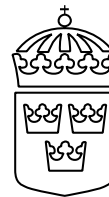


Regeringens skrivelse

2023/24:69



Riksrevisionens rapport om ersättning för höga sjuklönekostnader

Skr.
2023/24:69

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 15 februari 2024

Ulf Kristersson

Anna Tenje
(Socialdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Lätt att göra fel – systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (RiR 2023:16). Riksrevisionen har granskat om systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras på ett effektivt sätt.

Den övergripande slutsatsen är att det finns flera tydliga effektivitetsbrister som tillsammans innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömer bl.a. att arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet bör utökas samtidigt som Försäkringskassan bör ges i uppdrag att ansvara för beräkningen av sjuklönekostnader. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Försäkringskassan och Skatteverket ett särskilt samordningsuppdrag som syftar till att minska risken för felaktiga utbetalningar från ersättningen för höga sjuklönekostnader. Dessutom rekommenderar Riksrevisionen att regeringen genomför en översyn och lämnar författningsförslag i syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 aviserat att ersättningen för höga sjuklönekostnader ska avskaffas (prop. 2023/24:1 utg. omr.10 avsnitten 2.8 och 2.9.7, bet. 2023/24:SfU1, rskr. 2023/24:91). I lagrådsremissen Ersättning för höga sjuklönekostnader upphör (S2024/00254) föreslår regeringen att bestämmelserna i lagen om sjuklön om ersättning för höga sjuklönekostnader ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024. Regeringen anser att det därmed inte finns skäl för regeringen att vidta någon åtgärd med anledning av granskningen.

Skr. 2023/24:69

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens iakttagelser.....	5
2.1	Riksrevisionens bedömningar.....	5
2.2	Riksrevisionens övergripande slutsats.....	5
2.3	Riksrevisionens rekommendationer.....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	6
Bilaga 1	Riksrevisionens rapport Lätt att göra fel – systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (RiR 2023:16)	9
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 2024		99

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat om utformningen av systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader på ett effektivt sätt minimerar risken för felaktiga utbetalningar. Granskningen har redovisats i rapporten Lätt att göra fel – systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (RiR 2023:16), se bilagan.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försäkringskassan och Skatteverket. Riksrevisionens rapport överlämnades av riksdagen till regeringen den 27 oktober 2023. I denna skrivelse behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer till regeringen som Riksrevisionen redovisar i sin rapport.

2 Riksrevisionens iakttagelser

2.1 Riksrevisionens bedömningar

Riksrevisionen har granskat om systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras på ett effektivt sätt. Riksrevisionen gör bedömningen att systemets nuvarande konstruktion medför en ökad risk för felaktiga uppgifter vid inrapportering av sjuklön. En förutsättning för att ett automatiserat system ska leda till korrekta utbetalningar är att ersättningen beräknas på rätt uppgifter. Riksrevisionen bedömer att risken för felaktiga utbetalningar och ineffektiv användning av Försäkringskassans resurser ökar i och med det faktum att det är arbetsgivaren och inte myndigheten som ansvarar för beräkningen av den sjuklönekostnad som ska ligga till grund för ersättningen.

Vidare bedömer Riksrevisionen att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och Försäkringskassan utgör ett hinder för ett effektivt kontrollarbete. Skatteverkets roll är begränsad, samtidigt som myndigheten har tillgång till uppgifter som kan effektivisera Försäkringskassans kontrollverksamhet och därmed minska förekomsten av felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte i tillräcklig utsträckning har utnyttjat sina möjligheter till samverkan på ett sätt som bidrar till att minimera de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionen menar att granskningen visar att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättningen. Regeringen har följt upp ersättningens utformning genom att ge Försäkringskassan i uppdrag att rapportera in hur ersättningen fungerar och vilka eventuella brister och problem som finns. Trots uppföljningsarbetet och ett snabbt agerande när kostnaden för ersättningen blev högre än väntat bedömer Riksrevisionen att regeringen inte i tillräcklig utsträckning tagit initiativ för att säkerställa ett regelverk som möjliggör en effektiv kontroll av den ersättning som betalas ut.

2.2 Riksrevisionens övergripande slutsats

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader inte är effektivt utformat för att minimera felaktiga utbetalningar. Risken för felaktigheter av inrapporterat underlag är hög. Försäkringskassans riktade kontroller är ett effektivt verktyg för att identifiera felaktiga utbetalningar. Kontrollernas omfattning har dock inte varit tillräcklig för att säkerställa en låg andel felaktiga utbetalningar inom ersättningen.

2.3 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ge Försäkringskassan och Skatteverket ett särskilt samordningsuppdrag som syftar till att minska risken för felaktiga utbetalningar från ersättningen för höga sjuklönekostnader. Regeringen rekommenderas också att överväga om de rättsliga förutsättningarna för informationsutbyte mellan myndigheterna som gällde under covid-19-pandemin ska gälla tills vidare. Därtill rekommenderar Riksrevisionen att regeringen genomför en översyn och föreslår författningsförslag i syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen rekommenderar att översynen fokuserar på en utökning av uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare för att effektivisera utredningsarbetet och att ansvaret för beräkningen av sjuklönekostnaden flyttas från arbetsgivaren till Försäkringskassan. Det rekommenderas också att Försäkringskassan ska kunna ta del av inkomstuppgifter från Skatteverket på individnivå i syfte att effektivisera utredningsarbetet. Slutligen rekommenderar Riksrevisionen regeringen att ta ställning till att införa en sanktionsavgift vid lämnande av oriktiga uppgifter när det gäller ersättning för höga sjuklönekostnader.

Riksrevisionen noterar att regeringen i budgetpropositionen för 2024 har aviserat att ersättningen för höga sjuklönekostnader ska avskaffas. Riksrevisionen anser att rekommendationerna som ges i granskningen kvarstår så länge som det nuvarande regelverket är i kraft.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i huvudsak i Riksrevisionens iakttagelser att utformningen av ersättningen för höga sjuklönekostnader medför en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 aviserat att ersättningen för höga sjuklönekostnader ska avskaffas (prop. 2023/24:1 utg.omr. 10 avsnitten 2.8 och 2.9.7, bet. 2023/24:SfU1, rskr. 2023/24:91). Regeringen ser bl.a. risker för felaktiga utbetalningar i den automatiska hanteringen av ersättningen för höga sjuklönekostnader. I lagrådsremissen Ersättning för höga sjuklönekostnader upphör (S2024/00254) föreslås därför att bestämmelserna i lagen (1991:1047) om sjuklön om ersättning för höga sjuklönekostnader ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2024. Förslaget att avskaffa ersättningen för höga sjuklönekostnader innebär att felaktiga utbetalningar inom ersättningen upphör.

Riksrevisionen anser att rekommendationerna som ges i granskningen kvarstår så länge det nuvarande regelverket är i kraft. Till skillnad från Riksrevisionen anser regeringen att det inte skulle vara effektivt att vidta åtgärder när regeringens avsikt är att avskaffa ersättningsformen vid utgången av juni 2024. Regeringen anser att det därmed inte finns skäl för regeringen att vidta någon åtgärd med anledning av Riksrevisionens iakttagelser.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport Skr. 2023/24:69 är slutbehandlad

En granskningsrapport från Riksrevisionen

Lätt att göra fel

– systemet för ersättning för höga
sjuklönekostnader

RiR 2023:16



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.

Riksrevisionen

RiR 2023:16

ISBN 978-91-7086-667-8

ISSN 1652-6597

Omslagets originalfoto: Viktor Holm

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2023

██████████
Beslutad: 2023-10-10
Diarienummer: 2022/0247
RiR 2023:16

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Lätt att göra fel

– systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader

Riksrevisionen har granskat om systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras på ett effektivt sätt. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Försäkringskassan och Skatteverket.

Riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisor Carlos Arreyes har varit föredragande. Revisorerna Anja Folkesson och Samir Cedric samt enhetschef Anna Hessel har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Carlos Arreyes

För kännedom

Regeringskansliet; Socialdepartementet, Finansdepartementet

Försäkringskassan, Skatteverket

Riksrevisionen

Skr. 2023/24:69
Bilaga

Riksrevisionen

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	13
1.4 Metod och genomförande	15
2 Ersättningen för höga sjuklönekostnader	19
2.1 Ersättning till arbetsgivare för sjuklönekostnader	19
2.2 Aktörer och ansvarsfördelning	21
3 Lätt att göra fel	26
3.1 Felaktiga uppgifter vanligt	26
3.2 Trots förtydliganden är informationen svår att ta till sig	30
4 Kontrollarbetet effektivt men begränsat	33
4.1 Riktade kontroller är effektiva för att förhindra felaktiga utbetalningar	33
4.2 Utmaningarna är många för kontrollarbetet	39
5 Pandemin medförde påfrestningar i ersättningssystemet	47
5.1 Prioritering av skyndsamhet ökade risken för fel	48
5.2 Kraftig ökning av ärenden	49
5.3 Försäkringskassan vidtog åtgärder under pandemin	53
5.4 Pandemins konsekvenser behöver hanteras i efterhand	56
6 Regeringens åtgärder har inte varit tillräckliga	57
6.1 Regeringen säkerställde inte en struktur för effektiv kontroll	58
6.2 Regeringen följde tidigt upp förmånens utformning men har inte säkerställt att åtgärderna varit tillräckliga	62
7 Slutsatser och rekommendationer	67
7.1 Lätt att göra fel när sjuklönekostnad ska rapporteras in	67
7.2 Riktade kontroller är effektiva men få i relation till behoven	68
7.3 Rättsliga hinder för effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar	68
7.4 Delat ansvar kräver en välfungerande samverkan	69
7.5 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar	70
7.6 Pandemin skapade påfrestningar som måste hanteras i efterhand	71
7.7 Rekommendationer	72
Referenslista	74

Bilaga 1. Urval aktgranskning	79
Bilaga 2. Förändringar av gräns för berättigande av ersättning för sjuklönekostnad före, under och efter pandemin	80
Bilaga 3. Metod för skattning av potentiellt stoppade felaktiga utbetalningar	82
Bilaga 4. Kommentar till Försäkringskassans omfattningsstudie 2023	83
Bilaga 5. Anslagsförändringar under pandemin	85
Bilaga 6. Sammanställning av typer fel i kvalitetsanalyser	86
Bilaga 7. Intervjuschema	87

Sammanfattning

Granskningens resultat

Riksrevisionen har granskat om systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader (EHS) är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras på ett effektivt sätt. Den övergripande slutsatsen är att det finns flera tydliga effektivitetsbrister som tillsammans innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen bedömer att arbetsgivarnas uppgiftsskyldighet bör utökas samtidigt som Försäkringskassan ges i uppdrag att ansvara för beräkningen av sjuklönekostnaden. Riksrevisionen bedömer vidare att fler kontroller behöver utföras av Försäkringskassan och att samverkan med Skatteverket bör intensifieras för att effektivisera arbetet med att minimera de felaktiga utbetalningarna.

Lätt att göra fel

Riksrevisionen gör bedömningen att systemets nuvarande konstruktion medför en ökad risk för felaktiga uppgifter vid inrapportering av sjuklön. En förutsättning för att ett automatiserat system ska leda till korrekta utbetalningar är att ersättningen beräknas på rätt uppgifter.

Riksrevisionen bedömer att det faktum att det är arbetsgivaren och inte Försäkringskassan som ansvarar för beräkningen av sjuklönekostnad som ska ligga till grund för ersättning, innebär ökad risk för felaktiga utbetalningar och ineffektiv användning av myndighetens resurser.

Försäkringskassan skulle behöva vissa kompletterande uppgifter från arbetsgivarna om deras sjuklönekostnader för att kunna effektivisera arbetet med att minimera de felaktiga utbetalningarna från EHS, exempelvis information om vem som varit sjuk och när. Riksrevisionen gör bedömningen att det faktum att ansvaret för själva beräkningen skulle flyttas från arbetsgivare till Försäkringskassan kan till viss del kompensera för den utökade administrativa bördan för arbetsgivarna som kan komma att orsakas av en utökad uppgiftsskyldighet.

Kontrollarbetet delvis effektivt men också begränsat

Riksrevisionen bedömer att det finns vissa brister i hur Försäkringskassan genomför kontrollinsatserna samt att dessa inte är tillräckligt omfattande för att minimera de felaktiga utbetalningarna.

Även om Riksrevisionen bedömer Försäkringskassans så kallade riktade kontroller av EHS-ärenden som träffsäkra så är risken för felaktiga utbetalningar inom förmånen

fortsatt hög. Riksrevisionen bedömer att de riktade kontrollerna är förhållandevis få i relation till antalet utbetalningar av EHS, knappt 2 procent under ett år.

Bristande samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket är en av orsakerna till effektivitetsbristerna

Riksrevisionen bedömer vidare att den nuvarande ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och Försäkringskassan, i kombination med bristande samverkan, utgör ett hinder för ett effektivt kontrollarbete. Skatteverket ansvarar både för att inhämta uppgifter från arbetsgivarna och för utbetalning av förmånen medan Försäkringskassan ansvarar för handläggning och kontroll av ärenden. Trots detta har Skatteverket inget kontrollansvar i handläggningen av EHS vilket gör att myndighetens roll i arbetet med att minimera de felaktiga utbetalningarna för EHS är begränsad. Samtidigt har Skatteverket tillgång till information som kan underlätta kontrollinsatserna men som i dagsläget inte delges Försäkringskassan. Försäkringskassan å andra sidan kontrollerar inte att lönekostnaden är korrekt utan överlåter det till Skatteverket. Riksrevisionen bedömer att myndigheterna inte har utnyttjat sina möjligheter till samverkan i tillräcklig utsträckning på ett sätt som bidrar till att minimera de felaktiga utbetalningarna. Samverkansinsatserna för att motverka slarvfel i inrapporterade uppgifter från arbetsgivarna har inte varit tillräckliga, vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar. Detta försämrar även Försäkringskassans förutsättningar att bedriva ett effektivt kontrollarbete.

Regeringens styrning har inte varit tillräcklig

Efter införandet av det nya regelverket gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att följa upp systemet för EHS. Riksrevisionen bedömer dock att regeringen inte har agerat tillräckligt för att säkerställa att de brister som framkom i myndighetens uppföljningar åtgärdats.

Riksrevisionen noterar att trots de utmaningar för effektivt kontrollarbete som framkommit sedan införandet av ersättningen har regeringen inte övervägt om fler uppgifter borde rapporteras in i enlighet med vad som uppgavs i propositionen 2014/15:1. Riksrevisionen bedömer att det under en längre tid funnits utrymme för regeringen att ta initiativ till ändrade bestämmelser för att åstadkomma ett adekvat underlag för att bli berättigad till EHS. Riksrevisionen anser att uppgifterna som inrapporteras i nuläget inte utgör ett tillräckligt underlag för ett effektivt kontrollarbete. Därmed har regeringen inte i tillräcklig utsträckning tagit initiativ för att säkerställa ett regelverk som möjliggör en effektiv kontroll av den ersättning som betalas ut.

Konstruktionen för EHS innebär även att det svårt för Försäkringskassan att säkerställa att medvetna fel inte begåtts när arbetsgivaren lämnat in uppgifter om sin sjuklönekostnad. Det beror på förmånens konstruktion, på bristande informationsutbyte mellan Försäkringskassan och Skatteverket samt på att det i dagens system saknas en formell ansökan.

Givet indikationer på brister i utformningen av systemet och den höga risken för felaktiga utbetalningar inom förmånen bedömer Riksrevisionen att regeringens insatser för att säkerställa att systemet fungerar ändamålsenligt inte har varit tillräckliga.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har föreslagit att ersättningen för höga sjuklönekostnader ska fasas ut enligt budgetpropositionen 2023/24:1. Regeringen lyfter flera orsaker till förslaget om utfasning, bland annat att kontrollmöjligheterna är begränsade eftersom handläggningen till stor del är automatiserad, vilket i sin tur kan öka risker för felaktiga utbetalningar. Regeringen föreslår att den sista ersättningen som arbetsgivarna får inom ramen för det nuvarande ersättningsystemet är för sjuklönekostnader avseende år 2024. Riksrevisionen anser att rekommendationerna som ges i granskningen kvarstår så länge det nuvarande regelverket är i kraft.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Ge Försäkringskassan och Skatteverket ett särskilt samordningsuppdrag som syftar till att minska risken för felaktiga utbetalningar från ersättningen för höga sjuklönekostnader.
- Överväg om de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheterna som gällde under pandemin ska gälla tills vidare.
- I syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar, genomför en översyn och föreslå författningsförslag med fokus på:
 - en utökning av uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare för att effektivisera utredningsarbetet
 - att ansvaret för beräkningen av sjuklönekostnaden flyttas från arbetsgivaren till Försäkringskassan
 - att Försäkringskassan ska kunna ta del av inkomstuppgifter från Skatteverket på individnivå i syfte att effektivisera utredningsarbetet
 - att ta ställning till att införa en sanktionsavgift vid lämnande av oriktig uppgift avseende EHS.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till
Försäkringskassan

- Se över kontrollarbetet med fokus på följande:
 - genomför slumpmässiga kontroller kontinuerligt som komplement till de riktade kontrollerna
 - säkerställ att antalet riktade kontroller är tillräckliga i förhållande till risken för felaktiga utbetalningar.

1 Inledning

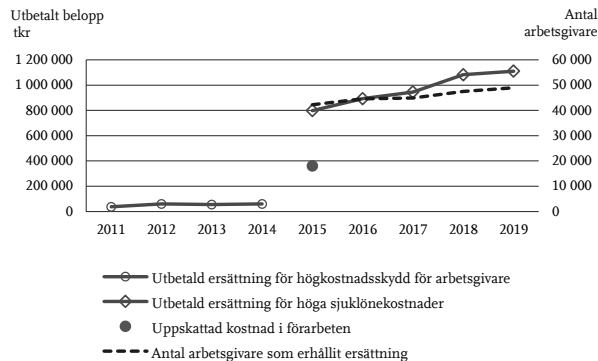
1.1 Motiv till granskning

I följande avsnitt beskriver vi de problemindikationer som ligger till grund för granskningen, med fokus på kontrollfunktionen och risker för felaktiga utbetalningar.¹

1.1.1 Konstant ökning av kostnader med den nya administrationen

I förarbeten till reformen uppskattades kostnaden till 360 miljoner kronor² vilket var sex gånger högre än utgifterna för den föregående ersättningen *Ersättning för högkostnadsskydd för arbetsgivare*. Utfallet blev dock mer än dubbelt så högt som den uppskattade kostnaden. Detta framgår av diagram 1 som visar utbetald ersättning inom regelverket som gällde innan 2015, regeringens skattning av kostnaden för det nya regelverket samt det faktiska utfallet 2015–2019.

Diagram 1 Utbetald ersättning och uppskattad kostnad enligt förarbeten (vänster axel) samt antal ersatta arbetsgivare (höger axel)



Källa: Försäkringskassan.

¹ Med felaktiga utbetalningar menas i denna granskning sådana utbetalningar som betalas ut trots att villkoren för att ta del av ersättningen inte är uppfyllda.

² Se lagrådsremissen *Ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2014, s. 49.

Sedan ersättningen infördes 2015 har utgifterna ökat.³ År 2019, dvs. fyra år efter att systemet trädde i kraft och året innan pandemin, var kostnaderna för systemet 1,1 miljarder kronor, dvs. tre gånger högre än nivån som angavs i förarbeten till regeländringen.

Både regeringens underskattning vid införandet och den fortsatta kostnadsökningen kan ha flera orsaker. Reformen syftade bland annat till att underlätta för små företag där en betungande ansökningsprocess riskerade leda till ett underutnyttjande av den tidigare ersättningen.⁴ Ett eventuellt underutnyttjande kan ha försvårat möjligheterna att uppskatta kostnaderna i ett automatiserat system. Därutöver lyfter regeringen i förarbetena att brister i statistiken som fanns att tillgå från SCB försvårade skattningen.⁵

Den fortsatta ökningen kan delvis bero på att allt fler arbetsgivare får kännedom om ersättningen och därför börjar inrapportera sjuklönekostnaden i arbetsgivardeklarationen, vilket krävs för att ta del av ersättningen. Eftersom inrapporteringen sker till Skatteverket är det inte säkert att alla arbetsgivare till en början gjorde kopplingen till en ersättning som betalas ut av Försäkringskassan. En diagram 1 framgår att det skett en stadig ökning av antalet arbetsgivare som erhållit ersättningen, från ca 42 000 under 2015 till nästan 49 000 under 2019. Sjuklönekostnaden har dock ökat i en högre takt än antalet ersatta arbetsgivare.

Riksrevisionen kan heller inte utesluta att ökningen beror på en faktisk ökad sjukfrånvaro hos de anställda. Även om ersättningen betalas till arbetsgivaren kan en generös sjuklöneförsäkring leda till att de anställda sjukskriver sig i högre utsträckning.⁶ Statistik från SCB visar dock att korttidssjukfrånvaron inte har ökat under samma period, se diagram 2 nedan.⁷ Vi kommer i denna granskning inte kunna svara på vad ökningen beror på. Däremot ser Riksrevisionen en risk för att felaktiga utbetalningar kan vara en delorsak, vilket ligger i fokus för denna granskning.

³ Budgetpropositioner för åren 2015–2019.

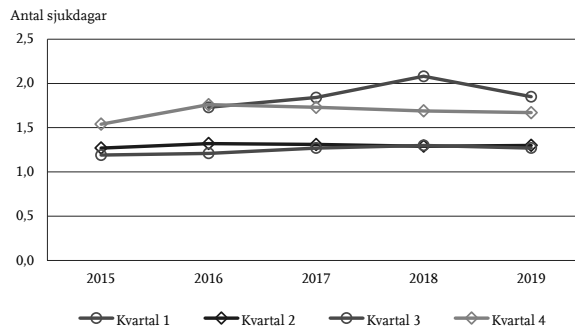
⁴ Se prop. 2014/15:1, s. 379.

⁵ Se lagrådsremissen *Ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2014, s. 50.

⁶ IFAU, *Försäkring mot höga sjuklönekostnader. Påverkades sjukfrånvaron av de ändrade reglerna 2015?* Rapport 2022:12.

⁷ Statistiken visar hur sjukfrånvaron under sjuklöneperioden ser ut.

Diagram 2 Antal sjukdagar per anställd för varje kvartal för åren 2015–2019



Källa: SCB:s konjunkturstatistik över sjuklöner (KSju).

1.1.2 En automatiserad handläggning med få kontroller innebär en risk för felaktiga utbetalningar

I förarbeten till det nya regelverket bedömde regeringen att den förenklade administrationen för arbetsgivarna, tillsammans med en till stor del automatiserad handläggning och IT-system som rapporterar avvikelser, skulle bidra till att de oavsiktliga felen i handläggningen hölls nere.⁸

Flera remissinstanser, däribland Försäkringskassan, Inspektionen för socialförsäkringen, Skatteverket och Brottsförebyggande rådet Brå, menade dock att automatiseringen av ersättningen skulle innebära en ökad risk för felaktiga utbetalningar.⁹ Brå ansåg att det föreslagna systemet skulle behöva kombineras med mer kontroll och påpekade att det föreslagna regelverket kunde göra det svårare att bevisa att brott har begåtts med uppsåt.

1.1.3 Delat ansvar mellan myndigheter kan leda till brister i kontrollfunktionen

Den nuvarande konstruktionen är ett exempel på en process med delat ansvar, där Skatteverket genomför ett beslut som Försäkringskassan har fattat.

⁸ Se prop. 2014/15:1, s. 22.

⁹ Se lagrådsremissen *Ersättning för höga sjuklönkostnader*, 2014, s. 22 f.; prop. 2014/15:1.

En arbetsgivare ska varje månad lämna en arbetsgivardeklaration till Skatteverket.¹⁰ Skatteverket använder dock inte uppgiften om sjuklönekostnader i den egna verksamheten. I stället skickas uppgiften till Försäkringskassan för vidare hantering. Skatteverket samlar därmed in uppgifter för en annan myndighets räkning, vilket de angav som huvudsakligt skäl till att avstyrka förslaget om den nuvarande konstruktionen.¹¹

Försäkringskassan fattar därefter beslut om rätt till ersättning och meddelar beslutet till Skatteverket som krediterar beloppet på arbetsgivarens skattekonto. Det skiljer sig från det tidigare generella högkostnadsskyddet för sjuklönekostnader där arbetsgivaren ansökte hos Försäkringskassan och fick utbetalningen från samma myndighet. Nu sker administrationen bara delvis hos Försäkringskassan samtidigt som de fortfarande har hela kontrollansvaret.

1.1.4 Snabba regelförändringar medför ökad risk för felaktiga utbetalningar

Under pandemin har utgifterna för ersättning för sjuklönekostnader till arbetsgivare ökat kraftigt, från 1,1 miljarder kronor år 2019 till ca 19 miljarder kronor under 2020. Under 2021 hamnade utgifterna på 14 miljarder kronor.¹²

Den stora merparten av utgifterna under 2020 och 2021 avser de tillfälliga reglerna under pandemin, där arbetsgivare helt eller delvis har kompenseras för sina sjuklönekostnader.¹³ Enligt Försäkringskassan ökade andelen avslutade kontrollutredningar som ledde till åtgärd¹⁴ till följd av de snabba förändringarna i regelverket som inneburit mer automatiserad handläggning och begränsade möjligheter till kontroller innan utbetalning.¹⁵

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan är om systemet för ersättning av sjuklönekostnader är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras

¹⁰ Se 26 kap. 10 § skatteförordningen (2011:1244).

¹¹ Se Skatteverket, *Remiss avseende promemorian Ersättning för höga sjuklönekostnader* (Ds 2014:15), 2014.

¹² Försäkringskassans utgiftsprognos för budgetåren 2022–2025.

¹³ Prop. 2020/21:208 och prop. 2021/22:86.

¹⁴ Med åtgärd avses att beslut har fattats om att en ersättning ska upphöra eller sättas ned, att beslut har fattats om att en ansökan ska avslås eller att felaktiga utbetalningar ska återkrävas. Se Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 129.

¹⁵ Försäkringskassans årsredovisning 2021, s. 129.

på ett effektivt sätt. Följande delfrågor används för att besvara den övergripande revisionsfrågan:

1. Är det enkelt för arbetsgivare att rapportera in korrekta uppgifter om sjuklön i arbetsgivardeklarationen?
2. Har Försäkringskassan och Skatteverket effektiva kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönekostnader?
3. Har regeringen vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättningen?

Granskningsobjekt är Försäkringskassan, Skatteverket och regeringen.
Granskningsperioden avser åren 2015–2021.

1.3 Bedömningsgrunder

Enligt 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203) ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas inom statlig verksamhet, vilket gäller även för denna förmån.¹⁶ Riksrevisionen utgår därför från att systemet för ersättningen för sjuklönekostnader bör vara utformad på ett sådant sätt att risken för felaktiga utbetalningar minimeras. Enligt myndighetsförordningen har varje myndighetsledning ett ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁷ Försäkringskassans instruktion är ytterligare bedömningsgrund. Där anges att Försäkringskassan ska ge information till berörda om socialförsäkringen och de förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.¹⁸ Enligt förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter vilket även utgör bedömningsgrund i vår granskning.¹⁹

1.3.1 Bedömningsgrunder delfråga 1

Ett syfte med införandet av ersättning för höga sjuklönekostnader 2015 var att minska den administrativa börda som en ansökan om ersättning av sjuklönekostnader kan utgöra. Det var särskilt de små företagen med begränsade administrativa resurser som behövde avlastas denna börda.²⁰ Försäkringskassan

¹⁶ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁷ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁸ 2 § 1 förordningen (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

¹⁹ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

²⁰ Ds 2014:15, *Ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2014, s. 5; prop. 2014/15:1 UO 10, s. 25; bet. 2014/15:SfU1, s. 16 f.

har till uppgift att ge information till berörda om de förmåner och ersättningar som myndigheten ansvarar för.²¹ Det inkluderar även ersättning för höga sjuklönekostnader. Skatteverket ska å sin sida samverka med Försäkringskassan för att hjälpa arbetsgivarna att inhämta information om hur dessa kan få ta del av ersättningen.²² Bedömningsgrunderna operationaliseras enligt följande kriterier:

- Försäkringskassans och Skatteverkets information om ersättningen för höga sjuklönekostnader ska uppfattas som relevant och begriplig.
- Skatteverkets lösningar för inrapportering av sjuklönekostnader bör vara enkla att använda och självinstruerande.

1.3.2 Bedömningsgrunder delfråga 2

Försäkringskassan har till uppgift att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs.²³ Försäkringskassan och Skatteverket ska även samverka med berörda myndigheter (i detta fall varandra), kommuner och regioner samt andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet och därvid särskilt verka för att felaktiga utbetalningar inte görs.²⁴ Kontrollerna ska kunna upptäcka både avsiktliga och oavsiktliga fel.

Som stöd för vår bedömning har vi utformat följande kriterier som vi bedömer bör känneteckna ett effektivt kontrollarbete hos Försäkringskassan:

- Försäkringskassans kontroller bör vara effektiva på att upptäcka avsiktliga och oavsiktliga fel i inrapporterade uppgifter kring sjuklönekostnader. Det kan exempelvis handla om att sjuklönekostnader som överstiger normala nivåer utgör föremål för riktade kontroller.
- Försäkringskassan bör följa upp och verka för att andelen felaktiga utbetalningar minskar över tid.
- Försäkringskassan och Skatteverket bör ha utformat en effektiv samverkan för att minimera risken för felaktiga utbetalningar. Det finns exempelvis inmatningsfunktioner som minskar risken för felaktiga inmatningar av uppgifter.
- Försäkringskassan bör ha effektiva kontroller för att upptäcka avsiktliga och oavsiktliga fel av uppgifter avseende sjuklönekostnader under de tillfälliga pandemireglerna.

²¹ 2 § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

²² 6 § myndighetsförordningen samt 11 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

²³ 2 § 3 förordningen med instruktion för Försäkringskassan samt 26 § lagen 1991:1047 om sjuklön.

²⁴ 5 § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

1.3.3 Bedömningsgrunder delfråga 3

Det är regeringen som styr riket och är ansvarig inför riksdagen.²⁵ I regeringens styrande funktion ingår en skyldighet att leda den statliga förvaltningens verksamhet.²⁶ Detta förutsätter, enligt konstitutionsutskottet, att regeringen följer myndigheternas verksamhet och vid behov ser till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.²⁷ Myndigheternas möjlighet att upptäcka och förhindra felaktiga utbetalningar är beroende av de förutsättningar som regeringen ger. Bedömningsgrunden operationaliseras genom följande bedömningskriterier:

- Regeringen bör ha säkerställt ett regelverk som möjliggör en effektiv kontroll.
- Regeringen bör följa upp systemets funktion för att bedöma om det brister.
- Regeringen bör vid behov ge uppdrag till myndigheterna för att åtgärda brister.
- Regeringen bör ha utformat de tillfälliga reglerna under pandemin på ett sätt som möjliggör en effektiv kontrollverksamhet hos Försäkringskassan och Skatteverket.
- Regeringen bör ha säkerställt att det är tydligt för respektive myndighet vem som har ansvar för vad i administrationen av ersättningen.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Carlos Arreyes (projektledare), Anja Folkesson och Samir Cedic. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Ruth Mannelqvist, professor i rättsvetenskap vid Umeå universitet och Erica Lindahl, dr i nationalekonomi vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering IFAU. Företrädare för Regeringskansliet (Socialdepartementet), Försäkringskassan och Skatteverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁵ 1 kap. 6 § regeringsformen (RF).

²⁶ Prop. 1986/87:99 s. 25

²⁷ Bet. 2012/13:KU10 s. 99.

1.4.1 Registeruppgifter har använts för statistiska analyser

Registeruppgifter från Försäkringskassan tillsammans med uppgifter från Statistiska centralbyrån SCB har använts för att dels ta fram deskriptiv statistik, dels genomföra beräkningar. Perioden som analyserats är åren 2015–2021. Eftersom perioden innan pandemin representerar hur EHS fungerar när ersättningssystemet inte är utsatt för stress så studeras respektive period för sig, så åren 2015–2019 analyseras för sig och pandemiperioden för sig. Pandemiperioden präglades av tillfälliga pandemireglar och en jämförelse mellan de olika perioderna blir därför irrelevant. Uppgifter om arbetsgivare som fått EHS, vilken bransch de är aktiva inom, antalet anställda per arbetsgivare och annan information har använts i de kvantitativa analyserna. Registeruppgifterna har använts för att besvara delfråga 2 och även för att beskriva förändringar över tid i olika delar av rapporten.

1.4.2 Aktiviteter i handläggningen fångas upp genom akter

För att inhämta ytterligare uppgifter till att besvara den andra delfrågan har vi genomfört en aktgranskning. Aktgranskningen bygger på ett slumpmässigt urval av ärenden både innan och under pandemin.²⁸ Granskningen omfattar ett representativt urval om 970 manuellt handlagda akter före och under pandemin, vilket skapar förutsättningar att dra slutsatser om den manuella handläggningen under, för handläggningen, normala förhållanden samt när systemet är satt under stress. Ett representativt urval har gjorts för respektive period och vi har totalt granskat 970 akter varav 491 för tiden innan pandemin och 479 under pandemin.

Genom aktgranskningen har vi fått information om aktiviteter i handläggningen som inte kan fångas via registerdata, såsom orsak till avslag/bifall. Genom akterna har vi också fått information om hur kontroller genomförts, vilka felaktigheter som förekommit i arbetsgivarnas inlämnade uppgifter och hur gången varit i de manuellt handlagda ärendena. Aktgranskningen har främst utgått från journalanteckningar samt bilagor i Försäkringskassans ärendehanteringssystem HAPO. Vi har noterat händelser i ärendegången och fångat uppgifter relevanta för handläggningen som inte funnits att tillgå i registeruppgifterna. Olika aktiviteter i handläggningen har kodats för att sammanställa vilka typer av kontakter handläggarna haft med arbetsgivarna, vilka uppgifter de begärt in av dem samt vilka fel handläggarna upptäckte i de inlämnade uppgifterna. Uppgifterna från aktgranskningen har även använts för att bekräfta iakttagelser som framkommit från intervjuerna.

²⁸ Se bilaga 1.

1.4.3 Styrning och förutsättningar granskas genom intervjuer och dokumentstudier

I syfte att fördjupa vår förståelse för orsaker till effektivitetsbrister har vi intervjuat representanter från Försäkringskassan, Skatteverket och Regeringskansliet. Intervjuerna har skett delvis digitalt men för det mesta på plats hos respektive granskningsobjekt. Vissa intervjuer har skett i grupp för respektive myndighet medan ett fåtal intervjuer med nyckelpositioner har genomförts enskilt. Intervjuerna har genomförts löpande under granskningens gång där de initiala intervjuerna syftade till att inhämta information som var relevant för granskningen medan de senare syftade till att diskutera preliminära resultat från aktgranskningen och hantera uppkomna frågor från dokumentstudierna. Intervjuerna har kompletterats med beskrivande statistik i form av registerdata (se ovan) och dokument, såsom årsredovisningar, kvalitetsanalyser m.m., samt med iakttagelser från aktgranskningen.

1.4.4 Delfråga 1

Processbeskrivningar och andra dokument utgör väsentliga underlag för att besvara delfråga ett. Dessa har kompletterats med intervjuer med företrädare för ett antal olika arbetsgivarorganisationer.²⁹ Syftet med att inhämta information från företagargenorganisationer har främst varit att ta reda på om arbetsgivarna upplever att det är tydligt vilka uppgifter som ska rapporteras in till Skatteverket och om det är enkelt för arbetsgivarna att ta fram uppgifterna. Konsulttjänster har använts i rådgivande syfte för att besvara delfråga 1.

1.4.5 Delfråga 2

För att besvara den andra delfrågan inhämtades uppgifter från register, dokumentstudier och intervjuer. För att komplettera dessa uppgifter genomfördes även en aktstudie. Försäkringskassans kontrollstrukturer, riskanalyser och uppföljningar för förmånen utgjorde ett centralt underlag för att bedöma hur myndigheten arbetat med att motverka felaktiga utbetalningar.

Dokumentstudien har kompletterats med i första hand registeruppgifter genom att vi har sammanfört och jämfört olika datakällor från Försäkringskassan, Skatteverket och SCB. Inrapporterade sjuklönkostnader, lönekostnad och andra uppgifter relevanta för registeranalysen har använts i analysen. Syftet har varit att

²⁹ De personer som intervjuats har företrätt arbetsgivarorganisationerna Svenskt Näringsliv, Företagarna samt Installatörsföretagen.

analysera om utfallsstatistiken indikerar risker för olika typer av felaktiga utbetalningar.

För att inhämta ytterligare uppgifter till att besvara den andra delfrågan har vi genomfört en aktgranskning.

Intervjuer har genomförts hos Försäkringskassan med tjänstemän i olika roller inom ersättningens verksamhet, bland annat utredare, specialist, controller, verksamhetsutvecklare och även personer i styrande befattningar som exempelvis enhetschefer. Intervjuer har också genomförts hos Skatteverket med tjänstemän med ansvar för samverkan med Försäkringskassan och personer med kunskap om myndighetens registeruppgifter.³⁰

1.4.6 Delfråga 3

Den tredje delfrågan har besvarats genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän på Socialdepartementet. Förarbeten, regleringsbrev och liknande dokument har utgjort underlag för att granska regeringens arbete med att vidta lämpliga åtgärder för att minimera risken för felaktiga utbetalningar på ett effektivt sätt.

³⁰ Samtliga intervjuer och intervjupersonernas roller finns beskrivna i bilaga 7.

2 Ersättningen för höga sjuklönekostnader

I detta bakgrundskapitel beskrivs tillkomsten av ersättningen för höga sjuklönekostnader, dess funktion och hur administrationen av densamma fungerar. Även de tillfälliga förändringarna av villkoren för att beviljas ersättningen och hur mycket av sjuklönekostnaderna som ersattes till följd av pandemin beskrivs.

2.1 Ersättning till arbetsgivare för sjuklönekostnader

2.1.1 Syftet med att ersätta arbetsgivare för sjuklönekostnader

Den 1 januari 1992 trädde lagen (1991:1047) om sjuklön SjLL i kraft. Den innebär att arbetsgivarna är skyldiga att betala ut sjuklön till arbetstagarna vid korttidsjukfrånvaro ≤ 14 dagar.³¹ Syftet med införandet var bland annat att arbetsgivare skulle få ökade drivkrafter till att vidta åtgärder för en förbättrad arbetsmiljö. Lagen var också ett led i att ge arbetsgivare ett större ansvar för rehabiliteringen av anställda som drabbats av sjukdom eller skada.³² För att särskilt skydda de små företagen mot höga sjuklönekostnader har olika lösningar använts genom åren.

2.1.2 Ett nytt regelverk 2015

Den nuvarande lösningen kallas *ersättning för vissa kostnader för sjuklön* och trädde i kraft den 1 januari 2015.³³ Bakgrunden till införandet var att regeringen bedömde att små arbetsgivare missgynnades av det tidigare systemet och att skyddet inte kom dem till del så som det var tänkt. Förändringen innebar att gränsen för när ersättning träder in sänktes och differentierades baserat på hur stor lönekostnad arbetsgivaren har. Arbetsgivaren ersätts för den kostnad som överstiger tröskelvärdet. Det infördes även ett tak på högst 250 000 kronor i ersättning per kalenderår.³⁴

³¹ Rätt till sjuklön innebär att arbetstagaren under denna period har rätt att få ut viss del av lön och andra anställningsförmåner som skulle ha utgått om arbetsuppgifterna hade fullgjorts 1 § SjLL).

³² Prop. 1990/91:181, s. 27 f. bet. 1990/91:SfU18, rskr 1990/91:372.

³³ Se bestämmelserna i 17 och 17 b §§ SjLL.

³⁴ Prop. 2014/15:1, bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29.

Tabell 1 Tröskelgräns utifrån lönekostnad för perioden 2015 fram till pandemin 2020

Arbetsgivarens totala lönekostnad mnkr/år	Gräns för att berättigas ersättning sjuklönekostnadens andel av den totala lönekostnaden)
0–3	0,5 %
< 3–6	0,9 %
< 6–12	1,2 %
< 12–20	1,3 %
< 20	1,5 %

I syfte att förenkla för arbetsgivare att ta del av ersättningen ändrades även administrationen av ersättningen. Med det nya regelverket behöver arbetsgivare inte längre själva ansöka om ersättning från Försäkringskassan.³⁵

2.1.3 Tillfälliga regeländringar under pandemin

I början av pandemin beslutade regeringen, efter bemyndigande från riksdagen genom 2 a § SJLL, att helt kompensera samtliga arbetsgivare för alla sjuklönekostnader.³⁶ Detta hanterades inom ramen för det redan befintliga systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader där taket därför togs bort.

Från augusti 2020 begränsades ersättningen till att endast omfatta sjuklönekostnader som överstiger det normala.³⁷ Regeringen använde motsvarande differentiering av den ersättningen som för det befintliga systemet med ersättning för höga sjuklönekostnader. Regeringen satte dock en något lägre tröskel för när ersättningen skulle träda in, ändrade lönekostnadsintervallerna och det sattes inget tak för högsta möjliga ersättning. Därefter har de tillfälliga reglerna förlängts flera gånger fram till och med mars 2022.^{38 39} Sedan april 2022 gäller inte längre de tillfälliga reglerna.⁴⁰

³⁵ Prop. 2014/15:1, s. 385.

³⁶ Se ursprunglig lydelse av 9 § förordning (2020:195 om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.

³⁷ Förordning om ändring i förordningen (2020:195 om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.

³⁸ De tillfälliga reglerna gällde fram till och med september 2021 samt i december 2021–mars 2022.

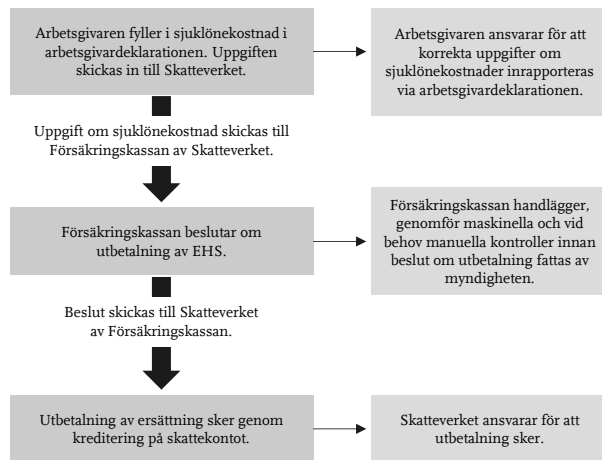
³⁹ Vilka förändringar som gjordes under pandemin av tröskelnivån och lönekostnadsintervallerna återges i bilaga 2.

⁴⁰ Prop. 2021/22:86, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137. För perioden april till december 2022 gäller punkt 6 i ikraftträdande och övergångsbestämmelserna i förordning (2022:79) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19. Här är procentsatserna samma som i SJLL men intervallen är tre fjärdedelar lägre för att kompensera för att tidsperioden utgör tre fjärdedelar av ett år.

2.2 Aktörer och ansvarsfördelning

Figuren nedan illustrerar vägen från att en arbetsgivare har betalat ut sjuklön till sin anställd till att ersättningen från Försäkringskassan betalas ut via arbetsgivarens skattekonto. I avsnitten som följer beskriver vi närmare hur processen ser ut samt vem som ansvarar för vad i arbetet för att minimera risken för felaktiga utbetalningar.

Figur 1 Aktörernas roll vid utbetalning av EHS



2.2.1 Arbetsgivaren beräknar och betalar ut sjuklön

När en anställd blir sjuk ska arbetsgivaren betala sjuklön.⁴¹ Arbetsgivaren måste då beräkna vilken sjuklön den anställda har rätt till enligt sjuklönelagen.

Sjuklönen motsvarar 80 procent av den lön och andra anställningsförmåner som den anställda förlorar till följd av sjukdom. Sjuklön betalas för de dagar den

⁴¹ Lag 1991:1047 om sjuklön (SjLL).

anställda skulle ha arbetat *de första fjorton dagarna* i sjuklöneperioden.⁴² Därefter måste den anställda ansöka om sjukpenning från Försäkringskassan.

Från sjuklönen ska arbetsgivaren göra ett *karensavdrag* på 20 procent av den sjuklön som medarbetaren beräknas få i *genomsnitt* under en vecka. Det motsvarar en dags sjuklön för en anställd som arbetar lika många timmar varje dag, fem dagar i veckan.

Men för den som har en *ojämnt förlagd arbetstid* kan karensavdraget bli mindre eller mer än en dags sjuklön. Om en anställd har en *ojämnt förlagd arbetstid* krävs det en längre period för att få fram den genomsnittliga arbetstiden.

Ytterligare en omständighet som arbetsgivaren måste ta hänsyn till är om den anställda *återinsjuknar* strax efter en tidigare sjukperiod. Om det sker inom fem kalenderdagar ska det hanteras inom samma sjuklöneperiod. Alla kalenderdagar som gått sedan dag ett i den första sjukperioden läggs därför ihop och inkluderas i de fjorton dagar där arbetsgivaren har sjuklöneansvar. Det innebär också att arbetsgivaren inte ska göra ett nytt karensavdrag.⁴³

Dagens system bygger på att arbetsgivaren först behöver summera ihop all sjuklön som betalats ut efter att karensavdrag har gjorts. Därefter ska arbetsgivaren lägga på arbetsgivaravgiften. Denna kan skilja sig något åt beroende på de anställdas ålder. Eventuella tillägg till sjuklön som betalas ut enligt kollektivavtal ska inte ingå i kostnaden och inte heller särskilda avtal med den anställda.⁴⁴ Därefter görs inrapporteringen i arbetsgivardeklarationen för den månad som kostnaden har uppstått för arbetsgivaren, dvs. när sjuklönen har betalats ut.

2.2.2 Försäkringskassan och Skatteverket informerar om hur sjuklönekostnaden ska inrapporteras

För att arbetsgivaren ska kunna ta del av ersättningen för höga sjuklönekostnader måste arbetsgivaren uppges sin totala sjuklönekostnad i arbetsgivardeklarationen som varje månad lämnas till Skatteverket. Försäkringskassan ansvarar för att informera arbetsgivaren om vad som krävs för att kunna ta del av den förmån de administrerar.⁴⁵ Men eftersom uppgiften lämnas i arbetsgivardeklarationen har

⁴² De flesta arbetsgivare betalar arbetstidsberäknad lön och sjuklön. En arbetsgivare kan dock välja att betala lön och sjuklön enligt kalenderdagsberäkning. Då kan sjuklön betalas ut även dagar då arbete inte var inplanerat.

⁴³ Försäkringskassan, "Sjuklön", hämtad 2023-08-25.

⁴⁴ Försäkringskassan, "Ersättning för höga sjuklönekostnader", hämtad 2023-08-25.

⁴⁵ 2 § 1 förordningen med instruktion för Försäkringskassan.

även Skatteverket ett ansvar att samverka med Försäkringskassan för att informera arbetsgivarna om hur de kan ta del av ersättningen.⁴⁶

2.2.3 Skatteverket skickar uppgifter till Försäkringskassan och verkställer Försäkringskassans beslut

Skatteverkets primära ansvar består i att skicka vidare uppgiften om arbetsgivarens totala sjuklönekostnad tillsammans med uppgifter om lönekostnaden för samma period⁴⁷, samt att kreditera arbetsgivarens skattekonto efter att Försäkringskassan fattat beslut om rätt till ersättning.

Direkt när arbetsgivaren har rapporterat in sjuklönekostnaden i arbetsgivardeklarationen skickar Skatteverket vidare uppgiften till Försäkringskassan. Även när arbetsgivaren har fyllt i noll i sjuklönekostnad skickas uppgiften vidare.

Om arbetsgivaren gör ändringar i arbetsgivardeklarationen som påverkar antingen sjuklönekostnaden eller lönekostnaden skickas även dessa till Försäkringskassan. I vissa fall får Försäkringskassan flera uppdateringar under samma månad, i andra fall rör rättelserna flera år gamla arbetsgivardeklarationer.⁴⁸

2.2.4 Försäkringskassan genomför kontroller samt beräknar och fattar beslut om rätten till ersättning

Försäkringskassan ansvarar för att beräkna och bedöma arbetsgivarens rätt till ersättning för höga sjuklönekostnader. De ska även säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs⁴⁹ och samverka med andra berörda myndigheter, i det här fallet Skatteverket.⁵⁰

Maskinella kontroller för att kunna beräkna rätten till ersättning

Det finns tre typer av ärenden inom ersättningen för höga sjuklönekostnader: årliga beräkningsärenden, förskottsärenden och ändringsärenden. Majoriteten av ärenden består av årliga beräkningsärenden. Dessa hanteras efter kalenderrets slut när alla arbetsgivardeklarationer lämnats in till Skatteverket vilket innebär att

⁴⁶ 6 § myndighetsförordningen samt 11 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

⁴⁷ 7 § 1 förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

⁴⁸ Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, 2022 samt skatteförfarandelagen (2011:1244).

⁴⁹ 2 § 3 förordningen med instruktion för Försäkringskassan samt 26 § lagen (1991:1047) om sjuklön.

⁵⁰ 8 § förvaltningslagen (2017:900).

ersättningen betalas ut först året efter det år sjuklönekostnaden uppstår. Först gör Försäkringskassan maskinella kontroller av huruvida det finns en uppgift om den totala lönekostnaden samt om sjuklönekostnaderna är högre än lönekostnaden. Även kontroller av huruvida arbetsgivaren tidigare har skönsbeskattats⁵¹ för en eller flera månader under året genomförs.⁵² I dessa fall begär Försäkringskassan in kompletterande information.

Maskinell beräkning av ersättning

När de första maskinella kontrollerna gjorts beräknar Försäkringskassan rätten till ersättning utifrån årets totala sjuklöne- och lönekostnad. Även detta görs maskinellt utifrån de tröskelvärden som redovisades i tabell 1.

När beräkningen är klar gör Försäkringskassan även en maskinell kontroll av huruvida arbetsgivaren har fått förskottsersättning för höga sjuklönekostnader eller har mottagit särskilt högriskskydd.⁵³ Dessa belopp dras av från det framräknade ersättningen. I de flesta fall fattar Försäkringskassan därefter ett maskinellt beslut som skickas till Skatteverket för kreditering på skattekontot.

Kontroll för att minimera felaktiga utbetalningar

För att säkerställa att felaktiga utbetalningar inte görs inom ramen för den maskinella hanteringen, har Försäkringskassan tagit fram en urvalsprofil. Utifrån flera olika faktorer räknar urvalsprofilen automatiskt fram en riskpoäng och markerar de ärenden som har högst riskpoäng. Dessa ärenden ska genomgå en fördjupad utredning, s.k. riktad kontroll, och faller därför ut för manuell hantering.⁵⁴ Vid den fördjupade utredningen tar utredaren ställning till vilka ytterligare uppgifter som ska begäras in från arbetsgivaren. Exempel på sådana är anställdas personnummer, sjuklöneperioder, antal ersatta dagar och lönespecifikationer.⁵⁵

⁵¹ Beslut om skönsbeskattning sker när Skatteverket inte får in någon deklARATION från arbetsgivaren. Detta innebär att det saknas uppgifter om arbetsgivarens lönekostnader och Skatteverket fastställer därför endast arbetsgivaravgiften. Se Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, s. 28.

⁵² Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, 2022.

⁵³ Särskilt högriskskydd utgår till individer som på grund av en sjukdom eller en funktionsnedsättning antingen kommer att vara sjuk ofta (fler än 10 gånger under 1 år, eller sjuk länge (fler än 28 dagar i följd). Se 13 § SjLL.

⁵⁴ Försäkringskassan, *Återrapportering Ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2018.

⁵⁵ Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, 2022.

2.2.5 Regeringen säkerställer att systemet fungerar ändamålsenligt

Regeringen ansvarar för att leda den statliga förvaltningens verksamhet.⁵⁶ Den ska säkerställa att myndigheterna har de förutsättningar som krävs för att genomföra sitt uppdrag. I det här fallet har regeringen ansvaret för att både det regelverk och den övergripande administrativa ordningen som gäller för ersättningen för höga sjuklönekostnader möjliggör för myndigheterna att minimera de felaktiga utbetalningarna.

Regeringen har också ett ansvar för att följa myndigheternas verksamhet och vid behov se till att vidta de åtgärder som är nödvändiga från ett styrningsperspektiv.⁵⁷

2.2.6 Utbetalningsmyndigheten startar sin verksamhet 2024

I början av 2024 kommer Utbetalningsmyndigheten starta upp sin verksamhet. Dess syfte är att förebygga, förhindra och upptäcka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen, däribland ett flertal av Försäkringskassans ersättningar.⁵⁸ Om EHS är en av dessa framgår ej av direktiven till myndigheten. Det är i nuläget oklart vilken konsekvens Utbetalningsmyndighetens arbete kommer att ha för att förhindra felaktiga utbetalningar av ersättning för höga sjuklönekostnader. I propositionen 2022/23:34 framgår det att de beslutande myndigheternas ansvar för såväl kontroller som handläggning ska vara oförändrat.

Utbetalningsmyndigheten ska komplettera, men inte ersätta, existerande kontrollarbete. Myndigheten kommer inte heller att kunna överpröva de beslut som myndigheterna har fattat. Dock ingår inte ersättningen för höga sjuklönekostnader i de förmåner som initialt kommer prioriteras i Utbetalningsmyndighetens analys- och granskningsverksamhet.⁵⁹ Riksrevisionen gör därför bedömningen att Utbetalningsmyndighetens arbete inte kommer påverka kontrollarbetet för EHS initialt.

⁵⁶ Prop. 1986/87:99 s. 25.

⁵⁷ Bet. 2012/13:KU10 s. 99.

⁵⁸ Prop. 2022/23:34.

⁵⁹ Mejl från företrädare för Utredningen om inrättande av Utbetalningsmyndigheten, 2023-08-10.

3 Lätt att göra fel

I detta kapitel, som besvarar delfråga 1, redovisas våra iakttagelser om huruvida det är enkelt för arbetsgivare att rapportera in korrekta uppgifter om sjuklön i arbetsgivardeklarationen.

Riksrevisionen bedömer att ersättningens konstruktion och dess tillämpning medför att det är lätt för arbetsgivare att göra fel när uppgift om sjuklönekostnad ska rapporteras in i arbetsgivardeklarationen.

Granskningen visar att Försäkringskassan och Skatteverket har genomfört flera åtgärder inom ramen för sina informationsuppdrag. Information om ersättningen finns och även hur sjuklönekostnad ska räknas ut och rapporteras in. Trots detta visar granskningen att felaktiga uppgifter är vanligt förekommande när arbetsgivare rapporterar in sin sjuklönekostnad. Riksrevisionen bedömer att även om informationen finns tillgänglig är den svår att ta till sig för arbetsgivare. Det gäller särskilt små arbetsgivare med begränsade administrativa resurser som har sämre förutsättningar för att kunna avsätta tid till att leta efter och sätta sig in i information om hur sjuklönekostnaden ska beräknas och inrapporteras.

Riksrevisionen noterar vidare att ytterligare försök att samverka för att minska risken för slarvfel vid inrapporteringen av sjuklönekostnad har avslutats i sin linda. Det innebär att vissa uppenbara fel inte kan korrigeras direkt vilket ökar risken för felaktiga utbetalningar.

3.1 Felaktiga uppgifter vanligt

En förutsättning för att ett automatiserat system ska leda till korrekta utbetalningar är att ersättningen beräknas på rätt uppgifter. Därför behöver det också vara lätt för arbetsgivarna att förstå vilken uppgift de ska lämna. Granskningen visar att det är vanligt att felaktiga uppgifter rapporteras in.

3.1.1 Bristande kunskap om sjuklöneregler

För att arbetsgivarna ska kunna fylla i rätt sjuklönekostnad i arbetsgivardeklarationen behöver de först räkna ut sjuklönen på rätt sätt enligt sjuklönelagen). Vi noterar att många felaktigt inrapporterade sjuklönekostnader beror på att arbetsgivaren inte vet hur sjuklönen ska beräknas eller slarvat när densamma räknats fram.⁶⁰ Arbetsgivare saknar också kunskap om vad som är en sjukperiod och hur det påverkar rätten till ersättning, exempelvis om olika

⁶⁰ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

sjukperioder ska slås ihop eller om det blir en ny sjukperiod med ett nytt karensavdrag. Sjuklönereglerna uppges vara särskilt utmanande för små arbetsgivare som dels sällan hanterar sjukskrivningar, dels saknar administrativt stöd. I Riksrevisionens intervju med försäkringsutredare framkommer det dock att även när en arbetsgivare har tagit hjälp av en revisionsbyrå kan sjuklönekostnaden vara uträknad på fel sätt.⁶¹

Riksrevisionen har genomfört en aktgranskning som visar att felaktiga uppgifter om sjuklönekostnad har lämnats in i 25 procent av de manuellt handlagda ärendena. Detta verifierar förmånshandläggarnas bild av bristen på kunskap om sjuklöne regler.⁶² Att det finns arbetsgivare som saknar kunskap om sjuklöne regler och att detta kan medföra att arbetsgivare beräknar sjuklönekostnaden felaktigt bekräftas även av representanter för arbetsgivarorganisationer.⁶³

Tabell 2 Antal och andel ärenden i aktgranskningen där Försäkringskassan bedömer att fel förekommit i ärendet

	Innan pandemin	Pandemi- ärenden	Totalt
Granskade ärenden	491	479	970
Antal ärenden där Försäkringskassan bedömer att felaktiga uppgifter förekommer	130	117	247
Andel ärenden där Försäkringskassan bedömer att felaktiga uppgifter förekommer	26 %	24 %	25 %

Många fel beror dock på att arbetsgivaren inte vet vad som ska skrivas i rutan för sjuklönekostnader och att de därför fyller i en helt annan uppgift.

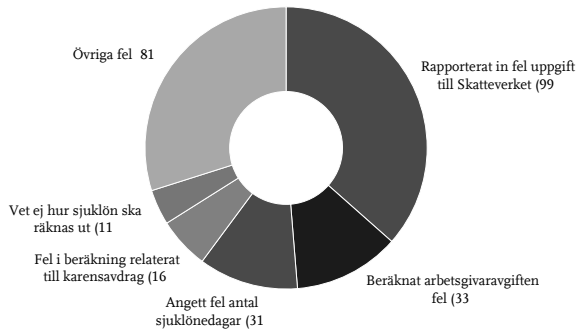
Vilka typ av fel som var de vanligast förekommande i aktgranskningen anges av diagram 3 nedan.

⁶¹ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

⁶² Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

⁶³ Intervju med Svensk Näringsliv 2023-01-31, Företagarna 2023-02-20 och Installatörsföretagen 2023-03-14.

Diagram 3 Orsak till fel i genomförd aktgranskning



Anm. I 35 av ärendena förekom fler än ett typ av fel. Därför är summan av alla typer av fel högre än antalet ärenden som innehöll felaktiga uppgifter.

3.1.2 Hälften av arbetsgivarna svarade inte på kompletteringar

Försäkringskassan är beroende av arbetsgivaren i utredningen av rätten till EHS. Det är bara arbetsgivaren som har tillgång till information om vem som varit sjuk och när, vilket är uppgifter som alltid begärs in vid fördjupade utredningar.⁶⁴ Men i många fall svarar inte arbetsgivaren när Försäkringskassan begär in kompletterande underlag. Detta trots att Försäkringskassan även förtydligat informationen i den mall som arbetsgivarna ska fylla in vid kompletteringen, eftersom även denna ofta blev felaktigt ifylld.

Aktgranskningen visar att i hälften av ärendena där Försäkringskassan begärde in kompletterande uppgifter lämnades dessa in av arbetsgivarna. Detta bekräftas av de kvalitets- och riskanalyser som Försäkringskassan själva gjort av ersättningen.⁶⁵

⁶⁴ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

⁶⁵ Försäkringskassans riskanalys för 2021.

Varför en så stor andel av arbetsgivarna inte svarar på kompletteringar framgår inte av underlagen i aktgranskningen, och inte heller myndigheten vet vad det beror på.⁶⁶

Tabell 3 Granskade ärenden där komplettering begärts in

	Antal ärenden
Granskade ärenden	970
Ärenden där komplettering begärts in	810 84 % av de granskade ärendena
Ärenden där komplettering lämnats in av arbetsgivare	396 49 % av de ärenden där komplettering begärts in av Försäkringskassan

Även om Försäkringskassan inte vet varför så pass många arbetsgivare låter bli att svara på kompletteringar anges några tänkbara förklaringar i myndighetens kvalitets- och riskanalyser.⁶⁷ De förklaringar myndigheten anser mest troliga är följande:

- Kompletteringsbrevet som skickas till arbetsgivarna är krångligt och svårt att förstå. Det framgår heller inte tydligt vad som händer om man inte svarar.
- Det kan krävas en stor arbetsinsats för att sammanställa informationen som Försäkringskassan efterfrågar.
- Arbetsgivare kan ha svårt att förstå varför en komplettering begärs in eftersom de saknar kunskap om förmånen och inte har förstått vad informationen om sjuklön på arbetsgivardeklarationen ska användas till.
- Det kan finnas anledning att misstänka att arbetsgivare som avsiktligt angivit fel uppgifter låter bli att svara när Försäkringskassan begär in uppgifter.

I ett par ärenden i aktgranskningen har arbetsgivaren svarat Försäkringskassan att den ersättning de har rätt till är lägre än vad det skulle kosta att ta fram det underlag som Försäkringskassan begär in. Detta bekräftar att arbetsbördan i vissa fall anses överstiga förtjänsten av att komplettera de uppgifter som efterfrågas. En annan möjlig förklaring som anges av arbetsgivarorganisationerna är att arbetsgivare med få anställda har för lite resurser för att hantera en komplettering och att de därför väljer att avstå från att svara. Företag med många anställda har

⁶⁶ Aktgranskning samt Försäkringskassans kvalitets- och riskanalyser 2019, 2020 och 2021.

⁶⁷ Försäkringskassans kvalitets- och riskanalyser 2019, 2020 och 2021.

däremot ofta en ekonomiavdelning som kan ta fram de uppgifter Försäkringskassan efterfrågar.⁶⁸

Ett uteblivet svar kan enligt Försäkringskassans riskanalys även innebära att arbetsgivaren avsiktligt har fyllt i fel uppgift. Men eftersom arbetsgivaren inte *ansöker om ersättningen* är det svårt för Försäkringskassan att veta om arbetsgivaren hänvisar till att man inte vet vad man fyllt i. Detta skiljer sig från många andra socialförsäkringsförmåner där det finns en formell ansökan och där den försäkrade därför hålls ansvarig för eventuella fel.⁶⁹

Detta blir ett särskilt stort problem om ersättning redan är utbetald när utredningen genomförs. Bevisbördan ligger då på Försäkringskassan som behöver visa att de inlämnade uppgifterna var fel för att kunna besluta om återkrav eller göra en polisanmälan. Innan ersättningen har betalats ut kan Försäkringskassan fatta beslut om avslag om arbetsgivaren inte svarar på kompletteringar, men när pengarna väl betalats ut saknas lagstöd för att tvinga arbetsgivare att lämna in uppgifter, vilket försvarar utredningsarbetet.⁷⁰

Den övergripande bilden aktgranskningen ger är att mycket av försäkringsutredarnas arbete syftar till att få arbetsgivarna att inkomma med rätt uppgifter, både via Skatteverket och direkt till Försäkringskassan.

3.2 Trots förtydliganden är informationen svår att ta till sig

Försäkringskassan och Skatteverket har ett ansvar för att informera arbetsgivare om hur arbetsgivardeklarationen ska fyllas i och hur de ska ta del av ersättningen för höga sjuklönkostnader. Granskningen visar att många arbetsgivare fortfarande rapporterar in felaktiga uppgifter. I syfte att förenkla för arbetsgivare har myndigheterna samverkat för att förtydliga informationen. Trots detta kvarstår problemen.

⁶⁸ Intervju med företrädare för Företagarna 2023-02-20 och Installatörsföretagen 2023-03-14.

⁶⁹ En arbetsgivare som lämnar in misstänkt felaktiga uppgifter kan hållas ansvarig ändå men det är svårare. Enligt 110 kapitlet socialförsäkringsbalken så har man skyldighet att anmäla ändrade förhållanden samt att uppgifterna lämnas under heder och samvete om felaktig uppgift kan konstateras kan vederbörande dömas för osann försäkrad, se 15 kap. 10 § BrB . Men i detta fall lämnas sjuklöneuppgifterna på en skattedeklaration (arbetsgivardeklarationen) . Felaktiga uppgifter som lämnas i en sådan kan i normalfallet innebära skattebrott, men det gäller bara skatt m.m. som till exempel felaktigt tillgodoförs skattekontot – se skattebrottslagen [1971:69] . För denna förmån är det inte fråga om skattebrott och vad som återstår är därmed bedrägeri – vilket i princip är svårt att visa i domstol och kräver mycket bevisning.

⁷⁰ Intervju kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-08.

3.2.1 Information tillgänglig men svår att ta till sig

Skatteverket hänvisar på sin webbplats till Försäkringskassans information om ersättningen för höga sjuklönekostnader, eftersom Försäkringskassan är ansvarig för förmånen. På Försäkringskassans webbplats finns information om själva ersättningen, vem som är berättigad till den och hur man ansöker om den genom att fylla i sjuklönekostnaden på arbetsgivardeklarationen. Även räkneexempel finns där arbetsgivarna kan se hur sjuklönekostnaden ska räknas fram.

I våra intervjuer med arbetsgivarorganisationer som i sin tur haft kontakt med arbetsgivare angående ersättningen lyfts inte något informationsproblem fram. Arbetsgivarorganisationerna hänvisar dessutom arbetsgivare till myndigheternas webbplatser när dessa efterfrågar information om ersättningen. Det som däremot lyfts som försvårande är att det är svårt för framför allt mindre arbetsgivare med begränsade resurser att ta sig tid att inhämta informationen.⁷¹

Under pandemin ändrades villkoren för när och hur mycket arbetsgivarna kunde få i ersättning. Detta medförde fler frågor till arbetsgivarorganisationerna som i sin tur både hänvisade till och bevakade regeringens samt myndigheternas webbplatser.

Ytterligare problem som arbetsgivarorganisationerna lyfter fram är att de räkneexempel som finns på Försäkringskassans webbplats bygger på sjuklönekostnader hos företag som har normala arbetstider, vilket inte alltid är fallet. För företag som har säsongsarbetare eller där lön inte nödvändigtvis betalas ut varje månad hjälper räkneexemplen föga och försvårar arbetsgivarernas möjligheter att lämna in korrekt beräknad sjuklönekostnad.

3.2.2 Försäkringskassan och Skatteverket har förtydligat informationen

När arbetsgivaren har rapporterat in sjuklönekostnaden gör Skatteverket ingen kontroll eller bedömning av uppgiften innan de skickar den vidare till Försäkringskassan.⁷² Enligt en verksamhetsutvecklare i Försäkringskassans kontrollverksamhet får Försäkringskassan hantera många fel som skulle kunna byggas bort redan hos Skatteverket. Men det skulle innebära att Skatteverket behöver lägga resurser på IT-utveckling för en uppgift de inte använder.⁷³

⁷¹ Intervju med företrädare för Svenskt Näringsliv, 2023-01-31, Företagarna, 2023-02-20 och Installatörsföretagen 2023-03-14.

⁷² Intervju med medarbetare på Skatteverket, 2023-01-31.

⁷³ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

Med nuvarande ordning behöver eventuella felaktiga uppgifter fångas upp och hanteras i Försäkringskassans maskinella och manuella kontroller. Utöver att det innebär en risk för felaktiga utbetalningar kräver det även resurser, vilket skulle kunna undvikas om arbetsgivaren hade tillräcklig kunskap om sjuklönereglerna och ersättningen. För att komma till rätta med problemet med oavsiktliga fel tog Försäkringskassan och Skatteverket fram en informationstext till arbetsgivardeklarationen som förtydligar vilken uppgift som ska rapporteras.⁷⁴

3.2.3 Problemen kvarstår men ytterligare förbättringsåtgärder har avbrutits

Eftersom pandemin kom i vägen har man inte kunnat följa upp om förtydligandet av informationen har lett till högre kvalitet i de inrapporterade sjuklönkostnaderna. Men både Riksrevisionens aktgranskning och intervjuer visar att det fortfarande är ett stort problem att arbetsgivarna fyller i fel uppgifter.

När kontrollverksamheten fick ta över utredningarna av EHS-ärenden under pandemin föreslog de att en kontroll skulle läggas in hos Skatteverket när arbetsgivare rapporterade in en sjuklönkostnad där risken var stor att arbetsgivaren fyllt i en felaktig uppgift. Kontrollen skulle uppmärksamma och informera arbetsgivaren om vad som skulle skrivas i rutan, så att uppenbara fel kunde korrigeras direkt.⁷⁵ Försäkringskassan lyckades dock inte avgöra vilka ärenden som skulle kontrolleras. De var även osäkra på om det skulle ge rätt och tillräcklig effekt eller om det skulle skapa nya problem.⁷⁶ Utan någon djupare analys valde Försäkringskassan att inte gå vidare med förslaget.

⁷⁴ Försäkringskassan, *Återrapportering Ersättning för höga sjuklönkostnader till arbetsgivare*, 2018.

⁷⁵ Mejlsvar från områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-10-17.

⁷⁶ Mejlsvar från områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-10-17.

4 Kontrollarbetet effektivt men begränsat

I detta kapitel, som besvarar delfråga 2, redovisas om Försäkringskassan och Skatteverket har effektiva kontroller för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönkostnader.

Granskningen visar att de riktade kontrollerna som genomförs är ett effektivt verktyg för att *identifiera* förekomsten av felaktiga utbetalningar. Däremot är de förhållandevis få för att säkerställa att andelen felaktiga utbetalningar ska ligga på en låg nivå, givet mängden utbetalningar av ersättningen som görs. Enligt Försäkringskassans egen riskanalys accepterar de den risk det innebär att ärendet automatiskt går igenom det maskinella systemet utan att de vet om uppgifterna är korrekta. Riksrevisionens beräkningar visar dock att det kan vara kostnadseffektivt att utöka kontrollinsatserna, om kostnader vägs mot den potentiella minskningen av felaktiga utbetalningar.

Granskningen visar även att Försäkringskassan sällan utreder potentiellt avsiktliga fel. Dessa är svåra för Försäkringskassan att driva då det är svårt för myndigheten att föra i bevis att felet var avsiktligt. Regelverkets konstruktion gör att bevisbördan vilar tungt på myndigheten och utredningarna där avsiktliga fel misstänks är resurskrävande.

Till skillnad från Försäkringskassan har Skatteverket inget ansvar för att kontrollera att de uppgifter om sjuklön som rapporteras in av arbetsgivare stämmer. Samtidigt har Skatteverket uppgifter som skulle kunna effektivisera Försäkringskassans kontrollarbete. Det gäller exempelvis inkomstuppgifter på individnivå, som Försäkringskassan inte har rätt att använda för att utreda just denna ersättning. Skatteverket har å andra sidan hela ansvaret för att uppgiften om den totala lönekostnaden är korrekt. Riksrevisionen bedömer att det uppdelade ansvaret för kontroller kan ha lett till en ineffektiv samverkan mellan myndigheterna.

4.1 Riktade kontroller är effektiva för att förhindra felaktiga utbetalningar

4.1.1 Maskinella och manuella kontroller genomförs

Utformningen av administrationen, handläggningen och kontrollarbetet för ersättning för höga sjuklönkostnader innebär i sig en del utmaningar i Försäkringskassans arbete för att motverka felaktiga utbetalningar. Arbetsgivaren *ansöker inte om någon ersättning* utan lämnar uppgiften hos *en annan myndighet som utan någon kontroll* skickar vidare uppgiften till Försäkringskassan tillsammans

med en uppgift om den totala lönekostnaden. Därutöver behöver Försäkringskassan förhålla sig till att syftet med det förenklade administrationen är en *hög automatiseringsgrad* som inte skapar kostsamt merarbete för i synnerhet små arbetsgivare.⁷⁷ Med initialt *två uppgifter* som grund ska Försäkringskassan därför avgöra vilka ärenden som kan innehålla felaktigheter och bör utredas vidare.⁷⁸

När arbetsgivaren har rapporterat in sjuklönekostnaden till Skatteverket via arbetsgivardeklarationen skickas den vidare till Försäkringskassan. Eftersom kontrollarbetet ligger på Försäkringskassan gör Skatteverket ingen kontroll eller bedömning av uppgiften om sjuklönekostnaden som arbetsgivarna lämnat in.⁷⁹ Det innebär att eventuella felaktiga uppgifter av sjuklönekostnaden behöver fångas upp och hanteras i Försäkringskassans maskinella och manuella kontroller.

Om en arbetsgivares sjuklönekostnader når tröskeln för berättigande av ersättningen görs maskinella kontroller av om:

- sjuklönekostnaden är högre än lönen
- det saknas information om total lönekostnad
- lönekostnaden är ett skönsbeslut.⁸⁰

Det sker även en maskinell kontroll av om arbetsgivaren får särskilt högkostnadsskydd eller har fått ersättning för höga sjuklönekostnader i förskott.⁸¹ Dessa belopp dras i så fall av från den beräknade ersättningen för höga sjuklönekostnader innan kreditering.

De manuella kontroller Försäkringskassan genomför består framför allt av riktade kontroller som bestäms utifrån ett riskurval som Försäkringskassan gör. I dessa ärenden genomför Försäkringskassan en så kallad fördjupad utredning. Under åren 2017 till 2019 genomförde Försäkringskassan även fördjupade utredningar i ärenden som valdes ut slumpvist.⁸² Syftet var att få en bild av förekomsten av olika typer av kända fel samt att upptäcka eventuella nya typer av felaktiga utbetalningar. På så sätt kunde även riskurvalet uppdateras och bli mer träffsäkert. Därutöver görs

⁷⁷ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

⁷⁸ Intervju med verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan, 2022-09-07.

⁷⁹ Detta var också intentionen i regeringens uttalande i prop. 2014/2015:1, s. 385. Arbetsgången bekräftas även av intervjuer med representanter för Skatteverket och Försäkringskassan.

⁸⁰ Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, 2022.

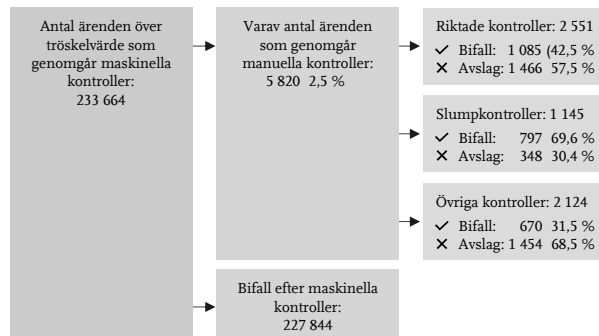
⁸¹ En arbetsgivare som har anställda som ofta blir sjuka kan ansöka om och få särskilt högkostnadsskydd från Försäkringskassan.

⁸² Enligt uppgift från företrädare för Försäkringskassan har slumpmässiga kontroller genomförts under 2023 också, 2023-09-15.

också kontroller av ärenden som försäkringsutredarna har markerat för manuell kontroll. Arbetsättet med att markera vilka ärenden som ska kontrolleras styr man dock bort från för att i stället enbart ha riktade kontroller.⁸³ Ytterligare ärenden som alltid faller ut för manuell kontroll är när arbetsgivaren har ändrat sjuklönkostnaden i efterhand s.k. ändringsärenden, vilket de har rätt att göra i upp till 6 år efter att kostnaden uppstått.⁸⁴

I figur 2 nedan illustreras flödet av årliga beräkningsärenden som nått upp till tröskeln och genomgått de maskinella kontrollerna för perioden innan pandemin. För de ärenden där tröskeln väl har nåtts är det endast 2,5 procent av ärendena som varit föremål för manuella kontroller för perioden innan pandemin. Övriga 97,5 procent fick bifall efter att de maskinella kontrollerna genomförts.

Figur 2 Flöde av antalet årliga beräkningsärenden över EHS-tröskel för beslutsåren 2016–2020, avser sjuklönkostnad som uppstod året innan beslutsåret



Källa: Egen bearbetning av registeruppgifter från Försäkringskassan.

⁸³ Intervju med verksamhetsutvecklare inom metodstöd och handlägningsprocessen, Försäkringskassan, 2022-05-30 och 2022-06-01.

⁸⁴ Skatteförordningen 2011:1244).

4.1.2 Träffsäkra men få riktade kontroller fångar ärenden med hög risk för fel

Under perioden 2019–2021 var det 71–80 procent av de ärenden som urvalsprofilen valde ut för fördjupad utredning som ledde till att utbetalningen stoppades.⁸⁵ Men även om de riktade kontrollerna är effektiva när det kommer till att *identifiera* felaktiga utbetalningar minskar inte andelen felaktiga utbetalningar från år till år, vilket framgår av omfattningsstudier som bygger på Försäkringskassans tidigare slumpmässiga kontroller.

De riktade kontrollerna är dessutom förhållandevis få i relation till antalet arbetsgivare som får ersättning: mellan 550 och 850 ärenden per år, dvs. knappt 2 procent av de omkring 45 000 till 51 000 utbetalningar som gjordes per år innan pandemin. Enligt Försäkringskassan är dessa ärenden ofta komplicerade och resurskrävande och en avvägning måste därför göras mellan rättssäkerhet och produktivitet.⁸⁶

För att hitta avvikelser använder Försäkringskassan en urvalsprofil som tagits fram av försäkringsavdelningen tillsammans med analysavdelningen. Det innebär att alla ärenden ges en riskpoäng där olika typer av risker ger olika mycket poäng.⁸⁷ De ärenden som får högst riskpoäng, ungefär 850 ärenden per år innan pandemin, genomgick en riktad kontroll. Utöver dessa gjordes även slumpmässiga kontroller under 2017, 2018 och 2019. De riktade kontrollerna ledde i hög grad till att utbetalningar stoppas helt eller delvis.

Tabellen nedan visar hur många riktade kontroller som genomförts sedan ersättningen infördes fram till pandemin och hur stor andel av dessa som innehöll felaktiga uppgifter. Även slumpärenden visas i tabellen för de åren då dessa genomfördes.

⁸⁵ Försäkringskassan, *Risakanalys för felaktiga utbetalningar för ersättning för höga sjuklönekostnader (EHS)*, 2021.

⁸⁶ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för ersättning för höga sjuklönekostnader avseende perioden 2019-09-01–2020-08-31*, 2020.

⁸⁷ Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2017.

Tabell 4 Riktade kontroller för åren innan pandemin (kontrollerna som görs ett givet år avser sjuklönekostnaden arbetsgivaren haft året dessförinnan och avser ärendetypen årliga beräkningsärenden)

	2017	2018	2019	2020
Antal arbetsgivare som erhållit ersättning	44 921	47 472	48 952	43 300
Antal riktade kontroller	551	850	789	844
Andel ärenden där utbetalning stoppats (riktade kontroller)	71 %	71 %	80 %	80 %
Antal slumpmässiga kontroller	566	650	480	
Andel ärenden där utbetalning stoppats (slumpmässiga kontroller)	8 %	35 %	39 %	

Källa: Statistikdatabasen för antalet arbetsgivare som erhållit ersättning. Övriga uppgifter är hämtade från kvalitetsanalyserna 2018–2021 samt Försäkringskassans svar på regeringsuppdrag, Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader, 2017.

4.1.3 Svårt att få överblick över omfattningen av felaktiga utbetalningar

En genomgång av tidigare studier av omfattningen av felaktiga utbetalningar från EHS visar stor variation mellan dessa. Andelen felaktiga utbetalningar uppskattas vara från några procent, i den senaste omfattningsstudien, till att vara så hög som en tredjedel i tidigare uppskattningar. Samtidigt finns det metodologiska skillnader i uppskattningarna. De metodologiska skillnaderna mellan de olika omfattningsstudierna bestod bland annat i hur Försäkringskassan valde att tolka att en begärd komplettering inte skickades in av arbetsgivaren, där det i vissa fall tolkats som en indikation på felaktig utbetalning. En annan skillnad var att Försäkringskassan ibland granskat ärenden *efter* utbetalning, vilket var fallet i senaste studien, och ibland innan.⁸⁸ I den senaste omfattningsstudien meddelade Försäkringskassan även att ett uteblivet svar kan innebära att utbetald ersättning återkrävs.⁸⁹ Ytterligare en skillnad i den senaste studien är att skattningen utgick från arbetsgivare med en lönekostnad på upp till 60 000 000. Resultaten generaliserades sedan för alla arbetsgivare.⁹⁰

⁸⁸ I bilaga 4 återges skillnaden i den senaste omfattningsstudien i förhållande till tidigare studier.

⁸⁹ Svar från specialist inom EHS vid faktagranskningen av denna rapport.

⁹⁰ Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönekostnad*, 2023.

Genom att utföra slumpmässiga kontroller har Försäkringskassan försökt uppskatta omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för åren 2017 till 2019, som redovisas i tabell 4 ovan. Dessa uppskattningar har redovisats i myndighetens kvalitetsanalyser samt i regeringsuppdraget från 2017.⁹¹ Dock skiljer sig andelen felaktiga utbetalningar markant. Andelen stoppade utbetalningar av de slumpmässiga kontrollerna under 2017 uppskattades till 8 procent, vilket motsvarade ett uppskattat belopp på 100 miljoner kronor i felaktiga utbetalningar. Åren därefter var andelen 35 procent år 2018 samt 39 procent år 2019. Försäkringskassans uppskattning av omfattningen av de felaktiga utbetalningarna för 2019 var 284 miljoner kronor.

I januari 2022 beslutade regeringen även att flera myndigheter, inklusive Försäkringskassan, skulle studera omfattningen av felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.⁹² I uppdraget pekades ersättning för sjuklönekostnader ut som en av de förmåner som skulle studeras empiriskt. Perioden som skulle studeras var 2021 vilket innebär att omfattningsstudien rör pandemiärenden. I mars 2023 återrapporterades resultaten från omfattningsstudierna till regeringen.⁹³ Försäkringskassan skattade att 3,2 procent, motsvarande 406 miljoner kronor, av den ersättning för sjuklönekostnader som betalades ut under 2021 var felaktiga. Detta är en avsevärt lägre andel än de tidigare skattningar som Försäkringskassan gjort utifrån slumpurval. Denna omfattningsstudie avsåg utbetalningar som gjordes när pandemin pågick och de tillfälliga reglerna gällde; därför är det uppskattade beloppet högre samtidigt som den uppskattade andelen är lägre än tidigare uppskattningar.

Riksrevisionen noterar att metoderna för att uppskatta de felaktiga utbetalningarna skiljer sig åt, vilket även Försäkringskassan lyfter i sina kvalitetsanalyser. Skillnaden i metod gör att de olika uppskattningarna inte kan jämföras mellan varandra och därför menar vi att resultaten ska tolkas med försiktighet. Detta medför också att det är svårt att få en överblick över hur omfattande de felaktiga utbetalningarna är för ersättningen.

4.1.4 Riktade kontroller prioriteras framför slumpmässiga kontroller

Under 2020 slutade Försäkringskassan genomföra slumpmässiga kontroller. Beslutet var en följd av att det under flera år byggts upp balanser av

⁹¹ Försäkringskassans kvalitetsanalyser för åren 2018–2021 och regeringsuppdraget *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2017.

⁹² Regeringsbeslut Fi2021/03247.

⁹³ Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönekostnad*, 2023.

ändringsärenden. Varje gång en arbetsgivare ändrar en uppgift, oavsett om det är lönekostnaden eller sjuklönekostnaden, så skapas ett ändringsärende. Till slut behövde dessa hanteras och utan mer resurser blev det nödvändigt att omfördela resurserna.⁹⁴ Försäkringskassan motiverar även beslutet med att de slumpmässiga kontrollerna under flera år gett samma resultat och att de därför inte bedömdes bidra med ny information. Riktade kontroller skulle därför prioriteras eftersom de leder till att fler fel upptäcks.

När pandemin kom blev behovet av att omprioritera ännu större och beslutet att pausa de slumpmässiga kontrollerna låg kvar. Enligt ISF Inspektionen för socialförsäkringen är dock slumpmässiga kontroller ett viktigt verktyg som utöver att uppskatta omfattningen av olika typer av fel, också kan upptäcka olika typer av omedvetna fel som bör förebyggas med andra metoder än kontroll, exempelvis informationsinsatser.⁹⁵

Under 2023 genomförde Försäkringskassan återigen slumpmässiga kontroller. Försäkringskassan har dock inte bestämt huruvida det ska göras varje år.⁹⁶ Pandemin kan ha lett till att flera nya typer av fel har uppstått. Enligt Riksrevisionen kan regelbundna slumpmässiga kontroller vara nödvändigt för att upptäcka dessa fel och uppdatera riskprofilen.

4.2 Utmaningarna är många för kontrollarbetet

4.2.1 Förvaltningsmedel styr hur många riktade kontroller som genomförs

Även om de riktade kontrollerna gör att relativt många felaktiga utbetalningar stoppas så betonar samtidigt flera intervjupersoner hos Försäkringskassan att det behöver vägas mot syftet med den förenklade administrationen: att hanteringen till stor del skulle automatiseras och förenklas för arbetsgivare.⁹⁸ Fler kontroller innebär en kostnad för både Försäkringskassan och arbetsgivare.

Vi noterar att Försäkringskassan saknar en tydlig redovisning av avvägningar och konsekvensberäkningar som ligger till grund för den fastställda omfattningen av myndighetens kontrollinsatser för EHS. Vi noterar samtidigt att Försäkringskassan beslutar hur många riktade kontroller, och tidigare även slumpmässiga kontroller, som ska göras utifrån myndighetens förvaltningsanslag snarare än utifrån de

⁹⁴ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

⁹⁵ Inspektionen för socialförsäkringen, *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*, rapport 2018:5.

⁹⁶ Enligt uppgift från specialist inom EHS, 2023-09-15.

⁹⁷ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

⁹⁸ Intervju med verksamhetsutvecklare på Försäkringskassan, 2022-05-30.

faktiska behoven.⁹⁹ Riksrevisionen noterar att det saknas en redovisning av hur antalet kontroller räknades fram i samband med att ersättningen implementerades. Vilka faktorer som lett till att antalet kontroller anpassades till de befintliga resurserna snarare än en uppdaterad beräkning av de faktiska behoven saknas också.

Under 2019 innebar det resurser för att genomföra 500 slumpmässiga kontroller och 800 riktade kontroller enligt uppgift från Försäkringskassan.

Tabell 5 Försäkringskassans uträkning till grund för antal ärenden som skulle genomgå riktade- och slumpmässiga kontroller under 2019

Kontrolltyp	Antal ärenden	Kalkylerad tid minuter för handläggning per ärende	Antal årsarbetare
Slumpkontroll	500	210	1,4
Riktad kontroll	800	210	2,4

Källa: Försäkringskassan.

De faktiska resurserna som användes till handläggningen för EHS anges i tabellen nedan. Även resurserna för kontrollhandläggarna redovisas nedan. Innan pandemin utredde kontrollutredarna ärenden där medvetna fel misstänktes. Det ingick inte i budgeten för resurserna som var tänkta att användas i arbetet med slumpmässiga och riktade kontroller.

Tabell 6 Resurser i förmånhandläggningen samt kontrollhandläggning, 2016–2019¹⁰⁰

	2016	2017	2018	2019
Antal årsarbetare, förmånshandläggning	1,2	3,3	4,1	3,9
Antal årsarbetare, kontrollhandläggning	0,2	0,2	0,2	0,2
Kostnad för förmånshandläggningen av EHS (tkr)	587	1 618	2 043	2 016
Kostnad för kontrollhandläggningen av EHS tkr	102	96	146	149

Källa: Försäkringskassan.

⁹⁹ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19, och uppföljande mejlsvår.

¹⁰⁰ I och med att den första genomgången av årliga beslutsärenden gjordes under 2016 redovisas resurserna för 2016 till 2019.

Samtidigt bedömer myndigheten att fler kontroller skulle kunna göras och samtidigt betala sig. Förtjänsten i termer av minskade felaktiga utbetalningar skulle då uppstå i anslaget för förmånen medan kostnaden skulle uppstå på förvaltningsanslaget.¹⁰¹ Vi bedömer att detta kan inverka på myndighetens ekonomiska drivkrafter att avsätta mer resurser till kontrollverksamheten.

Försäkringskassan har dock inte genomfört någon beräkning för att väga kostnader för kontrollutredningar mot sannolikheten för att förhindra fler felaktiga utbetalningar.

4.2.2 Riksrevisionens egna beräkningar tyder på att det kan vara kostnadseffektivt att utöka antalet riktade kontroller

De ca 850 ärenden som får högst riskpoäng blir föremål för en riktad kontroll. Det är de ärenden med högst poäng, och som därmed har högst risk att medföra en felaktig utbetalning, som handläggarna utreder manuellt. Därmed finns en gräns för ärenden med riskpoäng som medför kontroll (ovan gränsen) och ärenden som inte kontrolleras under gränsen). Vårt räkneexempel bygger på en fiktiv förändring av gränsen för riktade kontroller, dvs. att gränsen fiktivt flyttas ner för att innefatta fler riktade kontroller. På så sätt kan vi studera hur andelen felaktiga utbetalningar påverkas om fler ärenden blir föremål för en riktad kontroll. Vårt antagande om hur mycket felaktiga utbetalningar som skulle upptäckas genom utökad antal riktade kontroller bygger på att ärenden under gränsen har liknande risk för felaktiga utbetalningar som de ovan gränsen. Uppgifterna ska därmed tolkas med försiktighet.¹⁰²

Första kolumnen i tabellen anger hur stor gränssänkning som undersöktes i våra beräkningar. Om gränsen sänks med 1 poäng skulle ytterligare 13 riktade kontroller utföras och dessa kontroller skulle potentiellt kunna minska de felaktiga utbetalningarna med cirka 384 000 kronor. Att utföra ytterligare 13 riktade kontroller skulle innebära en utredningskostnad på knappt 20 000 kronor.¹⁰³

En gränssänkning med 2 och 3 poäng skulle potentiellt ha kunnat stoppa felaktiga utbetalningar för cirka 1 miljon kronor respektive 1,2 miljoner kronor, enligt våra uppskattningar. Detta är endast de direkta potentiella effekterna av gränssänkningar.

¹⁰¹ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹⁰² Metod för denna beräkning finns i bilaga 3.

¹⁰³ Uppskattningen baseras på uppgifterna från tabell 5 och 6 om dels hur många riktade kontroller som en utredare förväntas kunna genomföra, dels utredningskostnaden för en årsarbetare under 2019 .

Tabell 7 Potentiellt felaktiga utbetalningar år 2018–2019 för ärenden med riskpoäng

Gränssänkning för riktad kontroll riskpoäng)	Antal ärenden under gräns	Potentiellt felaktiga utbetalningar (kr)
1	13	384 163
2	37	1 021 089
3	57	1 155 675

Källa: Registeruppgifter från Försäkringskassan. Riksrevisionens bearbetning.

De uppskattade felaktiga utbetalningarna som skulle kunna förhindras enligt Riksrevisionens beräkningar belyser betydelsen av en grundlig konsekvensberäkning.

4.2.3 Få ärenden utreds för avsiktliga fel

När det ändå finns misstanke om avsiktliga fel i ett ärende skickar försäkringsutredarna ärendet vidare till Försäkringskassans kontrollverksamhet där en kontrollutredare fortsätter utreda ärendet.

Sedan införandet av ersättningen för höga sjuklönkostnader har dock ett fåtal ärenden utretts av kontrollutredare och av dessa har 57 polisanmälts från 2015 till 2021. Även om få ärenden utretts av kontrollutredare då Försäkringskassan misstänkt avsiktliga fel så har ungefär 50 miljoner kronor återkrävt eller förhindrats att betalas ut mellan 2015 och 2021.

Tabell 8 Avslutade kontrollutredningar, antal polisanmälningar samt belopp som återkrävt eller förhindrats att betalas ut

År	Avslutade kontrollutredningar	Antal polisanmälningar	Återkrav eller förhindrade felaktiga utbetalningar (kr)
2015	5	0	971 038
2016	5	2	855 213
2017	3	1	252 459
2018	14	8	1 870 895
2019	7	0	52 559
2020	327	14	9 145 964
2021	429	32	37 386 549

Källa: Underlag från Försäkringskassans kontrollverksamhet, 2022-09-15, och Försäkringskassans årsredovisning 2022.

Eftersom det är svårt att bedöma om företag avsiktligt har rapporterat in felaktiga uppgifter finns det få polisanmälningar, endast 7 procent av kontrollutredningarna, och ännu färre fällande domar. Vi har identifierat enbart ett fåtal domar där arbetsgivare har dömts för grovt bedrägeri kopplat till ersättning för höga sjuklönekostnader.¹⁰⁴ Det som är gemensamt för dessa mål är att den tilltalade har (eller misstänks ha) begått flera olika typer av brott, både mot enskilda och mot staten Försäkringskassan .

Då även andra förmåner utreddes av kontrollutredare innebar detta en viss prioritering. Antalet ärenden som togs emot från försäkringsutredarna fick anpassas efter de begränsade resurserna och många ärenden skickades tillbaka, i de fall kontrollutredaren ansåg att försäkringsutredaren borde utreda ärendet mer.

Representanter för kontrollverksamheten beskriver att det är som en balansgång att landa rätt med hur mycket försäkringsutredarna ska utreda innan de lämnar över ärendet till kontrollutredarna. Med fler resurser hos kontrollverksamheten skulle de kunna ta fler ärenden med indikationer på avsiktliga fel. Få utredningsresurser i kombination med automatiseringen nämns även som en orsak till att det kan finnas många ärenden som borde ha utretts men där det inte har gjorts. Kontrollutredarna behöver även prioritera mellan EHS-ärenden och de ärenden de får från utredare inom andra förmåner. De mest akuta ärendena är dem där arbetsgivaren fortfarande väntar på beslut och där det finns risk för att fler fel görs i väntan på utredning.¹⁰⁵ Ärenden prioriteras även baserat på möjligt återbetalningsbelopp och sannolikheten för att det kan leda till en polisanmälan, i förhållande till hur utredningskrävande ett ärende är.¹⁰⁶

4.2.4 Effektivare kontroller förutsätter inhämtande av fler uppgifter från arbetsgivare

Medarbetare på Försäkringskassan lyfter framför allt två områden där ytterligare uppgifter skulle bidra till effektiva kontroller.¹⁰⁷ Det ena handlar om att få tillgång till befintliga inkomstuppgifter på individnivå. Det är uppgifter som Skatteverket har, men som också redan finns på Försäkringskassan men enbart får användas i de förmåner som nämns i lagstiftning. Det gäller exempelvis vid utredning av sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Nu kan de enbart göra vissa kontroller för personer där en SGI-utredning nyligen är genomförd. Försäkringskassan

¹⁰⁴ Infotorg, "Bisnode InfoTorg", hämtad 2023-08-31.

¹⁰⁵ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁰⁶ Intervju med analytiker inom kontroll, Försäkringskassan, 2022-09-27.

¹⁰⁷ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, 2022-09-07, och med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

efterfrågar en mer övergripande lagstiftning så att uppgifterna kan användas där det finns ett behov. Försäkringsutredarna skulle fortfarande behöva inhämta uppgifter från arbetsgivaren över vilka som har varit sjuka och när. Men enligt försäkringsutredarna skulle inkomstuppgifter på individnivå från Skatteverket effektivisera utredningsarbetet.

Den andra typen av uppgifter som skulle effektivisera handläggningen är om sjuklönekostnaden skulle redovisas på individnivå.¹⁰⁸ I nuläget är dessa uppgifter som enbart finns hos arbetsgivaren, vilket försämrar förutsättningarna för en effektiv kontroll. Däremot skulle det innebära att Skatteverket samlar in ännu fler uppgifter enbart för en annan myndighets räkning, men för att myndigheter ska lagra information som de inte behöver måste de få det i uppdrag av regeringen. Men även på Försäkringskassan bedöms det vara svårmotiverat att en myndighet ska dels inhämta och lagra uppgifter som de inte behöver för det egna uppdraget, dels lägga stora kostnader på att utveckla IT-system för att möjliggöra inhämtningen.¹⁰⁹

4.2.5 Samverkan med Skatteverket saknar en tydlig struktur och kontinuitet

Försäkringskassans samverkan med Skatteverket sker snarare vid behov än på ett strukturellt plan. Det finns en skriftlig överenskommelse om vilka uppgifter som ska levereras och information om kontaktpersoner på båda myndigheterna. Däremot sker ingen löpande samverkan kopplad till Försäkringskassans kontrollarbete i syfte att minimera de felaktiga utbetalningarna av EHS. Den samverkan som skett har främst handlat om att förtydliga informationen i arbetsgivardeklarationen.¹¹⁰

Till skillnad från uppgiften om sjuklönekostnad, är det Skatteverket som ansvarar för kontrollen av den andra uppgiften de skickar till Försäkringskassan, dvs. den totala lönekostnaden. Där menar i stället Försäkringskassan att de saknar kontrollansvar.¹¹¹ På så sätt ligger ansvaret för de två uppgifterna, som Försäkringskassan använder för att beräkna rätten till ersättning för höga sjuklönekostnader, på två separata myndigheter. Detta kan ha bidragit till den bristfälliga samverkan kring kontrollarbetet inom ersättningen.

¹⁰⁸ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁰⁹ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹¹⁰ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19 och förtydligande via mejl, 2022-10-17.

¹¹¹ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

I enstaka fall ser försäkringsutredare indikationer på att den uppgift om lönekostnad de får genom kompletteringar med arbetsgivaren inte stämmer överens med lönekostnaden de fått från Skatteverket. Försäkringsutredaren bedömer då ofta att det kan finnas en rimlig förklaring som de inte känner till, eftersom Skatteverket har mer information om företaget än vad Försäkringskassan har. Att meddela Skatteverket om eventuella fel ser de som ett ifrågasättande av Skatteverkets beslut, snarare än ett stöd för Skatteverket att upptäcka eventuella fel. I stället ber försäkringsutredarna arbetsgivaren att ändra uppgiften till Skatteverket om den inte är korrekt.¹¹²

4.2.6 Försäkringskassan medveten om risker men problemen kvarstår

De risker som har framkommit i Riksrevisionens granskning är till stor del sådant som Försäkringskassan tidigare skrivit om i sina interna riskanalyser och till viss del i de uppdrag som återrapporterats till regeringen.

Försäkringskassans interna kvalitetsanalyser från 2018–2020 lyfter fram att arbetsgivarens okunskap är en av de största riskerna, vid sidan av att ett lågt antal ärenden utreds.¹¹³

Under 2020 konstaterade Försäkringskassan även att övergången från karensdag till karensavdrag ledde till fler fel i den inrapporterade sjuklönekostnaden.¹¹⁴ Förändringar i sjuklönelagen tycks därmed öka risken för att arbetsgivare beräknar sjuklönekostnaderna på fel sätt.

I dessa kvalitetsanalyser lyfts även problem med själva konstruktionen fram. Försäkringskassan framhåller att de måste acceptera den risk för felaktiga utbetalningar som beror på att ärendet går igenom det maskinella systemet utan att de vet om uppgifterna är korrekta. De "väljer att acceptera risken eftersom risken kopplar till förmånens konstruktion i lagstiftningen och därmed är svår att begränsa".¹¹⁵ Risker som återkommer i kvalitetsanalyserna är att utredningen enbart utgår från uppgifter som inhämtas från arbetsgivaren själv, vilket leder till krävande utredningar och svårigheter att verifiera uppgifter. Att arbetsgivaren inte ansöker om ersättningen är en annan återkommande risk då det försvårar

¹¹² Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

¹¹³ I bilaga 6 har vi sammanställt de fel som förekommer i arbetsgivarnas beräkningar av sina sjuklönekostnader enligt Försäkringskassans kvalitetsanalyser.

¹¹⁴ Försäkringskassans riskanalys EHS 2020.

¹¹⁵ Försäkringskassan, *Risikanalyser för felaktiga utbetalningar för ersättning för höga sjuklönekostnader EHS*, 2021.

möjligheten att bevisa avsiktliga fel. Även att Skatteverket tar emot uppgiften om sjuklönekostnad lyfts som en risk eftersom det kan försvåra för arbetsgivaren att förstå vad uppgiften ska användas till.

Samma typer av risker och fel i de inrapporterade uppgifterna har beskrivits i Försäkringskassans interna kvalitetsanalyser år efter år. Det tyder på att de åtgärder som Försäkringskassan vidtagit inte har åtgärdat problemen. Flera av åtgärderna återkommer också i alla kvalitetsanalyser. Det gäller i synnerhet de åtgärder som på olika sätt syftar till att förbättra informationen till arbetsgivare.

Det åtgärder som framkommer i kvalitetsanalyserna är att Försäkringskassan har¹¹⁶:

- förbättrat informationen om förmånen och vad som ska rapporteras in på Skatteverkets och Försäkringskassans webbplatser
- förbättrat information om sjuklöne regler på Försäkringskassans webbplats och i vägledning, samt länkar mellan sidan för EHS och sidan för sjuklön
- förtydligat den mall som skickas till arbetsgivare vid den första kompletteringen för att minska felen i de uppgifter som inrapporteras vid fördjupade utredningar
- reviderat vägledning för att bättre stötta försäkringsutredarna
- utvärderat och utvecklat urvalsprofilen
- ökat antalet kontroller (2018).

¹¹⁶ Försäkringskassans kvalitets- och riskanalyser 2018–2021.

5 Pandemin medförde påfrestningar i ersättningssystemet

Detta kapitel beskriver systemet för EHS i samband med införandet av de tillfälliga regler som infördes under pandemin. I kapitlet analyseras om Försäkringskassan hade effektiva kontroller för att upptäcka avsiktliga och oavsiktliga fel i uppgifter avseende sjuklönekostnader under de tillfälliga pandemireglerna. Det analyseras vidare om regeringen utformade de tillfälliga reglerna under pandemin på ett sätt som möjliggjorde en effektiv kontrollverksamhet hos Försäkringskassan och Skatteverket.

De iakttagelser som vi gjort visar att även om Försäkringskassan vidtog en del åtgärder så kvarstod de problem som fanns innan pandemin, samtidigt som villkoren för att få EHS lättades. Regeringens prioritering av skyndsamma krediteringar och beslut medförde även en större risk för överlappande pandemistöd. Riksrevisionen gör bedömningen att de tillfälliga reglerna inte utformades på ett sådant sätt att man möjliggjorde en effektiv kontrollverksamhet.

Under pandemin införde regeringen tillfälliga pandemireglerna. Regeringen valde att prioritera skyndsamt framför kontroll och då smittspridningen skulle minimeras ansåg regeringen att EHS kunde användas för att stötta arbetsgivare under pandemin. Ett generöst regelverk tillämpades och en skyndsamt kreditering fick gå före risken för eventuella felaktiga utbetalningar. Detta samtidigt som ärendena till EHS ökade kraftigt och fler arbetsgivare fick kännedom om möjligheten att få EHS. Kravet på skyndsamt innebar att redan befintliga risker, som tagits upp i tidigare avsnitt, blev mer omfattande. Det tillkom även nya risker som exempelvis överlappande ersättningar.

Genom att omorganisera och tillskjuta resurser försökte Försäkringskassan hantera pandemins effekter. Riskprofilen justerades för att bättre identifiera ärenden där felaktiga utbetalningar riskerade att ske och samverkan med andra myndigheter intensifierades. Försäkringskassan lämnade även in en skrivelse i juni 2020 till regeringen där de föreslog en förordningsändring som skulle ge dem rätt att inhämta fler uppgifter från Skatteverket för att beräkna och kontrollera rätten till EHS under pandemin.¹¹⁷

¹¹⁷ Försäkringskassan, *Framställning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid, 2020, och förordning 2020:755) om ändring i förordningen (2020:195)*.

5.1 Prioritering av skyndsamhet ökade risken för fel

I mars 2020 klassificerades covid-19 som en pandemi. Samma månad föreslog regeringen att de vid extraordinära händelser ska kunna meddela särskilda föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna om rätt till bland annat EHS. Den 3 april beslutades om en ny förordning som innebar att arbetsgivare skulle få ersättning för hela sjuklönekostnaden för perioden april–juli 2020.¹¹⁸ Samtidigt ökades anslaget för EHS från 1,2 till 8 miljarder.¹¹⁹ Redan i maj förlängde regeringen regelverket till och med september. Trösklarna återinfördes dock från augusti så att arbetsgivarna bara skulle få ersättning för kostnader som var högre än normalt.¹²¹ Regelverket kom sedan att förlängas flera gånger, sista gången för perioden december 2021 till mars 2022 med en kort återgång till det vanliga regelverket under oktober och november 2021.¹²²

Utöver de risker som fanns i det befintliga systemet för EHS och som vi har beskrivit i tidigare kapitel, bidrog de snabba förändringarna av regelverket och krav på skyndsamma krediteringar till ytterligare risker för att felaktiga utbetalningar.

5.1.1 Risk för överlappande pandemistöd och ökad brottslighet

Det snabba införandet av nya regler ledde till att alla risker inte hanterades innan införandet. Det gäller bland annat risken för att dubbla förmåner betalades ut. I maj 2020 tillsatte regeringen en utredning med syfte att analysera risken för missbruk av coronastöden.¹²³ Enligt utredningen fanns det brister i de analyser som gjordes innan de olika pandemistöden infördes. Dels hade det i efterhand krävts kompletteringar för att förbättra möjligheten att göra kontroller, dels hade regeringen inte hanterat risken för dubbla stöd. Exempelvis kunde en arbetsgivare få ersättning för höga sjuklönekostnader för anställningar som subventioneras av Arbetsförmedlingen. Ovanpå det kunde arbetsgivaren också få en nedsättning av arbetsgivaravgifterna. Utredningen menade att brister i samordningen mellan olika departement hade lett till att beslut fattades på ofullständiga underlag.

Kravet på snabba utbetalningar av EHS gjorde även att Försäkringskassan såg en ökad risk för brottslighet. I december 2020 publicerade åtta myndigheter en

¹¹⁸ Förordning 2020:195 om vissa sjukpenningsförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.

¹¹⁹ Prop. 2019/20:132.

¹²⁰ Under pandemin ändrades anslaget för EHS vid flera tillfällen, vilket återges i bilaga 5.

¹²¹ Prop. 2019/20:167.

¹²² Förlängningar sker i september 2020, januari 2021, april 2021, juni 2021 och till sist i januari 2022. För perioden är procentsatserna samma som i SjLL men intervallen är en sjättedel lägre för att kompensera för att tidsperioden utgör en sjättedel av ett år.

¹²³ Ju 2020:B och Ds 2020:28.

gemensam lägesbild där de skrev att de noterade en trend med bidragsrelaterad brottslighet kopplad till pandemirelaterade ersättningar.¹²⁴ Ersättning för sjuklönekostnader lyftes som ett exempel med hög risk där Försäkringskassan funnit en betydligt högre andel felaktiga utbetalningar än snittet för myndighetens förmåner. Orsaken beskrivs vara snabba förändringar som inneburit mer automatiserad handläggning och begränsade möjligheter till kontroll före utbetalning. De hänvisade även till regeringens krav på snabba utbetalningar av dessa förmåner.

5.1.2 Förmånen uppfyllde delvis andra syften under pandemin

Under pandemin skulle smittspridningen minimeras. Folkhälsomyndigheten rådde därför allmänheten att stanna hemma vid minsta förkylningssymtom. Detta fick särskilt stor effekt på arbetsplatser som saknar möjlighet till hemmaarbete. För många arbetsgivare riskerade det bland annat att leda till mycket höga sjuklönekostnader.¹²⁵ Det befintliga systemet för EHS blev en lösning för att snabbt kunna kompensera arbetsgivare för dessa.¹²⁶ Regeringen såg den ekonomiska situationen som så allvarlig att en skyndsam kreditering gick före eventuella risker för felaktiga utbetalningar. Enligt Regeringskansliet relaterade det mer generösa regelverket dessutom till de allmänna uppmaningarna att man skulle stanna hemma för att undvika smittspridning.¹²⁷

5.2 Kraftig ökning av ärenden

Samtidigt som behovet av ersättningen ökade under pandemin, innebar en tillfällig period med avsaknad av tak och trösklar trösklarna återinfördes efter fyra månader med pandemi) samt generösare tillfälliga regler i ersättningen både att fler arbetsgivare kunde få ersättningen och att de också fick mer i ersättning. Månadskrediteringarna innebar samtidigt en kraftig ökning av antal ärenden som Försäkringskassan behövde hantera.

5.2.1 Högt flöde av ärenden och fler förstagångsanvändare

När det de tillfälliga och generösare reglerna för EHS börjades tillämpas ökade antalet arbetsgivare som rapporterade in och fick ersättning för höga

¹²⁴ Arbetsförmedlingen m.fl., *Lägesbild 2021*, 2021.

¹²⁵ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

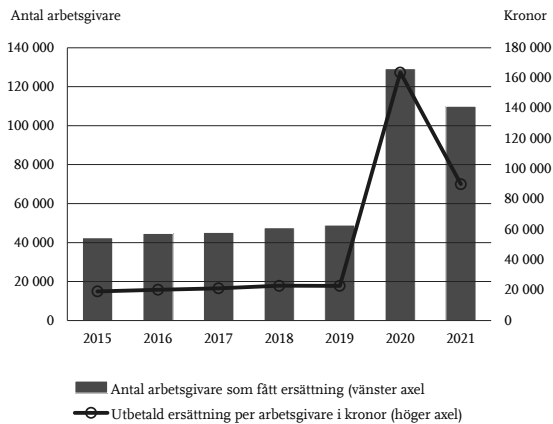
¹²⁶ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19, och medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23.

¹²⁷ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23.

sjuklönkostnader. Nästan tre gånger fler arbetsgivare fick ersättningen samtidigt som ersättningen per anställd ökade markant.

Diagram 4 visar att det utbetalda beloppet i genomsnitt per ersatt arbetsgivare var som högst 163 700 kronor år 2020. Detta var betydligt högre än åren före pandemin med belopp på cirka 21 300 kronor per ersatt arbetsgivare. Även antalet arbetsgivare som fick ersättning ökade från kring 46 000 innan pandemin till cirka 129 000 under pandemin. Den utbetalda ersättningen i genomsnitt per anställd ökade ännu mer, från strax över 200 kr per anställd till som mest 4 600 kr under 2020. Det innebär en risk för att de brister som fanns i systemet även ledde till en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

Diagram 4 Antal arbetsgivare som fått EHS per år höger axel samt utbetalad ersättning per ersatt arbetsgivare (vänster axel)

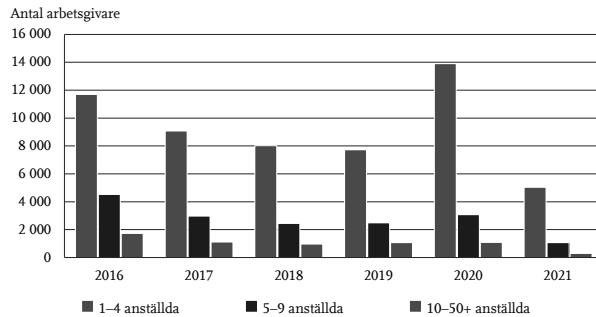


Källa: Registerdata från Försäkringskassan, Riksrevisionens bearbetning.

I och med den ökade medvetenheten om ersättningen, både över tid och på grund av pandemin, så har tillströmningen av arbetsgivare till EHS ökat. Diagram 5 visar antalet som haft en lönekostnad ett givet år utan att ha rapporterat in någon sjuklönkostnad för samma år för att året därefter redovisa en sjuklönkostnad. Dessa arbetsgivare har alltså tillkommit och definieras i granskningen som nya

nyttjare av EHS. Under pandemin drevs ökningen av företag med 1–4 anställda. Då ersättningen infördes 2015 och utbetalningen av ersättningen skedde året därpå ligger nivån på tillströmningen högt även för 2016.

Diagram 5 Antal arbetsgivare som angett en sjuklönekostnad i arbetsgivardeklarationen för första gången



Källa: Registerdata från Försäkringskassan, Riksrevisionens bearbetning.
Anm.:* Om en arbetsgivare uppgett sjuklönekostnad i ett aktuellt ärende men endast lönekostnader i tidigare ärenden så antar vi att arbetsgivaren angett en sjuklönekostnad för första gången under året för det aktuella ärendet.

I och med att behovet av ersättningen ökade under pandemin samtidigt som den betalades ut månadsvis ökade arbetsgivarnas medvetenhet om ersättningen, vilket delvis förklarar nyttjandet av densamma. Troligtvis har kännedomen om att sjuklön ska rapporteras in via arbetsgivardeklarationen ökat som följd av pandemin och det mer generösa regelverket under den perioden, menar de arbetsgivarorganisationer vi intervjuat samt Försäkringskassan.¹²⁸

5.2.2 Ökning av andra ärendetyper medför ökad belastning

Utöver ökningen av nyttjandet av EHS har andra ärendeslag som hör ersättningen till såsom ändringsärenden och förskottsansökningar också ökat. Båda dessa

¹²⁸ Intervju med arbetsgivarorganisationer samt uppgift från Försäkringskassans utgiftsprognos för budgetåren 2023–2026, s. 8.

ärendetyper har ökat både under och efter pandemin, se tabell nedan, och då de hanteras manuellt tär de på de befintliga resurserna.

Tabell 9 Utveckling av antal utbetalningar och antal inkomna ändrings- och förskottsärenden, 2016–2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Antal utbetalningar årliga beräkningsärenden ¹	42 545	44 703	45 300	47 909	51 453	44 894	64 080
Antal utbetalningar pandemiärenden ²					397 333	411 244	257 110
Inkomna ändringsärenden ³	376	517	10 307	68 698	41 890	102 636	62 625
Inkomna förskottsärenden ³	71	125	110	108	55	3	666

Anm. ¹ Uppgift från Försäkringskassans årsredovisningar 2020–2022 samt uppgifter från myndighetens analysavdelning.

² Uppgift från Försäkringskassans årsredovisning 2022.

³ Uppgift från Försäkringskassans analysavdelning.

Under 2020 och 2021 var överväldigande delar av ärendena pandemiärenden.

En effekt av pandemin är att Försäkringskassan nu måste hantera den kraftiga ökningen av framför allt ändringsärenden. Utöver att köerna ska betas av fortsätter nya rättningar av sjuklönkostnader under pandemin att komma in.¹²⁹

Arbetsgivarna har dessutom möjlighet att ändra uppgiften om sjuklönkostnad sex år bakåt i tiden. Varje gång de ändrar en uppgift, oavsett om det är lönekostnaden eller sjuklönkostnaden, så skapas ett ändringsärende. I och med att alla rättelser kräver manuell handpåläggning skapas stora ärendeköer som kan fortsätta att växa även framöver.¹³⁰ Försäkringskassan ser därför över om vissa rättelser som innebär en ersättning på 0–100 kronor ska kunna hanteras helt maskinellt.¹³¹

Till sist har försäkringsutredarna på Försäkringskassan noterat att många arbetsgivare tycks ha vant sig vid att kunna få ersättning varje månad, som under pandemin. Efterfrågan på förskottsärenden har därför ökat från att ha legat på strax över 100 ärenden per år innan pandemin till att hamna på nästan 700 under 2022.

¹²⁹ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹³⁰ Intervju med verksamhetsutvecklare inom metodstöd, Försäkringskassan, 2022-06-01.

¹³¹ Intervju med verksamhetsutvecklare inom IT, Försäkringskassan, 2022-05-30.

Även dessa hanteras manuellt vilket har lett till ytterligare belastning för Försäkringskassan.¹³²

5.3 Försäkringskassan vidtog åtgärder under pandemin

De ökande ärendevolymer och de risker de medförde fick Försäkringskassan att genomföra ett flertal åtgärder. Fler resurser tilldelades handläggningen av EHS och förutom försäkringsutredare gick även kontrollutredare in med fler resurser i den manuella handläggningen. Försäkringskassan fick även möjlighet att begära in fler uppgifter från Skatteverket för att kunna bedöma rätten till ersättningen.

Försäkringskassan justerade även urvalsprofilen och intensifierade samverkan med andra myndigheter.

5.3.1 Försäkringskassan omorganiserade

Den 14 mars 2020 kom en första signal från regeringen om ett utökat stöd för sjuklönekostnader.¹³³ I början fanns en bild av att pandemin skulle vara över efter tre månader. Fokus låg därför på att förhindra konkurser. Krediteringarna skulle ske månadsvis och eventuella kontroller skulle göras snabbt så att arbetsgivarna kunde få pengarna så snabbt som möjligt.

Försäkringskassan såg samtidigt stora risker för att ersättning skulle betalas ut felaktigt. Det tillfälliga pandemiregelverket beskrivs i intervjuer med Försäkringskassan som ett system där alla arbetsgivare skulle krediteras direkt, utan att ansöka om ersättning och utan att det fanns några trösklar eller tak för hur mycket ersättning man kunde få. Detta skulle ske i princip helt utan kontroller.¹³⁴ De risker som redan fanns i administrationen av EHS upplevdes därmed bli större samtidigt som fler risker tillkom. Därutöver såg Försäkringskassan en ökad risk för att kriminella aktörer skulle få upp ögonen för ersättningen.¹³⁵

Samtidigt som Försäkringskassan behövde hantera dessa nya risker var det dags för den årliga utredningen av arbetsgivarnas årliga sjuklönekostnader för föregående år. Försäkringskassan löste detta genom att låta kontrollverksamheten ansvara för

¹³² Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

¹³³ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹³⁴ Försäkringskassan, *Framställning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid, 2020*; intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19 och med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹³⁵ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07, med analytiker inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-27 och med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

de månatliga pandemiärendena. Vanligtvis utreder kontrollverksamheten ärenden där det finns misstanke om avsiktliga fel, men under pandemins första år hanterade de ärendena direkt.¹³⁶ För att hantera det utökade ansvaret omfördelade kontrollverksamheten sina resurser så att fler kontrollutredare fick utreda ersättningen för sjuklönekostnader.

5.3.2 Försäkringskassan begärde och fick rätt att begära in fler uppgifter från Skatteverket

Kravet på skyndsamma och månatliga bedömningar av rätten till ersättning innebar även att Försäkringskassan inte hade tillgång till lika många uppgifter som i bedömningen av rätten till den årliga ersättningen. Försäkringskassan såg därför ett behov av att kunna begära ytterligare uppgifter från Skatteverket för att säkerställa en ändamålsenlig och korrekt bedömning samt kontroll av rätten till ersättning för sjuklönekostnader. I juni 2020 lämnade Försäkringskassan en skrivelse till regeringen där de föreslog en förordningsändring som skulle ge dem rätt att inhämta fler uppgifter från Skatteverket.¹³⁷ Skrivelsen ledde till att regeringen gav Försäkringskassan rätt att "begära de uppgifter de behöver från Skatteverket för att beräkna och kontrollera rätten till ersättning för sjuklönekostnader".¹³⁸ Denna möjlighet var dock bunden till det tillfälliga regelverket under pandemin. Kontrollutredarna beskriver att de främst använde möjligheten att begära in ytterligare uppgifter från Skatteverket i ärenden där det fanns risk för organiserad brottslighet.¹³⁹

5.3.3 Försäkringskassan justerade urvalsprofilen

Med det nya regelverket skulle krediteringar ske varje månad. Eftersom vissa uppgifter som används i den ordinarie urvalsprofilen enbart finns på årsbasis, bedömdes den ordinarie urvalsprofilen vara ineffektiv för månatliga kontroller. Men eftersom utredningsresurserna var begränsade och riskerna bedömdes vara stora, tog Försäkringskassan fram en urvalsprofil som skulle passa det tillfälliga pandemiregelverket bättre. Med hjälp av den nya urvalsprofilen försökte man hitta ärenden som både hade en hög risk för fel och där den förväntade arbetsinsatsen var rimlig i förhållande till eventuella åtgärder.¹⁴⁰ Kravet på skyndsamhet påverkade

¹³⁶ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹³⁷ Försäkringskassan, *Framställning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid, 2020*.

¹³⁸ Förordning 2020:755 om ändring i förordningen 2020:195).

¹³⁹ Intervjuer med kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-08 och 2023-02-09.

¹⁴⁰ Intervju med kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-09.

dock arbetet då Försäkringskassan behövde välja ut ärenden snabbt för att hinna stoppa dem innan ersättningen automatiskt betalades ut i den månatliga krediteringen.¹⁴¹ Urvalet minskades också över tid för att kontrollutredarna skulle hinna med de ärenden som valts ut.¹⁴²

Utifrån utfallet i de ärenden som utreddes skruvade Försäkringskassan på urvalsprofilen. Genom att vikta om de olika riskfaktorerna fick man efterhand en bättre träffsäkerhet.¹⁴³

5.3.4 Försäkringskassan samverkade med andra myndigheter för att hantera risken för organiserad brottslighet

I början av pandemin tog Försäkringskassan initiativ till samverkan med andra myndigheter i syfte att gemensamt hantera risker inom de olika pandemistöden.¹⁴⁴ Som en följd av detta startades det ett projekt i enlighet med lagen 2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet LUS under hösten 2020. Syftet var att förhindra felaktiga utbetalningar av förmåner och ersättningar relaterade till pandemin.

Riksrevisionen har intervjuat medarbetare på Försäkringskassan som deltog i projektet.¹⁴⁵ Enligt dessa stack ersättningen för sjuklönekostnader ut från andra pandemistöd genom att det inte krävdes en ansökan. En medarbetare jämför med korttidspermitteringen som Tillväxtverket betalade ut. Där behövde arbetsgivaren i samband med ansökan lämna in uppgifter om bland annat de anställda. Det innebär att det fanns fler uppgifter att kontrollera mot existerande register, något som saknas i det automatiserade systemet för ersättning för sjuklönekostnader. Det gjorde det svårare att utreda just denna ersättning. Samarbetet inom LUS-projektet möjliggjorde dock att Försäkringskassan kunde hämta in uppgifter från underrättelseverksamhet från bland annat Skatteverket och Polismyndigheten. På så sätt försökte man hitta ärenden med risk för organiserad brottslighet.

¹⁴¹ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁴² Intervju med kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-09.

¹⁴³ Intervju med kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-09.

¹⁴⁴ Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning för 2020*, s. 179.

¹⁴⁵ Intervju med analytiker inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-27.

5.4 Pandemins konsekvenser behöver hanteras i efterhand

Sedan 1 april 2022 klassas covid-19 inte längre som allmänfarlig och samhällsfarlig sjukdom.¹⁴⁶ Sedan dess har även det vanliga regelverket för EHS gällt.¹⁴⁷ Pandemin har dock haft följd effekter som fortsätter att påverka Försäkringskassan även framöver.

I tidigare avsnitt har vi visat att antalet ärenden inom EHS ökat i samband med pandemin. Ökningen gäller även ärendetyper inom förmånen som tidigare varit mer ovanliga. Enligt Försäkringskassan kommer efterdyningarna från pandemin att behöva hanteras under en längre tid framöver. Försäkringskassan betonar att det inte varit ett normalår för EHS sedan 2019.¹⁴⁸

I budgetpropositionen för 2022 skriver regeringen att de ser allvarligt på förekomsten av missbruk av de tillfälliga pandemistöden. De gav därför Försäkringskassan 10 miljoner kronor för att stärka arbetet med efterkontroller av ersättning för sjuklönekostnader som betalats ut under 2021.¹⁴⁹ I intervjuer med medarbetare på Försäkringskassan framkommer dock att efterhandskontroller är mindre effektiva för att förhindra felaktiga utbetalningar. Dels ligger bevisbördan på Försäkringskassan i stället för på arbetsgivaren,¹⁵⁰ dels är det osäkert huruvida Försäkringskassan får in det belopp som eventuellt återkrävs.¹⁵¹

De konsekvenser som pandemin förde med sig för systemet för EHS gällande efterkontroller och ärendebalanser, som ligger på en högre nivå än innan pandemin, påverkar Försäkringskassans resurser.

¹⁴⁶ Folkhälsomyndigheten, "Covid-19 ska fortsatt smittspåras i vård och omsorg", hämtad 2023-08-10.

¹⁴⁷ För perioden april till december 2022 gäller punkt 6 och övergångsbestämmelserna i förordning 2022:79 om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19. Här är procentsatserna samma som i SjLL men intervallen är tre fjärdedelar lägre för att kompensera för att tidsperioden utgör tre fjärdedelar av ett år.

¹⁴⁸ Intervju med områdes- och stabschef på Försäkringskassan, 2022-09-19.

¹⁴⁹ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23 och Prop. 2021/22:1.

¹⁵⁰ Intervju med kontrollutredare på Försäkringskassan, 2023-02-08, och verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten på Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁵¹ Intervju med analytiker inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-27.

6 Regeringens åtgärder har inte varit tillräckliga

I detta kapitel, som besvarar delfråga 3, redovisas om regeringen har vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättningen.

Granskningen visar att regeringen inte säkerställt ett system som möjliggör en effektiv kontroll. Riksrevisionens bedömning baseras på att flera remissinstanser pekade ut risker för både avsiktliga och oavsiktliga fel i samband med att regelverket infördes 2015. Regeringen hanterade inte riskerna då och flera av de brister som bekräftades i efterhand har fortfarande inte åtgärdats.

En av de risker som lyftes vid införandet var att många arbetsgivare saknar kunskap om hur sjuklönekostnaden ska beräknas. Granskningen visar att problemet kvarstår, trots att Skatteverket och Försäkringskassan har förtydligat informationen på sina respektive webbplatser. Riksrevisionen anser att uppgifterna som inrapporteras i nuläget inte är tillräckliga och att det under en längre tid funnits utrymme för regeringen att ta initiativ till ändrade bestämmelser i syfte att utöka mängden uppgifter som arbetsgivarna behöver rapportera in för att åstadkomma ett adekvat underlag för att bli berättigad till EHS.

Även om regeringen har klargjort vilket ansvar respektive myndighet har i administrationen av ersättningen, visar granskningen att både kontrollarbetet och samverkan riskerar att bli ineffektivt i en konstruktion där myndigheten som inhämtar uppgifterna inte har något kontrollansvar, i det här fallet Skatteverket. Regeringen har inte heller sett över möjligheten att utöka Försäkringskassans tillgång till uppgifter från Skatteverket som skulle kunna effektivisera kontrollarbetet.

Vidare visar granskningen att regeringen inte har säkerställt att det finns goda förutsättningar för en effektiv kontroll av förmåner som betalas till företag. Avsaknaden av en ansökningsprocess inom EHS förstärker problemen. Vi noterar dock att regeringen nu har tillsatt en utredning för att komma till rätta med delar av problemen.¹⁵²

Efter införandet av EHS reagerade dock regeringen snabbt på att kostnaderna blev mycket högre än prognostiserat genom att ge Försäkringskassan både uppföljnings- och åtgärdsuppdrag. Däremot har regeringen inte följt upp om åtgärderna varit effektiva.

¹⁵² I mars 2022 tillsattes utredningen *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*.

6.1 Regeringen säkerställde inte en struktur för effektiv kontroll

I förarbetena till ersättningen för höga sjuklönkostnader ligger fokus på att diskutera hur det nya regelverket kan komma att påverka arbetsgivarna, där det främsta argumentet för en reform var att sjuklönkostnaderna var för belastande för små företag och att ansökningsprocessen hos Försäkringskassan var administrativt tung.¹⁵³ Hur reformen skulle inverka på förutsättningar för effektivt kontrollarbete diskuteras inte i samma utsträckning. Flera risker lyftes i samband med att regelverket infördes, och många av dem har senare visat sig vara befogade. Det gäller risker för såväl oavsiktliga som avsiktliga fel.

6.1.1 Brister i arbetsgivarnas förutsättningar att lämna korrekta uppgifter

I samband med att regelverket infördes påpekade Försäkringskassan att många arbetsgivare var osäkra på hur sjuklönkostnader ska beräknas.¹⁵⁴ De menade att arbetsgivarna angav en felaktig kostnad i 40 procent av de ansökningar som gjordes i det tidigare regelverket. Med det dåvarande manuella förfarandet kunde Försäkringskassan korrigera beloppet och betala ut rätt ersättning. De föreslog därför att arbetsgivaravgiften och sjuklönkostnaden skulle rapporteras in separat. Även ISF lyfte i sitt remissvar att det kan uppstå svårigheter för arbetsgivarna att inrapportera korrekta uppgifter. Som exempel nämndes arbetsgivare som betalar sjuklön för mer än 14 dagar. Enligt ISF kunde dessa arbetsgivare få svårt att urskilja vilka kostnader som ska ingå.

Som svar på Försäkringskassans förslag om att redovisa arbetsgivaravgiften separat hänvisade regeringen till att det saknades beredningsunderlag och att man får överväga ytterligare uppgiftsskyldighet i utvärderingen av bestämmelserna. I övrigt diskuterades inte arbetsgivarnas förutsättningar att rapportera in korrekta uppgifter i propositionen.¹⁵⁵ Regeringen menade även att en automatiserad behandling bör kunna bidra till att minska oavsiktliga fel i handläggningen.¹⁵⁶ Det bygger dock på att Försäkringskassan får in korrekta uppgifter. Men när regelverket för EHS började gälla kunde Försäkringskassan bekräfta att det fanns arbetsgivare som

¹⁵³ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23; socialförsäkringsutskottets betänkande 2014/15:sFU1.

¹⁵⁴ Försäkringskassan, *Yttrande över departementspromemorian Ersättning för höga sjuklönkostnader*, 2014, dnr 018400–2014.

¹⁵⁵ Prop. 2014/15:1 s. 388.

¹⁵⁶ Prop. 2014/15:1 s. 401.

inrapporterade felaktiga sjuklönekostnader till följd av okunskap kring såväl sjuklönelagen som beräkningen av sjuklönen.¹⁵⁷

Riksrevisionen noterar att trots de utmaningar för effektivt kontrollarbete som framkommit sedan reformen infördes har regeringen inte övervägt om fler uppgifter borde rapporteras in i enlighet med vad som uppgavs i propositionen.¹⁵⁸

6.1.2 Försäkringskassan har inte fått tillgång till alla uppgifter som kan förbättra kontrollarbetet

I och med det nya regelverket skulle arbetsgivarna inte behöva rapportera in fler uppgifter än vad Försäkringskassan behöver för att beräkna rätten till ersättning. I propositionen skriver regeringen att den nya konstruktionen gör att Försäkringskassan kan fatta beslut om rätten till EHS utan arbetsgivarens inblandning.¹⁵⁹ Enligt Riksrevisionen är det en förenkling. Uppgifterna om total sjuklönekostnad och lönekostnad räcker för att *beräkna beloppet* som arbetsgivaren kan ha rätt till, men för att *utreda rätten till ersättning* behövs fler uppgifter. Även om vissa kontroller kan skötas helt maskinellt gäller det enbart ett fåtal uppenbara fel. I de ärenden som faller ut för riktad kontroll måste försäkringsutredaren inhämta fler uppgifter, i första hand från arbetsgivaren.¹⁶⁰

I sitt remissvar lyfte Brå att Skatteverket både har större kompetens och vana att upptäcka företagare som missbrukar system än vad Försäkringskassan har, och att de har större möjligheter att upptäcka fusk. Det beror på att Skatteverket sitter på fler relevanta registeruppgifter samt uppgifter som framkommer vid revision och brottsutredningar. Regeringen svarade i propositionen att det inte ingår i Skatteverkets uppgift att göra sådana prövningar. Däremot, menade de, borde Försäkringskassan inhämta sådan kunskap från både Skatteverket och Brå.¹⁶¹

Riksrevisionen noterar att Försäkringskassan inte har samma utredningsbefogenheter för företag som för enskilda. De kan därför inte inhämta alla uppgifter som skulle kunna vara till användning i en utredning av rätten till ersättning.¹⁶² För att Försäkringskassan ska kunna göra den informationsinhämtning de behöver, behövs dem rättsliga förutsättningar.

¹⁵⁷ Försäkringskassans kvalitetsanalyser 2018–2020 samt riskanalys 2021.

¹⁵⁸ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23.

¹⁵⁹ Prop. 2014/15:1, s.386.

¹⁶⁰ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁶¹ Prop. 2014/15:1, s.387.

¹⁶² Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

Redan ett år efter att EHS infördes föreslogs att de så kallade månadsuppgifterna skulle införas i arbetsgivardeklarationen, dvs. lönekostnader på individ- och månadsnivå. De infördes sedan under 2019.¹⁶³ I samband med förslaget lyfte både Försäkringskassan och ISF att Försäkringskassan borde få använda månadsuppgifterna i handläggningen av EHS eftersom det skulle effektivisera kontrollarbetet.¹⁶⁴ Försäkringskassan påpekade att de i sina fördjupade utredningar behöver uppgifter per anställd, vilket de i nuläget behöver inhämta direkt från arbetsgivaren. Med hjälp av månadsuppgifterna menade de att handläggningen för både Försäkringskassan och arbetsgivaren skulle kunna förenklas.¹⁶⁵ Försäkringskassan betonade också att myndighetens kontrollmöjligheter skulle kunna förbättras inom flera områden. Regeringen svarade att syftet med månadsuppgifterna var att minska skattefusk och att ytterligare utlämnande inte har utretts. De menade därför att det inte fanns något underlag för att besluta om ett utvidgat användningsområde för månadsuppgifterna.¹⁶⁶

6.1.3 Ineffektiv samverkan när en part saknar ansvar

Enligt intervjuer med Försäkringskassan, Skatteverket och Regeringskansliet är alla överens om att Skatteverket inte har något ansvar för den uppgift om sjuklönekostnad som arbetsgivare rapporterar till Skatteverket, vilket också var intentionen enligt propositionen 2014/15:1.¹⁶⁷

Flera remissinstanser kritiserade upplägget med delat ansvar mellan två myndigheter. ISF lyfte att ansvaret kunde bli otydligt medan Skatteverket och Datainspektionen numera Integritetsskyddsmyndigheten, IMY hänvisade till att förslaget strider mot principen om att en myndighet bara ska samla in uppgifter som används i den egna verksamheten. I propositionen tydliggör regeringen att Försäkringskassan ansvarar för kontroll och att Skatteverket "bara ska vidarebefordra de uppgifter som inrapporteras".¹⁶⁸

Regeringen uppgav även att Skatteverket skulle göra rimlighetskontroller av uppgiften om sjuklönekostnad.¹⁶⁹ Detta har dock inte skett.¹⁷⁰ Uppgiften om

¹⁶³ Prop. 2016/17:58.

¹⁶⁴ Försäkringskassan, *Uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration*, 2016 och ISF, *Skatteverkets promemoria om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*, 2016.

¹⁶⁵ Försäkringskassan, *Uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration*, 2016, dnr 012459–2016.

¹⁶⁶ Prop. 2016/17:58.

¹⁶⁷ Flera intervjuer med Försäkringskassan, intervju med Regeringskansliet 2022-11-23 och Skatteverket 2021-03-31.

¹⁶⁸ Prop. 2014/15:1.

¹⁶⁹ Prop. 2014/15:1.

¹⁷⁰ Intervju med medarbetare på Skatteverket, 2023-01-31.

sjuklönekostnad används inte som underlag för beräkningar av skatt och informationen bedöms därför vara helt irrelevant för Skatteverket. Därför skickas uppgiften vidare helt utan att Skatteverket kontrollerar dessa. Enligt Riksrevisionen kan förmånens konstruktion där en myndighet samlar in uppgifter men saknar ansvar för kontroll, ha lett till en bristande samverkan och ett ineffektivt kontrollarbete.

6.1.4 Lagstiftningen medför tung bevisbörd på Försäkringskassan för att förhindra brott

Vid misstänkt avsiktliga fel inom ersättningen för höga sjuklönekostnader utreds det som bedrägeri. Detta skiljer sig från många andra förmåner som i stället ingår i bidragsbrottslagstiftningen. Hos Försäkringskassan lyfter de att det är svårare att få någon dömd för bedrägeri jämfört med bidragsbrott. Det uppges bero på att det vid bidragsbrott räcker att någon lämnar oriktiga uppgifter för att brottet ska vara fullbordat. Vid bedrägeri ska det dessutom ha skett en förmögenhetsöverföring samt ha funnits uppsåt att vilseleda myndigheten.¹⁷¹ Försäkringskassan bekräftar också att utredningarna försvåras av att det inte finns något ansökningsförfarande. De menar dock att avsaknaden av en ansökan skulle kunna försvåra lagföring även om EHS ingick i bidragsbrottslagstiftningen.¹⁷²

Försäkringskassan bedömer således att både gällande strafflagstiftning och den administrativa konstruktionen är en orsak till att det är fåre polisanmälningar inom EHS än inom andra förmåner och att de polisanmälningar som görs sällan leder till en fällande dom.¹⁷³

Redan vid införandet påtalade Brå att det fanns risker för att det föreslagna systemet skulle kunna missbrukas. De menade att regeringen gör det lätt för sig när de skriver att det är svårt att veta om systemet kommer missbrukas eftersom det enligt Brå fanns flera exempel på hur företagare missbrukar ersättningar från välfärden. I sitt remissvar lyfte Brå även att bedrägerilagstiftningen kan göra det svårt att upptäcka och lagföra brott. Att arbetsgivarna inte ansöker om ersättning gör det ännu svårare att visa på uppsåt. Ett till problem var enligt Brå att underrättelseskyldigheten inte gäller för företag, vilket gör det svårt att lämna vidare iakttagelser kring misstänkta bedrägerier från en myndighet till en annan.

¹⁷¹ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁷² Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

¹⁷³ Intervju med verksamhetsutvecklare inom kontrollverksamheten, Försäkringskassan, 2022-09-07.

Brå betonade därför att "detta kryphål behöver täppas till om det nya systemet ska införas".¹⁷⁴

Regeringen svarade genom att lyfta att arbetsgivare med skulder hindras från att få ersättning utbetald eftersom ersättningen krediteras på skattekontot. Därutöver menade de att risken för avsiktliga fel minskas av att arbetsgivaren måste betala skatt och arbetsgivaravgifter för de uppgifter de lämnar till Skatteverket.¹⁷⁵ Riksrevisionen noterar dock att detta enbart gäller lönekostnaderna, inte uppgiften om sjuklönekostnad eftersom Skatteverket inte använder den uppgiften i sina beräkningar. Därutöver har Riksrevisionen tidigare kunnat visa att det finns arbetsgivare som anger för höga löner i arbetsgivardeklarationen för att få högre ersättning från andra statliga förmåner.¹⁷⁶ En oriktig uppgift om sjuklönekostnad medför inte heller någon risk för sanktionsavgift till exempel i form av skattetillegg, vilket skiljer sig från övriga uppgifter som lämnas i arbetsgivardeklarationen.¹⁷⁷

I propositionen hänvisade regeringen även till en utredning som föreslagit att inkludera arbetsgivarstöden inom arbetsmarknadspolitiken i bidragsbrottslagen och lagen om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar inom välfärdssystemen.¹⁷⁸ När propositionen skrevs 2015 bereddes ärendet inom Regeringskansliet. Riksrevisionen noterar att företag än idag 2023 inte inkluderas av bidragsbrottslagen eller underrättelseskyldigheten. Dock pågår det en ny utredning på området vilket vi återkommer till i avsnitt 6.2.3.

6.2 Regeringen följde tidigt upp förmånens utformning men har inte säkerställt att åtgärderna varit tillräckliga

När ersättningen för höga sjuklönekostnader infördes lyftes flera risker kopplade till förutsättningarna för att hindra både avsiktliga och oavsiktliga felaktiga utbetalningar. I propositionen betonade regeringen att den nya administrativa ordningen skulle kräva en nära uppföljning från Försäkringskassan för att säkerställa att det fungerade ändamålsenligt och att det inte skulle uppkomma felaktigheter.¹⁷⁹

¹⁷⁴ Brottsförebyggande rådet, *Remissyttrande över promemorian Ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2014.

¹⁷⁵ Prop. 2014/15:1.

¹⁷⁶ Riksrevisionen visade i sin granskning av den statliga lönegarantin RiR 2022:4 att företaget kan rapportera högre löner än de betalar ut för att kunna maximera ersättning vid en konkurs. Att lönen ligger till grund för skatteberäkningar är alltså ingen garanti för att arbetsgivarna lämnar korrekta uppgifter.

¹⁷⁷ Se 49 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244). Det framgår av prop. 2014/15:1 att sanktionssystemet inte ska vara tillämpligt när det gäller sjuklöneuppgifterna.

¹⁷⁸ Prop. 2014/15:1.

¹⁷⁹ Prop. 2014/15:1.

6.2.1 Regeringen reagerade snabbt på de oväntat höga kostnaderna

Efter att det nya regelverket infördes fick Försäkringskassan tidigt flera uppföljningsuppdrag av regeringen. Inför varje år 2016–2018 fick Försäkringskassan i uppdrag att kartlägga vilka belopp som betalades ut och hur stora företagen var som tog emot dem. Fokus i dessa årliga uppdrag låg dock på måluppfyllelse snarare än risken för felaktiga utbetalningar.

Ett år efter införandet visade det sig även att kostnaderna för det första året blivit mer än dubbelt så höga än de skattningar som gjorts. I stället för 360 miljoner hade 810 miljoner betalats ut. När regeringen fick kännedom om de höga kostnaderna påbörjades ett analysarbete på Regeringskansliet.¹⁸⁰ Den felaktiga skattningen bedömdes delvis bero på att SCB:s uppgifter om korttidssjukfrånvaro, vilket var de uppgifter som användes i skattningen, enbart fanns för företag med mer än hundra anställda.¹⁸¹ I juli 2017, ett år och några månader efter utbetalningen av första årets sjuklönekostnader, fick Försäkringskassan i uppdrag att analysera det höga utfallet. I uppdraget ingick även att de skulle analysera förmånens utformning, beskriva kontrollapparaten samt göra riktade och slumpmässiga kontroller av inrapporterade uppgifter.

I november samma år återrapporterade Försäkringskassan till regeringen. Försäkringskassan menade att den administrativa ordningen inte fungerade ändamålsenligt. Ett av problemen som lyftes fram var kunskapsbrist, att arbetsgivarna var osäkra på hur sjuklön skulle beräknas. Enligt Försäkringskassan fanns det därför behov av utvecklingsinsatser.¹⁸²

6.2.2 Regeringen har inte säkerställt att åtgärderna varit tillräckliga

Med anledning av kvalitetsuppföljningen gav regeringen Försäkringskassan i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder myndigheten skulle vidta.¹⁸³ Försäkringskassan lyfte två huvudsakliga åtgärder. Regeringen har dock inte följt upp effekten av dessa och problemen kvarstår.

Den första åtgärden handlade om att minska de oavsiktliga felen genom att förtydliga informationen i arbetsgivardeklarationen. Riksrevisionens granskning

¹⁸⁰ Prop. 2015/16:99, s. 71.

¹⁸¹ Intervju med medarbetare på Regeringskansliet, 2022-11-23.

¹⁸² Försäkringskassan, *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönekostnader*, 2017.

¹⁸³ Regeringsbeslut S2017/07220/RS, S2017/07302/RS, S2017/07303/RS.

visar att, även om den utökade informationen kan ha hjälpt vissa arbetsgivare att göra rätt, är det fortfarande många arbetsgivare som inrapporterar felaktiga uppgifter om sjuklönekostnad.¹⁸⁴ Som vi nämnt tidigare har regeringen inte heller övervägt ytterligare uppgiftsskyldighet enligt skrivningen i propositionen.¹⁸⁵

Den andra åtgärden handlar om att förbättra urvalsprofilen och utöka antalet kontroller. Riksrevisionens granskning visar att urvalsprofilen tycks vara träffsäker, men det utökade antalet kontroller har skett utan en analys av kostnad kontra nytta. Det saknas därför kunskap om huruvida antalet kontroller ligger på en nivå som är effektiv sett till risken för felaktiga utbetalningar i förhållande till utredningskostnaden. Enligt försäkringsutredarna är den största risken med EHS just att det är så få ärenden som kontrolleras och att det troligtvis leder till att många fel inte upptäcks, samtidigt som automatiseringsgraden är hög.¹⁸⁶

Mellan augusti 2018 och mars 2020, när pandemin slog till, gav regeringen inte Försäkringskassan några fler uppdrag kopplat till förmånen.

I budgetpropositionerna för 2019 och 2020 hänvisade regeringen till att "kvalitetsuppföljningen visade på en relativt hög risk för felaktiga utbetalningar och därmed ett behov av utvecklingsinsatser".¹⁸⁷ Å andra sidan valde regeringen att använda ett system med konstaterade brister för den nya pandemiersättningen.

Efter pandemin har regeringen gett ISF ett uppdrag att kartlägga hur Försäkringskassan arbetar för att motverka och upptäcka felaktiga utbetalningar inom ersättning för höga sjuklönekostnader. I uppdraget ingår att identifiera och vid behov föreslå vad som kan göras för att förbättra kontrollerna.¹⁸⁸

6.2.3 Ett arbete pågår för att förhindra felaktiga utbetalningar till företag

De omständigheter som huvudsakligen försvårar utredningen av avsiktliga fel inom EHS är följande:

- Underrättelseskyldigheten gäller endast för sådana ekonomiska förmåner och stöd som omfattas av bidragsbrottslagen.
- Bidragsbrott omfattar enbart enskilda fysiska personer, inte företag och juridiska personer.

¹⁸⁴ Riksrevisionens aktgranskning samt intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

¹⁸⁵ Prop. 2014/15:1.

¹⁸⁶ Intervju med försäkringsutredare och specialist på Försäkringskassan, 2022-12-20.

¹⁸⁷ Prop. 2018/19:1 och prop. 2019/20:1.

¹⁸⁸ Regeringsbeslut S2022/04812.

- För bedrägeriansvar krävs uppsåt, som täcker vad som fordras enligt brottsrekvisiten enligt brottsbalken.¹⁸⁹ Avsaknad av en formell ansökan inom EHS kan göra det särskilt svårt att visa på uppsåt.

Bidragsbrottslagen och därmed underrättelseskyldigheten omfattar enbart sådana enskilda bidrag och ersättningar som lämnas för personligt ändamål. Både Skatteverket och Brå har därför förordat en allmän utvidgning av underrättelseskyldigheten till att även omfatta företag.¹⁹⁰ Både statliga utredningar och Försäkringskassan har vid flera tillfällen föreslagit åtgärder för att förbättra strafflagstiftningen som gäller vid stöd som går till företag. Nedan beskrivs de som är mest relevanta för kontrollarbetet inom EHS.

I maj 2019 föreslog regeringen att bidragsbrottslagens (2007:612) tillämpningsområde skulle utvidgas och även avse stöd, bidrag och ersättningar som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen eller en kommun och *avser en* enskild person, men betalas ut till eller tillgodoräknas någon annan än den enskilde¹⁹¹ förslaget innebar att bland annat tandvårdsstödet kom att omfattas av lagen. I samband med detta förde Försäkringskassan fram att även EHS borde omfattas av bidragsbrottslagen. Regeringen ansåg dock att lagen borde avgränsas till ekonomiska stöd som avser enskilda. De menade bland annat att de offentliga utbetalningar som inte omfattas av bidragsbrottslagen redan har ett straffrättsligt skydd.¹⁹²

I december 2019 lämnade Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen sitt betänkande till regeringen.¹⁹³ Delegationen menade att "ersättningssystemens regelverk och konstruktion lägger grunden för myndigheternas förutsättningar att motverka felaktiga utbetalningar". Delegationen lyfte också att risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera statliga myndigheter gemensamt ansvarar för ett ersättningssystem, och när företag eller andra externa aktörer med ekonomiska intressen är involverade. Som exempel lyfte de bland annat EHS.

I maj 2020 tillsatte regeringen en utredning för att analysera risken för att statens stödåtgärder med anledning av pandemin missbrukades. Utredningen skulle även föreslå åtgärder för att förhindra att det sker.¹⁹⁴ Utredningen konstaterade att

¹⁸⁹ Bäcklund m.fl., *Brottsbalken – En kommentar*, 2023.

¹⁹⁰ Dir. 2022:25.

¹⁹¹ Prop. 2018/19:132.

¹⁹² Prop. 2018/19:132, s. 24.

¹⁹³ SOU 2019:59.

¹⁹⁴ Ds 2020:28.

möjligheterna att identifiera och lagföra brott som genomförs med hjälp av företag behövs stärkas upp och utvecklas. De ansåg att antingen borde bidragsbrottslagen utvidgas till att gälla även företag, eller så borde en helt ny reglering införas som riktar sig mot företagens brott mot välfärdssystemen. Utredningen rekommenderade därför regeringen att på nytt överväga en utvidgning av bidragsbrottslagens tillämpningsområde.

Den 20 maj 2021 beslutade riksdagen att tillkännage för regeringen att bidragsbrottslagen borde utvidgas till att omfatta statliga stöd till företag.¹⁹⁵ Därefter, i mars 2022, tillsatte regeringen en utredning för att öka det straffrättsliga skyddet för statliga stöd till företag.¹⁹⁶ Mer specifikt fick utredaren i uppdrag att undersöka hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som finns i bidragsbrottslagen, kan införas även för statliga stöd till företag och andra juridiska personer.

¹⁹⁵ Bet. 2020/21:SFU26, rskr. 2020/21:302.

¹⁹⁶ Dir. 2022:25.

7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionens övergripande slutsats är att systemet för ersättning för höga sjuklönekostnader inte är effektivt utformat för att minimera felaktiga utbetalningar. Risken för felaktigheter av inrapporterat underlag är hög. Försäkringskassans riktade kontroller är ett effektivt verktyg för att identifiera felaktiga utbetalningar. Kontrollernas omfattning har dock inte varit tillräcklig för att säkerställa en låg andel felaktiga utbetalningar inom ersättningen.

Skatteverkets roll är begränsad, samtidigt som myndigheten har tillgång till uppgifter som kan effektivisera kontrollverksamheten och därmed minska förekomsten av felaktiga utbetalningar. Bristande samverkan mellan Försäkringskassan och Skatteverket bidrar till att det är lätt att göra fel när arbetsgivarna rapporterar in sina sjuklönekostnader. Riksrevisionen bedömer vidare att regeringen inte har säkerställt att systemet för ersättningen är utformat på ett sådant sätt att de felaktiga utbetalningarna minimeras.

Pandemins påfrestning av systemet har dessutom lämnat efter sig stora ärendevolymer som Försäkringskassan nu måste hantera.

7.1 Lätt att göra fel när sjuklönekostnad ska rapporteras in

Riksrevisionens bedömning är att det är lätt för arbetsgivare att lämna in felaktiga uppgifter om systemet är utformat i nuläget. Bristande kunskap hos arbetsgivare om sjuklöne regler och hur sjuklönekostnad ska räknas ut samt redovisas i arbetsgivardeklarationen medför att risken för fel är hög. En stor del kompletteringar uteblir när Försäkringskassan utreder ärenden och begär in ytterligare uppgifter från arbetsgivarna för att kunna bedöma rätten till ersättning. Trots att information finns om hur sjuklönekostnaden ska räknas ut har arbetsgivare svårt att ta till sig den.

I nuläget inhämtar Skatteverket uppgiften om sjuklönekostnad medan Försäkringskassan kontrollerar densamma, men Skatteverket har inget ansvar för att kontrollera om uppgiften stämmer. Detta upplägg medför att även enklare fel vid inrapportering av sjuklönekostnad måste fångas upp hos Försäkringskassan, vilket kräver resurser.

7.2 Riktade kontroller är effektiva men få i relation till behoven

Försäkringskassans arbete med riktade kontroller, det vill säga manuella kontroller av ärenden med hög risk för felaktiga utbetalningar, är effektivt sett till hur stor andel utbetalningar som stoppas av de ärenden som kontrolleras. Men i förhållande till hur många arbetsgivare som får ersättning för höga sjuklönekostnader är kontrollerarna få. Hur många riktade kontroller som ska genomföras bestäms idag av hur mycket förvaltningsmedel Försäkringskassan har att förfoga. I dagsläget saknas en kvalificerad bedömning av kontrollbehoven, där kostnader för kontrollarbete vägs mot förtjänsten av minskade felaktiga utbetalningar. Det riskerar att leda till bristande hushållning med statliga resurser. Riksrevisionen gör därför bedömningen att Försäkringskassan behöver säkerställa att antalet riktade kontroller är tillräckligt i förhållande till risken för felaktiga utbetalningar. Vidare görs bedömningen att kostnaden för ett utökat antal kontroller sannolikt är lägre än den besparing som kan göras genom att de felaktiga utbetalningarna minskar.

Försäkringskassan genomförde slumpmässiga kontroller mellan 2017 och 2019, därefter genomfördes dessa först under 2023. Riksrevisionen bedömer att slumpmässiga kontroller, som av ISF lyfts fram som ett viktigt instrument för att uppskatta omfattningen av felaktiga utbetalningar, bör genomföras kontinuerligt. Slumpmässiga kontroller är också viktiga för att fånga olika typer av avsiktliga fel samt för att uppdatera framtida urvalsprofiler för de riktade kontrollerarna.¹⁹⁷

Även om Riksrevisionen bedömer Försäkringskassans riktade kontroller av EHS-ärenden som träffsäkra så gör Riksrevisionen även bedömningen att det råder en obalans mellan tillgängligheten till ersättningen och förutsättningar för korrekt tillämpning och effektiv kontroll. Därför bedöms fler kontroller medföra en vinst för statsbudgeten genom att felaktiga utbetalningar minskar.

7.3 Rättsliga hinder för effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar

Riksrevisionen konstaterar att Försäkringskassan utreder relativt få ärenden för avsiktliga fel och att själva utredningen är resurskrävande. Ersättningens konstruktion, där arbetsgivare inte ansöker om ersättningen utan enbart redovisar sjuklönekostnaden i arbetsgivardeklarationen, gör det svårt för Försäkringskassan att upptäcka att ett avsiktligt fel begåtts.

¹⁹⁷ ISF, *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*, 2018.

För att Försäkringskassan ska kunna dels utreda ärenden resurseffektivt, dels kunna upptäcka misstänkt avsiktliga fel behöver myndigheten inhämta fler uppgifter från arbetsgivarna än sjuklönekostnad. Under pandemin begärde och beviljades Försäkringskassan möjligheten att inhämta fler uppgifter från Skatteverket för att utreda främst ärenden där avsiktliga fel misstänktes. Denna möjlighet var dock bunden till det tillfälliga regelverket under pandemin och därför kan inte Försäkringskassan använda sig av möjligheten att inhämta fler uppgifter från Skatteverket sedan de tillfälliga reglerna upphörde.

Att de rättsliga förutsättningarna är svaga för Försäkringskassan att upptäcka ett avsiktligt fel i ett EHS-ärende, medför ett hinder för myndighetens arbete med att minimera felaktiga utbetalningar från ersättningen. Riksrevisionen bedömer därför att Försäkringskassan behöver ges möjligheten att inhämta fler uppgifter från Skatteverket för att kunna genomföra ett effektivt arbete mot felaktiga utbetalningar. Riksrevisionen noterar dock att det pågår en utredning som undersöker hur ett särskilt straffrättsligt skydd, motsvarande det som finns i bidragsbrottslagen, kan införas även för statliga stöd till företag.

7.4 Delat ansvar kräver en välfungerande samverkan

I december 2019 lämnade Delegationen för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen sitt betänkande till regeringen. Delegationen lyfte att risken för felaktiga utbetalningar ökar när flera statliga myndigheter gemensamt ansvarar för ett ersättningssystem. Som exempel lyfte de bland annat ersättningen för höga sjuklönekostnader.¹⁹⁸

I det nuvarande upplägget inhämtar Skatteverket uppgifter om sjuklönekostnad från arbetsgivarna, samt betalar ut ersättningen. Försäkringskassan handlägger och ansvarar för kontrollarbetet av EHS-ärenden. Denna ansvarsfördelning förutsätter en effektiv samverkan mellan myndigheterna vad gäller exempelvis åtgärder som syftar till att minska felaktiga utbetalningar till följd av slarvfel vid inrapportering av sjuklöneuppgifter.

Redan vid införandet påpekade Brå att Skatteverket har större kompetens och vana att upptäcka fel som görs av företagare. Regeringen menade att Försäkringskassan därför bör inhämta kunskap om hur arbetsgivare missbrukar välfärdssystem från både Skatteverket och Brå. Riksrevisionen bedömer att samverkan inte har fungerat tillfredställande. Skatteverket har tillgång till information som skulle effektivisera

¹⁹⁸ SOU 2019:59.

kontrollarbetet om den var åtkomlig för Försäkringskassan inom ramen för samverkan mellan myndigheter.

Riksrevisionen noterar att Skatteverket inte har något kontrollansvar för uppgiften om sjuklönekostnad, vilket också var tanken i förarbetena som gjordes innan införandet av förmånen. Därmed bedömer Riksrevisionen att risker relaterade till åtgärder för att minska de felaktiga utbetalningarna snarare ligger i bristande samverkan mellan myndigheterna.

Riksrevisionen noterar vidare att samverkan kring att minska risken för slarvfel vid inrapporteringen av sjuklönekostnad har resulterat i förhållandevis få åtgärder och därmed inte minskat risken för felaktiga utbetalningar tillräckligt.

7.5 Regeringen har inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar

Granskningen visar att regeringen inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av ersättningen. Innan ersättningen infördes lyftes ett flertal risker med systemets utformning. Bland annat att arbetsgivarnas förutsättningar att lämna in korrekta uppgifter om sina sjuklönekostnader är begränsade samt svårigheter för Försäkringskassan att få in tillräckliga uppgifter för att genomföra effektiva kontroller. Initialt lyfte en del remissinstanser att ett delat ansvar för ersättningen mellan Försäkringskassan och Skatteverket skulle medföra ett ineffektivt arbete med att minimera de felaktiga utbetalningarna. Lagstiftningens utformning är i sig ett problem för Försäkringskassan som kontrollinstans då bevisbördan ligger på myndigheten när misstanke om avsiktliga fel från arbetsgivare misstänks.

Regeringen har följt upp ersättningens utformning genom att ge Försäkringskassan i uppdrag att rapportera in hur ersättningen fungerar och vilka eventuella brister och problem som finns. Trots uppföljningsarbetet och ett snabbt agerande när kostnaden för ersättningen blev högre än väntat har regeringen inte säkerställt att de åtgärder som vidtagits för att hantera brister i systemet har gett önskad verkan.

2022 tillsatte regeringen en utredning för att öka det straffrättsliga skyddet för statliga stöd till företag. De ska bland annat utreda om underrättelseskyldigheten vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen borde utökas och exempelvis omfatta felaktiga utbetalningar av statliga stöd till företag. Uppdraget ska redovisas i april 2024.

Riksrevisionen noterar även att regeringen i samband med budgetpropositionen 2023/24:1 har föreslagit att fasa ur ersättningen för höga sjuklönekostnader. Regeringen lyfter flera orsaker till förslaget om utfasning, bland annat att kontrollmöjligheterna är begränsade eftersom handläggningen till stor del är automatiserad, vilket i sin tur kan öka risker för felaktiga utbetalningar. Regeringen föreslår att den sista ersättningen som arbetsgivarna får inom ramen för det nuvarande ersättningsystemet är för sjuklönekostnader avseende år 2025. Riksrevisionen anser att rekommendationerna som ges i granskningen kvarstår så länge det nuvarande regelverket är i kraft.

7.6 Pandemin skapade påfrestningar som måste hanteras i efterhand

Pandemin gjorde att fokus låg på att skyndsamt vid utbetalning av ersättning för höga sjuklönekostnader. Detta samtidigt som de tillfälliga reglerna för ersättningen som tillämpades gjorde ersättningen mer generös. Ersättningen kom att uppfylla ett annat syfte då regeringen såg den ekonomiska situationen som allvarlig. En skyndsamt kreditering gick därför före eventuella risker för felaktiga utbetalningar. Men med en mer generös ersättning och med flera olika typer av stöd till arbetsgivare som fanns under pandemin ökade riskerna för felaktiga utbetalningar i samband med att flera stöd betalades ut parallellt.

Samtidigt ökade tillströmningen av ärenden till ersättningen som nu skulle beräknas och betalas ut månadsvis. Med pandemin tillkom även nya arbetsgivare som nyttjade ersättningen. Det blev även vanligare med ärenden där arbetsgivaren ändrat en tidigare inlämnad uppgift. Sammantaget medförde dessa händelser en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan tillförde resurser till handläggningen och kontrollarbetet för ersättningen under pandemin för att hantera belastningen denna innebar. Myndigheten begärde också av regeringen att få ut fler uppgifter av Skatteverket för att kunna hantera situationen, vilket de även fick. Urvalsprofilen som Försäkringskassan använder för att välja ut ärenden att kontrollera justerades under pandemin för att bättre träffa ärenden som riskerade medföra felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan intensifierade även samverkan med bland annat Skatteverket för att optimera kontrollarbetet under pandemin.

De utökade rättsliga förutsättningar för informationsutbyte mellan Skatteverket och Försäkringskassan som gällde under pandemin, gäller inte vid återgång till det ordinarie regelverket. Riksrevisionen bedömer att detta inverkar negativt på förutsättningar för effektiv samverkan och därmed på Försäkringskassans arbete

för att motverka felaktiga utbetalningar. Ärendetillströmningen under pandemin har även medfört att Försäkringskassan har ett resurskrävande arbete att hantera i form av ökade ärendebalanser och behov av efterkontroller. Ett arbete som myndigheten själv bedömer kommer ta lång tid, med befintliga resurser.

7.7 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen

- Ge Försäkringskassan och Skatteverket ett särskilt samordningsuppdrag som syftar till att minska risken för felaktiga utbetalningar från ersättningen för höga sjuklönekostnader.
- Överväg om de rättsliga förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheterna som gällde under pandemin ska gälla tills vidare.
- I syfte att minska risken för felaktiga utbetalningar, genomför en översyn och föreslå författningsförslag med fokus på:
 - en utökning av uppgiftsskyldigheten för arbetsgivare för att effektivisera utredningsarbetet
 - att ansvaret för beräkningen av sjuklönekostnaden flyttas från arbetsgivaren till Försäkringskassan
 - att Försäkringskassan ska kunna ta del av inkomstuppgifter från Skatteverket på individnivå i syfte att effektivisera utredningsarbetet
 - att ta ställning till att införa en sanktionsavgift vid lämnande av oriktig uppgift avseende EHS.

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till Försäkringskassan

- Se över kontrollarbetet med fokus på följande:
 - genomför slumpmässiga kontroller kontinuerligt som komplement till de riktade kontrollerna
 - säkerställ att antalet riktade kontroller är tillräckliga i förhållande till risken för felaktiga utbetalningar.

Referenslista

Rapporter och artiklar

Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten och Skatteverket, *Lägesbild 2021 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, 2021.*

Bäcklund m.fl., *Brottsbalken – En kommentar*, version 22, 2023.

Brottsförebyggande rådet, *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag*, Brå 2016:9, 2016.

Ekonomisk debatt, *Effekter av förlängd karenstid i den allmänna sjukförsäkringen för egenföretagare*, nr 2 2014 årgång 42.

Försäkringskassan, *Kvalitetsuppföljning av förmånen ersättning för höga sjuklönkostnader*. Svar på regeringsuppdrag, dnr 040492–2017, 2017.

Försäkringskassan, *Återrapportering Ersättning för höga sjuklönkostnader till arbetsgivare*. Svar på regeringsuppdrag, dnr 002686–2018, 2018.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2020*, 2021.

Försäkringskassan, *Försäkringskassans årsredovisning 2021*, 2022.

Försäkringskassan, *Ulgiftsprognos för budgetåren 2022–2025*, 2022.

Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönkostnad*, PM 2023:13, 2023.

IFAU, *Försäkring mot höga sjuklönkostnader. Påverkades sjukfrånvaron av de ändrade reglerna 2015?*, Rapport 2022:12.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Profilering som urvalsmetod för riktade kontroller*, ISF 2018:5.

Riksrevisionen, *Den statliga lönegarantin – förekomst av missbruk och myndigheternas kontrollarbete*, RiR 2022:4.

Utredningar

SOU 2019:59, *Samlade åtgärder för korrekta utbetalningar från välfärdssystemen*.

Dir. 2022:25, *Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag*.

KUT-delegationen 2018, *Risker för felaktiga utbetalningar från välfärdssystemet, rapport 1*.

Riksdagstryck

Bet. 2012/13:KU10, Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning.

Bet. 2020/21:SfU26, En utvidgad bidragsbrottslag, rskr. 2020/21:302.

Prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen.

Prop. 1990/91:181 om sjuklön, m.m., bet.1990/91:SfU18, rskr 1990/91:372.

Prop. 2014/15:1 Budgetpropositionen för 2015, bet. 2014/15:SfU1, bet. 2014/15:FiU1, rskr. 2014/15:29.

Prop. 2015/16:99 Vårändringsbudget för 2016.

Prop. 2016/17:58 Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen.

Prop. 2018/19:1 Budgetpropositionen 2019.

Prop. 2018/19:132 Ett starkare skydd för välfärdssystemen.

Prop. 2019/20:1 Budgetpropositionen för 2020.

Prop. 2019/20:132 Extra ändringsbudget för 2020 – Åtgärder med anledning av coronaviruset.

Prop. 2019/20:167 Extra ändringsbudget för 2020 – Stöd till hälso- och sjukvården, utbildningsinsatser och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

Prop. 2020/21:1 Budgetpropositionen för 2021.

Prop. 2020/21:4 Extra ändringsbudget för 2020 – Förlängda och förstärkta stöd och ersättningar med anledning av coronaviruset.

Prop. 2020/21:84 Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag och andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

Prop. 2020/21:208 Extra ändringsbudget för 2021 – Förlängda ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, kultur, idrott och civilsamhälle samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset.

Prop. 2021/22:86 Extra ändringsbudget för 2022 – Ersättningar på sjukförsäkringsområdet, stöd till företag, medel för testning och smittspårning samt andra åtgärder med anledning av coronaviruset, bet. 2021/22:FiU16, rskr. 2021/22:137.

Prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten.

Regeringsbeslut S2017/07220/RS, S2017/07302/RS, S2017/07303/RS,
Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försäkringskassan.

Regeringsbeslut S 2022/04812, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Inspektionen för socialförsäkringen.*

Regeringsbeslut Ju 2020:B, *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.*

Regeringsbeslut Fi2021/03247, Fi2022/00107, *Uppdrag att studera felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.*

Regeringskansliet, *Ersättning för höga sjuklönkostnader*, Ds 2014:15.

Regeringskansliet, *Ersättning för höga sjuklönkostnader*. Lagrådsremiss, 2014.

Ds 2020:28, *Uppdrag om förhindrande av brott kopplade till de stödåtgärder med statsfinansiella och samhällsekonomiska konsekvenser som vidtas med anledning av det nya coronaviruset.*

Regeringskansliet, *Vissa sjukpenningförmåner och ersättning till arbetsgivare för kostnader för sjuklön*, S2020/02592/SF, 2020.

Författningar

Regeringsformen RF .

Skatteförfarandelag (2011:1244).

Budgetlag 2011:203).

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (1991:1047) om sjuklön SjLL .

Myndighetsförordningen 2007:515).

Förordning (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet.

Förordning 2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

Förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Förordning (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid-19.

Förordning (2020:510) om ändringar i förordning (2020:195).

Förordning 2020:755) om ändring i förordningen (2020:195).

Skrivelser och remissvar

Brottsförebyggande rådet, *Remissyttrande över promemorian Ersättning för höga sjuklönekostnader (Ds 2014:15)*, Remissyttrande, dnr 0122/14, 2014.

Försäkringskassan, *Remissyttrande över departementspromemorian Ersättning för höga sjuklönekostnader*, dnr 018400-2014, 2014.

Försäkringskassan, *Promemorian Uppgifter på individnivå i en arbetsgivardeklaration*. Remissyttrande, dnr 012459-2016, 2016.

Försäkringskassan, *Framställning om ändring i förordningen (2020:195) om vissa sjukpenningförmåner med anledning av sjukdomen covid*, 2020.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Ersättning för höga sjuklönekostnader*, Remissyttrande, dnr 2014-70, 2014.

Inspektionen för socialförsäkringen, *Skatteverkets promemoria om uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen*. Remissvar, dnr 2016-0054, 2016.

Skatteverket, *Remiss avseende promemorian Ersättning för höga sjuklönekostnader (Ds 2014:15)*, 2014.

Övriga dokument

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för ersättning för höga sjuklönekostnader avseende 2018*, 2018.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för ersättning för höga sjuklönekostnader avseende 2019*, 2019.

Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys för ersättning för höga sjuklönekostnader avseende perioden 2019-09-01 – 2020-08-31*, 2020.

Försäkringskassan, *Risikanalys för felaktiga utbetalningar för ersättning för höga sjuklönekostnader (EHS) 2021*, 2021.

Försäkringskassans processbeskrivning, *Ersättning för höga sjuklönekostnader till arbetsgivare*, 2011:01 version 7.0, 2022.

Webbsidor

Folkhälsomyndigheten, "Covid-19 ska fortsatt smittspåras i vård och omsorg", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2022/mars/covid-19-ska-fortsatt-smittsparas-i-var-d-och-omsorg/>, hämtad 2023-08-10.

Försäkringskassans, "Ersättning för höga sjuklönekostnader",
<https://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare/ersattningar-och-bidrag/ersattningar-for-hoga-sjuklonekostnader>, hämtad 2023-08-25.

Försäkringskassans hemsida, "Sjuklön",
<https://www.forsakringskassan.se/arbetsgivare/sjukdom-och-skada/sjukmedarbetare-dag-1-90/sjuklon>, hämtad 2023-08-25.

Infotorg, "Bisnode infotorg", <https://infotorg.se/>, hämtad 2023-08-31.

Bilaga 1. Urval aktgranskning

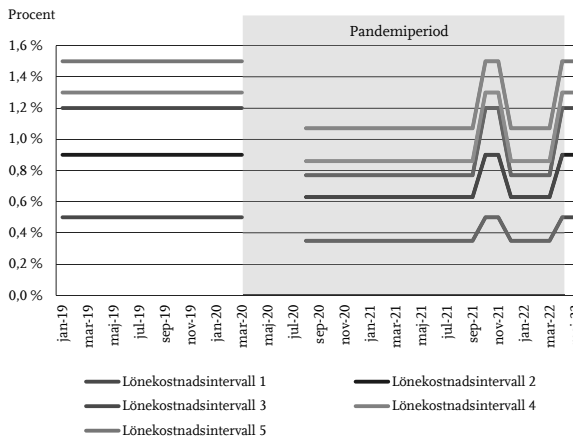
För att undersöka hur många akter som skulle granskas gjordes ett statistiskt test. Urvalskriterierna som användes för att göra urvalet hade en felmarginal på 10 procent och ett konfidensintervall på 95 procent. Utifrån dessa kriterier gjordes ett slumpmässigt urval av manuellt handlagda ärenden för dels perioden innan pandemin, dels under själva pandemin som skulle ingå i aktgranskningen. Ett överuttag gjordes för att hantera eventuella bortfall. Mot denna bakgrund drogs ett urval på 1 000 akter varav 970 kunde granskas medan 30 saknade tillräckligt med underlag för att kunna granskas. 491 av ärendena avsåg perioden innan pandemin och 429 var pandemiärenden.

Tabell 10 Antal granskade ärenden för perioden innan pandemin samt under densamma

	Innan pandemin	Pandemiärenden	Totalt
EHS-ärenden			
– Bifallsärenden	204	192	396
– Avslagsärenden	199	199	398
Ändringsärenden			
– Bifallsärenden	64	24	88
– Avslagsärenden	24	64	88
Totalt	491	479	970

Bilaga 2. Förändringar av gräns för berättigande av ersättning för sjuklönekostnad före, under och efter pandemin

Diagram 6 Förändringar av gräns för berättigande av ersättning för sjuklönekostnad före, under och efter pandemin, pandemiperioden anges av det mörkare fältet



Tabellen nedan anger de olika gränserna för när en arbetsgivare var berättigad ersättningen för höga sjuklönekostnader vid olika perioder under tiden med pandemin. För perioden mellan april 2020 och juli 2020, under pandemins initiala skede, ersattes samtliga sjuklönekostnader och varken tröskel för att vara berättigad ersättning eller tak för högst möjliga kostnad fanns.

Tabell 11 Förändringar av lönekostnadsintervaller före, under och efter pandemin

Period	Lönekostnads- intervall 1	Lönekostnads- intervall 2	Lönekostnads- intervall 3	Lönekostnads- intervall 4	Lönekostnads- intervall 5
Innan pandemin	0–3 mnkr/år	3–6 mnkr /år	6–12 mnkr /år	12–20 mnkr /år	>20 mnkr /år
April 2020 till juli 2020	-	-	-	-	-
Augusti 2020 till september 2021	0–0,25 mkr/månad	0,25–0,5 mkr/månad	0,5–1 mkr/månad	1–1,67 mkr/månad	>1,67 mkr/månad
Oktober 2021 till november 2021	0–0,5 mkr/år	0,5–1 mkr/år	1–2 mkr/år	2–3,3 mkr/år	>3,3 mkr/år
December 2021 till mars 2021	0–0,25 mkr/månad	0,25–0,5 mkr/månad	0,5–1 mkr/månad	1–1,67 mkr/månad	>1,67 mkr/månad
Efter pandemin	0–3 mkr/år	3–6 mkr/år	6–12 mkr/år	12–20 mkr/år	>20 mkr/år

Bilaga 3. Metod för skattning av potentiellt stoppade felaktiga utbetalningar

Bakgrund

Utifrån Försäkringskassans urvalsprofil tilldelas ärenden i EHS en riskpoäng vid indikation på risk för felaktig utbetalning. På grund av begränsade resurser väljer Försäkringskassan att utföra riktade kontroller för de cirka 850 ärenden som har fått högst riskpoäng. I praktiken innebär detta att det finns en gräns för riskpoäng som avgör ifall ärendet blir utsatt för riktad kontroll.

Metodansats

För att beräkna potentiellt felaktiga utbetalningar som hade kunnat stoppas undersöker vi summan av felaktiga utbetalningar som stoppades i genomsnitt efter riktad kontroll för ärenden 1, 2 och 3 riskpoäng över gränsen. Vi undersöker enbart ärenden där summan sänktes efter riktad kontroll och beräknar den genomsnittliga sänkningen, se tabell 12. Vi tar den genomsnittliga sänkningen och multiplicerar det med antalet ärenden som ligger 1, 2 och 3 riskpoäng under gränsen för riktad kontroll. Detta ger en uppskattning av de potentiellt felaktiga utbetalningar som hade kunnat stoppas om gränsen för riskpoängen ändrats så att antalet kontroller utökats. Antagandet som görs är att ärenden strax ovanför samt under gränsen har i princip samma riskpoäng och att risken för felaktiga utbetalningar är densamma för dessa.

I beräkningarna har vi exkluderat ärenden under gränsen som genomgått fördjupad utredning då de varit föremål för slumpmässiga kontroller eller övriga manuella kontroller. Vi har även bortsett från ärenden under gränsen som ej nådde tröskeln för ersättningen och därför inte var aktuella för utbetalning av ersättningen.

Tabell 12 Antal ärenden utsatta för riktad kontroll, antal ärenden där utbetalningar sänkts och genomsnittliga summan som sänkts

Poäng ovanför gräns för riktad kontroll	Antal ärenden utsatta riktad kontroll	Antal ärenden där utbetalningar sänkts	Summa sänkt i genomsnitt kr
1	15	11	29 551
2	29	22	27 598
3	73	47	20 275

Bilaga 4. Kommentar till Försäkringskassans omfattningsstudie 2023

I januari 2022 beslutade regeringen även att flera myndigheter, inklusive Försäkringskassan, skulle studera omfattningen av felaktiga utbetalningar av vissa ersättningar.¹⁹⁹ I uppdraget pekades ersättning för sjuklönekostnader ut som en av de förmåner som skulle studeras empiriskt. I mars 2023 återrapporterades resultaten från omfattningsstudierna till regeringen. Försäkringskassan skattade att 3,2 procent av den ersättning för sjuklönekostnader som betalades ut under 2021 var felaktiga.²⁰⁰ Detta är en avsevärt lägre andel än de tidigare skattningar som Försäkringskassan gjort utifrån slumpurval. Av de fördjupade utredningar som Försäkringskassan gjorde utifrån ett slumpmässigt urval ärenden under 2019, ledde 39 procent till en hel eller delvis stoppad utbetalning. När man bortser från de ärenden där arbetsgivaren inte svarade på kompletteringen var det fortfarande 9 procent av alla ärenden som innehöll fel som hade lett till en för hög ersättning.²⁰¹ Försäkringskassan har själva inga svar på varför resultaten skiljer sig åt, men Riksrevisionen noterar en del skillnader i metod:

- Skattningen i Försäkringskassans omfattningsstudie som genomfördes inom ramen för regeringsuppdraget 2022 utgick från arbetsgivare med en lönekostnad på upp till 60 000 000. Resultaten extrapolerades sedan så att de gällde för alla arbetsgivare.
- I omfattningsstudien var det 13 procent av arbetsgivarna som inte svarade, vilket är klart färre än de 30 procent som inte svarade vid slumpkontrollerna 2019. Vi vet inte hur det faktum att arbetsgivarna i omfattningsstudien kontaktades *efter* utbetalning påverkade utfallet. Vid slumpkontrollerna 2019 kontaktades arbetsgivarna innan utbetalning. I omfattningsstudien meddelade man även att ett uteblivet svar kan innebära att utbetald ersättning återkrävs.²⁰² Att man i omfattningsstudien ringt upp de arbetsgivare som inte svarat har sannolikt också bidragit till skillnaden i svarsfrekvens.²⁰³

¹⁹⁹ Regeringsbeslut Fi2021/03247.

²⁰⁰ Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönekostnad*, 2023.

²⁰¹ Försäkringskassan, *Kvalitetsanalys av EHS*, 2019. Under 2018 var 35 procent som stoppades men där saknar vi information om hur stor del som berodde på att arbetsgivaren inte svarade.

²⁰² Svar från specialist inom EHS vid faktagranskningen av denna rapport.

²⁰³ Försäkringskassan, *Felaktiga utbetalningar av ersättning för sjuklönekostnad*, 2023.

- Vid omfattningsstudien gällde det tillfälliga pandemiregelverket vilket kan ha påverkat resultatet på olika sätt. Exempelvis kan förekomsten av slarvfel ha minskat genom ökad kännedom om ersättningen. Små arbetsgivare som tidigare nästan aldrig hanterade sjuklön har eventuellt fått större vana och kunskap kring hur den ska beräknas under pandemin. Eftersom man i omfattningsstudien framför allt kontrollerade räknefel skulle detta kunna förklara den lägre andelen fel.

På grund av dessa skillnader menar vi att resultaten ska tolkas med försiktighet. Men en möjlig tolkning är att pandemin lett till en större kunskap hos arbetsgivarna vad gäller både sjuklön och EHS och att risken för slarvfel därför minskat.

Bilaga 5. Anslagsförändringar under pandemin

Under pandemin tvingades regeringen att höja anslaget vid flera tillfällen. Vid införandet skattades kostnaderna för EHS öka till 8 miljarder under 2020. I takt med att det tillfälliga regelverket förlängdes höjdes anslaget. Vid första förlängningen i maj höjde regeringen anslaget till 18 miljarder för 2020.²⁰⁴ Vid förlängningen i september höjdes det ytterligare, till 21 miljarder. Regeringen ville samtidigt möjliggöra ytterligare två månaders förlängning efter årsskiftet. De höjde därför anslaget för 2021 med 4 miljarder.²⁰⁵

I januari 2021 förlängdes regelverket till april och anslaget för 2021 höjdes till 7,3 miljarder.²⁰⁶ I april förlängdes regelverket igen. Samtidigt såg man att utgifterna blivit högre än beräknat. Regeringen hänvisade till att det skett ett eftersläp i krediteringar och att ersättningsanspråken varit större än beräknat. Anslaget ökades därför till 12,5 miljarder. I juni såg man återigen att ersättningsanspråken blivit större än beräknat. Detta tillsammans med en ny förlängning fick regeringen att öka anslaget till 20 miljarder.

I september sänktes anslaget för 2022 till 282 miljoner. Det låga beloppet berodde på att förlängningarna under 2021 gjorde att anslaget bara avsåg perioden oktober–december 2021. I januari 2022 förlängdes regelverket för sista gången, för perioden december 2021 till och med mars 2022. Anslaget för 2022 höjdes samtidigt till 7,4 miljarder. Även detta anslag höjdes igen eftersom de kostnader som arbetsgivarna rapporterat in för januari till mars varit högre än beräknat. Anslaget för 2022 landade slutligen på 13,2 miljarder.

²⁰⁴ Prop. 2019/20:167.

²⁰⁵ Prop. 2020/21:1 och prop. 2020/21:4.

²⁰⁶ Prop. 2020/21:84.

Bilaga 6. Sammanställning av typer fel i kvalitetsanalyser

Tabell 13 Fel i inrapporterade sjuklönekostnader enligt Försäkringskassans kvalitetsanalyser

Typ av fel	2018	2019	2020
För lång sjukperiod	Ja	Ja	Ja
Inkluderat sjukpenning	Ja	Ja	Ja
Ej dragit karens	Ja		Ja
Fel uträknad karens			Ja (nu avdrag)
Glömt arbetsgivaravgift	Ja	Ja	Ja
Skrivfel	Ja	Ja	Ja
Akkumulerat kostnader	Ja	Ja	Ja
Förstår ej att de sökt		Ja	Ja

Bilaga 7. Intervjuschema

I granskningen har vi intervjuat representanter från Försäkringskassan, Skatteverket och Regeringskansliet. Intervjuerna spelades in och transkriberades i de flesta fall. I några fall tog vi enbart anteckningar och använde inspelningen för att fylla i anteckningarna. I våra intervjuer med representanter för näringslivet, som inte är granskningsobjekt, har vi enbart tagit anteckningar.

Följande intervjuer har genomförts i granskningen (kronologisk ordning):

Datum	Intervju
2022-05-30	Besök: Försäkringskassan: Verksamhetsutvecklare om Systematisk kvalitetsutveckling SKU
2022-05-30	Teams: Försäkringskassan: Två verksamhetsutvecklare om handlägningsprocessen
2022-05-30	Teams: Försäkringskassan: Verksamhetsutvecklare och två medarbetare om IT-stöd
2022-06-01	Teams: Försäkringskassan: Verksamhetsutvecklare om tillämpning och metodstöd
2022-08-23	Besök: Försäkringskassan: Analytiker om urvalsprofilen
2022-09-07	Besök: Försäkringskassan: Verksamhetsutvecklare om kontrollarbetet
2022-09-19	Besök: Försäkringskassan: Områdeschef och stabschef på Avdelningen för sjukförsäkring om styrning
2022-09-27	Besök: Försäkringskassan: Två analytiker om kontrollarbetet inom organiserad brottslighet
2022-11-23	Besök: Regeringskansliet: Tre ämnesråd och en departementssekreterare om regeringens styrning
2022-12-20	Besök: Försäkringskassan: Fyra försäkringsutredare och en specialist om handläggningen av EHS-ärenden
2023-01-31	Teams: Skatteverket: Tre verksamhetsutvecklare om Skatteverkets roll
2023-01-31	Besök: Svenskt Näringsliv: Två företrädare om arbetsgivares användning av EHS
2023-02-08	Besök: Försäkringskassan: En kontrollutredare om tiden innan pandemin
2023-02-09	Teams: Försäkringskassan: Sju kontrollutredare om pandemiperioden
2023-02-20	Teams: Företagarna: Två medarbetare om arbetsgivares användning av EHS
2023-03-14	Besök: Installatörsföretagen: Förhandlare/rådgivare om arbetsgivares användning av EHS

Sedan 1992 är det arbetsgivarnas ansvar att betala sjuklön till de anställda de första 14 dagarna. För att skydda mindre arbetsgivare från höga sjuklönekostnader infördes ett kompensationssystem. Systemet har genomgått olika förändringar, dagens konstruktion infördes 2015.

Riksrevisionen har granskat om systemet är utformat så att risken för felaktiga utbetalningar minimeras på ett effektivt sätt. Granskningen visar bland annat att det finns flera effektivitetsbrister som tillsammans innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

Riksrevisionen bedömer att arbetsgivarnas skyldighet att lämna information bör utökas samtidigt som Försäkringskassan ges i uppdrag att ansvara för beräkningen av sjuklönekostnaden.

Riksrevisionen bedömer vidare att Försäkringskassan bör utföra fler kontroller och intensifiera sin samverkan med Skatteverket för att effektivisera arbetet med att minimera de felaktiga utbetalningarna.

Riksrevisionen

S:t Eriksgatan 117
Box 6181, 102 33 Stockholm
08-5171 40 00
www.riksrevisionen.se

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 februari 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari

Föredragande: statsrådet Tenje

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om ersättning för höga sjuklönekostnader

