

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över En utvecklad arbetsgivardeklaration (SOU 2023:47)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Delbetänkandet innehåller förslag till ändringar i följande lagar och förordningar

- Socialförsäkringsbalken
- Lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- Offentlighets och sekretesslagen (2009:400)
- Förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet
- Utlänningsförordningen (2006:97).

Delbetänkandet innehåller flera olika förslag som syftar till att förhindra missbruk av välfärdssystemen.

Skatteverket ska i samband med att en uppgift på individnivå i en arbetsgivardeklaration lämnas ut till en myndighet eller arbetslöshetskassa också, om uppgiften har ändrats eller lagts till, lämna uppgift om tidpunkten för ändringen eller tillägget och uppgiftens tidigare innehåll.

Skatteverket ska få markera att en uppgift på individnivå har frångåtts av Skatteverket i ett beslut. Markeringen ska göras i beskattningsdatabasen genom en särskild anteckning i anslutning till uppgiften. Om en uppgift för vilken en särskild markering finns lämnas ut av Skatteverket till en annan myndighet eller en arbetslöshetskassa, ska även anteckningen lämnas ut.

Försäkringskassan ska få tillgång till uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen i fler ärendetyper.

Arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning ska lämna uppgifter om viss frånvaro för betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen. Uppgifterna ska överföras från Skatteverket till Försäkringskassan.

Arbetsgivare ska fullgöra sin skyldighet att underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar genom att lämna uppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen.

Åtgärderna föreslås träda i kraft den 1 juli 2024 respektive den 1 januari 2025.

Yttrandet behandlar framför allt de två senare förslagen, eftersom övriga förslag huvudsakligen behandlar hur information ska utbytas mellan myndigheter och inte förväntas få några betydande konsekvenser för företag.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen

Förslagsställaren menar att felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning varje år uppgår till betydande belopp. Enligt Försäkringskassans uppskattningar kan de felaktiga utbetalningarna av föräldrapenning som har sin grund i att föräldern inte har avstått arbete eller ej vårdat barn uppskattas till cirka 935 miljoner kronor för år 2021. För tillfällig föräldrapenning är motsvarande belopp cirka 1,3 miljarder kronor. Någon närmare uppdelning på hur stor del av de felaktiga utbetalningarna som är hänförliga till "arbete trots förmån" eller "ej vårdat barn" har inte gjorts i studierna. Statistik från Försäkringskassan avseende ärenden som kontrollerats före utbetalning talar dock för att arbete trots förmån orsakar den största andelen av de felaktiga utbetalningarna (se avsnitt 8.2.3 och 9.2.3).

Försäkringskassan gör i dag i vissa fall manuella kontroller av ansökningar om föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning, där bl.a. kravet på att den sökande inte ska ha arbetat kontrolleras genom att en förfrågan skickas till arbetsgivaren. Med hänsyn till det mycket stora antalet ansökningar av dessa förmåner som görs varje år kan sådana manuella kontroller dock endast genomföras för ett begränsat antal ansökningar. För att motverka de felaktiga utbetalningarna av dessa förmåner krävs en mer effektiv kontroll som i hög grad går att automatisera. En sådan kontroll kan framför allt antas ha en preventiv effekt på så sätt att antalet ansökningar med oriktiga uppgifter minskar i stor omfattning. Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en sådan effektiv kontroll som kan automatiseras. Målsättningen är att åstadkomma ett effektivt kontrollverktyg för att upptäcka felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning samt förebygga avsiktligt oriktiga uppgifter i ansökningar om ersättning (se avsnitt 8.2.4, 8.2.5 och 9.2.4).

Underrättelse om anställning ska ske i samband med arbetsgivardeklarationen

En arbetsgivare som anställer en utlänning ska under vissa förutsättningar underrätta Skatteverket om detta (se avsnitt 7.9.1). En underrättelse till Skatteverket ska göras på blankett enligt fastställt formulär. Det finns inte någon möjlighet att göra underrättelsen elektroniskt. Skatteverkets hantering, som är manuell och tidskrävande, innefattar bl.a.

postöppning, skanning, diarieföring, och utlämnande av uppgifter till bl.a. Migrationsverket och Polismyndigheten. Årligen skickas omkring 25 000 underrättelser till Skatteverket.

När underrättelseskyldigheten infördes var en målsättning hos regeringen att underrättelserna skulle bli så lite betungande som möjligt för alla, såväl näringsidkare som privatpersoner och andra. Förfarandet för underrättelserna är dock pappersbaserat och saknar samordning med annat uppgiftslämnande till Skatteverket. Förfarandet är otidsenligt i förhållande till modern teknik och innebär dessutom att effektivitetsvinster som kan följa av ett elektroniskt och automatiserat förfarande, t.ex. minskad administrativ börda för företag, inte går att uppnå. Utredningens förslag syftar till att förenkla hanteringen av underrättelser genom att de ska göras i samband med arbetsgivardeklarationen – eller i förekommande fall en förenklad arbetsgivardeklaration. Som följd av ett sådant förfarande kan underrättelserna göras i elektronisk form. Det leder till minskade administrativa kostnader för företag och förenklar andra myndigheters tillgång till informationen.

Regelrådet finner att det framgår mot vilken bakgrund förslagen lämnas och vilket syfte de avser uppfylla. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen

Förslagsställaren menar att om de åtgärder som föreslås inte vidtas, kommer Försäkringskassan fortsatt att ha begränsade möjligheter att i större omfattning kontrollera att den som söker föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning inte har arbetat under den tid som förmånen avser. De felaktiga utbetalningarna av särskilt tillfällig föräldrapenning har under många år varit mycket omfattande. Det rör sig alltså om en varaktig problematik. Skäl att anta att de felaktiga utbetalningarna skulle avta finns enligt utredningens mening inte, utan dessa kan utan åtgärder antas kvarstå på i vart fall liknande nivåer som i dag. Omfattande felaktiga utbetalningar av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning på grund av att enskilda avsiktligt lämnar oriktiga uppgifter har inte bara negativa offentligfinansiella effekter utan riskerar även att påverka allmänhetens förtroende för välfärdssystemen. Vetskapen om att fusk är vanligt inom ett förmånssystem, och att risken för att bli upptäckt är mycket låg, undergräver systemets legitimitet och kan även i sig öka risken för att fler fuskar.

Av utredningens direktiv framgår bl.a. att utredningens möjligheter att föreslå åtgärder för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen är begränsade till åtgärder som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Utredningens uppdrag omfattar alltså inte att föreslå andra åtgärder för att motverka den aktuella problematiken. Att syftet med utredningens förslag inte bättre skulle kunna uppnås genom andra, mer lämpliga och effektiva, åtgärder är dock en förutsättning för att de åtgärder som utredningen föreslår bör genomföras. En genomgång av alternativa åtgärder, som visserligen ligger utanför utredningens uppdrag, är därför nödvändiga.

Försäkringskassan skulle kunna utöka och om möjligt effektivisera de manuella kontroller av förmåner som görs idag. Med anledning till att det är ett mycket stort antal ansökningar som kommer in varje år skulle fortfarande bara en mindre del kunna granskas och därför anses en sådan lösning inte resurseffektiv. Man skulle även kunna göra effektiva automatiska kontroller om arbetsgivare var skyldiga att lämna de föreslagna uppgifterna om frånvaro direkt till

Försäkringskassan. Även om det skulle vara en fördel att uppgifterna lämnas direkt till den myndighet som behöver dem, skulle förslaget innebära att arbetsgivare regelbundet behöver lämna uppgifter om anställda i två olika system, vilket innebär en större administrativ börda jämfört med om uppgiftsinsamlingen sker i ett och samma sammanhang.

Andra alternativ som diskuterats är om föräldern i samband med ansökan om förmånen ska redovisa uppgifter om frånvaro från arbetsgivaren genom ett krav på intyg eller liknande. Detta förslag skulle dock riskera att handläggningen hos Försäkringskassan fördröjdes samtidigt som det skulle kunna skapa en osäkerhet kring om uppgifterna faktiskt kommer från arbetsgivaren. Ett annat alternativ är att ställa krav på förskolor, skolor och fritidshem att löpande lämna uppgifter till Försäkringskassan om barns frånvaro från verksamheten av skäl som kan ge föräldern rätt till tillfällig föräldrapenning eller föräldrapenning. En sådan lösning skulle dock vara mycket administrativt krävande för dessa verksamheter. Även om insamlingen skulle ske digitalt finns det, till skillnad från när det gäller arbetsgivare som redan i dag månadsvis lämnar uppgifter om betalningsmottagare i arbetsgivardeklarationen, inte något befintligt system där liknande uppgifter lämnas löpande. Ur ett samhällsperspektiv bedöms de åtgärder som utredningen föreslår därför vara betydligt mer resurseffektiva.

I ett särskilt yttrande till utredningen uppges att det precis som utredningen konstaterar är mycket angeläget ur ett statsfinansiellt perspektiv att utbetalningarna från välfärdssystemen är korrekta och endast sker till de mottagare som förmånerna är avsedda för, samt att detta är en förutsättning för att upprätthålla förtroendet för välfärdssystemet och för välfärdssamhällets legitimitet. Det kan dock ifrågasättas om regelverket bör utformas så att den huvudsakliga bördan landar på arbetsgivarna. Missbruk av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning torde framför allt vara hänförligt till enskilda individer. Trots detta är det arbetsgivaren som enligt förslaget kommer åläggas ytterligare uppgiftsbörda, med tillhörande kostnader.

I yttrandet anges vidare att det är viktigt att i den fortsatta lagstiftningsprocessen ha ett bredare perspektiv och inte göra detta till en isolerad fråga. För att minska felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet utan att arbetsgivare riskerar att drabbas av onödiga pålagor måste andra åtgärder i första hand övervägas. Bland annat hänvisas till de förslag som tagits fram i SOU 2022:31 *Rätt och lätt-ett förbättrat regelverk för VAB*¹.

Underrättelse om anställning ska ske i samband med arbetsgivardeklarationen

Förslagsställaren menar att om förslaget att underrättelse om anställning av vissa utlänningar ska lämnas som uppgift på individnivå inte genomförs, kommer underrättelserna fortsatt att vara fristående från annat uppgiftslämnande från arbetsgivare till Skatteverket. Det finns då en risk för att underrättelser måste göras i pappersform under lång tid framöver. Utan samordning med arbetsgivardeklarationen skulle en möjlighet att göra en underrättelse på elektronisk väg förutsätta att Skatteverket utformar ett särskilt system för enbart den informationshanteringen.

Den nuvarande regleringen hindrar inte att Skatteverket utformar ett separat system för elektroniska underrättelser av anställning av utlänningar. En utvecklad it-tjänst kan därför

¹ Ärendenummer RR 2022-159 hanterades av Regelrådet vid sammanträde den 14 september 2022 och Regelrådet bedömde att KU inte uppfyllde kraven, detta enbart utifrån påverkan på företagens administrativa kostnader.

uppnås utan att utredningens förslag genomförs. Ett separat elektroniskt system har dock inte de fördelar som en samordning med arbetsgivardeklarationen kan ge. Särskilt uppnås inte en minskad administrativa börda för arbetsgivare om underrättelser och arbetsgivardeklarationer fortsatt behöver hanteras var för sig.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningens möjligheter till att föreslå åtgärder för att effektivt motverka arbetslivskriminalitet samt felaktiga utbetalningar och brott mot välfärdssystemen är begränsade till åtgärder som avser uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. För att visa att de föreslagna åtgärderna är de mest lämpliga har man dock även redogjort för andra möjliga alternativ och varför dessa valts bort. I ett särskilt yttrande till utredningen ifrågasätts om det är rimligt att den huvudsakliga bördan hamnar på arbetsgivaren när missbruk av föräldrapenning och tillfällig föräldrapenning framför allt torde vara hänförligt till enskilda individer. Regelrådet anser att det hade varit intressant om förslagsställaren även resonerat mer kring alternativa lösningar som inte huvudsakligen belastar arbetsgivaren, men förstår att detta inte ingått i uppdraget.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren bedömer att förslaget om en uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen inte har någon påverkan på de åtaganden som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Vidare uppges att regleringen om att arbetsgivare som anställer en utlänning ska underrätta Skatteverket om detta har sin grund i bestämmelser i sanktionsdirektivet² (se avsnitt 7.9.1). Direktivet ställer inte krav på hur underrättelse ska göras eller inom vilken tid från anställningen. Utredningens förslag stämmer därför överens med direktivet (se även avsnitt 7.9.2).

Regelrådet bedömer att förslagsställaren redogjort för relevant EU-lagstiftning och hur de föreslagna ändringarna överensstämmer med EU-rätten. Beskrivningen är tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Utredningen föreslår att regleringen av skyldighet att lämna uppgifter om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen ska träda i kraft den 1 januari 2025. Uppgifter ska lämnas första gången i samband med arbetsgivardeklarationer för redovisningsperioden januari 2025. Anslutande reglering till uppgiftsskyldigheten ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Utredningens förslag innebär en skyldighet för den som ska lämna en arbetsgivardeklaration att i samband med deklarationen lämna uppgift per betalningsmottagare om viss frånvaro.

² 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.

Förslaget innefattar att uppgifterna ska lämnas vidare av Skatteverket till Försäkringskassan. Förslagets koppling till arbetsgivardeklarationen medför att regleringen bör träda i kraft vid ett årsskifte, dvs. när ett nytt beskattningsår inleds. Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen lämnas i hög grad elektroniskt och automatiserat genom att uppgifterna hämtas från it-baserade lönesystem hos deklareringskyldiga. Även de nya frånvarouppgifterna avses hämtas på det sättet. Det förutsätter dock att lönesystemen uppdateras för att stämma överens med skyldigheten att lämna frånvarouppgifter.

För att den administrativa bördan för arbetsgivare och andra utbetalare av ersättning ska minimeras menar förslagsställaren att det är väsentligt att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte träder i kraft innan de it-baserade lönesystemen har kunnat anpassas. Enligt utredningens kontakter med Srf Lönsam³ kan en förändring av lönesystemen genomföras i samband med annan löpande uppdatering och uppgradering av systemen. En tidshorizont om ett och ett halvt år är nödvändig. För Skatteverkets del är det nödvändigt med en it-utveckling för att kunna ta emot uppgifterna elektroniskt och föra dem vidare till Försäkringskassan. Utvecklingen innefattar enligt myndigheten en samverkan med programvaruföretag för att få en bra lösning för uppgiftslämnarna. Även deklareringsblanketten i pappersform måste anpassas för att motsvara utredningens förslag. Skatteverket bedömer att det behövs omkring ett till ett och ett halvt år för att genomföra de åtgärder som behövs.

Den föreslagna ändringen av regleringen i utlänningsförordningen om vid vilken tidpunkt som arbetsgivare ska underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Enligt Skatteverket medför förslaget att ett betydande utvecklingsarbete behövs i fråga om Skatteverkets it-system. Samverkan måste ske med programvaruföretag angående uppgiftslämnande samt med Polismyndigheten och Migrationsverket beträffande lösningen för hur de myndigheterna ska få ta del av uppgifter. Enligt Skatteverket är en stor del av utvecklingsarbetet gemensamt med det som behövs för att genomföra förslaget om skyldighet att i samband med arbetsgivardeklarationen lämna uppgift om viss frånvaro. Skatteverket uppskattar att den tid som behövs uppgår till omkring ett till ett och ett halvt år.

Enligt förslagsställaren bedömer Skatteverket att det behövs informationsinsatser till både arbetsgivare och programvaruföretag med anledning av förslagen.

Regelrådet bedömer att det framgår varför förslagsställaren har valt de föreslagna tidpunkterna för ikraftträdande. Det finns också en bedömning av behovet av informationsinsatser.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Utredningens förslag om en skyldighet att lämna uppgifter om viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen påverkar i första hand arbetsgivare och andra utbetalare som

³ Srf Lönsam är Srf konsulternas samverkansgrupp med de svenska lönesystemleverantörerna. 95 procent av alla löneutbetalningar administreras med system från företag som ingår i gruppen.

betalar ut ersättning för arbete som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för eller betala arbetsgivaravgifter för. I egenskap av arbetsgivare eller annan utbetalare av ersättning påverkas alltså många olika slags företag, myndigheter och organisationer. Både juridiska personer och fysiska personer som bedriver näringsverksamhet kan vara utbetalare. Den klart vanligaste utbetalaren bland juridiska personer är aktiebolag. Dessutom kan ekonomiska och ideella föreningar, stiftelser, bostadsrättsföreningar och samfälligheter vara utbetalare. Enligt statistik från Skatteverket fanns cirka 530 000 arbetsgivare registrerade hos Skatteverket i maj 2023. Förslaget påverkar också företag som utvecklar program för bl.a. löneadministration och redovisning av skatter och avgifter. Även redovisningskonsulter och bokföringsbyråer som utför redovisningstjänster åt sina kunder samt deklaraionsombud berörs av förslaget.

Skatteverket saknar statistik om antalet företag som lämnar underrättelser. Detsamma gäller i fråga om typ av företag, t.ex. vad gäller antal anställda eller branschtillhörighet. Det är därför inte möjligt att precisera vilka företag som direkt berörs av förslaget. På samma sätt som när det gäller förslaget om uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i samband med arbetsgivardeklarationen berörs programvaruföretag av förslaget (se avsnitt 12.4.7). It-baserade lönesystem kan behöva utvecklas för att uppnå en bra lösning för de företag som ska lämna underrättelser och som lämnar arbetsgivardeklarationen i elektronisk form.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en redogörelse för hur många företag som kan komma att beröras av förslaget om rapportering av frånvaro och även vilken bransch de tillhör. Det framgår dock inte hur stora de berörda företagen är. Om företag berörs ska det typiskt sett finnas en beskrivning av hur många dessa företag är, vilken bransch de tillhör och hur stora de är (antingen uttryckt i antal anställda eller i någon form av ekonomisk storlek). Eftersom förslaget uppges beröra samtliga arbetsgivare kan Regelrådet dock förstå att det rör sig om företag i alla storleksklasser. Vad avser förslaget om ändrad hantering av hur arbetsgivare ska underrätta Skatteverket vid anställning av vissa utlänningar uppges förslagsställaren att det saknas information om vilka företag som berörs, hur stora de är och vilka branscher de tillhör. Regelrådet anser att detta är en brist, men menar ändå att det går att bilda sig en uppfattning om omfattningen utifrån antalet lämnade underrättelser.

Regelrådet finner att redovisningen av företagens antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Uppgiftsskyldighet för viss frånvaro i arbetsgivardeklarationen

Utredningen menar att det som avgör i vilken omfattning som företag och andra utbetalare kommer att påverkas av förslaget om att viss frånvaro ska rapporteras på individnivå framför allt beror på vilket inlämnings sätt som tillämpas. Även antalet betalningsmottagare som uppgifter behöver lämnas för och andelen betalningsmottagare med barn har betydelse för uppgiftsskyldighetens påverkan. De uppgifter om frånvaro och om frånvarons omfattning som utredningen föreslår ska lämnas i samband med en arbetsgivardeklaration är lönepåverkande, dvs. det rör sig om information som samtliga arbetsgivare redan i dag behöver hantera för att kunna betala ut rätt ersättning. Förslaget innebär alltså inte att arbetsgivare behöver hantera några nya uppgifter i förhållande till i dag. Den administration som tillkommer är den extra tid det tar att löpande lämna de aktuella uppgifterna per betalningsmottagare i en arbetsgivardeklaration.

I detta sammanhang kan konstateras att de allra flesta arbetsgivare använder it-baserade lönesystem där uppgifter om lönepåverkande frånvaro finns inlagda. Som framgår ovan lämnas de allra flesta uppgifterna på individnivå (cirka 97 procent) in mer eller mindre automatiskt till Skatteverket. Anledning att utgå från annat än att samma andel frånvarouppgifter också kommer att lämnas på motsvarande sätt saknas. Enligt Srf Lönsam registreras bl.a. uppgifter om en anställds frånvaro för vård av barn och om hur många timmar den anställde annars skulle ha arbetat i lönesystemen. Utredningens förslag innebär därför inte att några nya uppgifter ska läggas in i lönesystemen. Däremot behöver systemen ändras när det gäller vilka uppgifter som ska vidarerapporteras till Skatteverket. För de utbetalare som lämnar arbetsgivardeklarationen mer eller mindre automatiskt, dvs. i nuläget cirka 68 procent, kräver förslaget alltså uppdateringar av redovisnings- och lönesystem, men det innebär i övrigt inte någon ökning av administrationen eller några löpande kostnader som är direkt kopplade till inlämningen av uppgifterna till Skatteverket.

Utredningen menar att med hänsyn till att förslaget lämnas i god tid före förslagets ikraftträdande bör uppdateringar av funktioner i systemen kunna ske inom ramen för årliga uppdateringar i dessa programvaror. Uppdateringarna ingår då i den ordinarie kostnaden för redovisnings- och lönesystem. En liknande bedömning gjordes av regeringen i samband med förslaget om att införa uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.⁴

Vidare uppger förslagsställaren att de utbetalare som inte lämnar in arbetsgivardeklarationen automatiskt, dvs. de cirka 31 procent av utbetalarna som fyller i uppgifterna manuellt i Skatteverkets e-tjänst eller lämnar uppgifterna i pappersform, särskilt behöver fylla i även de föreslagna frånvarouppgifterna vid varje deklarationstillfälle. Detta innebär en ökad administrativ börda och därmed ökade kostnader. I vilken omfattning en enskild utbetalares kostnader ökar är framför allt beroende av för hur många betalningsmottagare uppgifter lämnas varje månad. Endast en mindre andel av alla uppgifter om betalningsmottagare lämnas manuellt i e-tjänsten (cirka 2,5 procent, motsvarande cirka 260 000 uppgifter) och en ännu mindre andel i pappersform (0,0008 procent, motsvarande cirka 8 500 uppgifter). Dessa uppgifter kan antas lämnas av sammantaget cirka 139 000 arbetsgivare.⁵ Utredningens förslag innebär att den administrativa bördan för dessa arbetsgivare ökar på så sätt att det kommer att ta något längre tid än i dag att fylla i nödvändiga uppgifter i arbetsgivardeklarationen. En rimlig uppskattning av den ökade tidsåtgången skulle enligt utredningen kunna vara att det för varje betalningsmottagare, där ersättningen har påverkats av frånvaro som kan ge rätt till föräldrapenning eller tillfällig föräldrapenning, kommer att ta i genomsnitt fyra minuter att lämna uppgifterna samt att det för varje betalningsmottagare, där ersättningen inte har påverkats av sådan frånvaro, kommer att ta i genomsnitt en minut att lämna den uppgiften.

En uppskattning av hur många betalningsmottagare som under en månad kommer att ha sådan frånvaro som innebär uppgiftsskyldighet för arbetsgivaren är mycket svår att göra. Även om det finns statistik som visar hur många personer som varje år tar emot föräldrapenning respektive tillfällig föräldrapenning, vilken kan jämföras med uppgifter om antalet anställda, är det högst osäkert hur många anställda som berörs varje månad. För att

⁴ Se prop. 2016/17:58 s. 174.

⁵ För år 2021 lämnades i genomsnitt cirka 444 100 arbetsgivardeklarationer per månad (redovisningsperiod). Cirka 31,3 procent av dessa, dvs. cirka 139 000 deklarerationer, lämnades manuellt genom användning av Skatteverkets e-tjänst eller i pappersform. Antalet inlämnade deklarerationer kan på ett ungefär antas motsvara antalet arbetsgivare.

åskådliggöra vad den ökade kostnaden på ett ungefär skulle kunna bli för de aktuella arbetsgivarna kan som exempel antas att cirka en fjärdedel, dvs. 65 000, av de betalningsmottagare som uppgifter lämnas manuellt för under en månad har haft sådan frånvaro för vilken uppgifter ska lämnas i arbetsgivardeklarationen. Resterande del, dvs. 195 000 betalningsmottagare, kan då antas inte ha haft sådan frånvaro. Utifrån de premisserna skulle utbetalare som lämnar uppgifter per betalningsmottagare manuellt varje månad sammantaget få en tidsåtgång om cirka 5 420 timmar ($65\,000 \times 5/60$) för samtliga betalningsmottagare vars ersättning har påverkats av frånvaro som medför uppgiftsskyldighet, samt 3 250 timmar ($195\,000 \times 1/60$) för samtliga betalningsmottagare vars ersättning inte har påverkats av sådan frånvaro. Totalt rör det sig då om cirka 104 000 timmar ($[5\,420 + 3\,250] \times 12$) per år. Timkostnaden för en löneadministratör kan uppskattas till 263 kronor inklusive arbetsgivaravgifter och semestertillägg.⁶ Den totala ökningen av den årliga administrativa kostnaden för samtliga arbetsgivare som kommer att lämna uppgifter om betalningsmottagare manuellt i e-tjänsten eller i pappersform kan då beräknas till cirka 27 352 000 kronor ($104\,000 \times 263$). Den beräknade genomsnittliga årliga kostnadsökningen per utbetalare blir då cirka 197 kronor ($27\,352\,000/139\,000$). Eftersom beräkningen, i avsaknad av tillgång till underlag, bygger på vissa antaganden måste beaktas att den är förenad med stor osäkerhet. Utredningen bedömer dock att den i vart fall inte är lågt räknad.

Sammanfattningsvis kommer företag som lämnar arbetsgivardeklarationer på papper eller som saknar datoriserade redovisnings och lönesystem att få en viss ökad börda. Detta kommer sannolikt främst att gälla för mindre företag. Sådana företag får göra en avvägning mellan kostnaden för att anskaffa ett it-system som kan användas för att vidarebefordra de aktuella frånvarouppgifterna automatiskt i samband med arbetsgivardeklarationerna och kostnaden för att lämna deklarationerna på annat sätt.

Förslagsställaren menar att utöver den ovan beskrivna administrativa kostnaden kommer samtliga berörda uppgiftsskyldiga att behöva sätta sig in i ett delvis nytt regelverk. Vidare kommer programvaruföretag att påverkas ekonomiskt av förslaget eftersom de måste genomföra förändringar i sina produkter. Likaså kommer de programvaruutvecklare (även it-avdelningar på myndigheter och större företag) som tar fram redovisningssystem för internt bruk att påverkas av förslaget, eftersom även dessa behöver utveckla nya tekniska lösningar. Vid beräkningen av den administrativa kostnaden har inte heller tagits hänsyn till den minskning av kostnader som kan uppkomma för enskilda utbetalare genom att de sannolikt i mindre utsträckning än i dag kommer att behöva besvara särskilda förfrågningar från Försäkringskassan avseende anställdas frånvaro. Vidare har inte beaktats att utbetalare, i vart fall inledningsvis, med anledning av bl.a. föreslagna bestämmelser om informationsskyldighet kan komma att behöva lägga tid på att diskutera och eventuellt justera redovisade uppgifter avseende enskilda betalningsmottagare. En eventuell kostnadsökning för utbetalaren som en följd härav är inte möjlig att beräkna.

I det särskilda yttrande som bifogats utredningen anges att eftersom lönesystemen måste uppdateras och erbjuda en ytterligare tjänst, (inlämning av frånvarouppgifter), är ett naturligt antagande att kostnaden för lönesystemen ökar. Att många arbetsgivare inte kommer få någon direkt ökad administration hänförlig till inlämnandet är inte detsamma som att arbetsgivaren inte får en ökad kostnad.

⁶ Beloppet baseras på uppgifter från Statistiska centralbyrån om genomsnittlig lönekostnad för löne- och personaladministratörer.

Underrättelse om anställning ska ske i samband med arbetsgivardeklarationen

Utredningen menar att förslaget om underrättelse om anställning av vissa utlänningar påverkar sättet för hur arbetsgivare ska underrätta Skatteverket men inte underrättelseskyldigheten som sådan. Att underrättelser, som följd av förslaget, ska göras genom uppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen i stället för genom ett särskilt förfarande innebär att administrationen för berörda företag minskar något. En tidsmässig vinst kan antas finnas för både företag som lämnar arbetsgivardeklarationen i pappersform och för företag som lämnar den i elektronisk form. Utredningen uppskattar att tidsvinsten uppgår till i genomsnitt två minuter per underrättelse. Årligen lämnas cirka 25 000 underrättelser till Skatteverket. Tidsbesparingen för samtliga berörda företag kan därför uppskattas till totalt cirka 830 timmar. Timkostnaden för en löne- och personaladministratör kan uppskattas till 263 kronor inklusive arbetsgivaravgifter och semestertillägg.⁷ Minskningen av kostnaden kan då beräknas till totalt cirka 220 000 kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en redogörelse för hur en uppgiftsskyldighet för viss frånvaro skulle kunna påverka företag, både vad gäller beräkning av kostnader, tidsåtgång och verksamhet. Det framgår att företag kan komma att drabbas på olika sätt beroende på hur företaget lämnar in sin arbetsgivardeklaration. Företag som redan idag använder sig av i stort sett helt automatisk överföring kommer att påverkas mindre än de som redovisar in uppgifter manuellt eller på papper. Förslagsställaren menar att eftersom förslaget lämnas i så god tid före förslagets ikraftträdande skulle uppdateringar av it-system kunna ske inom ramen för årliga uppdateringar för dessa programvaror. Uppdateringarna skulle då ingå i den ordinarie kostnaden för dessa system. Regelrådet menar, precis som de som skrivit det särskilda yttrandet, att det inte är säkert att detta är fallet. Att förslaget inte innebär någon ytterligare administration innebär inte att det inte medför ökade kostnader för tillkommande tjänster. Regelrådet inser att det finns utmaningar med att uppskatta hur stor kostnadspåverkan förslaget skulle få, men förslagsställaren borde ändå ha tagit hänsyn till sådana effekter.

Som tidigare nämnts är det oklart vilka företag som skulle påverkas av förslaget om ändrad hantering för underrättelser om anställning av vissa utlänningar, men Regelrådet kan konstatera att förslaget skulle innebära en viss tids- och kostnadsbesparing för de företag som berörs, om än en marginell sådan.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på företagens kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Förslagsställaren uppger att de största bidragen och ersättningarna betalas ut till arbetsgivare, vilket medför att långsiktiga och systematiska utnyttjanden där företag används kan resultera i stora summor av felaktiga utbetalningar från exempelvis Arbetsförmedlingen

⁷ Beloppet baseras på uppgifter från Statistiska centralbyrån om genomsnittlig lönekostnad för löne- och personaladministratörer.

eller Försäkringskassan. Felaktiga bidrag och ersättningar till företag riskerar även att skapa en ohederlig konkurrens inom berörda branscher.

Att oseriös verksamhet försvåras kan ha en viss betydelse för konkurrensen genom att förutsättningarna för seriösa företag förbättras. Det finns dock inte något underlag som gör det möjligt att bedöma i vilken utsträckning förslagen kan få sådana effekter eller inom vilka branscher.

Förslagsställaren menar vidare att i branscher med låga marginaler, som även är personalintensiva, är undanhållande av skatt en metod för att minska kostnaderna, vilket i sin tur ger konkurrens fördelar och medför osund konkurrens.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagsställaren redogör framför allt för hur syftet med förslagen påverkar konkurrensförhållandena mellan företag, men inte så mycket för vilka effekter de faktiska förslagen skulle få och för vilka. Om förslagen inte förväntas få några konsekvenser för konkurrensförhållandena för berörda företag ska detta anges. Enligt Regelrådets mening får förslaget att arbetsgivare ska rapportera in viss frånvaro på individnivå till effekt att mindre företag drabbas hårdare eftersom de är mer kostnads känsliga och oftare saknar datoriserade redovisnings och lönesystem. Detta konstateras visserligen i utredningen, men förslagsställaren nämner inget om hur det påverkar konkurrensförhållandena.

Regelrådet finner att redovisningen av påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I delbetänkandet anges inget om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet bedömer att det inte finns något som uppenbart talar för att förslaget skulle medföra en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner, med hänsyn till förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som tidigare nämnts uppger förslagsställaren att det oftare är mindre företag som saknar datoriserade redovisnings och lönesystem. Förslagsställaren menar att sådana företag får göra en avvägning mellan kostnaden för att anskaffa ett it-system som kan användas för att vidarebefordra de aktuella frånvarouppgifterna automatiskt i samband med arbetsgivardeklarationerna och kostnaden för att lämna deklarationerna på annat sätt.

I det särskilda yttrandet som bifogats till utredningen påpekas det inte är orimligt att anta att många av de företag som lämnar arbetsgivardeklaration med tillhörande individuppgifter via Skatteverkets e-tjänst är mindre och växande företag, där den administrativa bördan i dag redan är för stor och snarast bör minskas. Det kan vidare antas att det i mindre företag inte är en löneadministratör, utan företagaren själv, som gör rapporteringen till Skatteverket. Det innebär att ett antal av de uppskattade 104 000 timmarna tas från tiden som företagaren annars hade lagt på sin egentliga affärsverksamhet.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredningen konstaterar att mindre företag kan komma att drabbas hårdare av kraven på att arbetsgivare ska rapportera in viss frånvaro på individnivå. Enligt Regelrådets mening har förslagsställaren dock inte tagit någon hänsyn till detta vid utformningen av förslaget utan redogör bara att mindre företag får överväga om de vill investera i it-system eller ta kostnaden för att lämna arbetsgivardeklarationen på annat sätt. Oavsett vilket alternativ företaget väljer skulle det alltså medföra kostnader. Det vore önskvärt att konsekvenserna för de mindre företagen hade analyserats närmare vid utformningen av förslagen, alternativt att det tydligt motiverats varför det inte har varit möjligt att ta särskild hänsyn till små företag

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslagen i utredningen syftar till att förhindra missbruk av välfärdssystemen. Bland annat föreslås en ökad möjlighet för Skatteverket att dela information med andra myndigheter eller arbetslöshetskassor, att arbetsgivare ska lämna uppgifter om viss frånvaro för betalningsmottagare i samband med arbetsgivardeklarationen samt att arbetsgivare ska fullgöra sin skyldighet att underrätta Skatteverket om anställning av vissa utlänningar genom att lämna uppgifter på individnivå i samband med arbetsgivardeklarationen. Enligt Regelrådets mening borde förslagsställaren redogjort närmare för vilka konsekvenser de konkreta förslagen skulle kunna få på konkurrensförhållandena för berörda företag, inte bara hur oseriöst företagande har en negativ påverkan på konkurrensen i största allmänhet. Det vore också önskvärt att konsekvenserna för de mindre företagen analyserats närmare vid utformningen av förslagen. Regelrådet anser att det hade varit intressant att se ett resonemang kring lösningar som inte huvudsakligen belastade arbetsgivare. Med hänsyn till att utredningens uppdrag är begränsat till att utreda just uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen får redovisningen av delavsnittet *Alternativa lösningar och effekter om ingen reglering kommer till stånd* ändå anses godtagbar. Regelrådet anser slutligen att samtliga övriga delavsnitt redovisas på ett godtagbart sätt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 6 december 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Katarina Kjellström



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Kjellström
Föredragande