

Avser punkt vid

Avdelnings- och stabs föredragning
2021-04-09

Föredragande: Serdar Gürbüz

Ändringar i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid

Sammanfattning

Utgångspunkten för de SGI-ärenden som Försäkringskassan handlägger är att de ska utredas så mycket som deras beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § första stycket SFB). Med hänsyn till de stora ärendevolymer och de administrativa kostnaderna som de medför, ligger det i sakens natur att utrednings-skyldigheten inte kan bli alltför omfattande i varje enskilt ärende. För närvarande finns därför vägledning i form av allmänna råd till 110 kap. 13 § SFB som närmare anger utredningsramarna för SGI-ärenden.

Tidigare lämnade arbetsgivare och förmånsutbetalare kontrolluppgifter till Skatteverket en gång per år för ersättningar och förmåner som ingår i inkomstslaget tjänst. Sedan den 1 januari 2019 redovisas istället utbetalade ersättningar i månatliga arbetsgivardeklarationer som lämnas till Skatteverket. Ett syfte med denna ändring är att de uppgifter som lämnades av arbetsgivare till olika myndigheter ska bli mer effektiva genom att uppgiftslämnandet samordnas. Vidare bedöms detta medföra en minskning av felaktiga inkomstrelaterade ersättningar samt att myndigheternas kontrollmöjligheter avses förbättras.

I och med de ökade kontrollmöjligheterna som tillgången till de månatligen redovisade uppgifterna innebär, behöver Försäkringskassan därför sätta nya ramar för sin beräkning av den försäkrades SGI.

De föreslagna ändringarna innebär att det införs nya allmänna råd till 25 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB) och att nuvarande de allmänna råden till 110 kap. 13 § SFB ska upphöra att gälla.

Det tål att understrykas att de föreslagna nya allmänna råden till 25 kap. 6 § SFB är ett resultat av Försäkringskassans tolkning av den aktuella bestämmelsen. En tolkning av en bestämmelse medför alltid rättsliga risker eftersom en domstol kan komma fram till en annan tolkning. Men i ett led att utöka möjligheterna för automatisering av SGI-beslut i högre utsträckning än idag bedöms den aktuella tolkningen som en nödvändighet i detta hänseende.

Beredning

Gemensam beredning har skett i enlighet med Försäkringskassans riktlinjer Beredning, föredragning och beslut i administrativa ärenden (2015:3)

Synpunkter

Synpunkter som lämnats av FV: Det vore önskvärt med ett förtydligande RAR:en ska vara styrande även vid fastställande av ett livränteunderlag enligt

41 kap.11 § SFB. Att beakta är att livränteunderlaget storlek ofta får stora konsekvenser för framtida totala utbetalningar, eftersom livräntan i många fall inte är tidsbegränsad. Det talar för att högre krav på utredningsskyldigheten bör kunna ställas vid beslut enligt 41:11 SFB än för ett SGI-beslut. Vidare finns inte möjlighet att vid utredning av ett livränteunderlag begära in individuppgifter från Skatteverket digitalt, då förmånen inte omnämns i 4 c § förordning (2003:766) om behandling av personuppgifter inom socialförsäkringens administration. Om det föreslagna allmänna rådet även ska avse utredning av livränteunderlag vore det önskvärt om livränta som förmån föreslås ingå i den nämnda förordningen.

Förslag till beslut

De allmänna råden beslutas enligt förslag.

Serdar Gürbüz

Bilagor:

- Förslag till ändringar i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid
- Konsekvensutredning

Ändringar i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid

Sammanfattning

Försäkringskassan avser att ändra i de allmänna råden (RAR 2002:2) från och med den 19 april 2021. Ändringarna innebär

- dels att nya allmänna råd införs till 25 kap. 6 § socialförsäkringsbalken (SFB),
- dels att de allmänna råden till 110 kap. 13 § socialförsäkringsbalken ska upphöra att gälla.

Problembeskrivningar med föreslagna lösningar m.m.

Bemyndigande

Myndigheter under regeringen, till exempel Försäkringskassan, är utan särskilt bemyndigande behöriga att besluta om allmänna råd inom sina verksamhetsområden.

Inledning

Tidigare lämnade arbetsgivare och förmånsutbetalare kontrolluppgifter till Skatteverket en gång per år för ersättningar och förmåner som ingår i inkomstslaget tjänst. Sedan den 1 januari 2019 redovisas istället utbetalade ersättningar i månatliga arbetsgivardeklarationer som lämnas till Skatteverket. Ett syfte med denna ändring är att de uppgifter som lämnas av arbetsgivare till olika myndigheter ska bli mer effektiva genom att uppgiftslämnandet samordnas (jfr prop. 2016/17:58, s. 103. På så sätt avses även servicen till den enskilde individen att öka. Vidare bedöms detta medföra en minskning av felaktiga inkomstrelaterade ersättningar och att myndigheternas kontrollmöjligheter förbättras.

I och med de ökade kontrollmöjligheterna som tillgången till de månatligen redovisade uppgifterna innebär, behöver Försäkringskassan sätta nya ramar för sin beräkning av den försäkrades sjukpenninggrundade inkomst.

Införande av allmänna råd till 25 kap. 6 § SFB

Av 25 kap. 6 § 2 SFB framgår att om den försäkrades förhållanden inte är kända för Försäkringskassan ska beräkningen av den försäkrades SGI grundas på den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen. Det första ledet i bestämmelsen ”om den försäkrades förhållanden inte är kända” härstammar från äldre tider då en försäkringskassa, framförallt på landsbygden, antogs kunna känna till vilka inkomster dess medlemmar hade (SOU 1944:15, s. 205). I dag förutsätts inte Försäkringskassan ha någon sådan kännedom om de försäkrades förhållanden.

Arbetsgivare ska lämna uppgifter om lön och skatteavdrag på individnivå varje månad via arbetsgivardeklarationen till Skatteverket (jfr 26 kap. 3 § skatteförfarandelagen [2011:1244], SFL). En arbetsgivardeklaration är en sorts skattedeklaration (26 kap. 1 § SFL).

Beslut om bland annat skatteavdrag och arbetsgivaravgifter ska fattas för varje redovisningsperiod för sig med ledning av innehållet i skattedeklarationer och andra tillgängliga uppgifter (53 kap. 1 § första stycket SFL). Om en skattedeklaration har lämnats i rätt tid och på rätt sätt, anses ett beslut om skatten och avgifterna ha fattats i enlighet med deklarationen (s.k. automatiska beslut), 53 kap. 2 § SFL).

Som nämnts ovan framgår det av 25 kap. 6 § 2 SFB att Försäkringskassan kan göra beräkningen av SGI utifrån de upplysningar som Försäkringskassan kan få av den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen. Med hänsyn till att det fattas ett automatiskt beslut om det skatteavdrag som har redovisats i skattedeklarationen när Skatteverket tar emot en inlämnad arbetsgivardeklaration, så har Försäkringskassan möjlighet att beräkna SGI med ledning av de uppgifter om lön på individnivå som redovisas i arbetsgivardeklarationen.

De månatliga uppgifterna som arbetsgivarna redovisar till Skatteverket kan dock innehålla inkomster som inte är SGI-grundande. Det finns därför ett visst mått av osäkerhet kring dessa uppgifter.

Vidare kan det av andra skäl föreligga diskrepans mellan de av arbetsgivaren redovisade inkomstuppgifter och de inkomstuppgifter som de försäkrade lämnat till Försäkringskassan. En sådan situation kan föreligga till exempel om den försäkrade ökat eller minskat sin arbetstid, fått löneförhöjning, fått sjuklön, avdrag för vård av barn eller att han eller hon har fått en annan anställning.

Mot ovan bakgrund finns det starka skäl till att ge Försäkringskassan möjlighet att närmare få bestämma utrymmet för variation mellan de inkomstuppgifter de försäkrade lämnat till Försäkringskassan och de inkomstuppgifter som arbetsgivarna redovisat till Skatteverket.

Testhandläggning av månadsuppgifter i SGI-handläggningen gjordes under hösten 2019 inom ramen för projekt ”70121180 SGI månadsuppgifter steg 1”. Projektet genomförde även en aktgranskning i januari 2021 för att följa upp genomförd pilothandläggning. Efterkontroller genomfördes juni till och med september 2020 (dnr 2021/000817) med anledning av särskild hantering inom SGI på grund av pandemin.

Utifrån de uppskattningar som Försäkringskassan har gjort vid testhandläggning, efterkontroller och aktgranskning, från och med november 2019 till och med januari 2021, har ett utrymme för att godta en variation om fem procent visat sig vara ändamålsenlig. Fem procents variation ger utrymme för att kunna bortse från tillfälliga inkomstförändringar som inte påverkar SGI. Däremot kommer mer betydande inkomstförändringar innebära fortsatt utredning.

I de nuvarande allmänna råden till 110 kap. 13 § första stycket SFB anges att Försäkringskassan inte bör utreda storleken på SGI om en höjning av en inkomst från anställning överstiger 3,5 procent per år om höjningen med hänsyn till andra omständigheter är rimlig. Med hänsyn till att Försäkringskassan redan idag under vissa förutsättningar godtar en diskrepans vid fastställandet av SGI finns således fog för att även fortsättningsvis bestämma en viss nivå på godtagbar variation, i det här fallet med högst fem procent. Försäkringskassan bör dock med jämna mellanrum göra uppföljningar för att utröna om en variation på fem procent kan anses vara fortsatt godtagbar eller inte.

De allmänna råden till 110 kap. 13 § första stycket SFB tas bort

Utgångspunkten för de SGI-ärenden som Försäkringskassan handlägger är att de ska utredas så mycket som deras beskaffenhet kräver (110 kap. 13 § första stycket SFB). För närvarande finns vägledning i form av allmänna råd till 110 kap. 13 § SFB som närmare anger utredningsramarna för SGI-ärenden.

När Försäkringskassan tog fram de allmänna råden till 110 kap. 13 § SFB fanns det inget enkelt sätt att kontrollera inkomsterna vid SGI-utredningar. Att kontrollera en inkomst med en arbetsgivare kostar både handläggningstid, tid för arbetsgivaren och innebär att den försäkrade riskerar att behöva vänta på sin ersättning.

I närmare åtta miljoner SGI-ärenden gör Försäkringskassan ett antagande att den försäkrade har de inkomster denne antingen godkänner sedan tidigare, eller gör en rimlig höjning av de tidigare inkomsterna. Med hänsyn till att de flesta SGI-beslut sker i samband med ansökan av en förmån innebär det att förmånen som betalas ut kan vara både för hög eller för låg. När felet upptäcks i efterhand kan det leda till återkrav eller tilläggsutbetalning.

Eftersom Försäkringskassan redan idag i 25 kap. 6 § SFB har en lagstadgad möjlighet att under vissa förutsättningar använda de uppgifter som en arbetsgivare redovisat till Skatteverket, ter det sig naturligt att knyta de allmänna råden till den aktuella bestämmelsen.

Mot denna bakgrund finns det inte några skäl för att ha kvar de allmänna råden till 110 kap. 13 § första stycket SFB. De nuvarande allmänna råden till denna bestämmelse bör därför upphävas för att i stället ersättas av nya allmänna råd till 25 kap. 6 § 2 SFB.

Alternativa lösningar

Fördelen med månatliga inkomstuppgifter är att de ger en relativ bra fingervisning om de försäkrades aktuella inkomstförhållanden. Av denna anledning eftersträvar Försäkringskassan att så långt som möjligt använda sig av månatliga inkomstuppgifter vid beräkning av SGI. Mot denna bakgrund bedöms det inte finnas några alternativa lösningar för det som eftersträvas genom förslaget om införandet av allmänna råd till 25 kap. 6 § SFB.

Som nämnts ovan ger de månatliga inkomstuppgifterna ökade kontrollmöjligheter. Redan på denna grund finns det således inte några skäl för att ha kvar de allmänna råden till 110 kap. 13 § SFB. Med hänsyn till att de allmänna råden till 110 kap. 13 § SFB anger olika situationer där SGI inte behöver utredas kommer det bli svårt att tillämpa de föreslagna allmänna råden till 25 kap. 6 § SFB i samtliga SGI-ärenden som är den önskade effekten. Det anses därför inte finnas några andra alternativa lösningar än de allmänna råden till 110 kap. 13 § SFB upphävs.

Vilka berörs av förslaget?

Ändringarna berör framförallt de försäkrade och Försäkringskassan, främst myndighetens handläggare. För försäkrade med oregelbundna inkomster bedöms variationer mellan de inkomstuppgifter de försäkrade lämnat till Försäkringskassan och de inkomstuppgifter som arbetsgivarna redovisat till Skatteverket inte sällan överstiga fem procent. Enligt Försäkringskassans bedömning synes personer med oregelbundna inkomster inte tillhöra någon särskild kategori av människor där en eventuell diskriminering kan urskiljas.

Vidare bedöms inte ändringarna på något vis påverka barn på ett sådant vis att särskild hänsyn behöver tas.

Ändringarna bedöms inte heller få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Konsekvenser av ändringarna i RAR 2002:2

De aktuella ändringarna gör att det blir tydligare vad som gäller vid fastställande av SGI.

En ytterligare fördel med ändringarna är de ger bättre förutsättningar att säkerställa att den försäkrade har inkomster som är i linje med meddelad inkomst innan beslut om SGI. Att kontrollera inkomsterna innan beslut är att föredra då

detta minskar risken för felaktiga utbetalningar. När det blir känt hos de som ansöker om förmåner att lämnade uppgifter kommer att bli kontrollerade kan det minska incitamenteten för att lämna felaktiga uppgifter. Efterkontroller innebär ökade kostnader dels för intern administration, dels för att felaktigt utbetalda belopp inte alltid går att återkräva (detta på grund av rekvirenten om beloppsgräns och sannolikhet att felet upptäcks).

Vidare bedöms ändringarna bidra till inte bara en snabbare handläggning av SGI-ärenden, utan även likartad hantering där kontroll sker innan beslut och det leder i sin tur till en ökad grad av rättssäkerhet.

Även om ändringarna är förhållandevis omfattande bedöms ändringarna inte få några ökade kostnadsmissiga konsekvenser vare sig för de försäkrade eller för det offentliga. Tvärtom bedöms ändringarna medföra mindre administration för de försäkrade, deras arbetsgivare och Försäkringskassan.

Förslagen bedöms vidare inte påverka försäkringskostnaderna i någon mätbar omfattning.

Ändringarna i förhållande till EU-rätten

De aktuella förslagen bedöms vara förenliga med det EU-rättsliga regelverket.

Ikraftträdande och eventuella behov av informationsinsatser

Det bedöms inte finnas något behov av särskild hänsyn när det gäller tidpunkten för ikraftträdandet av de föreslagna ändringarna i de allmänna råden.

Eventuella informationsinsatser bedöms kunna hanteras inom ramen för ordinarie verksamhet.

Kontaktperson

För mer information går det bra att kontakta Serdar Gürbüz på telefon 010-116 11 07 eller via e-post: serdar.gurbuz@fk.se.

Försäkringskassans allmänna råd

ISSN 1652-8743

Försäkringskassans allmänna råd om ändring i Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid;

FKAR XXXX:YY

beslutade den 9 april 2021.

Försäkringskassan beslutar i fråga om Riksförsäkringsverkets allmänna råd (RAR 2002:2) om sjukpenninggrundande inkomst och årsarbetstid

dels att allmänna råden till 110 kap. 13 § första stycket socialförsäkringsbalken ska upphöra att gälla,

dels att det i allmänna råden ska införas nya allmänna råd till 25 kap. 6 § socialförsäkringsbalken av följande lydelse.

25 kap. 6 §

Innehållet i bestämmelsen

Om den försäkrades förhållanden inte är kända för Försäkringskassan, ska beräkningen av den försäkrades sjukpenninggrundande inkomst grundas på

1. de upplysningar som Försäkringskassan kan få av den försäkrade eller dennes arbetsgivare, eller
2. den uppskattning av den försäkrades inkomster som gjorts vid inkomstbeskattningen.

Allmänna råd

Beräkningen av den sjukpenninggrundande inkomsten bör grundas på en jämförelse av de inkomstuppgifter som den försäkrade lämnat till Försäkringskassan och de inkomstuppgifter på individnivå som arbetsgivaren redovisat till Skatteverket.

En lämnad inkomstuppgift som varierar från de uppgifter som redovisats till Skatteverket med högst fem procent bör godtas, om inga andra skäl talar emot.

Dessa allmänna råd gäller från och med den 19 april 2021

FÖRSÄKRINGSKASSAN

Mikael Westberg

Serdar Gürbüz