för tiden efter en reform med historisk SGI.

I tabell 22.12 nedan redovisas budgeteffekterna för kommunsektorn i en situation med nuvarande regler.

Som vid den statliga budgetberäkningen har vi för de kommunala arbetsgivarna antagit att kostnaderna minskar med de andelar som redovisas i tabell 22.2. Vi har antagit att två tredjedelar av effekten faller på primärkommunerna och en tredjedel på landstingskommunerna. Den bedömda inverkan på skatteintäkterna fördelas på samma sätt.

Av tabellen framgår att primärkommunerna får en budgetförstärkning på drygt 275 miljoner kronor. Landstingskommunerna får en budgetförsvagning på 14 miljoner kronor

Tabell 22.12 Budgeteffekter för kommunsektorn utan socialförsäkringsreform, tusental kronor ökade kostnader/minskade intäkter (+) minskade kostnader/ökade intäkter (-)

	Primärkommuner	Landstingskommuner
Förvaltningskostnader	-4 500	0
Ekonomisk bistånd	-300 000	0
Skatteintäkter	+36 850	+18 700
Uppgiftslämnande	-8 566	-4 347
Sammantaget	-276 216	+14 353

I tabell 22.13 nedan redovisas budgeteffekterna för kommunsektorn i en situation med ändrade regler inom socialförsäkringen.

Av tabellen framgår att primärkommunerna får en budgetförsvagning med 122 miljoner kronor och landstingskommunerna en med 216 miljoner kronor.

Tabell 22.13 Budgeteffekter för kommunsektorn med socialförsäkringsreform, tusental kronor ökade kostnader/minskade intäkter (+) minskade kostnader/ökade intäkter (-)

	Primärkommuner	Landstingskommuner
Förvaltningskostnader	-4 500	0
Ekonomisk bistånd	-300 000	0
Skatteintäkter	+435 500	+221 000
Uppgiftslämnande	-8 566	-4 347
Sammantaget	+122 434	+216 653

I scenariot med ändrade regler har förändrade skatteintäkter en stor inverkan på resultatet. Bortfallet i skatteintäkter beror på att vi vid beräkningarna inte gjort några bedömningar av på vilket sätt de som förlorar ersättningar anpassar sig. Det kan rimligen bli fråga om ökade arbetsinkomster i en del fall. I andra fall kan det bli fråga om ökat ekonomiskt bistånd. Den slutgiltiga budgeteffekten är ytterst svårbedömd.

22.4 Scenariot med befintliga regler inom socialförsäkringen under hela perioden

Beräkningarna i detta avsnitt är identiska med beräkningarna i föregående avsnitt endast med den skillnaden att i detta avsnitt antas reglerna inom socialförsäkringen vara oförändrade. Vi redovisar därför endast beräkningarna i sammandrag och med fokus på de resultat som påtagligt skiljer sig från resultaten i föregående avsnitt.

22.4.1 Den samhällsekonomiska bedömningen

I tabell 22.14 nedan redovisas, på samma sätt som i avsnittet ovan, en sammanfattning av den samhällsekonomiska bedömningen.

Av tabellen framgår att såväl nettonuvärdet som den procentuella avkastningen är lägre vid detta scenario är något än vid det ovan redovisade.

Nettonuvärdet är knappt 180 miljoner kronor och avkastningen 8,9 procent. Reformen är alltså samhällsekonomiskt motiverad även vid detta scenario. Procentmarginalen är 4,3 procent.

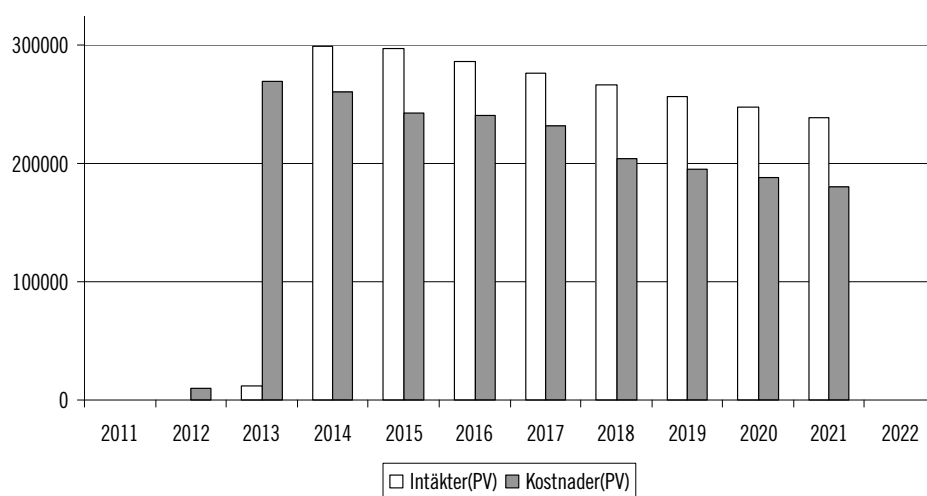
Tabell 22.14 Nettonuvärde och procentuell avkastning vid nuvarande regler i socialförsäkringen

Tidshorisont	Nettonuvärde		Procent- marginal	Index kostnad	Index intäkt
	Tusental kronor	Avkastning			
Fr.o.m. 2012	179 344	8,9%	4,3%	104,3%	95,7%
T.o.m. 2021					

I figur 22.3 nedan redovisas de årsvisa diskonterade kostnaderna och intäkterna.

Av figuren framgår att figuren skiljer sig från motsvarande figur för det föregående scenariot i så måtto att såväl kostnader som intäkter är lägre för åren från 2017 och framåt.

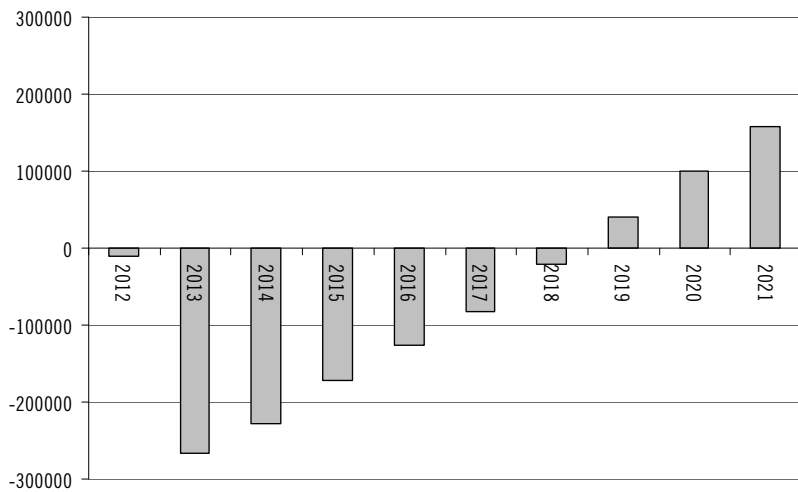
Figur 22.3 Årsvisa intäkter (nuvärde) och kostnader (nuvärde) vid scenariot med nuvarande regler i socialförsäkringen



I figur 22.4 visas de årsvisa ackumulerade nettonuvärdena.

Det framgår av figuren att nettonuvärdet blir lönsamt år 2019, som i det första scenariot.

Figur 22.4 Ackumulerat nettonuvärde årsvis vid scenariot med nuvarande regler i socialförsäkringen, tusental kronor



22.4.2 Minskade fel

De minskade felen i detta scenario skiljer sig ifrån det förra endast för socialförsäkringen. Vi bedömer således att de reduceringen av felen stannar vid 200 miljoner kronor uttryckt i 2010 års förhållanden.

22.4.3 Budgetbedömningar

Budgeteffekter för staten

Förvaltningsutgifter

I tabell 22.15 nedan framgår de förändrade statliga förvaltningsutgifterna under för den aktuella perioden.

Tabell 22.15 Budgeteffekt för staten vad avser förvaltningskostnader 2012–2021 Nettokostnader, tusental kronor

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total										
summa	9 384	33 554	-10 497	-74 630	-79 815	-94 417	-126 070	-140 387	-155 952	-170 343
personal	9 384	15 787	-33 516	-98 489	-112 674	-126 208	-139 777	-153 382	-167 023	-180 702
it-utgifter	0	21 840	27 092	27 932	36 932	35 864	17 780	17 068	15 144	14 432
Uppgifts- lämnande statliga företag	0	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073	-4 073
Skatteverket										
summa	9 384	27 865	14 223	13 184	20 399	18 928	3 450	4 066	3 415	2 757
personal	9 384	9 665	-6 637	-6 836	-7 041	-7 252	-7 470	-7 694	-7 925	-8 163
it-utgifter	0	18 200	20 860	20 020	27 440	26 180	10 920	11 760	11 340	10 920
Försäkrings- kassan										
summa	0	1 809	2 023	-61 284	-73 496	-85 895	-98 654	-110 898	-123 317	-135 796
personal	0	1 289	1 327	-61 916	-74 300	-86 683	-99 066	-111 450	-123 833	-136 216
it-utgifter	0	520	696	632	804	788	412	552	516	420
SCB										
summa	0	7 111	-13 543	-13 016	-13 119	-13 509	-16 174	-18 562	-20 710	-21 608
personal	0	4 511	-18 583	-19 824	-21 123	-21 757	-22 410	-23 082	-23 774	-24 488
it-utgifter	0	2 600	5040	6808	8004	8248	6236	4520	3064	2880
KFM										
summa	0	842	-9 128	-9 440	-9 526	-9 868	-10 619	-10 920	-11 267	-11 624
personal	0	322	-9 624	-9 912	-10 210	-10 516	-10 831	-11 156	-11 491	-11 836
it-utgifter	0	520	496	472	684	648	212	236	224	212

Effekter på statens intäkter av arbetsgivaravgifter

Precis som för det tidigare redovisade scenariet är det möjligt att även statens inkomster kan påverkas av förändrat personalbehov i den statliga verksamheten. Som poängterats tidigare har vi valt att hålla denna inkomsteffekt utanför beräkningarna då huvudsyftet har varit att göra bedömningar av de statliga myndigheternas förändrade budgetsituation. Den i tabell 22.15 år 2021 bedömda minskade samlade personalutgiften på drygt 180 miljoner kronor leder också till minskade intäkter av arbetsgivaravgiften på 60 miljoner kronor.

Transfereringsutgifter

I tabell 22.11 nedan redovisas förändrade transfereringutgifter under perioden vid oförändrade regler.

Av tabellen framgår att från år 2015 och framåt förstärks budgeten med drygt 200 miljoner kronor årligen. Den årliga ökningen beror på att nominella värden anges.

Tabell 22.16 Budgeteffekter av socialförsäkringens ändrade transfereringar vid oförändrade regler, tusental kronor

År	Utgiftsändring
2012	0
2013	0
2014	0
2015	-220 816
2016	-225 232
2017	-229 737
2018	-234 332
2019	-239 019
2020	-243 799
2021	-248 675

22.5 Känslighetsanalyser

Under beräkningarna har vi strävat efter att tillämpa försiktighetsprincipen. Det innebär att ökade kostnader hellre skattats högre och intäkter lägre än vad som i förstone kan ha blivit resultatet.

Detta för att undvika en samhällsekonomisk glädjekalkyl. Likväl har vi därutöver valt att göra några känslighetskalkyler för att utröna hur robusta våra resultat är.

Alternativ diskontering

Den diskonteringsränta som används har betydelse för resultatet av den samhällsekonomiska bedömningen. Särskilt stor betydelse har valet om den tidsmässiga fördelningen av kostnader jämfört med intäkter skiljer sig mycket åt. Vi har valt en diskonteringsränta på 4 procent.

Som ett led i känslighetsanalysen har vi prövat hur mycket högre räntan skulle behöva vara för att utredningens förslag inte ska anses vara samhällsekonomiskt lönsamma.

Först vid en så kraftig diskonteringsränta som drygt 20 procent och däröver, kan investeringen betraktas som olönsam i samhällsekonomisk mening. Det är naturligtvis en orimligt hög diskontering.

Alternativ bedömning av minskningen av arbetsgivarnas administrativa kostnader

Våra beräkningar har gett vid handen att arbetsgivarna, inklusive privata företag, får sänkta kostnader till följd av utredningens förslag.

Om vi antar att effekterna för arbetsgivarna sammantaget är sådana att kostnadsökningarna till följd av månadsuppgifter endast väger jämt med de kostnadssänkningar man också kan räkna med får vi en situation där arbetsgivarna varken vinner eller förlorar på reformen. Det skulle röra sig om kostnadssänkningar på närmare 50 miljoner kronor mindre än enligt vår huvudkalkyl. Även i samhällsekonomisk mening väger då reformen jämt. Kostnaderna är lika stora som intäkterna.

I den samhällsekonomiska bedömningen har inte ingått vinster av minskade fel. Det innebär att även vid en samhällsekonomisk bedömning som väger jämt återstår värdet av minskade fel.

Det är utredningens bedömning, givet de försiktiga beräkningar som genomförts i övrigt, att också denna del av känslighetsanalysen visar att reformen är samhällsekonomiskt motiverad.

22.6 Kvalitativa bedömningar

Det har inte varit möjligt att göra kvantitativa beräkningar av alla identifierade effekter av utredningens förslag.

De enskilda medborgarna

Utredningens förslag har potential att underlätta för enskilda medborgare i kontakt med myndigheterna inom välfärdssystemet.

I samband med t.ex. ansökan om bidrag kan bidragsgivande myndighet som service åt den sökande förtrycka information om aktuella inkomster som i dagsläget inte är tillgänglig för den aktuella myndigheten. Det innebär tidsvinster för den enskilde.

Bostadsbidrag till barnfamiljer är konstruerat som ett preliminärt bidrag med slutreglering i efterhand. Genom de aktuella inkomstuppgifter månadsuppgiften innebär är det i princip möjligt för Försäkringskassan att uppmärksamma bidragstagaren på inkomstavvikelser som skulle kunna leda till en stor slutreglering, och på så sätt göra det möjligt för bidragstagaren att återkomma med en ny ansökan under bidragsåret.

Migrationsverket, Åklagarmyndigheten och Arbetsförmedlingen

För rubricerade myndigheter har vi inte gjort någon kvantitativ analys. Vissa bedömningar av kostnader/intäkter och inverkan på felen i transfereringarna kan ändå göras.

Samtliga dessa myndigheter kommer att behöva göra investeringar i informationsteknik. I likhet med de bedömningar vi gjort för andra myndigheter kan investeringsutgiften i teknik bedömas till enstaka miljoner. Ett visst ökat personalbehov under investeringsåret är också rimligt att räkna med.

Däremot är det inte troligt att tillgången till månadsuppgifter skulle ge några nämnvärda administrativa vinster och därmed inte heller några sänkta administrativa kostnader.

Det är troligt att de fel som i dag kan uppstå i Migrationsverkets handläggning av dagersättning till asylsökande kan minska. Summan av dagersättningar torde minska.

Det är också högst troligt att månadsuppgiften bidrar till en högre precision vid fastställande av dagsbotens storlek. Summan av dagsböter torde öka.

Utvecklad statistik

Samhället vinner med stor sannolikhet på högre kvalitet hos befintlig statistik och nyskapad statistik. Snabbhet och möjligheterna att mäta förhållanden i små geografiska enheter förbättrar förutsättningar för att det skapas information om utvecklingen på arbetsmarknaden och i välfärdshänseende på ett sätt som gynnar rationell politik.

Rättvis konkurrens

I den mån månadsuppgifterna används aktivt i kampen mot svartarbete finns det goda möjligheter att månadsuppgifterna kan stödja en rättvis konkurrens i näringslivet

Konkurrensförutsättningarna för seriösa företagare förbättras. Dessa företagare och deras anställda gynnas. Dessutom utgör den rättvisare konkurrensen en vinst för samhällsekonomin.

Lärande

Under utredningens gång har det ifrån flera håll pekats på betydelsen av utredningens förslag utifrån ett lärandeperspektiv. Månadsuppgifter, till skillnad ifrån årliga kontrolluppgifter, ger förutsättningar för att anställda hos t.ex. företag och Skatteverket ska kunna bygga upp och bibehålla en kompetens kring handhavandet som i förlängningen bör kunna leda till en allt rationellare hantering.

22.7 Sammanfattande värdering

Utredningens förslag är gynnsamma ur ett flertal perspektiv. Arbetsgivarna får sänkta administrativa kostnader. Ur ett samlat samhällsperspektiv är förslagen lönsamma. På sikt förstärks den statliga budgeten kraftigt, efter en kortsiktig försvagning. De ekonomiska effekterna för kommunsektorn är något oklara. De enskilda medborgarna bör gynnas.

Arbetsgivarna

De administrativa kostnaderna sjunker för de uppgiftslämnande arbetsgivarna, inklusive de privata företagen. Visserligen leder månadsuppgiften som sådan till ökade administrativa kostnader men med spridningseffekter till annan administration lättar alltså företagens sammantagna administrativa börda.

Samhällsekonomisk vinst

De förslag utredningen lägger är med mycket stor sannolikhet samhällsekonomiskt lönsamma. Det gäller båda de scenarier vi utgått ifrån vid beräkningarna. Dock är scenariot med ändrade regler i socialförsäkringen något bättre i samhällsekonomisk mening.

Den samhällsekonomiska lönsamheten är runt 10 procent för båda scenarierna.

Den statliga budgeten

Den statliga budgeten försvagas något inledningsvis som ett resultat av ökade förvaltningskostnader. Redan efter något år förstärks den statliga budgeten påtagligt bara som ett resultat av sänkta förvaltningskostnader. Med de minskade felen i transfereringssystemet kan mycket stora budgetförstärkningar förväntas mot 2010-talet slut. I den mån en reform med historisk SGI inte skulle realiserats måste man vänta sig betydligt mindre vinster av minskade fel.

Skatteverket behöver resursförstärkningar redan inledningsvis. Stora IT-investeringar tillsammans med personalförstärkningar vid införandet av månadsuppgiften ställer stora krav på myndigheten. Till följd av rationaliseringsmöjligheter är skatteverkets ökade resursbehov marginellt vid övergången till 2020-talet.

Genom rationaliseringsmöjligheter får Försäkringskassan ett minskat resursbehov. I särskilt hög grad förverkligas dessa mot slutet av 2010-talet.

Utredningen föreslår att de myndigheter där reformen genererar besparingar, inte minst vid Försäkringskassan, finansierar Skatteverkets ökade kostnader. Det kan göras på två sätt:

- Skatteverkets ökade kostnader 2012 och 2013 finansieras genom motsvarande minskning av Försäkringskassans förvaltningsanslag 2012 till 2014. Vid behov kan Försäkringskassans anlagskredit tillfälligt höjas,
- Skatteverket utnyttjar sin anlagskredit år 2012 och 2013. Fr.o.m. år 2014 minskar förvaltningsanslagen till de myndigheter, inte minst Försäkringskassan, som förväntas göra besparingar till följd av reformen. Skatteverkets anslag höjs fr.o.m. 2014.

Kommunsektorn

Kommunsektorns budgetar påverkas mycket av de minskade skatteintäkterna till följd av bedömda minskade fel inom socialförsäkringen. En förutsättning för det resultatet är att inkomsterna från socialförsäkringen inte ersätts av andra inkomster t.ex. arbetsinkomster eller om det blir fråga om utökad ekonomiskt bistånd. Därför är det oklart hur kommunsektorns budgetar påverkas vid anpassat beteende som kan handla om t.ex. ökat arbetsutbud eller ökat beroende av ekonomiskt bistånd.

Skulle hela förlusten av skatteintäkter ersättas med andra skatteintäkter utgör utredningens förslag en budgetförstärkning för både primärkommuner och landstingskommuner. Störst är budgetförstärkningen för primärkommuner. För landstingskommuner är budgetförstärkningen marginell och beror endast på minskade administrativa kostnader.

De enskilda medborgarna

De enskilda medborgarna kan göra tidsvinster då det finns förutsättningar för att myndigheterna på välfärdsområdet kan tillhandahålla viss information om inkomster i samband med ansökningar om ersättningar.

23 Övriga konsekvenser

I kommittéförordningen (1998:1474) förtecknas vilka konsekvensanalyser som generellt ska genomföras.

I detta kapitel redovisas utredningens konsekvensanalyser i denna del och som inte behandlats i det föregående kapitlet om ekonomiska konsekvenser.

Konsekvenser för det kommunala självstyret

Utredningens förslag har inga konsekvenser för det kommunala självstyret.

Konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet

Utredningens förslag ökar förutsättningarna att bekämpa brottslighet i form av "svartarbete". Förslagen bör också ha en brottsförebyggande effekt.

Konsekvenser för sysselsättning och offentlig verksamhet i olika delar av landet

Det finns inget som tyder på att dessa förhållanden skulle påverkas av utredningens förslag.

Konsekvenser för små företag

Utredningens förslag innebär bl.a. att det blir obligatoriskt med elektronisk inlämning av uppgifter.

Det kan därför bli nödvändigt för vissa företag som saknar lämplig informationsteknik att göra vissa investeringar i sådan teknik och i kunskap.

För ett fåtal företag föreligger också möjligheten att få dispens från obligatoriet.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Utredningens förslag har inga konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Konsekvenserna för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

I den mån utredningens förslag alls har några effekter på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen är det i riktningen mot att de underlättar uppfyllelsen av målen.

Utredningens bedömning är att förslagen innebär att samhället får redskap att tillse att förutsättningarna för att bedriva en ”vit” verksamhet förbättras i alla branscher. Inte minst förbättras förutsättningarna i de branscher där det är vanligt att nyanlända invandrare har arbete. Det kan röra sig om olika delar av service-sektorn som restaurang- och städbranschen.

24 Författningskommentar

Allmänt

Våra förslag innebär författningsmässigt i huvudsak följande. I förhållande till förslag till skatteförfarandelag (förslag i lagrådsremiss beslutad den 13 januari 2011) föreslår utredningen ändringar i de delar som reglerar kontrolluppgift för intäkt i inkomstslaget tjänst där kontrolluppgift i stället för att lämnas en gång per år i stället ska lämnas en gång per månad. Ändringar föreslås även i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet, i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

24.1 Förslaget till skatteförfarandelag

11 kap. Beräkning av skatteavdrag för preliminär skatt

22 §

Paragrafen innebär att det ska finnas en möjlighet för den som betalar ut ersättning att göra ett förhöjt skatteavdrag från huvudinkomsten om den som tar emot ersättning för arbete begär det. Utbetalarens skyldighet att göra ett sådant förhöjt avdrag har tagits bort.

I förslaget till skatteförfarandelag motsvarar paragrafen 8 kap. 7 § SBL.

15 kap. Kontrolluppgift om intäkt i inkomstlaget tjänst

Kontrolluppgiftens innehåll

9 §

I 24 kap. 4 § förslag till skatteförfarandelag sägs vilka uppgifter som ska ingå i alla kontrolluppgifter, bl.a. nödvändiga identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften lämnas för. I 15 kap. 9 § anges vilka uppgifter som en kontrolluppgift om intäkt i inkomstlaget tjänst därutöver ska innehålla.

Punkterna 7 och 8 är nya. Här anges de nya uppgifter som den som betalar ut ersättning ska ange i kontrolluppgiften. I *punkten 7* anges att värdet av den sjuklön enligt lagen (1991:1047) om sjuklön som har getts ut ska anges i kontrolluppgiften. I *punkten 8* anges att värdet av de kompletterande ersättningar som har getts ut vid föräldraledighet och sjukdom ska anges. I betänkandetexten avsnitt 8.2.10 framgår varför det måste framgå hur mycket av den utgivna ersättningen som utgör sjuklön respektive kompletterande ersättningar vid föräldraledighet och sjukdom. Dessa preciseringar är avsedda för Försäkringskassans handläggning av sjukpenninggrundande inkomst.

Tredje stycket är nytt i förhållande till förslaget till skatteförfarandelag. Av bestämmelsen följer att uppgiftslämnaren ska ange om en utbetald ersättning avser en annan period än den aktuella månaden samt vilken period ersättningen avser. Syftet med markeringen är att de myndigheter som sedan ska använda sig av månadsuppgiften ska kunna se avvikelser från det normala.

I förslaget till skatteförfarandelag motsvarar paragrafen 6 kap. 6 § LSK.

24 kap. Övriga bestämmelser om kontrolluppgifter

När ska kontrolluppgifter lämnas?

Huvudregeln

1 §

I paragrafen anges när kontrolluppgift ska lämnas och att kontrolluppgifterna ska lämnas till Skatteverket.

Av paragrafens första stycke framgår att kontrolluppgift ska lämnas för varje kalenderår och ha kommit in till Skatteverket senast den 31 januari närmast följande kalenderår om inte annat anges i andra stycket.

Enligt andra stycket, som är nytt, ska kontrolluppgift för intäkt i inkomstslaget tjänst lämnas för varje kalendermånad senast den 12:e närmast följande månad förutom när det gäller månaderna juli och december då kontrolluppgiften ska lämnas senast den 17:e närmast följande kalendermånad.

I förslaget till skatteförfarandelag ersätter paragrafen 14 kap. 1 § första stycket och 2 § LSK.

38 kap. Formkrav för lagens uppgiftsskyldigheter

Fastställt formulär

1 §

Enligt paragrafen ska fastställda formulär även användas för att lämna deklARATIONER. Bestämmelsen gäller samtliga deklARATIONER som ska lämnas enligt lagen. Kravet på fastställt formulär begränsar inte möjligheterna att använda elektronisk kommunikation.

Andra stycket är nytt och gäller kontrolluppgift för intäkt i inkomstslaget tjänst. Av stycket framgår att en sådan kontrolluppgift ska lämnas elektroniskt.

Paragrafen ersätter 4 kap. 1 §, 5 kap. 4 §, 13 kap. 3 §, 14 kap. 7 § och 15 kap. 8 § LSK samt 10 kap. 9a, 13 a, 25 , 32 c och 34 §§ SBL.

1 a §

Av paragrafen framgår att det finns möjlighet att efter ansökan beviljas dispens från kravet på elektroniskt uppgiftslämnande. Befrielse ska kunna medges för högst två år räknat från dagen för beslut om befrielse. För att befrielse ska medges krävs dock att särskilda skäl föreligger. Med särskilda skäl avses t.ex. att uppgiftslämnaren inte har Internetuppkoppling. Befrielse beviljas av Skatteverket.

1 b §

Enligt paragrafen ska Skatteverket, för den som lämnar kontrolluppgifter enligt 24 kap. 1 § andra stycket ange uppgifterna i en elektronisk skattedeclaration. De angivna uppgifterna ska grundas på innehållet i de inkomna kontrolluppgifterna samt på Skatteverkets beräkning av skatteavdrag och arbetsgivaravgifter på underlaget i kontrolluppgiften.

24.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

1 kap. Allmänna bestämmelser

Lagens tillämpningsområde

5 §

I paragrafen regleras för vilka ändamål uppgifter får tillhandahållas för verksamheter utanför skatteförvaltningen.

Punkt 7 är ny. Här framgår att uppgifter får behandlas för tillhandahållande av information som behövs i författningsreglerad verksamhet för att utgöra underlag för beslut om dagsböter. Det är Åklagarmyndighetens verksamhet med beslut om dagsböter som omfattas av denna bestämmelse.

2 kap. Beskattningsdatabasen

Direktåtkomst

8 b §

Enligt paragrafen får Försäkringskassan ha direktåtkomst till uppgifter i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000). Direktåtkomst får bara förekomma om uppgifterna behövs i ärenden om bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst eller beräkning av bostadsbidrag.

8 c §

Enligt paragrafen får Migrationsverket ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000). Direktåtkomst får bara förekomma om uppgifterna behövs i ärenden om dagersättning åt asylsökande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

8 d §

Enligt paragrafen får Arbetsförmedlingen ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000). Direktåtkomst får bara förekomma om uppgifter behövs i ärenden om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

8 e §

Enligt paragrafen får Åklagarmyndigheten ha direktåtkomst till uppgifter som avses i 15 kap. 9 § första stycket 1–2 och tredje stycket samt 24 kap. 4 § 1 skatteförfarandelagen (0000:000). Direktåtkomst får bara förekomma om uppgifter behövs i ärenden om bestämmande av dagsböter.

24.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

27 kap. Sekretess till skydd för enskild inom verksamhet som rör skatt, tull m.m.

1 §

Sekretess gäller för uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, när uppgifterna förekommer i en myndighets verksamhet av visst slag på skatteområdet m.m. Bestämmelsen gäller inte bara inom Skatteverket utan också hos andra myndigheter.

I *punkt 3* har ett tillägg gjorts. Av punkten framgår att sekretess även gäller hos Försäkringskassan för uppgift som Skatteverket har lämnat i ärenden som gäller bestämmande av sjukpenninggrundande inkomst, beräkning av bostadsbidrag och bestämmande av ersättning för sjuklönekostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

Punkt 4 är ny och anger att sekretess gäller hos Kronofogdemyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om utmätning av lön.

Punkt 5 är ny och anger att sekretess gäller hos Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om dag ersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Punkt 6 är ny och anger att sekretess gäller hos arbetslöshetskassorna för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

Punkt 7 är ny och anger att sekretess gäller hos Arbetsförmedlingen för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om etableringsersättning till vissa nyanlända invandrare enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Punkt 8 är ny och anger att sekretess gäller hos Åklagarmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som Skatteverket har lämnat i ett ärende om bestämmande av dagsböter.

24.4 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet

4 §

Tredje stycket i paragrafen är nytt. Det har tillkommit till följd av regeringens ställningstagande i prop. 2010/11:78 s. 21. Se vidare avsnitt 6.5.5, Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

7 §

Punkt 6 i första stycket är ny. Där framgår att uppgifter ska lämnas ut till Försäkringskassan från beskattningsdatabasen i den utsträckning det behövs för beräkning av ersättning av sjuklöne-kostnader enligt förordningen (2010:425) om ersättning för kostnader för sjuklön.

I andra stycket *punkt 7* är de uppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst som ska lämnas till Försäkringskassan angivna.

Tredje stycket är nytt. Se vidare avsnitt 6.5.5, Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

8 b §

Paragrafen är ny. Här framgår att uppgifter ska lämnas till Migrationsverket från beskattningsdatabasen när sådana uppgifter behövs för beräkning eller kontroll av dagersättning enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

I andra stycket är de uppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst som ska lämnas till Migrationsverket angivna.

Tredje stycket är nytt. Se vidare avsnitt 6.5.5, Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

8 c §

Paragrafen är ny. Här framgår att uppgifter ska lämnas till arbetslöshetskassorna från beskattningsdatabasen när sådana uppgifter behövs för prövning av ett ärende om arbetslöshetsersättning enligt lagen ((1997:238) om arbetslöshetsförsäkring.

I andra stycket är de uppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst som ska lämnas till arbetslöshetskassorna angivna.

8 d §

Paragrafen är ny. Här framgår att uppgifter ska lämnas till Arbetsförmedlingen när sådana uppgifter behövs för beräkning eller kontroll av etableringsersättning enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

I andra stycket är de uppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst som ska lämnas till Arbetsförmedlingen angivna.

Tredje stycket är nytt. Se vidare avsnitt 6.5.5, Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

8 e §

Paragrafen är ny. Här framgår att uppgifter ska lämnas till Åklagarmyndigheten när sådana uppgifter behövs för beräkning och kontroll av dagsböter.

I andra stycket är de uppgifter för intäkt i inkomstslaget tjänst som ska lämnas till Åklagarmyndigheten angivna.

Tredje stycket är nytt. Se vidare avsnitt 6.5.5, Integritetsskydd genom den sekretessbrytande bestämmelsens utformning m.m.

Kommittédirektiv



Elektroniska inkomstuppgifter per individ och månad

Dir.
2009:91

Beslut vid regeringssammanträde den 8 oktober 2009

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Inrapporteringen avser i första hand uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, det vill säga förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga förmåner.

Syftet med systemet avseende inkomstuppgifter ska vara att ge Försäkringskassan och Skatteverket med flera bättre kontrollmöjligheter, att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas i en inrapporteringsfunktion samt att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen.

Utredaren ska göra en kostnads-/nyttoanalys med ett brett samhällsperspektiv avseende för- och nackdelar med det föreslagna systemet med uppgiftslämnande jämfört med nuvarande regler. De administrativa kostnaderna för arbetsgivarna ska särskilt beaktas. Utredaren ska göra kostnadsberäkningar samt lämna alla förslag i juridiskt och organisatoriskt hänseende som krävs för inrapportering av månadsuppgifter på arbetstagnivå.

Utredaren ska vidare överväga om aktuella myndigheter på motsvarande sätt som med månadsuppgifterna bör lämna information om även andra, icke skattepliktiga, förmåner och bidrag såsom t.ex. försörjningsstöd och hur detta i så fall ska komma till stånd i tekniskt, organisatoriskt och juridiskt hänseende.

Utredaren ska därvid upprätta en plan för att realisera det föreslagna systemet, inklusive kostnadsberäkningar, samt lämna de författningsförslag som krävs.

Möjligheterna att samtidigt effektivisera handläggningen vid berörda myndigheter och uppnå snabbare och enklare myndighetskontakter för enskilda såväl som arbetsgivare ska tillvaratas. Med myndigheter avses här även kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredaren ska överväga om det aktuella behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2010.

Bakgrund

Korrekta inkomstuppgifter är på många sätt centralt för statsförvaltningen, och indirekt för hela samhällsekonomin. Försäkringskassan behöver inkomstuppgifter för att kunna betala ut rätt ersättning. Skatteverket behöver underlag för taxeringen och för att göra kontroller. Inkomstuppgifter är av central betydelse även för arbetslöshetskassor, Statistiska centralbyrån, med flera.

I dag samlar alla dessa aktörer in inkomstuppgifter var för sig, vilket i vissa fall medför att företag och andra arbetsgivare måste lämna en och samma uppgift flera gånger till olika myndigheter. Om ett gemensamt system för inrapportering av inkomstuppgifter skapas kan inrapporteringen effektiviseras och de administrativa kostnaderna både för myndigheter och för arbetsgivare minska. En sådan lösning överensstämmer också med regeringens mål om att minska företagens administrativa kostnader till följd av statliga regler.

Många förmåner från välfärdssystemen, som t.ex. sjukpenning och arbetslöshetsersättning, är skattepliktiga inkomster och rapporteras till Skatteverket på samma sätt som lön. Det kan noteras att arbetsgivare med högst fyra anställda fram till 1986 månatligen rapporterade uppgifter om löner och ersättningar på individnivå. Sedan dess sker denna månatliga rapportering till Skatteverket i en totalsumma.

Delegationen mot felaktiga utbetalningar

Behovet av förbättrade inkomstuppgifter har påtalats av Delegationen mot felaktiga utbetalningar, som i sitt betänkande *Rätt och riktigt – Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen* (SOU 2008:74) föreslog att regeringen skulle besluta om införande av ett system med månadsuppgifter om lön på individnivå. Felaktiga uppgifter om inkomst är en av de vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Drygt 80 procent av välfärdsutgifterna är beroende av uppgifter om den sökandes inkomst.

Skatteverket

Skatteverket fick i regleringsbrevet för budgetår 2008 i uppdrag att utreda genomförandet av en webb-baserad lönecentral, kallad "Skatta.se". I slutrapporten *Månadsuppgift och skattedeclaration* (dnr Fi2008/4235/SKA/S3) gör Skatteverket emellertid den bedömningen att någon sådan lönecentral inte bör skapas. Däremot föreslår Skatteverket ett införande av ett obligatoriskt system med månadsuppgifter på arbetstagarnivå vilka ska lämnas i elektronisk form. En viktig effekt av månatliga uppgifter på individnivå är enligt Skatteverket att dess kontrollverksamhet effektiviseras och att förekomsten av svartjobb därmed minskar. För företag och övriga som redovisar skatteavdrag och socialavgifter innebär förslaget att istället för att en gång i månaden lämna uppgifter i en totalsumma samlat för de anställda, ska uppgifterna lämnas på individnivå. Enligt Skatteverkets förslag ska den månatliga kontrolluppgiften tillsammans med personalliggarna göra det möjligt att jämföra hur många och vilka anställda som arbetsgivaren betalat skatt för senaste månaden med de anställda som faktiskt finns på arbetsplatsen vid ett oanmält besök. Utgångspunkten har varit att följa arbetsgivarens process för löne- och skattehantering. Arbetsgivaren ska lämna elektronisk månadsuppgift, medan Skatteverket summerar, beräknar och förtrycker företagets elektroniska skattedeclaration, vilken arbetsgivaren skriver under elektroniskt. Risken för formella fel och felsummeringar minskar.

Skyldigheten för arbetsgivaren att lämna årlig kontrolluppgift försvinner, och därmed den administration som detta kräver i dag. I Skatteverkets rapport nämns även att inkomstuppgifterna kan

användas av andra myndigheter, kommuner och arbetslöshetskassor, så att deras behov av uppgifter inte behöver innebära någon belastning för arbetsgivarna. Skatteverket föreslår att en kostnads-/nyttoanalys med ett brett samhällsperspektiv genomförs avseende såväl olika myndigheters behov av information om arbetstagares inkomster, som den administrativa kostnaden för arbetsgivare.

Bolagsverket

Bolagsverket fick den 25 september 2008 i uppdrag av regeringen (N2007/8915/MK) att utarbeta ett förslag till minskat uppgiftslämnande för företag i syfte att minska företagens administrativa kostnader. Målet var att väsentligen minska företagens uppgiftslämnande till myndigheter. Utgångspunkten var att en och samma uppgift bara ska behöva lämnas en gång till statliga myndigheter och att myndigheterna i största möjligaste mån ska hämta uppgifter från varandra. Bolagsverket föreslår i rapporten Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag (N2009/4509/MK) att ett samordningsorgan inrättas, med uppgift att besluta om åtgärder som innebär att företagens uppgiftslämnande förenklas och begränsas bl.a. genom återanvändning av redan insamlad information. Bolagsverket föreslår att det till stöd för detta arbete ska föras ett referensregister över näringslivets uppgiftslämnande innehållande s.k. referensinformation om myndigheternas befintliga uppgiftskrav och den information som myndigheterna därmed samlar in.

SIGI-projektet

Regeringen har vid upprepade tillfällen uttryckt att den sjukpenninggrundande inkomsten borde grunda sig på faktiska historiska inkomster (prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1 och prop. 2008/09:1). Frågan om hur sjukpenninggrundande inkomst kan baseras på faktiska inkomster bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Frågan om personlig integritet i propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte

Regeringen överlämnade den 22 maj 2008 propositionen Utökat elektroniskt informationsutbyte (prop. 2007/08:160) till riksdagen. I propositionen föreslås vissa lagändringar för att möjliggöra ett utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Förslagen avser Migrationsverket, Försäkringskassan, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Statens pensionsverk, Centrala studie-stödsnämnden, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder. Förslagen syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdssystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra servicen i förhållande till enskilda. Regeringen gör där generella överväganden beträffande behovet av ett utökat elektroniskt informations- utbyte (prop. 2007/08:160, s. 44–50).

I propositionen anförs följande. Det är för den enskilde en fördel att inte själv behöva ombesörja att de uppgifter som myndigheterna har tillgång till är korrekta samt att beslutsunderlaget är aktuellt och fullständigt. Ett elektroniskt informationsutbyte minskar även behovet för den beslutande myndigheten av att få in intyg från den enskilde för att kunna avgöra ärendet. Ett utökat elektroniskt informationsutbyte underlättar således den enskildes kontakter med myndigheterna. Ett ökande antal personer väljer att deklarerat elektroniskt via Internet eller SMS. Sådana förändrade beteendemönster innebär att det många gånger för enskilda framstår som otidsenligt att behöva begära intyg och liknande från en myndighet enbart för att direkt översända det till en annan myndighet. Såväl statsmakterna som allmänheten ställer krav på en effektiv ärendehantering hos de myndigheter som betalar ut ersättningar och bidrag från välfärdssystemen. För den enskilde är det av stor betydelse att beslut i ärenden kan fattas snabbt.

Vidare uttalas bl.a. följande. Verksamheten kan effektiviseras avsevärt genom att uppgifter hämtas in per telefon samt att brev från andra myndigheter och begäran om intyg och kompletterande uppgifter från enskilda ersätts med ett elektroniskt informationsutbyte med andra myndigheter. Handläggningen underlättas om behövliga uppgifter kan hämtas in omedelbart och på ett enkelt sätt. De uppgifter som hämtats in är aktuella och mer korrekta och behovet av kompletteringar minskar. Likaså ökar möjligheterna att

fatta korrekta beslut vilket minskar belastningen på den resurskrävande återkravshanteringen.

I propositionen anges vidare bl.a. följande. Sambearbetning när det gäller skilda förmåner kan vara en förutsättning för att den beslutande myndigheten ska kunna få det underlag som behövs för att kunna fatta beslut i ett ärende. De materiella bestämmelserna i regelverken för skilda förmåner förutsätter i vissa fall att beslutande myndighet eller organ får uppgifter från ett annat system. Den myndighet som har behov av vissa uppgifter i sin verksamhet kan på elektronisk väg få del av dessa uppgifter utan att de övriga uppgifter som finns lagrade elektroniskt i ärendet, t.ex. sjukdomsbild eller anledning till arbetslöshet, behöver lämnas ut.

Vidare anförs i propositionen att skyddet för den personliga integriteten måste vägas mot de viktiga allmänintressen som motiverar ett ökat informationsutbyte, det vill säga ett ökat informationsutbyte leder till en ökad effektivitet hos myndigheter, ger den enskilde bättre service och behövs för att genom bättre kontrollmöjligheter undvika att välfärdssystemen undergrävs av bidragsbrott och felaktiga utbetalningar.

Internationellt

Obligatoriska system för månadsuppgifter om lön per individ har under senare år införts i Nederländerna, Ungern, Danmark och Estland. Tyskland beslutade i juni 2008 att införa denna typ av system. Nedan följer en beskrivning av systemen i Danmark och Nederländerna. Det är dessa två länders system som är mest utförligt beskrivna i Skatteverkets rapport Månadsuppgift och skattedeklaration (dnr Fi2008/4235/SKA/S3).

Danmark

Registret "eIndkomst" infördes 2007 och inrapportering varje månad blev obligatoriskt den 1 januari 2008. Syftet med att införa "eIndkomst" (motsvarande Skatteverkets förslag till obligatorisk månadsuppgift) var främst att bekämpa missbruket av socialförsäkringssystemen. Man ville samtidigt försöka minska den administrativa bördan för myndigheter, anställda och företag.

I samband med införandet av "eIndkomst" gjordes en harmonisering av begrepp och definitioner. För att täcka inrapporterings-

behovet till alla deltagande myndigheter tillkom ytterligare informationskrav i månadsuppgiften jämfört med vad som lämnats i den årliga kontrolluppgiften.

I Danmark är det inte obligatoriskt att lämna månadsuppgiften elektroniskt. Finansministeriet kräver dock att myndigheter i sin roll som arbetsgivare ska använda "eIndkomst".

Efter att "eIndkomst" hade varit i drift i några månader lämnade cirka 7 000 av 200 000 företag månadsuppgift på papper. Övriga företag lämnade uppgifterna elektroniskt.

Myndigheter och kommuner får tillgång till uppgifter på arbetstagnivå löpande under året istället för när året är slut. Detta anses ge förutsättningar till högre kvalitet på det underlag som ligger till grund för myndighetsutövningen. Månadsuppgiften kan dessutom användas av skatteförvaltningen i samband med kontrollverksamhet, t.ex. oanmälda besök.

Tidigare uppkom ofta differenser mellan vad som deklarerats varje månad och information som lämnats i den årliga kontrolluppgiften. Genom det nya sättet att lämna uppgifter uppstår inte längre sådana differenser.

Om en arbetstagare till exempel ansöker om ett offentligt bidrag som är beroende av en inkomstprövning så ska inkomstprövning kunna ske per automatik genom avstämning mot inkomstuppgift i eIndkomst. På så sätt minskar risken för att för högt bidrag betalas ut under en period med återkrav som följd.

Nederländerna

Det nederländska systemet för obligatoriska månadsuppgifter om lön kallas Mandatory Electronic Filing (MEF). Syftet med MEF var att företagen skulle lämna information om socialavgifter och avdragen skatt vid ett tillfälle och till en myndighet.

En stor omorganisation där delar av administrationen av socialavgifter och vissa socialförmåner fördes över till skatteförvaltningen genomfördes samtidigt som MEF utvecklades. Obligatorisk elektronisk rapportering av lönerelaterade skatter och avgifter infördes den 1 januari 2006. Deklarationen kan lämnas genom filöverföring från lönesystem eller manuell inregistrering. Cirka 90 procent av arbetsgivarna använde filöverföring från lönesystem 2008. Cirka 50 000 arbetsgivare (färre än 10 procent) registrerade uppgifterna manuellt via en webb-baserad tjänst.

Skatteförvaltningen kan ge dispens från kravet på elektronisk inlämning. Det visade sig efter införandet att skatteförvaltningen hade överskattat problemen med att förmå arbetsgivare att övergå från ett pappersbaserat uppgiftslämnande till ett elektroniskt. Under år 2008 hade endast ca 400 arbetsgivare dispens från obligatoriet att lämna uppgifter elektroniskt. Dispensen är restriktiv och kan bara medges om arbetsgivaren inte har dator, varken egen eller via sin redovisningshjälp.

Uppdraget

En särskild utredare ska ta fram ett förslag som innebär att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Inrapporteringen avser i första hand uppgifter från alla som är skyldiga att göra skatteavdrag eller betala arbetsgivaravgifter på ersättning för utfört arbete, det vill säga förutom arbetsgivare även myndigheter och andra som betalar ut skattepliktiga förmåner. Internationella erfarenheter avseende liknande system ska tas tillvara.

Syftet med systemet avseende inkomstuppgifter ska vara att ge Försäkringskassan och Skatteverket med flera bättre kontrollmöjligheter, att arbetsgivarnas uppgiftslämnande till olika myndigheter effektiviseras genom att uppgiftslämnandet samordnas i en inrapporteringsfunktion samt att korrekta inkomstrelaterade ersättningar lämnas från välfärdssystemen.

Utredaren ska beakta Skatteverkets förslag i rapporten *Månadsuppgift och skattedeklaration* (dnr Fi2008/4235/ SKA/S3) och betänkandet från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (SOU 2008:74) samt de förslag som läggs fram i Bolagsverkets rapport *Förslag till minskat uppgiftslämnande för företag* (N2009/4509/MK).

Utredaren ska göra en kostnads-/nyttoanalys med ett brett samhällsperspektiv avseende för- och nackdelar med det föreslagna systemet med uppgiftslämnande jämfört med nuvarande regler. De administrativa kostnaderna för arbetsgivarna ska särskilt beaktas och förslagen ska utformas med ambitionen att företagens administrativa kostnader, om möjligt, minskar alternativt hålls så låga som möjligt. Därvid ska bl.a. omfattningen av de uppgifter

som ska rapporteras in övervägas. Detta gäller till exempel huruvida arbetad tid och frånvarotid ska ingå.

Utredaren ska göra kostnadsberäkningar samt lämna alla förslag i juridiskt och organisatoriskt hänseende som krävs för inrapportering av månadsuppgifter på arbetstagarnivå.

Utredaren ska vidare överväga om aktuella myndigheter på motsvarande sätt som med månadsuppgifterna bör lämna information om även andra, icke skattepliktiga, förmåner och bidrag såsom t.ex. försörjningsstöd och hur detta i så fall ska komma till stånd i tekniskt, organisatoriskt och juridiskt hänseende.

Vidare ska utredaren överväga vilken systemstruktur som är lämpligast avseende faktorer som effektivitet, IT-stöd, driftsäkerhet, personlig integritet och utvecklingskostnad.

Möjligheterna att samtidigt effektivisera handläggningen vid berörda myndigheter och uppnå snabbare och enklare myndighetskontakter för enskilda såväl som arbetsgivare ska tillvaratas. Med myndigheter avses här även kommuner och arbetslöshetskassor.

Utredaren ska överväga om det aktuella behovet av ett ökat informationsutbyte går att förena med kraven på skydd mot oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Utredaren ska särskilt beakta de möjligheter till att stärka skyddet för den personliga integriteten som erbjuds genom elektroniskt informationsutbyte i jämförelse med manuell hantering. Det kan till exempel gälla att IT-stödet styr i vilka handläggningssituationer man kommer åt vissa uppgifter.

Utredaren ska vidare analysera om de aktuella uppgifterna kommer att omfattas av sekretess hos den myndighet till vilken de inrapporteras. Om så inte är fallet och utredaren, vid en avvägning mellan insynsintresset och ett eventuellt sekretessbehov, bedömer att viss sekretess bör gälla ska ändringar i sekretessregleringen föreslås.

Om förslagen påverkar kostnaderna för staten, landstingen eller kommunerna ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Om förslagen medför kostnadsökningar för stat, landsting eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering av den. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt vad som anges i 14, 15 och 15 a §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

Slutligen ska utredaren upprätta en plan för att realisera det föreslagna systemet, inklusive kostnadsberäkningar, samt lämna de författningsförslag som krävs. Utredaren är i övrigt fri att lämna de förslag som utredningen ger vid handen.

Arbetsformer

Till utredningen bör representanter för Arbetsförmedlingen, Arbetslöshetskassornas Samorganisation, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Migrationsverket, Skatteverket, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket samt Bolagsverket knytas för att biträda utredaren i dennes arbete.

Utredaren ska även samverka med andra berörda myndigheter och organisationer, t.ex. Sveriges Kommuner och Landsting, Svenskt Näringsliv, Företagarna och Almega. Utredaren ska vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företag samråda med Näringslivets Regelnämnd (NNR). Utredaren ska beakta det arbete som sker inom delegationen för e-förvaltning (dir. 2009:19).

Finansiering

Utredningen ska finansieras med medel som står till Regeringskansliets disposition inom utgiftsområde 3, anslaget 1:1 Skatteverket, anslagspost 2.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 15 december 2010.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv

**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
elektroniska inkomstuppgifter per individ
och månad (S 2009:08)****Dir.
2010:91**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 8 oktober 2009 har ansvarigt statsråd gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag om att arbetsgivare med flera ska lämna uppgift om lön och skatteavdrag på arbetstagarnivå varje månad (månadsuppgift) till den myndighet som utredaren finner lämplig. Uppdraget ska enligt direktiven (dir. 2009:91) redovisas senast den 15 december 2010.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 21 april 2011.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökad polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.
27. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. N.
28. Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick. Ju.
29. Samlat, genomtänkt och uthålligt? En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. A.
30. Med rätt att välja – flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. U.
31. Staten som fastighetsägare och hyresgäst. S.
32. En ny upphovsrättslag. Ju.
33. Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. U.
34. Etappmål i miljömålssystemet. M.
35. Bättre insatser vid missbruk och beroende – Individ, kunskapen och ansvaret. S.
36. Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret. Fö.
37. Rovdjurens bevarandestatus. M.
38. Ett myndighetsgemensamt servicecenter. S.
39. Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. Fi.
40. Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. S.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU. [25]
Cirkulär migration och utveckling
– förslag och framåtblick. [28]
En ny upphovsrättslag. [32]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]
Forskning och utveckling samt försvarslogistik
– i det reformerade försvaret. [36]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga. [6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelse i samhällsvården. [9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]
Staten som fastighetsägare och hyresgäst. [31]
Bättre insatser vid missbruk och beroende –
Individen, kunskapen och ansvaret. [35]
Ett myndighetsgemensamt servicecenter. [38]
Månadsuppgifter – snabbt och enkelt. [40]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. [2]

- Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. [11]

- Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]
Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen + Bilagor. [39]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. [8]
Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]
Med rätt att välja
– flexibel utbildning för elever som tillhör specialskolans målgrupp. [30]
Rapportera, anmäla och avhjälpa missförhållanden – för barns och elevers bästa. [33]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]
Etappmål i miljömålssystemet. [34]
Rovdjurens bevarandestatus. [37]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. [12]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – En bit på väg. [27]

Kulturdepartementet

Antidopning Sverige.

En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. [5]

Samlat, genomtänkt och uthålligt?

En utvärdering av regeringens nationella handlingsplan för mänskliga rättigheter 2006–2009. + Lättläst + Daisy + Punktskrift. [29]