

Socialdepartementet

Uppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en överföring av utbetalning av lönegaranti och därmed sammanhängande uppgifter

Socialdepartementets dnr S2017/06346/SF (delvis)

Datum: 2017-12-22
Svar på uppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en överföring av utbetalning av lönegaranti och därmed sammanhängande uppgifter
Version 1.0
Dnr 051465-2017

Sammanfattning

Socialdepartementet har gett Försäkringskassan i uppdrag att utreda förutsättningar och konsekvenser av en överföring av ansvar för utbetalning av lönegaranti och därmed sammanhängande uppgifter. Utbetalningarna hanteras för närvarande av länsstyrelserna i sju län, i samverkan med bland andra Kronofogdemyndigheten, tingsrätter, konkursförvaltare och Skatteverket.

I uppdraget ingår att utreda Försäkringskassans förutsättningar och konsekvenser för att ta över utbetalningsverksamheten utifrån gällande regler, som innebär att länsstyrelserna inte kan stoppa felaktiga utbetalningar. I uppdraget ingår också att undersöka förutsättningar och konsekvenser utifrån ett förändrat regelverk för lönegarantin, som skulle innebära ett utökat uppdrag för Försäkringskassan att kontrollera för felaktiga utbetalningar orsakade av bland annat ekonomisk brottslighet samt möjlighet att stoppa felaktiga utbetalningar.

Försäkringskassan avstyrker att hanteringen av utbetalningar utifrån lönegarantin förläggas till Försäkringskassan, av följande skäl:

- Lönegarantin utgör en del av Sveriges välfärdssystem som ligger utanför Försäkringskassans uppdrag och verksamhetsområde. För att förvalta Försäkringskassans samhällsuppdrag gentemot den enskilda individen behöver myndigheten ha ett tydligt fokus på uppdraget: socialförsäkringen. Att Försäkringskassan får ansvar för förmåner som ligger utanför socialförsäkringen riskerar att medföra att myndighetens verksamhet upplevs som splittrad både inom organisationen och gentemot samhället.
- Försäkringskassan anser att bekämpning av ekonomisk brottslighet riktad mot välfärdssystemen är synnerligen angeläget. Ett viktigt led i detta är att sådana brottsbekämpande insatser görs effektivt och rättssäkert. Därför bör denna typ av verksamhet genomföras av myndigheter med kompetens, erfarenhet och strukturer för bidragsbrott inom ramen för lönegarantin.
- Försäkringskassans beräkningar visar att handläggning av lönegarantin skulle bli kostsam och tidskrävande att införa, och vi ser inga samordningsvinster. Avsevärda resurser skulle behöva tillsättas för att täcka kostnaderna, både för införandet och för löpande utgifter då myndigheten saknar erfarenhet, rutiner och samverkansstrukturer för den typen av verksamhet.

1. Förutsättningar och konsekvenser

Försäkringskassan avstyrker att myndigheten ska ansvara för att administrera utbetalningar inom ramen för lönegarantin. Lönegarantin ligger inom ett område i välfärdssystemet som Försäkringskassans verksamhet har föga eller ingen relation till: ekonomiska konsekvenser och förmåner för arbetstagare vid arbetsgivares konkurser. Försäkringskassan ser inte samordningsvinster som skulle ge ett mervärde i relation till de kostnader det skulle innebära för Försäkringskassan att överta ansvaret för lönegarantin, eftersom lönegarantin är något väsentligen nytt i relation till Försäkringskassans traditionella verksamhet och samhällsroll.

Att Försäkringskassan har ett effektivt utbetalningssystem inom ramen för myndighetens ansvarsområde bör inte medföra att myndigheten tilldelas ansvar för att hantera utbetalningar och kontrollera för bidragsfusk och annan ekonomisk brottslighet inom andra områden i välfärdssystemet. Försäkringskassan har inte den kompetens som krävs för att ansvara för lönegarantins utbetalningar, vilket äventyrar processens rättssäkerhet. Att bygga upp en sådan verksamhet inom myndigheten skulle kräva avsevärda resurser både ekonomiskt och tidsmässigt. Det skulle även medföra risk att Försäkringskassans samhällsuppdrag gentemot samhällsinvånarna upplevs mer splittrat, med följd att förtroendet för myndigheten kan skadas.

1.1 Utbetalningar, kontroll och återkravshantering

All utbetalning av statliga medel måste föregås av en kontroll av att utbetald summa är korrekt samt att mottagaren är den rätta. Försäkringskassan har en väl fungerande kontrollorganisation rörande socialförsäkringen. Försäkringskassans kompetens är i dessa sammanhang riktad mot att upptäcka brott mot socialförsäkringen. Kontroll av utbetalning av lönegarantin skiljer sig på avgörande sätt mot kontroll av utbetalning inom socialförsäkringen. Lönegarantins uppbyggnad och funktion är i sig artfrämmande i relation till socialförsäkringen. Om Försäkringskassan ändå skulle få ansvaret för att kontrollera utbetalningen av lönegarantin skulle detta förutsätta att en betydande mängd uppgifter måste inhämtas från Skatteverket. Sådan överföring från annan myndighet försvårar givetvis kontrollerna. Ur kontrollsynpunkt är det således olämpligt att Försäkringskassan har ansvaret för utbetalning av lönegarantin.

1.1.1 Författningskommentarer

Om Försäkringskassan får i uppdrag att sköta utbetalningar, kontroll och återkravshantering kommer ändringar att behöva göras både i lönegarantilagen och i socialförsäkringsbalken, beroende på hur man lagtekniskt väljer att gå tillväga. Vid ett ändrat regelverk för att stoppa felutbetalningar behöver också ansökningsförfarandet göras om till en process där arbetstagaren ska styrka sin rätt till lönegaranti, och där Försäkringskassan kan ge avslag vid otillräckliga och felaktiga underlag. I jämförelse med nuvarande utbetalningssystem kommer ett förändrat regelverk att innebära att utbetalningarna fördröjs. Ett förändrat regelverk, med kontrollsystem och uppdrag att stoppa felaktiga utbetalningar, kommer att kräva utökade handläggaresurser med kontroll- och brottsutredande kompetens samt IT-stöd.

Om lönegarantilagen görs myndighetsneutral, ser Försäkringskassan inte behov av ändring i socialförsäkringsbalken. Beslut om återkrav av garantibelopp kan fattas enligt 34 – 36 §§ i nuvarande lönegarantilag, men det anges inte i lagen hur dessa får överklagas. Av förarbetena framgår dock att dessa beslut överklagas till förvaltningsrätt enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer.

När det gäller andra beslut enligt lönegarantilagen kan arbetstagare föra talan mot staten i allmän domstol. För det fall ansvaret för lönegarantin flyttas till Försäkringskassan, bör man dock se över om överklagandebestämmelserna kan samordnas i linje med vad som föreskrivs i socialförsäkringsbalken för överklaganden inom socialförsäkringen. Detta bör göras för att minska behovet av ökade resurser även när det gäller processförare. En sådan översyn av överklagandereglererna skulle även Skatteverket ha nytta av om uppdraget att administrera utbetalningar av lönegaranti flyttas dit.

1.2 Organisation, samverkan och eventuella samordningsvinster

Idag är flera olika aktörer involverade i hanteringen av lönegarantin. Förutom de sju länsstyrelserna ingår Skatteverket, Kammarkollegiet, Kronofogdemyndigheten, tingsrätter och konkursförvaltare i administrationsprocessen. Försäkringskassan ser inte något värde i att tillföra en aktör utan tidigare anknytning till lönegarantin i en redan komplex samverkansstruktur.

Flera utredningar konstaterar att administrationen av garantin har påverkats negativt på grund av att många olika aktörsgrupper ansvarar för olika delar i administrationsprocessen (Statskontoret 1999: En samlad administration av lönegarantin; SAMEB, 2011: Missbruk av lönegarantin; SOU 2012:81; SOU 2017:37). De många aktörerna försvårar överblicken och riskerar också att minska möjligheten att upptäcka missbruk av lönegarantin. Utredningarna förordar därför en centraliserad administration av garantin med färre aktörer. En överflyttning av utbetalningar från de sju länsstyrelserna till Försäkringskassan skulle visserligen minska antalet aktörer totalt. Däremot minskar inte antalet aktörsgrupper i administrationsprocessen eftersom Försäkringskassan då ersätter länsstyrelserna. Dessutom skulle den utbetalande funktionen, eventuellt även med kontrollansvar, utgöras av Försäkringskassan, en aktör utan tidigare anknytning till lönegarantin. Mer fördelaktigt ur centraliseringsperspektiv vore att flytta uppdraget till en av de aktörer som redan idag har uppdrag inom ramen för lönegarantin, och där handläggning av utbetalning samt kontrollutredning utförs utifrån rutiner och processer som redan är integrerade i verksamheten.

Försäkringskassan bedömer att det inte skulle bli några samordningsvinster om lönegarantin tillfördes Försäkringskassan. Som framhållits i SOU 2012:81 och SOU 2017:37 skulle det ge en mer enhetlig hantering och mindre behov av samordning att förlägga lönegarantin hos Skatteverket. Till skillnad från Skatteverket har Försäkringskassan dessutom inte någon brottsutredande enhet. Om de tänkta förändringarna ska kunna genomföras i närtid ser Försäkringskassan mot den bakgrunden ytterligare fördelar med att ansvaret för lönegarantin förs över till Skatteverket.

1.3 Bemanning

Inför detta utredningsuppdrag har Försäkringskassan fått kunskapsunderlag gällande bland annat IT-stöd, ärendevolymmer och bemanning från de sju länsstyrelser som ansvarar för lönegarantins utbetalningar. Länsstyrelserna anger att de utgår från att en eventuell verksamhetsövergång kommer att omfatta hela verksamheten samt att de tjänstemän som handlägger lönegarantin på respektive länsstyrelse kommer att erbjudas att följa med. Utifrån det kunskapsunderlag som Försäkringskassan fått från länsstyrelserna framgår att lönegarantin omfattar cirka 2 – 4 heltidstjänster per länsstyrelse, dvs. det är ett tjugotal tjänster som berörs vid en verksamhetsövergång. För att uppnå syftet med överföring av lönegarantin behövs en sammanhållen handläggning och en samlad kompetens, placerad på en enhet på Försäkringskassan.

Förutsatt att få medarbetare från länsstyrelserna skulle följa med vid en verksamhetsövergång skulle bemanningen för handläggning av lönegarantin till övervägande delar behöva göras genom extern nyrekrytering. Denna rekrytering och uppbyggnad av en för Försäkringskassan ny verksamhet skulle bli både omfattande och kostsam vad gäller att rekrytera, introducera, utbilda och kompetensutveckla nya medarbetare. Som exempel skulle nya medarbetare behöva kompetensutveckling inom juridik, administration, regler och rutiner som gäller för Försäkringskassan respektive för lönegarantin.

1.4 IT-miljö

Försäkringskassans IT-miljö är utformad för att täcka myndighetens verksamhetsområde socialförsäkringen. Försäkringskassan bedömer utifrån det underlag vi fått från länsstyrelserna om nuvarande IT-stöd för lönegarantin att Försäkringskassan utifrån säkerhetsperspektiv och av IT-arkitektoniska skäl behöver utveckla ett nytt IT-system. Detta behöver göras för att IT-stödet ska kunna integreras i Försäkringskassans IT-miljö för att administrera konkursförvaltare, kontroll och utbetalning av löner som en ny förmån, med samma höga säkerhet och kontinuitet som Försäkringskassans övriga förmånssystem.

Det nya IT-stödet behöver använda gemensamma funktioner för handläggning, samordning, säkerhet, kontinuitet och utbetalning. Tidigare ärendeinformation behöver migreras från befintligt IT-stöd. Ny specifik funktionalitet i Försäkringskassans befintliga system behöver utvecklas för att stödja exempelvis konkursförvaltare, kontroll, arbetsgivaravgifter, fackföreningsavgifter samt rapporter till nya externa intressenter.

En preliminär kostnadsbedömning av insatsen för att bygga ett system estimeras till minst 50 miljoner kronor.

2. Kostnader

Att hantera lönegarantin är något väsentligt nytt i relation till Försäkringskassans nuvarande uppdrag. Inrättande av en avdelning för hantering av lönegarantin skulle därför medföra avsevärt ökade kostnader för Försäkringskassan. Nedan följer Försäkringskassans kostnadsberäkningar. Beräkningarna är ungefärliga, och bör betraktas som relativt osäkra estimat.

Tabell Förvaltningskostnader i miljontal kronor¹⁾

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Summa
Införande	0,0	6,7	14,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	20,7
Nedskrivningar	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avskrivningar	0,0	0,0	6,0	8,0	8,0	8,0	8,0	2,0	40,0
Räntor	0,0	-0,1	0,0	0,3	0,5	0,4	0,2	0,0	1,5
Införandekostnader	0,0	6,7	20,0	8,3	8,5	8,4	8,2	2,0	62,2
Handläggning	0,0	0,0	12,2	17,7	17,7	17,7	17,7	17,7	100,7
Övrigt	0,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	42,0
Löpande kostnader	0,0	6,0	18,2	23,7	23,7	23,7	23,7	23,7	142,7
Summa	0,0	12,7	38,2	32,0	32,2	32,1	31,9	25,7	204,9

1) År i 2017 års prisnivå med full kostnadstäckning

Införandekostnader

Investeringskostnaderna avseende IT beräknas uppgå till minst 50 miljoner kronor och avser utveckling och integrering i Försäkringskassans IT-miljö samt utveckling av ett nytt IT-stöd. Tidigare ärendeinformation behöver också migreras från befintligt IT-stöd och en ny specifik funktionalitet i Försäkringskassans befintliga system behöver utvecklas för att stödja exempelvis konkursförvaltare, kontroll och arbetsgivaravgifter.

Verksamhetsflytten från länsstyrelserna till Försäkringskassan skulle också innebära initiala införandekostnader om cirka 10 miljoner kronor för rekrytering, kompetensutveckling samt framtagande av manualer. Dessutom skulle det tillkomma initiala kostnader om cirka 720 000 kronor för att producera informationsmaterial och genomföra informationssatsningar för att allmänheten ska få kännedom om att utbetalningar inom lönegarantin flyttat till Försäkringskassan.

Löpande kostnader

De löpande kostnaderna för handläggning beräknas uppgå till cirka 12,2 miljoner kronor år 2019 och sedan till cirka 17,7 miljoner kronor årligen. Drift och förvaltning av IT-systemen beräknas uppgå till minst 6 miljoner kronor från 2019 och framåt.

Kostnader utifrån ett förändrat regelverk

Försäkringskassan har också fått i uppdrag att se över förutsättningar och konsekvenser för att ta över utbetalningsverksamheten utifrån ett förändrat regelverk för lönegarantin. Det förändrade regelverket skulle innebära ett utökat uppdrag för Försäkringskassan att kontrollera för felaktiga utbetalningar samt möjlighet att stoppa felaktiga utbetalningar. Försäkringskassan bedömer att kostnaderna för personal skulle öka med cirka 8 miljoner kronor per år eftersom fler medarbetare då skulle behöva rekryteras för att utreda felaktiga utbetalningar. Förutom de kostnader som redovisats i tabellen ovan tillkommer även kostnader för IT. I dagsläget har vi inte möjlighet att uppskatta de IT-kostnader som skulle uppkomma utifrån ett förändrat regelverk.