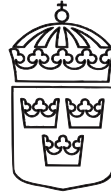


Kommittédirektiv



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 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.

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 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.

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 välfärdsystemen. 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 skattedeklaration (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 före-

tagets elektroniska skattedeklaration, 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.

SGL-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 studiestödsnämnden, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder. Förslagen syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna från välfärdsystemen, öka effektiviteten vid myndigheterna samt förbättra servicen i förhållande till enskilda. Regeringen gör där generella överväganden beträffande behovet av ett utökat elektroniskt informationsutbyte (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 inrapporteringsbehovet 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 arbetstagar 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 kon-

trollmöjligheter, 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 före-

tag 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)